Regeringens proposition
1975/76: 187

om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m.;

beslutad den 20 maj 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

G. E. STRÄNG

HANS GUSTAFSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

Med propositionen redovisar regeringen en etapp av den översyn av demokratifrågorna som pågår. I propositionen behandlas demokratifrågorna på det kommunala planet. Kommunerna och landstingskommunerna har fått ökade uppgifter. Detta i förening med förändringar i samhället har medfört att det regelsystem som omger den kommunala verksamheten har behövt förnyas.

I propositionen föreslås en enhetlig kommunallag med nya bestämmelser som syftar till att stärka medborgarnas inflytande. Till grund för förslagen ligger ett omfattande utredningsarbete som har utförts av utredningen om den kommunala demokratin och kommunallagsutredningen.

Den nya lagen bygger på principen att kommuner och landstingskommuner skall lämnas största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Den nyligen genomförda kommunindelningsreformen har skapat förutsättningar för att minska detaljregleringen i de nuvarande kommunallagarna. Den nya kommunallagen avses gälla för samtliga kommuner och landstingskommuner. Den ersätter den nuvarande kommunallagen, kommunallagen för Stockholm och landstingslagen. Den får i högre grad än de nuvarande lagarna karaktär av ramlag. Åtskilliga detaljfrågor som f. n. regleras i lag skall enligt förslaget kunna regleras av kommunerna och landstingskommunerna själva. Härigenom har det blivit möjligt att låta de allra flesta bestämmelserna i lagen få generell giltighet. Några särregler har dock måst behållas för Stockholms kommun.

Propositionen innehåller förslag på en rad punkter som berör de förtroendevaldas arbetsförutsättningar och medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala verksamheten. I ett representativt system är de förtroendevaldas arbetsförutsättningar och partiernas roll centrala frå-

gor. Rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala uppdrag föreslås.

Vidare föreslås vidgade möjligheter till ersättning för kostnader som har föranletts av förtroendeuppdrag. Bl. a. skall kostnader för barntillsyn kunna ersättas. Arvoden till de förtroendevalda skall enligt förslaget, liksom hittills kunna utgå endast med enhetliga belopp, dvs. utan hänsyn tagen till den enskilde förtroendevaldes förlorade arbetsförtjänst. Möjligheterna att senare pröva ett system med differentierad ersättning hålls dock öppen.

I propositionen framhävs de beslutande organens, dvs. kommunfullmäktiges och landstingets, centrala ställning. För landstingskommunernas del innebär förslaget att förvaltningsutskottets möjligheter att företräda landstinget begränsas samt att beredningen i utskott görs frivillig. För både kommuner och landstingskommuner föreslås vidare vissa förändringar i fråga om de beslutande organens arbetsformer. Motioner skall sålunda i princip behandlas inom ett år och kravet på beslutförhet sänks från två tredjedels till enkel majoritet. Suppleantsystemet i kommunfullmäktige görs vidare obligatoriskt i likhet med vad som redan nu gäller för landsting.

För att inför väljarna klarare markera ansvarsförhållandena har många kommuner och landstingskommuner valt att införa något slag av majoritetsmarkeringar. I propositionen föreslås inga lagändringar för att införa några av de mest långtgående alternativ som har behandlats i den allmänna debatten. Mot sådana lösningar talar framför allt svårigheterna att skapa tillräckliga insynsmöjligheter för minoriteten. Däremot anges det i propositionen som en utgångspunkt att den politiska majoriteten skall ges möjlighet att markera ett huvudansvar för den kommunala verksamheten samtidigt som minoriteten ges goda arbetsmöjligheter. Hur detta skall ske i det enskilda fallet måste avgöras lokalt. Arvode skall kunna ges till minoritetsföreträdare som inte har uppdrag som ordförande i nämnd. Vidare skall ersättare kunna utses för ordförande för att man inte skall behöva få skifte i den politiska ledningen, om någon ordförande blir långvarigt sjuk. Av samma skäl skall man kunna utse andre vice ordförande i alla nämnder.

Bl. a. för att förhindra att ett parti som har förlorat valet ändå skall kunna besluta om budgeten för det kommande året föreslås åtgärder för att åstadkomma ett snabbare genomslag. Förslaget innebär att den nyvalda beslutande församlingen börjar sin mandatperiod redan den 1 november. Det har inte bedömts möjligt att låta reformen omfatta också nämnderna. I anslutning till förslaget föreslås också att reglerna i vallagen om utseende av suppleanter för kommunfullmäktige ändras så att sammanräkningen skall kunna ske snabbare än hittills. Vidare föreslås att budgetfristerna för landstingskommunerna förlängs så att de kommer att stämma överens med vad som gäller för kommunerna.

Det föreslås att ansvaret för informationsverksamheten i princip skall åligga kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Väsentliga önskemål

om ökade insatser för att göra förvaltningen mer lättillgänglig och för att underlätta den idéförankrade informationen genom partier och övriga folkrörelser anses kunna uppnås utan ytterligare regler i lag.

De kommunägda företagen svarar för en ansenlig del av den kommunala verksamheten. För att öka möjligheterna till insyn och inflytande föreslås att de ledamöter i företagens styrelser som skall utses av kommun eller landstingskommun skall kunna väljas proportionellt.

I propositionen behandlas även lokala organ som kommundelsråd och institutionsstyrelser. Erfarenheterna från de kommuner som har prövat kommundelsråd är blandade och i de kommuner som har inrättat institutionsstyrelser har försöksverksamheten ännu pågått alltför kort tid för att några bestämda slutsatser skall kunna dras. Några särskilda bestämmelser föreslås därför inte när det gäller lokala organ.

I propositionen avvisas tanken på att införa ett kommunalt folkomröstningsinstitut. Däremot föreslås en bestämmelse i den nya kommunallagen som syftar till att klarlägga rättsläget i fråga om sådana opinionsundersökningar som redan förekommer i vissa kommuner.

Den nya kommunallagen som avses träda i kraft den 1 januari 1977, föranleder följdändringar i ett stort antal författningar. Förslag till vissa följdändringar läggs fram i propositionen. Ytterligare förslag kommer att läggas fram inom kort.

1 Förslag till Kommunallag

Härigenom föreskrives följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Riket är indelat i kommuner och landstingskommuner.

Varje län utgör en landstingskommun, om ej annat är föreskrivet.

Om kommunalförbund och om ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

2 § Medlem av kommun är var och en som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där.

Medlem av landstingskommun är var och en som är medlem av kommun inom landstingskommunen.

3 § Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter.

Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.

Om vissa angelägenheter som ankommer på kommun och landstingskommun finns särskilda bestämmelser. Vad som sägs i andra stycket gäller ej i fråga om sådana angelägenheter.

4 § Beslutanderätten tillkommer i kommun kommunfullmäktige och i landstingskommun landstinget.

Förvaltning och verkställighet utövas i kommun av kommunstyrelsen och övriga nämnder samt i landstingskommun av förvaltningsutskottet och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av kommunfullmäktige och landstinget. För sådan uppgift kan särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.

Förvaltningsutskottet företräder landstinget mellan landstingsmötena i den utsträckning som landstinget bestämmer och i den mån annat ej följer av lag eller annan författning. Beslut som har fattats med stöd av detta stycke skall anmälas till landstinget. Landstinget bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

5 § I denna lag avses med fullmäktige kommunfullmäktige och landstinget samt med styrelsen kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

2 kap. Fullmäktige

6 § Fullmäktige beslutar hur många ledamöter i fullmäktige som skall utses. Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

31 i kommun med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landstingskommun med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommun med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommun med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landstingskommun med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i annan kommun med över 36 000 röstberättigade invånare än Stockholms kommun,

71 i landstingskommun med över 200 000 till och med 300 000 röstberättigade invånare,

101 i Stockholms kommun och i landstingskommun med över 300 000 röstberättigade invånare.

Vid tillämpningen av första stycket skall som röstberättigad anses den som har upptagits i gällande röstlängd. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslut om ändring av antalet fullmäktige. Beslut om ändring av antalet skall tillämpas först när val i hela riket av fullmäktige förrättas nästa gång.

7 § För ledamöterna i fullmäktige skall utses suppleanter.

I kommun bestämmer kommunfullmäktige det antal suppleanter som skall ligga till grund för tillämpningen av bestämmelserna i 14 kap. 19 § vallagen (1972:620) om utseende av suppleanter. Antalet skall utgöra viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen eller, om kommunen har indelats i valkretsar, i varje valkrets. Uppkommer därvid brutet tal, avrundas detta till närmast högre hela tal. Om beslutet skall länsstyrelsen genast underrättas.

Om antalet suppleanter för ledamöterna i landstinget gäller vad som är föreskrivet i vallagen (1972:620).

8 § Rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige tillkommer den som är kyrkobokförd i kommunen och som har uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol har dock ej rösträtt. Den som ej är svensk medborgare har rösträtt endast om han har varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret. Varje röstberättigad har en röst.

Vid val av ledamöter och suppleanter i landsting tillkommer rösträtt var och en som vid val av ledamöter i kommunfullmäktige är röstberättigad i kommun inom landstingskommunen.

Frågan huruvida rösträtt enligt första och andra styckena föreligger avgörs på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

9 § Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljes bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt enligt 8 § första och andra styckena.

Landshövding, länsöverdirektör eller avdelningschef vid länsstyrelse är ej valbar till ledamot eller suppleant. Den som är anställd hos kommunen eller landstingskommunen och som i egenskap av föredragande hos styrelsen eller på grund av andra uppgifter som hör till tjänsten har den ledande ställningen bland kommunens eller landstingskommunens tjänstemän är ej heller valbar.

Upphör ledamot eller suppleant att vara valbar, förfaller hans uppdrag omedelbart. Fullmäktige skall befria ledamot eller suppleant från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl ej talar däremot.

10 § Ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

11 § Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljes för tre tjänstgöringsår, räknat från och med den 1 november det år då valet har skett.

I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då valet har skett.

Om val av ledamöter och suppleanter med anledning av ändring i kommunal eller landstingskommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

12 § I vallagen (1972:620) finns bestämmelser

om kommuns och landstingskommuns indelning i valkretsar och valdistrikt,

om valdag, röstlängd, vals förrättande och avslutande samt

om förfarandet när ledamot i fullmäktige har avgått före den bestämda tjänstgöringstidens utgång och när suppleant för ledamot har inträtt som ledamot i fullmäktige eller av annan anledning har avgått som suppleant.

13 § Fullmäktige väljer för varje tjänstgöringsår vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret bland sina ledamöter en ordförande och en vice ordförande samt, om fullmäktige beslutar det, även en andre vice ordförande. Till dess valen har förrättats, utövas ordförandeskapet av den till tjänstgöringstiden äldste bland ledamöterna eller, om två eller flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid, av den bland dem som är äldst till levnadsåldern.

Kan varken ordföranden, vice ordföranden eller, om sådan har utsetts, andre vice ordföranden närvara vid sammanträde, skall fullmäktige utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

I fråga om ordförandeskapet vid första sammanträdet med fullmäktige som har valts med anledning av ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

14 § Fullmäktige sammanträder enligt den ordning som fullmäktige bestämmer med iakttagande av föreskrifterna i tredje stycket samt i 57 och 68 §§ om tid för handläggning av vissa ärenden. Sammanträde skall även hållas, när styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller ordföranden finner att det behövs.

I landstingskommun bör sammanträde hållas minst fyra gånger varje år.

Vid sammanträde före utgången av december månad förrättas val till de befattningar inom kommunen eller landstingskommunen som blir lediga vid årets slut. Är då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum förrättas valen av de nyvalda fullmäktige.

I Stockholms kommun skall styrelsen samt ordförande och vice ordförande i styrelsen väljas vid första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret.

15 § Kungörelse om sammanträde med fullmäktige utfärdas av ordföranden. Den skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt om de ärenden som skall behandlas. Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdesdagen anslås på kommunens anslagstavla när fråga är om sammanträde med kommunfullmäktige och på landstingskommunens anslagstavla när fråga är om sammanträde med landstinget. Om fullmäktige har bestämt det, skall kungörelsen anslås också på annan plats. Minst en vecka före sammanträdesdagen skall kungörelsen sändas med posten till varje ledamot och suppleant i fullmäktige.

Uppgift om tid och plats för sammanträde samt, om fullmäktige har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera ortstidningar. Vid sammanträde före utgången av december månad avgöres för nästa kalenderår i vilken eller vilka tidningar sådant tillkännagivande skall införas. Därvid bör väljas tidningar som genom spridning inom olika grupper av kommunens eller landstingskommunens medlemmar bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Har vid fattandet av beslut i ämnet förslag om att tillkännagivandet skall införas i annan ortstidning än sådan som omfattas av beslutet varit under omröstning och erhållit minst en tredjedel av rösterna, skall tillkännagivandet införas också i denna tidning.

Fordrar ärende så skyndsam handläggning att kungörande i den ordning som föreskrives i första och andra styckena ej hinnes med, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen före sammanträdesdagen och sändas med posten till varje ledamot och suppleant i fullmäktige så tidigt att den kan antagas komma honom tillhanda inom samma tid.

16 § Är ledamot i fullmäktige hindrad att inställa sig till sammanträde eller att vidare deltaga i sammanträde, inträder i hans ställe den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra. Vad som har sagts om ledamot gäller även suppleant, som har kallats att

tjänstgöra eller som tjänstgör i stället för ledamot.

Ledamot, som inställer sig under pågående sammanträde eller till fortsatt sammanträde, har rätt att tjänstgöra även om suppleant har inträtt i hans ställe. Ledamot, som har avbrutit tjänstgöringen vid sammanträde på grund av annat hinder än jäv, får därefter ej tjänstgöra vid sammanträdet.

Suppleant som har börjat tjänstgöra med stöd av första stycket har företräde till tjänstgöring framför annan suppleant, även om denne står i tur att tjänstgöra enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen. Suppleant, som på grund av att han är jävig i visst ärende avbryter tjänstgöringen vid sammanträde, får åter tjänstgöra sedan ärendet har handlagts.

Är samtliga suppleanter för ledamot i kommunfullmäktige hindrade att inställa sig till sammanträde eller att vidare deltaga i sammanträde, inträder i ledamotens ställe den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har erhållit den första platsen för partiet i valkretsen. Om sådan suppleant ej kan tjänstgöra, inträder den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har erhållit den andra platsen för partiet i valkretsen och så vidare efter samma grund. Är partiets samtliga suppleanter i valkretsen hindrade att inställa sig till sammanträde eller att vidare deltaga i sammanträde, inträder suppleant som har utsetts för partiet i annan valkrets efter den grund som nyss har sagts. Därvid äger suppleant som har utsetts i valkrets där partiets röstetal är högst företräde.

17 § Fullmäktige får handlägga ärende endast om flera än hälften av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige kan dock föreskriva att interpellation och fråga får besvaras, även om antalet närvarande är lägre än vad nu har sagts.

Är närvarande ledamot enligt 18 eller 64 § på grund av jäv hindrad att deltaga i handläggningen av visst ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av hindret ej uppgår till vad som föreskrives i första stycket.

18 § Ledamot i fullmäktige får ej deltaga i handläggning av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. Bestämmelser om jäv i samband med revision finns i 64 §.

19 § Varje ledamot i fullmäktige har en röst.

Rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar men ej i besluten tillkommer

1. ordföranden eller vice ordföranden eller, om andre vice ordförande har utsetts, andre vice ordföranden i styrelsen,

2. ordföranden eller vice ordföranden eller, om andre vice ordförande har utsetts, andre vice ordföranden i annan nämnd eller i beredning vid handläggning av ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och

vid besvarande av interpellation som har ställts till ordföranden i nämnden eller beredningen,

3. ledamot i styrelsen vid besvarande av interpellation som enligt 29 § andra stycket har överlämnats för att besvaras av honom,

4. revisor hos kommunen eller landstingskommunen vid behandling av revisionsberättelsen för den verksamhet som revisionen avser,

5. sådan tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen som avses i 9 § andra stycket samt,

6. i den mån fullmäktige har beslutat det, ledamot eller suppleant i styrelsen eller annan nämnd eller i beredning.

I Stockholms kommun är borgarråd skyldig att närvara vid fullmäktiges sammanträden. Borgarråd får deltaga i överläggningarna och framställa förslag men ej deltaga i besluten.

Fullmäktige får kalla tjänsteman hos den egna kommunen eller den egna landstingskommunen eller särskild sakkunnig för att meddela upplysningar vid sammanträde.

20 § Fullmäktige skall besluta i ärende som har anhängiggjorts av

1. styrelsen eller annan nämnd,

2. ledamot eller, i Stockholms kommun, ledamot eller borgarråd genom motion,

3. regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen eller

4. revisorerna, om ärendet avser förvaltning som har samband med revisionsuppdraget.

Om fullmäktige har föreskrivit det, skall fullmäktige besluta i ärende som har anhängiggjorts av beredning.

21 § Ärende, vari fullmäktige skall besluta, skall beredas av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en beredning som fullmäktige särskilt har utsett för ändamålet.

Om ärende har beretts av annan än den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, skall nämnden eller beredningen få tillfälle att avge yttrande i ärendet innan det avgöres. Styrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som har beretts av annan än styrelsen.

Val får förrättas utan föregående beredning. Ärende som avser ändring av antalet ledamöter i styrelsen eller annan nämnd eller avsägelse från uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen eller annan nämnd behöver ej heller beredas.

22 § Motion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut med anledning av motionen vid sammanträde som hålles inom ett år från det att motionen har väckts. Om beredningen ej kan avslutas inom sådan tid, skall detta och vad som har framkommit vid beredningen anmälas till fullmäktige vid sammanträde inom angivna tid. Fullmäktige får vid behandling av sådan

anmälan avskriva motionen från vidare handläggning.

23 § Om fullmäktige beslutar det, får som ett led i beredningen av ett ärende som det tillkommer fullmäktige att handlägga inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstingskommunen.

24 § Kan sammanträde med fullmäktige ej slutföras på utsatt dag, skall det fortsätta omedelbart eller vid senare tidpunkt. Skall sammanträdet fortsätta vid senare tidpunkt, bestämmer och tillkännager ordföranden genast tid och plats för det fortsatta sammanträdet.

Om fortsättande och avslutande av valförrättning, när val är proportionellt, finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

25 § Ärende skall bordläggas, om det begäres av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. För bordläggning i fråga om val krävs beslut av fullmäktige med vanlig röstövervikt. Detta gäller också om samma ärende skall bordläggas mera än en gång.

Beslutas bordläggning, bestämmer och tillkännager ordföranden genast till vilken dag ärendet skall uppskjutas.

26 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och föredrager ärendena. Det åligger ordföranden att tillse att ärende avgöres endast om föreskrifterna i 15 § om kungörande och i 21 § om beredning har iakttagits i fråga om ärendet.

Även om föreskrifterna i 15 och 21 §§ ej har iakttagits, får ärende avgöras på sammanträdet, om ärendet fordrar skyndsam handläggning och samtliga närvarande ledamöter beslutar att det skall tagas upp till avgörande.

27 § Sedan överläggningen i ett ärende har förklarats avslutad, framställer ordföranden proposition så avfattad, att den kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter till känna vad som enligt hans uppfattning har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om ej omröstning begäres.

Begäres omröstning, skall den verkställas efter upprop och ske öppet utom vid val och i ärende som avser tillsättning av tjänst. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Utgången bestämmes genom enkel röstövervikt, om ej annat är föreskrivet för särskilda fall. Vid lika röstetal för olika meningar sker avgörandet genom lottning, om ärendet avser val eller tillsättning av tjänst och genom ordförandens utslagsröst i övriga ärenden.

28 § Val av styrelse och annan nämnd, av revisorer och revisorssuppleanter som avses i 63 § samt av beredning skall vara proportionellt, om det begäres av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot, vilken erhålles om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet

avser, ökat med 1. Är kvoten ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns särskilda bestämmelser. Vad som sägs om annan nämnd äger i Stockholms kommun ej tillämpning beträffande nämnd som avses i 48 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket gäller också när fullmäktige skall förrätta val av ledamöter eller suppleanter i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse, av revisorer för granskning av sådan styrelses förvaltning eller av suppleanter för revisorerna.

29 § Ledamot i fullmäktige får till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd eller i beredning framställa interpellation i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. I Stockholms kommun får interpellation framställas också till borgarråd. Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellationen får framställas. Interpellationen skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige fattar beslut som nu har sagts.

Fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom ställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen.

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd eller i beredning framställa fråga i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning.

30 § Vid sammanträde skall på ordförandens ansvar föras protokoll. Av protokollet skall framgå vilka ledamöter som har varit närvarande. Protokollet skall, för varje ärende, innehålla en kortfattad redogörelse för ärendets beskaffenhet, uppgift om de förslag och yrkanden i ärendet som ej har återkallats och fullmäktiges beslut i ärendet. Har omröstning ägt rum, skall protokollet innehålla en redogörelse för propositionsordningen och uppgift om hur många som har röstat för eller emot. När omröstning har skett öppet, skall i protokollet anges hur var och en har röstat. Har reservation som avses i 31 § anförts, skall protokollet innehålla uppgift om reservationen.

Protokollet skall justeras av ordföranden och minst två ledamöter som fullmäktige för varje gång utser bland de närvarande. Justeringen skall äga rum senast fjorton dagar efter sammanträdesdagen på tid som ordföranden bestämmer och tillkännager vid sammanträdet. Justering får också verkställas av fullmäktige antingen genast eller vid nästa sammanträde.

Senast på andra dagen efter justeringen skall denna samt uppgift om den plats där protokollet finns tillgängligt tillkännages på anslagstavlan. Tillkännagivandet skall innehålla uppgift om vilken dag det har anslagits. Det får ej avlägsnas före besvärstidens utgång. Bevis om dagen för anslaget skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt. I landstingskommun skall tillkännagivandet införas i de tidningar som avses i 15 § andra stycket.

31 § Den som vid fullmäktiges sammanträde har deltagit i avgörande av ärende får anföra reservation mot det fattade beslutet. Reservation skall anmälas innan sammanträdet avslutas samt, om den närmare utvecklas, avfattas skriftligen och avges senast när protokollet justeras.

32 § Fullmäktiges protokoll och de övriga handlingar som hör till fullmäktiges arkiv skall vårdas och förtecknas. Föreskrifter härom och om arkivvården i övrigt i kommunen eller landstingskommunen meddelas av fullmäktige, i den mån annat ej är särskilt föreskrivet.

33 § Fullmäktiges sammanträden skall vara offentliga. Fullmäktige får dock för visst ärende besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar. Suppleant får närvara vid sådan överläggning.

Ordföranden vakar över ordningen vid sammanträde. Han kan utvisa den som uppträder störande och ej rättar sig efter tillsägelse. Uppstår oordning, som ordföranden ej kan avstyra, får han upplösa sammanträdet.

34 § Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranledes av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

35 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och ärendenas handläggning.

Arbetsordningen skall innehålla bestämmelser om anmälan om hinder för tjänstgöring vid sammanträde, om utsändning av handlingar inför sammanträde, om inkallande av suppleant, om handläggningen av motioner, interpellationer och frågor som avses i 29 § tredje stycket samt om förfarandet vid omröstning.

3 kap. Styrelsen och övriga nämnder m. m.

36 § Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens eller landstingskommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Det åligger vidare styrelsen

1. att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige,
2. att handha den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kommunens eller landstingskommunens egendom i den mån sådan egendomsförvaltning ej har uppdragits åt annan nämnd,
3. att handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej har medgivit

annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning,

4. att verkställa fullmäktiges beslut när verkställigheten ej har uppdragits åt annan,

5. att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden när detta icke på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan,

6. att handha kommunens eller landstingskommunens informationsverksamhet i den mån fullmäktige ej har uppdragit denna åt annan nämnd,

7. att vårda och förteckna kommunens eller landstingskommunens arkiv i den mån dessa för sådant ändamål har överlämnats till styrelsen samt

8. att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i den egna kommunen eller den egna landstingskommunen, när det behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

37 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljes av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock ej vara under fem.

Om suppleanter väljes proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

38 § Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i styrelsen, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 9 § om ledamot och suppleant i fullmäktige motsvarande tillämpning. Den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till styrelsen är dock valbar. Utöver de personer som avses i 9 § andra stycket får ej heller tjänsteman som är chef för verk som hör till styrelsens förvaltningsområde väljas till ledamot eller suppleant i styrelsen.

I Stockholms kommun får borgarråd ej väljas till ledamot eller suppleant.

39 § Ledamot och suppleant i styrelsen har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

40 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljes för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum.

I Stockholms kommun väljes dock ledamöter och suppleanter årligen för tiden intill nästa val vid det sammanträde som avses i 14 § fjärde stycket.

Avgår ledamot som har utsetts vid proportionellt val under tjänstgöringstiden, inträder suppleant, enligt den ordning mellan suppleanterna som har

bestämts vid valet, i ledamotens ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Avgår annan ledamot, förrättas fyllnadsval för återstoden av tjänstgöringstiden.

41 § Fullmäktige utser för den tid som fullmäktige bestämmer bland styrelsens ledamöter en ordförande och en vice ordförande samt, om fullmäktige beslutar det, även en andre vice ordförande. I Stockholms kommun förrättas valen årligen vid det sammanträde som avses i 14 § fjärde stycket för tiden intill nästa val.

Kan varken ordföranden, vice ordföranden eller, om sådan har utsetts, andre vice ordföranden närvara vid sammanträde med styrelsen, skall styrelsen utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

Är ordföranden på grund av sjukdom eller annars för längre tid hindrad att fullgöra sitt uppdrag, får styrelsen förordna ledamot att som ersättare för ordföranden fullgöra dennes uppgifter.

42 § Styrelsen bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas, när minst en tredjedel av styrelsens ledamöter begär det eller ordföranden finner att det behövs.

Styrelsen får kalla ledamot eller suppleant i fullmäktige, i annan nämnd eller i beredning eller tjänsteman hos den egna kommunen eller den egna landstingskommunen eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med styrelsen. Den som har kallats till sammanträde får, om styrelsen medger det, deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

43 § Bestämmelserna i 16 § om suppleants tjänstgöring i fullmäktige äger motsvarande tillämpning beträffande suppleant i styrelsen. Vad som har sagts nu gäller även när ledamot, som ej har utsetts vid proportionellt val, har avgått men fyllnadsval ännu ej har ägt rum.

Suppleant får närvara vid styrelsens sammanträden och skall underrättas om tid och plats för sammanträde.

44 § Styrelsen får handlägga ärende endast om flera än hälften av ledamöterna är närvarande.

Bestämmelserna i 18 § om jäv för ledamot i fullmäktige äger motsvarande tillämpning på ledamot i styrelsen och på annan som har att handlägga ärende hos styrelsen. Den som är jävig får ej närvara vid handläggningen av ärende.

45 § I fråga om förfarandet vid fattande av beslut, förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation äger bestämmelserna i 27, 30 och 31 §§ om fullmäktige motsvarande tillämpning för styrelsen. Protokollet får dock justeras av ordföranden och endast en ytterligare ledamot. Tillkännagivande om justering

behöver ej införas i tidning.

Styrelsens protokoll och de övriga handlingar som hör till styrelsens arkiv skall vårdas och förtecknas enligt de föreskrifter som avses i 32 §.

46 § Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) äger motsvarande tillämpning i ärende hos styrelsen.

Delgivning med styrelsen sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att mottaga delgivning.

47 § Fullmäktige får antaga reglemente med närmare bestämmelser om styrelsens verksamhet.

Styrelsen får, om fullmäktige beslutar det, uppdraga åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen att på styrelsens vägnar besluta i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande med anledning av besvär över styrelsens beslut får dock ej beslutas annat än av styrelsen samfällt.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till styrelsen. Styrelsen bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

48 § Fullmäktige tillsätter nämnder för förvaltning och verkställighet som utövas enligt särskilda författningar. För sådana nämnder gäller vad som föreskrives i dessa författningar.

För förvaltning och verkställighet i övrigt får fullmäktige tillsätta de nämnder som behövs.

Ledamöter och suppleanter i sådan nämnd som avses i andra stycket väljes av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Beträffande sådan nämnd äger i övrigt vad som är föreskrivet i 37 § andra stycket, 38 § första stycket, 39 §, 40 § tredje stycket, 42–47 §§ och, utom i fråga om nämnd i Stockholms kommun, 41 § motsvarande tillämpning.

49 § Fullmäktige får, i den mån annat ej är föreskrivet i lag eller annan författning, besluta att styrelsen eller annan nämnd skall

1. handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som eljest förvaltas av andra nämnder,
2. handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd andra nämnder.

50 § Fullmäktige får besluta att ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen eller annan nämnd eller beredning får närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden, även om han ej är ledamot eller suppleant i styrelsen eller nämnden, och deltaga i överläggningarna men ej i besluten

samt få sin mening antecknad i protokollet.

51 § I fråga om ersättning, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner till ledamot och suppleant i styrelsen och annan nämnd äger bestämmelserna i 34 § motsvarande tillämpning, om ej annat är särskilt föreskrivet.

52 § I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd för tre år vid det sammanträde som avses i 14 § fjärde stycket det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Beträffande valbarhet till borgarråd och verkan av att valbarheten upphör äger bestämmelserna i 9 § om ledamot i fullmäktige motsvarande tillämpning. Vid val av borgarråd skall, om det begäres, varje borgarråd väljas särskilt.

Avgår borgarråd under tjänstgöringstiden, skall nytt val av borgarråd snarast förrättas för återstoden av tjänstgöringstiden. För tiden intill dess nytt val har skett och vid tjänstledighet för borgarråd får styrelsen förordna vikarie.

I fråga om ersättning, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner äger bestämmelserna i 34 § motsvarande tillämpning.

53 § Borgarråden skall närvara vid styrelsens sammanträden och får deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Borgarråden skall bilda en borgarrådsberedning.

Styrelsen utser borgarråd till ordförande i sådan nämnd, som avses i 48 §, om ej annat har föreskrivits i lag eller annan författning eller bestämts av fullmäktige. Borgarråd tjänstgör som ordförande i nämnd intill dess han avgår som borgarråd. Förändras ärendenas fördelning mellan borgarråden, får styrelsen besluta att borgarråds ordförandeuppdrag skall upphöra tidigare. Den som styrelsen enligt 52 § andra stycket har förordnat till vikarie för borgarråd utövar även borgarrådets uppdrag som ordförande i nämnd.

Fullmäktige meddelar närmare föreskrifter om borgarråden.

4 kap. Ekonomisk förvaltning

54 § Vad kommun eller landstingskommun tillhör i fast eller lös egendom bör förvaltas så, att förmögenheten ej minskas.

55 § Kommuns och landstingskommuns medelsbehov skall, i den mån det ej fylles på annat sätt, täckas med skatt som utdebiteras enligt 71 §.

56 § Kommun och landstingskommun skall årligen upprätta budget för nästa kalenderår.

Budgeten skall, med utgångspunkt i ställningen enligt de avslutade räkenskaperna för året före det år som budgeten upprättas, innehålla en plan

för ekonomin under budgetåret. I planen skall redovisas de anslag som skall utgå och täckningen av medelsbehovet med angivande av skattesatsen.

57 § Förslag till budget skall göras upp av styrelsen före oktober månads utgång. Om särskilda förhållanden påkallar det, får budgetförslaget göras upp i november månad. I sådant fall skall styrelsen före oktober månads utgång göra upp förslag till skattesats för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under det följande året. Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

Budgeten fastställes av fullmäktige före november månads utgång. År då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum skall budgeten fastställas av de nyvalda fullmäktige. Kan budgeten till följd av särskilda förhållanden ej fastställas inom den tid som nyss har sagts, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Därvid får fullmäktige, om det finns skäl därtill, fastställa annan skattesats än den som har bestämts tidigare.

Styrelsens förslag till budget skall från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige, vid vilket budgeten skall fastställas, vara tillgängligt för allmänheten på plats som tillkännages i kungörelsen.

58 § Beslutas anslag annat än i samband med att budgeten fastställes, skall beslutet innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget. Kommun och landstingskommun kan besluta att anslag för visst ändamål får, i den mån det ej förbrukas under det år för vilket det har beviljats, användas för avsett ändamål under det följande året. Motsvarande beslut får därefter fattas för ett år i sänder.

59 § Kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tagas i anspråk för annat ändamål än det som fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten fastställes. Medel ur kapitalfond får tagas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det.

60 § Kommun och landstingskommun får taga upp lån med en återbetalningstid av högst fem år samt lån, som enligt uttryckligt beslut skall användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gäller för det äldre lånet.

Vid förvärv av intecknad egendom får kommun och landstingskommun övertaga betalningsansvar även för sådan intecknad skuld som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

För lån i andra fall än som avses i första och andra styckena fordras regeringens medgivande.

Bestämmelserna i första och tredje styckena gäller även borgen.

61 § Regeringen kan föreskriva att kommun eller landstingskommun utan särskilt medgivande får taga upp lån av statsmedel, som beviljas av statlig myndighet, och lån för särskilt angivna ändamål samt att kommun får åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån som av statsmedel beviljas annan än kommunen och ikläda sig borgensansvar för lån av visst slag.

62 § Det åligger styrelsen att föra fortlöpande räkenskaper över de medel som den omhänderhar.

Annan nämnd som omhänderhar medel skall föra räkenskaper i enlighet med anvisningar av styrelsen och årligen inom tid som styrelsen bestämmer till styrelsen avlämna redovisning för sin medelsförvaltning under föregående kalenderår.

När sådan redovisning har lämnats, skall styrelsen inom tid som fullmäktige bestämmer sammanfatta och avsluta räkenskaperna.

5 kap. Revision

63 § Nyvalda fullmäktige väljer under år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum tre eller flera revisorer samt lika många suppleanter för granskning av de tre följande årens verksamhet. Fullmäktige får därvid välja revisorer och suppleanter för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer och suppleanter för varje nämnd eller grupp av nämnder skall dock vara minst tre.

Beträffande valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör, rätt till avsägelse och rätt till ledighet från anställning äger bestämmelserna i 9 och 10 §§ om ledamot i fullmäktige motsvarande tillämpning. Den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till revisor eller suppleant är dock valbar.

I fråga om ersättning, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner till revisor och revisorssuppleant äger bestämmelserna i 34 § motsvarande tillämpning.

64 § Den som är ledamot eller suppleant i styrelsen eller annars är redovisningsskyldig till kommunen eller landstingskommunen eller sådan den redovisningsskyldiga närstående, som avses i 18 §, får ej vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten och ej heller deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan verksamhet eller i handläggningen av ärende om ansvarsfrihet för verksamheten. Ordföranden och vice ordföranden i styrelse eller annan nämnd, vars verksamhet granskningen gäller, får utan hinder av vad nu har sagts och även om de ej är ledamöter i fullmäktige deltaga i fullmäktiges överläggning, när revisionsberättelse som avser granskningen behandlas.

65 § Revisorerna granskar styrelsens och övriga nämnders verksamhet. De prövar om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig.

Revisor har rätt att av nämnd erhålla de uppgifter och upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Revisor får när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar som nämnd omhänderhar samt taga del av räkenskaper och andra handlingar som berör nämnds verksamhet.

Vad som har sagts om nämnd gäller i tillämpliga delar om beredning.

66 § Revisorerna utövar, om fullmäktige ej bestämmer annat, själva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Beslut som revisorerna fattar angående förvaltningen skall upptagas i protokoll. Bestämmelserna i 45 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen äger motsvarande tillämpning.

67 § Revisorerna skall årligen till fullmäktige avge berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående året. Av berättelsen skall framgå om anmärkning beträffande den granskade verksamheten föreligger eller ej. Framställes anmärkning, skall anledningen till denna anges i berättelsen. Revisionsberättelsen skall innehålla särskilt uttalande i frågan om ansvarsfrihet tillstyrkes eller ej.

68 § Sedan förklaringar har inhämtats över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen, skall fullmäktige vid sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller åtgärd för att bevara kommunens eller landstingskommunens rätt skall vidtagas. Väckes ej talan inom ett år från det att revisionsberättelsen framlades på sammanträde med fullmäktige, anses ansvarsfrihet beviljad. Utan hinder av att ansvarsfrihet har beviljats får talan föras beträffande skada på grund av brottslig handling, om ej ansvarsfriheten uppenbarligen avsåg även den skadan.

69 § Fullmäktige kan meddela närmare föreskrifter om revisionen.

6 kap. Skatt till kommun och landstingskommun

70 § Om skyldighet att erlägga kommunalskatt föreskrives i kommunalskattelagen (1928:370).

Var och en som är skattskyldig till kommun inom landstingskommun är också skyldig att erlägga landstingsskatt.

71 § Kommunalskatt och landstingsskatt utdebiteras i förhållande till de

skattekronor och skatteören som vid senaste taxering har påförts de skattskyldiga.

Den skattesats som har bestämts för visst år skall tillämpas vid fastställandet dels av sådan kommunalskatt och landstingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under detta år, dels av sådan kommunalskatt och landstingsskatt som ingår i slutlig skatt på grund av det följande årets taxering.

Har enligt 57 § annan skattesats slutligt fastställts än som har bestämts tidigare, skall den kommunalskatt eller landstingsskatt, som ingår i den preliminära skatten för inkomst under det följande året, utgå efter den tidigare bestämda skattesatsen. Den kommunalskatt och landstingsskatt, som ingår i slutlig skatt på grund av det därnäst följande årets taxering, skall utgå efter den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

72 § När budgeten har fastställts, skall styrelsen ofördröjligen underrätta länsstyrelsen och vederbörande lokala skattemyndighet om den skattesats som har bestämts för det följande året. Samtidigt skall styrelsen underrätta länsstyrelsen om det sammanlagda belopp, som för nämnda år har beslutats till utdebitering på grundval av det löpande årets taxering till kommunal inkomstskatt.

Har budgeten ej fastställts inom tid som anges i 57 § andra stycket första punkten, skall så snart skattesatsen för den preliminära skatten har fastställts särskild underrättelse härom lämnas till riksskatteverket, länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten.

Har fullmäktige ej före utgången av oktober månad fattat beslut om utdebitering, skall styrelsen ofördröjligen underrätta riksskatteverket, länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten om styrelsens förslag till skattesats.

I annan kommun än Stockholms kommun skall styrelsen också underrätta länsstyrelsen om beslut om utdebitering till församling inom kommunen.

73 § Kommun är berättigad att för visst år av staten uppbära kommunalskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i kommunen för året, beräknat efter den skattesats som har bestämts för det föregående året. Vid beräkningen av antalet skattekronor och skatteören beaktas bestämmelserna i 2 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

Har enligt 57 § annan skattesats slutligt fastställts än som har bestämts tidigare, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

Kommun är berättigad att av staten såsom förskott uppbära det belopp som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år (taxeringsår) rörande

taxering till kommunal inkomstskatt har beslutats till utdebitering för det kommande året. Vid beräkningen av förskottsbeloppet justeras antalet skattekronor och skatteören enligt 2 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt. Vad som har beslutats till utdebitering ingår i kommunens fordran hos staten vid ingången av året näst efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den kommunalskatt, som kommunen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det år, då förskottet enligt bestämmelserna i femte stycket utanordnas.

Är antalet hos länsstyrelsen registrerade kyrkobokförda invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än det var vid mitten av augusti månad två år tidigare, skall förskott, beräknat enligt tredje stycket, ökas i förhållande till ökningen i kommunens invånarantal mellan de angivna tidpunkterna. Sådant ökat förskott ingår i kommunens fordran hos staten och avräknas enligt andra stycket. Länsstyrelsen skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande uppräknade skatteunderlag, som skall ligga till grund för beräkningen.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos staten enligt föreskrifterna i denna paragraf, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till kommunen med en sjättedel på åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som har utbetalats i november månad det föregående året; dock får länsstyrelsen, när särskilda skäl föranleder det, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om det belopp som utbetalades i januari månad icke motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranledes härav ske i fråga om det belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om kommunalskatt äger motsvarande tillämpning i fråga om landstingsskatt.

74 § Länsstyrelsen skall senast den 8 mars till styrelsen överlämna redovisning för det föregående året över kommunen eller landstingskommunen tillkommande och till styrelsen utanordnad skatt. Närmare föreskrifter om sådan redovisning meddelas av regeringen.

7 kap. Understallning, kommunalbesvär och besvärsnämnd

75 § Kommunfullmäktiges beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter, grundpenningar eller sluss-, kanal- eller andra farledsavgifter skall för att vinna bindande kraft prövas och fastställas av regeringen.

Fastställelse av beslut, som avses i första stycket, får meddelas även av myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen får även föreskriva att

i rörelse, för vilken avgifter enligt första stycket har blivit fastställda, avgifterna och övriga intäkter får användas endast för rörelsens direkta behov, om ej myndighet som regeringen bestämmer medger att medlen användes för annat ändamål.

Om vissa andra beslut, som skall underställas regeringens prövning, finns bestämmelser i 59 och 60 §§.

Beslut, som skall underställas regeringens prövning, skall insändas till länsstyrelsen, som skall överlämna handlingarna med eget yttrande till regeringen.

76 § Över beslut av kommunfullmäktige får, om annat ej är särskilt föreskrivet, medlem av kommunen anföra besvär hos länsstyrelsen. Sådan talan får grundas endast på att beslutet ej har tillkommit i laga ordning, står i strid mot lag eller annan författning, på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges befogenhet, kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.

Besvärshandling skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. Besvärshandlingen skall vara åtföljd av det överklagade beslutet och bevis om dagen för anslaget. Besvär som ej har anförts i rätt tid upptages ej till prövning.

Över beslut av landsting får, om annat ej är särskilt föreskrivet, medlem av landstingskommunen anföra besvär hos regeringsrätten. Besvärshandling tillställes regeringsrätten. I övrigt äger bestämmelserna i första och andra styckena motsvarande tillämpning på sådan talan.

77 § I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd skall bestämmelserna i 76 § om besvär över beslut av kommunfullmäktige äga motsvarande tillämpning, om annat ej sägs i 78 § eller är särskilt föreskrivet. I fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskottet eller annan landstingskommunal nämnd skall bestämmelserna i 76 § om besvär över beslut av landsting äga motsvarande tillämpning, om annat ej sägs i 78 § eller är särskilt föreskrivet. Mot beslut av rent förberedande eller rent verkställande art får talan dock ej föras.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 47 §. I fråga om beslut, som ej har protokollförts särskilt, räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll, som har förts vid det sammanträde med styrelsen eller nämnden varvid beslutet har anmälts, har tillkännagetts på anslagstavlan.

Vad som sägs i första stycket gäller också i fråga om besvär över sådant beslut av revisorerna som avses i 66 §.

78 § Kommun och landstingskommun får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds eller revisorernas beslut

om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om talan mot beslutet annars skulle ha förts enligt 77 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) äger motsvarande tillämpning i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av fullmäktige.

Om annat ej föreskrives i reglementet, äger bestämmelserna i 48 § tredje stycket, med undantag av hänvisningen till 44 § andra stycket och 46 § första stycket, motsvarande tillämpning på besvärsnämnd.

Finns besvärsnämnd, får den som är missnöjd med beslut som avses i första stycket anföra besvär hos nämnden inom den tid, som föreskrives i 76 § andra stycket och 77 § andra stycket.

Beträffande talan mot besvärsnämnds beslut äger bestämmelserna i 76 § motsvarande tillämpning. Till stöd för dylik talan får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund som sägs i 76 §.

79 § Har besvär anförts hos länsstyrelsen, kan länsstyrelsen förbjuda att det överklagade beslutet verkställes.

80 § Över länsstyrelsens beslut får, om annat ej är särskilt föreskrivet, besvär anföras hos regeringsrätten. Talan mot beslut av länsstyrelsen som har gått klaganden emot får föras endast av denne. Talan mot beslut, varigenom länsstyrelsen har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställes, får föras av kommunen och medlem av kommunen. Besvärshandlingen skall ha kommit in till regeringsrätten inom tre veckor från den dag då den som vill anföra besvär fick del av beslutet. Har länsstyrelsens beslut gått klaganden emot, skall han underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet.

81 § Har beslut av fullmäktige blivit upphävt genom avgörande som äger laga kraft och har beslutet redan verkställts, åligger det fullmäktige att föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Första stycket äger motsvarande tillämpning i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd eller av revisorerna.

Om ikraftträdandet av denna lag finns bestämmelser i lagen (1976:000) om införande av kommunallagen (1976:000).

2 Förslag till
Lag om införande av kommunallagen (1976:000)

Härigenom föreskrives följande.

1 § Kommunnallagen (1976:000) och denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

2 § Genom kommunallagen (1976:000) upphäves

1. kommunallagen (1953:753),
2. lagen (1953:754) om införande av kommunallagen,
3. landstingslagen (1954:319),
4. lagen (1954:320) om införande av landstingslagen,
5. kommunallagen (1957:50) för Stockholm och
6. lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun.

3 § Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i kommunallagen (1976:000) eller denna lag tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

4 § Bestämmelserna i kommunallagen (1976:000) om att suppleanter skall utses för ledamöterna i kommunfullmäktige tillämpas första gången vid val som avser tiden efter utgången av oktober 1979. Bestämmelserna i nämnda lag om att suppleanter skall utses för ledamöterna i sådan nämnd som avses i 48 § andra stycket samma lag tillämpas första gången vid val som avser tiden efter utgången av år 1979.

5 § Tjänstgöringstiderna för ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige i andra kommuner än Stockholms kommun och i landsting, som har valts enligt äldre bestämmelser, upphör vid utgången av oktober 1979.

6 § Första tjänstgöringsåret för ledamöter och suppleanter som avses i 5 § upphör vid utgången av oktober 1977. Vid samma tidpunkt upphör tjänstgöringstiderna för ordförande, vice ordförande och andre vice ordförande i kommunfullmäktige i andra kommuner än Stockholms kommun samt i landsting.

Bestämmelserna i 13 § första stycket kommunallagen (1976:000) medför ej att nytt val av ordförande, vice ordförande eller andre vice ordförande i kommunfullmäktige eller landsting skall äga rum vid kommunfullmäktiges eller landstingets första sammanträde under år 1977. Vid detta sammanträde får andre vice ordförande i kommunfullmäktige eller landsting väljas, om andre vice ordförande ej redan är utsedd. I Stockholms kommun får utan hinder av föreskriften i 41 § kommunallagen (1976:000) om tid för sådant

val väljas andre vice ordförande i kommunstyrelsen för tiden intill det val som skall äga rum vid kommunfullmäktiges första sammanträde under det tjänstgöringsår som börjar den 15 oktober 1977.

7 § Bestämmelserna i 16 § fjäde stycket kommunallagen (1976:000) om suppleants tjänstgöring i kommunfullmäktige tillämpas först efter utgången av oktober 1979.

8 § Bestämmelserna i 52 och 63 §§ kommunallagen (1976:000) om valbarhet och verkan av att valbarheten upphör tillämpas ej i fråga om borgarråd i Stockholms kommun, revisor eller revisorssuppleant som har valts med stöd av äldre bestämmelser.

9 § Bestämmelserna i 63 § första stycket första punkten kommunallagen (1976:000) om val av revisorer och suppleanter tillämpas första gången vid val som avser tid efter utgången av år 1979. Kommunfullmäktige och landsting väljer år 1977 tre eller flera revisorer samt lika många suppleanter för granskning av de två följande årens verksamhet.

10 § Föreskrifter som avses i 32 och 35 §§ kommunallagen (1976:000) behöver ej meddelas före utgången av år 1977. I landstingskommun gäller äldre bestämmelser om arbetsordning intill dess föreskrifter som avses i 35 § nämnda lag har meddelats.

11 § I fråga om förvaltningsutskottets rätt att företräda landstinget mellan dess sammanträden får äldre bestämmelser tillämpas intill utgången av år 1977.

12 § Bestämmelserna i 73 § fjärde stycket kommunallagen (1976:000) om ökat förskott gäller i fråga om år 1977 endast om och till den del befolkningsökningen i kommunen eller landstingskommunen mellan de tidpunkter som anges i lagrummet överstiger en procent.

13 § Har besvärshandling som avses i 76 § tredje stycket kommunallagen (1976:000) kommit in till länsstyrelsen men ej till regeringsrätten före besvärstidens utgång och har det överklagade beslutet meddelats före den 1 januari 1977, skall regeringsrätten ändå upptaga besvären till prövning.

14 § Bestämmelserna i 8 § lagen (1953:754) om införande av kommunallagen gäller fortfarande.

15 § Rikets indelning i landstingskommuner ändras ej genom kommunallagen (1976:000).

16 § I Stockholms kommun får drätselnämnd alltjämt behållas.

Utan hinder av 36 § 3 kommunallagen (1976:000) skall drätselnämnden handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej har medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning. Drätselnämnden skall fullgöra de uppgifter i fråga om räkenskapsföringen som annars ankommer på kommunstyrelsen. Bestämmelserna i 62 § kommunallagen om styrelsen skall därvid i stället gälla drätselnämnden.

Beträffande drätselnämnden äger i övrigt bestämmelserna i 48 § tredje stycket kommunallagen (1976:000) motsvarande tillämpning. Ordföranden i borgarrådsberedningen skall vara ordförande i drätselnämnden.

17 § I landstingskommun där förvaltningsutskottets uppgifter är fördelade på avdelningar av utskottet får denna ordning alltjämt behållas. Landstinget får i reglemente för förvaltningsutskottet föreskriva att dessa avdelningar skall utses av landstinget genom särskilda val. Beträffande avdelning äger bestämmelserna om styrelsen i 41 § andra stycket och 42–47 §§ kommunallagen (1976:000) motsvarande tillämpning. Avdelningen utser själv inom sig ordförande och vice ordförande. Det ankommer på utskottet samfällt att göra upp förslag till budget.

3 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1957:281) om kommunalförbund[1]

dels att 18 § skall upphöra att gälla,

dels att i 17 § uttrycket "utgifts- och inkomststat" skall bytas ut mot "budget",

dels att 3–5, 7–9, 12, 16, 19, 20 och 35 §§ samt rubrikerna närmast före 16 och 35 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
Kommunalförbunds beslutanderätt utövas av förbundets fullmäktige.	
Förvaltning och verkställighet tillkomma förbundets styrelse och *särskilt tillsatta* nämnder.	Förvaltning och verkställighet tillkomma förbundets styrelse och *övriga* nämnder. *Nämnderna bereda även ärenden som skola avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.*
	4 §[2]
För kommunalförbund skall finnas förbundsordning, vilken skall innehålla bestämmelser om	
1) förbundets ändamål och medlemmar;	
2) förbundets benämning och den ort, där förbundet skall hava sitt säte;	
3) fullmäktiges antal och det antal ledamöter i fullmäktige varje medlem skall utse;	
4) antalet ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse samt, därest styrelsen jämväl skall utgöra i särskild författning angiven nämnd, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet för utseende av ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid;	
5) den rätt att upptaga lån eller ingå borgen, som finnes böra medgivas förbundet, med angivande av det högsta sammanlagda belopp, intill vilket lån må upptagas eller borgen tecknas, och i vad mån lån eller borgen som ej fordrar *Konungens* medgivande må förekomma;	5) den rätt att upptaga lån eller ingå borgen, som finnes böra medgivas förbundet, med angivande av det högsta sammanlagda belopp, intill vilket lån må upptagas eller borgen tecknas, och i vad mån lån eller borgen som ej fordrar *regeringens* medgivande må förekomma;

[1] Senaste lydelse av 18 §: 1964:45.

[2] Senaste lydelse 1964:45.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

6) den rätt till fondbildning, som finnes böra medgivas förbundet;

7) medlems andel i förbundets tillgångar samt vad i övrigt finnes erforderligt för ordnande av de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar;

8) särskilt villkor för medlems utträde ur förbundet och uppgörelse, som i anledning därav må erfordras;

9) särskilt villkor för upplösning av förbundet;

10) grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar; samt

11) vad i övrigt må vara nödigt för ordnande av förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Förbundsordning skall vidare innehålla bestämmelser om grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens ordnande och fortsatta bedrivande samt den begränsning av denna skyldighet som skall förekomma. I förbundsordning för förbund, som skall handhava angelägenhet, vilken det enligt särskild författning åligger kommun att vårda, må dock icke, såvitt angår sådan angelägenhet, intagas bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel.

Därest förbund skall handhava flera angelägenheter, skall i förbundsordningen angivas, huruvida i förbundet skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder, samt i det senare fallet vilka av förbundets angelägenheter, som skola omhänderhavas av de olika förvaltningsorganen.

Därest förbund har sitt säte inom kommun, som icke tillhör förbundet, skall i förbundsordningen angivas, å vilken kommuns anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske.

I förbundsordningen må bestämmas att suppleanter skola utses för fullmäktige. I sådant fall skall i förbundsordningen även bestämmas suppleanternas antal och det antal suppleanter som varje medlem skall utse.

5 §[3]

Vad i 7 § tredje och fjärde styckena, 11 § första och tredje styckena, 12, 14 samt 15–28 §§ kommunallagen *är stadgat om kommunfullmäktige skall* äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds fullmäktige.

Bestämmelserna i 9 § tredje stycket, 10 §, 13 § andra stycket och 15–34 §§ kommunallagen *(1976:000)* äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunförbunds fullmäktige. *Bestämmelserna i 16 § nämnda lag tillämpas dock endast om suppleanter för fullmäktige har utsetts.*

[3] Senaste lydelse 1969:769.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §	
Förbundsfullmäktige väljas av medlemmarnas fullmäktige.	Förbundsfullmäktige *och suppleanter* väljas av medlemmarnas fullmäktige.
Då medlem skall utse mer än en fullmäktig, skall valet vara proportionellt, därest det begäres av minst så många *väljande*, som motsvara *det tal, vilket* erhålles, om *samtliga väljandes antal* delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val är särskilt stadgat.	Då medlem skall utse mer än en fullmäktig *eller mer än en suppleant*, skall valet vara proportionellt, därest det begäres av minst så många *ledamöter*, som motsvara *den kvot, vilken* erhålles, om *antalet närvarande ledamöter* delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. *Är kvoten ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal.* Om förfarandet vid sådant proportionellt val är särskilt stadgat.
Förbundsmedlem må till fullmäktig i förbundet välja allenast ledamot *av* förbundsmedlemmens fullmäktige.	Förbundsmedlem må till fullmäktig *eller suppleant* i förbundet välja allenast ledamot *eller suppleant i* förbundsmedlemmens fullmäktige. *Den omständigheten att tjänstgöringstiden för ledamöter och suppleanter i förbundsmedlems fullmäktige upphör vid utgången av oktober månad år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum medför ej att uppdrag som ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige upphör före tjänstgöringstidens utgång.* *Om suppleanter ej väljas proportionellt, skall vid valet även bestämmas i vilken ordning de skola inkallas till tjänstgöring.*

Vad i denna paragrad stadgas om medlems fullmäktige skall i fråga om landstingskommun gälla landstinget.

8 §	
1 mom.[4] Förbundsfullmäktige väljas för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då *allmänna kommunalval* ägt rum.	1 mom. Förbundsfullmäktige *och suppleanter* väljas för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då *val i hela riket av kommunfullmäktige* ägt rum.

[4] Senaste lydelse: 1969:769.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Val av förbundsfullmäktige förrättas vid sammanträde som avses i 13 § *fjärde* stycket kommunallagen *av de nyvalda kommunfullmäktige eller om valet förrättas av landsting, vid sammanträde som avses i 19 § andra stycket landstingslagen av det nyvalda landstinget.*	Val av förbundsfullmäktige *och suppleanter* förrättas vid sammanträde som avses i 13 § *första* stycket kommunallagen *(1976:000) år då val i hela riket av kommunfullmäktige ägt rum.*
2 m o m. Då val av förbundsfullmäktige sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar.	2 m o m. Då val av förbundsfullmäktige *och suppleanter* sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar.

Underrättelse om val, som sker första gången, skall, med angivande av de valdas namn och postadress, ofördröjligen insändas till länsstyrelsen, som förordnar en av fullmäktige att utfärda kungörelse om fullmäktiges första sammanträde och där föra ordet, till dess ordförande valts.

3 m o m. Avgår fullmäktig under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, anställer den medlem, som utsett honom, fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.	3 m o m. *Avgår förbundsfullmäktig som utsetts vid proportionellt val under tjänstgöringstiden och har suppleanter för fullmäktige utsetts, inträder suppleant i den avgångnes ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Suppleanterna inträda i den ordning som har bestämts vid valet.* Avgår fullmäktig *i annat fall* under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, anställer den medlem, som utsett honom, fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.
	4 m o m. *Förbundsfullmäktige välja varje år för nästa kalenderår bland sig en ordförande och en vice ordförande samt, om fullmäktige besluta det, även en andre vice ordförande.*

4 m o m.[5] Vid sammanträde som under år, då val av fullmäktige i förbundet ägt rum, hålles med de nyvalda fullmäktige utövas ordförandeskapet av den som enligt 9 § väljs till ordförande för nästkommande år. Intill dess valet förrättats, utövas ordförandeskapet av den som fullmäktige därtill särskilt utsett.

[5] Senaste lydelse 1969:769.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

Då val av ordförande och vice ordförande ske första gången, skola de, om förbundet träder i verksamhet i annan tid än vid årsskifte, avse tiden från valens förrättande till utgången av det år, under vilket valen ägt rum.

9 §[6]

Sammanträden skola av fullmäktige hållas enligt ordning, som bestämmes av fullmäktige. Sammanträde skall ock hållas, när länsstyrelsen därom förordnar eller förbundets styrelse eller de flesta av fullmäktige det begära eller ordföranden finner det nödigt.

Vid sammanträde före utgången av juni månad fattas beslut i anledning av berättelsen om föregående årets räkenskaper och förvaltning.

Vid sammanträde i augusti månad fastställes förbundets utgifts- och inkomststat.

Vid sammanträde före utgången av december månad förrättas val till de befattningar inom förbundet, vilka vid årets slut bliva lediga. Är då val av förbundsfullmäktige ägt rum förrättas valen av de nyvalda fullmäktige. Dessa förrätta även andra val, avseende tid efter utgången av nämnda år, vilka ankomma på fullmäktige.

Bestämmelserna i 14 § första och tredje styckena kommunallagen (1976:000) om fullmäktiges sammanträden äga motsvarande tillämpning på förbundsfullmäktiges sammanträden. I fråga om tid för sammanträde för fastställelse av förbundets budget skall dock gälla vad som sägs i 16 § denna lag.

12 §[7]

Där ej annat är särskilt föreskrivet, *skall vad i 30 §, 31 § första stycket första punkten och andra stycket samt 32–46 §§* kommunallagen *är stadgat om kommunstyrelse och övriga nämnder m. m. äga* motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder m. m.

Där ej annat är särskilt föreskrivet, *äga 36–51 §§* kommunallagen *(1976:000)* motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder m. m.

[6] Senaste lydelse 1969:769.
[7] Senaste lydelse 1969:769.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om kommunalförbunds drätsel	**Om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning och revision**
	16 §
Vad i 50 §, 52 § första stycket, 53 §, 54 § andra och tredje styckena, 57 § första och andra styckena, 59 § första stycket, 61 §, 62 § första, andra och tredje styckena, 63 och 64 §§, 65 § första punkten samt 66 § kommunallagen *är stadgat om kommuns drätsel skall* äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds *drätsel.*	*Bestämmelserna i 54 och 56 §§, 57 § tredje stycket samt 58–69 §§* kommunallagen *(1976:000)* äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds *ekonomiska förvaltning och revision.*
Förslag till *utgifts- och inkomststat* skall uppgöras av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder skola, inom tid som bestämmes av styrelsen, till denna ingiva sina särskilda *statförslag.*	Förslag till *budget* skall uppgöras av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder skola, inom tid som bestämmes av styrelsen, till denna ingiva sina särskilda *budgetförslag.*
I förbundsordning må medgivas, att 55 § 1 mom. och 56 § kommunallagen helt eller delvis skola äga motsvarande tillämpning å kommunalförbund.	*Innan förslaget till budget uppgöres, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser.*
	Vid sammanträde med förbundsfullmäktige före utgången av september månad fastställes kommunalförbundets budget.
I nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde, och skall valet avse tiden från valets förrättande till *utgången av det år, då valet skett.*	I nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde, och skall valet avse *granskning av verksamheten under* tiden från valets förrättande till *dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.*
	19 §
Revisionsberättelse skall jämte de förklaringar över framställda anmärkningar, som förbundsfullmäktiges ordförande infordrar, framläggas till granskning och avgörande hos fullmäktige vid sammanträde före utgången av juni månad.	
Avskrift av *berättelsen* jämte in-	Avskrift av *revisionsberättelsen*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
fordrade förklaringar skall *minst två veckor före sammanträdet* tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser.	jämte infordrade förklaringar skall tillställas förbundsmedelmmarnas styrelser *minst två veckor före det sammanträde, då berättelsen framlägges för förbundsfullmäktige.*
	20 §[8]
Vad i 74 § fjärde stycket 75 § andra och tredje styckena samt 76–78 §§ kommunallagen *(1953:753) är stadgat skall* äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbund. Ingår landstingskommun i förbundet, skall *dock i fråga* om besvär *och besvärsnämnd vad i 78 § landstingslagen (1954:319) sägs äga motsvarande tillämpning.* Besvärsrätt tillkommer såväl *till* förbundet *ansluten kommun* som medlem av *sådan* kommun.	*Bestämmelserna i 75–81 §§* kommunallagen *(1976:000)* äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbund. Ingår landstingskommun i förbundet, skall *därvid tillämpas de bestämmelser, som avser landstingskommun.* Besvärsrätt tillkommer såväl *mellan av* förbundet som medlem av kommun *som ingår i förbundet.*
Om fullföljd av talan mot länsstyrelsens beslut i vissa fall	**Om behörig länsstyrelse och besvär över länsstyrelses beslut i vissa fall**
	35 §
	Ärende som enligt denna lag skall prövas av länsstyrelse handlägges av länsstyrelsen i det län där förbundsstyrelsen har eller skall ha sitt säte.
Över beslut, som meddelats av länsstyrelse i fråga om kommunförbunds bildande, ändring eller upplösning eller i ärende, som därmed äger samband, må besvär anföras hos *Konungen.*	Över beslut som meddelats av länsstyrelse i fråga om kommunalförbunds bildande, ändring eller upplösning eller i ärende, som därmed äger samband, må besvär anföras hos *regeringen.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

2. För tiden intill utgången av år 1979 får val av suppleanter för förbundsfullmäktige förrättas vid annat sammanträde än som anges i 8 § 1 mom.

3. Bestämmelserna i 8–10 och 13 §§ lagen (1976:000) om införande av kommunallagen (1976:000) äger motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbund.

[8] Senaste lydelse 1971:1167.

4 Förslag till Lag om ändring i vallagen (1972:620)

Härigenom föreskrives i fråga om vallagen (1972:620)

dels att i lagen ordet "landstingsman" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "landstingsledamot" i motsvarande form,

dels att 2 kap. 5 § samt 14 kap. 3, 15a, 17, 19 och 21 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 2 kap. 6–11 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	5 §[1]
I landstingslagen (1954:319), kommunallagen (1953:753) och kommunallagen (1957:50) för Stockholm finns bestämmelser om landstingskommuns och kommuns indelning i valkretsar. I landstingslagen finns också bestämmelser om fördelning av fasta valkretsmandat på valkretsar.	*För val av landstingsledamöter indelas landstingskommunen i valkretsar. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.*
	6 §
	Valkrets skall omfatta en eller flera kommuner. Om det föranledes av andra stycket 1 eller en lämpligare valkretsindelning därigenom eljest erhålles, får dock kommun delas i två eller flera valkretsar eller del av kommun sammanföras med annan kommun, del av annan kommun eller delar av andra kommuner till en valkrets.
	Valkrets bör utformas så att den
	1. kan beräknas komma att enligt bestämmelserna i 8 § tilldelas minst åtta fasta valkretsmandat,
	2. kan omslutas av en sammanhängande gränslinje.
	Delas kommun i två eller flera valkretsar för val av landstingsledamöter

[1] Senaste lydelse 1975:474.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	och är kommunen indelad i valkretsar för val av kommunfullmäktige, skall iakttagas, att gräns för valkrets för val av landstingsledamöter skall sammanfalla med gräns för valkrets för val av fullmäktige.
	7 §
	Indelningen i valkretsar bestämmes av landstinget, sedan kommunerna har beretts tillfälle att yttra sig. Mot landstingets beslut får talan ej föras.
	Beslut om indelning i valkretsar meddelas, om ej regeringen föreskriver annat, före utgången av oktober året före det år då val av landstingsledamöter första gången skall äga rum enligt den beslutade indelningen.
	Beslut om indelning i valkretsar skall för att vinna bindande kraft prövas och fastställas av länsstyrelsen. Mot länsstyrelsens beslut föres talan hos valprövningsnämnden genom besvär. Mot valprövningsnämndens beslut får talan ej föras.
	8 §
	Mandaten i landstinget utgöres av fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. Nio tiondelar av mandaten är fasta valkretsmandat. Det brutna tal som uppkommer vid fastställandet av antalet fasta valkretsmandat avrundas till närmast lägre hela tal. Återstående mandat är utjämningsmandat.
	Länsstyrelsen fastställer antalet fasta valkretsmandat i varje valkrets före utgången av april varje år då val av landstingsledamöter skall äga rum, om ej regeringen föreskriver annan tid för beslutet. Härvid tillföres valkretsen ett mandat för varje gång som antalet röstberättigade i valkretsen är jämnt del-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

bart med det tal som erhålles, när antalet röstberättigade i landstingskommunen delas med antalet fasta valkretsmandat där. De fasta valkretsmandat som härefter återstår tillföres valkretsarna efter storleken av de överskott som har uppkommit vid denna fördelning. Mellan lika överskottstal avgöres företrädet genom lottning.

Vid tillämpning av andra stycket skall som röstberättigad anses den som har upptagits i gällande röstlängd.

Mot länsstyrelsens beslut enligt denna paragraf föres talan hos valprövningsnämnden genom besvär. Mot valprövningsnämndens beslut får talan ej föras.

9 §

För val av kommunfullmäktige skall kommun indelas i valkretsar, om i kommunen finnas flera än 24 000 röstberättigade invånare eller för kommunen skall utses minst 51 fullmäktige. Överstiger antalet röstberättigade invånare i kommun 6 000 får kommunen indelas i valkretsar. Annan kommun får indelas i valkretsar endast om synnerliga skäl föreligger på grund av kommunens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets. Som röstberättigad anses den som har upptagits i gällande röstlängd.

Vid valkretsindelning iakttages att valkretsarna

1. skall utformas så att varje krets kan beräknas komma att enligt bestämmelserna i 10 § utse minst femton kommunfullmäktige,

2. om det är möjligt, skall utformas så att varje krets kan omslutas med en sammanhängande gränslinje,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3. skall utformas så att territoriell församling, om det är möjligt, lämnas odelad och icke i något fall delas på flera än två kretsar och

4. i den mån det kan ske utan olägenhet skall utformas så att antalet fullmäktige för hela kommunen kan beräknas bli lika fördelat på de särskilda kretsarna.

10 §

I varje valkrets väljes en kommunfullmäktig för varje gång som antalet röstberättigade i valkretsen är jämnt delbart med det tal som erhålles, när antalet röstberättigade i kommunen delas med antalet fullmäktige för hela kommunen. Om det antal fullmäktige som skall utses enligt denna regel ej uppgår till det för kommunen bestämda antalet, skall för att detta antal skall kunna uppnås de valkretsar i vilka antalet röstberättigade mest överskjuter de tal som enligt regeln är bestämmande för fullmäktiges antal inom valkretsarna vara berättigade att var för sig i ordning efter överskottens storlek välja ytterligare en fullmäktig. Är överskottstalen lika för två eller flera valkretsar, avgöres företrädet genom lottning. Som röstberättigad anses den som har upptagits i gällande röstlängd.

11 §

Kommunfullmäktige får göra framställning hos länsstyrelsen om indelning i valkretsar. Länsstyrelsen får förordna om valkretsindelning, även om sådan framställning ej har gjorts. I sådant fall skall kommunfullmäktige beredas tillfälle att avge yttrande i ärendet.

Beslut om indelning i valkretsar skall meddelas före utgången av oktober

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	året före det år, under vilket beslutet skall träda i tillämpning. Det antal fullmäktige, som varje valkrets skall utse, fastställes av länsstyrelsen det år, då valet skall äga rum, före april månads utgång med giltighet för den period som valet avser. Uppgår därvid i någon valkrets det antal fullmäktige, som kretsen äger utse enligt de grunder som anges i 10 §, icke till femton, skall antalet, med motsvarande jämkning av antalet fullmäktige i övriga kretsar, likväl bestämmas till femton. I sådant fall skall valkretsindelningen omprövas före nästa val.
	Mot länsstyrelsens beslut enligt denna paragraf föres talan hos valprövningsnämnden genom besvär. Mot valprövningsnämndens beslut får talan ej föras.

14 kap.

3 §[2]

I fråga om riksdagsval bestämmer länsstyrelsen ordningen mellan kandidatnamnen på partiernas valsedlar i valkretsen i den utsträckning som behövs för utseende av riksdagsledamöter och ersättare för dem.

I fråga om landstings- och kommunfullmäktigval fördelar länsstyrelsen platserna mellan partierna. Platserna fördelas i fråga om kommunfullmäktigval för varje valkrets. Länsstyrelsen fastställer även för varje valkrets vilka personer som skall erhålla platserna samt utser suppleanter för *landstingsmän* och *för fullmäktige i kommuner där det skall finnas suppleanter för fullmäktige.*	I fråga om landstings- och kommunfullmäktigval fördelar länsstyrelsen platserna mellan partierna. Platserna fördelas i fråga om kommunfullmäktigval för varje valkrets. Länsstyrelsen fastställer även för varje valkrets vilka personer som skall erhålla platserna samt utser suppleanter för *landstingsledamöter* och *kommunfullmäktige.*

Förrättningen skall genomföras utan dröjsmål. Vid avbrott i förrättningen skall valsedlarna och övriga valhandlingar läggas i säkert förvar. Innan förrättningen återupptages, skall länsstyrelsen se till att obehörig åtgärd ej vidtagits med valhandlingarna.

---

[2] Senaste lydelse 1975:474.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 a §[3]	
Endast parti som har fått minst tre procent av rösterna i hela landstingskommunen är berättigat att deltaga i fördelningen av mandaten i landstinget.	*Mandaten i landstinget fördelas mellan partier.* Endast parti som har fått minst tre procent av rösterna i hela landstingskommunen är berättigat att deltaga i fördelningen av mandaten i landstinget.
17 §	
När platserna i landsting och kommunfullmäktige fördelats mellan partier och besatts med ledamöter, skall länsstyrelsen utse suppleanter för *landstingsmän* och *för* kommunfullmäktige *i kommun där det skall finnas suppleanter för fullmäktige.*	När platserna i landsting och kommunfullmäktige fördelats mellan partier och besatts med ledamöter, skall länsstyrelsen utse suppleanter för *landstingsledamöter* och kommunfullmäktige.
19 §[4]	
För utseende av suppleanter för fullmäktige företages ytterligare sammanräkningar för att besätta de suppleantplatser som varje parti skall erhålla enligt beslut som fattats med stöd av 5 a § kommunallagen (1953:753) eller 5 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm. Därvid äger 6 och 16 §§ i detta kapitel motsvarande tillämpning. Vid tillämpning av 6 § skall hänsyn dock icke tagas till valsedlar som vid valet av fullmäktige ej deltagit i besättandet av plats.	*För kommunfullmäktige utses suppleanter på följande sätt.* *För varje ledamot göres en sammanräkning inom det parti, för vilket han har blivit vald. Vid varje sammanräkning tages hänsyn endast till de valsedlar som upptar ledamotens namn och som på grund härav gällde för detta namn, när det fick plats i ordning. Varje valsedel gäller som hel röst. Med iakttagande av att namn på kandidat som har blivit genom valet utsedd till ledamot skall anses som obefintligt tillgodoräknas röstvärdet det namn som står främst på sedeln. Den som får högsta röstetalet är utsedd till suppleant för den ledamot som sammanräkningen avser. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning.* *Om det antal suppleanter som har utsetts enligt andra stycket är mindre än det antal som kommunfullmäktige har*

[3] Senaste lydelse 1975:474.

[4] Senaste lydelse 1975:1105.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	bestämt enligt 7 § kommunallagen (1976:000) och samma suppleant har utsetts för fyra eller flera ledamöter, göres ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter. Därvid skall även namn på kandidat som har blivit genom valet utsedd till suppleant för den ledamot som sammanräkningen avser anses som obefintligt. I övrigt förfares på sätt som anges i andra stycket.
	Om antalet suppleanter fortfarande är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 7 § kommunallagen (1976:000) och samma suppleant har utsetts för sex eller flera ledamöter, göres ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter.
	Därefter göres på motsvarande sätt successivt ytterligare sammanräkningar för de ledamöter vilkas suppleanter har utsetts för åtta eller flera ledamöter, tio eller flera ledamöter, och så vidare, så länge antalet suppleanter är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 7 § kommunallagen (1976:000).
21 §[5]	
Har föreskrivet antal fullmäktige ej blivit utsedda vid valet, skall nytt val genast anställas för utseende av det felande antalet. Vid sådant val skall utses även suppleanter för fullmäktige *i kommun där det skall finnas suppleanter för fullmäktige.*	Har föreskrivet antal fullmäktige ej blivit utsedda vid valet, skall nytt val genast anställas för utseende av det felande antalet. Vid sådant val skall utses även suppleanter för fullmäktige.
Har fullmäktige men ej suppleanter valts till föreskrivet antal, skall därvid bero.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

[5] Senaste lydelse 1975:474.

5 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning[1]

dels att 22 § skall upphöra att gälla,

dels att i 2 a, 6, 12, 14, 19, 23, 30, 31, 35, 37, 38, 41 och 41 a §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 2 och 42 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 b och 33 §§, samt närmast före 33 § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Om ändring i rikets kommunala indelning förordnar *Konungen.*	Om ändring i rikets kommunala indelning förordnar *regeringen.*
Därvid må två eller flera kommuner sammanläggas, del av kommun överföras till annan kommun, så ock eljest kommun upplösas eller nu kommun bildas.	
	Råder osäkerhet beträffande gränsen för kommuns område, förordnar regeringen om gränsens rätta sträckning.
	2 b §
	Annan kommun, som icke tillhör landstingskommun, än Gotlands kommun äger inträda i landstingskommun, såvida samstämmande beslut därom har fattats av kommunen och landstingskommunen. När synnerliga skäl äro därtill, må även regeringen besluta om sådan kommuns inträde i landstingskommun.
	Skall kommun inträda i landstings-

[1] Lagen omtryckt 1969:770
Senaste lydelse av
38 § 1972:230
41 § 1972:230
41 a § 1972:230.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	kommun, bestämmer regeringen dagen för inträdet och meddelar övriga erforderliga föreskrifter.
	Särskilda bestämmelser
	33 §[2]
	Har beslut fattats om ändring i den landstingskommunala indelningen, äger regeringen förordna att de landtingsledamöter och suppleanter som har utsetts för landstingskommun som beröres av indelningsändringen skola frånträda sina uppdrag, när den nya indelningen träder i kraft, samt att nya val av ledamöter och suppleanter inom landstingskommunen skola verkställas. Valen skola äga rum året innan indelningsändringen träder i kraft den dag som länsstyrelsen bestämmer och avse tiden från och med dagen för ikraftträdandet till utgången av det år då val i hela riket av landsting nästa gång skola äga rum.
	Träder ändring i den landstingskommunala indelningen i kraft vid årsskifte närmast efter det år då val i hela riket av landsting hållits, avse valen landstingskommunen enligt den nya indelningen.
	42 §
Stadgandet i 22 § skall hava motsvarande tillämpning i fråga om församling, intill dess den i *66* § lagen om församlingsstyrelse meddelade bestämmelsen om lån, som må beslutas utan underställning, kan tillämpas.	*Regeringen äger efter framställning bestämma beloppet av den upplåning, som av nybildad församling må beslutas utan underställning*, intill dess den i *73* § lagen *(1961:436)* om församlingsstyrelse meddelade bestämmelsen om lån, som må beslutas utan underställning kan tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

---

[2] Förutvarande 33 § upphävd genom 1969:770.

6 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade

dels att i 1 § ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 2–7, 10, 11, 13, 15–18, 20 och 21 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Delegerade och suppleanter för varje kommun väljas av kommunfullmäktige senast trettio dagar efter det kommunen fått del av förordnadet om indelningsändringen. Valbar är den som är *fullmäktig* i kommunen. Bestämmelserna i *22 § fjärde* stycket kommunallagen *den 18 december 1953 (nr 753)* om proportionellt val äga motsvarande tillämpning. Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring.	Delegerade och suppleanter för varje kommun väljas av kommunfullmäktige senast trettio dagar efter det kommunen fått del av förordnandet om indelningsändringen. Valbar är den som är *ledamot i kommunfullmäktige* i kommunen. Bestämmelserna i *28 § första* stycket kommunallagen *(1976:000)* om proportionellt val äga motsvarande tillämpning. Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring.
Sedan val ägt rum, skall uppgift om de valdas namn och postadress lämnas länsstyrelsen så snart som möjligt.	
Avgår delegerad före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden, äga bestämmelserna i *33 § andra* stycket kommunallagen motsvarande tillämpning.	Avgår delegerad före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden, äga bestämmelserna i *40 § tredje* stycket kommunallagen *(1976:000)* motsvarande tillämpning.
3 §	
Bestämmelserna i *7* § tredje *och fjärde styckena* kommunallagen om verkan av valbarhetens upphörande och om rätt till avsägelse äga motsvarande tillämpning på delegerade och suppleanter.	Bestämmelserna i 9 § tredje *stycket* kommunallagen *(1976:000)* om verkan av valbarhetens upphörande och om rätt till avsägelse äga motsvarande tillämpning på delegerade och suppleanter.

[1] Senaste lydelse 1969:779.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 § Länsstyrelsen förordnar en av delegerade att utfärda kungörelse om första sammanträdet och föra ordet där, till dess ordförande valts.	
Kungörelsen anslås minst en vecka före *sammanträdet* på kommunernas anslagstavlor *samt* sändes till varje delegerad och suppleant *med posten så tidigt att kungörelsen kan antagas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet.* Kungörelsen införes samtidigt i de tidningar i vilka kommunerna införa kommunala tillkännagivanden.	*Minst* en vecka före *sammanträdesdagen anslås kungörelsen* på kommunernas anslagstavlor *och* sändes *med posten* till varje delegerad och suppleant. Kungörelsen införes samtidigt i de tidningar i vilka kommunerna införa kommunala tillkännagivanden.
5 §	
Vid första sammanträdet välja delegerade bland sig ordförande och vice ordförande för den tid för vilken delegerade utsetts.	
Uppgift om de valdas namn och postadress skall lämnas länsstyrelsen så snart som möjligt för att tagas in i länskungörelserna.	
Äro både ordförande och vice ordförande hindrade att inställa sig vid delegerades sammanträde, äga delegerade utse annan delegerad att för tillfället föra ordet. Till dess så skett utövas ordförandeskapet av den delegerad som är äldst till levnadsåren.	
6 §	
Sammanträden hållas på ställe och enligt ordning som delegerade bestämma. Sammanträde hålles även när *länsstyrelsen förordnar därom eller de flesta* delegerade begära det eller ordföranden finner det behövligt.	Sammanträden hållas på ställe och enligt ordning som delegerade bestämma. Sammanträde hålles även när *minst en tredjedel av de* delegerade begära det eller ordföranden finner det behövligt.
Bestämmelserna i *13 § tredje och femte styckena* kommunallagen äga motsvarande tillämpning på delegerade.	Bestämmelserna i *57 § andra stycket* kommunallagen *(1976:000)* äga motsvarande tillämpning på delegerade.
7 §[2]	
Kungörelse om sammanträde med delegerade med uppgift om tid och ställe för sammanträdet och de ärenden som skola behandlas vid detta utfärdas	*Bestämmelsen i 15 § kommunallagen (1976:000) om kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige skall äga motsvarande tillämpning i frå-*

[2] Senaste lydelse 1971:1165.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
av ordföranden eller, vid hinder för honom, av vice ordföranden.	*ga om sammanträde med delegerade. Kungörelsen skall anslås på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen och införas i de tidningar i vilka kommunerna införa tillkännagivande som avses i 15 § andra stycket nämnda lag.*
Kungörelsen anslås minst en vecka före sammanträdet på kommunernas anslagstavlor och, om delegerade beslutat det, även på annan plats. Kungörelsen sändes till varje delegerad och suppleant med posten så tidigt att kungörelsen kan antagas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet.	
Tillkännagivande om tid och ställe för sammanträdet samt, om delegerade beslutat det, de ärenden som skola behandlas införes i de tidningar i vilka kommunerna införa kommunala tillkännagivanden.	
Bestämmelserna i 14 § 1 mom. fjärde stycket och 2 mom. kommunallagen (1953:753) äga motsvarande tillämpning på delegerade.	
10 §	
Delegerade skola *meddela beslut* i ärende som *hänskjutes till dem av högre myndighet och i fråga, som väckes genom motion av delegerad eller genom framställning av arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 § eller av* fullmäktige eller styrelsen i kommun som beröres av indelningsändringen eller *av* samarbetsnämnd för sådana kommuner.	Delegerade skola *besluta* i ärende som *anhängiggjorts av* *1. arbetsutskott eller kommitté som avses i 14 §,* *2. delegerad genom motion,* *3. regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen,* *4.* fullmäktige eller styrelsen i kommun som beröres av indelningsändringen eller *5.* samarbetsnämnd för sådana kommuner.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §[3]	
Bestämmelserna i *15 §, 16 § första stycket, 20–25 och 27* §§ kommunallagen om kommunfullmäktige och deras ordförande äga motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande. Tillkännagivande som avses i *24 § fjärde* stycket skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen.	Bestämmelserna i *10, 17, 18, 24–31 och 33* §§ kommunallagen *(1976:000)* om kommunfullmäktige och deras ordförande äga motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande. Tillkännagivande som avses i *30 § trede* stycket skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen.
13 §	
Om delegerade icke beslutat att protokoll och övriga handlingar skola förvaras bland viss kommuns handlingar, skola handlingarna vårdas och förtecknas på ordförandens ansvar.	
Den som med begagnande av sin rätt enligt tryckfrihetsförordningen tagit avskrift av delegerades protokoll äger få avskriftens riktighet bestyrkt utan avgift.	
15 §[4]	
Ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i kommitté väljas till det antal delegerade bestämma och för delegerades tjänstgöringstid. Antalet ledamöter i arbetsutskottet må icke vara under fem.	
I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äga bestämmelserna i *7* § kommunallagen om *kommunfullmäktige* motsvarande tillämpning. Vid tillämpningen av *7* § första stycket kommunallagen avses med kommunen alla kommuner som beröras av indelningsändringen.	I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äga bestämmelserna i *9* § kommunallagen *(1976:000)* om *ledamot och suppleant i fullmäktige* motsvarande tillämpning. Vid tillämpningen av *9* § första stycket kommunallagen avses med kommunen alla kommuner som beröras av indelningsändringen.
Sker ej val av suppleanter proportionellt, skall bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skola inkallas till tjänstgöring.	

[3] Senaste lydelse 1969:779.

[4] Senaste lydelse 1969:779.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §	
Delegerade utse bland ledamöterna i arbetsutskottet en ordförande och en vice ordförande. *Uppgift om de utseddas namn och postadress sändes till länsstyrelsen så snart som möjligt för att tagas in i länskungörelserna.*	Delegerade utse bland ledamöterna i arbetsutskottet en ordförande och en vice ordförande.

Äro både ordföranden och vice ordföranden hindrade att inställa sig vid sammanträde med arbetsutskottet, utser utskottet annan ledamot att för tillfället föra ordet.

17 §[5]	
Bestämmelserna i *33 § andra stycket, 35–39 §§ och 40 § andra och tredje styckena* kommunallagen *(1953:753)* om kommunstyrelse äga motsvarande tillämpning på arbetsutskottet och på kommitté. Tillkännagivande som avses i *39 § tredje* stycket skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen.	Bestämmelserna i *39 §, 40 § tredje stycket, 42 § första stycket, 43 och 44 §§, 45 § första stycket och 46 §* kommunallagen *(1976:000)* om styrelsen äga motsvarande tillämpning på arbetsutskottet och på kommitté. Tillkännagivande som avses i *45 § första* stycket skall ske på anslagstavlorna i de kommuner som beröras av indelningsändringen. *Arbetsutskottet och kommitté äga kalla tjänsteman hos kommun som beröres av indelningsändringen att närvara vid sammanträde. Den som har kallats får, om utskottet eller kommittén medgiver det, deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Utskottets och kommitténs protokoll och övriga handlingar skola vårdas och förtecknas på ordförandens ansvar.*
18 §	
Ärende *av annat slag än* som anges i *19 §* andra stycket kommunallagen *må ej företagas till avgörande* av delegerade, innan det blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Har ärende beretts på annat sätt än av arbetsutskottet, skall tillfälle lämnas	Ärende *må ej, utom i fall* som anges i *21 § tredje stycket och 26 §* andra stycket kommunallagen *(1976:000), avgöras* av delegerade, innan det blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Har ärende beretts på annat sätt än av arbetsutskottet,

[5] Senaste lydelse 1971:1165.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
utskottet att yttra sig, innan ärendet avgöres.	skall tillfälle lämnas utskottet att yttra sig, innan ärendet avgöres.
20 §	
Delegerade äga bestämma om ersättning till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller kommitté och suppleant. Därvid äga *bestämmelserna i 28 § 1 mom. och 2 mom. första stycket* kommunallagen motsvarande tillämpning.	Delegerade äga bestämma om ersättning till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller kommitté och suppleant. Därvid äga *bestämmelsen i 34 §* kommunallagen *(1976:000)* motsvarande tillämpning.
21 §	
Bestämmelserna i 76 § *1 och 2 mom. samt* 77 § kommunallagen äga motsvarande tillämpning på talan mot beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.	Bestämmelserna i 76 § *första och andra styckena*, 77 § *första och andra styckena och 79 §* kommunallagen *(1976:000)* äga motsvarande tillämpning på talan mot beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.
Talan mot länsstyrelsens beslut föres i den ordning som anges i *78* § kommunallagen.	Talan mot länsstyrelsens beslut föres i den ordning som anges i *80* § kommunallagen *(1976:000)*.
Rätt till talan tillkommer även kommun som berörs av indelningsändringen.	
	Bestämmelserna i 81 § kommunallagen (1976:000) äga motsvarande tillämpning i fråga om beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

7 Förslag till
Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrives att 1 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
	Med allmän kommunalskatt avses i denna lag kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt.
Allmän kommunalskatt, *varom stadgas i kommunallagarna*, skall utgöras i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som påföres en var skattskyldig enligt de i denna lag fastställda grunder; dock att skatten skall utgå i helt antal kronor enligt vad i *gällande uppbördslag* stadgas.	Allmän kommunalskatt skall utgöras i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som påföres en var skattskyldig enligt de i denna lag fastställda grunder; dock att skatten skall utgå i helt antal kronor enligt vad i *uppbördslagen (1953:272)* stadgas.
Angående taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering till allmän kommunalskatt stadgas i *gällande taxeringslag*.	Angående taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering till allmän kommunalskatt stadgas i *taxeringslagen (1956:623)*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

[1] Senaste lydelse 1953:274 (jfr 1974:771 och 773).

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-05-20

Närvarande: statsråden Sträng, ordförande, och Johansson, Holmqvist, Aspling, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Sigurdsen, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Gustafsson

Proposition om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m.

---

1 Inledning

Den 20 mars 1970 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för dåvarande civildepartementet att tillkalla sakkunniga för att göra en översyn av den kommunala demokratin (utredningen om den kommunala demokratin, demokratiutredningen). I utredningens direktiv framhålls att den djupgående omvandling som kommunerna har genomgått motiverar en översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten och att även införandet av en gemensam valdag för de kommunala valen och riksdagsvalet ger anledning till överväganden i detta sammanhang. Som utgångspunkter för utredningens arbete anges i direktiven att partierna har en central roll när det gäller att utvidga medborgarinflytandet över de kommunala frågorna och att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt skall ges frihet att bestämma formerna för sin verksamhet. Mot denna bakgrund har utredningen haft att överväga åtgärder i syfte att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring, som inrättandet av s. k. kommundelsorgan eller kommundelsråd samt utvidgning av rätten till delegation av den kommunala förvaltningen. Utredningen har enligt direktiven vidare haft att överväga åtgärder för att förbättra informationen till förtroendevalda och medborgare om den kommunala verksamheten under olika skeden av beslutsprocessen samt frågor som rör insyn och inflytande i kommunala bolag, minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser, kommunal- och landstingsrådens kommunalrättsliga ställning, systemet med suppleanter för kommunfullmäktige och mandattidens början för fullmäktige och landsting. Genom tilläggsdirektiv våren 1972 fick utredningen i uppdrag att utreda vissa frågor om personalinflytande i den kommunala verksamheten.

Den 20 mars 1970 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för dåvarande civildepartementet att även tillkalla en sakkunnig för att göra en lagteknisk översyn av kommunallagen (1953:753), kommunallagen (1957:50) för Stockholm, landstingslagen (1954:319) och lagen (1957:281) om kommunalförbund i syfte att åstadkomma en enklare och enhetligare lagstiftning. Utredningen[1], som har antagit namnet Kommunallagsutredningen, har i februari 1975 överlämnat betänkandet (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag. I betänkandet föreslås en enhetlig kommunallag avsedd att ersätta de fyra nyssnämnda lagarna och lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun.

Utredningen om den kommunala demokratin[2], som tidigare har redovisat flera undersökningsrapporter och delbetänkanden, har i juni 1975 överlämnat sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati. Av utredningsuppdraget återstår frågan om närvarorätt för representanter för de anställda i kommunala och landstingskommunala nämnder och frågan om överförande av beslutanderätt i frågor av intresse för personalen till s. k. partsammansatta organ.

De författningsförslag som redovisas i betänkandet Kommunal demokrati har utarbetats av kommunallagsutredningen och utformats som ändringar i förslaget till enhetlig kommunallag.

I en inom kommundepartementet upprättad promemoria (Ds Kn 1975:3) Minskad statlig detaljreglering av kommunerna föreslås ändringar i reglerna om de specialreglerade nämndernas organisation och arbetsformer och upphävande av kommuns skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut. Promemorian innehåller också förslag till ändringar i kommunallagsutredningens förslag till enhetlig kommunallag när det gäller reglerna om proportionella val och befogenhet för fullmäktige att bestämma hur uppgifterna att handha egendomsförvaltning och personaladministration skall fördelas mellan nämnderna. I det följande kommer endast de förslag som innebär ändringar i förslaget till enhetlig kommunallag att tas upp. Övriga förslag i promemorian kommer att tas upp i annat sammanhang.

Efter remiss har yttranden över betänkandet Enhetlig kommunallag avgetts av regeringsrätten, kammarkollegiet, statskontoret, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, riksarkivet, bostadsstyrelsen, statens lantmäteriverk, samtliga länsstyrelser och landstingskommuner utom Jämtlands läns landstingskommun, omkring 200 kommuner, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister

[1] Regeringsrådet Stig Nordlund.

[2] Riksdagsledamoten Anna Lisa Lewén-Eliasson, ordförande, samt förbundsordföranden Bengt Blomdahl, riksdagsledamöterna Karl Boo och Claes Elmstedt, universitetslektorn Agne Gustafsson, riksdagsledamöterna Nils Hörberg, Gördis Hörnlund och Hilding Johansson samt kommunalkonsulenten Göran Åstrand.

och Föreningen Sveriges kommunalekonomer.

Över betänkandet Kommunal demokrati har efter remiss yttranden avgetts av socialstyrelsen, statens vägverk, kammarkollegiet, statskontoret, riksskatteverket, nämnden för samhällsinformation, kulturrådet, skolöverstyrelsen, universitetskanslersämbetet, statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning, statens institut för byggnadsforskning, statens planverk, samtliga länsstyrelser, stiftelseutredningen (Ju 1975:01), socialutredningen (S 1969:29), utredningen (U 1972:06) om skolan, staten och kommunerna, statens ungdomsråd, samtliga landstingskommuner, 239 kommuner, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges industriförbund, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), centerns ungdomsförbund, kristen demokratisk ungdom, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund, centerns kvinnoförbund, folkpartiets kvinnoförbund, moderata samlingspartiets kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Svenska journalistförbundet, Svenska arkitekters riksförbund, Sveriges socionomförbund, De handikappades riksförbund (DHR), Folkets husföreningarnas riksorganisation, Folkparkernas centralorganisation, Fredrika-Bremer-förbundet, Förbundet vi unga, Handikappförbundens centralkommitté HCK, Hyresgästernas riksförbund, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningar, IOGT-NTO, Kooperativa förbundet, KFUK/KFUM:s riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Pensionärernas riksorganisation, Svenska korporationsidrottsförbundet, Svenska riksbyggen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Sveriges frikyrkoråd, Sveriges kristna ungdomsråd, Sveriges riksidrottsförbund och Unga örnars riksförbund. Yttranden har dessutom inkommit från Skånes handelskammare, kristen demokratisk samling (KDS), Sveriges hantverks- och industriorganisation, Svenska inredningsarkitekters riksförbund, Ensamståendes intresseorganisation, Riksförbundet hem och skola, KDS i Tibro, Friluftsfrämjandet, MS-förbundet (riksorganisationen för neurologiskt sjuka och handikappade), Sveriges allmänna biblioteksförening och Sveriges Civilingenjörsförbund.

Över departementspromemorian har efter remiss yttranden avgetts av socialstyrelsen, riksarkivet, skolöverstyrelsen, lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens planverk, statens brandnämnd, socialutredningen, utredningen (S 1974:08) angående översyn av hälsovårdsstadgan, utredningen om skolan, staten och kommunerna, samtliga länsstyrelser, landstingskommunerna i Stockholms, Södermanlands, Jönköpings, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs och Västerbottens län, omkring 60 kommuner, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Centralorganisationen SACO/SR, LO och TCO.

Riksskatteverket har i en promemoria den 11 december 1975 föreslagit

vissa ändringar i bestämmelserna om utseende av suppleanter för kommunfullmäktige. Syftet med de föreslagna ändringarna är bl. a. att sammanräkningarna av kommunfullmäktigvalen skall kunna göras på kortare tid än enligt nuvarande bestämmelser. Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Örebro, Västmanlands och Norrbottens län och av Svenska kommunförbundet.

2 Kommuner och landstingskommuner

Den lokala folkliga självstyrelsen har gamla anor i vårt land. Dess moderna historia kan sägas ha börjat i mitten av 1800-talet. Därefter har den kommunala självstyrelsen fortlöpande ökat i betydelse och omfattning genom att kommuner och landstingskommuner övertagit allt fler betydande samhällsuppgifter.

Den betydelsefulla ställning som kommunerna och landstingskommunerna har fått markeras i den nya regeringsformen (RF). I 1 kap. RF, som innehåller bestämmelser om statsskickets grunder, slås redan i 1 § fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 6 § anges vidare att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Enligt 7 § finns för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I 8 kap. 5 § föreskrivs att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner, för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. Föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden skall också meddelas i lag. I 11 kap. 6 § anges att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun. Med uttrycket "kommun" avses i RF både kommun och landstingskommun.

I samband med tillkomsten av RF underströk föredragande departementschefen den stora betydelse som den kommunala självstyrelsen har för den svenska demokratin. Han framhöll att tyngdpunkten i arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn mellan stat och kommun successivt har förskjutits till kommunernas förmån (prop. 1973:90 s. 188). Liksom grundlagberedningen ansåg departementschefen att den ställning som kommunerna intar inom vårt demokratiska samhällssystem är sådan att den klart måste avspeglas i en ny grundlag. I RF borde dock inte tas in andra materiella bestämmelser än sådana vilka innefattar de väsentliga grundsatser som inte bör kunna ändras annat än med anlitande av de kvalificerade regler som gäller för grundlagstiftning.

Den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun borde enligt departementschefen inte anges i grundlag. RF borde däremot anvisa på

vilket sätt kommunernas uppgiftsområde skall avgränsas. Därvid borde i princip krävas att lagformen anlitas, eftersom genom kravet på riksdagens medverkan en garanti skapas för att frågorna om de kommunala arbetsuppgifterna blir föremål för den allmänna debatt som deras vikt fordrar. Vad gäller formerna för den kommunala verksamheten anförde departementschefen att någon detaljerad grundlagsreglering inte borde komma i fråga. Det borde dock framgå av RF att också den kommunala självstyrelsen står på den allmänna och lika rösträttens grund och att även den kommunala demokratin är representativ. Dessutom borde i RF ges en anvisning om den rådande funktionsfördelningen inom kommunerna mellan beslutande organ å den ena sidan och förvaltande och verkställande å den andra (prop. s. 191). I fråga om kommunernas organisation och verksamhetsformer betonades att det endast är grunderna som behöver anges i lag. Det borde utan särskild bestämmelse i RF kunna förutsättas att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om reglering av den kommunala verksamheten som påkallas av hänsyn till den kommunala självstyrelsen (prop. s. 306).

Begreppet kommunallag saknas i nya RF till skillnad från 1809 års RF, som i 57 § andra stycket angav att den kommunala beskattningsrätten bestämdes genom kommunallagarna, "vilka av Konungen och riksdagen gemensamt stiftas". Att döma av ett uttalande i motiven till 1866 års riksdagsordning tillades nämnda stycke i syfte att överföra kommunallagarna från den ekonomiska lagstiftningens till den samfällda lagstiftningens område. Den i grundlagen använda bestämda formen "kommunallagarna" i stället för "kommunallag" eller "kommunallagar" visar att det var vissa konkreta författningar som åsyftades, nämligen de åren 1862 och 1863 utfärdade förordningarna om kommunalstyrelse på landet och i stad (Malmgren, Sveriges grundlagar, elfte upplagan, Stockholm 1971, s. 72). Kommunallagsbegreppet har ansetts i princip omfatta varje lag som ersätter eller kan betraktas som en utbrytning ur eller komplettering av nämnda förordningar. Till kommunallagarna har räknats bl. a. kommunallagen (1953:753, omtryckt 1969:765) (KL), landstingslagen (1954:319, omtryckt 1972:101) (LL), kommunallagen (1957:50) för Stockholm (omtryckt 1969:766) (KLS), lagen (1957:281) om kommunalförbund (KFL), lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1972:228), lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m., kommunala delegationslagen (1954:130) och lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (omtryckt 1969:770) (KIL).

KL innehåller bestämmelser om bl. a. kommunernas kompetens, uppgiftsfördelningen mellan beslutande samt förvaltande och verkställande organ, rösträtt, valbarhet och mandattider, de kommunala organens arbetsformer, den ekonomiska förvaltningen, kommunalskatt, underställning och besvär. KLS och LL är uppbyggda på samma sätt och det sakliga innehållet i de tre lagarna är i mycket detsamma. Lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun innehåller föreskrif-

ter som på några punkter ersätter eller kompletterar reglerna i LL.

I fråga om kommunernas befogenheter och åligganden reglerar kommunallagarna endast den s. k. allmänna kompetensen. I 3 § KL sägs att kommun får själv vårda sina angelägenheter, såvitt inte handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Med inskränkningen avses föreskrifter som ålägger t. ex. statliga myndigheter och landstingskommuner vissa uppgifter. Inom området för den allmänna kompetens som grundas på 3 § KL och motsvarande bestämmelser i KLS och LL får kommunerna och landstingskommunerna obundna av detaljföreskrifter vidta åtgärder för att tillgodose allmänna intressen som är knutna till kommunen resp. landstingskommunen. Inom denna sektor tillhandahåller kommunerna en omfattande materiell och kulturell service genom drift av t. ex. elektricitetsverk, vatten- och avloppsanläggningar, idrottsanläggningar och bibliotek. De uppgifter som faller inom den allmänna kompetensen är i princip frivilliga för kommunerna och landstingskommunerna. När det gäller den kompetens som regleras i olika specialförfattningar är uppgifterna däremot oftast obligatoriska. Genom sådan lagstiftning har kommunerna ålagts betydande uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, bostadsförsörjningen, socialvården, undervisningen m. m. och landstingskommunerna fått ansvaret för sjukvården.

Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas i princip av kommunfullmäktige resp. landstinget. Dessa beslutande församlingar väljs för tre år i allmänna val och väljer i sin tur de förvaltande och verkställande organen – kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet och övriga nämnder.

Den offentliga sektorns tillväxt har lett till ett ökat beroende mellan staten, landstingskommunerna och kommunerna vid fullgörandet av de olika samhällsuppgifterna. En strikt uppdelning mellan riks- och kommunalpolitiska frågor låter sig numera knappast göra. Fördelningen av uppgifter mellan staten, landstingskommunerna och kommunerna är inte heller en gång för alla given. Uppgiftsfördelningen måste fortlöpande anpassas efter den utveckling som sker i samhället. Ansvaret för samhällsutvecklingen i stort åvilar givetvis statsmakterna och en viss kontroll eller tillsyn från statens sida i fråga om den kommunala verksamheten är därför ofrånkomlig.

Medan staten ända fram till mitten av 1950-talet svarade för större delen av den offentliga sektorn, har tillväxten därefter till större delen ägt rum på det kommunala och landstingskommunala området. År 1974 uppgick den statliga andelen av bruttonationalprodukten till 11,4 % och den kommunala och landstingskommunala andelen till 19,6 %. Den kommunala och landstingskommunala verksamhetens utbyggnad på senare år hänger samman med bl. a. de stora befolkningsomflyttningar som har skett, medborgarnas krav på ökad samhällelig service och statsmakternas beslut att lägga ansvaret för olika samhällsuppgifter på kommunerna och landstingskommunerna.

Samtidigt som verksamheten under senare år har växt i omfattning och

betydelse har den kommunala indelningen genomgått stora förändringar. Genom den kommunindelningsreform som genomfördes år 1952 minskade antalet kommuner från 2 498 till 1 037. År 1962 beslutades en ny indelningsreform. Statsmakternas strävan var att skapa kommuner som hade erforderliga ekonomiska och personella resurser för att tillgodose medborgarnas behov av kommunal service och var lämpligt avpassade områden för den lokala samhällsplaneringen. Denna indelningsreform har lett till att antalet kommuner minskat till 278. Fr. o. m. den 1 januari 1977 är antalet 277. Av dessa har ungefär en fjärdedel under 10 000 invånare och omkring 100 mellan 10 000 och 20 000 invånare. Varje län utom Gotlands län utgör en landstingskommun. Malmö och Göteborgs kommuner ingår inte i landstingskommun.

Genom den ökade kommunala verksamheten och kommunindelningsreformerna har förutsättningarna för den kommunala demokratin ändrats väsentligt. Det gäller bl. a. i fråga om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar och möjligheterna för medborgarna att följa och påverka verksamheten. Under de senaste åren har olika frågor aktualiserats mot bakgrund av de ändrade förutsättningarna. Det gäller både organisationens utformning och arbetsformerna i kommunerna och landstingskommunerna. Frågor som har diskuterats är bl. a. den kommunala styrelseordningen och självstyrelsens lokala förankring. Vidare har det ställts ökade krav på den kommunala informationen.

Den betydande omvandling som den kommunala verksamheten har genomgått och de ändrade förutsättningarna för den kommunala demokratin har motiverat en översyn av de regelsystem som gäller för kommuner och landstingskommuner. Det är mot denna bakgrund som utredningen om den kommunala demokratin och kommunallagsutredningen har bedrivit sitt arbete.

En annan svårighet i det representativa systemet är att antalet förtroendeposter totalt sett har minskat avsevärt i kommunerna som en följd av kommunindelningsreformerna och av att förvaltningsuppgifter på flera områden har koncentrerats till an nämnd. Före 1962 års kommunindelningsreform fanns i landet uppskattningsvis 150 000–200 000 kommunala uppdrag. År 1974 innehade 30 000 personer totalt ca 42 000 ordinarie uppdrag.

3 Förtroendevalda och partier

3.1 Nuvarande förhållanden

3.1.1 *Allmän bakgrund*

Den moderna folkstyrelsen är en styrelse genom de politiska partierna. Det gäller även den kommunala demokratin. Till partiernas uppgifter hör att samla medborgarna kring en målsättning. De kanaliserar och ger eftertryck åt medborgarnas önskemål och de fyller en väsentlig funktion vid nomineringen av förtroendeposterna. Den representativa demokratin bygger därför på att det finns medborgare som är villiga att åta sig förtroendeuppdrag och har möjlighet att göra det. I det övervägande antalet fall är det fråga om uppdrag som fullgörs på fritid vid sidan av förvärvsarbete eller hemarbete. Kraven på de förtroendevalda har ökat. Därmed har det blivit svårare att ägna sig åt kommunala uppdrag utan att det kommer i konflikt med familjeliv och arbete.

En annan svårighet i det representativa systemet är att antalet förtroendeposter totalt sett har minskat avsevärt i kommunerna som en följd av kommunindelningsreformerna och av att förvaltningsuppgifter på flera områden har koncentrerats till en nämnd. Före 1962 års kommunindelningsreform fanns i landet uppskattningsvis 150 000–200 000 kommunala uppdrag. År 1974 innehade omkring 30 000 personer totalt ca 42 000 ordinarie uppdrag.

Den grundläggande principen är att de valda representanterna företräder olika åsiktsriktningar som avspeglar väljarkårens partisympatier. I den allmänna debatten har stort intresse också riktats mot att även i övrigt analysera hur olika grupper av medborgare är företrädda i kommunala organ.

Det gäller bl. a. fördelningen mellan män och kvinnor. Det finns inte någon skillnad mellan kvinnors och mäns valdeltagande. Men valdeltagandet har inte någon motsvarighet i fråga om kvinnornas andel bland de förtroendevalda. Undersökningar som genomförts på initiativ av utredningen om den kommunala demokratin visar att andelen kvinnor i kommunfullmäktige i genomsnitt uppgår till 17 %, att andelen varierar starkt mellan olika kommuner och att i genomsnitt 19 % av landstingsledamöterna är kvinnor. Kvinnorna har uppdrag framför allt inom social- och kultursektorn. I flera av de mest betydelsefulla nämnderna har kvinnorna en mycket låg andel av uppdragen, i kommunstyrelserna, byggnadsnämnderna och fastighetsnämnderna 7 % och i förvaltningsutskotten 8 %. Kvinnornas andel av nämnduppdragen i landstingskommunerna följer i övrigt samma mönster som i kommunerna.

De nämnda undersökningarna har även gällt ålderssammansättningen bland de förtroendevalda. Det är väl känt att väljarna i den övre medelåldern oftare har förtroendeuppdrag än andra grupper. Yngre åldersgrupper är i regel sämre representerade bland de förtroendevalda. Två tredjedelar av de förtroendevalda är mellan 40 och 60 år. Endast 3 % av dem

är under 30 år. Slutligen har åldersgrupperna över 60 år låg representation. En jämförelse mellan åldersfördelningen i kommunerna och ålderfördelningen i landstingskommunerna visar att de lägsta åldersgrupperna är ännu sämre företrädda på landstingssidan. Samtidigt är andelen ledamöter över 50 år betydligt större.

Andra aspekter på de förtroendevaldas avspegling av väljarkåren är deras yrke, utbildning och inkomst. De undersökningar som demokratiutredningen tagit initiativ till visar att företagare, tjänstemän, personer med gymnasiestudier eller högre teoretisk utbildning och högre inkomsttagare är överrepresenterade. Arbetare och hemarbetande kvinnor utgör däremot en förhållandevis liten andel.

Antalet förtroendeuppdrag per ledamot ligger mellan ett och två. Minst 60 % av de förtroendevalda har endast ett ordinarie uppdrag. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner har fått allt svårare att hinna med sina uppgifter på fritiden. De kommunala uppdragen tar alltmer tid i anspråk. Att detta upplevs som ett problem framgår klart av undersökningar som demokratiutredningen publicerat i betänkandet (SOU 1975:18) Förtroendevalda i kommuner och landsting. En stor del av de förtroendevalda i kommunerna anger konflikter mellan samhällsuppdrag och fritid, mellan samhällsuppdrag och förvärvsarbete och mellan partiarbete och hem/fritid.

Även när det gäller de egentliga arbetsförhållandena i de kommunala organen upplever många förtroendevalda brister. De har ofta svårt att hinna sätta sig in i frågorna. När det gäller beslutsunderlaget är många missnöjda med såväl utformning som innehåll. Undersökningarna visar också att de förtroendevalda upplever att de har alltför begränsade kunskaper för att kunna hävda sig i förhållande till tjänstemän och experter.

3.1.2 *Ledighet från anställning*

För kommunala uppdrag finns f. n. inte någon lagstadgad rätt till ledighet. Däremot föreskrivs det i kommunallagarna att den som är valbar till kommunalt förtroendeuppdrag även i princip är skyldig att åta sig sådant uppdrag (7, 32 och 45 §§ KL, 7, 32 och 51 §§ KLS och 8, 43 och 54 §§ LL). Möjligheten att få tjänstledighet för att fullgöra kommunalt förtroendeuppdrag är reglerad på olika sätt inom skilda samhällssektorer.

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

Statsanställd som har kommunalt förtroendeuppdrag skall enligt cirkuläret (1973:11) om tjänstledighet för kommunalt förtroendeuppdrag ges den tjänst-

ledighet som behövs för uppdraget, om ej synnerliga skäl föranleder annat. Frågan om ekonomisk ersättning i samband med fullgörande av uppdraget regleras i avtal (AST § 19). Huvudregeln innebär i princip att lön med s. k. A-avdrag utgår, dvs. att omkring tio procents avdrag på bruttolönen görs för den tid tjänstledigheten har varat. Flertalet avtal inom den privata sektorn saknar bestämmelser om tjänstledighet för fullgörande av kommunala uppdrag. Det kan här vara motiverat att jämföra med de regler som gäller vid fullgörande av riksdagsuppdrag och fackliga förtroendeuppdrag.

Enligt 4 kap. 6 § RF får riksdagsledamot och ersättare fullgöra uppdrag som ledamot utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom. Oavsett om den förtroendevalde är i statlig, kommunal eller enskild tjänst kan han alltså inte vägras ledighet för att fullgöra uppdraget.

Enligt grundlagberedningen borde uppdraget som riksdagsledamot rättsligen ta över skyldighet att fullgöra tjänst eller uppdrag som inte låter förena sig med ledamotsuppdraget, vare sig åliggandet var av offentligrättslig eller privaträttslig natur. I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. anförde föredragande departementschefen att en riksdagsledamot såvitt gäller egna åtaganden över huvud taget inte bör kunna åberopa den här aktuella bestämmelsen annat än i fråga om uppgift som förutsätter hans personliga insats i en sådan omfattning att hans medverkan i riksdagsarbetet skulle bli mera allvarligt lidande (prop. s. 262). Han tillade att en riksdagsledamot inte kan med stöd av den nämnda bestämmelsen motsätta sig t. ex. plikten att inställa sig som part eller vittne vid domstol.

Facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen regleras genom en särskild lag (1974:358) i ämnet. Enligt denna har facklig förtroendeman rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget. Ledigheten får inte ges större omfattning än som är skäligt med hänsyn till förhållandena på arbetsplatsen. Omfattningen av ledigheten regleras genom överläggningar mellan arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen (6 §). Lagen ger också skydd mot försämrade anställningsförhållanden och anställningsvillkor på grund av det fackliga uppdraget.

3.1.3 *Ekonomisk ersättning*

Bestämmelser om arvode och andra ersättningar till ledamöter och suppleanter i det beslutande organet finns i 28 § KL, 29 § KLS och 39 § LL. De ger kommuner och landstingskommuner rätt men ingen skyldighet att utge ersättningar.

Tillåtna ersättningsformer enligt KL är arvode och kostnadsersättning i form av traktamente, resekostnadsersättning och ersättning för andra utgifter som är förenade med uppdraget. Arvode får utgå för det arbete som är förenat med uppdraget. Det får inte överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art och den tid som kan beräknas

gå åt för uppdraget. Arvode för förtroendeuppdrag skall utgå med enhetligt belopp. Det innebär att ersättningens storlek inte får grundas på den förtroendevaldes egen förlorade arbetsförtjänst. Kommunen kan träffa avtal, s. k. likställighetsöverenskommelse om att arvode skall betraktas som inkomst av anställning såvitt gäller allmän tilläggspension och sjukförsäkring. Kommunfullmäktige får, när särskilda skäl föreligger, bevilja fullmäktig, som under en lång följd av år på grund av uppdrag har utfört arbete av betydande omfattning, ålderspension, förtidspension och familjepension. Härutöver får kommunfullmäktig som skall ägna hela sin arbetstid åt uppdrag för kommunen tillförsäkras pension och andra ekonomiska förmåner enligt vad som är skäligt. De nu redovisade reglerna har motsvarande tillämpning i fråga om ledamot och suppleant i beredning och i kommunstyrelsen och annan kommunal nämnd (28 och 46 §§ KL).

Motsvarande bestämmelser finns i 29 och 53 §§ KLS och i 39 och 55 §§ LL. I 53 § KLS finns emellertid en särbestämmelse om att kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande åtnjuter årsarvoden som bestäms av kommunfullmäktige. Enligt 45 § 3 mom. KLS har borgarråd rätt till årsarvode och pension efter fullmäktiges bestämmande. Bestämmelserna i LL skiljer sig på en punkt från motsvarande regler i KL. Suppleant för landstingsman kan få ersättning endast om han har inkallats för att tjänstgöra på ett landstingsmöte.

Praktiskt taget samtliga kommuner och landstingskommuner ger någon form av ekonomisk ersättning till nämndledamöter i form av sammanträdesarvoden. Alla landstingskommuner betalar även motsvarande ersättning till landstingsledamöterna. I de flesta landstingskommuner utgår även s. k. läsdagsarvoden. Att arvode utgår är relativt vanligt när det gäller fullmäktige, men i något mindre än en tredjedel av kommunerna får ledamöterna inget arvode. Principerna och arvodets storlek varierar något.

Årsarvoden ges i regel till ordförandena i fullmäktige och nämnder. Det genomsnittliga årsarvodet för kommunfullmäktiges ordförande uppgår till något under 3 000 kr. I nämnderna varierar ersättning till ordförandena starkt mellan kommunerna och med hänsyn till nämndernas uppgifter. Om kommunstyrelsen undantas, ligger årsarvodet för nio av tio ordförandeuppdrag under 10 000 kr. I flertalet fall har ordförandena även sammanträdesarvoden i likhet med övriga ledamöter. I landstingskommunerna är ordförandeuppdrag och heltidsposter ofta sammankopplade. Den genomsnittliga årsarvodesersättningen är därför sannolikt något lägre än i kommunerna.

Ersättning för utgifter som är förenade med uppdraget betalas även på de flesta håll. Det rör sig oftast om traktamenten, resekostnadsersättningar etc. I vissa fall ersätter man särskilda utgifter som kan följa av uppdraget, som kostnader för representation, skrivhjälp, telefon m. m. I dessa fall ersätts bara den faktiska kostnaden.

3.2 Utredningen om den kommunala demokratin

3.2.1 *Allmänna synpunkter*

Utredningen om den kommunala demokratin framhåller att de politiska partierna utgör basen för de förtroendevaldas arbete i kommuner och landstingskommuner. Partierna nominerar kandidaterna till de beslutande organen och till nämnderna. I det representativa systemet företräder de förtroendevalda medborgarna på alla nivåer i kommuner och landstingskommuner. De förverkligar den kommunala självstyrelsen. Goda möjligheter för alla medborgare att åta sig förtroendeuppdrag är enligt utredningens mening ett villkor för en väl fungerande demokrati. En kärnfråga är därför vad som kan göras för att underlätta för olika medborgargrupper att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

Påtagliga skillnader kan konstateras mellan olika medborgargrupper när det gäller förhållandet mellan deras andel av väljarna och deras andel av de förtroendevalda. Demokratiutredningen tolkar denna underrepresentation för vissa medborgargrupper bl. a. som en följd av att det finns praktiska hinder för dessa grupper att åta sig förtroendeuppdrag.

Från demokratisk utgångspunkt anser utredningen att det är ett rättvisekrav att alla medborgare har samma möjligheter att åta sig och fullgöra kommunala uppdrag. Det är också av stort värde att de förtroendevalda har en så bred förankring som möjligt i väljarkåren. Den bristande överensstämmelsen mellan olika medborgargruppers andel av väljarkåren och deras andel av ledamöterna i de kommunala organen innebär därför enligt utredningens mening betydande nackdelar från demokratisk synpunkt. Mot den bakgrunden diskuterar utredningen vilka åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma likvärdiga förutsättningar för olika medborgargrupper att åta sig kommunala uppdrag.

Utredningen har främst inriktat sig på åtgärder som kan förbättra möjligheterna att förena förtroenduppdrag och ordinarie arbete, vidga rätten till ersättning för kostnader och skapa bättre förutsättningar för att kombinera förtroendeuppdrag med familjeliv och fritidsintressen.

3.2.2 *Ledighet från anställning*

Fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag förutsätter enligt utredningen ofta möjlighet att frigöra sig från det ordinarie arbetet under viss tid. För många är detta i dag ett hinder för att åta sig kommunala uppdrag. I kommunallagarna stadgas att den som är valbar till kommunalt förtroendeuppdrag även i princip är skyldig att åta sig sådant uppdrag. I konsekvens därmed anser demokratiutredningen att det är motiverat med en lagreglering som tryggar att förtroendevald och ersättare inte kan hindras att utöva sitt uppdrag. Utredningen föreslår därför att en föreskrift om rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala uppdrag införs i kommu-

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

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

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

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

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

3.2.3 *Ekonomisk ersättning*

Ersättningsfrågorna får, anför utredningen, ökad aktualitet i samband med förslaget om rätt till ledighet för förtroendeuppdrag. Härtill kommer att sammanträdena allt oftare förläggs till dagtid och att de förtroendevalda behöver allt längre tid för inläsning av handlingar inför sammanträdena.

Av utredningens undersökningar framgår att det finns avsevärda skillnader mellan olika kommuner när det gäller ersättningen till förtroendevalda. Det finns även en betydande variation mellan kommuner och landstingskommuner. På vissa håll är ersättningarna enligt utredningens mening i dag så låga att många medborgare kan få ett betydande inkomstbortfall när de fullgör förtroendeuppdrag.

Med utgångspunkt i tanken att alla medborgare skall ha möjlighet att åta sig kommunala uppdrag rekommenderar utredningen att sådan ersättning ges att inte ekonomiska skäl kan utgöra hinder. Utredningens ställningstaganden innebär inte att den förordar någon differentierad ersättning som är beroende av de förtroendevaldas egna inkomster.

Stora grupper av medborgare har enligt utredningen i dag betydande svå-

righeter i att kombinera kommunalt politiskt arbete med familjeliv och fritidsintressen. Det medför ofta att de inte anser sig ha tid att åta sig förtroendeuppdrag. Framför allt gäller detta för unga barnfamiljer. Detta är en av förklaringarna till den låga representationen från lägre åldersgrupper och kvinnor. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att reglerna om ersättning för utgifter som är förenade med kommunalt förtroendeuppdrag vidgas så att vissa kostnader som f. n. inte är ersättningsgilla i framtiden skall kunna ersättas. Kommuner och landstingskommuner skall t. ex. kunna ersätta kostnader för barntillsyn.

3.2.4 *Utbildningsinsatser m. m.*

Demokratiutredningen konstaterar att de kommunala frågornas antal har ökat och att frågorna har blivit mer komplicerade och svårbemästrade för personer som saknar särskild sakkunskap. Samtidigt har det kommunala arbetet inriktats mer på principfrågor och långsiktiga bedömningar. Detta ställer högre krav på partierna och de förtroendevalda när det gäller att kanalisera och förverkliga medborgarnas önskningar. Därför rekommenderar utredningen kommuner och landstingskommuner att ge partistöd i en omfattning som gör det möjligt för partierna att i ökad utsträckning svara för grundutbildning av blivande förtroendevalda. Enligt utredningens mening bör partierna i det sammanhanget satsa särskilda resurser på att utbilda blivande förtroendevalda från grupper av medborgare som är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Dessutom rekommenderar utredningen att särskilda insatser görs för att få till stånd ökad information om kommunala frågor i skolorna. Utredningen anser även att det är angeläget att de politiska ungdomsorganisationerna ges bättre arbetsförutsättningar bland skolelever.

Kommunerna och landstingskommunerna rekommenderas vidare att förbättra sin service till ledamöterna i de beslutande organen. Som exempel nämns upprättande av materialsammanställningar och uppställningar över statistiska uppgifter.

3.3 Kommunallagsutredningen

Förslaget om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag kan enligt kommunallagsutredningen förverkligas på olika sätt. Rätten till ledighet bör, anser utredningen, skrivas in i grundlag eller kommunallag. Om mera detaljerade bestämmelser behövs, bör dessa ges i lag av arbetsrättslig karaktär. Det kan i och för sig finnas skäl att i RF ta in en bestämmelse som ger de förtroendevalda en rätt till ledighet som svarar mot den som tillkommer riksdagsledamot. RF innehåller endast allmänna regler om den kommunala självstyrelsen. Rätten till ledighet kan garanteras genom annan lag. Utredningen anser därför att den bör regleras

i kommunallag i stället för i grundlag.

Kommunallagsutredningen anser att en allmän regel i en ny kommunallag om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag kan utformas på samma sätt som den bestämmelse som för riksdagsledamöternas del finns i RF. Enligt utredningen bör regeln gälla för ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige, landsting, kommunstyrelse, förvaltningsutskott, övriga nämnder och särskilda beredningar samt revisorer och revisorssuppleanter. Rätten till ledighet föreslås också avse fullgörande av motsvarande uppdrag för kommunalförbund.

Genom en allmän regel om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag skapas, framhåller utredningen, likhet mellan privatanställda och offentligt anställda. För de anställda hos kommuner och landstingskommuner och de statsanställda är rätten till tjänstledighet reglerad i kollektivavtal resp. i cirkuläret (1973:11) om rätt till tjänstledighet för förtroendeuppdrag. Fråga är emellertid om rätten till ledighet behöver regleras närmare i lag eller om det skall överlämnas åt arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal träffa överenskommelser om detta. Utredningen ifrågasätter om en lagreglering behövs och framhåller att detaljföreskrifter i kollektivavtal har vissa fördelar. Behov av närmare lagreglering av rätten till ledighet för riksdagsuppdrag har inte ansetts föreligga. En detaljreglering av rätten till ledighet förutsätter en ingående arbetsrättslig analys och undersökning av förhållandena på arbetsmarknaden. Inom arbetsrätten pågår f. n. ett omfattande lagstiftningsarbete. Kommunallagsutredningen anser emellertid att det inte är möjligt att f. n. utarbeta detaljerade bestämmelser om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag.

3.4 Remissyttrandena

3.4.1 *Allmänna synpunkter*

Samtliga *länsstyrelser, landstingskommuner* och *kommuner* som har yttrat sig instämmer i vad demokratiutredningen anför om betydelsen av att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar för att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag. *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* har inte heller något att invända.

DHR anför att förbundet vid stickprovsundersökningar har konstaterat att antalet fullmäktigeledamöter och andra kommunala förtroendemän som är rörelsehindrade eller på annat sätt fysiskt handikappade är mycket litet. Detta är särskilt anmärkningsvärt med hänsyn till att antalet medborgare, som på grund av rörelsehinder inte alls eller endast med stora svårigheter kan gå i trappor enligt flera undersökningar uppgår till 800 000 i åldrarna över 16 år. Orsakerna till denna underrepresentation är enligt DHR praktiska hinder och inte begränsat intresse för politiska frågor.

En undersökning som DHR företog år 1971 visar att de kommunala förvaltningsbyggnaderna och fullmäktiges sessionssalar ofta inte är tillgängliga för rörelsehindrade, att hjälpmedel för hörsel- och synskadade saknas och att rörelsehindrade och synskadade inte kan få den ledsagarhjälp och lektörshjälp som ofta är en förutsättning för aktiv politisk verksamhet. Inte heller kan döva i dag få den tolkhjälp som erfordras för kommunalpolitisk verksamhet.

HCK och *MS-förbundet* anför att för att alla medborgare skall få likvärdiga förutsättningar att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag krävs dels att en rad praktiska åtgärder vidtas, dels att hela politikerrollen förändras. De krav som i dag ställs på en politiker är omöjliga att uppfylla, om man har ett handikapp som medför att man behöver extra hjälp från andra samtidigt som uppdraget är tidskrävande och tröttande.

3.4.2 *Ledighet från anställning*

Nästan alla remissinstanser som har yttrat sig över demokratiutredningens förslag om rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag tillstyrker förslaget. Till dessa remissinstanser hör alla *landstingskommuner* och *kommuner* som yttrar sig på denna punkt, *Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, LO, TCO* samt ett flertal av de politiska partiernas *kvinno- och ungdomsförbund.*

Malmöhus läns landstingskommun anför att man i syfte att ge de förtroendevalda större trygghet och garantier när det gäller arbetsförhållandena bör överväga en lagreglering i annan ordning än genom tillägg till kommunallagen. Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen bör därvid kunna utgöra en lämplig utgångspunkt. Även *LO* och många kommuner anser att bestämmelser som skyddar mot försämrade anställningsvillkor eller arbetsförhållanden behövs. LO anser vidare att även arbetsgivarens skyldighet att skaffa ersättare måste regleras för att rätten till ledighet skall bli reell.

Många kommuner delar utredningens mening att rätten till ledighet bör omfatta också tid för förberedelser i form av partigruppsmöten samt tid för omklädnad och resa från arbetsplatsen till sammanträdet. Detta påpekas av bl. a. *Kristianstads, Borås, Västerås* och *Södertälje kommuner.*

Några kommuner anser att rätten till ledighet inte bör regleras i kommunallagen utan i särskild lag eller genom avtal.

Enligt *statskontoret* bör frågor rörande arbetsförhållanden och anställningsvillkor regleras i annan ordning än genom lagstiftning. *Industriförbundet* och *SAF* avstyrker utredningens förslag och påpekar att särskilt mindre företag skulle kunna åsamkas problem genom den ökade frånvaro från arbetet som förslaget kan medföra. De menar – liksom *Skånes handelskammare* – att rätten till ledighet bör regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter.

3.4.3 *Ekonomisk ersättning*

Nästan alla remissinstanser instämmer i demokratiutredningens rekommendation till kommunerna och landstingskommunerna att ge sådan ersättning till de förtroendevalda att ekonomiska skäl inte utgör hinder för någon att åtaga sig ett förtroendeuppdrag. Till dessa remissinstanser hör alla *landstingskommuner* och nästan alla *kommuner* som tar upp denna fråga, *Landstingsförbundet*, *Svenska kommunförbundet* och *TCO*. Hit hör också de *länsstyrelser* och *andra statliga myndigheter* som yttrar sig på denna punkt.

Västernorrlands och *Jämtlands läns landstingskommuner*, *Stockholms* och *Sandvikens kommuner* samt *LO*, *SSU* och *ABF* menar dock att ersättningen bör täcka inkomstbortfallet, dvs. att den bör differentieras efter de förtroendevaldas egna inkomster.

Stockholms kommun anför att kommunen år 1971 ändrade sina normer för ersättning för kommunala förtroendeuppdrag. I det sammanhanget uttalade borgarrådsberedningen bl. a. att för att alla skall få möjlighet att fullgöra ett förtroendeuppdrag bör ersättningssystemet vara så utformat att det inte blir omöjligt att acceptera ett förtroendeuppdrag på grund av ekonomiska förluster till följd av förlorad arbetsförtjänst. Kommunen förordar att ersättning lämnas för förlorad arbetsförtjänst. Att detta innebär att ersättningen differentieras bör inte vara något hinder, om det leder till att rekryteringen till de kommunala förtroendeuppdragen kan breddas.

Sandvikens kommun förespråkar en differentierad ersättning bestående av arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, ersättning för förlorad arbetsförtjänst och ersättning för övriga kostnader i samband med uppdraget. För att komplicerade inkomstredovisningar för grupper som inte har inkomst från anställning skall kunna undvikas bör ett tak som är anpassat till löneläget på orten fastställas.

Belysande för de olägenheter som kan uppkomma med fasta ersättningar är enligt kommunen de skiftsarbetandes situation. Periodiciteten i sammanträdena kan innebära att en skiftsarbetande förtroendevald alltid eller oftast förlorar inkomsten från hela sitt skift. Det bör enligt kommunen också påpekas att vissa förtroendemän inte någonsin behöver vidkännas löneavdrag för den tid som avsätts för kommunala uppdrag.

LO anser att odifferentierade arvoden får praktiska effekter som är betydligt mera stötande från rättvisesynpunkt än ett system som tar hänsyn till den förlorade arbetsinkomsten. Ett system som inte tar hänsyn till den förlorade arbetsförtjänsten innebär i kommuner med kvällssammanträden en så betydande ekonomisk uppoffring för personer med kvälls- eller skiftarbeten, att de i praktiken knappast kan åta sig kommunala uppdrag. I det ökande antal kommuner som har förlagt sammanträdena till dagtid uppstår enligt LO orättvisor av annat slag. En stor grupp löntagare – bl. a. statsanställda och stora grupper tjänstemän – får enligt avtal ingen eller mycket liten reduktion av lönen för den tid de fullgör kommunala för-

troendeuppdrag. Andra grupper, t. ex. de privatanställda inom LO-området, måste ta ledigt utan lön från sitt arbete.

För att undvika dessa orättvisor mellan olika löntagargrupper måste enligt LO:s mening systemet för ersättning ändras så att det tar hänsyn till den förlorade arbetsinkomsten. Konstruktionen bör göras i enlighet med vad som gäller för ledamöter i statliga nämnder. Ersättningen bör alltså bestå av dels ett sammanträdesarvode, dels ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Även den tid som åtgår för sammanträden med partigrupper och inläsning av beslutsunderlag bör räknas in vid beräkningen av ersättning. LO förordar därför att kommunerna i lag åläggs att, förutom arvode, betala ersättning för förlorad arbetsinkomst intill ett visst högsta belopp. LO pekar även på de förtroendevaldas pensionsförhållanden. Löntagare inom LO-området som är anslutna till pensionsförsäkringar av typen STP får sin pensionsrätt urholkad vid frånvaro från arbetet för t. ex. kommunala uppdrag. Detta bör enligt LO kompenseras med en kommunal pension baserad på utbetalda arvoden. Enligt 28 § KL är detta möjligt, när det finns särskilda skäl och när vederbörande under en lång följd av år på grund av uppdraget har utfört arbete av betydande omfattning. Denna möjlighet har dock enligt LO:s uppfattning inte utnyttjats i tillräcklig omfattning.

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker demokratiutredningens förslag att reglerna om ersättning för utgifter som är förenade med kommunala förtroendeuppdrag vidgas så att kommuner och landstingskommuner kan ersätta även kostnader för t. ex. barntillsyn.

Stockholms läns landstingskommun betonar att de förtroendevaldas arbetsinsatser bör ersättas enligt i princip samma regler som gäller inom arbetslivet i övrigt. Från den synpunkten torde enligt landstingskommunen förslaget om särskild ersättning för barntillsyn vara betänkligt. De få kommuner som avstyrker förslaget menar att det innebär att de kommunala förtroendemännen kommer i en förmånligare ställning än andra grupper i samhället. Enligt *Svenska kommunförbundet* bör de kostnader som skall kunna ersättas avgränsas klart så att man inte får ett system med individuella ersättningar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att de nya reglerna bör utformas på ett sådant sätt, att kommunerna får full frihet att avgöra huruvida de vill åta sig dessa merkostnader. Det är enligt länsstyrelsen vidare angeläget att reglerna blir så preciserade att det klart framgår vilka kostnader som är ersättningsberättigade.

Landstingsförbundet anser att även andra utgifter än de som utredningen har nämnt bör kunna ersättas. *DHR* kräver att förtroendevald som behöver ledsagare och tolk eller har kostnader för inläsning på band på grund av uppdraget får ersättning för sina kostnader eller att kommunen ställer sådana tjänster kostnadsfritt till förfogande. Liknande synpunkter anförs av *HCK* och *MS-förbundet*.

3.4.4 *Utbildningsinsatser m. m.*

Så gott som samtliga remissinstanser instämmer i demokratiutredningens rekommendation att kommuner och landstingskommuner bör ge partistöd i en omfattning som gör det möjligt för partierna att i ökad utsträckning svara för grundutbildning av blivande förtroendevalda.

Botkyrka kommun anser att stödet bör kompletteras med ett särskilt ekonomiskt stöd för vidareutbildning av redan verksamma förtroendevalda. *Invandrarverket* påpekar att utbildning är särskilt nödvändig för invandrare, om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare beslutas.

De remissinstanser som yttrat sig i frågan instämmer i utredningens rekommendation att särskilda insatser bör göras för att få till stånd ökad information om kommunala frågor i skolorna. Det gäller även utredningens synpunkt att det är angeläget att de politiska ungdomsorganisationerna ges förbättrade arbetsförutsättningar bland skolelever.

Jönköpings och *Skaraborgs läns landstingskommuner* påpekar att dessa frågor måste uppmärksammas bl. a. vid utformningen av läroplanen. Ansvaret för en utvidgad information i skolorna måste delas mellan de statliga skolmyndigheterna samt kommuner, landstingskommuner och de politiska partierna.

Landstingsförbundet och *Svenska kommunförbundet* har inget att erinra mot rekommendationerna. *Kommunförbundet* anser att både de politiska partierna och kommunala tjänstemän bör engageras, samt att lärarna i sin fortbildning bör få bredare kunskaper om den kommunala förvaltningen och metoder för en undervisning som syftar till att ge eleverna en fördjupad kommunal kunskap. Kommunförbundet anför vidare att klarare regler behövs när det gäller partiernas utbildning av förtroendevalda. Kommunerna bör få utge ersättning till förtroendevalda som deltar i partiernas kurser i kommunalpolitiska frågor. Hittillsvarande rättspraxis ger dock inte klart stöd för uppfattningen att detta är tillåtet.

Om demokratiutredningens rekommendation att personal bör avdelas med uppgift att ge service till förtroendevalda i fullmäktige och landsting råder delade meningar bland remissinstanserna.

Landstingsförbundet, som hyser viss tveksamhet i fråga om lämpligheten av en generell rekommendation, anför att det kan visa sig att behovet av särskild service är begränsat i mindre kommuner eller att behovet inte står i rimlig proportion till kostnaderna. Förbundet påpekar också att sammanställningar av bakgrundsmaterial, framtagning av statistik etc. kräver mer personal än vad som vanligtvis finns på landstingskanslierna. *Svenska kommunförbundet* understryker vikten av att beslutsunderlaget görs lättillgängligt och överskådligt. Förbundet anser dock att ett mer ändamålsenligt alternativ än att särskilda tjänstemän ställs till förfogande är att fullmäktigeledamöterna mer intensivt utnyttjar de servicefunktioner som står till förfogande i den nuvarande organisationen.

Drygt hälften av de kommuner som har yttrat sig instämmer i utredningens rekommendation. Enligt *Upplands-Bro, Värmdö* och *Östersunds kommuner* bör det i första hand ankomma på de politiska partierna att svara för service till förtroendemännen. *Filipstads, Orusts* och *Tjörns kommuner* anser att demokratiutredningens rekommendation kan gälla för stora kommuner men att andra lösningar kan vara att föredra i små kommuner, bl. a. av ekonomiska skäl. Ett antal kommuner och landstingskommuner anser att det bör åligga resp. fackförvaltning att svara för service till de förtroendevalda.

Stockholms kommun anför att kommunen redan har vidtagit åtgärder som tillgodoser syftet med utredningens rekommendation. Således har inom den centrala förvaltningen särskilda rotelkanslier sedan länge fungerat, där speciell sekreterarpersonal har till uppgift att svara för service till de heltidsengagerade förtroendemännen och de olika fullmäktigegrupperna. Den 1 januari 1975 inrättades en kommunal upplysningstjänst med uppgift att biträda fullmäktiges ledamöter med information och mindre utredningar i frågor av betydelse för utövandet av deras uppdrag.

4 De beslutande organen

4.1 Nuvarande förhållanden

När det gäller att åstadkomma en ökad kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda är de beslutande organen av stor betydelse. Genom debatterna i de beslutande församlingarna kan medborgarna följa de kommunala frågornas behandling direkt eller indirekt genom massmedierna. Olika meningsriktningar redovisas inför offentligheten. En livaktig debatt i de beslutande organen ökar intresset för de kommunala frågorna.

Förändringarna när det gäller den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning har emellertid kraftigt påverkat de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i fullmäktige och landsting. Utvecklingen av fullmäktiges och landstingets arbetsförhållanden kan sättas i samband med förändringarna inom förvaltningen. Såväl ärendenas stora antal som deras alltmer komplicerade karaktär har lett till ökade insatser för att bereda besluten.

På den kommunala sidan har expansionen inneburit att kommunstyrelsen har fått ökade arbetsuppgifter. Dess roll som ledningsorgan har under de senaste decennierna markerats alltmer. Samtidigt har det på vissa områden skett en sammanslagning av nämnder som har gett varje nämnd större uppgiftsområde och resurser. Dessa förändringar har påverkat fullmäktiges arbetsförutsättningar.

Liknande tendenser kan iakttas på den landstingskommunala sidan. Även landstingets roll har påverkats och förändrats under senare år. Landstingskommunerna har tagit på sig nya uppgifter och byggt ut den befintliga verksamheten. Förvaltningsutskottens centrala roll har betonats alltmer. Det s. k. ställföreträdarskapet har använts i allt större utsträckning.

Kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och de övriga nämnderna har därför fått en starkare ställning. Därigenom har fullmäktige och landsting enligt mångas uppfattning fått svårare att hävda sin roll.

4.1.1 *De beslutande organens ställning*

De beslutande organens centrala roll kommer till utryck i kommunallagstiftningen. Fullmäktige och landsting skall utöva beslutanderätten.

De beslutande organen skall fatta alla viktigare finansiella beslut.

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

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

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

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

Beredning, verkställighet och förvaltning skall skötas av kommunstyrelse respektive förvaltningsutskott och övriga nämnder (4 § KL, 4 § KLS, 5 § LL).

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

Uttryckliga regler som tillåter att beslutanderätt överförs från kommunfullmäktige till nämnderna saknas i KL och KLS. Besluts- och verkställighetsfunktionen delas upp mera allmänt mellan organen i lagstiftningen. Den närmare uppgiftsfördelningen sker sedan genom rättspraxis.

Kommunfullmäktige får i princip inte överlåta något av sin beslutanderätt. Men i praxis har en viss delegation av beslutanderätt ansetts tillåten. Gränsdragningen mellan vad som är beslutande, förvaltande och verkställande uppgifter är som nyss antytts inte i detalj angiven i lagstiftningen. Möjligheterna att överföra beslutanderätt är därför beroende av bl. a. hur begreppet "verkställighet" tolkas. Av praxis framgår att det exempelvis är tillåtet för kommunfullmäktige att uppdra åt en fastighetsnämnd att besluta om rutinmässiga förvärv eller försäljningar av fastigheter och att uppdra åt lönenämnd eller motsvarande kommunalt organ att träffa avtal om personalens anställningsvillkor. Genom föreskrifter i specialförfattningar har

nämnderna vidare erhållit beslutanderätt i ett stort antal ärenden.

På grundval av förslag av landstingsutredningen i betänkandet SOU 1963:64 beslutade statsmakterna år 1965 om ändringar i LL och sjukvårdslagen för att göra det möjligt att hålla landstingsmöten utöver det obligatoriska oktobermötet (prop. 1965:61, KU 1965:20, rskr 1965:210). Därmed skulle landstingsledamöterna lättare kunna följa ärendenas gång i beredningsarbetet. Dessutom skulle arbetsbördan kunna fördelas på ett rimligare sätt över året.

De nuvarande reglerna om när landstingsmöte skall hållas innebär att landstinget skall sammanträda varje år före oktober månads utgång för att ta ställning till förslaget till budget för det följande året och varje valår före utgången av december för val av nämnder m. m. för nästa mandatperiod (19 och 60 §§ LL). Landstingsmöte hålls även om regeringen antingen direkt eller genom länsstyrelsen förordnar om detta. Landstinget kan även sammankallas om förvaltningsutskottet, eller minst en tredjedel av landstingets ledamöter begär det, eller om landstingets ordförande finner det behövligt.

Tabell 4:1 Antal landstingsmöten per år under perioden 1969–74

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

[a] Kalmar läns norra och södra landsting.
[b] Stockholms läns landsting.

Antalet landstingsmöten har visserligen ökat, men i flertalet fall sammanträder landstingen fortfarande endast två eller tre gånger varje år. Åren 1970 och 1973 var antalet sammanträden högre beroende på att landstingsmöte då måste hållas för val av ledamöter i nämnder m. m. (Tabell 4:1). Stockholms läns landsting utgör ett undantag. Detta landsting sammanträder lika ofta som kommunfullmäktige i kommunerna.

En orsak till att landstinget normalt inte sammanträder så ofta är att förvaltningsutskottet enligt 41 § LL kan företräda landstinget mellan landstingsmötena i den mån annat inte är föreskrivet i författning eller genom landstingets beslut. Det s. k. ställföreträdarskapet innebär att förvaltningsutskottet kan fatta beslut i stället för landstingsmötet även i ärenden som är mer betydelsefulla. Innehållet i förvaltningsutskottens reglementen

tyder emellertid på att landstingen inte har gjort några formella begränsningar av utskottens befogenhet att företräda landstingen.

Ställföreträdarskapet ger förvaltningsutskottet väsentligt större möjligheter att besluta på landstingets vägnar än vad kommunstyrelsen har i kommunerna. Genom att landstinget i regel sammanträder endast två à tre gånger per år har förvaltningsutskotten fått en mycket stark ställning.

Med antalet landstingsmöten och förvaltningsutskottets ställning sammanhänger de särskilda regler som gäller för den s. k. dubbla beredningen (30 § LL). Ärenden som skall avgöras av landstinget skall vara beredda dels av den nämnd dit de hör, dels av ett särskilt utskott som landstinget har utsett bland sina ledamöter.

Syftet med den dubbla beredningen, vilken saknar motsvarighet för kommunernas del, är att landstingsledamöterna skall få tillfälle att djupare tränga in i ärendena under själva mötet. Landstingsledamöterna kan inte på samma sätt som ledamöterna i kommunfullmäktige följa nämndernas arbete mellan sammanträdena. Utskotten tillsätts i regel på nytt vid varje landstingsmöte. Endast i ett fåtal fall har ständiga beredningsutskott tillsatts. Där det förekommit har utskotten sällan utnyttjat möjligheten att sammanträda mellan landstingsmötena. Beredningsutskottens organisation och arbetsformer regleras inte i LL. Bestämmelser om utskotten är i stället intagna i de arbetsordningar med föreskrifter om landstingets sammanträden och ärendenas behandling som skall beslutas enligt 38 § LL.

I Stockholms läns landstingskommun är den dubbla beredningen frivillig (7 § LLS). Motivet för detta var att landstinget förutsattes sammanträda förhållandevis ofta och kunde antas få en omfattande och väl utbyggd nämndorganisation (prop. 1969:112 s. 102).

4.1.2 *De beslutande organens arbetsformer*

De beslutande organens ställning i den kommunala verksamheten hänger i hög grad samman med deras arbetsformer. Arbetsformerna påverkar de förtroendevaldas möjligheter att aktualisera frågor och därigenom föra ut dem till allmän debatt och därmed påverka medborgarnas förutsättningar att bilda sig en uppfattning om de kommunala frågorna även mellan valen.

En landstings- eller fullmäktigledamot kan ta upp en fråga i den beslutande församlingen genom motion, interpellation eller enkel fråga.

Särskilt i kommunerna har antalet motioner ökat. I medeltal väcks f. n. något mer än 15 motioner årligen i kommunfullmäktige. Motsvarande antal för landstingskommunerna är 20. Detta visar att motionerna har blivit ett allt väsentligare instrument för fullmäktig- och landstingsledamöterna att ta initiativ i en fråga.

Motion vid landstingsmöte skall enligt 21 § 1 mom. LL vara skriftlig. Någon motsvarande regel finns inte för kommunfullmäktige (jfr 18 § KL och 19 § KLS).

Det finns inte heller några regler i KL eller KLS inom vilken tid motionerna skall lämnas in och besvaras. Enligt 21 § 1 mom. LL skall motion avlämnas senast två månader före landstingsmötets början. När synnerliga skäl föranleder det, kan landstinget dock ta upp förslag som har väckts senare. I Stockholms läns landstingskommun gäller vad landstinget föreskriver om tid för väckande av motion (4 § LLS). Tidsfristen för behandlingen av motioner är en fråga som ofta debatteras. Det gäller särskilt i kommunerna. Av vissa undersökningar framgår att endast omkring hälften av motionerna till kommunfullmäktige behandlas inom ett år från det att de har väckts. Det lär inte vara ovanligt att motioner är obehandlade under flera år. Detta problem har man i vissa kommuner försökt komma till rätta med genom att fastställa tidsgränser för när motioner bör vara besvarade.

Ibland har de förtroendevalda intresse av att få till stånd en diskussion i de beslutande organen utan att behöva avvakta den beredning som måste föregå ett motionssvar. De kan då ta upp ett ärende som hör till fullmäktiges resp. landstingets kompetensområde genom interpellation till ordföranden i kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd eller beredning eller, i Stockholms kommun, till borgarråd (23 § KL, 24 § KLS, 33 § LL). Interpellation skall vara skriftlig. I kommunerna skall den avlämnas till fullmäktiges ordförande före det sammanträde vid vilket den är avsedd att framställas. Om fullmäktige medger att interpellationen får ställas, bör den besvaras senast vid nästa sammanträde. Någon svarsplikt finns emellertid inte föreskriven. I landstingskommunerna skall interpellation avlämnas till landstingets ordförande senast första dagen för landstingsmötet. Om landstinget medger att interpellationen får framställas, bör den besvaras vid mötet. I Stockholms läns landstingskommun gäller vad landstinget föreskriver i fråga om tid för avlämnande och besvarande av motion (4 § LLS).

I en riksdagsmotion år 1972 (1972:168) föreslogs en ändring av LL så att interpellation skulle kunna besvaras även vid nästkommande landstingsmöte. Som skäl anfördes bl. a. att landstingsmötena i flertalet fall omfattar endast ett fåtal dagar. Tiden för att förbereda svar ansågs därför vara för kort. Konstitutionsutskottet instämde i motionens syfte (KU 1972:41). Utskottet underströk emellertid att en vidgad möjlighet att uppskjuta besvarandet av framställd interpellation inte fick missbrukas. Utskottet ansåg därför att en lagändring borde föregås av viss utredning. Riksdagen följde utskottet (rskr 1972:307). Riksdagens skrivelse har överlämnats till utredningen om den kommunala demokratin.

Institutet enkel fråga regleras inte i KL, KLS eller LL. De föreskrifter som behövs får i stället meddelas av kommunfullmäktige resp. landstinget. I den kommunalrättsliga litteraturen anges att enkel fråga skall avse enkla

sakförhållanden där snabba svar kan ges. I annat fall är den som frågar hänvisad till interpellation. Enkel fråga kan ställas endast till en vid sammanträdet närvarande nämndordförande. Den tillfrågade är inte tvingad att svara. Vid besvarandet är meningsutbytet i princip begränsat till frågeställaren och den som har tillfrågats. Enkel fråga behöver inte vara skriftlig (Kaijser, Kommunallagarna II, 1975, s. 210).

Enligt 38 § LL skall landstinget anta en arbetsordning. Denna bestämmelse har ingen motsvarighet för kommunernas del. Av undersökningar framgår att omkring en fjärdedel (74) av landets kommuner har arbetsordning för fullmäktige.

Kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige med uppgift om tid och ställe för sammanträdet och de ärenden som skall behandlas skall enligt 14 § KL och 15 § KLS minst en vecka före sammanträdet anslås på kommunens anslagstavla. Den skall sändas med posten till varje ledamot och suppleant så tidigt att den kan antas vara adressaten till handa senast fyra dagar före sammanträdet.

Tillkännagivande om tid och plats för sammanträdet skall också införas i en eller flera ortstidningar senast en vecka före sammanträdesdagen. Om kommunfullmäktige har bestämt det, skall tillkännagivandet innehålla uppgift om de ärenden som skall behandlas. Den omständigheten att kungörelsen inte har blivit anslagen på annan plats än kommunens anslagstavla eller att tillkännagivandet om sammanträdet inte har införts i tidning utgör ej hinder mot att sammanträdet hålls.

Bestämmelser om kortare tidsfrister för kungörande på anslagstavla och utsändande av kungörelse till ledamot och suppleant finns för ärenden som kräver särskilt skyndsam handläggning.

Motsvarande bestämmelser finns i 20 § LL. Kungörelse om sammanträde skall anslås på anslagstavlan och sändas till varje landstingsman minst 14 dagar före landstingsmötet. Någon skyldighet att sända kungörelsen till suppleanterna finns inte. För Stockholms läns landstingskommun gäller att de nyss nämnda åtgärderna skall vidtas senast en vecka före landstingsmötet (3 § LLS).

För kommunerna finns inga regler om när handlingarna till sammanträdena skall sändas till ledamöterna. I praktiken sänds de ofta samtidigt som kungörelsen. För landstingskommunernas del gäller att vissa handlingar om möjligt skall översändas till ledamöterna minst åtta dagar före landstingsmötets början. Detta gäller emellertid bara motioner och förslag från förvaltningsutskottet, övriga nämnder och länsstyrelser.

I 65 % av kommunerna anges numera ärenderubrikerna i kungörelseannonserna.

Kommunfullmäktige och landstinget skall årligen besluta om i vilka tidningar kungörelse om sammanträde skall införas. Därvid bör sådana tidningar väljas som genom sin spridning bringar tillkännagivandet till de flestas

kännedom. En minoritet som består av en tredjedel av närvarande ledamöter har rätt att få till stånd annonsering i viss tidning.

Statsmakterna beslöt år 1971 vissa allmänna riktlinjer för kungörelseannonsering (prop. 1971:56 FiU 23, rskr 182). I det sammanhanget berördes också frågan om kungörelseannonsering i ortstidning. Föredragande departementschefen ansåg att kungörelseannonsering som skall ske genom annonsering i ortstidning bör ske i samtliga ortstidningar som har en spridning av någon betydenhet (prop. s. 25). En reform av bestämmelserna om kungörelseannonsering borde ske efter en detaljgenomgång av lagstiftningen på olika områden.

Resultatet av en sådan genomgång redovisas i departementspromemorian (Ds Ju 1974:2) Effektivare kungörande. I promemorian föreslår en kungörandelag som avses bli tillämplig bl. a. när kungörande enligt föreskrift i författning skall ske i Post- och Inrikes Tidningar eller ortstidning eller på kommunens anslagstavla. När kungörande enligt sådan föreskrift skall ske i ortstidning, skall enligt lagförslaget kungörelsen införas i samtliga lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet bland dem till vilka kungörelsen riktar sig. I promemorian föreslås vidare att bestämmelserna i 14 § KL om i vilka tidningar sammanträde med kommunfullmäktige skall införas tas bort. Frågan om lagstiftning på grundval av förslagen i promemorian övervägs f. n. i justitiedepartementet.

4.1.3 *Suppleanter för fullmäktige och landstingsledamöter*

För ledamöterna i landsting skall enligt 6 § LL utses suppleanter. Regler om hur suppleanterna skall utses finns i 14 kap. 18 § vallagen (1972:620). För kommunfullmäktige är suppleanter inte obligatoriska. Fullmäktige får enligt 5 a § KL och 5 § KLS besluta att suppleanter skall utses. Antalet suppleanter skall i så fall bestämmas till viss andel, högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen eller, om kommunen är indelad i valkretsar, i varje valkrets. Närmare föreskrifter om hur suppleanterna skall utses finns i 14 kap. 19 § vallagen. Till de tre kommuner som inte har infört suppleanter för kommunfullmäktige hör Stockholms kommun.

Möjlighet att utse suppleanter för kommunfullmäktige infördes vid 1970 års val (prop. 1969:129, KU 44 och 45, rskr 405 och 406). Skälen för reformen var bl. a. att, om suppleanter finns, tillfälligt förfall för ledamot inte leder till ändring av styrkeförhållandena inom fullmäktige, att flera personer blir knutna till det kommunala arbetet och att därmed medborgarinflytandet breddas.

De regler för val av suppleanter som tillämpades vid 1970 års val stämde i huvudsak överens med bestämmelserna för val av suppleanter för landstingsledamöter, vilka hade fungerat väl. När motsvarande bestämmelser

tillämpades för val av suppleanter för kommunfullmäktige, medförde de att ett oproportionerligt stort antal suppleanter utsågs i valkretsindelade kommuner där partierna använde flera listtyper. De ledde vidare till en bristande proportionalitet mellan partierna i fråga om antalet suppleanter. Bestämmelserna ändrades därför inför 1973 års val (prop. 1972:105, KU 49, rskr 269). De nya bestämmelserna har lett till att antalet suppleanter kan nedbringas, att minst en suppleant utses för varje parti som blir representerat i fullmäktige, att en proportionell fördelning av suppleanterna mellan partierna uppnås och att efterträdare för en avgången ledamot kommer att utses från den lista som den avgångne var uppförd på. En närmare redogörelse för bestämmelserna om utseende av suppleanter kommer att lämnas i specialmotiveringen i anslutning till att ett förslag från riksskatteverket om vissa ändringar av teknisk natur tas upp.

För beslutförhet i kommunfullmäktige krävs att minst hälften av ledamöterna är närvarande. Har suppleanter utsetts måste, liksom i landsting, minst två tredjedelar av ledamöterna vara närvarande (15 § KL, 16 § KLS, 27 § LL).

I 14 a § KL, 15 a § KLS och 22 § LL regleras suppleanternas inkallande till tjänstgöring m. m. Suppleanter för kommunfullmäktige är gruppsuppleanter i den meningen att varje suppleant är suppleant för alla fullmäktige som har valts på samma valsedel som suppleanten själv eller på annan valsedel för samma parti. Om kommunen är indelad i valkretsar, är möjligheten att inträda begränsad till valkretsen. Detta gäller även om partiet har använt gemensam lista i samtliga valkretsar i kommunen. Enligt 14 a § KL och 15 a § KLS skall suppleanterna inkallas i den mellan dem bestämda ordningen, dvs. den ordning i vilken de har valts för resp. politiskt parti. Turordningen mellan suppleanterna bestäms således av valutslaget.

Valutslaget är även avgörande för suppleants tjänstgöringsrätt. Inställer sig suppleant som har plats i turordningen före särskilt kallad eller vid sammanträdet eljest närvarande suppleant, går han före den inkallade eller närvarande suppleanten. Likaså har den ordinarie ledamoten företräde framför varje suppleant, om han trots anmält hinder ändock inställer sig vid sammanträdet.

Med hänsyn till uttalanden av konstitutionsutskottet vid tillkomsten av suppleantinstitutionen för kommunfullmäktige (KU 1969:44 s. 9) får anses gälla, att suppleants tjänstgöringsrätt omfattar helt sammanträde eller – om inträde sker under pågående sammanträde – återstående del av sammanträde. I enlighet härmed får suppleant och ordinarie ledamot eller flera suppleanter inte tjänstgöra växelvis under ett sammanträde. Detta har – trots motstridiga uttalanden i förarbetena (jfr prop. 1969:129 s. 125 och KU 1969:44 s. 10) – ansetts gälla även vid jäv. Det är osäkert om suppleant som har inträtt för jävig fullmäktig kan genom att frivilligt avstå från vidare deltagande bereda denne möjlighet att återinträda. Närvarande suppleant som

har inträtt för fullmäktig som utan anmält hinder är frånvarande vid sammanträdes början – t. ex. på grund av försening – anses kunna avstå sin plats åt den ordinarie ledamoten, när denne inställer sig.

Suppleant som tjänstgör i stället för kommunfullmäktig eller landstingsledamot har samma befogenhet som den ordinarie ledamoten. En icke tjänstgörande suppleant som är närvarande på sammanträdet har däremot inga särskilda befogenheter. Han får inte delta i överläggningarna eller i besluten och inte reservera sig mot besluten. Inte heller får han väcka motion eller framställa interpellation.

Vissa frågor som rör suppleantsystemet har tagits upp i motioner i riksdagen. Det gäller införande av ett obligatoriskt suppleantsystem för kommunfullmäktige, införande av suppleanter för förbundsfullmäktige i kommunalförbund och slopande av kravet på att två tredjedelar av ledamöterna skall vara närvarande för att kommunfullmäktige skall vara beslutföra, om suppleanter har utsetts. Som framgår av det föregående föreligger vidare viss osäkerhet om vad som gäller i fråga om suppleanternas tjänstgöring. Det har också diskuterats om inte även icke-tjänstgörande suppleanter bör få rätt att väcka motion och framställa interpellation.

4.2 Utredningen om den kommunala demokratin

4.2.1 *Allmänna synpunkter*

I takt med att kommunernas och landstingskommunernas verksamhet ökat i omfattning har de beslutande organens ställning förändrats, konstaterar utredningen. Kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets funktion i beslutsprocessen har alltmer betonats. Därigenom har, anser demokratiutredningen, de beslutande organen fått svårare att hävda sin roll. Från demokratisk synpunkt är de förtroendevaldas arbete i de beslutande organen av central betydelse. Utredningen anser därför att fullmäktiges och landstingets ställning bör stärkas.

De beslutande organens arbetsformer bör enligt utredningen inte i detalj regleras i lag. Av hänsyn till den kommunala självstyrelsen och de skiftande lokala förhållandena bör de beslutande organen ges stor valfrihet när det gäller arbetsformerna. Vissa grundläggande regler bör emellertid enligt utredningen slås fast i lag. Det gäller bestämmelser om t. ex. rösträtt, valbarhet, de beslutande organens kompetens och rätt att väcka motion. I sådana frågor måste likformighet föreligga i hela landet. Bestämmelser av detaljkaraktär bör i stället tas in i arbetsordning. Utredningen föreslår att arbetsordning skall vara obligatorisk för både kommuner och landstingskommuner.

Från dessa allmänna utgångspunkter tar utredningen upp de beslutande organens ställning i den kommunala demokratin, arbetsformerna i de beslutande organen och vissa frågor rörande suppleanterna för kommunfullmäktige.

4.2.2 *De beslutande organens ställning*

Kommunallagsutredningen föreslår i betänkandet Enhetlig kommunallag att en allmän delegationsregel införs för de beslutande organen. Kommunallagsutredningen anser att möjligheterna till delegation bör framgå direkt av lagen. Rätten att överföra beslutanderätt skulle då inte längre vara beroende av hur begreppet "verkställighet" tolkas. Förslaget avser inte att förändra de principer som hittills har gällt för vilka ärenden som kan delegeras. Men detta behöver inte innebära, framhåller kommunallagsutredningen, att delegationsrätten även i framtiden skall vara begränsad till de ärendetyper som f. n. anses kunna delegeras. Detta betyder att man liksom hittills överlämnar åt praxis att dra upp gränserna för delegationsrätten.

Utredningen om den kommunala demokratin betonar att delegationsrätten måste ha en klar avgränsning som skall gälla vid de rättsliga bedömningarna. Det finns annars risk för att kommunfullmäktiges och landstingets ställning urholkas. Att i lag exakt ange i vilka ärenden delegation får eller inte får förekomma är svårt. Den enda framkomliga vägen är att fastställa allmänna principer för delegationsrättens omfattning. Det är utredningens uppfattning att delegation även i framtiden bör kunna ske endast i de ärendekategorier i vilka beslutanderätten i dag kan överföras från kommunfullmäktige till nämnd. Demokratiutredningen anser att den delegationsregel som kommunallagsutredningen föreslår endast skall ses som ett juridiskt klargörande av vad som gäller, inte som en vidgning av möjligheten att överföra beslutanderätt. Beslutanderätt bör kunna delegeras endast i rutinärenden. Men även när det gäller sådana ärenden förutsätts att fullmäktige och landsting bör vara restriktiva, eftersom delegationsärendena sammantaget kan ha stor betydelse. Utredningen betonar att de ärendegrupper som skall delegeras måste anges i ett särskilt beslut och avgränsas noga. Alla viktigare finansiella beslut skall fattas av de beslutande organen. De skall också fatta alla beslut som har generell innebörd, t. ex. beslut i taxefrågor. Utredningen anser att beslut som har fattats efter delegation på lämpligt sätt bör delges de beslutande organen.

Demokratiutredningen anför att landstingskommunernas uppgifter har ökat i omfattning och vidgats till nya verksamhetsområden. Landstingen har emellertid ändrat sina arbetsformer i liten utsträckning. Antalet landstingsmöten har inte ändrats nämnvärt. Möjligheten för de s. k. beredningsutskotten att sammanträda även när landstinget inte är samlat har inte utnyttjats. Ett viktigt skäl för ett fåtal sammanträden var tidigare att reseavstånden var långa och ärendena få. Enligt utredningens mening har

förutsättningarna i båda dessa avseenden ändrats. Fler landstingsmöten innebär att ledamöternas arbetsförutsättningar kan förbättras avsevärt. Genom att beredningsförfarandet sprids över hela året blir arbetsbelastningen jämnare. Mera tid kan även avsättas för diskussioner i partigrupper och i partiernas lokalorganisationer.

Antalet ärenden har ökat väsentligt under senare år. De långsiktiga bedömningarna ställer enligt demokratiutredningens uppfattning ökade krav på en allsidig debatt där många förtroendevalda deltar. Detta gäller även förutsättningarna för medborgarna att via partier, övriga folkrörelser och massmedia påverka landstingsfrågorna. Redan i dag är således landstingsverksamheten av en sådan betydelse för medborgarna att en större andel av frågorna bör avgöras av landstinget. Över huvud taget anser utredningen att landstingsfrågorna bör föras ut i den allmänna debatten i en större omfattning än vad som sker nu.

Kommunikationerna är i dag sådana över hela landet, anför utredningen, att det framstår som möjligt att hålla landstingsmöte varannan månad. De kostnadsökningar som kan uppstå genom att rese- och traktamentsersättningarna ökar är enligt utredningen inte av den omfattningen att de behöver medföra något hinder. Demokratiutredningen anser att det finns starka motiv för en ändring av landstingets funktion i riktning mot den som gäller för kommunfullmäktige. Utredningen anser därför att landstingen bör sammanträda med kortare mellanrum än f. n. Landstingsmöte föreslås som regel hållas varannan månad. För det löpande förvaltningsarbetet skulle tätare sammanträden och en ökning av det antal ärenden som landstinget skall avgöra sannolikt kunna leda till en något ökad arbetsbörda. Detta kan enligt utredningen emellertid uppvägas av att arbetet skulle kunna fördelas jämnare över året. Framför allt synes den nuvarande ordningen i flera fall innebära en mycket stark arbetsbelastning i samband med oktobersammanträdet.

Demokratiutredningen konstaterar att förvaltningsutskottet har fått en stark ställning genom sitt s. k. ställföreträdarskap. Detta innebär att utskottet kan fatta beslut i stället för landstinget även i ärenden som är mer betydelsefulla. Motivet för ställföreträdarskapet har varit att vissa beslut måste fattas även mellan de relativt sällan återkommande landstingsmötena. Att besluten fattas av förvaltningsutskottet och inte av landstinget innebär emellertid vissa nackdelar ur demokratisk synvinkel. De förtroendevaldas och medborgarnas insyn och möjligheter till påverkan kan försvåras. Utredningen anser att alla frågor som har generell betydelse för medborgarna skall redovisas och diskuteras i de beslutande organen. Från kommunaldemokratisk synpunkt är det viktigt att den politiska debatten stimuleras på detta sätt. För minoritetens arbetsmöjligheter är det väsentligt att fler ärenden förs fram till offentlig debatt i landstinget och inte stannar i förvaltningsutskottet. Därigenom kan minoriteten få till stånd en debatt och inför medborgarna markera sin politiska linje i de olika ärendena.

Demokratiutredningen föreslår därför att ställföreträdarskapet för förvalt-

ningsutskottet slopas. Samma delegationsregler som för kommunfullmäktige föreslås gälla för landstingen. Om landstinget normalt sammanträder varannan månad, får landstingsledamöterna bättre möjligheter att följa beredningsarbetet. Därför föreslår demokratiutredningen att den dubbla beredningen görs fakultativ. Därmed ges möjlighet att införa samma beredningsförfarande som tillämpas i kommunerna.

4.2.3 *De beslutande organens arbetsformer*

Demokratiutredningen anför att de förtroendevaldas arbetsmöjligheter i de beslutande organen hänger nära samman med deras möjligheter att aktualisera frågor och få till stånd en debatt. Meningsutbytet har stor betydelse för medborgarnas förutsättningar att även mellan valen bilda sig en uppfattning om de olika partiernas ståndpunkter. Det är av stort demokratiskt intresse att kommunfullmäktige och landsting får diskutera de långsiktiga frågorna på ett tidigt stadium, dvs. innan det är aktuellt att fatta verkställbara beslut. Utredningen rekommenderar därför att diskussionerna om de långsiktiga frågorna inordnas i de beslutande organens arbete på ett sådant sätt att de blir regelbundet återkommande. Kommunfullmäktiges och landstingets beslutanderätt bör emellertid inte begränsas till enbart översiktliga program och principiella avgöranden. De beslutande organen skall enligt demokratiutredningens mening styra utvecklingen både genom att ange riktlinjer för verksamheten och genom att ta ställning i konkreta frågor.

Frågan om inom vilken tid ställning skall tas till väckta motioner är inte reglerad i någon av kommunallagarna. Utredningen anser att motionsrätten har stor betydelse för de enskilda ledamöterna och för partigruppernas möjligheter att påverka den kommunala verksamheten. Därför föreslår utredningen att motioner skall avgöras av fullmäktige resp. landsting inom ett år. Om beredningen inte har hunnits med, skall detta anmälas till de beslutande organen och en redogörelse lämnas över vad som har framkommit under beredningen. I samband med sådan anmälan skall det vara möjligt att besluta att motionen skall avskrivas från vidare handläggning eller att den skall anses besvarad med vad som har redovisats. Eftersom landstingen förutsätts sammanträda oftare än f. n. föreslår utredningen att särreglerna för motion till landstingsmöte skall slopas. Samma regler i fråga om motioner föreslås alltså gälla för kommuner och landstingskommuner.

Demokratiutredningen anser att en interpellation bör vara tillgänglig för varje ledamot, innan beslut om medgivande att framställa interpellationen fattas. Under förutsättning att landstingen börjar sammanträda oftare än f. n. föreslås att samma bestämmelser om tidsfristen för besvarande av interpellation skall gälla i kommuner och landstingskommuner. Utredningen rekommenderar att interpellation bör besvaras så snart som möjligt eller senast vid sammanträdet efter det att den ställts.

Enligt utredningens mening finns inget behov av att lagreglera institutet enkel fråga. Institutet föreslås bli reglerat i arbetsordningarna. I dessa bör, förordar utredningen, anges att den enkla frågan skall vara skriftlig, att den skall avlämnas en viss tid före sammanträdet, att den skall gälla enkla och klart avgränsade sakförhållanden och att endast den som frågar och den som skall svara får yttra sig när enkel fråga behandlas. Debattinläggen i anledning av en enkel fråga kan också tidsbegränsas i arbetsordningarna.

Kommunallagsutredningens förslag i fråga om kungörande av sammanträde med kommunfullmäktige och landsting kommer att redovisas närmare i specialmotiveringen. En redogörelse för huvuddragen av förslagen lämnas i det följande som en bakgrund till de bedömningar som görs av utredningen om den kommunala demokratin.

De skäl som har åberopats för fjortondagarsfristen för utsändande av kungörelsen till landstingets ledamöter är enligt kommunallagsutredningen numera inte av samma styrka som tidigare. Efter kommunindelningsreformen finns det flera kommuner som till sin ytvidd är lika stora som en del mindre landstingskommuner. Utredningen anser att bestämmelserna om kungörelse bör ha karaktären av minimiregler och att kompletteringar i skärpande riktning bör vara möjliga i arbetsordning. Därvid kan olika behov av kungörelsetider tillgodoses både med tanke på skillnaderna i kommunstruktur och med hänsyn till kommunernas och landstingskommunernas skilda arbetsformer. Mot denna bakgrund anser kommunallagsutredningen det möjligt att införa enhetliga tidsfrister om kungörelse i form av minimiregler. Enligt utredningens uppfattning kan en minimitid på en vecka för anslag och utsändande av kungörelsen vara lämplig. Kungörelsen bör sändas till både ledamöter och suppleanter. Kommunallagsutredningen anser att tidningskungörandet bör breddas på det sätt som statsmakterna uttalade sig för år 1971 (1971:56, FiU 23, rskr 182). Detta medför bl. a. att rätten för en minoritet inom kommunfullmäktige eller landstinget att få till stånd annonsering i viss tidning kan utgå. Kommunallagsutredningen anser att minimikravet på kungörelse i tidning bör anges i lag. Det föreslås därför en bestämmelse om att kungörelsen skall införas i samtliga ortstidningar som i kommunen eller landstingskommunen har en spridning av någon betydenhet.

Utredningen om den kommunala demokratin ansluter sig till kommunallagsutredningens förslag om att kungörelse med uppgift om tid och plats för sammanträde och om vilka ärenden som skall behandlas minst en vecka före sammanträdet anslås på kommunens resp. landstingskommunens anslagstavla och sänds till varje ledamot och suppleant. Kungörande i tidning bör också ske minst en vecka före sammanträdet.

Utredningen om den kommunala demokratin rekommenderar dessutom att ledamöterna och suppleanterna får beslutsunderlaget samtidigt med kungörelsen. För att öka medborgarnas kännedom om vad som kommer

att behandlas i fullmäktige och i landstinget rekommenderas vidare att kungörelsen i tidningarna även innehåller en förteckning över de ärenden som skall behandlas.

De ökade kostnaderna för en sådan utvidgad annonsering kan enligt utredningens bedömning antas bli relativt begränsade. Stor omsorg bör enligt utredningen läggas ner på att utforma ärenderubrikerna så att medborgarna förstår vad ärendena gäller.

Demokratiutredningen anser sig inte kunna ta ställning till de förslag i fråga om kungörelseannonsering som har lagts fram i promemorian Effektivare kungörande. Kostnaderna för kungörelseannonseringen måste avvägas mot kostnaderna för att tillgodose andra kommunala informationsbehov. Innebörden av uttrycket "spridning av någon betydenhet" bör klargöras. De nuvarande bestämmelserna om rätt för en minoritet inom det beslutande organet att få till stånd annonsering i viss tidning har enligt utredningen fungerat tillfredsställande. Verkningarna av en ändring av de nuvarande bestämmelserna bör belysas ytterligare.

4.2.4 *Suppleanter för fullmäktige och landstingsledamöter*

Enligt utredningens mening finns en rad viktiga motiv för att utse suppleanter för ledamöterna i de beslutande organen. Flera kommunmedlemmar kan knytas till den kommunala verksamheten och förtroendeuppdragen kan spridas till flera medborgargrupper. Kommunens och landstingskommunens olika delar kan bli bättre representerade. Vidare garanteras att de beslutande organen är fulltaliga så att tillfällig frånvaro för ordinarie ledamöter inte påverkar beslutsfattandet. Suppleanter är även till fördel vid jävssituationer. Suppleanter har också utsetts för fullmäktige i nästan alla kommuner.

Demokratiutredningen föreslår därför att det skall vara obligatoriskt att ha suppleanter för kommunfullmäktige. Fullmäktige bör som hittills bestämma antalet suppleanter. De nuvarande bestämmelserna om antalet suppleanter har enligt utredningens mening fungerat tillfredsställande och de kan därför behållas oförändrade. Suppleanter föreslås också vara obligatoriska för förbundsfullmäktige i kommunalförbund. För förbundsfullmäktige kan f. n. inte utses suppleanter. Medlemskommunerna föreslås få frihet att i förbundsordningen bestämma hur många suppleanter som skall finnas och hur många suppleanter varje medlemskommun skall utse. Utredningen föreslår att samma regler för t. ex. inkallande och tjänstgöringsrätt skall gälla för suppleanterna i förbundsfullmäktige som för suppleanterna i övriga beslutande kommunala organ. Eftersom redan enligt nuvarande bestämmelser suppleanter skall utses för landstingets ledamöter, skapas genom dessa förslag enhetlighet för samtliga beslutande kommunala organ.

Om suppleanter har utsetts för kommunfullmäktige, måste enligt gällande regler minst två tredjedelar av ledamöterna vara närvarande för att beslut skall kunna fattas. För beslutförhet i landsting krävs också att två tredjedelar

av ledamöterna är närvarande. Enligt utredningen torde det vara sällsynt att en minoritet gör det omöjligt för det beslutande organet att fungera genom att utebli från ett sammanträde. Utredningen anser dock att en formell garanti bör finnas mot en sådan obstruktion. Utredningen föreslår därför att för beslutförhet skall krävas att fler än hälften av ledamöterna i de beslutande organen är närvarande.

För att klargöra innebörden av bestämmelserna om inkallande av suppleanter och deras tjänstgöringsrätt föreslår utredningen en lagreglering av följande innehåll. Den nu gällande principen att valutslaget är avgörande för turordningen behålls. Valutslaget skall också vara avgörande för suppleanternas tjänstgöringsrätt. Ordinarie ledamot skall alltid ha företräde till tjänstgöring framför suppleant. Ledamot skall därför ha rätt att inträda, även om han inställer sig under pågående sammanträde. Detta skall gälla oavsett om han har anmält hinder eller ej. Suppleant skall tjänstgöra under hela sammanträdet eller den del som återstår sedan han har inträtt. Vid jäv för ledamot eller tjänstgörande suppleant skall den jävige ha rätt att återinträda, sedan det ärende i vilket jäv föreligger har behandlats. I andra fall skall det inte vara tillåtet för ledamot och suppleant att tjänstgöra växelvis under ett och samma sammanträde.

Utredningen erinrar om att det har hävdats att suppleanter som inte tjänstgör bör få rätt att yttra sig på sammanträden, framställa yrkanden och anmäla reservation mot beslut. Syftet med en sådan ordning skulle vara att suppleantuppdraget skulle göras mera meningsfullt. Demokratiutredningen anser att såväl principiella som praktiska skäl talar mot en sådan ordning. Gränsen mellan ordinarie ledamöter och suppleanter skulle suddas ut. Vidare skulle en förändrad ställning för suppleanter som inte tjänstgör förändra sammanträdesordningen. Effektiviteten i de beslutande organens sammanträden skulle försämras. Av dessa skäl anser utredningen att icke tjänstgörande suppleanters befogenheter inte bör utsträckas. En breddad representation kan och bör enklast åstadkommas genom ett ökat antal ledamöter i de beslutande organen. Tjänstgörande suppleant bör liksom hittills i princip ha samma befogenheter som ledamot.

De föreskrifter som kan behövas om formerna för anmälan av hinder och för inkallande av suppleant bör enligt utredningens mening kunna tas in i arbetsordning för fullmäktige resp. landstinget.

4.3 Kommunallagsutredningen

Kommunallagsutredningen förklarar att vad utredningen om den kommunala demokratin anför om tillämpningen av den regel om delegation av beslutanderätt från kommunfullmäktige eller landsting till styrelsen och övriga nämnder som kommunallagsutredningen föreslår i betänkandet Enhetlig kommunallag inte föranleder något författningsförslag. Föreskrifter om att landstingsmöten skall hållas med vissa intervaller bör enligt kom-

munallagsutredningen inte tas in i lag. Sådana regler hör hemma i arbetsordning. Utredningen anför vidare att förslaget om slopande av förvaltningsutskottets befogenhet att företräda landstinget mellan dess sammanträden tillgodoses genom att regeln om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap utgår. Förvaltningsutskottet får därigenom i princip samma ställning och funktion som kommunstyrelsen. Om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap upphör blir det, påpekar utredningen, nödvändigt att landstinget sammanträder oftare.

Utredningen anser att förslagen från utredningen om den kommunala demokratin angående motionsförfarandet bör leda till nya bestämmelser i lag. Därvid bör föreskrivas att motion bör beredas så att kommunfullmäktige eller landstinget kan fatta beslut med anledning av motionen på sammanträde som hålls inom ett år efter det att den har väckts. Det föreslås också att, om beredningen inte har avslutats inom ett år, skall vad som har förekommit i ärendet anmälas och redovisas för det beslutande organet. Kommunallagsutredningen framhåller att sådana bestämmelser inte gör beredningen absolut tidsbestämd och att de ger kommunfullmäktige möjlighet att styra beredningen av motionerna. Det förslås vidare en bestämmelse som ger kommunfullmäktige och landsting befogenhet att i samband med sådan anmälan skriva av motionen eller förklara den besvarad med vad som har redovisats.

Kommunallagsutredningen konstaterar att förslagen rörande suppleantsystemet föranleder ett flertal bestämmelser i lag. I fråga om utformningen av dessa bestämmelser hänvisas till specialmotiveringen.

4.4. Remissyttranden

4.4.1 *De beslutande organens ställning*

Nästan alla landstingskommuner anser att de skäl som utredningen om den kommunala demokratin anför för sin rekommendation om tätare landstingsmöten är välgrundade. De stöder därför rekommendationen i princip. Hälften av landstingskommunerna anser emellertid att ett landstingsmöte varannan månad kan vara för mycket i små landstingskommuner eller att antalet successivt bör ökas så att partierna och förvaltningarna får möjlighet att anpassa sig. Några länsstyrelser anför liknande synpunkter.

Uppsala läns landstingskommun påpekar att landstinget redan tillämpar ett system med oftare förekommande landstingsmöten. Erfarenheterna av detta har varit goda. Landstinget har avgjort ett avsevärt antal ärenden, vilka enligt den ordning som tillämpades tidigare skulle ha avgjorts av förvaltningsutskottet.

Några landstingskommuner, t. ex. *Kronobergs, Hallands* och *Skaraborgs läns landstingskommuner*, framhåller att det är svårt att generellt säga att landstingsmöte skall hållas varannan månad. I mindre landstingskommuner

kan det vara befogat med färre möten. *Kristianstads läns landstingskommun* menar att det är tillräckligt med ett landstingsmöte i kvartalet. *Älvsborgs läns landstingskommun* anser att antalet möten i viss mån måste anpassas till de lokala förhållandena. *Jämtlands, Västernorrlands* och *Västerbottens läns landstingskommuner* anser att antalet möten bör avgöras av det enskilda landstinget och att man successivt bör öka antalet. I första hand bör antalet möten ökas till fyra per år. Därefter bör antalet successivt ökas till sex per år så att partiorganisationerna och förvaltningsorganisationen hinner anpassa sig.

Även om fler landstingsmöten kommer till stånd kommer tyngdpunkten enligt *Värmlands läns landstingskommun* att ligga på det möte när budgeten skall fastställas. *Norrbottens läns landstingskommun* instämmer i att tätare landstingsmöten har ett värde ur demokratisk synpunkt. Men man menar också att detta hittills i Norrbotten har uppvägts av önskemålet om att begränsa landstingsledamöternas åksträckor och tidsåtgång.

Landstingsförbundet anser att det måste ankomma på varje landsting att självt avgöra hur ofta det är lämpligt att sammanträda. Förbundet framhåller också att en utveckling mot flera landstingsmöten måste vara knuten till landstingens behandling av viktiga sakfrågor. Om landstingen sammanträder utan att ha viktiga frågor att behandla, finns det risk att deras ställning försvagas. Hänsyn måste också enligt förbundet tas till kostnaderna för att hålla landstingsmöte och till ledamöternas restider.

Med hänsyn till de praktiska problem, som dock uppkommer framför allt i Norrlandslänen, är *länsstyrelsen i Stockholms län* något tveksam till att tvinga landstingen att hålla täta landstingsmöten, vilket enligt länsstyrelsen blir den praktiska konsekvensen, om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap avskaffas.

Remissinstanserna delar demokratiutredningens allmänna uppfattning att de beslutande organens ledande roll i framtiden bör betonas och förstärkas.

I det sammanhanget påpekar *Skaraborgs läns landstingskommun* att utredningen inte har närmare belyst kompetensfördelningen mellan landstinget och de specialreglerade nämnderna. Det framhålls att landstingets inflytande på denna sektor är begränsat, trots att den är dominerande och mycket kostnadskrävande. Med hänvisning till detta anser landstingskommunen att denna kompetensfördelning bör övervägas ytterligare.

Landstingsförbundet och *15 landstingskommuner* ansluter sig i princip till demokratiutredningens förslag att förvaltningsutskottets ställföreträdarskap skall slopas. Praktiskt taget samtliga betonar dock att detta på ett eller annat sätt måste knytas till en lämpligt avvägd delegation. Man menar att förslaget att ställföreträdarskapet skall slopas delvis är oförenligt med förslaget att delegationsbestämmelserna skall tillämpas restriktivt. Förslaget att ställföreträdarskapet skall slopas tillstyrks också av *socialdemokratiska kvinnoförbundet, centerns ungdomsförbund* och *KDS. Värmlands läns landstingskommun* stöder förslaget att ställföreträdarskapet slopas

under förutsättning att landstingsmötena sammanträder oftare. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *statskontoret* ger också uttryck för denna uppfattning.

Stockholms läns landstingskommun anser att utredningen anför goda skäl för sin ståndpunkt att ställföreträdarskapet skall slopas. Utvecklingen i Stockholms län visar att en övergång till tätare landstingsmöten medför att ställföreträdarskapet inte behöver utnyttjas. Även *Hallands läns landstingskommun* framhåller att ställföreträdarskapet har utnyttjats i begränsad omfattning.

Det är väsentligt att landstingets beslut i så stor utsträckning som möjligt får en bred förankring, anför *Landstingsförbundet*. En vidgad roll för landstinget bör också vitalisera debatten i landstingskommunala frågor bland både valda och väljare. Man bör också beakta, anser förbundet, det från kommunaldemokratisk synpunkt viktiga förhållandet att alla partier som är företrädda i landstinget inte är representerade i förvaltningsutskottet. En nackdel med att ställföreträdarskapet slopas är enligt förbundet att det kommer att innebära en förlängd beslutsprocess.

Sju landstingskommuner och *några länsstyrelser* avstyrker förslaget att ställföreträdarskapet skall slopas.

Östergötlands, Jönköpings, Kristianstads, Malmöhus, Kopparbergs, Västerbottens och *Norrbottens läns landstingskommuner* menar att ställföreträdarskapet är en förutsättning för en effektiv förvaltning. Om ställföreträdarskapet slopas, blir följden en ökad byråkratisering. Beredningen av ärenden blir enligt dessa landstingskommuner mera tidskrävande. Vissa typer av ärenden kräver snabba avgöranden. Slutligen anser man att risken är stor att ett omfattande delegationsförfarande tvingas fram som kan förändra praxis därhän att syftet med förslaget att ställföreträdarskapet skall slopas motverkas. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* instämmer i stort sett i dessa synpunkter.

Kristianstads, Västerbottens och *Norrbottens läns landstingskommuner* menar att ett ökat antal landstingsmöten kan innebära att ställföreträdarskapet inte utnyttjas på samma sätt som nu och att det möjligen kan slopas med tiden. *Länsstyrelserna i Kristianstads* och *Göteborgs och Bohus län* redovisar samma uppfattning.

Norrbottens läns landstingskommun framhåller att de långa reseavstånden i länet medför svårigheter, om landstinget snabbt måste fatta beslut. Ställföreträdarskapet medger en effektiv handläggning av brådskande ärenden.

Demokratiutredningens strävan att lägga så stor beslutsvolym som möjligt på så hög förtroendemannanivå som möjligt medför enligt *Östergötlands* och *Malmöhus läns landstingskommuner* dåliga arbetsförhållanden och minskad möjlighet för de förtroendevalda att styra utvecklingen. Eftersom förvaltningsutskottets ledamöter oftast också är landstingsledamöter, är utskotten lyhörda för att ställföreträdarskapet inte utnyttjas i strid med landstingets önskemål.

Samtliga landstingskommuner och de få länsstyrelser som behandlar utredningens rekommendation om restriktivitet när det gäller d e l e g a t i o n

är tveksamma till om ett slopande av ställföreträdarskapet är förenligt med en sådan rekommendation.

Uppsala, Södermanlands, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands och *Kopparbergs läns landstingskommuner* ansluter sig från kommunaldemokratiska utgångspunkter till förslaget att ställföreträdarskapet skall slopas. Förslagets positiva konsekvenser, att offentligheten vidgas och att samtliga landstingsledamöter kan delta i behandlingen av flera ärenden, måste vägas mot att effektiviteten minskas genom att beslutsgången förlängs och att beslutsprocessen formaliseras. Dessa negativa konsekvenser av att ställföreträdarskapet slopas bör enligt dessa remissinstanser kompenseras genom en lämpligt avvägd delegation. Detta kan ske utan att principen om vidgad demokrati och insyn eftersätts.

Södermanlands, Östergötlands, Värmlands och *Västmanlands läns landstingskommuner* anser att en bestämmelse om rätt för landstinget att delegera sin beslutanderätt bör ges en flexibel utformning. De grundläggande principerna i uppgiftsfördelningen mellan beslutande och förvaltande organ bör inte ändras. Gränserna för delegationsrätten får som hittills dras upp i rättspraxis. Flera länsstyrelser anför liknande synpunkter.

Demokratiutredningens uttalande att rätten till delegation bör begränsas till de ämnen som f. n. anses kunna delegeras är oklart, framhåller *Skaraborgs läns landstingskommun*. Ställföreträdarskapet har inneburit att delegation från landstinget till förvaltningsutskottet knappast har förekommit i praktiken. Enligt *Älvsborgs läns landstingskommun* är det tveksamt om samma delegationsregel kan tillämpas i kommuner och landstingskommuner. Behovet är större i landstingskommunerna än i kommunerna.

Älvsborgs, Gävleborgs och *Norrbottens läns landstingskommuner* hävdar att det bör ankomma på varje landsting att bestämma när delegation skall få förekomma. Därvid bör beaktas både kommunaldemokratiska synpunkter och effektivitetssynpunkter. De kommunaldemokratiska kraven bör tillgodoses genom att en öppen redovisning sker av beslut i delegationsärenden. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Västmanlands län*.

Demokratiutredningens förslag innebär, noterar *Jönköpings läns landstingskommun*, att flera ärenden som i dag avgörs på ett lägre plan måste tas upp av landstinget. Därmed reduceras det reella inflytandet för de förtroendevalda i nämnder, direktioner, samrådsgrupper och andra beredande organ. Landstingskommunen anser att det är väsentligt att nämnderna kan fatta självständiga beslut i linje med de principer som landstinget har bestämt.

Också i framtiden behövs enligt *Landstingsförbundet* samt *Kalmar* och *Västernorrlands läns landstingskommuner* starka förvaltningsutskott för att landstingskommunerna skall kunna motsvara de krav och förväntningar som de ställs inför. Även med tätare landstingsmöten kommer det enligt *Landstingsförbundet* att vara nödvändigt att viktiga beslut kan fattas mellan landstingsmötena. Förbundet menar därför att varje landsting självt bör

få avgöra i vilken omfattning delegation skall förekomma.

Även de länsstyrelser som tar upp utredningens förslag i fråga om delegationsförfarandet är tveksamma. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att, om man slopar ställföreträdarskapet och vill begränsa delegationsmöjligheterna utan en direkt lagreglering, kan det medföra att delegation används i långt större utsträckning än som har varit avsett. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att inte bara beslut i rutinärenden måste kunna delegeras. Därutöver måste förvaltningsutskottet kunna fatta beslut i ärenden som inte tål dröjsmål.

Demokratiutredningens rekommendation att diskussionerna om de långsiktiga frågorna bör ges ett ökat utrymme i de beslutande organens arbete har berörts av en minoritet av landstingskommuner. *Östergötlands, Älvsborgs* och *Skaraborgs läns landstingskommuner* anser att det kan finnas risk för att tillräcklig tid inte ägnas åt de större och mer principiella frågorna, om antalet ärenden som landstinget skall avgöra ökar. Enligt *Jönköpings läns landstingskommun* bör landstingets ställning stärkas när det gäller långsiktiga och övergripande frågor. Detta kan ske samtidigt som nämnderna ges möjlighet att avgöra en betydande andel av ärendena. *Västernorrlands* och *Jämtlands läns landstingskommuner* uppger att man under senare år har strävat efter att anordna regelbundet återkommande programdebatter om t. ex. långtidsbudgeten och andra planeringsfrågor. Ytterligare några landstingskommuner, t. ex. *Kalmar, Skaraborgs* och *Värmlands läns landstingskommuner* instämmer i utredningens rekommendation att de långsiktiga frågorna på ett naturligt sätt bör inordnas i de beslutande organens arbete så att de blir regelbundet återkommande inslag vid landstingsmötena.

Nästan alla landstingskommuner tillstyrker, liksom *Landstingsförbundet, statskontoret, centerns ungdomsförbund* och *socialdemokratiska kvinnoförbundet*, demokratiutredningens förslag att den dubbla beredningen skall vara frivillig.

Blekinge, Malmöhus och *Örebro läns landstingskommuner* anser att utskottsbehandlingen är en relativt betydelselös del av beslutsprocessen. En fördel är att de landstingskommuner som finner denna beredningsprocedur värdefull fortfarande kan tillämpa den. Enligt *Stockholms, Kalmar* och *Västmanlands läns landstingskommuner* är den beredning som sker inom partigrupperna minst lika väsentlig för en väl fungerande demokrati som beredningen inom beredningsutskotten. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har samma uppfattning. *Hallands läns landstingskommun* påpekar att landstingskommunerna numera har breddat sin nämndorganisation och att detta medför att de flesta landstingsledamöterna som ledamöter i någon nämnd nära följer beredningen.

Endast *Kopparbergs läns landstingskommun* avstyrker utredningens förslag. Landstingskommunen menar att strävandena att fördjupa förtroendemannainflytandet främjas om den obligatoriska dubbla beredningen behålls.

Landstingsförbundet påpekar att beredningsutskottets roll varierar i de olika landstingskommunerna. På en del håll är utskottsbehandlingen närmast en

formalitet. På andra håll har utskotten en viktig funktion i ärendenas sakbehandling. Avgörande för hur de enskilda landstingskommunerna ser på utskottsbehandlingen är ofta partigruppernas arbetsformer. Förbundet påpekar att förvaltningsutskottens ställning i viss utsträckning förstärks, om den dubbla beredningen slopas. Eftersom flera landstingskommuner anser att den dubbla beredningen även i framtiden har en viktig funktion att fylla, bör varje landsting självt få ta ställning till frågan.

Kommunerna instämmer allmänt i vad demokratiutredningen anför om att fullmäktiges ställning bör stärkas. En stor majoritet är emellertid tveksam till om detta kan åstadkommas genom att reglerna om delegation tillämpas restriktivt. Framför allt reagerar man mot att utredningen rekommenderar att restriktivitet iakttas även när det gäller rutinärenden. De länsstyrelser som uttalar sig på denna punkt anser också att utredningens rekommendation om delegationsrättens omfattning är alltför restriktiv.

Kommunerna anför flera skäl mot en alltför restriktiv tillämpning av delegationsinstitutet. De framhåller bl. a. att en sådan ordning skulle medföra att fullmäktiges sammanträden tyngs av mängder av småärenden, att allmänhetens intresse och massmediernas möjlighet till information minskar, att sammanträdena förlängs, att ärendebehandlingen fördröjs, att nämndernas inflytande minskar, att fullmäktige inte hinner ägna sig åt de stora långsiktiga och principiella frågorna samt att fullmäktiges möjlighet att styra utvecklingen av verksamheten minskar. Det betonas vidare att bl. a. kommunernas skiftande storlek medför att det finns stora skillnader mellan olika kommuners behov av att utnyttja delegationsinstitutet. Därför bör varje fullmäktigeförsamling själv få avgöra vilken omfattning delegationsförfarandet skall ha.

En stor majoritet bland kommunerna anser att någon restriktivitet inte bör krävas i fråga om delegation i rutinärenden. Knappt hälften av kommunerna menar att delegationsrätten inte bör begränsas snävare än vad som nu är fallet och att bestämmelserna måste vara flexibla. Att delegation sker i rutinärenden behöver inte leda till någon ändring av den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna. Fullmäktige skall fortfarande fatta alla beslut av viktigare finansiell eller principiell betydelse.

Ett fåtal kommuner anser att fullmäktige bör kunna delegera beslutanderätt även i ärenden som inte kan karaktäriseras som rutinmässiga ärenden.

Jönköpings kommun vill inte acceptera demokratiutredningens tolkning av den delegationsregel som föreslås. Farhågorna för att fullmäktiges ställning kommer att urholkas är överdrivna. Fullmäktige beslutar ju om delegationens omfattning och kan därigenom bevaka kommunaldemokratiska synpunkter. Det påpekas också att delegationen kan förenas med villkor och att den kan återkallas, om det bedöms nödvändigt.

Fullmäktige bör enligt *Lidingö kommun* befrias från detaljbesluten. Arbetet i fullmäktige bör inriktas på "de strategiska besluten". Det är fullmäktiges kontrollfunktion som måste stärkas men kontrollfunktionen förutsätter inte att fullmäktige också fattar de formella besluten. Kommunen menar att

fullmäktige måste anta ett program för varje planeringsarbete, om det politiska målet för arbetet skall kunna anges i förväg. En systematisk uppföljning av tidigare planering och en redovisning inför bl. a. fullmäktige är en ofta försummad men mycket viktig förutsättning för att beslutsfattarna skall kunna tillgodogöra sig erfarenheter inför nästa projekt. Ett beslut om ett större projekt bör därför, anser kommunen, innehålla direktiv om en sådan efterkontroll. När en anläggning har varit i bruk ett antal år bör det undersökas om de intentioner som angavs vid beslutstillfället har tillgodosetts. Enligt kommunen är det på detta sätt som fullmäktiges kontrollfunktioner bör utövas.

Stockholms kommun anser att en delegationsregel bör införas. En sådan regel innebär att den beslutanderätt som kan överföras till nämnderna inte blir beroende av konkreta verkställighets- och förvaltningsuppdrag. Detta innebär ett avsteg från principen att beslutanderätten i kommunerna utövas av fullmäktige. För att oklarhet skall undvikas bör enligt kommunen delegationsregeln kompletteras med en bestämmelse om att delegation endast kan avse ärenden av rutinmässig karaktär. I övrigt bör de principer som hittills har tillämpats fortfarande gälla. Den närmare gränsdragningen får överlämnas åt rättspraxis. Beslut av grundläggande eller generell natur bör givetvis liksom nu fattas av fullmäktige.

Med hänsyn dels till de effekter som demokratiutredningen syftar till med sina förslag och rekommendationer, dels till att de förtroendevaldas tid även i framtiden kommer att vara begränsad kan, anför *Svenska kommunförbundet*, en begränsning av delegationsinstitutet i förhållande till vad som hittills har tillämpats inte vara aktuell. Förbundet anser att det måste ankomma på fullmäktigeförsamlingarna att från deras egen arbetssituation och andra speciella förhållanden avgöra i vilken utsträckning de vill utnyttja delegationsinstitutet. Genom förstärkningen av kommunfullmäktiges roll och genom utvecklingen av planeringssystemen kan sannolikt de negativa effekterna av delegationen elimineras.

Knappt en fjärdedel av kommunerna tar upp demokratiutredningens rekommendation att diskussioner om de långsiktiga frågorna bör ges ökat utrymme i de beslutande organens arbete. Dessa kommuner instämmer i rekommendationen och betonar att s. k. programdebatter bör bli ett naturligt inslag i fullmäktiges arbete. Många kommuner anser att en restriktiv tillämpning av delegationsreglerna försvårar för fullmäktige att hinna med meningsfulla programdebatter.

Lidingö, Göteborgs och *Örebro kommuner* betonar att det är viktigt att kommunfullmäktige kommer in i beslutsprocessen på ett tidigt stadium. Oftast kommer fullmäktiges beslut sist i en lång beslutsprocess. De reella möjligheterna att på detta stadium påverka ärendets utgång är ofta begränsade. Stora och viktiga frågor bör därför föras upp till fullmäktige för principbehandling på ett tidigare stadium. Om kommunfullmäktige skall få ett reellt inflytande, krävs att nämnderna utarbetar alternativa förslag till beslut, anför *Västerviks kommun*.

Kommunförbundet anser att det är lämpligt att fullmäktige utan direkt koppling till årsbudgeten och andra långsiktiga planeringsinstrument i större utsträckning än f. n. behandlar hur olika verksamhetsgrenar bör bedrivas och vilket resultat som bör eftersträvas. Kommunfullmäktiges arbetssätt har avgörande betydelse för om fullmäktige skall kunna få den roll som eftersträvas. Kommunförbundet delar demokratiutredningens uppfattning att detta kan ske genom att det i ett tidigt skede diskuteras vilken inriktning och omfattning en viss verksamhet bör ha och genom att diskussionerna leder till riktlinjer för de verkställande organens handläggning.

4.4.2 *De beslutande organens arbetsformer*

Ett fåtal remissinstanser är negativa till demokratiutredningens förslag i fråga om motioner i fullmäktige och landsting. Alla landstingskommuner och nästan alla kommuner som berör förslagen är positiva. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillstyrker också förslagen.

Botkyrka, Sollentuna, Sävsjö, Mariestads, Arvika, Säffle och *Eda kommuner* stöder inte utredningens förslag att motioner efter ett år skall kunna skrivas av från vidare handläggning utan sakbehandling. En sådan regel kan enligt dessa göra det möjligt för fullmäktige att på ett alltför enkelt sätt göra sig av med besvärliga motioner. Även *länsstyrelsen i Blekinge län* anser det tveksamt om motioner skall kunna skrivas av. *Ovanåkers kommun* förordar att motion inte skall kunna skrivas av, om motionären motsätter sig att så sker. *Sundbybergs kommun* instämmer i princip i utredningens förslag men anser att motion skall kunna skrivas av endast på förslag av kommunstyrelsen.

Sollentuna och *Sävsjö kommuner* anser att förslaget att motioner skall kunna skrivas av innebär en klar begränsning av den nuvarande motionsrätten, eftersom det leder till att beredningstvånget för motioner upphör. I praktiken torde förslaget inte innebära någon förstärkning av motionärernas ställning. *Västerås kommun* anser att det är fullt tillräckligt att alla obesvarade motioner en gång per år anmäls i fullmäktige.

Lidingö kommun uppger att kommunen har beslutat att alla motioner som innehåller förslag om ekonomiska insatser skall behandlas i budgetarbetet. Denna handläggningsordning kan göra det svårt att förverkliga utredningens förslag att alla motioner i princip skall vara besvarade inom ett år. *Stockholms kommun* uttalar att förslaget knappast kommer att få någon praktisk betydelse för kommunens del, eftersom det övervägande antalet motioner redan nu besvaras inom ett år.

Katrineholms, Mölndals och *Bollnäs kommuner* anser att tidsfristen ett år måste betraktas som en maximigräns. Många motioner kan besvaras på betydligt kortare tid. En tidsfrist om två år föreslås av *Halmstads kommun*. Alltför kort tid kan innebära att motionen blir summariskt behandlad. Även *länsstyrelsen i Västmanlands län* påpekar att tidsfristen kan vara svår att hålla

särskilt när en motion kräver stora utredningar. I sådana fall bör det räcka att utredningsläget redovisas. Då kan kommunfullmäktige pröva fördröjningen och eventuellt utfärda direktiv för det fortsatta arbetet.

Danderyds, Arvika, Filipstads och *Malungs kommuner* anser att någon tid inom vilken en motion skall besvaras inte bör anges i lag. I stället föreslår man att detta sker i arbetsordning för kommunfullmäktige. De regler som utredningen föreslår är i princip riktiga men alltför detaljerade, anför *Haninge, Hagfors* och *Säffle kommuner*. Kommunerna bör själva kunna reglera förfarandet i arbetsordningar.

Nästan alla kommuner och landstingskommuner som berör demokratiutredningens förslag att ledamöterna i de beslutande organen skall ha tillgång till en interpellation, innan de tar ställning till om den skall få framställas, och att reglerna om tid för avlämnande och besvarande av interpellation skall anges i arbetsordning är positiva till förslagen. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillstyrker också förslagen.

Burlövs och *Strömsunds kommuner* anser att interpellationerna bör sändas ut till ledamöterna två eller tre dagar före eller samtidigt med kungörelsen till sammanträdet. *Kungälvs kommun* anser att en tvingande regel om att interpellationer skall vara skriftliga inte behövs. Å andra sidan föreslår *Jönköpings, Nässjö* och *Degerfors kommuner* att också interpellationssvaret skall tillhandahållas ledamöterna före sammanträdet och vara skriftligt. Enligt *Trands kommun* bör skyldighet att besvara interpellationer införas.

Interpellationsinstitutet bör, anför *Stenungsunds, Grums* och *Hofors kommuner*, regleras i lokala arbetsordningar. Även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* är tveksam till om det behövs någon lagreglering.

När det gäller utredningens rekommendation att en interpellation bör besvaras så snart som möjligt och senast på sammanträdet efter det att den ställts anmärker *Stockholms kommun* att rekommendationen är orealistisk. I Stockholm är det ofta svårt att hinna besvara en interpellation inom två månader, eftersom kommunfullmäktige är hårt belastade av beslutsärenden.

En stor majoritet av de kommuner och landstingskommuner som tar upp institutet enkel fråga delar utredningens uppfattning att några bestämmelser i lag inte behövs och att det i arbetsordning lämpligen kan anges att enkel fråga skall vara skriftlig och avlämnas viss tid före ett sammanträde. *Landstingsförbundet* har inte heller något att erinra.

Fjorton kommuner anser emellertid att även institutet enkel fråga för klarhetens skull bör nämnas i kommunallagen, dock utan detaljreglering. *Gävleborgs läns landstingskommun* delar denna uppfattning och förordar att lagtexten utformas så att varje landstingskommun själv kan avgöra om enkel fråga skall få förekomma eller inte.

Botkyrka, Jönköpings, Tomelilla och *Kungsörs kommuner* delar inte demokratiutredningens uppfattning att en enkel fråga skall behöva avges skriftligen viss tid före sammanträdet. Syftet med institutet enkel fråga riskerar

att gå förlorat, om sådana regler införs.

En betydande majoritet av de remissinstanser som behandlar utredningens förslag att kungörelse om sammanträde skall anslås och sändas till ledamöterna senast en vecka före sammanträdet tillstyrker förslaget.

Landstingsförbundet påpekar att förslaget innebär en förkortad kallelsetid för landstingsledamöterna. För landstingskansliernas del innebär det emellertid en fördel, om landstingen kommer att sammanträda oftare. Förbundet tillstyrker därför förslaget.

Orusts och *Vilhelmina kommuner* befarar att rekommendationen att handlingarna till sammanträdena bör sändas ut senast en vecka före sammanträdet kommer att leda till att beslutsprocessen förlängs och att antalet extra ärenden vid fullmäktiges sammanträden ökar.

Växjö och *Örebro kommuner* samt *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* ifrågasätter om inte en tidsfrist för när handlingarna till ett sammanträde skall sändas ut bör anges i lag. Å andra sidan menar *Håbo* och *Stenungsunds kommuner* att kungörelseförfarandet bör regleras av kommunerna själva i arbetsordningar.

Danderyds, Mjölby och *Lycksele kommuner* anser att rekommendationen om när handlingarna bör sändas ut kan medföra praktiska svårigheter. Det gäller t. ex. hur utskrifter och justeringar av protokoll skall kunna hinnas med. *Mjölby kommun* påpekar att ärendenas beredningstid kommer att öka, speciellt när flera nämnder deltar i beredningen. *Trelleborgs kommun* avstyrker rekommendationen av tryckeritekniska skäl och menar att det väsentliga är att kungörelsen införs i tidningarna en vecka före sammanträdet och att den innehåller uppgift om vilka ärenden som skall behandlas. *Kristen demokratisk samling* anser att det inte är tillräckligt att beslutsunderlaget sänds ut en vecka före sammanträdet.

Demokratiutredningens rekommendation att kungörelseannonserna i tidningarna skall innehålla en förteckning över de ärenden som skall behandlas har kommenterats av relativt få remissinstanser. De flesta av dem som yttrar sig har dock inte något att erinra mot rekommendationen.

Vallentuna, Laholms och *Örebro kommuner* anser att det är befogat att det i en ny kommunallag föreskrivs att annonsen skall innehålla en ärendeförteckning, medan ett *tiotal kommuner* anser att det inte går att ge någon generell rekommendation. Dessa kommuner anser att varje kommun själv bör få avgöra om den vill ta in en ärendeförteckning i annonsen. *Götene, Herrljunga, Tranemo* och *Årjängs kommuner* anser att annonseringskostnaden kan bli relativt hög, om hela föredragningslistan skall tas med för de mindre kommuner som ligger mellan olika tidningars spridningsområde. Denna kostnad måste avvägas mot kostnaden för annan information.

Några remissinstanser, bl. a. *Västernorrlands läns landstingskommun* och *Botkyrka, Sigtuna, Kungälvs, Vansbro* och *Umeå kommuner*, anser att det för att stimulera allmänhetens intresse kan vara lämpligt med någon form

av populärsammanställning i annonsform om de viktigaste och mest kontroversiella ärendena.

Kommunallagsutredningen föreslår i sitt förslag till enhetlig kommunallag att uppgift om tid och plats för sammanträdet skall minst en vecka före sammanträdet införas i samtliga ortstidningar som har en spridning av någon betydenhet. Samtidigt föreslås att rätten för en minoritet att få till stånd annonsering i viss tidning slopas.

Demokratiutredningen anser sig inte kunna ta ställning till de förslag i fråga om kungörelseannonseringen som framlagts. Kostnaderna för kungörelseannonseringen måste avvägas mot kostnaderna för att tillgodose andra kommunala informationsbehov. Innebörden av uttrycket "spridning av någon betydenhet" bör klargöras. De nuvarande bestämmelserna om rätt för en minoritet inom det beslutande organet att få till stånd annonsering i viss tidning har enligt demokratiutredningen fungerat tillfredsställande. Tillämpningen av dessa bestämmelser bör belysas ytterligare, innan bestämmelserna ändras.

Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över demokratiutredningens synpunkter på kungörelseannonseringens omfattning och minoritetsskyddet vid beslut om annonsering i vissa tidningar.

Stockholms, Östergötlands och *Skaraborgs läns landstingskommuner* samt *Norrköpings, Vimmerby, Munkedals* och *Götene kommuner* delar utredningens uppfattning att innebörden av uttrycket "ortstidning som har en spridning av någon betydenhet" är oklart. De förutsätter att de hittillsvarande bestämmelserna behålls i avvaktan på fortsatt utredning. *Norrköpings, Munkedals* och *Götene kommuner* anser också att den nuvarande regeln att en tredjedel av ledamöterna i det beslutande organet kan kräva annonsering i viss tidning har fungerat bra. Denna regel bör därför behållas.

4.4.3 *Suppleanter för fullmäktige och landstingsledamöter*

Förslaget att suppleanter skall vara obligatoriska även i kommunfullmäktige och förbundsfullmäktige tillstyrks av *Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet* och så gott som alla övriga remissinstanser som yttrar sig på denna punkt. Endast *länsstyrelsen i Stockholms län* ställer sig direkt avvisande till förslaget.

Sotenäs och *Säffle kommuner* menar att förslaget har marginell betydelse, eftersom nästan alla kommuner redan har infört suppleanter för kommunfullmäktige. *Sotenäs kommun* anser därför att ett obligatorium är onödigt. Samma uppfattning redovisas av *Haninge kommun.*

I tjänstemannayttrandena från *Stockholms kommun* konstateras att demokratiutredningens förslag om ett obligatoriskt suppleantsystem innebär en väsentlig rubbning av de traditionella arbetsformerna hos kommunfullmäktige i Stockholm och att ett betydande administrativt merarbete blir

oundvikligt. En knapp majoritet i kommunfullmäktige stöder förslaget, medan minoriteten avstyrker detsamma. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att kommunerna själva skall fatta beslut om suppleantsystemet i kommunfullmäktige. Med hänvisning till lokalmässiga hänsyn avstyrker länsstyrelsen utredningens förslag om ett obligatoriskt suppleantsystem.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att suppleanter i förbundsfullmäktige inte bör vara obligatoriska. Om suppleanter införs, kan de beslutande församlingarna i kommunalförbunden bli alltför stora. Länsstyrelsen anser därför att man endast bör öppna möjlighet för kommunalförbunden att utse suppleanter.

I fråga om förslaget att för beslutförhet i landsting och fullmäktige skall krävas endast att mer än hälften av ledamöterna är närvarande är remissbilden splittrad. Något mer än hälften av remissinstanserna avstyrker förslaget. De klart flesta av de landstingskommuner och hälften av de kommuner som tar upp frågan avstyrker liksom *kammarkollegiet* förslaget. *Landstingsförbundet* ansluter sig däremot till förslaget.

Hallands och *Skaraborgs läns landstingskommuner* samt *Halmstads, Borås, Skövde, Lidköpings, Kumla, Örebro* och *Malungs kommuner* menar att den nuvarande regeln för landstingen och för fullmäktige i kommuner med suppleanter inte har medfört olägenheter. Man anser inte att risken för obstruktion utgör en tillräcklig grund för att beslutsförhetskravet skall sänkas. *Länsstyrelserna i Hallands* och *Gävleborgs län* delar denna uppfattning. *Blekinge läns landstingskommun* samt *Linköpings, Kungälvs* och *Umeå kommuner* finner det angeläget att reglerna är utformade så att största möjliga antal ledamöter tvingas delta i sammanträdena.

Stockholms läns landstingskommun avstyrker ändringen av beslutsförhetskravet. Utredningens förslag innebär enligt landstingskommunen att det inte blir möjligt att i arbetsordning föreskriva visst närvaroantal vid besvarande av interpellationer och enkla frågor. Detta rimmar illa med vad utredningen föreslår för att stärka medborgarinflytandet över den kommunala förvaltningen. En översyn av utredningens förslag i denna del föreslås därför.

Södermanlands läns landstingskommun anser att risken för obstruktion visserligen är ytterst liten men att den föreslagna ändringen ändå är motiverad närmast som en formell garanti. *Tranås kommun* är av samma uppfattning.

Utredningens förslag om suppleanternas tjänstgöringsrätt berörs av relativt få remissinstanser. Bara någon enstaka remissinstans har något att erinra mot förslagen.

Svenska kommunförbundet, som i princip tillstyrker förslaget, förutsätter att det klart skall framgå av lagreglerna att en ledamot som har lämnat sammanträdet och ersatts av suppleant, inte kan återinträda – bortsett från det fallet att ledamoten har avträtt från visst ärendes behandling på grund av jäv.

Några remissinstanser, bl. a. *Stockholms läns landstingskommun* och *Nyköpings* och *Kalmar kommuner*, anser att de föreslagna reglerna inte är entydiga. Bestämmelsen om att ledamot, även om han har anmält förhinder och suppleant efter kallelse har inställt sig till sammanträdet, skall ha rätt att inträda under pågående sammanträde, kan öppna möjligheter till växeltjänstgöring som enligt vad utredningen anför inte skall vara tillåten.

Stockholms läns landstingskommun påpekar att något olika system kan tillämpas beträffande suppleanternas tjänstgöring i kommuner och landstingskommuner. I kommunerna är suppleanterna ofta närvarande och får viss ersättning även när de inte tjänstgör, medan suppleanterna för landstingsledamöterna inställer sig till sammanträde endast när de kallas till tjänstgöring. Man bör ha möjlighet till lokal utformning av lämpliga regler beroende på vilket system som används. Enligt arbetsordningen för Stockholms läns landsting skall suppleant som före landstingsmötet inkallas till tjänstgöring tjänstgöra från mötets början till dess slut. Uppkommer under mötet hinder för ledamot att vidare deltaga och kallas suppleant med anledning härav, skall suppleanten tjänstgöra till mötets slut. Reglerna är utformade för undvikande av växeltjänstgöring. I förvaltningsutskottet och övriga nämnder tillämpas andra regler, beroende på att suppleanterna regelmässigt är närvarande vid dessa organs sammanträden. Landstingskommunen föreslår att demokratiutredningens förslag på denna punkt ses över. Även *Norrköpings kommun* anser att det i arbetsordning bör kunna regleras hur man skall förfara när en ordinarie ledamot skall inträda i stället för en tjänstgörande suppleant. Det bör t. ex. kunna föreskrivas att en ledamot, som kommer till sammanträdet sedan detta har börjat, har att hos ordföranden anmäla sin ankomst. Anmälan skall ske sedan behandlingen av då pågående ärende avslutats. Genom denna anmälan skall ledamoten anses inträda i tjänstgöring.

Karlstads kommun stöder förslaget om ovillkorlig tjänstgöringsrätt för ledamot men anser att valutslaget skall vara avgörande även för turordningen mellan suppleanterna.

Södertälje, Linköpings, Lunds och *Örebro kommuner* påpekar att utredningens förslag inte löser problemet att suppleanternas tjänstgöring är bunden till den valkrets i vilken resp. suppleant har valts. Enligt dessa kommuner bör en lagändring övervägas på denna punkt. Om kommunen är indelad i flera valkretsar, bör en ordinarie ledamot kunna ersättas med suppleant från samma parti, även om denne har valts i en annan valkrets.

De flesta av de ganska få remissinstanser som går in på frågan om s u p p l e a n t e r n a s b e f o g e n h e t e r delar demokratiutredningens uppfattning att någon ändring inte bör göras på denna punkt.

Norrköpings, Partille, Härryda, Skara, Karlsborgs, Örebo, Västerås, Bodens och *Överkalix kommuner* anser emellertid att även suppleanter som inte tjänstgör bör ha yttranderätt. Detta är en förutsättning för att suppleantuppdraget skall bli meningsfullt. *Höörs, Mölndals* och *Malungs kommuner* menar att en inte tjänstgörande suppleant bör ha yttranderätt när ett svar

lämnas på en interpellation som han har ställt vid ett föregående sammanträde. Enligt *Höörs kommun* skall motsvarande gälla när motion behandlas. *Hällefors kommun* menar att fullmäktige genom majoritetsbeslut bör kunna utöka ej tjänstgörande suppleants rättigheter.

Inte ens en tjänstgörande suppleant bör kunna väcka motion, anför *Uppsala läns landstingskommun* och *länsstyrelsen i Uppsala län.*

Utredningens rekommendation att fullmäktige och landstinget i arbetsordning skall kunna ge föreskrifter om formerna för anmälan av hinder och om inkallande av suppleant har föranlett kommentarer från ganska få remissinstanser. De flesta som yttrar sig instämmer med utredningen. *Vimmerby kommun* anser dock att dessa frågor bör regleras i lag.

5 Nämnderna

5.1 Nuvarande förhållanden

5.1.1 *Nämndorganisationen*

I det dagliga arbetet i kommunerna och landstingskommunerna spelar nämnderna den dominerande rollen. Nämndorganisationen har utvecklats och förändrats under de senaste åren. Detta har aktualiserat frågor om hur medborgarnas och de förtroendevaldas möjligheter till information och påverkan skall kunna förbättras i olika organisationstyper. Ett annat väsentligt problem som uppmärksammats är det kraftigt minskade antalet förtroendeuppdrag. I det sammanhanget har diskuterats bl. a. om antalet nämnder eller antalet ledamöter i nämnderna bör utökas och om suppleanter bör vara obligatoriska i alla nämnder.

Enligt kommunallagstiftningen skall beredning, verkställighet och förvaltning skötas av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet och övriga nämnder (4 och 19 §§ KL, 4 och 20 §§ KLS, 5 och 30 §§ LL). I varje kommun och varje landstingskommun skall det finnas en kommunstyrelse resp. ett förvaltningsutskott och vissa andra nämnder som föreskrivs i specialförfattningar. I vissa fall kan även kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet svara för specialreglerade uppgifter. Kommun och landstingskommun får tillsätta de ytterligare nämnder som behövs (44 § KL, 49 §KLS, 54 § LL).

Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet är de centrala styrelseorganen med uppgifter som i vissa avseenden sträcker sig över hela det kommunala verksamhetsområdet. Till deras uppgifter hör enligt 30 § KL, 30 § KLS och 41 § LL att: samordna och leda den totala verksamheten, övervaka andra nämnders verksamhet, svara för kommunens resp. landstingskommunens ekonomiska förvaltning, bereda ärenden som skall avgöras av fullmäktige resp. landstinget, verkställa fullmäktiges resp.

landstingets beslut och besluta i ärenden som har överlåtits från fullmäktige resp. landstinget. I Stockholms kommun ankommer den ekonomiska förvaltningen enligt 47 § KLS på drätselnämnden. Sådan nämnd får inrättas även i andra kommuner men den möjligheten utnyttjas numera inte. I landstingskommunerna har förvaltningsutskotten, genom det s. k. ställföreträdareskapet vilket har beskrivits i det föregående, en starkare ställning än vad kommunstyrelsen har i kommunerna. Avsikten är att förvaltningsutskottet skall i stor utsträckning kunna ersätta landstinget mellan dettas sammanträden.

Kommunfullmäktige bestämmer enligt 31 § KL antalet ledamöter i kommunstyrelsen. Antalet får inte understiga fem. Mandattiden är tre år (33 §). Bland ledamöterna utser kommunfullmäktige en ordförande och en vice ordförande (34 §). Motsvarande gäller enligt 42, 44 och 45 §§ LL för landstingskommun. För Stockholms kommun gäller enligt 31, 33 och 34 §§ KLS i stort sett samma regler. En väsentlig avvikelse är dock att mandattiden är bara ett år.

Nämnder som tillsätts med stöd av enbart KL, KLS eller LL är fakultativa, dvs. de kan inrättas om det behövs. Beträffande dessa nämnder har de beslutande organen frihet att bestämma arbetsuppgifterna. I övrigt gäller för dessa nämnder samma regler som för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet med undantag för reglerna om antal ledamöter, mandattid, suppleanter och presidium (45 § KL, 51 § KLS, 54 § LL).

Nämnder som tillsätts enligt speciallagstiftning är vanligen obligatoriska i kommunerna. Det innebär att man måste inrätta särskilda nämnder för ifrågavarande uppgifter. I landstingskommunerna är dessa nämnder obligatoriska endast som funktion. Särskilda nämnder behöver alltså inte inrättas utan uppgifter kan läggas på förvaltningsutskottet eller annan redan inrättad nämnd. Exempel på en sådan ordning finns också för kommunernas del. Till följd av hänvisningar i specialförfattningarna till KL, KLS eller LL gäller i fråga om organisation, arbetsformer m. m. i allmänhet samma regler för de särskilt inrättade specialreglerade nämnderna som för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

De specialreglerade nämnderna handhar inte enbart verkställighet och förvaltning. De har enligt speciallagstiftningen egna befogenheter på områden där fullmäktige och landstinget inte kan ingripa. De beslutande organen utövar inflytande på verksamheten i de specialreglerade nämnderna genom sin rätt att utse ledamöter och genom att bevilja anslag. Men de kan självfallet inte inskränka anslagen på ett sådant sätt att verksamheten för en specialreglerad nämnd förhindras.

För kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall enligt 34 § KL, 34 § KLS och 45 § LL utses en ordförande och en vice ordförande. Endast

ledamot i styrelsen resp. utskottet kan utses och uppdraget som ordförande eller vice ordförande skall avse samma tid som ledamotsvalet. Motsvarande gäller för flertalet specialreglerade nämnder. Däremot kan kommunfullmäktige resp. landstinget utse flera vice ordförande i de kommunallagsreglerade nämnderna. De nyss nämnda bestämmelserna i kommunallagarna gäller nämligen inte för dessa nämnder.

De beslutande organen kan dessutom tillsätta tillfälliga beredningar eller kommittéer. Dessa tillsätts ofta för att utreda någon speciell fråga. De kan inte ha förvaltande eller verkställande uppgifter. De är inte närmare reglerade i kommunallagarna. Vid sidan av de centrala nämnderna finns i landstingskommunerna vanligen lokala organ eller distriktsorgan för specialreglerad verksamhet. Som exempel kan nämnas sjukhusdirektioner.

Numera finns suppleanter i flertalet nämnder i både kommunerna och landstingskommunerna. Antalet suppleantuppdrag har ökat kraftigt. Suppleanterna i kommunstyrelse och förvaltningsutskott utses av de beslutande organen som också bestämmer antalet (31 § KL, 33 § KLS, 42 § LL). Suppleanterna kan utses antingen proportionellt eller genom majoritetsval. Om valet inte sker proportionellt skall ordningen för suppleanternas inkallande till tjänstgöring bestämmas genom ett särskilt beslut i samband med valet. Mandattiden för suppleanterna är liksom för de ordinarie ledamöterna tre år. (33 § KL, 44 § LL). Enligt 33 § KLS är mandattiden i Stockholms kommun bara ett år.

För övriga nämnder gäller i stort sett samma regler som för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Några avvikelser finns emellertid. De beslutande organen har frihet att själva besluta om mandattiden i de kommunallagsreglerade nämnderna. Det är inte obligatoriskt att utse suppleanter i dessa nämnder (45 §KL, 51 § KLS, 54 § LL).

En tjänstgörande suppleant har samma ställning som den ordinarie ledamot som han ersätter. Suppleant som inte tjänstgör har rätt att vara närvarande vid sammanträde och skall alltid underrättas om tid och plats för detta (36 § KL, 51 § KLS, 47 § LL). Kallelseförfarandet för suppleanterna är inte lagreglerat. I Stockholms kommun har suppleant för ledamot i kommunstyrelsen rätt att närvara bara om han skall tjänstgöra. Suppleant som inte tjänstgör har inte formellt yttranderätt. Men genom särskilt beslut med enkel majoritet kan nämnden medge detta tillfälligt eller tills vidare. De beslutande organen kan också föreskrivas yttranderätt i reglemente för nämnden. Om suppleanterna har fått yttranderätt får de delta i överläggningen men inte framställa yrkande eller förslag. De får inte heller delta i besluten eller reservera sig mot besluten.

Kommunsammanläggningarna har totalt sett kraftigt minskat antalet nämnder och förtroendeuppdrag. Dessutom började i slutet av 1960-talet strävanden mot en ökad centralisering och rationalisering inom nämndorganisationen att framträda starkare. Detta motiverades ofta av att

arbetet skulle bli effektivare genom en bättre samordning av verksamheten.

Det mest framträdande exemplet är att man har inrättat sociala centralnämnder (lagen, 1970:296, om social centralnämnd m. m.). Till dessa nämnder har de tidigare socialnämndernas, barnavårdsnämndernas och nykterhetsnämndernas funktioner överförts. Ett motiv för detta var att en bättre administrativ samordning var nödvändig. Ett annat skäl var att en ny social behandlingsmetod hade vuxit fram, genom vilken individens totala vårdbehov skulle kunna tillgodoses bättre. Ca 90 % av kommunerna hade år 1974 inrättat en social centralnämnd. Lagen öppnar även möjlighet att inrätta sociala distriktsnämnder, som i centralnämndens ställe handlägger frågor som gäller enskilda personer. Denna möjlighet hade år 1974 utnyttjats av endast ett tjugotal kommuner. De flesta av dessa kommuner hade inrättat två eller tre distriktsnämnder.

Även på andra sektorer än den sociala har nämnder förts samman. Exempel på detta är idrotts- och ungdomsnämnder, biblioteksstyrelser och kulturnämnder samt civilförsvarsnämnder och brandstyrelser. Tidigare var det vanligt att man för större byggnadsprojekt tillsatte särskilda byggnadskommittéer. I expansiva kommuner kunde de bli många. Numera har ca 85 % av landets kommuner endast en central byggnadskommitté för att sköta kommunens samtliga byggnadsprojket. Ett annat uttryck för centraliseringen är den allt starkare ställning som kommunstyrelsen har fått.

De olika nämndernas verksamhet griper ofta in i och kompletterar varandra. Ett mera regelbundet och systematiskt samarbete mellan nämnder har börjat utvecklas på många håll. Samverkan sker både i grupper som arbetar fortlöpande och i samarbetsgrupper som tillsätts för särskilda projekt. På många håll används s. k. projektorganisation. Det innebär att man tillfälligt bildar en organisation som är anpassad till arbetsuppgifter av engångskaraktär. Avsikten är att skapa möjlighet till bättre samordning av övergripande och utvecklingsinriktade arbetsuppgifter.

I många kommuner har man under senare år börjat inrätta olika typer av lokala organ. Som förut nämnts öppnades möjligheten att inrätta sociala distriktsnämnder genom en ny lagstiftning år 1970. I början av 1970-talet började även vissa kommuner inrätta kommundelsråd med övergripande beredande uppgifter. Dessas verksamhet begränsas till ett bestämt geografiskt område. Kommundelsråden har i de flesta fall inrättats i samband med kommunsammanläggningar. I andra kommuner har man försöksvis inrättat s. k. institutionsstyrelser.

På landstingssidan har specialiseringen på nämnder inte varit så stark och börjat senare än i kommunerna. Landstingskommunerna började tidigt tillsätta direktioner eller lokala styrelser för olika institutioner, t. ex. för sjukhus och folkhögskolor. På central nivå utgjordes däremot nämndorganisationen praktiskt taget ända fram till 1960-talets mitt av förvaltningsut-

skottet ensamt. Senare blev det vanligare, särskilt i de större landstingskommunerna, att man övergick till en organisation med fristående hälso- och sjukvårdsstyrelse. Många landstingskommuner har dessutom inrättat centrala nämnder för mindre verksamhetsområden och specialfunktioner. Endast en fjärdedel av landstingskommunerna har kvar de lokala direktionerna för enskilda institutioner. De övriga har som regel i stället indelat landstingskommunen i distrikt och slagit samman de lokala organen till en direktion för varje distrikt. Vissa har gått ännu längre och lagt direktionerna direkt under hälso- och sjukvårdsstyrelsen.

5.1.2 *Beslutsprocessen i nämnderna*

De förtroendevaldas roll i beslutsprocessen har ändrats betydligt under de senaste årtiondena. Tidigare svarade de förtroendevalda för både beredning, beslut och verkställighet. Numera har de stegvis överlämnat beredningS- och verkställighetsuppgifterna till tjänstemän. De deltar i mindre utsträckning än tidigare i hela beslutsprocessen. I större utsträckning delegeras uppgifter av rutinkaraktär till tjänstemän. Detta innebär svårigheter för de förtroendevalda att få en samlad överblick över verksamheten och att leda och kontrollera den. För att möta dessa problem har partierna i många kommuner och landstingskommuner valt att låta någon eller några förtroendevalda arbeta på heltid som politiker.

Det starkt växande antalet ärenden har inneburit att formerna för beslutsfattandet i nämnderna har förändrats. Det har blivit vanligare att nämnderna delegerar viss del av sin beslutanderätt. Under senare år har detta utsträckts till allt fler och större ärendegrupper. I stor utsträckning har tjänstemän fått beslutanderätt genom d e l e g a t i o n . Särskilt i större kommuner och landstingskommuner tillämpas denna ordning för behandling av rutinärenden. Syftet har varit att öka effektiviteten i administrationen.

Enligt 43 § KL kan kommunfullmäktige i reglemente för kommunstyrelsen bestämma att styrelsen får uppdra åt avdelning bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, åt enskild ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman att besluta på nämndens vägnar i vissa grupper av ärenden. Generell delegation är inte tillåten. Det är inte heller möjligt att delegera till förtroendevald och tjänsteman i förening eller till flera tjänstemän i förening. Delegaten kan inte genom s. k. vidaredelegation i sin tur överföra beslutanderätten till någon annan. Kommunstyrelsen kan återkalla delegationen när den så önskar. Av förarbetena framgår att delegation främst är avsedd att användas i ärenden av rutinmässig karaktär (prop. 1953:210 s. 120). Uttryckligt undantagna från delegation är framställningar och yttranden till kommunfullmäktige. Beslut som har fattats på grund av delegation skall anmälas vid styrelsens nästa sammanträde.

Motsvarande delegationsmöjligheter för annan kommunallagsreglerad nämnd ges i 45 § KL. För de specialreglerade nämndernas del regleras dele-

gationsinstitutet antingen genom hänvisningar till 45 § KL eller genom särskilda bestämmelser med i allmänhet samma sakliga innehåll.

Bestämmelser motsvarande 43 och 45 §§ KL finns i 48 § och 51 § 2 mom. KLS samt i 52 och 54 §§ LL. Något undantag i fråga om yttrande till landstinget finns inte i LL:s delegationsbestämmelser. Vidare får avdelning av förvaltningsutskottet ges samma befogenhet som utskottet att uppdra åt annan att fatta beslut.

Svenska kommunförbundet har utarbetat förslag till normalreglemente för kommunstyrelser. Detta normalförslag har helt eller till stora delar antagits av flertalet kommuner. Uppräkningen av delegeringsbara ärenden i normalförslaget upptar huvudsakligen löpande rutinärenden. Ärendegrupperna är tämligen skarpt avgränsade.

Beredningsförfarandet i kommunerna och landstingskommunerna har förändrats under senare år. Antalet anställda tjänstemän har ökat kraftigt. Remissförfarandet mellan nämnderna har utvecklats. På många håll är remiss till sammanslutningar utanför den kommunala organisationen vanlig.

Långtidsbudgeten och det årliga budgetarbetet är en beredningsprocess som har fått allt större betydelse för medborgarna och de förtroendevalda. Budgeten har från demokratisk synpunkt blivit ett av de viktigaste ärendena som bereds under året. Arbetet med budgetförslaget berör alla delar av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Förtroendevalda från alla nämnder deltar. Här kommer även detaljkraven fram.

Genom att frågorna ofta är konkreta och besluten snabbt får genomslag finns det förutsättningar för att de skall väcka intresse bland medborgarna. Ett hinder är emellertid att det i regel är svårt att redovisa budgetunderlag och beslut på ett lättillgängligt sätt. Intresset kan även begränsas av att en stor del av innehållet i budgeten inte är möjligt att påverka. Det är intecknat av verksamhet som kommunen är ålagd att bedriva och av sådant som är en följd av tidigare långsiktigt verkande beslut. De demokratiska frågorna kring den ekonomiska långtidsplaneringen har ett direkt samband med de övriga planeringsfrågorna och resonemangen om dessa utvecklas i det avsnitt som speciellt tar upp dessa frågor.

5.2 Utredningen om den kommunala demokratin

5.2.1 *Nämndorganisationen*

Demokratiutredningen framhåller att de politiska partierna genom de olika förtroendeuppdragen kan kanalisera medborgarnas krav och önskningar. Förtroendeuppdragen möjliggör ett informationsutbyte och stimulerar det politiska arbetet i partiernas lokala organisationer.

Det finns enligt utredningen en rad frågor när det gäller nämndernas organisation och de förtroendevaldas arbete i nämnderna som är väsentliga

från demokratisk synpunkt. Utredningen tar upp bl. a. det minskade antalet förtroendeuppdrag, delegationsförfarandet och vissa detaljer i beredningsprocessen, speciellt i budgetarbetet.

Genom att flera medborgare engageras i nämndarbetet kan enligt utredningen flera önskemål tillgodoses. Fler kommuninvånare kan delta i kommunalpolitiskt arbete. Representationen kan breddas till att omfatta fler medborgargrupper. Medborgare utan tidigare erfarenhet av förtroendeuppdrag ges möjlighet att stegvis komma in i det kommunala arbetet. Större möjligheter skapas att få en ökad representation från olika delar av kommunen eller landstingskommunen. Småpartiernas möjligheter att bli representerade i nämnderna förbättras.

Demokratiutredningen anser att det är önskvärt att så många medborgare som möjligt engageras i samhällsarbetet. Detta önskemål måste emellertid vägas mot en rad delvis motsatta krav. Nämnderna får inte bli så stora att ett effektivt arbete blir omöjligt. Alla ledamöter måste ha ett reellt inflytande och meningsfulla arbetsuppgifter.

Utredningen rekommenderar att man när sammanläggningar av nämnder övervägs låter önskemålet att antalet förtroendeuppdrag inte skall minska väga tyngre än tidigare. Utredningen anser att kommunerna och landstingskommunerna på sikt bör överväga att inrätta fler nämnder och att antalet ledamöter bör höjas i de nämnder som har få ledamöter.

Enligt demokratiutredningens förslag skall en andre vice ordförande kunna utses för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

Utredningen föreslår att det föreskrivs att suppleanter skall finnas i alla kommunala och landstingskommunala nämnder. Det innebär att den regel som gäller för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet görs tillämplig även för övriga nämnder. Dessutom anser demokratiutredningen att det normalt bör finnas lika många suppleanter som ordinarie ledamöter i nämnderna. Utredningen anser dock att frihet bör lämnas att efter lokala förhållanden besluta om antalet suppleanter. För att oklarhet skall undvikas föreslår utredningen att det föreskrivs att suppleant alltid skall inkallas vid förfall för ordinarie ledamot. De regler om suppleanternas tjänstgöringsrätt som enligt utredningens förslag skall gälla för de beslutande organen föreslås gälla också för nämnderna. Utredningen anser att nämndsuppleant som inte tjänstgör bör ha yttranderätt. Men eftersom nämndernas storlek och arbetsuppgifter varierar avsevärt, föreslås ingen lagreglering på denna punkt.

5.2.2 *Beslutsprocessen i nämnderna*

När det gäller omfattningen av delegationsförfarandet konstaterar demokratiutredningen att önskemålen om vidgat inflytande för förtroendevalda och medborgare kan stå i motsatsställning till kraven på en effektiv administration. Det har, säger utredningen, framhållits att en långt gående

delegation skulle vara en förutsättning för en effektiv verksamhet. Det har även ansetts att en vidgad delegation skulle kunna ge de förtroendevalda möjlighet att ägna mer tid åt riktlinjer, planering och initiativ till åtgärder av övergripande karaktär.

Utredningen anser att de krav som ställs på vidgat inflytande för de förtroendevalda och för medborgarna måste beaktas, när delegationsförfarandets omfattning övervägs. Enligt demokratiutredningen bör delegationsinstitutet användas restriktivt. Utredningen rekommenderar att delegationsbemyndiganden i första hand ges till grupper av förtroendevalda eller till enskilda ledamöter eller suppleanter. Delegation till tjänstemän bör förekomma endast när det är lämpligt med hänsyn till ärendenas art.

Utredningen anser att det årliga budgetarbetet är en beredningsprocess som bör ägnas stor uppmärksamhet från kommunaldemokratisk synpunkt. Arbetet med budgetförslaget berör alla delar av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Förtroendevalda från alla nämnder deltar.

Eftersom budgetfrågorna ofta är konkreta och besluten snabbt får genomslag, anser demokratiutredningen att det finns förutsättningar för att de skall väcka intresse bland medborgarna.

För att budgetarbetet skall väcka intresse bör det bedrivas så att medborgarna och de förtroendevalda kan följa arbetet i dess olika skeden. Utredningen rekommenderar att partierna och deras lokalorganisationer får en särskild budgetinformation, innan arbetet i nämnderna börjar. Enligt utredningen bör de förtroendevalda i nämnderna få en samlad redovisning av nämndernas krav, innan kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet börjar sitt arbete med budgeten. Slutligen rekommenderar demokratiutredningen att information om kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets budgetförslag sprids till förtroendevalda, organisationer och allmänheten, innan de beslutande organen behandlar förslaget.

Förslagen om ett "öppnare" beredningsarbete när det gäller budgeten utgör en väsentlig förutsättning för demokratiutredningens förslag om ett snabbare valgenomslag. Detta förslag redovisas i avsnitt 6.2.4.

5.3 Remissyttrandena

5.3.1 *Nämndorganisationen*

En klar majoritet bland de remissinstanser som yttrar sig på denna punkt delar utredningens uppfattning att kommunaldemokratiska synpunkter bör tillmätas stor betydelse när ställning skall tas till frågor om ändringar i nämndorganisationen. Till de positiva remissinstanserna hör samtliga kommuner som uttalar sig om rekommendationen. De flesta instämmer också i utredningens rekommendation att behovet av samordning bör tillgodoses på annat sätt än genom att nämnderna läggs samman.

Landstingsförbundet har inget att erinra mot demokratiutredningens rekommendationer på denna punkt. *Svenska kommunförbundet* instämmer i princip men framhåller att nämndstrukturen är mycket varierande i kommunerna och att det i åtskilliga kommuner kan finnas anledning att företa sådana ändringar som redan har genomförts i andra kommuner. Det går inte att generellt låsa den nuvarande nämndorganisationen. Förbundet påpekar också att vissa risker är förenade med att fasta samrådsorgan bildas i alltför stor omfattning. Kompetenskonflikter och överlappningar kan uppkomma. Det finns också risk för att samrådsorganen övertar nämndernas uppgifter. I den mån samrådsorgan bildas bör man enligt *Sollentuna kommun* se till att man inte får en förskjutning av beslutsfattandet som innebär att de stora och övergripande besluten fattas i samrådsorganen. En liknande synpunkt anförs av *Värmlands läns landstingskommun* som anser att det finns risk för att det verkliga inflytandet kommer att koncentreras till det begränsade antalet ledamöter i samrådsorganen. Landstingskommunen påpekar också att samrådsorganen blir ett ytterligare led i beslutsprocessen vilket kommer att medföra längre handläggningstider. *Huddinge kommun* anför liknande synpunkter.

Av kommunaldemokratiska skäl och effektivitetsskäl kan det enligt *Uppsala kommun* bli nödvändigt såväl att dela som att lägga samman nämnder även i framtiden. En betydande del av de kommunala organens arbetstid ägnas redan nu åt olika former av samråd och samordning. Det är enligt kommunen tveksamt om det gagnar medborgarna och den kommunala demokratin att ytterligare tid avdelas för sådant samråd.

Umeå kommun anser att nämnderna bör ges en sådan organisatorisk inriktning att behovet av sidoorgan blir det minsta möjliga och att de ordinarie nämnderna får en reell handlingskraft. Om samrådsorgan inrättas, uppkommer enligt kommunen svårigheter med insynen i deras verksamhet och med deras kompetens och partipolitiska sammansättning.

Bland remissinstanserna råder delade meningar i fråga om demokratiutredningens rekommendation att kommunerna och landstingskommunerna bör överväga möjligheten att öka antalet förtroendeuppdrag genom att inrätta flera nämnder. Omkring hälften av de landstingskommuner och kommuner som yttrar sig är av annan mening än utredningen.

Västergötlands läns landstingskommun anser att varje åtgärd som leder till att den kommunala organisationen blir större och mera svåröverskådlig innebär en försvagning av demokratin. Antalet nämnder bör därför i första hand avgöras av kravet på en effektiv organisation. Några landstingskommuner påpekar att ett ökat antal nämnder kan leda till samordningsproblem och risk för kompetenskonflikter.

Flera kommuner understryker att en förutsättning för inrättande av fler nämnder är att alla ledamöter får ett reellt inflytande och meningsfulla uppgifter. De kommuner som är negativa till rekommendationen att flera nämnder skall inrättas anför bl. a. att medborgarna kan få svårt att veta till vilken

instans de skall vända sig, att en ökning av antalet nämnder kan innebära en splittring av kommunens resurser och att en ökning är motiverad endast om den leder till bättre effektivitet. Det arbete som uträttas i nämnderna – inte antalet nämnder – är viktigast för medborgarnas tilltro till den kommunala demokratin.

Större enighet råder bland remissinstanserna i fråga om utredningens rekommendation att antalet ledamöter bör ökas i de nämnder som har ett litet antal ledamöter. De klart flesta av de landstingskommuner och kommuner som yttrar sig är av samma mening som utredningen. Några landstingskommuner och kommuner är dock tveksamma och hänvisar till kravet på effektivitet i nämndarbetet.

Svenska kommunförbundet har inga invändningar mot rekommendationen men framhåller att man inte bör ensidigt betona mängden kommunala uppdrag. Andra faktorer har enligt förbundet sannolikt bättre effekt när det gäller att stärka den kommunala demokratin och minska avståndet mellan de förtroendevalda och medborgarna.

Delade meningar bland remissinstanserna råder i fråga om demokratiutredningens rekommendation att flera ledamöter i nämnderna bör delta i beredningsarbetet och att detta kan ordnas genom att samtliga ledamöter och suppleanter ingår i beredningsavdelningar som bereder ärendena efter en viss kategoriindelning. Omkring två tredjedelar av de landstingskommuner och ca hälften av de kommuner som yttrar sig är av annan mening än utredningen. Även *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* är tveksamma till rekommendationen.

Uppsala, Södermanlands, Värmlands och *Kopparbergs läns landstingskommuner* delar utredningens uppfattning. I *Värmlands läns landstingskommun* tillämpas sedan år 1974 ett system med olika beredningsavdelningar i förvaltningsutskottet. Systemet har fungerat i stort sett tillfredsställande. Modellen blir dock mer motiverad och meningsfull, om beredningsavdelningarna även har vissa beslutsbefogenheter. När det gäller renodlade beredningsuppgifter avses partigruppsammanträdena fylla uppgiften att ge samtliga ledamöter möjligheter att delta i arbetet.

Malmöhus, Älvsborgs och *Skaraborgs läns landstingskommuner* menar att den ordning som utredningen förordar medför så stora nackdelar från effektivitetssynpunkt att de demokratiska vinsterna inte uppvägs. Liknande synpunkter anförs av flera kommuner. Även *Västmanlands läns landstingskommun* ifrågasätter om rekommendationen bör följas. Det föreslagna systemet kan försvåra möjligheterna för övriga ledamöter att påverka besluten. Landstingskommunen anser det viktigt att slå vakt om nämndernas karaktär av samlade enheter. Helhetssyn och totalöverblick över verksamhetsområdet är av största värde. Beredningen vid de politiska gruppernas sammanträden är väl så värdefull som den som kan åstadkommas i beredningsavdelningarna. Värdet av beredningen inom partigrupperna betonas av bl. a. *Järfälla* och *Helsingborgs kommuner*, medan risken för bristande

överblick understryks också av några kommuner som är positiva till rekommendationen.

Demokratiutredningens rekommendation kan enligt *Svenska kommunförbundet* leda till ökad specialisering bland de förtroendevalda, risk för kompetenskonflikter mellan de olika beredningsavdelningarna och bristande helhetssyn inom den samlade nämnden. Särskilt olämpligt anser förbundet systemet vara vid beredningen av den fleråriga verksamhets- och ekonomiplanen samt av årsbudgeten.

Ett system med beredningsutskott, leder till att man förlorar i överskådlighet, anför *Huddinge kommun*. Det är därför olämpligt i flertalet nämnder. Metoden kan dock tillämpas i kommunstyrelsen, där förhållandena är något annorlunda. I Huddinge deltar samtliga ledamöter och suppleanter i beredningsutskott. Systemet fungerar enligt kommunen bra.

Endast ett fåtal remissinstanser avstyrker demokratiutredningens förslag att kommuner och landstingskommuner skall ges möjlighet att också utse andre vice ordförande i kommunstyrelsen och i förvaltningsutskottet. Det främsta motivet för en sådan reform är enligt *Uppsala* och *Västmanlands läns landstingskommuner* att den kan ge den politiska oppositionen bättre arbetsmöjligheter. Oppositionen bör sålunda få en post i de utökade presidierna. *Uppsala* och *Kopparbergs läns landstingskommuner* samt *Svenska kommunförbundet* anser att det bör vara möjligt att utse andre vice ordförande också i övriga nämnder.

Förslaget om ett obligatoriskt suppleantsystem för alla nämnder tillstyrks av samtliga kommuner och länsstyrelser som yttrar sig över detta förslag samt av *kammarkollegiet, statskontoret, centerns ungdomsförbund, kristen demokratisk samling, kristen demokratisk ungdom, moderata samlingspartiets kvinnoförbund* och *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*. En stor majoritet av dessa kommuner instämmer också i demokratiutredningens rekommendationer att antalet suppleanter bör vara lika stort som antalet ledamöter och att suppleanter som inte tjänstgör bör ha yttranderätt. *Landskrona, Degerfors, Örebro* och *Ludvika kommuner* anser att suppleanternas yttranderätt bör vara obligatorisk och inte beroende av nämndernas egna beslut. Varken *Landstingsförbundet* eller *Svenska kommunförbundet* har något att invända mot utredningens förslag och rekommendationer i fråga om suppleanterna.

Malmöhus läns landstingskommun påpekar att om antalet suppleanter blir lika stort som antalet ordinarie ledamöter, kan arbetet i nämnderna försvåras i sådan grad att det inte uppvägs av den vinst från demokratisk synpunkt som ett utökat antal deltagare medför. Enligt *Skaraborgs läns landstingskommun* bör ett obligatoriskt suppleantsystem kompletteras med en lagregel som ger det beslutande organet rätt att – för att partiväxling skall kunna undvikas – bestämma att vissa angivna suppleanter endast får inträda för vissa bestämda ordinarie ledamöter.

5.3.2 *Beslutsprocessen i nämnderna*

Flertalet landstingskommuner och en tredjedel av de kommuner som yttrar sig är liksom *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* tveksamma till demokratiutredningens rekommendationer beträffande användningen av delegationsinstitutet. De flesta kommunerna delar däremot utredningens uppfattning att delegationsreglerna bör användas restriktivt.

Blekinge läns landstingskommun framhåller att delegationsreglerna inte bör göras för snäva, eftersom resultatet kan bli att nämnderna kommer att syssla med alltför bagatellartade ärenden. En liknande uppfattning redovisar *Jönköpings* och *Västerbottens läns landstingskommuner* som anser att den inställning som utredningen ger uttryck för kan medföra att utrymmet för debatt om de från kommunaldemokratisk synpunkt väsentligare långsiktiga frågorna kan bli för litet. Liknande synpunkter anförs av *Svenska kommunförbundet* och av flera kommuner.

Några kommuner anser att en alltför restriktiv delegation kan få till följd att ärendebehandlingen försvåras och handläggningstiderna förlängs. Medborgarnas krav på en obyråkratisk och snabb handläggning motiverar en ökad delegation i rutinärenden.

Landstingsförbundet anser att det kan ifrågasättas om utredningens restriktiva linje är hållbar i framtiden. Risken för ineffektivitet i beslutsprocessen får inte underskattas. Antalet ärenden ökar i landstingskommunerna. Om delegationsreglerna görs för snäva, riskeras att nämnderna kommer att ägna en alltför stor del av sin tid åt att besluta i enskilda rutinfrågor. Enligt förbundet bör huvudprincipen i stället vara att nämnden fattar principbeslut och att grupper av förtroendemän eller tjänstemän på basis av detta beslutar i enskilda ärenden som inte innehåller några nya principiella frågor.

Skaraborgs läns landstingskommun påpekar att det förekommer ett mycket stort antal ärenden som har klar förvaltningskaraktär och innebär tillämpning av riktlinjer som de förtroendevalda har fastställt. I sådana ärenden bör tjänsteman lämpligen besluta.

Praktiska skäl och effektivitetsskäl talar enligt *Västernorrlands* och *Jämtlands läns landstingskommuner* för att delegation bör ske i ärenden av rutinmässig karaktär. I annat fall finns risk för att tillräckligt utrymme inte kan ägnas åt mera principiella frågor. Dessa landstingskommuner anser dock att delegation i första hand bör ske till förtroendevalda.

Svenska kommunförbundet anser att fördelningen av delegationsbemyndiganden mellan grupp av förtroendevalda, enskild förtroendevald och tjänsteman inte kan ske efter enhetliga riktlinjer för samtliga kommuner eller ens samtliga nämnder i en kommun. Det finns emellertid anledning pröva om inte beslutanderätt som har getts grupp av förtroendevalda kan lämnas till enskild förtroendeman eller till tjänsteman.

Om ett ärende är av politisk betydelse eller principiellt viktigt av andra skäl, bör eventuell delegation ske till en grupp av förtroendevalda, anför *SACO/SR*. Delegation i ärenden av verkställighets- eller rutinkaraktär, bör i första hand ske till tjänstemän. SACO/SR anser vidare, liksom *utredningen om skolan, staten och kommunerna*, att man bör överväga möjligheten att medge delegation också till grupp av tjänstemän.

TCO och *Sveriges socionomförbund* hävdar att det på många håll förekommer att delegation till tjänstemän används i otillräcklig omfattning. Detta kan leda till ineffektivitet. Ärenden av direkt politisk art bör dock alltid avgöras av förtroendemän. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* har ingen invändning mot att beslutanderätten i första hand skall förbehållas förtroendemännen. Endast rutinärenden bör enligt föreningen avgöras på tjänstemannanivå.

De landstingskommuner och kommuner som yttrar sig därom delar demokratiutredningens mening att särskild budgetinformation bör gå ut innan arbetet i nämnderna startar, innan kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet påbörjar arbetet med budgeten och innan de beslutande organen behandlar budgetförslaget. *Skaraborgs läns landstingskommun* hyser dock farhågor för att så omfattande budgetdiskussioner kommer att bli alltför tidsödande, medan *Göteborgs* och *Skellefteå kommuner* anser att särskild budgetinformation innan arbetet i nämnderna startar kan bli svår att genomföra med hänsyn till bl. a. att flera faktorer som skall ligga till grund för budgetarbetet blir kända först i augusti.

TCO och *Sveriges socionomförbund* understryker vikten av att förtroendemännen verkligen använder budgetprocessen som ett politiskt styrmedel. TCO anser också att det bör vara möjligt för fackliga organisationer lokalt och regionalt att från sina utgångspunkter kanalisera opinioner till politikerna. Frågor som har anknytning till arbetsmarknadsproblem, barntillsyn samt andra service- och planeringsfrågor är intressanta i detta sammanhang. TCO förutsätter att budgetinformation regelmässigt lämnas också till fackliga organ och att dessa ges praktiska möjligheter att följa budgetprocessen och att inkomma med förslag och synpunkter.

6 Den kommunala styrelseordningen

6.1 Nuvarande förhållanden

6.1.1 Allmän bakgrund

Den kommunala styrelseordningen har diskuterats med stor intensitet under senare år. Bl. a. har förslag framförts om att kommunal parlamentarism eller s. k. majoritetsstyre skall införas. Kortfattat kan parlamentarismen beskrivas som ett politiskt system där en regering – vare sig den har bildats

av ett eller flera partier – har parlamentets förtroende eller i varje fall tolereras av detta. Om regeringen förlorar parlamentets förtroende och lider nederlag i en central fråga, avgår regeringen eller utlyser nyval.

Enligt kommunallagarna är ett parlamentariskt system motsvarande det som tillämpas på riksplanet inte möjligt i kommuner och landstingskommuner. Kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och de heltidsengagerade förtroendemännen är valda för viss tid. Voteringsnederlag i de beslutande organen har i detta sammanhang inte någon formell betydelse.

Av tradition har man tidigare tillämpat samlingsstyre, dvs. de olika partierna har i regel varit representerade i nämnderna alltefter mandatfördelningen vid valen till de beslutande organen. Under senare år har man från flera håll krävt att majoriteten skall markera sin ställning i styrelseordningen genom att besätta uppdragen som ordförande i nämnderna eller vissa andra betydelsefulla uppdrag. Denna fråga har samband med frågan om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning i organisationen och med frågan om mandattiden för de kommunala organen skall börja närmare valet, s. k. snabbare valgenomslag. Av stor betydelse i sammanhanget är också frågan om minoritetens möjligheter till insyn vid olika typer av majoritetsmarkeringar.

Debatten om den kommunala styrelseordningen aktualiserades genom motioner i riksdagen i mitten av 1960-talet. Huvudfrågan var om man genom att förändra den kommunala organisationen kan stimulera den kommunalpolitiska debatten. Anhängarna till ett majoritetsstyre framhöll bl. a. att samlingsstyre ger upphov till ett överdrivet kompromissande och att överenskommelserna mellan partierna verkar utslätande och döljer var det politiska ansvaret ligger. De ansåg också att "samregerandet" har en förlamande inverkan på den politiska debatten, eftersom det i stället för att stimulera till öppet redovisade åsiktsskillnader pressar till tidiga kompromisser mellan partierna. De framhöll vidare att den egentliga debatten vid samlingsstyre sällan förs i de beslutande organen, där den rätteligen hör hemma, utan i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Detta resulterar, menade man, i orimliga svårigheter för allmänheten att urskilja partigränserna. En klarare gränsdragning mellan majoriteten och minoriteten skulle leda till en livaktigare debatt och till bättre information till medborgarna.

De som förespråkade samlingsstyret hävdade att det är värdefullt för den kommunala styrelseordningen att de olika partiernas företrädare ges tillfälle att diskutera frågorna i beredningsorganen så att man kan komma fram till en gemensam lösning. Enligt dem skulle ett majoritetsstyre kraftigt beskära minoritetens insynsmöjligheter. De framhöll vidare att de kommunala frågorna är mer praktiskt än ideologiskt inriktade och att reglerna om proportionella val hade fungerat så bra att deras tillämpningsområde borde utvidgas till att omfatta också tillsättandet av de heltidsengagerade förtroendemännen och val av ordförande och vice ordförande i nämnderna.

Redan år 1972 publicerade utredningen om den kommunala demokratin

diskussionspromemorian (SOU 1972:32) Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre. Avsikten med promemorian var att främja en allmän debatt om styrelseordningen. Promemorian innehåller inte några ställningstaganden från utredningens sida. Någon formell remissbehandling skedde inte. I promemorian redovisas ett omfattande material för att belysa problemställningarna kring frågan om kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre. Vidare redovisas fem alternativa styrelseordningar med skiftande majoritetsinslag.

1. *Fullständigt genomfört majoritetsstyre.* Majoriteten i den beslutande församlingen tillsätter med stöd av lagregler alla posterna i de kommunala nämnderna.
2. *Begränsat majoritetsstyre.* Majoriteten besätter alla poster i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Minoriteten är representerad i övriga nämnder.
3. *Samlingsstyre med majoritetsinslag.* I ett system som i övrigt karakteriseras av proportionalitet byggs vissa majoritetsmarkeringar in. Majoriteten besätter alla heltidsarvoderade förtroendeuppdrag och/eller alla uppdrag som ordförande i nämnderna.
4. *Samlingsstyre utan majoritetsinslag enligt praxis.* Alla poster i de kommunala organen fördelas proportionellt enligt gällande regler. De heltidsarvoderade förtroendeuppdragen och ordförandeuppdragen fördelas mellan partierna utan uttryckliga föreskrifter om proportionalitet.
5. *Samlingsstyre utan majoritetsinslag enligt lag.* De heltidsarvoderade förtroendeuppdragen och ordförandeuppdragen fördelas proportionellt enligt föreskrifter i lag.

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

6.1.2 Gällande bestämmelser m. m.

Kommunalt majoritetsstyre tillämpades under de tidigare skedena av kommunernas och landstingskommunernas historia såväl vid val till kommunfullmäktige och landsting som vid val till nämnderna. Successivt har därefter det proportionella valsättet utsträckts att gälla för allt fler val. Vid tillkomsten av de nuvarande kommunallagarna utsträcktes det proportionella valsättet att omfatta även andra kommunallagsreglerade nämnder än styrelsen. Kravet på en återgång till majoritetsprincipen aktualiserades som förut nämnts i mitten av 1960-talet. Detta skedde genom motioner i riksdagen där man krävde majoritetsval till kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

De som krävt att någon form av kommunal parlamentarism skall införas har menat att bestämmelsen om proportionella val bör slopas. Minoriteten

bör frånkännas rätten att framtvinga att val av nämnderna sker proportionellt. Därmed ges majoriteten i de beslutande församlingarna formell möjlighet att besätta samtliga poster i nämnderna. Diskussionerna har emellertid i huvudsak handlat om sammansättningen av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Vidare har det gällt fördelningen av ordförandeposterna och posterna som kommunalråd resp. landstingsråd.

Enligt 22 § KL och 32 § LL skall val av bl. a. kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och annan kommunallagsreglerad nämnd ske proportionellt, om det begärs av en minoritet som är så stor att den vid en proportionell fördelning skulle bli representerad i nämnden. Med att valet sker proportionellt anses att det sker så att varje parti blir representerat i förhållande till sin representation i det beslutande organet. Bestämmelserna om proportionella val är i allmänhet – antingen genom hänvisningar till KL resp. LL eller genom särskilda föreskrifter i specialförfattningarna – tillämpliga på de specialreglerade nämnderna. I Stockholms kommun är bestämmelserna om proportionella val inte tillämpliga på andra kommunallagsreglerade nämnder än kommunstyrelsen och drätselnämnden (23 § KLS). Närmare bestämmelser om förfarandet vid proportionellt val finns i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

När det gäller tillsättningen av poster som ordförande eller vice ordförande i kommunal nämnd eller som kommunalråd eller landstingsråd finns inga föreskrifter om proportionella val.

6.1.3 Tendenser i utvecklingen

En jämförelse mellan de två senaste mandatperioderna visar att majoritetsinslag har blivit betydligt vanligare i både kommunerna och landstingskommunerna.

Något förenklat kan de olika majoritetsmarkeringar som förekommer under mandatperioden 1974–76 sammanfattas på följande sätt. I omkring en fjärdedel av kommunerna (68) och i två landstingskommuner har majoritetens ställning markerats genom att den har besatt alla heltidsposter och alla ordförande- och vice ordförandeposter. "Oppositionsråd", dvs. heltidsengagerade förtroendemän som inte har något ordförandeuppdrag, finns i 22 kommuner och nio landstingskommuner. Om heltidsposterna undantas kan konstateras att majoriteten i något mer än en tredjedel (98) av kommunerna och i sex landstingskommuner har markerat sin ställning genom att besätta samtliga ordförande- och vice ordförandeposter. Den fördelningsprincip som innebär att majoriteten tillsätter alla ordförandeposterna och minoriteten vice ordförandeposterna tillämpades år 1974 i något mindre än en fjärdedel (65) av kommunerna. Sex landstingskommuner hade valt denna form av markering. En utpräglat proportionell fördelning av presidieposterna förekommer i en tredjedel av kommunerna (84) och i sex landstingskommuner.

6.1.4 De heltidsengagerade förtroendemännen

Motivet för att engagera förtroendevalda på heltid har varit en strävan att stärka och öka de förtroendevaldas inflytande. Under den kraftiga kommunala expansionen på 1960-talet ålades och tog kommuner och landstingskommuner på sig nya uppgifter. Förtroendemännen fann det då allt svårare att på fritiden hinna sätta sig in i och styra och kontrollera det ökande antalet ärenden. Många ansåg att det växande antalet tjänstemän kunde innebära risk för att förtroendemännen i vissa fall skulle få det svårt att göra sig gällande. Antalet heltidsengagerade förtroendemän har ökat snabbt. Under innevarande mandatperiod har ca 70 % av kommunerna förtroendevalda med heltidsuppdrag. Endast tre landstingskommuner saknar heltidsengagerade förtroendemän.

Kommunalråds- och landstingsrådsinstitutionen är inte omnämnd i kommunallagarna. Utan vad gäller Stockholms kommun och Stockholms läns lanstingskommun finns det inga lagbestämmelser som direkt reglerar de heltidsengagerade förtroendemännens verksamhet. Däremot finns det bestämmelser som indirekt har betydelse, t. ex. reglerna om valbarhet, närvarorätt och interpellation. Det finns också bestämmelser som gör det möjligt att ge de heltidsengagerade förtroendemännen ekonomisk ersättning. Kommunerna och landstingskommunerna kan enligt de förut redovisade bestämmelserna i 28 § KL resp. 39 § LL ge arvoden, pension och andra ekonomiska förmåner enligt vad som anses skäligt.

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har utarbetat normalförslag för hur dessa regler kan tillämpas. De flesta kommuner och landstingskommuner följer normalförslagen.

Olika principer gäller för de heltidsengagerades inplacering i förvaltningsorganisationen. I det övervägande antalet kommuner är kommunalråden ledamöter i kommunstyrelsen eller ordförande i någon annan nämnd. I ett tiotal, ofta tämligen stora, kommuner har kommunalråden däremot inte några ordförandeuppdrag. De står på detta sätt friare från förvaltningen än landets övriga kommunalråd. Denna tendens till "frikoppling" från direkta uppdrag har blivit vanligare under senare år. Motiven har framför allt varit att arbetsuppgifterna har ökat så kraftigt att en spridning av uppdragen har blivit nödvändig. Samtidigt har kommunstyrelsens samordnande funktion i de övergripande och långsiktiga frågorna fått en större omfattning och betydelse.

I KL och LL finns inga bestämmelser som direkt reglerar rätten för de heltidsengagerade förtroendemännen att närvara och yttra sig vid de beslutande organens och nämndernas sammanträden. De beslutande organens sammanträden är i princip offentliga (27 § KL, 37 § LL). Ordföranden eller vice ordföranden i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet har enligt 17 § KL och 29 § LL rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. Samma rätt har bl. a. ordföranden eller vice ordföranden i annan nämnd, dock endast när ärende som har beretts av nämnden behandlas

eller då interpellation som har ställts till nämndens ordförande skall besvaras.

I nämndernas sammanträden har utomstående i princip inte rätt att delta (36 § KL, 47 § LL). För att någon som inte är ledamot eller suppleant skall få närvara och yttra sig krävs ett enhälligt beslut vid varje sammanträde. De beslutande organen anses inte kunna föreskriva att förtroendeman skall ha närvaro- och yttranderätt i viss nämnd.

KLS och LLS ger de heltidsengagerade förtroendemännen viss närvaro- och yttranderätt. Borgarråden i Stockholms kommun har, även om de inte är ledamöter, rätt att närvara vid fullmäktiges sammanträden, att delta i överläggningarna och att framställa förslag (18 § KLS). De har också närvaro- och yttranderätt i kommunstyrelsen där de inte kan vara ledamöter (32 och 46 §§ KLS). För Stockholms läns landstingskommun gäller, utöver de bestämmelser i LL som nyss har redovisats, att landstingsråden har närvaro- och yttranderätt på landstingsmöte och vid sammanträde med förvaltningsutskottet. Förutsättningen för dessa rättigheter är att den heltidsengagerade innehar uppdrag som ordförande i nämnd (9 § LLS). Yttrandrätten är dock inte begränsad till frågor som har beretts av den nämnd i vilken han är ordförande.

Interpellation får ställas till heltidsengagerad förtroendeman endast om han är ordförande i någon nämnd eller beredning (23 § KL, 33 § LL). I Stockholms kommun får interpellation ställas bara till borgarråd (24 § KLS). I kommun där ett kommunalråd är ordförande i bara vissa nämnder inom sitt ansvarsområde kan han interpelleras bara i frågor som rör dessa nämnders verksamhet.

6.1.5 Snabbare valgenomslag

En fråga som har nära samband med den kommunala styrelseordningen är hur en snabbare majoritetsväxling skall kunna ske efter valen till kommunfullmäktige och landsting. En sådan ordning innebär att den nyvalda fullmäktigeförsamlingen, det nyvalda landstinget och eventuellt även nämnderna sammanträder i närmare anslutning till valet än f. n. Därigenom skulle den tillträdande majoriteten vid omkastningar av majoritetsläget ges större möjligheter att påverka utvecklingen under året närmast efter valet. Framför allt gäller det en ny majoritets möjlighet att påverka budgeten för det kommande året.

Mandatperioden för kommunfullmäktige, landstinget, kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet börjar den 1 januari året efter valet. Ledamöter och suppleanter väljs för tre år (8 och 33 §§ KL, 9 och 44 §§ LL). De specialreglerade nämndernas mandatperioder regleras i resp. författning och följer vanligen bestämmelserna för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. När det gäller de kommunallagsreglerade nämnderna har fullmäktige resp. landstinget frihet att bestämma över mandatperiodens längd, början och slut (45 § KL, 54 § LL).

För Stockholms kommun gäller något andra regler. För kommunfullmäktige är mandatperioden tre år. Men den börjar löpa redan den 15 oktober, dvs. knappt en månad efter det att valet skett (8 § KLS). Kommunstyrelsens och borgarrådens mandatperiod är enligt 33 § och 45 § 1 mom. KLS ett år resp. tre år från det att de har utsetts. För övriga nämnder är mandatperioden ett år räknat från den 1 januari året efter valet. Detta gäller för samtliga nämnder, om inte annat har föreskrivits i någon specialförfattning (51 § 1 mom. KLS).

Indirekt betydelse för frågan om ett snabbare valgenomslag har bestämmelserna i 14 § KL och 20 § LL om kungörande av fullmäktiges resp. landstingets sammanträde. Kungörelsen skall anslås på kommunens resp. landstingskommunens anslagstavla minst en vecka resp. minst 14 dagar före sammanträdet. Enligt KL skall kungörelsen sändas till varje ledamot och suppleant så tidigt att den kan antas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Enligt LL skall kungörelsen sändas till varje landstingsman senast 14 dagar före sammanträdet. En undantagsregel om förkortad kungörelsetid kan tillämpas i brådskande fall.

Tidsåtgången för röstsammanräkningen och tidpunkten för när det officiella valutslaget kan föreligga är avgörande för alla resonemang om ett snabbare valgenomslag.

Val i hela riket av kommunfullmäktige och landsting förrättas enligt 1 kap. 3 § vallagen samtidigt med ordinarie val till riksdagen. Valdag är tredje söndagen i september. Detta innebär att valdagen kan infalla tidigast den 15 september och senast den 21 september. Riksskatteverket har enligt vad utredningen om den kommunala demokratin uppger funnit det realistiskt att räkna med att det definitiva valresultatet i framtiden kommer att kunna föreligga omkring 25–30 dagar efter valdagen.

Under tiden från valet fram till de nyvalda beslutande församlingarnas valsammanträde pågår nomineringarna till nämnderna inom partierna. Tyngdpunkten i nomineringsarbetet ligger, enligt aktuella undersökningar, från mitten av november till början av december månad. Efter 1973 års val träffades partiöverenskommelserna om fördelningen av presidieposterna och heltidsuppdragen endast i undantagsfall före oktober månads utgång. I flera fall lär man ha förhandlat om dessa poster även i december månad.

Ett av motiven för ett snabbare valgenomslag är att den tillträdande majoriteten i de beslutande organen skall ha möjlighet att påverka den kommande budgeten. Reglerna om budgetfristerna har därför stor betydelse för frågan om ett snabbare valgenomslag kan komma till stånd.

Förslag till budget skall utarbetas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång (54 § KL). Nämndernas budgetförslag skall överlämnas till styrelsen senast den 1 oktober. De landstingskommunala nämnderna skall överlämna sina förslag till förvaltningsutskottet senast den dag som utskottet har bestämt (60 § LL). Bestämmelser saknas om när förvaltningsutskottets

budgetförslag skall vara upprättat.

Kommunfullmäktige skall enligt 13 § KL fastställa budgeten före utgången av november månad. Om budgeten till följd av speciella omständigheter inte kan fastställas i november, får den i stället fastställas före december månads utgång under förutsättning att skattesatsen har fastlagts i november månad. För landstingskommunen skall budgeten fastställas i oktober månad (60 § LL).

För Stockholms kommun gäller något annorlunda regler. Kommunstyrelsens budgetförslag skall föreligga före oktober månads utgång (58 § KLS). Kommunfullmäktige skall fastställa budgeten senast den 8 december (14 § KLS).

6.2 Utredningen om den kommunala demokratin

6.2.1 Allmänna synpunkter

Inledningsvis konstaterar demokratiutredningen att den kommunala styrelseordningen skall ge uttryck för vilket eller vilka politiska partier som har det främsta politiska ansvaret för kommunernas verksamhet. Det betonas också att om man markerar det politiska ansvaret alltför långt kan det innebära att minoriteten ställs utan möjligheter till påverkan och information. Man kan då riskera att i realiteten försämra arbetsförutsättningarna för ett stort antal förtroendevalda. Majoritetsmarkeringarna måste därför begränsas. Utredningen anser det angeläget att de förtroendevalda och de politiska partierna ges goda arbetsförutsättningar. Diskussionen om samlingsstyre eller majoritetsstyre rör också önskemålet att få till stånd ett fördjupat informationsutbyte mellan de förtroendevalda och medborgarna.

Med hänsyn till de skilda förutsättningar som råder i olika kommuner och landstingskommuner anser utredningen att det inte är lämpligt att föreskriva något enhetligt system för den kommunala styrelseordningen. Många krav kan ställas på utformningen av styrelseordningen. Demokratiutredningen sammanfattar några av de viktigaste kraven på följande sätt. Styrelseordningen skall medge goda arbetsförutsättningar för de förtroendevalda och partierna. Den skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret för verksamheten. Den skall medge en beslutsordning som inte leder till alltför lång tidsfördröjning. Den skall underlätta ett ömsesidigt informationsutbyte med allmänheten och innebära goda möjligheter till medborgarinflytande.

Av dessa olika punkter framgår att frågan om den kommunala styrelseordningen hänger samman med flera av de övriga frågor som demokratiutredningen har haft att överväga.

6.2.2 Samlingsstyre eller majoritetsstyre

Demokratiutredningen avvisar ett fullständigt majoritetsstyre där alla förtroendevalda i nämnderna kommer från den politiska majoriteten. Ett sådant system skulle innebära oacceptabla svårigheter för minoritetens företrädare att följa verksamheten och att bedriva en oppositionspolitik.

Utredningen anser att det finns betydande nackdelar också med ett begränsat majoritetsstyre, där majoriteten besätter alla poster i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet, alla ordförandeposter samt alla heltidsposter med nämndansvar. Därför föreslås inte någon förändring av gällande regler om proportionella val.

Enligt demokratiutredningen är det inte lämpligt att binda kommunerna och landstingskommunerna så hårt att man i lag föreskriver att proportionell fördelning skall tillämpas i fråga om alla poster. En sådan lösning skulle inte stämma överens med utredningens direktiv. Enligt dessa bör man öppna möjligheter för kommuner och landstingskommuner att vidta åtgärder utan att tvinga dem. Utredningen anser det väsentligt att det finns möjligheter för majoriteten att inom samlingsstyrets ram markera det politiska ansvaret för väljarna. Utredningen avvisar därför en ordning som innebär att alla poster enligt lag skall fördelas proportionellt.

Den styrelseordning som i ökad utsträckning har börjat tillämpas i kommuner och landstingskommuner kan karakteriseras som en mellanform mellan ett rent majoritetsstyre och ett samlingsstyre. I huvudsak fördelas posterna i nämnderna proportionellt. Men majoriteten markerar på olika sätt det politiska ansvaret vid fördelningen av heltidsposter och poster som ordförande och vice ordförande. En kartläggning av de kommuner och landstingskommuner som har valt att tillämpa denna ordning visar att det finns betydande variationer. En långtgående variant är att majoriteten besätter alla heltidsposter och poster som ordförande och vice ordförande. Arbetsutskott och motsvarande organ besätts enbart av majoriteten. Denna variant kan karakteriseras som samlingsstyre med utpräglade majoritetsinslag.

Demokratiutredningen anser att lämpligheten av en ordning med så långtgående majoritetsinslag kan sättas i fråga. En nackdel är att kommunstyrelsens arbetsutskott får en mycket central roll i beslutsfattandet och utredningen ifrågasätter om inte det medför att arbetsutskottens ställning måste regleras formellt. Utredningen påpekar också att de s. k. oppositionsrådens ställning blir oklar. Utredningen anser därför att en styrelseordning som denna kan innebära betydande svårigheter för minoriteten och rekommenderar att minoriteten ges en starkare ställning.

En variant av nyssnämnda styrelseordning kan karakteriseras som samlingsstyre med vissa majoritetsinslag. Den innebär att majoriteten besätter alla heltidsposter med ansvar för ett förvaltningsområde

och alla ordförandeposter. Minoritetens företrädare återfinns som vice ordförande. Om det finns flera heltidsposter, får oppositionsråden vice ordförandeposterna som bas för sitt arbete. Därmed garanteras de representation i arbetsutskott, beredningar o. d. Med en sådan styrelseordning är det enligt demokratiutredningen mindre komplicerat att lösa frågan om minoritetens arbetsförutsättningar. Genom att minoriteten behåller posterna som vice ordförande i nämnderna kan den fortlöpande följa ärendenas gång, förutsatt att dessa förtroendemän finns med i arbetsutskott och beredningar. Samtidigt tillgodoses önskemålet att majoriteten skall kunna markera att den har det främsta politiska ansvaret.

Om verksamhetens omfattning motiverar att flera heltidsengagerade förtroendemän tillsätts, rekommenderar utredningen att minoritetens företrädare innehar uppdrag som vice ordförande i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller någon annan nämnd.

Sammanfattningsvis innebär demokratiutredningens ställningstaganden följande. Den kommunala styrelseordningen bör ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret. Kommunerna och landstingskommunerna bör ges så stor valfrihet som möjligt när det gäller utformningen av styrelseordningen. Utredningen finner det lämpligt att kommunerna och landstingskommunerna tillämpar den modell som benämns samlingsstyre med vissa majoritetsinslag. Den innebär att majoriteten besätter ordförandeposterna och att minoriteten besätter vice ordförandeposterna. Nuvarande bestämmelser om proportionella val till kommunala och landstingskommunala nämnder bör behållas. För att minoritetens arbetsmöjligheter skall underlättas föreslår utredningen att förtroendevalda med särskilda uppgifter skall kunna arvoderas även om de inte har uppdrag som ordförande eller vice ordförande i nämnd.

För att "majoritetsväxling" skall kunna äga rum, om partikonstellationen ändras under en mandatperiod, föreslår utredningen att ettåriga mandatperioder skall införas i fråga om presidieposterna. För att inte frånvaro på grund av avgång, sjukdom eller liknande orsak skall behöva medföra att den politiska ledningen ändras föreslår utredningen att nämnd skall kunna utse tillfällig ersättare för ordföranden, om ordförandens frånvaro beräknas bli längre än 30 dagar. Ersättaren skall enligt förslaget väljas bland ledamöterna i nämnden. Slutligen föreslår demokratiutredningen att kommunerna och landstingskommunerna ges möjlighet att utse också en andre vice ordförande i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

6.2.3 De heltidsengagerade förtroendemännen

Enligt demokratiutredningens mening utgör de heltidsengagerade förtroendemännen en av förutsättningarna för att de förtroendevaldas möjligheter till inflytande skall kunna behållas. Utredningen föreslår därför att de heltidsengagerade förtroendemännen omnämns i en inledande bestämmelse

i en ny kommunallag. Däremot anser utredningen inte att det finns skäl för att i lag reglera deras befogenheter och ställning i organisationen. En sådan reglering skulle innebära en onaturlig formalisering av förtroendeuppdragen. Den skulle inte stämma med den representativa demokratins princip att det är de förtroendevalda som ytterst bär det politiska ansvaret.

Under senare år har det blivit vanligare att heltidsengagerade förtroendemän saknar ordförandeuppdrag. Motivet för en sådan ordning är att de heltidsengagerade skall kunna ägna sig mera åt långsiktiga frågor. Enligt demokratiutredningens uppfattning är det att föredra att de heltidsengagerade är förankrade i förvaltningen genom uppdrag i nämnderna. Å andra sidan anser utredningen att de heltidsengagerades ställning bör bestämmas av kommunerna och landstingskommunerna själva efter de lokala förutsättningarna. Om man väljer att tillämpa en ordning som innebär att de heltidsengagerade inte har ordförandeuppdrag eller andra uppdrag i nämnderna, uppkommer frågan om de bör ha närvarorätt i nämnder som de inte tillhör och frågan om interpellation skall kunna ställas till dem, även om de inte är nämndordförande.

Demokratiutredningen anser att en heltidsengagerad förtroendeman i vissa fall kan behöva vara närvarande för att lämna upplysningar på ett sammanträde med en nämnd i vilken han inte är ledamot. Detta gäller emellertid även andra förtroendemän. Utredningen föreslår därför att varje nämnd skall få avgöra, om en förtroendevald som inte tillhör nämnden skall tillkallas. Beslut om tillkallande skall enligt förslaget kunna fattas med enkel majoritet. Förtroendeman som inte är kallad skall liksom hittills kunna medges närvaro- och yttranderätt genom enhälligt beslut av nämnden.

Att generellt införa en rätt att ställa interpellation även till heltidsengagerade förtroendemän som inte har något ordförandeuppdrag bedömer utredningen som mindre lämpligt. Huvudprincipen att interpellation endast skall kunna riktas till nämndordförande bör alltså upprätthållas. I stora kommuner och landstingskommuner med flera heltidsengagerade som har ett övergripande nämndansvar kan det emellertid finnas skäl för en ordning som innebär att interpellation kan ställas även till en förtroendeman som inte är nämndordförande. Demokratiutredningen föreslår därför att möjlighet skall införas för ordföranden i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet att efter samråd överlämna interpellation att besvaras av annan ledamot som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara den. En förutsättning för överlämnandet skall alltså vara att förtroendemannen är ledamot i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

Demokratiutredningen föreslår inga ändringar i KLS i fråga om borgarrådens ställning. Däremot föreslås att utredningens förslag beträffande heltidsengagerade förtroendemän skall tillämpas även för landstingsråden i Stockholms läns landstingskommun och att särreglerna för dem slopas.

6.2.4 Snabbare valgenomslag

Demokratiutredningen anser att det inte kan anses tillfredsställande att en politisk majoritet som grundar sig på ett tre år gammalt valutslag kan sitta kvar och fatta beslut som påverkar verksamheten under de kommande åren. Utredningens grundinställning till denna fråga är att ett snabbare valgenomslag bör genomföras, om det visar sig praktiskt möjligt.

Som förutsättningar för en sådan reform bör enligt utredningen krävas att partiernas nomineringsarbete inför valet av de kommunala nämnderna inte försvåras och att den tillträdande majoriteten kan ta ansvaret för och fastställa det kommande årets budget.

Till de faktorer som inverkar på frågan om det är möjligt att genomföra ett snabbare valgenomslag hör enligt utredningen tidsåtgången för röstsammanräkningen, tidsåtgången för partiernas nomineringsarbete, tidsfristerna för kungörandet av sammanträde med de beslutande organen och tidsfristerna för budgetarbetet.

Utredningen har funnit att det med hänsyn till partiernas nomineringsarbete inte är möjligt att låta samtliga kommunala organ tillträda tidigare än f. n. Utredningen föreslår dock att ett snabbare valgenomslag genomförs. Det föreslås ske genom att kommunfullmäktige och landstinget samlas så snart som möjligt efter det att valresultatet har fastställts, dock före den 1 november. Mandatperioden föreslås börja den 22 oktober. Kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och övriga nämnder skall enligt förslaget tillträda den 1 januari året efter valet. Beträffande Stockholms kommun, där kommunfullmäktiges mandatperiod börjar redan den 15 oktober, föreslås inte någon ändring.

Demokratiutredningens förslag innebär att den tillträdande majoriteten först får majoritet i de beslutande organen. Därmed ges en yttersta garanti för att den skall kunna utöva det avgörande inflytandet över politiken i stort. Den får således möjlighet att fatta beslut om bl. a. den budget som kommer att reglera verksamheten under det kommande året. Det är, anför utredningen, naturligtvis en nackdel att förslagen till de beslutande organen utarbetas av nämnder som har en annan majoritet än den beslutande församlingen.

En begränsning av det snabbare valgenomslaget är att den frånträdande majoriteten behåller möjligheten att avgöra frågor som ligger inom nämndernas beslutskompetens. Utredningen anser att dessa nackdelar kan accepteras under en kortare tidsperiod. En fördel med den angivna ordningen är att partiernas nomineringsarbete inte behöver påskyndas.

Demokratiutredningen rekommenderar att kommunerna och landstingskommunerna skapar goda förutsättningar för minoriteten att följa det löpande budgetarbetet. Annars får en ny majoritet inte möjlighet att på ett ur demokratisk synvinkel tillfredsställande sätt påverka budgetarbetet. Dessutom föreslås att den gamla majoriteten genom uttryckliga bestäm-

melser förhindras att behandla budgeten, innan de nyvalda fullmäktige resp. det nyvalda landstinget har tillträtt. Enligt utredningens förslag skall de tidsfrister som gäller för fastställelse av budgeten i kommunerna införas för landstingskommunerna. Detta innebär att budgetfristen förlängs med en månad. Även i landstingskommunerna skall man i undantagsfall kunna fastställa skattesatsen före november månads utgång och besluta om budgeten först i december. Utredningen föreslår däremot inga ändrade bestämmelser om budgetfristerna eller mandattiderna i Stockholms kommun där ett snabbare valgenomslag redan tillämpas.

6.3 Kommunallagsutredningen

Kommunallagsutredningen tar upp frågan om ersättning till heltidssysselsatta företrädare för minoriteten som inte är ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning och inte har annat särskilt uppdrag utöver ledamotskap i fullmäktige, nämnd eller beredning. Beslut att utge arvode till sådana s. k. oppositionsråd har inte prövats i rättspraxis. Utredningen erinrar om att arvode kan utgå endast för arbete som föranleds av uppdrag för kommunens räkning. Differentiering av arvoden måste grundas på objektiva skäl, dvs. uppdragens omfattning och det arbete som är förenat med dem. Enligt utredningen synes lagligheten av beslut om att arvode skall utgå till oppositionsråd kunna sättas i fråga.

Kommunallagsutredningen anser att det framgår av vad utredningen om den kommunala demokratin har anfört att det finns anledning att ändra på det synsättet att minoritetsföreträdarnas arbete inte är att anse som arbete "för kommunen" i KL:s mening och därmed inte ersättningsberättigat. Minoritetsföreträdarnas arbete har, säger kommunallagsutredningen, främst politisk prägel. Eftersom förtroendemännen är politiskt valda och deras arbete sker med politiska värderingar som grund, måste minoritetsrepresentanternas arbete också ses som ett normalt led i beredningS- och beslutsprocessen i de kommunala organen. Detta arbete får enligt kommunallagsutredningen anses ske för kommunen.

Utredningen erinrar om att betänkandet Enhetlig kommunallag innehåller förslag om avsevärt förenklade bestämmelser om arvoden och andra ersättningar till de förtroendevalda. Bestämmelserna har enligt utredningen utformats så att ersättningsrätten lättare skall kunna anpassas till utvecklingen. Utredningen anser att dessa bestämmelser ger utrymme för att betala arvoden och annan ersättning till vissa företrädare för oppositionen. I beslut om sådana förmåner ligger att ett uppdrag som avser heltid eller deltid lämnas från kommunen till den förtroendevalde. En förutsättning för regelns tillämpning blir dock enligt utredningen att den som får förmånerna är ledamot eller suppleant i kommunfullmäktige, landsting, nämnd eller beredning. I första hand får det ankomma på de beslutande organen att avgöra hur hög ersättningen skall vara. Kravet på att ersättningen skall vara skälig

ger dock, säger utredningen, en yttersta garanti mot missbruk.

Kommunallagsutredningen erinrar om att utredningen om den kommunala demokratin anser att de heltidsengagerade förtroendemännen bör omnämnas i de inledande bestämmelserna i en ny kommunallag. De ersättningsregler som kommunallagsutredningen föreslår ändrar inte på grundprincipen att det kommunala förtroendeuppdraget är en bisyssla. Mot denna bakgrund anser utredningen att det kan vara befogat att föreskriva att kommunfullmäktige och landsting får besluta att vissa kommunala uppdrag skall vara heltidssysslor.

Kommunallagsutredningen anser liksom utredningen om den kommunala demokratin att de heltidsengagerade förtroendemännens uppgifter inte bör regleras närmare i lag. Det står enligt kommunallagsutredningen också i fortsättningen kommunerna och landstingskommunerna fritt att utfärda instruktioner för kommunal- och landstingsråden. När det gäller de s. k. oppositionsråden är det nödvändigt att klargöra tjänstemännens skyldighet att gå dem till handa.

6.4 Remissyttrandena

6.4.1 Samlingsstyre eller majoritetsstyre

6.4.1.1 Majoritetsmarkeringar

En bred majoritet av de remissinstanser som berör frågan om samlingsstyre eller majoritetsstyre instämmer i vad demokratiutredningen anför om att kommunerna och landstingskommunerna skall ges så stor valfrihet som möjligt när det gäller utformningen av den kommunala styrelseordningen.

Svenska kommunförbundet understryker att det helt måste ankomma på varje kommun att själv ta ställning till hur styrelseordningen skall utformas. Förbundet menar att utredningens redovisning av olika alternativ i styrelsefrågan då kan utgöra en värdefull grund för själva diskussionen. Men avgörande för ställningstagandet blir givetvis hur man lokalt bedömer förutsättningarna. Några centrala riktlinjer för den ena eller andra formen får enligt Svenska kommunförbundet således inte förekomma.

Även *Landstingsförbundet* instämmer i detta och understryker att förutsättningarna varierar mellan landstingskommunerna vad gäller storlek och resurser samt arbetsuppgifternas omfattning. Detta motiverar enligt förbundet att man inte skall låsa sig för en enhetlig lösning på frågan om samlingsstyre eller majoritetsstyre.

Flertalet remissinstanser instämmer också i demokratiutredningens uppfattning att den kommunala styrelseordningen skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret för verksamheten.

Svenska kommunförbundet påpekar att ett argument mot renodlat samlingsstyre har varit att ett sådant innebär att ordförandeposterna fördelas mellan samtliga partier. Vid renodlat samlingsstyre har en nämndordförande

från minoriteten gentemot väljarna fått företräda nämnden även i de frågor där minoriteten haft avvikande mening. Det är självklart menar förbundet att sådana förhållanden inte är ägnade att underlätta för väljarna att följa beslutsprocessen i kommunen.

En bred majoritet av remissinstanserna instämmer också i demokratiutredningens allmänna syn på omfattningen av ett majoritetsinslag i den kommunala styrelseordningen. Endast ett fåtal kommuner, t. ex. *Arboga* och *Hallsberg*, anser att majoritetspartiet bör besätta alla poster i kommunstyrelsen, samtliga kommunalrådsbefattningar och alla presidieposter, medan mandaten i övriga nämnder fördelas proportionellt. Deras huvudsakliga motivering är att det politiska ansvarsutkrävandet under alla omständigheter då läggs på majoriteten. När det gäller minoritetens insyn i ett sådant system menar Hallsbergs kommun att man kan lösa denna genom att införa en dubbel beredning, som ger oppositionen tillfälle att framföra sin uppfattning.

Även *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* stöder detta alternativ för styrelseordningen. Man menar dock att minoriteten bör besätta ordförandeposterna i de granskande organen som t. ex. revisions- och besvärsnämnd. Slutligen anser förbundet att minoriteten bör vara representerad i arbetsutskotten.

Ett fåtal kommuner, *Vårgårda, Svenljunga, Aneby* och *Vindeln*, hävdar att det nuvarande systemet med samlingsstyre enligt praxis fungerar bra. Samtidigt betonar dessa kommuner att de lokala förhållandena i dessa sammanhang har stor betydelse och att varje kommun själv bör få avgöra styrelseordningens utformning.

De kommuner som menar att demokratiutredningens rekommendation innebär en för kraftig majoritetsmarkering förordar en lagreglering för att utsträcka de proportionella valen. *Strängnäs, Gislaveds, Söderköpings, Vaggeryds, Mörbylånga, Hässleholms, Alvesta, Älmhult, Varbergs, Borås, Vara, Robertsfors, Tranås* och *Åre kommuner* hör till dessa kommuner.

Vara kommun konstaterar att majoritetsmarkeringarna alltmer har nedtonats och att samlingsstyretanken har fått förnyad aktualitet i debatten om styrelseordningen. Orsaken till detta är det ökade intresset för nya former och vägar för vidgat deltagande och medinflytande i den kommunala beslutsprocessen. Vara kommun finner det därför angeläget att framhålla att den kommunala styrelseordningen bör vidareutvecklas inom ramen för fortsatt samlingsstyre.

Lidköpings kommun anser med hänvisning till att förslaget om snabbare valgenomslag medför att minoriteten måste kunna lägga fram underbyggda budgetalternativ att lagen om proportionella val bör tillämpas när det gäller heltidsposterna. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Jönköpings kommun* redovisar samma uppfattning.

Ulricehamns kommun anser att utredningen för ett något förenklat resonemang i styrelsefrågan. I flertalet kommuner har inte något parti absolut

majoritet och inte heller finns enbart ett minoritetsparti. Ulricehamns kommun menar därför att en närmare definition av begreppen majoritet och minoritet måste ske innan man kan ta ställning till utredningens förslag.

En bred majoritet av remissinstanserna avvisar således i likhet med demokratiutredningen såväl ett renodlat majoritetsstyre som ett utpräglat samlingsstyre. Utredningens huvudförslag att majoritetsinslaget skall tillgodoses inom samlingsstyrets ram, "samlingsstyre med majoritetsinslag", har vunnit betydande anslutning hos remissinstanserna. Utredningen förordar valfrihet även inom ramen för detta alternativ, men rekommenderar en modell som kan karakteriseras som "samlingsstyre med vissa majoritetsinslag".

Något mindre än två tredjedelar av kommunerna, nästan alla landstingskommunerna och hälften av länsstyrelserna har behandlat utredningens rekommendation när det gäller styrelseordningen. Remissopinionen är på den punkten delad. Hälften av de remissinstanser som tar upp frågan tillstyrker i princip utredningens rekommendation. Av dem som avstyrker anser omkring hälften att rekommendationen innebär en alltför svag majoritetsmarkering.

Landstingsförbundet påpekar att förbundet redan i yttrandet över en av utredningens tidigare rapporter framhållit att man bör inrikta sig på modifieringar i den nuvarande styrelseordningen och inte på genomgripande förändringar. Förbundet menar att utredningens förslag ansluter sig till vad man då föreslog, dvs. att reglerna om proportionella val behålls och att kommuner och landstingskommuner tillämpar en styrelsemodell som benämns "samlingsstyre med vissa majoritetsinslag". Landstingsförbundet påpekar att utredningen synes ha förutsatt att minoriteten, om den garanteras vice ordförandeposter, även garanteras att vara med i hela beredningen.

Förbundet framhåller att beredningsformen varierar från landstingskommun till landstingskommun. Det föreligger starka skiftningar i fråga om vem eller vilka som egentligen bildar minoriteten. Härav följer i sin tur att minoriteten svårligen kan följa alla stadier av beredningsprocessen. I landstingskommuner där starka majoritetsmarkeringar är för handen kan såsunda minoriteten tillerkännas rätt till insyn och information endast till en viss gräns som kan variera allt efter omständigheterna. Om det viktigaste beredningsarbetet äger rum inom respektive partigrupper måste enligt Landstingsförbundets mening minoritetens principiella insynsmöjlighet i det kommunala arbetet markeras.

Landstingsförbundet anser emellertid att det inte är ändamålsenligt när det gäller styrelseordningen att gå längre än att rekommendera "samlingsstyre med majoritetsinslag". Däremot måste varje landsting självt avgöra om detta skall ha "utpräglat majoritetsinslag" eller enbart "vissa majoritetsmarkeringar". Vilket system en landstingskommun än följer föreligger det enligt förbundets mening behov av att klart markera vem som är majoritets- respektive minoritetsledare i grupper bestående av flera partier. Slutligen anser Landstingsförbundet att möjligheterna härtill skulle bli större

om man i nämnderna hade tre presidieposter, där majoriteten besatte ordförande- och förste vice ordförandeposten, medan minoriteten tillsatte andre vice ordförandeposten.

Svenska kommunförbundet konstaterar i sitt yttrande att man i åtskilliga kommuner efter det senaste valet har infört mer eller mindre starka majoritetsmarkeringar. Den främsta anledningen till dessa beslut torde enligt förbundets mening ha varit att man inför väljarna önskat markera ansvarsförhållandena i kommunerna. Vid ställningstagande till frågan om olika former av majoritetsstyre måste enligt förbundets bestämda mening frågan om minoritetens arbetsvillkor tillmätas stor betydelse. Förbundet understryker därför att minoriteten måste beredas möjligheter till information och insyn i beredningsprocessen. Det alternativ, "samlingsstyre med vissa majoritetsinslag", som demokratiutredningen rekommenderat i styrelsefrågan tillgodoser enligt Kommunförbundet kraven på markering av det politiska ansvaret samtidigt som det ger minoriteten goda arbetsvillkor.

En knapp majoritet av landstingskommunerna stöder i princip utredningens rekommendation om "samlingsstyre med vissa majoritetsinslag".

Östergötlands läns landstingskommun anser att en väsentligt starkare majoritetsmarkering bör rekommenderas. *Västernorrlands läns landstingskommun* anser att utredningens argument för att låta minoriteten besätta vice ordförandeuppdragen förefaller svaga. Med den arbetsbelastning som i dag åvilar ordföranden framstår det enligt landstingskommunens mening som nödvändigt att vice ordförandens roll som ersättare för ordföranden betonas. I motsats till demokratiutredningen anser Västernorrlands läns landstingskommun därför att vice ordföranden skall inträda i ordförandens ställe vid frånvaro.

Örebro och *Västmanlands läns landstingskommuner* menar att det inte är möjligt att utgå från att minoriteten genom vice ordförandeposterna garanteras insyn i ärendebehandlingen. Det kan menar man finnas behov av att klarare markera vem som företräder minoriteten, särskilt om denna består av flera partier. Detta skulle underlättas om majoriteten klart markerade den politiska ansvarsställningen genom att inneha både ordförande- och vice ordförandeposterna medan minoriteten besatte andre vice ordförandeposten.

Stockholms läns landstingskommun anser att de rekommendationer som utredningen ger beträffande den kommunala organisationen inte i alla delar står i överensstämmelse med utredningens deklarerade grundsyn på de politiska partierna som bärare av den kommunala demokratin. Landstingskommunen har uppfattat att det här går en principiell skiljelinje mellan utredningens och landstingets ställningstaganden till organisationsfrågorna. Organisationen i Stockholms läns landstingskommun präglas av att den reella politiska beredningen förutsätts ske i och mellan partigrupperna. Det gäller både i nämnder, förvaltningsutskott och landsting. Nämnderna och lokalstyrelserna arbetar som en följd av detta utan arbetsutskott. Bortsett

från vissa speciella frågor arbetar förvaltningsutskottet utan "fackberedningar". Den "dubbla" beredningen i landstinget tillämpas inte.. Med denna organisation saknar vice ordförandeposterna i nämnder och förvaltningsutskott annan betydelse än som medel att på förhand ange vem som skall inträda vid förfall för ordföranden. Det är då naturligt att även vice ordförandeposterna tillfaller majoriteten.

Landstingskommunen förmodar emellertid att utredningen delar dessa synpunkter. Demokratiutredningen föreslår nämligen att förvaltningsutskott och nämnder skall kunna förordna ersättare för ordföranden om denne på grund av sjukdom eller eljest är hindrad att fullgöra sitt uppdrag. Det är således inte meningen att vice ordföranden annat än vid enstaka sammanträden skall fullgöra någon ordförandefunktion.

Malmöhus läns landstingskommun anser att minoritetens rätt att vara företrädd i arbetsutskott och beredningar bör inskrivas i lagen. *Jönköpings läns landstingskommun* instämmer i utredningens rekommendation men anser att ett undantag bör göras, ordförandeposten i revisionen bör besättas av minoriteten. Dessutom anser Jönköpings läns landstingskommun att den proportionella valmetoden bör gälla även de heltidsengagerade förtroendemännen.

Skaraborgs läns landstingskommun anser å andra sidan att frågan om införande av lagbestämmelser som garanterar minoriteten t. ex. presidieposter m. m. bör aktualiseras först sedan erfarenhet vunnits av den effekt som utredningens rekommendation får beträffande majoritetsmarkeringar i kommuner och landstingskommuner.

Ett fyrtiotal kommuner anser att utredningens rekommendation innebär en för svag markering och förordar att majoriteten skall tillsätta alla ordförande-, vice ordförande- och kommunalrådsposterna. Dessa kommuner menar att minoriteten inte bör besätta vice ordförandeposterna, eftersom detta vid ordförandens frånvaro kan ge kommunalpolitiken en helt annan inriktning. Vidare anser de att man då skulle gå miste om den "profil" som klart utvisar var ansvaret ligger när det gäller den kommunala verksamheten. De påpekar att vice ordföranden måste ses som ordförandens ställföreträdare och att denne rimligen också bör företräda samma politiska meningsriktning som ordföranden. Man anmärker också att ordförandens arbetsbörda numera är så stor att någon form av arbetsfördelning måste ske med vice ordföranden. Dessa kommuner framhåller att den kommunala sektorns expansion och den allmänna samhällsomvandlingen gjort de kommunala frågorna alltmer politiska. Detta innebär menar man att det är av stor betydelse för den politiska debatten att man klart markerar var ansvaret ligger. Minoritetens arbetsmöjligheter bör menar dessa kommuner tillgodoses genom att den alltid bör vara representerad i arbetsutskott och beredningar.

Alternativet "samlingsstyre med utpräglat majoritetsinslag" stöds av ytterligare ett tiotal kommuner som menar att denna styrelseform måste

kombineras med att minoriteten proportionellt väljs in i arbetsutskotten. *Kramfors kommun* påpekar att i kommunen utser majoriteten både ordförande och vice ordförande. För att garantera minoriteten insyn i nämndernas arbete sker valen av ledamöterna proportionellt. Man uppmärksammar i det sammanhanget att det proportionella valsättet i vissa fall kan utestänga mindre partier. En lämplig åtgärd kan då vara att partierna ges möjlighet att följa arbetet genom suppleantplatser.

Utredningens rekommendation om "samlingsstyre med vissa majoritetsinslag" tillstyrks av hälften av de kommuner som behandlat frågan i sina yttranden. Av de tio länsstyrelser som berört styrelseordningen instämmer sju i utredningens rekommendation.

Övriga kommuner – ett femtiotal – som haft någon mening om rekommendationen om styrelseordningen förordar samlingsstyre i någon form. Nästan alla dessa kommuner vill att samlingsstyret skall garanteras i lagstiftning. Några tillstyrker i princip utredningens rekommendation om "samlingsstyre med vissa majoritetsinslag" men anser att denna behöver kompletteras med en lagfäst möjlighet för minoriteten att kunna begära proportionella val. Man anser ofta att de proportionella valen bör utsträckas att gälla presidieposter, arbetsutskott samt de heltidsengagerade förtroendemännen.

En liten del av remissinstanserna berör demokratiutredningens förslag att det skall bli möjligt att arvodera förtroendevalda med särskilda uppgifter även om de inte har presidieuppdrag. Nästan alla är positiva till förslaget. *Nässjö, Gislaveds* och *Vaggeryds kommuner* anser att även minoriteten bör kunna tillsätta heltidsengagerade förtroendemän. Men de menar också att dessa förtroendemän måste vara inordnade i den kommunala organisationen. De måste – förutom kontaktuppgifter – ha speciella beredande funktioner. Dessa remissinstanser anser att "oppositionsråd" med enbart kontaktuppgifter inte bör förekomma. Även *centerns kvinnoförbund* instämmer i detta. Denna uppfattning delas inte av *Haninge* och *Jönköpings kommuner*. I dessa kommuner är kommunalråden frikopplade från själva förvaltningsarbetet i nämnderna. *Haninge kommun* tillstyrker förslaget.

Svenska kommunförbundet anser att det är viktigt för att minoritetens arbetsförutsättningar skall underlättas att förslaget om att en rätt att arvodera förtroendevalda utan presidieuppdrag genomförs.

6.4.1.2 Ersättare för ordföranden

En bred majoritet av de kommuner och landstingskommuner som tar upp denna fråga instämmer i utredningens förslag att nämnd skall kunna utse tillfällig ersättare för ordföranden, om ordföranden beräknas bli frånvarande mer än 30 dagar.

Karlstads kommun anser att den föreslagna regeln bör utvidgas så att även heltidsengagerade förtroendemän utan ordförandeuppdrag kan omfattas av

den. *Oxelösunds kommun* ställer sig tveksam till förslaget, dock utan att redovisa några särskilda motiv. Några kommuner anser att den föreslagna regeln om ersättare för ordföranden också bör gälla vice ordföranden. *Skaraborgs läns landstingskommun* har samma uppfattning.

Några av remissinstanserna har berört tidsgränsen 30 dagar innan ersättare skall få utses. *Jönköpings kommun* ifrågasätter om det över huvud taget behövs någon bestämd tidsgräns. *Aneby* och *Nässjö kommuner* anser att tidsgränsen är för snäv och föreslår att den förlängs till 90 dagar. Även *Burlövs kommun* föreslår en förlängning, dock bara till 45 dagar.

Göteborgs och Bohus läns landstingskommun, Västmanlands läns landstingskommun, Örebro läns landstingskommun samt *Järfälla, Sollentuna, Värmdö, Avesta, Sotenäs, Arvika* och *Arboga kommuner* anser att det inte finns något behov av att utse ersättare för ordföranden, när majoritetens ställning markeras genom att den utser både ordförande och vice ordförande. *Sollentuna kommun* menar att demokratiutredningens förslag inte verkar vara praktiskt förankrat. I det enskilda ärendet kan menar man en kort bortovaro för ordföranden vara nog så ödesdiger för ledningen av det politiska arbetet. Den politiska ledningen förloras för en kort tid, under vilken viktiga ärenden kan bli föremål för behandling. Den föreslagna konstruktionen står således enligt kommunens mening inte i överensstämmelse med utredningens uppfattning att styrelseordningen skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret för verksamheten. Om en sådan ordning skall upprätthållas synes det vara nödvändigt att man även i nämnderna inför den ordning som utredningen föreslår för kommunstyrelsen, nämligen att det skall tillsättas två vice ordförande.

6.4.1.3 Ettåriga mandattider för presidieposter

Omkring tre fjärdedelar av de remissinstanser som går in på demokratiutredningens förslag om ettåriga mandattider för presidieposterna avstyrker förslaget. De anför bl. a. följande skäl för sin inställning. Kontinuiteten i arbetet riskerar att försvinna. Ordförandena får svårt att ta mer långsiktiga initiativ. De förtroendevalda vill inte åta sig så korta uppdrag, vilket kommer att ge upphov till rekryteringssvårigheter. Ordförandeposterna innehas ofta av kommunalråd, som då skulle bli ännu svårare att rekrytera. Majoritetsväxling under löpande mandatperiod förekommer i så liten utsträckning att det inte kan motivera en tvingande bestämmelse som skall gälla alla kommuner och landstingskommuner. Småpartier kan få så stark ställning att de kan spela en s. k. vågmästarroll.

Haninge kommun menar att ettåriga mandattider i vissa fall kan vara positiva, så till vida att de möjliggör framtvingande av personskiften inom majoriteten. Med ettåriga mandattider måste majoriteten varje år uttrycka sitt förtroende för presidierna. Haninge kommun anser dock att frågan om mandatperiodernas längd för presidieposterna bör utredas vidare.

Stockholms läns landstingskommun konstaterar att utredningens förslag ligger i linje med de önskemål som man tidigare framfört till statsmakterna i samband med övergången till den nuvarande styrelseordningen med majoritetsinslag.

Svenska kommunförbundet anser att det kan vara rimligt med ettåriga mandatperioder för presidieposterna vid en majoritetsväxling. Men samtidigt påpekar förbundet att man i många kommuner torde finna att förslaget är obefogat. Framför allt gäller detta i kommuner som tillämpar en mer renodlad form av samlingsstyre. Enligt Svenska kommunförbundet bör det därför övervägas om inte kommunerna bör lämnas frihet att själva besluta om presidieposterna skall väljas på ett eller tre år.

Länsstyrelsen i Jämtlands län och *Skinnskattebergs kommun* har en liknande uppfattning.

6.4.2 *De heltidsengagerade förtroendemännen*

Nästan alla remissinstanser som yttrar sig på denna punkt anser att demokratiutredningens förslag att de heltidsengagerade förtroendemännen skall skrivas in i kommunallagen är följdriktigt. Något mer än hälften av landstingskommunerna har behandlat frågan. Alla instämmer i förslaget. Av det fyrtiotal kommuner som yttrat sig är endast en direkt avvisande. *Växjö kommun* anser att någon ändring av de heltidsengagerade förtroendemännens ställning inte bör ske. Några direkta motiv för detta ställningstagande lämnas inte i yttrandet. *Svenska kommunförbundet* och *länsstyrelsen i Stockholms län* ställer sig emellertid tveksamma till förslaget och anser att kommunalrådens ställning ytterligare bör analyseras innan man tar ställning till utredningens förslag.

Svenska kommunförbundet anser att utredningens förslag inte löser den föga analyserade frågan om kommunalrådens rättsliga ställning. Förbundet framhåller att kommunallagsutredningen i sitt huvudbetänkande förutsatte att demokratiutredningen skulle föreslå en enhetlig lagreglering av kommunalråden, landstingsråden och borgarråden. Det framlagda lagförslaget innebär anser förbundet nu att man för borgarråden i Stockholm får en detaljreglering av deras uppgifter och funktioner medan man för kommunalråden i stort lämnas i ovisshet om vad som gäller. Möjligheten att reglementsvägen reglera kommunalrådens ställning är inte heller obegränsad. Enligt förbundets mening är det önskvärt att för alla typer av kommunalråd (heltidsengagerade förtroendemän) införs vissa gemensamma basregler som skall gälla generellt. Sådana basregler kan avse t. ex. närvarorätt, yttranderätt, interpellation och avgång. Med stöd av dessa basregler kan man sedan, anser förbundet, lokalt klara kommunalrådens ställning beroende på den organisationsmodell man anser lämplig för den egna kommunen. Med ett lämpligt urval basregler kan enligt förbundets uppfattning också Stockholms kommun i princip bevara sin organisation orubbad liksom andra kommuner

kan behålla sin.

Förbundet påpekar att detta inte innebär att regelrätta instruktioner skall utarbetas för kommunalråden. Förbundet anser att kommunalrådens ställning som heltidsengagerade politiker gör att de inte kan och inte bör bindas av instruktioner som i detalj reglerar arbetsuppgifterna. Förbundet finner också att en ramreglering av kommunalrådsfunktionen skulle undanröja åtskilliga oklarheter i de heltidsengagerades rättsliga ställning, och föreslår att hela detta frågekomplex blir föremål för ytterligare analys innan man tar ställning till utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Stockholms län framför i stort sett liknande synpunkter. Även *länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att kommunalrådens ställning fortfarande är oklar och att problematiken ytterligare bör övervägas.

Stockholms läns landstingskommun instämmer i att de heltidsengagerade bör omnämnas i lagstiftningen och att deras ställning inte bör närmare regleras. Enligt landstingskommunens mening ligger detta i linje med utredningens allmänna grundsyn att i största möjliga utsträckning överlåta frågor rörande den kommunala organisationen till kommunernas och landstingskommunernas egen bedömning.

Demokratiutredningens förslag om vidgad närvarorätt för kommunal- och landstingsråden har uppmärksammats av ett litet antal remissinstanser. En knapp majoritet av dessa tillstyrker förslaget.

Mölndals kommun finner i sitt yttrande att kommunalrådens närvarorätt vid nämndsammanträden bör utredas närmare.

Karlstads, Norrköpings och *Västerås kommuner* samt *Skaraborgs* och *Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner* anser att kommuner och landstingskommuner bör ges större frihet att själva bestämma på denna punkt. Man menar att när kommunerna själva har rätt att besluta att förtroendeuppdrag skall vara heltidssyssla, bör de även ha rätt att fatta beslut om att sådana förtroendemän skall ha närvaro- och yttranderätt i nämnder där de inte är ledamöter. *Norrköpings kommun* anser att en sådan generell närvarorätt kan, med stöd av kommunallagen, ges i ett av kommunfullmäktige antaget reglemente. Det bör ankomma på fullmäktige att i reglemente ange vilka förtroendemän som skall ha denna närvarorätt. *Östhammars* och *Svalövs kommuner* samt *länsstyrelsen i Värmlands län* anser att de heltidsengagerade förtroendemännen i lag skall garanteras närvarorätt oavsett om de har uppdrag i resp. nämnd eller ej.

Svenska kommunförbundet anger som exempel på basregler som bör införas en regel som innebär att fullmäktige får bestämma i vilken utsträckning kommunalråd skall medges närvaro- och yttranderätt i olika nämnder där han inte är ledamot. En sådan regel kan enligt förbundets mening då ges olika utsträckning lokalt, beroende på hur man ser på kommunalrådens roll i organisationen. Denna basregel skulle anser förbundet tillgodose olika organisationsmodeller och legalisera dem.

Huddinge kommun anser att heltidsengagerad förtroendeman bör garan-

teras närvarorätt genom minst suppleantskap. Detta bör enligt kommunens mening gälla nämnder som har anknytning till hans huvudsakliga verksamhetsområde.

Stockholms läns landstingskommun framhåller att landstingskommunen är medveten om de många variationer som finns beträffande de heltidsengagerades ställning i olika kommuner och om att detta försvårar en legal precisering. Frågan kompliceras av att kommuner och landstingskommuner på sistone engagerat "oppositionsråd". En bestämmelse bör införas om att kommunfullmäktige resp. landsting själva äger fatta bindande beslut om de heltidsengagerades närvaro-, yttrande- och förslagsrätt i olika kommunala organ samt om till vem interpellationer och enkla frågor får riktas.

Endast ett fyrtiotal remissinstanser har gett sin syn på utredningens förslag om vidgad interpellationsrätt. En fjärdedel av dessa remissinstanser avstyrker förslaget eller ger uttryck för tveksamhet inför det.

Svenska kommunförbundet och *länsstyrelsen i Stockholms län* menar att också en basregel om interpellation bör kunna utformas. *Göteborgs kommun* och *Stockholms läns landstingskommun* anser att kommuner och landstingskommuner själva bör utforma föreskrifter om till vem interpellationer och enkla frågor får riktas.

Botkyrka, Haninge, Södertälje, Vallentuna, Upplands-Bro och *Nyköpings kommuner* samt *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* avstyrker utredningens förslag. De menar att man mer bör betona ordförandens huvudansvar för nämndens område.

Jönköpings och *Örebro kommuner* samt *Jönköpings läns landstingskommun* föreslår bestämmelser i lag som gör det möjligt att ställa interpellation direkt till heltidsengagerade förtroendevalda som inte har ordförandeuppdrag. Även *länsstyrelsen i Värmlands län* anser att reglerna bör vidareutvecklas så att landstingsråd som har "ansvarsområde" bör kunna interpelleras även om han inte är ordförande i någon nämnd.

Stockholms kommun konstaterar att den föreslagna regeln kommer att innebära att även annan än borgarråd, dvs. nämndordföranden som inte är borgarråd och eventuellt annan ledamot i kommunstyrelsen som har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen, kommer att kunna interpelleras. Kommunen menar att den vidgade interpellationsrätten kan svara mot ett visst behov. Det kan dock finnas risk för att oklarhet uppstår i fråga om det politiska ansvaret beträffande det område som behandlas i interpellationen, eftersom det alltid finns ett "rotelansvarigt" borgarråd. Stockholms kommun anser emellertid inte att detta kan anföras som tillräckliga skäl för att avstyrka den utvidgade interpellationsrätten för kommunens del.

Man får antaga, menar *Kalmar kommun*, att interpellanten väljer adressat för interpellationen med viss avsikt. Vidare innebär överlämnandet av interpellation från styrelsens ordförandes sida en press på vederbörande ledamot att svara. En bättre lösning kan måhända anser Kalmar kommun

vara att låta interpellation ställas till de ledamöter i kommunstyrelsen som samtidigt är fullmäktigeledamöter.

Danderyds och *Täby kommuner* menar att uppgiftsfördelningen mellan heltidsengagerade förtroendemän och tjänstemän bör regleras i arbetsordningar och i instruktioner för tjänsterna. *Kungälvs, Vilhelmina* och *Umeå kommuner* framhåller att gränsen mellan förtroendemäns och tjänstemäns roller i det kommunala arbetet måste göras så klar som möjligt. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* menar att denna rollfördelning är så viktig för det kommunala arbetet att den bör övervägas ingående i varje kommun. Detta menar föreningen gäller inte bara rollfördelningen mellan de heltidsengagerade och chefstjänstemännen utan rollfördelningen mellan förtroendemän och anställda. *SACO/SR* anser att gränsdragningen bör ske i instruktioner för såväl heltidsengagerade förtroendemän som chefstjänstemän. En reglering av denna rollfördelning i form av instruktioner kan SACO/SR inte anse innebära några nackdelar ur kommunaldemokratisk synvinkel. *Hultsfreds kommun* anser att kommunalrådens befogenheter måste regleras i lokala författningar.

Arvika kommun anser att det hade varit önskvärt om man i lag hade kunnat klara ut hur långt det politiska ansvaret för kommunal- och landstingsråden sträcker sig och hur långt tjänstemännens ansvar går.

Svenska kommunförbundet anser att kommunalrådens ställning som heltidsengagerade politiker gör att de inte kan och inte bör bindas av instruktioner som i detalj reglerar deras arbetsuppgifter.

6.4.3 *Snabbare valgenomslag*

Ungefär hälften av remissinstanserna behandlar frågan om det snabbare valgenomslaget i sina remissvar. En bred majoritet av dessa remissinstanser är i princip positiva till demokratiutredningens förslag och menar att det har stort värde från demokratisk synpunkt. Samtidigt påpekar många att förslaget rymmer en rad praktiska svårigheter som måste klarläggas.

Något fler än hälften av de landstingskommuner och omkring två tredjedelar av de kommuner som behandlar frågan om ett snabbare valgenomslag är i princip positiva till förslaget. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillstyrker liksom en bred majoritet av länsstyrelserna förslaget i princip.

Södermanlands och *Kalmar läns landstingskommuner* påpekar att om valet till fullmäktige eller landstinget överklagas så har tidsutrymmet för besvärens avgörande minskat så att det torde vara omöjligt att få besvären slutligt avgjorda före den nya mandatperiodens början. Landstingskommunerna anser därför att det inte är klarlagt i utredningens betänkande om den gamla fullmäktigeförsamlingen/landstinget tills vidare skall anses behörigt att fungera som beslutande organ. *Kronobergs läns landstingskommun* är i princip

positivt inställd till ett snabbare valgenomslag men finner det tveksamt om de praktiska förutsättningarna föreligger härför. *Västerbottens läns landstingskommun* anmärker att om förslaget skall genomföras krävs en övergångsbestämmelse, som avbryter mandatperioden för de ledamöter i de beslutande organen som har valts vid det val som närmast föregår den tidpunkt när de nya bestämmelserna träder i kraft.

Malmöhus läns landstingskommun tillstyrker den modell för snabbare valgenomslag som demokratiutredningen föreslår men anför att en ordning som innebär att samtliga kommunala organ tillträder vid samma tidpunkt vore att föredra. En sådan lösning är emellertid ogenomförbar med hänsyn till partiernas nomineringsarbete. *Stockholms läns landstingskommun* anser att det skulle ha varit att föredra om också förvaltningsutskottet och landstingsråden hade omfattats av det snabbare valgenomslaget, men landstingskommunen påpekar att det tidsmässiga utrymmet för detta är alltför kort.

Landstingsförbundet menar att en ordning med snabbare valgenomslag för både det beslutande organet och styrelsen skulle innebära fördelar jämfört med gällande förhållanden. Vid en eventuell förändring av majoritetsinnehavet skulle den nya majoriteten få större möjligheter att påverka inte bara budgetarbetet utan även nämndernas arbete. Förbundet menar resonemangsvis att när det preliminära valresultatet föreligger kan det nomineringsarbete som avser styrelsen äga rum relativt snabbt. För nomineringsarbete till nämnderna krävs emellertid enligt förbundets mening det tidsutrymme som för närvarande är tillgängligt. De lokala partiorganisationernas inflytande bör inte få eftersättas.

Danderyds kommun anser att det inte är tillräckligt att den nyvalda fullmäktigeförsamlingen fattar det formella beslutet om budgeten för året efter valåret. Den slutliga beredningen av budgetförslaget bör enligt kommunens mening egentligen göras av en nyvald kommunstyrelse men eftersom nomineringsarbetet ofta resulterar i samlade paketlösningar för samtliga nämnder och styrelser kan det vara svårt att bryta ut kommunstyrelsen och välja den tidigare. Danderyds kommun tillstyrker därför demokratiutredningens förslag. *Borlänge kommun* anser att med tanke på kommunstyrelsens centrala roll bör övervägas om inte styrelsen bör tillträda samtidigt med kommunfullmäktige. En sådan ordning skulle inte nämnvärt påverka partiernas nomineringsarbete.

Kalmar läns landstingskommun anser att från demokratisk synpunkt är det önskvärt med så snabbt valgenomslag som möjligt. Landstingskommunen ställer sig emellertid något tveksam till demokratiutredningens förslag mot den bakgrunden att risk föreligger att den tillträdande majoriteten i realiteten tvingas besluta om och genomföra åtgärder för vilka det reella ansvaret ligger hos den avgående majoriteten.

Skaraborgs läns landstingskommun tillstyrker utredningens förslag men enligt landstingskommunens mening kan ett snabbare valgenomslag begränsat

till fullmäktige och landstinget knappast medföra väsentliga förändringar. Landstingskommunen anser att även det begränsade valgenomslaget blir komplicerat att genomföra i praktiken. Det föreslagna systemet förutsätter inte bara att minoriteten har haft goda möjligheter att i detalj följa budgetarbetet utan också att den under beslutsgången har framfört alternativa förslag, om den i majoritetsställning senare skall kunna fastställa en egen och väsentligt ändrad budget.

Västernorrlands och *Blekinge läns landstingskommuner* ställer sig något tveksamma till utredningens förslag. Man menar bl. a. att förslaget kommer att bli komplicerat att genomföra i praktiken även vid den förlängning av budgetfristen med en månad som föreslås.

Två tredjedelar av de kommuner som behandlar frågan om ett snabbare valgenomslag är i princip positiva till förslaget och anser att det har ett kommunaldemokratiskt värde. Men samtidigt påpekar praktiskt taget samtliga att det finns en rad praktiska svårigheter. Man pekar bl. a. på tidsaspekten och på frågan om den nya majoriteten i realiteten kan ha någon möjlighet att påverka den nya budgeten.

Åtvidabergs och *Höganäs kommuner* tillstyrker i princip förslaget, men är mycket tveksamma till hur detta tidsmässigt skall vara möjligt att realisera. *Eskilstuna kommun* anser att förslaget om ett snabbare valgenomslag bör genomföras, men man menar också att värdet av att de nyvalda fullmäktige får fastställa den nya budgeten torde vara begränsat. *Trelleborgs kommun* anser att förslaget kan stimulera den kommunalpolitiska valdebatten. Ett större intresse från allmänheten för kommunalvalen skapas om alternativa budgetförslag presenteras i debatten. *Ale kommun* delar i princip utredningens uppfattning men anser att förslaget i vissa situationer kan leda till betydande svårigheter just med tanke på budgetarbetet. Kommunen påpekar att de nya ledamöterna efter ett majoritetsskifte inte kan vara lika insatta i budgetförslaget som den tidigare fullmäktigekonstellationen. *Köpings kommun* stöder utredningens förslag av den anledningen att det kan finnas lokala frågor av olika slag som ger kraftiga valgenomslag och där en markering av inriktningen snarast bör ske. Däremot tror kommunen att ändringen beträffande budgetarbetet m. m. inte får den praktiska betydelse som utredningen förutsätter. *Gislaveds kommun* anser att ett snabbare valgenomslag rent tekniskt kan stöta på svårigheter bl. a. därför att de sittande nämnderna måste utföra allt förarbete. Man menar att den nya fullmäktigeförsamlingen därför endast kan påverka utdebiterings- contra avgiftsändringar och genomföra en grov omfördelning av anslagsposter. Skall det snabba valgenomslaget få effekt, menar Gislaveds kommun, måste förslaget ändras så att en rimlig tid står till förfogande mellan fullmäktiges tillträde och budgetens antagande. Även *Herrljunga kommun* stöder utredningens förslag men menar att den nyvalda fullmäktigeförsamlingen endast skall ta ställning till frågor som gäller det kommande året. *Lidköpings kommun* menar med hänsyn till att det snabbare valgenomslaget förutsätter att minoriteten kan

lägga fram verkligt underbyggda alternativ att den proportionella valmetoden bör kunna tillämpas vid utseende av heltidsengagerade förtroendemän i kommuner där verksamheten bedöms motivera mer än en heltidspost för de förtroendevalda.

Göteborgs kommun tillstyrker förslaget om snabbare valgenomslag men anser att tidsmarginalerna kan bli knappa samt att praktiska administrativa problem kan uppstå i samband med budgetarbetet. *Ängelholms, Ystads* och *Kristinehamns kommuner* anser att man bör överväga en förskjutning av fullmäktiges första sammanträde till den 5 november för att kungörelseförfarandet skall medhinnas. *Burlövs kommun* ifrågasätter om inte revisorernas mandattid bör överensstämma med fullmäktiges mandattid. För att alltför snäva tidsmarginaler skall kunna undvikas bör enligt *Kristianstads kommun* de nyvalda fullmäktiges första sammanträde få kungöras senare än sju dagar i förväg.

Tyresö och *Ekerö kommuner* stöder utredningens förslag under förutsättning att valet kan ha vunnit laga kraft vid mandattidens början.

Av länsstyrelserna berör 18 frågan om snabbare valgenomslag i sina yttranden. Endast fyra avstyrker förslaget.

Länsstyrelserna i Jönköpings, Göteborgs och Bohus och *Kalmar län* framhåller att det från teknisk synpunkt inte finns några hinder för att genomföra reformen. Länsstyrelsen i Jönköpings län konstaterar att valen år 1973 var färdigräknade den 10 oktober trots viss tidsfördröjning på grund av ett tillbud med datoranläggningen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län erinrar om att omständigheter kan inträffa som gör det svårt att hinna med röstsammanräkningen i tid. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* påpekar att det är angeläget att länsstyrelsen tillförsäkras resurser för att ett snabbt och tillförlitligt sammanräkningsförfarande skall vara möjligt. Även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att tidsfristerna är tilltagna i underkant.

Något mindre än en tredjedel av de remissinstanser som tar upp demokratiutredningens förslag avstyrker. De pekar på den korta sammanräkningstiden för valet, den korta tiden för kungörelse om de nyvaldas första sammanträde, och risken för att valet överklagas samt sätter i fråga om den nya majoriteten kan reellt påverka budgeten.

Värmlands läns landstingskommun anser att även om ett snabbare valgenomslag skulle kunna anses önskvärt från principiell synpunkt medför det så många praktiska svårigheter och sådan tidspress att reformen inte kan anses motiverad, i vart fall inte så länge inte ett majoritetsstyre tillämpas. *Örebro läns landstingskommun* anser att den blandning av kommunala majoriteter som förslaget innebär inger tveksamhet. Även om landstingskommunen ansluter sig till målsättningen som på sikt bör vara att man försöker åstadkomma ett snabbare valgenomslag är detta dock förenat med flera främst praktiska svårigheter. Enligt landstingskommunens mening är frågan om ett snabbare valgenomslag och dess konsekvenser inte tillräckligt belyst

och bör därför ytterligare övervägas. Även *Jämtlands läns landstingskommun* ställer sig synnerligen tveksam till förslaget. Det påpekas bl. a. att budgetarbetet är i stort sett färdigt i anslutning till semestertiden. Därtill kommer att budgetdirektiven och därmed budgeten alltmer styrs av övergripande verksamhetsplaner.

Kristianstads läns landstingskommun anser att det nyvalda landstinget bör fatta beslut om det kommande årets budget. Däremot anser landstingskommunen det ej nödvändigt att förändra mandattiderna utan anser att dessa som nu i alla fall bör börja den 1 januari.

Omkring en tredjedel av de kommuner som tar upp frågan ställer sig tveksamma till demokratiutredningens förslag om ett snabbare valgenomslag. Flertalet menar att tidsmarginalen är för kort för att ett av den föregående majoriteten utarbetat förslag till budget skall kunna hinna omarbetas av den nya majoriteten till en ny budget. Några ifrågasätter också vem som skall svara för beredningen, när kommunstyrelsen och övriga nämnder tillhör den tidigare majoriteten. Flera kommuner påpekar att redan nu föreligger möjligheter för de nya fullmäktige att vidtaga relativt omfattande omdispositioner i den av den avgående majoriteten fastställda budgeten genom tilläggsanslag efter den 1 januari. Många framhåller att mycket av det som finns i budgetförslaget redan är uppbundet genom t. ex. det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet och den kommunalekonomiska långtidsplaneringen. Man menar också att om stora förändringar skall göras i det framlagda budgetförslaget vid en skiftning i majoriteten kan detta i sin tur medföra stora praktiska problem och fördröjningar i ärendets handläggning. Det kan bli svårt att hinna färdigställa budgeten till årsskiftet. Några ifrågasätter hur det går med det snabbare valgenomslaget om valet blir överklagat och eventuellt ogiltigförklarat.

Värmdö, Mörbylånga, Lysekils och *Sandvikens kommuner* menar att om ett snabbare valgenomslag skall kunna genomföras kräver det antingen en förändring av det kommunala budgetåret så att detta blir detsamma som det statliga budgetåret eller att de allmänna valen sker på våren.

En stor del av de remissinstanser som är tveksamma till förslaget anför att frågan är ytterst komplicerad och att det nuvarande systemet inte bör ändras utan att frågan utreds ytterligare.

Länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Blekinge, Jämtlands och *Västernorrlands län* avstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att den nytillträdda fullmäktigeförsamlingens möjligheter att påverka budgeten under den korta tid som står till buds är mycket liten, särskilt om valet medfört stora personella förändringar. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att ett snabbare valgenomslag på ett olyckligt sätt skulle rubba den stabilitet och kontinuitet som bör kännetecknа arbetet under en valperiod. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att valtekniskt ger erfarenheterna från 1973 års val anledning till viss tvekan. Uppenbarligen konstaterar länsstyrelsen är ett maskintekniskt system mycket sårbart och för full driftssäkerhet

krävs maskindubbleringar m. m. Länsstyrelsen anser också att den nya majoriteten har begränsade möjligheter att snabbt genomföra förändringar i en fastlagd budget. Man hänvisar bl. a. till att budgetarbetet börjar redan på våren samt till att budgeten i allt högre grad styrs av den långsiktiga planeringen.

Länsstyrelsen i Stockholms län finner i likhet med demokratiutredningen det vara från kommunaldemokratiska synpunkter angeläget med ett snabbare valgenomslag. Länsstyrelsen påpekar att man i olika sammanhang i yttranden i valfrågor har uttryckt farhågor för att förslag som syftar till ett snabbare sammanräkningsförfarande och ett tidigare valgenomslag förs fram utan tillräckligt beaktande av möjligheterna att åstadkomma ett säkert sammanräkningsresultat. Länsstyrelsen anför att arbetet med sammanräkningen i detta län är speciellt tidsödande och motsvarar arbetet i ungefär fem vanliga län. Länsstyrelsen erinrar vidare om att tidigare tankar på att införa ett maskinellt sammanräkningssystem numera synes ha övergivits. Det omfattande valsedelsmaterialet ifrån de inemot 1 000 valdistrikten i Stockholms län måste alltjämt sammanräknas manuellt och datorer kan användas huvudsakligen för vissa avslutande räkneoperationer.

Länsstyrelsen anför att det torde vara riktigt att sammanräkningsresultat normalt kan beräknas föreligga omkring den 20 oktober. Detta gäller emellertid under förutsättning att inga komplikationer i form av erforderliga omräkningar, tidsödande utredningar i kassationsfrågor o. d. förekommer. Vid 1973 års val var sammanräkningen för den sist räknade kommunen i Stockholms län färdig den 15 oktober 1973. Valdagen var detta år den 16 september. Infaller valdagen så sent som den 21 september, vilket är möjligt, kommer resultatet enligt länsstyrelsen inte att föreligga förrän ungefär samtidigt som den föreslagna mandatperioden börjar.

Även om inte sammanräkningsförfarandet onormalt försenas av oförutsedda omständigheter tillkommer enligt länsstyrelsen problemet med besvär över sammanräkningsförrättningen. Vid 1973 års val avgjorde regeringsrätten det sista besvärsärendet från detta län den 7 december. Länsstyrelsen anser det osannolikt att besvärsärendena kan hinna avgöras före mandatperiodens början den 22 oktober. Bifalles besvären, är det uppenbarligen omöjligt att hinna med omval före mandatperiodens början. F. n. står tiden fram till årsskiftet till förfogande.

Självfallet får inte strävan att nå ett snabbare valgenomslag, anför länsstyrelsen i Stockholms län, leda till att den kommunala beslutsprocessen "råkar i baklås" genom att definitivt sammanräkningsresultat inte föreligger före den tidpunkt då de nya fullmäktige skall träda i funktion. Eftersom en situation av detta slag med den nya ordningen inte längre är osannolik anser länsstyrelsen att den måste ägnas ökad uppmärksamhet. Visserligen gäller numera att utsedda fullmäktige får träda i funktion utan hinder av besvär över sammanräkningsförrättningen. Härigenom löses dock inte enligt länsstyrelsen frågan vid en försening av sammanräkningsresultat. Vid besvär

med omval i någon krets eller annan rättelse som följd måste man vidare räkna med att de utsedda fullmäktige – sedan de beslutat om skattesats och budget för nästa år – i något fall kan komma att få sådan ändrad sammansättning att omkastade majoritetsförhållanden blir följden. Länsstyrelsen upplyser att vid 1973 års val i en kommun, där besvär anfördes men ogillades, röstsiffrorna var så jämna att en sådan utgång väl hade kunnat tänkas.

Riksskatteverket menar att utredningens förslag ställer vissa krav av praktisk natur t. ex. när det gäller sammanräkningen och mandatfördelningen. Riksskatteverket har dock utifrån dessa synpunkter ingenting att erinra mot förslaget. Verket påpekar också att man under utredningsarbetets gång lämnat synpunkter på utformning av ett system för att utse suppleanter för fullmäktige. Riksskatteverket har överlämnat ett förslag till modifierat suppleantsystem till justitiedepartementet. Verket framhåller i sitt remissyttrande vikten av att ett förenklat suppleantsystem införs för att möjliggöra för länsstyrelserna att genomföra sammanräkningen. Detta är enligt riksskatteverkets mening väsentligt mot bakgrund av den tid som står till buds för sammanräkning.

En stor del av remissinstanserna som tar upp demokratiutredningens förslag att mandattiderna för de nyvalda fullmäktige skulle börja den 22 oktober och att det första sammanträdet skall hållas senast den 1 november ifrågasätter med hänvisning till tidigare valsammanräkningar om resultaten kommer att föreligga den 22 oktober. Flera remissinstanser är negativa till den tidspress som förslaget kan komma att innebära. Man ifrågasätter om det finns något utrymme för misstag t. ex. i sammanräkningsförfarandet. Flera kommuner anser att tiden för det första sammanträdet bör ändras till senast den 5 november för att minska tidspressen.

Kumla, Danderyds och *Sigtuna kommuner* menar att mandattiden bör vara densamma för alla kommuner och landstingskommuner vad gäller fullmäktige och landsting och att detta också bör gälla Stockholms kommun. *Kammarkollegiet* och *riksskatteverket* har en liknande uppfattning. Även *Svenska kommunförbundet* anser att det är svårt att finna några skäl att behålla den särskilda mandattiden för fullmäktige i Stockholm. Enligt förbundets mening bör det gå att ha samma tid för landets alla kommuner. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framför också att den har svårt att finna några sakliga skäl för att bibehålla den särskilda mandattiden för fullmäktige i Stockholm. Vid fastställande av en tidigare tidpunkt för mandatperiodens början synes denna böra bli enhetlig för samtliga kommuner. Den nu berörda frågan måste emellertid enligt länsstyrelsen avgöras under noggrant beaktande av möjligheterna att få fram ett slutligt valresultat under den avsevärt förkortade tid som kommer att stå till förfogande.

Demokratiutredningens förslag att de budgetfrister som gäller för kommunerna skall införas också för landstingskommunerna behandlas av ganska få remissinstanser. Framför allt har några landstingskommuner be-

handlat det. Av dessa har alla ställt sig positiva till förslaget.

Älvsborgs läns landstingskommun påpekar att utredningen inte anger när undantagsregeln – att utdebiteringen bestäms i november och att innehållet i budgeten fastställs i december månad – skall få tillämpas.

Skaraborgs läns landstingskommun ifrågasätter om en förändring i majoritetsläget är tillräcklig anledning för att budgetbeslutet skall få tas i december. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* redovisar en liknande uppfattning.

Demokratiutredningens förslag att regler tillskapas så att den gamla majoriteten under valår förhindras att behandla budgeten innan det nyvalda fullmäktige och landstinget har trätt i funktion har behandlats av ett litet antal remissinstanser. De flesta konstaterar att förslaget utgör en förutsättning och garanti för att det snabbare valgenomslaget skall kunna genomföras. Alla som tar upp förslaget är positiva till det.

Praktiskt taget alla remissinstanser som tar upp frågan understryker utredningens uppfattning om att goda förutsättningar måste skapas för minoriteten att kunna följa budgetarbetet.

Vingåkers och *Lidköpings kommuner* anser att man för att garantera minoritetens insyn i budgetarbetet måste införa proportionella val till bl. a. arbetsutskott och budgetberedningar. *Skaraborgs läns landstingskommun* och *Mjölby, Torsås* och *Kungälvs kommuner* anser att det snabbare valgenomslaget kräver att minoriteten utarbetar en alternativ budget. *Länsstyrelsen i Örebro län* är av samma uppfattning. *Västmanlands läns landstingskommun* och *Sundbybergs kommun* anser att det är tveksamt om minoriteten verkligen har möjligheter att göra en "skuggbudget". *Götene kommun* påpekar att ett snabbare valgenomslag med eventuellt alternativa budgetar kommer att ställa stora krav på förvaltningsapparaten.

7 Information

7.1 Nuvarande förhållanden

7.1.1 *Allmän bakgrund*

Flera väsentliga utvecklingsdrag under senare år har påverkat medborgarnas möjligheter till information om och medverkan i den kommunala verksamheten. Det är främst förhållanden som hänger samman med samhällsutvecklingen i stort och med kommunernas och landstingskommunernas utökade uppgifter. Kommunerna har blivit större. Antalet ärenden har ökat i både kommunerna och landstingskommunerna. Frågorna har blivit mera komplicerade bl. a. i takt med att ökad vikt har lagts vid planeringen av samhällsverksamheten. Medborgarnas rörlighet i fråga om bostadsort och arbetsplats har ökat.

Samtidigt har antalet medborgare som direkt deltar i den kommunala självstyrelsen som förtroendevalda totalt sett minskat kraftigt. Det är en

följd av att kommunindelningen har ändrats och av att uppgifter som tidigare har handhafts av flera kommunala nämnder har förts samman till en nämnd. Möjligheterna till personliga kontakter mellan dem som har förtroendeuppdrag och övriga medborgare har därigenom minskat. Undersökningar tyder på att det finns ett starkt samband mellan kommunala uppdrag, aktivitet i politiska partier och arbete inom föreningslivet i övrigt. Flertalet av de personer som mist sina förtroendeuppdrag har inte ökat sin verksamhet inom partierna eller föreningslivet.

Därmed har förutsättningarna för medborgarnas kontakter med kommun och landstingskommun förändrats. Det gäller möjligheterna att hålla sig informerad, att själv delta i det kommunala arbetet genom förtroendeuppdrag och att hålla en personlig kontakt med förtroendevalda.

I detta avsnitt behandlas därför frågan om vilken roll ett utvidgat utbyte av information mellan kommunala organ och medborgare kan spela. Till denna frågeställning hör konkreta åtgärder för att informera direkt och för att stödja partier och andra opinionsbildares verksamhet. Likaså tas möjligheterna upp att anpassa beslutsprocessen så att kontakterna med olika medborgargrupper underlättas.

I ett följande avsnitt behandlas de politiska partiernas, folkrörelsernas och andra sammanslutningars roll i den kommunala demokratin, lokala kommunala organ samt omröstningar och opinionsundersökningar.

7.1.2 *Kommunal information*

Medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar garanteras genom tryckfrihetsförordningen. Kommunfullmäktiges och landstingets sammanträden är offentliga.

Medborgarnas möjlighet att följa de kommunala frågorna och att ta ställning till dem hänger i hög grad samman med tillgången till lokal dagspress. Antalet kommuner med mer än en lokal tidning har minskat väsentligt under de senaste årtiondena. F. n. har omkring 40 % av kommunerna endast en tidning, om man bortser från tidningar som täcker mindre än 20 % av hushållen. De politiska partiernas tillgång till lokala språkrör är ojämnt fördelad över landet.

De regionala radioprogrammen har sedan 1950-talet fått en successivt ökad sändningstid. Fr. o. m. år 1977 kommer enligt riksdagens beslut ett lokalradionät att byggas ut (prop. 1975:13). Regionala nyhetssändningar i TV pågår som försöksverksamhet.

Under senare år har kommunerna och landstingskommunerna i ökad utsträckning börjat komplettera den information som kan spridas på detta sätt med egna informationsåtgärder. Särskilt större kommuner och landstingskommuner har anställt personal enbart med uppgift att ägna sig åt informationsfrågor. Både kommuner och landstingskommuner har valt att satsa en stor del av resurserna på tryckt information. Stor vikt läggs vid

att informera om service som tillhandahålls och om hur den kommunala förvaltningen fungerar. Informationsbroschyrer, informationstidningar och annonser är vanliga former för sådan information. I ökad utsträckning riktas informationen till medborgargrupper med speciella informationsbehov.

Kretsen av kommunala organ, intressenter och övriga medborgare som berörs av den kommunala planeringen har ökat snabbt. Allt fler medborgare har blivit uppmärksamma på dessa frågor. I många fall har kritik riktats mot kommunerna för att planeringen har bedrivits på ett alltför slutet sätt. Intresset har främst inriktats på miljöfrågor och fysisk planering. Men ofta har dessa frågor även haft ett nära samband med andra planer och beslut.

Många kommuner har varit lyhörda för kritiken och försökt skapa bättre förutsättningar för medverkan från en större allmänhet. Genom aktiva insatser har kommunerna ofta kunnat avsevärt vidga kretsen av dem som deltar i planarbetet. Det har emellertid visat sig att det är svårt att engagera en större allmänhet, särskilt under längre tid.

Informationsmaterialet har inte sällan uppfattats som svårtillgängligt. Betydelsen av att engagera fler förtroendevalda från fullmäktige och nämnder har i många fall uppmärksammats alltför litet. De politiska partiernas lokala organisationer har inte sällan getts otillräckliga möjligheter att delta. I åtskilliga fall skulle det ha varit till fördel om åtgärder för att skapa en dialog hade kunnat vidtas i ett tidigare skede.

Man har nått vissa grupper men lyckats sämre när det gäller andra. De ekonomiskt och socialt sämst ställda grupperna i samhället har ofta inte kunnat nås genom de traditionella formerna för information. Deras möjligheter att få kännedom om pågående planering och att påverka besluten har därför varit små.

7.2 Utredningen om den kommunala demokratin

Demokratiutredningen understryker inledningsvis att den representativa principen är grundläggande för den svenska demokratin. Utredningen betonar att möjligheterna till en aktiv kommunikation mellan väljare och valda även mellan valen bör förbättras. Det är enligt utredningens mening en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Demokratiutredningen behandlar en rad frågor av betydelse för medborgarnas information och möjligheter att påverka den kommunala verksamheten. I detta sammanhang tar utredningen upp den kommunala informationsverksamheten samt särskilda frågor i samband med information och medverkan i planeringsfrågor.

Utredningen konstaterar att det finns en tydlig tendens till att information genom personliga kontakter ersätts med ökad masskommunikation. Utredningen betonar den personliga kontaktens betydelse från demokratisk

synpunkt. Information genom massmedier och trycksaker kan aldrig ersätta de personliga kontaktvägarna. Däremot kan de utgöra värdefulla hjälpmedel i informationsutbytet. Den utbyggnad av informationsverksamheten som kan noteras i kommuner och landstingskommuner bör enligt utredningen fortsätta. Den har emellertid ofta haft en något oklar inriktning. Det ankommer enligt utredningen på de förtroendevalda att ta ställning till vilken inriktning den bör ges i framtiden. Särskilt understryker demokratiutredningen betydelsen av att kontakterna vidgas med grupper av medborgare som vanligtvis inte nås av information och som saknar kontakter med de förtroendevalda, s. k. informationssvaga grupper.

Medborgarna kommer i kontakt med kommunen eller landstingskommunen dels när det gäller att utnyttja den service som kommunen resp. landstingskommunen erbjuder, dels i den demokratiska processen. Utredningen konstaterar att det finns ett starkt samband mellan dessa båda situationer.

Utredningen rekommenderar en rad åtgärder för att underlätta medborgarnas kontakt i servicesituationen. Tyngdpunkten ligger vid att en grundläggande skriftlig information om den service som erbjuds alltid bör finnas lätt tillgänglig och vid att särskilda utbildningsinsatser för personalen bör göras i syfte att ge de kommunala förvaltningarna en öppen och tillgänglig karaktär i förhållande till medborgarna. Vidare bör den kommunala organisationen ständigt ses över i det syftet att medborgarnas kontakter med de kommunala förvaltningarna skall underlättas.

I den demokratiska processen bör kommunens resp. landstingskommunens egen information enligt utredningen inte spela någon självständig roll. Insatserna bör inriktas på att underlätta massmediernas, partiernas och övriga folkrörelsers arbete. Särskild vikt fäster utredningen vid att partier och andra folkrörelser ges möjlighet att delta i uppsökande verksamhet som riktas mot informationssvaga grupper.

Utredningen konstaterar att medborgarna ofta uppfattar den skriftliga information som finns i dag som svårförståelig och expertbetonad. Detta medför att de informationssvaga grupperna får sämre möjligheter att ta till vara sina rättigheter. Inte minst från rättvisesynpunkt är det därför viktigt att kommunerna och landstingskommunerna vidtar åtgärder som syftar till att förenkla det skriftliga materialet.

Demokratiutredningen anser att planeringsfrågorna är centrala från demokratisk synpunkt. Ett allt mer vitt förgrenat system av planer håller på att utvecklas. Större krav måste ställas på insyn och redovisning av planarbetet i tidiga skeden. Detta är enligt utredningens mening angeläget av flera skäl. Bedömningarna måste grundas på ett underlag som ofta är osäkert. Besluten påverkar användningen av resurser för lång tid och inverkar i regel på många människors levnadsförhållanden. De vanliga vägarna för att utkräva ansvar är inte alltid möjliga att använda, eftersom beslutens verkningar ofta inte helt kan överblickas.

Utredningen anser att det är betydelsefullt att kommunerna och landstingskommunerna fortsätter att pröva olika vägar för att underlätta en bred debatt i planeringsfrågor. Erfarenheterna bör dokumenteras och föras vidare. Utredningen betonar även betydelsen av ett utökat forsknings- och utvecklingsarbete på detta område. Inte minst gäller det ekonomiska planer, utredningar för speciella sektorer – bostadsbyggnadsprogram, trafikplaner osv. – och nämndernas planer för den egna verksamheten.

Det är enligt demokratiutredningen väsentligt att handlingsutrymmet i varje planeringssituation kan redovisas klart. Det gäller de ekonomiska förutsättningarna inom kommunen, förhållandet till statliga och landstingskommunala planer samt företagens planering. Utredningen ansluter sig till länsberedningens förslag att länsstyrelsen regelbundet skall sammanfatta och redovisa den statliga planeringen i länet och rekommenderar att landstingskommunerna regelbundet sammanfattar och redovisar pågående planering av sin egen verksamhet. I kommuner som kraftigt domineras av ett eller ett par företag berörs planeringen i hög grad av dessa företags utveckling. Demokratiutredningen rekommenderar därför att en försöksverksamhet inleds med kommunal styrelserepresentation i företag som är dominerande i kommunen.

En förutsättning för en bred diskussion är att frågorna kan läggas fram på ett sätt som väcker intresse. Planmaterialets utformning är därför enligt utredningen betydelsefull. Utredningen rekommenderar kommunerna att i större utsträckning än f. n. utarbeta planbeskrivningar som utgår från olika medborgargruppers och kommundelars förhållanden. För att underlätta kommunernas insatser föreslår utredningen att statens planverk utarbetar och ställer samman beskrivningsunderlag för olika planeringssituationer vad gäller den fysiska planeringen. För att ett fullständigt underlag skall kunna erhållas vid planering av förnyelse- och saneringsområden bör kontakt regelmässigt tas med dem som berörs av de planerade åtgärderna. Demokratiutredningen anser även att det bör utarbetas anvisningar för hur kartbeteckningar kan utföras så att de lättare kan förstås av en större allmänhet och att det övervägs om en utbyggd service på riks- eller länsnivå kan ges åt kommunerna när det gäller material för presentation och redovisning av planeringsverksamheten.

I fråga om planeringsprocessen anger utredningen några väsentliga önskemål. Öppenhet och goda möjligheter till allmän diskussion bör vara en utgångspunkt för planarbetet. Överblick över de olika moment som ingår i planeringsprocessen är en annan väsentlig förutsättning. Riktlinjer och program från förtroendevalda organ är enligt utredningens uppfattning väsentliga moment i en demokratisk beslutsprocess. De förtroendevalda måste på ett tidigt stadium ha möjlighet att leda och följa det arbete som de har att ta ansvar för inför väljarna.

Utredningen har övervägt om riktlinjer i lag bör ges för planeringsprocessen men stannat för att kommunerna och landstingskommunerna bör

kunna ges frihet att i detta hänseende själva bestämma sina arbetsformer. Även om förhållandena varierar mellan kommunerna och mellan olika slag av planering, kan vissa viktiga skeden i planeringsprocessen regelmässigt urskiljas. Det är tidpunkter i planeringsarbetet då förtroendevalda organ fattar beslut och då åtgärder bör vidtas för att informera allmänheten och de särskilt berörda. En skedesindelning kan omfatta arbetsplan, program, alternativa förslag, förslagsskede, projekteringsskede och uppföljning.

Även om förutsättningarna varierar från kommun till kommun och beroende på vad planeringen avser, anser demokratiutredningen att vissa åtgärder generellt är ägnade att öka medborgarnas insyn i och inflytande på planeringsarbetet. Den rekommenderar därför kommunerna att tillkännage tidsramen för planarbetet samt dettas syfte och omfattning. Program för planarbetet bör upprättas. Programmet bör bestämmas av kommunfullmäktige. I god tid innan beslut skall fattas bör information lämnas och allmänheten beredas möjlighet att ge synpunkter på planeringsfrågan.

Utredningen rekommenderar ytterligare några allmänna riktlinjer för planeringsprocessen. Skedesindelningen bör göras så att partierna ges tillräcklig tid till debatt och information. Kommunerna bör rutinmässigt informera massmedierna samt alla organisationer och enskilda som har anmält intresse för en viss fråga eller viss typ av frågor. De bör också ges möjlighet att framföra synpunkter. De sociala nämnderna i kommunen bör ges möjlighet att yttra sig i alla planfrågor som har betydelse för medborgarnas sociala situation. De synpunkter som kommer in bör alltid ställas samman och redovisas för de förtroendevalda organ som skall fatta beslut.

Demokratiutredningen rekommenderar att riktlinjer för arbetet med bostadsbyggnadsprogram och kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP) alltid ges av kommunfullmäktige. Den ser det som naturligt att planering av detta slag regelmässigt behandlas och prövas av kommunfullmäktige. Många kommuner har påbörjat arbete med bostadssaneringsprogram. Utredningen rekommenderar att sådana program utformas så att de som berörs av åtgärderna lätt kan utläsa hur de kommer att påverkas. Kommunerna bör informera de berörda t. ex. genom anslag i fastigheterna eller genom annonsering i lokalpressen.

Utredningen rekommenderar också att nämnder och förvaltningar som har en långsiktig verksamhetsplanering årligen utarbetar en sammanfattning av sina planer. Särskilt bör väsentliga förändringar i verksamheten anges. Dessa sammanfattningar kan ställas samman och bli utgångspunkt för diskussion i kommunfullmäktige och en värdefull informationskälla för organisationer, massmedier och enskilda medborgare.

Landstingskommunernas speciella förhållanden i fråga om geografisk omfattning och verksamhetsinriktning motiverar enligt utredningen särskilda åtgärder. Utredningen rekommenderar att stor vikt läggs vid kontakter med dem som har särskilda behov av den vård och service som landstingskom-

munen svarar för, med organisationer för sådana grupper och med de anställda. Vidare rekommenderar utredningen att lokala offentliga möten anordnas kring planeringsfrågorna och att särskild uppmärksamhet ägnas åt att partierna får tillräcklig tid till information och debatt.

Samtidigt som demokratiutredningen förordar en ökad satsning på informationsåtgärder är den angelägen om att denna verksamhet förankras i förtroendevalda organ. Eftersom verksamheten på de flesta håll är relativt ny, är det enligt utredningen särskilt viktigt att de förtroendevalda aktivt medverkar till att ge den en önskad inriktning. Med hänsyn till de stora lokala skillnaderna finner utredningen det naturligt att olika organisatoriska lösningar kan komma i fråga. Ansvaret för informationsverksamheten kan enligt utredningen läggas på en särskild beredning, ett utskott till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller en särskild fakultativ nämnd.

7.3 Remissyttrandena

7.3.1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna är genomgående positiva till demokratiutredningens allmänna syn på informationsfrågorna. De instämmer i utredningens bedömning att ökade insatser behövs särskilt mot bakgrund av att kommunernas storlek har ökat. Flera kommuner och landstingskommuner anger att de ämnar se över handläggningen av informationsfrågorna på grundval av utredningens förslag.

Vissa remissinstanser som i övrigt är positiva till utredningens ställningstaganden nämner att det kan bli svårt att avsätta de resurser som är nödvändiga för att uppfylla utredningens intentioner. Några få remissinstanser anför mer kritiska synpunkter på utredningens allmänna syn på informationsfrågorna. *Trelleborgs* och *Falkenbergs kommuner* anser att utredningen har överskattat medborgarnas intresse för kommunala frågor.

Det hör till undantagen att remissinstanserna framför önskemål om formella regler. *Nämnden för samhällsinformation* anser dock att kommunernas informationsskyldighet bör fastläggas på ett sådant sätt att medborgarnas rätt till likvärdig information tillgodoses var de än bor. *LO* förordar en lagstadgad allmän informationsplikt för kommunerna. *Pensionärernas riksorganisation* anser att vissa grundprinciper bör fastställas med utgångspunkt i utredningens rekommendationer.

Om utredningens principiella syn på ansvaret för den kommunala informationen råder inga delade meningar. Remissinstanserna instämmer i att kommunerna och landstingskommunerna skall svara för information om service och annan kommunal verksamhet. Den idéförankrade informationen bör däremot partier, övriga folkrörelser, massmedier och andra opinionsbildare svara för. Även i detta hänseende har kommunerna och landstingskommunerna ett viktigt ansvar. Det ankommer på dem att skapa

goda förutsättningar för partier och andra opinionsbildare att fungera som kommunikationskanaler. Vissa remissinstanser nämnder emellertid att det kan finnas svårigheter att i praktiken göra denna uppgiftsfördelning. *Svenska kommunförbundet* anser att de problem som kan uppkomma vid avvägningen mellan partiernas och kommunernas egen information bör uppmärksammas.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län, statens ungdomsråd och *Huddinge kommun* anser att uppsökande information till resurs- och informationssvaga grupper bör prioriteras framför massinformation. *Huddinge kommun* anser att skriftlig information som är allmänt hållen bör ges i begränsad utsträckning. I stället bör speciell information styras till de grupper som närmast har intresse av olika kommunala åtgärder. *Ungdomsrådet* anser att den idéförankrade informationen bör stimulera organisationerna till att söka alternativ information och till att framställa eget informationsmaterial utifrån sina egna värderingar och erfarenheter.

7.3.2 Information om kommunal service m. m.

Praktiskt taget alla remissinstanser tillstyrker demokratiutredningens rekommendation att kommuner och landstingskommuner bör samla grundläggande upplysningar om sin service i en särskild katalog som är lätt tillgänglig för medborgarna. Flera remissinstanser understryker vikten av att detta samordnas med andra offentliga organs information i en gemensam servicekatalog.

Betydelsen av särskilda insatser för informationssvaga och resurssvaga grupper understryks av en rad kommuner, bl. a. *Botkyrka, Emmaboda* och *Timrå kommuner*, samt av *Landstingsförbundet* och *LO*. *Kristianstads läns landstingskommun* betonar i det sammanhanget betydelsen av att det skriftliga materialet görs lättare att förstå. *TCO* framhåller informationen genom massmedierna och *Tranås kommun* understryker bibliotekens roll när det gäller att nå informationssvaga grupper.

Flertalet av de remissinstanser som tar upp demokratiutredningens rekommendation om uppsökande verksamhet i samarbete med folkrörelser anser att tanken är riktig. *Sölvesborgs kommun* anser dock att utredningen borde ha utvecklat hur sådan verksamhet skall gå till och *Dals Eds* och *Örkelljunga kommuner* avvisar rekommendationen av kostnadsskäl.

Många remissinstanser understryker starkt massmediernas betydelse. De instämmer i utredningens rekommendationer om hur kommuner och landstingskommuner skall underlätta massmediernas arbete. Några remissinstanser framhåller dock att det ibland kan vara olämpligt att lämna information på ett tidigt stadium. *Nyköpings kommun* anser att förslag till beslut från arbets- eller beredningsutskott bör föreligga, innan information lämnas.

Remissinstanserna instämmer också i att lokalradion kan bli en betydelsefull kontaktlänk mellan kommuner och landstingskommuner samt medborgare. Lokalradions framtida roll betonas av bl. a. *Hallands, Blekinge,*

Göteborgs och Bohus och *Jämtlands läns landstingskommuner* samt *Botkyrka, Bromölla, Kristianstads, Kungälvs, Eda* och *Torsby kommuner.*

Utredningens rekommendation om försöksverksamhet med nya massmediatekniker har behandlats av ett litet antal remissinstanser. *Norrbottens läns landstingskommun* anser att sådana hjälpmedel kan bli värdefulla i framtiden. *Folkets husföreningarnas riksorganisation* pekar på den ökade koncentrationen av information som har skett under senare år i tidningar, TV m. m. Videogram öppnar möjligheter till en decentraliserad lokal informationsverksamhet och kan enligt förbundet få avgörande betydelse för den kommunala informationen till föreningar och organisationer i framtiden. Speciellt gäller det glesbygdskommuner och kommuner med ett flertal befolkningscentra. *Täby kommun* och *statens ungdomsråd* intar en mer reserverad hållning. Enligt ungdomsrådet bör folkrörelserna stimuleras till informationsinsatser som alternativ till de i många fall rent kommersiella nya medierna. I folkrörelsernas arbete kan enkel utrustning för att återge ljud och bilder m. m. vara till hjälp.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig om utredningens rekommendation att kommuner och landstingskommuner skall utse särskilda kontaktpersoner med uppgift att svara för kontakter med medborgarna, massmedier m. fl. tillstyrker detta. *Dals Eds kommun* anser att funktionen som kontaktperson bör ligga på ordförandena i nämnderna. I små och medelstora kommuner är en sådan formalisering inte nödvändig, anser *Höörs, Heby* och *Sandvikens kommuner. Svenska kommunförbundet* är positivt till att receptioner och informationsfunktioner förstärks. Särskilda kontaktpersoner med mer långtgående uppgifter avvisas dock med motiveringen att det åligger alla anställda att besvara frågor. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* samt *Växjö* och *Älmhults kommuner* avstyrker rekommendationen med motiveringen att ett mellanled mellan medborgarna och de anställda skulle kunna försämra samarbetet och öppenheten inom förvaltningen. *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* understryker att medborgare och massmedier skall kunna vända sig direkt till de politiskt ansvariga.

Informationen till invandrarna behöver enligt en samstämmig remissopinion förbättras. *Invandrarverket* anser att invandrarbyråer och organiserad folkverksamhet bör ordnas samt att all viktig information bör ges även på invandrarspråk. Invandrarföreningarnas egna tidningar och lokalradion är därvid viktiga medier. Uppsökande verksamhet i form av hembesök bör eftersträvas och följas av information till mindre grupper i angelägna frågor. Andra åtgärder som framhålls är informationsträffar i bostadsområdena, förenkling av blanketter och ökad personalutbildning. *Kungälvs kommun* betonar betydelsen av samverkan regionalt och med centrala myndigheter. *Borås kommun* understryker betydelsen av insatser genom invandrarbyråer.

Folkbibliotekens möjligheter att förbättra den kommunala informationen betonas av *Tranås, Oxelösunds, Ale, Mullsjö, Vårgårda* och *Hallsbergs kommuner* samt SACO/SR. *Gävleborgs läns landstingskommun* anser att folkbib-

lioteken kan få verklig betydelse som informationskälla för förtroendevalda och allmänhet, om de utvecklas och kan tillhandahålla sammanställningar av pågående utredningar, statistik, motioner o. d. *Sveriges allmänna biblioteksförening* framhåller folkbibliotekens fördelar som informationsförmedlare. De har kontakt med alla åldrar och grupper och har öppet på kvällar och helger, när andra kommunala institutioner är stängda. *Svenska kommunförbundet* och *Växjö kommun* anför att folkbiblioteken knappast kan fungera som kommunens förvaltningsbibliotek.

Rekommendationen att kommunerna och landstingen i sin internutbildning ägnar ökad uppmärksamhet åt frågorna om formerna för medborgarnas kontakter med den kommunala förvaltningen mottas positivt av remissinstanserna. *Umeå kommun* och *Svenska kommunförbundet* understryker värdet av att personalen i telefonväxlar och receptioner fortlöpande utbildas och informeras. Många remissinstanser understryker utredningens mening att de kommunala frågorna bör få en mer framträdande roll i undervisningen och att kommunernas och landstingskommunernas egen medverkan i skolorna bör ökas. *Blekinge läns landstingskommun* samt *Bodens* och *Ljusdals kommuner* understryker behovet av att det i läromedel som används ges en mer fullständig bild av den kommunala verksamheten.

7.3.3 Informationen i den demokratiska processen

Remissinstanserna delar utredningens uppfattning att en viktig uppgift för den kommunala informationsverksamheten är att underlätta partiernas, övriga folkrörelsers och opinionsbildares verksamhet. Många understryker att det till en sådan uppgift även hör att se till att de förtroendevaldas beslutsunderlag är hanterligt och lättillgängligt.

Kopparbergs läns landstingskommun anser att informationsverksamheten bör inriktas på direktinformation genom medverkan av politiker och andra befattningshavare hos landstingskommunerna. Illustrationer, filmer och annat AV-material bör kunna tillhandahållas. *Skaraborgs läns landstingskommun* påpekar även att de förtroendevalda och partiorganisationerna bör ges möjlighet att verka i hela landstingsområdet. Därför måste större ekonomiska resurser än f. n. ställas till deras förfogande.

Utredningens rekommendationer om insatser för att underlätta folkrörelsernas arbete mottas nästan genomgående positivt. *Upplands-Bro kommun* anser att folkrörelsernas roll för att förmedla faktainformation bör uppmärksammas mera och *Överkalix kommun* anser att med undantag av en servicekatalog bör all kommunal information skötas av folkrörelserna. *Jämtlands läns landstingskommun* anser dock att det är svårt att få gensvar från organisationerna.

Den interna informationens betydelse och de anställdas roll i kontakten med medborgarna framhålls särskilt av landstingskommunerna.

Vissa remissinstanser framför även konkreta förslag utöver de som ut-

redningen lägger fram. *Gislaveds kommun* anför att lokala servicekontor på ett verksamt sätt kan bidra till en bättre information och kontakt med kommunens olika delar. *Robertsfors kommun* anser att utgivning av en kommunal informationstidskrift kan vara ett värdefullt komplement till andra aktiviteter. *Östra Göinge kommun* anser att särskilda "kommundagar" bör anordnas för att informera politiska partier, personal och lärare. *Burlövs* och *Bollnäs kommuner* föreslår kommundelsmöten och *Sala kommun* anser att särskilda studiebesök vid förvaltningarna regelbundet bör anordnas för de förtroendevalda.

Umeå kommun föreslår att invånarna efter varje val bör ges information om vilka som har valts till fullmäktige och de mer betydelsefulla nämnderna.

7.3.4 Allmänna synpunkter på informationen i planeringsfrågor

Remissinstanserna instämmer allmänt i att det behövs större öppenhet och aktiva insatser, om flera medborgare skall kunna engageras i planeringsarbetet. Många betonar i likhet med utredningen betydelsen av särskilda insatser i fråga om ekonomisk planering, utredningsplaner och verksamhetsplanering.

Även inställningen till utredningens konkreta rekommendationer om informationen i planeringsfrågor är positiv. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att en större öppenhet och bättre förankring av fysisk, ekonomisk och social planering i kommunerna har största betydelse även för länsstyrelsens deltagande i samhällsplaneringen.

Vissa kommuner som i princip är positiva framhåller dock att rekommendationerna sammantagna kan medföra risk för minskad effektivitet och fördröjning. Det gäller t. ex. *Täby, Sölvesborgs, Piteå, Torsby, Mariestads, Trelleborgs* och *Norrköpings kommuner. Mörbylånga kommun* anser att risken för fördröjning i sin tur kan innebära ett hot mot demokratin. *Töreboda kommun* anser att insatserna bör kunna begränsas i förhållande till utredningens förslag. *Industriförbundet* och *SAF* anför i ett gemensamt yttrande att utredningens förslag innebär alltför stark betoning av planeringsinformation och samråd på bekostnad av effektiviteten.

Föreningen för samhällsplanering är positiv till utredningens rekommendationer men anser att synsättet att de statliga intressena genomgående är överordnade de kommunala intressena och planerna leder till att tonvikten läggs vid översiktliga planer. Kommunerna blir ställda inför svårförenliga krav, dels kravet att agera i enlighet med statsmakternas intentioner, dels kravet att åstadkomma en demokratisk samverkan på gräsrotsnivå. Detta har utredningen enligt föreningen inte beaktat tillräckligt.

Statens institut för byggnadsforskning anser att utredningen har inriktat sina bedömningar alltför mycket på en formell beslutsprocess. För analys av demokratiproblemen anser institutet det vara mer fruktbart att utgå från de faktiskt förekommande beslut i bebyggelsefrågor som påtagligt förändrar

verkligheten. De beslutssituationer som institutet tar upp är lokaliseringsbeslut, tillstånd, verkställighetsbeslut, avtal, resursfördelningsbeslut och programbeslut.

Många remissinstanser instämmer i utredningens uttalade önskemål om fortsatt försöksverksamhet och utvecklingsarbete på området. *Länsstyrelsen i Örebro län* understryker behovet av detta när det gäller både planeringsmaterialet och planeringsprocessen. *SACO/SR* anser att medel bör avsättas för kommunala strävanden i den riktningen och för medborgargrupper som söker påverka sin situation.

Utredningens mening att kommunerna själva bör få avgöra vilka åtgärder som är lämpliga accepteras av flertalet remissinstanser. Betydelsen av att bindande regler undviks betonas av bl. a. *Åtvidabergs* och *Norrköpings kommuner*. Vissa remissinstanser tar dock upp frågan om enhetliga regler kan behövas. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* betonar att fasta rutiner bör utarbetas för hur och när samspelet skall ske mellan förtroendevalda, tjänstemän, eventuella konsulter och allmänhet i olika typer av planeringsfrågor. *Kungälvs kommun* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* instämmer i utredningens syn att kommunerna bör ha frihet att själva finna de lämpligaste arbetsformerna. De anser dock att det är olyckligt om kommunerna tillämpar alltför olikartade planerings- och samrådsrutiner så att medborgarna i olika kommuner får väsentligt olika möjligheter att påverka de kommunala besluten.

LO anser att anvisningarna för de fackliga organisationernas medverkan i länsplaneringen måste vara bindande. De fackliga organisationernas synpunkter måste redovisas i de beslutande organen. *TCO* och *Sveriges socionomförbund* framför liknande synpunkter. *Hyresgästernas riksförbund* ifrågasätter om rekommendationer är tillräckligt. Framställningar från hyresgästavdelningar om att få bli remissinstanser har i vissa fall avvisats på formella grunder. *LRF* kräver också mer preciserade regler för samråd.

Flertalet remissinstanser som yttrar sig i frågan instämmer i utredningens rekommendationer att den statliga planeringen på länsnivå skall redovisas årligen och att landstingskommunerna regelbundet skall sammanfatta planeringen av sin egen verksamhet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser dock att detta medför krav på dokumentation och kan ge upphov till en tungrodd och resurskrävande planeringsprocess.

Socialstyrelsen anser att landstingskommunernas planering bör redovisas så att verkningarna för invånarna i de enskilda kommunerna framgår. Det ger även underlag för diskussion om samverkan mellan landstingskommunen och kommunerna i fråga om socialvården. *Hallands* och *Skaraborgs läns landstingskommuner* påpekar att regelbunden information även bör gå i riktning från kommuner till landstingskommuner.

De kommuner som yttrar sig om informationssystemet företag–samhälle understryker betydelsen av att planeringsunderlag av detta slag kan föras ut till öppen debatt bland förtroendevalda och i partier och lokala föreningar.

De remissinstanser som berör planeringsarbetets organisation uttalar sig i allmänhet för ett mer direkt deltagande från kommunfullmäktige resp. landsting. *Statens råd för byggnadsforskning* understryker utredningens åsikt att kommunfullmäktige bör ha såväl beslutanderätten i frågor av vägledande betydelse som möjlighet att i detaljer leda och följa planeringsprocessen. *Jönköpings kommun* pekar på möjligheten att inrätta särskilda programkommittéer för långsiktig planering.

Flertalet remissinstanser ser positivt på utredningens rekommendation om att ledningsgruppen vid projektorganisation alltid bör bestå av förtroendevalda. Många anser att det är en självklar princip. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att tjänstemän inte bör ges uppgifter för vilka politiskt ansvar kan krävas ut. Frågan om ledningsgruppens tillgång till expertis kan enligt länsstyrelsens mening lösas genom att tjänstemän adjungeras eller underställs ledningsgruppen i någon form.

I vissa fall framförs dock kritiska synpunkter. *Partille kommun* anser att rekommendationen kan medföra alltför stor arbetsbörda för de förtroendevalda. *Västerås kommun* anför att det finns risk för alltför tidiga bindningar. *Skara kommun* anser att frågan bör avgöras från fall till fall. *Svenska riksbyggen* tillstyrker rekommendationen under förutsättning att man i ledningsgruppen håller sig strikt till politiskt-ekonomiska frågor.

De remissinstanser som tar upp frågan om planmaterialets utformning instämmer i att en intresseväckande och lättillgänglig redovisning är en förutsättning för en bred diskussion. *Stockholms läns landstingskommun* understryker att mängden information i förslag som skall bli föremål för samråd och politiskt beslut måste begränsas. Hur utförligt och detaljerat ett planförslag kan utformas, om förtroendevalda och allmänhet skall ha en möjlighet att tränga in i det kan ofta bli en besvärlig avvägningsfråga. En rad tekniska detaljer måste utformas av plantekniker med ansvar under förtroende. Landstingskommunen framhåller att det är väsentligt att tidningarna får möjlighet att på ett slående och lättläst sätt redovisa innehållet i planerna. *Länsstyrelsen i Gotlands län* påpekar att planmaterialet inte får bli så vagt utformat att det förlorar sin juridiska stringens. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att datasammanställningar bör läggas upp så att t. ex. fackliga organisationer och politiska partier kan gå in i materialet, göra analyser och dra egna slutsatser.

Förslaget om att beskrivningsunderlag för olika planeringssituationer skall utarbetas och sammanställas av statens planverk tillstyrks av flertalet remissinstanser. *Planverket* tillstyrker förslaget men framhåller att det är viktigt att även redovisa vilka medel som finns när det gäller att genomföra planerna. Konsekvensbeskrivningar bör referera till dessa medel – de kan annars lätt ge en falsk bild av framtida verklighet. Verket anser därför att det bör övervägas om inte planer bör kompletteras med ett åtgärdsprogram som klargör kommunens utfästelser i fråga om genomförandet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län utgår från att planverkets arbete skall ske

i mycket nära samarbete med kommuner och länsstyrelser. *Socialstyrelsen* förutsätter att berörda fackmyndigheter får möjlighet att medverka. *LO* betonar vikten av effekterna på sysselsättningen redovisas klart.

Hultsfreds kommun anser att en utförligare redovisning av planernas totala konsekvenser är värdefull som underlag för en allmän debatt. Eftersom plantyperna är allmänt förekommande, bör det enligt kommunen vara möjligt att på central nivå utarbeta hjälpmedel för att popularisera planerna.

Örebro, Västerås och *Kalix kommuner* påpekar att materialet inte får bli styrande eller likriktande. *SACO/SR* ifrågasätter värdet av centralt informations- och referensmaterial i konkreta planeringssituationer.

Ett mindre antal kommuner yttrar sig över utredningens rekommendation om en mer utbyggd service på riks- eller länsnivå när det gäller material för presentation och redovisning. *Hagfors, Alingsås* och *Tranemo kommuner* tillstyrker och anser att de föreslagna åtgärderna på ett markant sätt skulle förbättra och underlätta kommunernas arbete. Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* bör nämnden för samhällsinformation kunna samordna produktion av informationsmaterial på central nivå och organisera erfarenhetsutbyte i planeringsfrågor. Det bör ske i samverkan med länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* förklarar sig intresserad av att delta i ett utvecklingsprojekt som innebär att länsstyrelsen biträder kommunerna med rådgivning och tillhandahåller lämpligt material.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att detta närmast är en uppgift för Svenska kommunförbundet. *Planverket* anför att förslag till fysiska planer bygger på lokala, särpräglade förutsättningar. Möjligheterna att utarbeta centralt informationsmaterial är därför begränsade. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att planverket bör framställa ljudbildband i planeringsfrågor som har allmänt intresse. *Stockholms läns landstingskommun* anser även att lokala TV-program skulle vara ytterst värdefulla för presentation av planeringsfrågor. *Nynäshamns kommun* vill fästa uppmärksamheten på bristen på användbart studiematerial i planeringsfrågor, som bl. a. behandlar lagstiftning, forskningsresultat, normer och informationsmetoder. Det är enligt kommunen rimligt att samhället stöder framtagning av sådana studiematerial även i fråga om enskilda planeringsobjekt. *Orusts kommun* understryker att det finns behov av nytänkande och reformering i fråga om de statliga ämbetsverkens blanketter och anvisningar, t. ex. i fråga om bostadsbyggnadsprogram och KELP. Enligt kommunen kan de i dag knappast sägas vara lättlästa och överskådliga.

7.3.5 Planeringsprocessen

Remissinstanserna instämmer allmänt i vad demokratiutredningen anför om att planeringsarbetet bör skedesindelas. Därigenom kan anges när viktiga beslut skall fattas och när information till allmänheten är möjlig och meningsfull, säger flera remissinstanser.

Remissinstanserna betonar särskilt att arbetsplan bör upprättas i samband med att planarbetet börjar, att ett program bör utarbetas för att understryka planeringens politiska innebörd och att alternativa förslag bör läggas fram. Många remissinstanser betonar även att resultatet av planeringen bör bevakas. *Planverket* anser att en arbetsplan kan underlätta överblicken över planeringsarbetet och ange de tillfällen i planeringsprocessen när information till allmänheten är särskilt angelägen.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län delar utredningens mening att en arbetsplan bör upprättas och publiceras i samband med att planarbetet påbörjas. Den är grundläggande för den kommande informationen om planarbetet, eftersom den sätter in de olika skedena i sitt sammanhang. Enligt länsstyrelsen bör den därför på olika stadier redovisas med angivande av hur långt man har kommit i planen. Länsstyrelsen anser att uppföljningen av planarbetet och sammanställningar av inkomna synpunkter bör redovisas inte bara för de förtroendevalda utan även för allmänheten, pressen, de som bor inom ett visst område osv., så att de som har deltagit i diskussionen får se det samlade resultatet. *LRF* tillstyrker starkt att kommunen skall tillkännage när planarbetet påbörjas, dess syfte och arbetets omfattning. *Socialdemokratiska kvinnoförbundet* anser att en kalender bör finnas som visar när de viktiga planeringsfrågorna skall tas upp till behandling under året. Den bör spridas till alla förtroendevalda i nämnder och styrelser. De kan därigenom få information om de övergripande beslut som kommer att påverka nämndernas arbete.

Västernorrlands läns landstingskommun framhåller att flerårsplaneringen liksom budgetarbetet måste få en djupare förankring i partigrupperna och partiorganisationerna. Arbetet bör läggas upp så att landstinget får möjlighet att diskutera direktiven och förutsättningarna för arbetet. *Landstingsförbundet* understryker de lokala partiorganisationernas betydelse för en vidgad diskussion om landstingskommunens planering.

Flera kommuner, däribland *Hallsbergs, Bollnäs, Hallstahammars, Tingsryds* och *Arboga kommuner*, understryker betydelsen av konkreta och väl förankrade program. Tid och resurser måste enligt dessa kommuner avsättas för allmän debatt och analys i partigrupperna.

Planverket delar utredningens uppfattning att program bör utarbetas för alla planeringsuppgifter av betydelse. En regelmässig uppföljning av planeringen anser planverket vara av stort värde för programarbetet. Det är viktigt att de ställningstaganden som görs i planprogram bygger på erfarenheter från tidigare genomförda planer, så att programmen inte bara blir allmänna måldeklarationer utan kan respekteras som realistiska arbetsinstrument.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller att genom att planeringsprogrammet antas av fullmäktige ges fasta politiska riktlinjer för planeringen. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* påpekar att detta i fråga om den långsiktiga planeringen och budgeten innebär två fullmäktigebehandlingar årligen. Föreningen anser att det bör vara möjligt att utforma en

sådan rullande planeringsrutin. Enligt *planverkets* uppfattning är tillgång till planalternativ en grundläggande förutsättning för att en allmän debatt skall kunna föras om hur olika förslag motsvarar de krav som ställs i programmet. Möjligheten att välja mellan alternativ är också en förutsättning för att de förtroendevalda skall kunna göra en ekonomisk utvärdering av planutformningen. *Uppsala kommun* framhåller värdet i att minoriteten i fullmäktige därigenom får samma möjligheter som majoriteten. Att utgå från två tekniskt lika riktiga men ideologiskt olikartade lösningsförslag ger enligt kommunen allmänheten och de förtroendevalda större valfrihet i beslutssituationen. För att begränsa kostnaderna bör den alternativa uppläggningen äga rum så tidigt som möjligt och i första hand på det översiktliga planstadiet. *Stockholms läns landstingskommun* betonar vikten av att alternativa förslag koncentreras på väsentliga mål- och värderingsfrågor snarare än på olika detaljlösningar.

Centerns ungdomsförbund, kristen demokratisk samling och *kristen demokratisk ungdom* förordar en ökad användning av alternativa förslag. *Riksbyggen* anser att ett generellt krav på alternativa planer är av stor betydelse. De ekonomiska konsekvenserna av alternativen bör redovisas. Liknande synpunkter anförs av *HSB* och *länsstyrelsen i Västmanlands län.*

De folkrörelser som yttrar sig i frågan är genomgående positiva till ett ökat deltagande. *Förbundet vi unga, LRF, HCK, KFUM-KFUK, IOGT-NTO* och *Kooperativa förbundet* framhåller alla sitt intresse av att delta aktivt i planeringsprocessen. Särskilt betonas att möjlighet härtill måste ges i ett tidigt skede. Flera organisationer understryker vikten av att folkrörelserna får tid till debatt och till att samla in synpunkter och förmedla opinioner. *HSB* understryker särskilt folkrörelsernas deltagande i arbetet med bostadssaneringsprogram och bostadsbyggnadsprogram.

Statens institut för byggnadsforskning anser att man kan skapa förutsättningar för en dialog och diskussion kring det system med gemensamma planeringsförutsättningar som har börjat tillämpas i allt fler kommuner genom att de politiska partiernas lokalavdelningar årligen utarbetar rapporter om sitt område. Institutet jämför erfarenheterna från länsplaneringen som i många fall har stimulerat kommunerna att utarbeta alternativa planer. För att underlätta en sådan diskussion krävs emellertid enligt institutet mer problemorienterade beskrivningar. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att kommundelsorgan skulle kunna vara kanal för medverkan vid detaljplanering. *Uppsala kommun* anser att lokala råd genomgående kan svara för insamling, redovisning och utvärdering av den lokala opinionen i resp. kommundel i samband med planeringsfrågor. *Strängnäs kommun* förordar studiecirklar.

Länsstyrelsen i Norrbottens län förordar en vidare tolkning av sakägarbegreppet för att ge möjlighet till medverkan för grupper som utan att vara markägare eller markutnyttjare inom området ändå har väsentliga intressen i frågan.

Remissinstanserna anför i regel inte några avvikande synpunkter på utredningens rekommendation att massmedier och alla organisationer och enskilda som har anmält intresse för en viss fråga eller viss typ av frågor rutinmässigt bör informeras och ges möjlighet att framföra synpunkter. *Umeå kommun* anför det att detta inte utan vidare kan accepteras. Av kostnadsskäl måste informationen enligt kommunen koncentreras till större frågor.

De kommuner som yttrar sig om utredningens rekommendation att de sociala nämnderna i kommunen bör ges möjlighet att yttra sig i alla planfrågor som har betydelse för medborgarnas sociala situation instämmer i utredningens syn. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att detta kräver att den kunskap och erfarenhet som representeras av förtroendevalda inom socialvårdens nuvarande organisation kan tillföras planeringsprocessen på ett effektivt sätt. Länsstyrelsen anser därför att det kan ifrågasättas om det inte i lag bör fastställas en planeringsorganisation som tillgodoser de krav på information och medverkan som utredningen föreslår.

En mindre del av remissinstanserna anför kritiska synpunkter. *Mullsjö kommun* anser att insatserna kan begränsas något och ändå ge tillfredsställande resultat. *Hudiksvalls, Kalix* och *Västerås kommuner* tillstyrker förslagen rörande planeringsprocessen men anser att en skedesindelning vid fysisk planering kan bli alltför komplicerad, tidsödande och kostnadskrävande. *Eskilstuna kommun* ställer sig positiv till förslaget om skedesindelning men anser att det bör gälla planer av större betydelse. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Västmanlands län* som anser att den rekommenderade ordningen skulle bli onödigt betungande och tidsödande för detaljplaner.

7.3.6 Ekonomisk planering, sektorsplanering och verksamhetsplanering

Remissinstanserna ställer sig positiva till demokratiutredningens rekommendation att riktlinjer för arbetet med bostadsbyggnadsprogram och kommunalekonomisk långtidsplanering skall ges av kommunfullmäktige. Det gäller även rekommendationen att dessa program regelmässigt skall behandlas och antas av kommunfullmäktige. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att planeringen bör bedrivas i sådana former att både de folkvalda och den breda allmänheten kan förstå uppläggningen och påverka resultatet. I dag har enligt länsstyrelsen i vissa fall bostadsbyggnadsprogrammen och de ekonomiska långtidsplanerna tyvärr mer karaktär av tjänstemannaprodukter. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* i fråga om den ekonomiska långtidsplaneringen. Länsstyrelsen anser det även viktigt att den sektorsplanering som finns i varje kommun är inordnad i ett övergripande planeringssystem. Om så är fallet ger planeringen stadga åt den kommunala utvecklingen och fullmäktige ges möjlighet att mer långsiktigt ange ramarna för denna utveckling.

Utredningens rekommendation om att bostadssaneringsprogram bör utformas så att de som berörs av planerade åtgärder med lätthet kan utläsa hur de kommer att påverkas har inte mötts av några invändningar från remissinstanserna. Det gäller också rekommendationen att kommunerna även särskilt bör informera de berörda, t. ex. genom anslag i berörda fastigheter eller genom annonsering i lokalpressen. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att utredningens rekommendation att det vid förnyelse av befintlig miljö regelmässigt skall tas kontakt med dem som bor och arbetar i den aktuella miljön är mycket väsentlig. Ett direkt inflytande på och ett medansvar för utformningen av boendemiljön skapar också bättre lojalitet med bostadsområdet och kan bidra till ökad trivsel och engagemang i vården av boendemiljön.

De remissinstanser som yttrar sig på denna punkt är i allmänhet positiva till rekommendationen att förvaltningar med långsiktig verksamhetsplanering årligen redovisar sina planer. Särskilt bör väsentliga förändringar i verksamheten anges. *Skövde kommun* anser att kommunstyrelsen bör rekommenderas att årligen rapportera om pågående utredningar och framtida utredningsbehov. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser det välgrundat att kommunerna årligen skall utarbeta en sammanfattning av planerna och ange väsentliga förändringar i verksamheten. Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* bör det övervägas om inte uppgiften att redovisa planering kan regleras i arbetsordning. *Södermanlands läns landstingskommun* och *Kalmar läns landstingskommun* anger att de arbetar med femårsplaner med årlig revidering.

Unga örnar anser att en planeringsmodell bör utarbetas för barn- och ungdomsorganisationernas medverkan på skolor och fritidshem.

Slutligen framför vissa länsstyrelser allmänna synpunkter på behovet av samarbete mellan olika planeringsmyndigheter. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* understryker behovet av samordning mellan instanser på riksnivå, länsnivå och lokal nivå inom t. ex. länsplaneringen. En grupp med företrädare för olika berörda organ bör enligt länsstyrelsen tillsättas i detta syfte. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser det otillfredsställande att det inte finns någon klar praxis för hur kommunernas deltagande i olika statliga planeringssystem skall utformas och förankras. För den planering som länsstyrelsen bedriver skulle det vara till stor fördel om informationen till medborgarna kunde inordnas i ett generellt system som passar olika planeringsformer. Länsstyrelsen skisserar ett sådant system. Huvudtanken i detta är att kommunstyrelsen bör ansvara för att partigrupper och olika informationsgrupper får del av material som har ställts till förfogande av centrala myndigheter eller länsstyrelser eller som kommunen har utarbetat.

7.3.7 Organisatoriska frågor

Utredningens syn att det är väsentligt att informationsverksamheten är väl förankrad i kommunernas och landstingskommunernas förtroendevalda

organ delas av remissinstanserna. Den klart dominerande delen av remissinstanserna anser att en särskild beredning eller ett särskilt utskott av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet är lämpligast. Ett mindre antal remissinstanser tillstyrker alternativet med en särskild fakultativ nämnd för informationsuppgifter. Ett tiotal remissinstanser anser att båda alternativen är acceptabla, medan några menar att det är tveksamt eller direkt olämpligt att över huvud taget inrätta något särskilt organ.

Åre och *Hallsbergs kommuner* tillstyrker alternativet med en särskild fakultativ nämnd med ansvar för verksamhten. *Hallsbergs kommun* anser att det speciellt i de större kommunerna är väsentligt att antalet kommunala förtroendeuppdrag kan ökas och att den som svarar för informationsverksamheten helst bör vara fristående från övriga kommunala organ. *Stockholms kommun* framhåller att den sedan lång tid har en informationsnämnd. Enligt sin instruktion skall nämnden genom tryckta skrifter, utställningar eller på annat sätt belysa aktuella kommunala frågor, sprida kännedom om kommunala förmåner och kommunal service. Den skall dessutom samordna planeringen av den kommunala informationsverksamheten och ge råd och service åt kommunens övriga nämnder och företag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att oavsett vilken lösning kommunerna och landstingskommunerna väljer är det angeläget att facknämnderna får resurser att sprida mer specialistbetonad information på sina områden.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anför att det kan uppstå oklarheter i ansvarsfördelning eller dubbelarbete, om en särskild informationsnämnd inrättas. *Centerns ungdomsförbund* anför som motiv för att någon särskild nämnd inte bör inrättas att informationsfrågorna inte kan ses som något fristående tekniskt eller administrativt problem.

Skaraborgs läns landstingskommun anser att den direkta ledningen av informationsverksamheten bör handhas av förtroendevalda, vilka hämtas från förvaltningsutskottet och från nämnder med ansvar för olika grenar av förvaltningen. De remissinstanser som anser att det är tveksamt eller olämpligt att inrätta något särskilt organ understryker kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets övergripande ansvar. *Östergötlands* och *Kopparbergs läns landstingskommuner* anser att det odelade förvaltningsutskottet bör ha ansvaret.

Nacka kommun anser att ansvaret för informationsverksamheten bör åligga resp. fackförvaltning och nämnd. Informationsaspekterna måste beaktas i hela den kommunala verksamheten. Det övergripande ansvaret har kommunstyrelsen i samma mening som den har ett övergripande ansvar för kommunens verksamhet i övrigt. Liknande synpunkter framförs av *Nyköpings, Eksjö, Ljungby, Älmhults, Växjö, Västerviks, Kungälvs, Heby, Skövde, Årjängs, Sotenäs, Orusts, Ånge, Herrljunga* och *Ulricehamns kommuner*.

Svenska kommunförbundet anser att de kontinuerliga informationsuppgifterna är av sådan karaktär att de inte ger underlag för meningsfullt arbete i ett särskilt förtroendemannaorgan. Starka skäl anses därför tala för att

ansvaret skall ligga hos kommunstyrelsen. *Landstingsförbundet* understryker förvaltningsutskottets ansvar men framhåller att varje nämnd bör bedöma behovet av åtgärder.

8 Lokal förankring

8.1 Nuvarande förhållanden

8.1.1 Partier och andra folkrörelser

De politiska partierna har ett vittförgrenat nät av organisationer på den lokala nivån. Detta gäller samtliga rikspartier. Betydande skillnader finns dock mellan partierna i fråga om antalet underorganisationer. En tendens mot en anpassning av det lokala organisationsmönstret till den nya kommunindelningen kan även iakttas.

I samband med kommunsammanläggningarna har förutsättningarna för partiernas arbete i olika kommundelar förändrats. Undersökningar visar att det inte var ovanligt i de minsta kommunerna att t. ex. fullmäktiges föredragningslista i sin helhet behandlades på partimöten före fullmäktigesammanträdena. I de nya större kommunerna är detta inte möjligt i samma utsträckning. Orsaken är främst det ökade antalet ärenden. I stället har många lokala partiorganisationer prövat nya former för att engagera flera medborgare och ge möjlighet till ett lokalt inflytande. Man har bl. a. anordnat studiecirklar i kommunala frågor, organiserat arbetsgrupper och referensgrupper, anordnat andra former av samråd mellan partimedlemmar och andra medborgare, bedrivit uppsökande verksamhet till vissa medborgargrupper, anordnat offentliga utfrågningar av kommunalt förtroendevalda i olika kommundelar och arrangerat särskilda budgetmöten i olika delar av kommunen.

Antalet folkrörelser och andra sammanslutningar som är lokalt verksamma är mycket stort. Även i de minsta kommunerna rör det sig om ett hundratal och en stor del av dem har förgreningar i olika kommundelar. Många förtroendevalda är verksamma även i föreningar av olika slag. Sådana lokala organisationer utgör därför i hög grad informella kontaktpunkter.

Kommunerna har i ökad utsträckning börjat inhämta synpunkter från folkrörelserna och andra organisationer under beredningsarbetet. Det har skett genom remisser, informationsmöten samt arbets- och referensgrupper med rådgivande ställning.

Lokala opinionsgrupper uppstod främst i storstadsområdena under slutet av 1960-talet. Redan tidigare hade det dock funnits lokala intressegrupper, som främst arbetade med traditionella kontaktmetoder i förhållande till de kommunala organen. Under de senaste åren har lokala grupper arbetat för att påverka beslutsfattare och den allmänna opinionen genom bl. a. demonstrationer och namninsamlingar. Andelen kommuner, där det finns sådana opinionsgrupper har ökat under 1970-talet. År 1974 fanns sådana grupper

i över hälften av kommunerna. De var relativt jämnt fördelade över landet. Det har blivit vanligare att kommunerna bereder opinionsgrupper möjlighet att svara på remisser och delta i samråd.

8.1.2 Lokala organ

En väg som har prövats för att bredda kontaktytorna mellan kommunerna och medborgarna är att ändra den kommunala organisationen. Genom att inrätta lokala organ har man försökt minska avståndet mellan den kommunala förvaltningen och medborgarna. Till de olika typer av lokala organ som har prövats hör sociala distriktsnämnder, s. k. kommundelsråd och andra kommundelsorgan, lokala styrelser vid daghem, lekskolor, ålderdomshem och andra kommunala institutioner, lokala kontaktmän i olika kommundelar samt sjukhusdirektioner, styrelser för folkhögskolor och andra lokala nämnder för landstingskommunal verksamhet.

För varje förvaltningsområde skall det i princip finnas ett enda förvaltningsorgan för hela kommunen eller landstingskommunen. Denna huvudregel benämns ofta det odelade ansvarets princip. Den innebär att nämnderna var och en inom sitt område skall ansvara för förvaltning och verkställighet. Detta medför att förvaltning och verkställighet i ett och samma ärende måste ligga hos en nämnd och att de inte kan fördelas mellan flera. För den specialreglerade förvaltningen följer denna princip oftast av resp. författning. Principen om det "odelade ansvaret" anses gälla även för de kommunallagsreglerade nämnderna. Lokala organ med förvaltande och verkställande uppgifter kan alltså i princip inte inrättas. Lokala organ kan däremot inrättas för beredande och rådgivande uppgifter.

Vad gäller den kommunallagsreglerade sektorn finns det inte några uttryckliga hinder i lagstiftningen för lokal förvaltning inom olika kommundelar. Men eftersom det odelade ansvarets princip anses gälla även på detta område kan lokala organ med övergripande beslutande uppgifter för avgränsade geografiska områden inte inrättas. Det är således inte möjligt att dela in verksamheten i distrikt. Detta innebär att övergripande kommundelsorgan endast kan ha beredande och rådgivande uppgifter. Det finns däremot inget hinder för att lokala nämnder inrättas för att ansvara för förvaltning och drift av en speciell anläggning, t. ex. en idrottsanläggning eller ett bibliotek.

När det gäller den specialreglerade sektorn är rättsläget mera komplicerat, eftersom något olika regler gäller i de olika specialförfattningarna. I regel finns det inte något uttryckligt hinder för lokal förvaltning som är anknuten till en speciell anläggning eller institution. För landstingskommunerna gäller att decentraliserad förvaltning i form av lokala organ är möjlig såväl inom sjukvårdsområdet som inom omsorgsverksamheten. I dessa fall anges i resp. lag att det är möjligt att inrätta en direktion, som har ansvaret för en sjukvårdsinrättning.

De sociala distriktsnämnderna utgör ett undantag från principen om det odelade ansvaret. De avgör enligt 9 § lagen om social centralnämnd, var och en inom sitt distrikt, ärenden som avser vård och behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person.

Vissa kommuner har inrättat lokala övergripande organ med rådgivande och informerande uppgifter, s. k. kommundelsråd. Dessa lokala organ har främst till uppgift att följa utvecklingen inom kommundelen, att hos kommunstyrelsen och andra kommunala organ göra de framställningar som de anser påkallade, att hålla kontakt med kommundelens befolkning för ömsesidigt informationsutbyte och att avge yttrande över frågor som hänskjuts till dem.

Försöksverksamhet med lokala styrelser vid institutioner pågår i vissa kommuner. I regel gäller det styrelser för daghem, fritids- och idrottsanläggningar samt ålderdomshem.

Styrelserna brukar ha till uppgift att planera och samordna verksamheten inom institutionen, att följa utvecklingen inom verksamhetsområdet och göra de framställningar till andra kommunala organ som anses påkallade, att hålla kontakt med kommundelens invånare och att samråda med organisationer och andra som berörs av verksamheten inom institutionen. När det gäller de direkta kontakterna med den centrala förvaltningen skall institutionsstyrelserna i allmänhet vara remissorgan i alla ärenden som rör institutionen och utarbeta budgetförslag till den centrala nämnden för institutionen. Institutionsstyrelserna har ofta getts befogenhet att diskutera riktlinjer för sysselsättning, studiebesök, utflykter m. m. och för verksamhetens allmänna uppläggning i övrigt med personalen och andra som berörs av verksamheten, att handlägga frågor om öppethållande, att fördela hyrestider till vissa hyresgäster, att lägga fram förslag om reparations- och ombyggnadsarbeten och att i övrigt fullgöra de förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som kommunfullmäktige överlämnar till styrelsen.

Något under 30 kommuner hade år 1974 utsett lokala kontaktmän i kommundelarna. I allmänhet hade de till uppgift att svara på förfrågningar i samband med kommunsammanläggningarna. Initiativ till aktiva informationsåtgärder har de i regel inte tagit.

Sjukhusdirektioner och styrelser för vissa skolor är exempel på lokala nämnder inom landstingskommunerna. Inom de ramar som resp. specialförfattning ger kan landstingskommunerna välja mellan en centraliserad och en decentraliserad förvaltningsorganisation. Det är alltså möjligt att ha en sjukhusdirektion för varje sjukhus eller en gemensam direktion för flera sjukhus. Sjukhusdirektionen är enligt sjukvårdslagen (1962:242) underordnad sjukvårdsstyrelsen. Under senare år har flera landstingskommuner avskaffat sina sjukhusdirektioner för att underlätta samordningen av administrationen.

8.1.3 Omröstningar och opinionsundersökningar

Förtroendevalda, lokala partiorganisationer, lokala kommunala organ, föreningar och grupper kan ses som kanaler för att ge medborgarna information och för att föra fram medborgarnas krav till kommunerna och landstingskommunerna. I detta sammanhang uppkommer frågan om ett mer direkt deltagande från medborgarnas sida i beslutsprocessen kan öka intresset för kommunala frågor och ge besluten en starkare demokratisk förankring. Ett sådant deltagande skulle kunna komma till stånd genom kommunala omröstningar. Kommunallagarna innehåller inte några bestämmelser om kommunal folkomröstning. De opinionsundersökningar som har förekommit har ibland skett i sådana former att de kommit att likna folkomröstningar. Sådana undersökningar har oftast gällt kommunindelningsfrågor.

Det är svårt att rättsligt definiera opinionsundersökningen och samtidigt klart avgränsa den från folkomröstningen. Det är självfallet inte förbjudet att anordna en opinionsundersökning i form av urvalsundersökning eller att sända ut frågeformulär med svarsalternativ till invånarna i en del av kommunen eller landstingskommunen. Vid ett omröstningsförfarande vänder sig kommunen eller landstingskommunen samtidigt till alla invånarna för att få en opinionsyttring. Enligt rättspraxis är ett kommunalt beslut om en sådan omröstning olagligt, åtminstone om valnämnden avses medverka. Däremot finns det inga formella hinder mot att de partier som är representerade i fullmäktige anordnar en "allmän opinionsundersökning" genom en särskilt tillsatt valkommitté. Detta gäller även om omröstningen i praktiken genomförs på nästan samma sätt och även om kommunala medel används för finansieringen.

Kommunala folkomröstningar, opinionsundersökningar och liknande förfaranden har inte berörts i förarbetena till kommunallagarna. Frågan om det är lagligt att inhämta kommuninvånarnas uppfattning i visst ärende genom omröstning har bedömts i två utslag av regeringsrätten (RÅ 1932 S 166 och 1967 ref. 57).

Regeringsrätten fäste i utslaget från år 1967 avgörande vikt vid att den beslutade omröstningen dels skulle företas huvudsakligen i de former som gällde för allmänna val, dels närmast skulle få karaktären av en kommunal motsvarighet till folkomröstning enligt 49 § dåvarande regeringsform. Dessa två omständigheter synes ha ansetts tillräckliga för att beslutet skulle betraktas som kompetensöverskridande. Anlitande av valnämnden för andra än författningsenliga uppgifter har emellertid i andra sammanhang ansetts vara kompetensöverskridande. Regeringsrätten betonade i utslaget år 1967 kommunernas stora frihet vid val av former för utredning i ärenden som avser kommunala angelägenheter. Detta uttalande ger fog för slutsatsen att kommunfullmäktige får besluta om opinionsundersökningar av skilda slag bland kommuninvånarna och anslå medel till genomförandet.

År 1967 var valnämnden inte att betrakta som en kommunal nämnd.

Länsstyrelsen utsåg ordföranden och dennes ersättare. Nämnden hade delvis andra uppgifter än f. n. Efter vallagens ikraftträdande är valnämnden ett helt kommunalt organ, en obligatorisk och specialreglerad kommunal nämnd (prop. 1972:105 s. 100 och 121). Valnämndens uppgifter regleras av vallagen. Denna ger inte stöd för att valnämnden tas i anspråk för andra uppgifter än de som anges i lagen. Förutsättningarna för en bedömning av möjligheten att lämna uppdrag åt valnämnden att genomföra lokala omröstningar är genom vallagens tillkomst något förändrade. Valnämnden torde emellertid fortfarande inte kunna ges i uppdrag att medverka vid lokala omröstningar.

8.2 Utredningen om den kommunala demokratin

8.2.1 Partier och andra folkrörelser

Utredningen anser att partiernas strävan att utveckla kontakterna med medborgarna bör stödjas och underlättas. Till de former av kontakter som kommunerna kan stödja hör bl. a. s. k. rådslag vid vilka partierna bjuder in medlemmar och andra för att diskutera kommunala frågor, studiekampanjer med en bred inriktning, offentliga kommundelsmöten där medborgarna får tillfälle att fråga ut de förtroendevalda och referensgrupper inom partierna som kontinuerligt följer särskilda frågor eller vissa nämnders verksamhet.

Kommunerna och landstingskommunerna bör enligt utredningen mer systematiskt än vad som nu sker planera för partiaktiviteter och tillhandahålla ett lättillgängligt material. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot partiernas arbetsförutsättningar när det gäller t. ex. budgetfrågor och planfrågor.

Demokratiutredningen anser att också andra folkrörelser än partierna bör kunna spela en roll i den kommunala demokratin. Genom studiekampanjer, remissförfarande, konferenser och muntliga samråd kan ett väsentligt vidgat intresse och deltagande från medborgarnas sida uppnås.

8.2.2 Lokala organ

Utredningen behandlar övergripande kommundelsorgan (kommundelsråd) av två slag, dels rådgivande informationsorgan, dels organ med uppgifter inom ett eller flera av områdena förvaltning, verkställighet och beslutsfattande.

Den förstnämnda formen är den som hittills har prövats i kommunerna. Om kommunerna väljer att inrätta lokala organ, bör enligt utredningen särskild uppmärksamhet ägnas åt att föra in dem som ett naturligt led i beredningsarbetet. Utredningen anser att det är väsentligt att större regelbundenhet skapas i remissarbetet genom att det i nämndernas reglementen anges att vissa frågor skall och andra bör gå ut på remiss till de lokala

organen. De lokala organen bör enligt utredningen också kunna framföra synpunkter på eget initiativ eller själva initiera ärenden. Utredningen anser att de bör kunna anhängiggöra frågor i kommunfullmäktige.

Demokratiutredningen rekommenderar vidare att de lokala organen periodiskt utarbetar rapporter om förhållandena och problemen i kommundelen. Sådana rapporter bör kunna utnyttjas i det centrala program- och budgetarbetet i kommunen.

En väsentlig uppgift för de lokala organen kan enligt utredningen vara att utveckla det lokala informationsutbytet bl. a. genom att bearbeta centralt informationsmaterial så att det får en lokal anknytning. Utredningen erinrar om att en avvägning måste göras mellan de informationsinsatser som bör ankomma på de kommunala organen och de som bör ankomma på t. ex. partierna och andra folkrörelser.

Det informationsmaterial som de lokala kommunala organen utarbetar bör enligt demokratiutredningen kunna användas i idé- och intresseburen verksamhet. Det bör därför utformas så att det underlättar arbetet för partierna, andra folkrörelser, opinionsgrupper m. m. De lokala organen bör utom allmänna informationsmöten kunna arrangera temakonferenser till vilka föreningarna bjuds in. Sådana informationsmöten kan gälla t. ex. ungdomsverksamheten, det sociala arbetet och samarbetet mellan skolan, hemmen och organisationerna. Till sådana konferenser bör även olika personalgrupper som arbetar med de aktuella frågorna kunna inbjudas.

Utredningen behandlar också förutsättningarna för att ge kommundelsorganen förvaltningsuppgifter och beslutanderätt i vissa frågor. Kortfattat innebär utredningens slutsatser att det inte framstår som möjligt att finna några klara principer för ett överförande av förvaltningsuppgifter och beslutanderätt till organ med delar av kommunen som geografiska verksamhetsområden. Det finns betydande risker för kompetenskonflikter i förhållande till olika centrala nämnder. Svårigheterna beror främst på att verksamheten skulle komma att beröra flera nämnders uppgiftsområden. Av praktiska och administrativa skäl anser utredningen inte att det är lämpligt att dela upp förvaltningen på ett sådant sätt.

I diskussionen om kommundelsorganen har det enligt utredningen framkommit delvis olika uppfattningar om hur de bör utses. En förhärskande mening har varit att den representativa demokratin inte skall överges. Inom denna ram kan emellertid olika valsätt diskuteras. I huvudsak brukar man vid valet av samhällsorgan skilja mellan direkta val och indirekta val. Direkta val tillämpas för de beslutande församlingarna på olika nivåer – riksdagen, landstinget och kommunfullmäktige. Valet sker på en och samma dag.

Huvudprincipen är, framhåller utredningen, att endast de beslutande organen, som i vårt land har egen beskattningsrätt, väljs genom direkta val. Valhandlingen innebär ett politiskt ansvarsutkrävande från medborgarna av de valda representanternas beslutsfattande. De lokala organen är av annan karaktär än de beslutande församlingarna. En viktig principiell fråga är då

om samma krav alltid måste ställas på organ som väljs i direkta val. Utredningen anser det rimligt att ett organ som väljs i direkta val har en egen ekonomisk resurs att ansvara för inför väljarna, t. ex. en given ekonomisk ram.

Från praktiska utgångspunkter måste emellertid även andra aspekter beaktas, anför demokratiutredningen. Direktval ställer stora krav på likformighet. Antalet ledamöter måste relateras till invånarantal. De lokala områdena måste anpassas till valkretsar och valdistrikt. Det innebär att förhållandevis stora områden måste fastställas av statliga myndigheter. Områdesindelningen måste vara totaltäckande för kommunen, om information om valtekniken skall kunna ske. Starka skäl talar för att lokala organ med ungefär samma uppgifter måste inrättas i alla kommuner. Om valen skall ske endast i vissa kommuner, försvåras den valtekniska informationen. Med hänsyn till valdeltagandet och sammanräkningsförfarandet är det en nackdel om fristående val anordnas i olika kommundelar.

Utredningen anser med hänsyn till det anförda att principen om direkta val inte går att förena med önskemålen att kommundelsorganen skall vara frivilliga och att kommunerna själva skall få bestämma områdesindelningen. Enligt demokratiutredningen bör valen därför ske indirekt.

En annan fråga gäller om kommundelsorganen bör avspegla partifördelningen i olika kommundelar. Enligt gällande regler kan detta åstadkommas genom att minoriteten avstår från att begära proportionella val. Därvid kan partierna komma överens om att kommundelsorganen skall avspegla partifördelningen i varje kommundel. Utredningen anser att formerna för de indirekta valen inte bör bindas genom lagstiftning utöver vad som gäller i dag.

En annan väg att stärka kontakten mellan medborgare och förvaltning som har övervägts av demokratiutredningen är att inrätta lokala styrelser vid kommunala institutioner. Flera olika sätt att sätta samman sådana styrelser har diskuterats. Frågan har varit om de bör bestå av enbart förtroendevalda, av enbart företrädare för intressegrupper – vid en skola t. ex. lärare, övrig personal, elever och föräldrar – eller av både förtroendevalda och företrädare för intressegrupper.

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

Om det tredje alternativet, s. k. blandade organ, bör kunna tillämpas hänger enligt utredningen samman främst med vilka uppgifter som skall ligga på de lokala styrelserna.

Utredningen finner det självklart att de företagsdemokratiska strävanden som i dag gör sig gällande i samhället som helhet också skall komma till uttryck på den kommunala nivån. Olika vägar kan således diskuteras när det gäller de anställdas medverkan i lokala styrelser. F. n. prövas efter beslut av regeringen med stöd av lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd i några kommuner en modell som innebär att representanter för de anställda har rätt att närvara vid institutionsstyrelsernas sammanträden samt att delta i överläggningarna men inte i besluten.

En annan form som demokratiutredningen har övervägt inom alternativet blandade organ innebär att institutionsstyrelsen i huvudsak består av förtroendevalda och anställda med de förstnämnda i majoritet, att hela styrelsen väljs av kommunfullmäktige, att det därvid förutsätts att partierna nominerar serviceutnyttjare som har anknytning till institutionerna samt att de anställdas representanter nomineras av de fackliga organisationerna.

Frågan om de anställdas roll i detta sammanhang gäller emellertid, framhåller utredningen, i hög grad den principiella frågan om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. Frågan faller alltså inom ramen för det utredningsuppdrag som utredningen kommer att behandla i en senare utredningsetapp.

Sammanfattningsvis anser demokratiutredningen att kommunerna och landstingskommunerna skall kunna inrätta lokalstyrelser vid t. ex. skolor, daghem och ålderdomshem. Institutionsstyrelserna skall ha ansvaret för skötseln av institutionen och utgöra en kontaktlänk mellan medborgarna och den kommunala verksamheten. Lokala styrelser bestående enbart av förtroendevalda som väljs av kommunens fullmäktige stämmer enligt utredningen bäst överens med traditionella kommunaldemokratiska principer. Utredningen anser att ytterligare försöksverksamhet med denna modell bör bedrivas.

8.2.3 Omröstningar och opinionsundersökningar

Demokratiutredningen anser att grunden för en stark och medborgerligt förankrad kommunal styrelseform även i framtiden måste vara en väl utvecklad representativ demokrati. Ofta förekommande allmänna omröstningar eller andra liknande beredningsformer är enligt utredningens mening svåra att förena med kravet på en fungerande representativ styrelseform.

Något mera utbrett missnöje med det representativa systemet som sådant på det kommunala planet kan inte utläsas av tillgängligt material. Kraven på kommunala folkomröstningar torde enligt utredningen inte vara förankrade i någon utbredd opinion. Utredningen har dock prövat om det finns skäl att bredda underlaget för fullmäktiges och landstingets beredningsformer för att göra det möjligt att inhämta synpunkter under mera direkta former från medlemmar av kommunen eller landstingskommunen innan

beslut fattas.

Väsentliga förutsättningar för den representativa demokratin har enligt utredningen förändrats under senare år. Kommunerna har ökat i omfång och befolkningstal. Sambandet mellan rikspolitik och kommunalpolitik har framträtt starkare. Den kommunala långtidsplaneringen har ökat. Landstingskommunerna har fått ett större verksamhetsområde och deras uppgifter har expanderat starkt. Partiernas betydelse i det kommunala livet har, liksom valdeltagandet, ökat starkt.

Demokratiutredningen anser att den skisserade utvecklingen ytterligare understryker behovet av en väl fungerande och medborgerligt förankrad representativ styrelseform för kommuner och landstingskommuner. Men samhällsutvecklingen har även ökat kraven på breddade och mer mångsidiga former för ärendenas beredning. Utredningen föreslår, som framgår av det föregående, också en rad åtgärder i denna riktning. De förslag som syftar till att öka antalet förtroendevalda och underlätta deras arbetsmöjligheter torde enligt utredningen på ett avgörande sätt förbättra beredningsprocessen. Genom olika förslag vidgas partiernas möjligheter till utökade insatser på den lokala nivån. Utredningen föreslår också att den kommunala informationen förbättras. Vidare föreslås åtgärder för att stimulera medlemmarna i folkrörelserna och olika sammanslutningar till aktiva insatser i samhällsarbetet. De lokala organ som utredningen behandlar syftar till att just fånga upp de synpunkter och tendenser i folkopinionen som kraven på folkomröstningar oftast motiveras med.

Enligt utredningen bör åtgärder av detta slag prövas och utvärderas, innan man i kommuner och landstingskommuner överväger andra former för beredningen i riktning mot folkomröstningar.

Självfallet representerar varje alternativ till ett ökat direkt inflytande för den enskilde väljaren något av ett demokratiskt ideal, anför utredningen. En rad starka invändningar har dock rests mot omröstningar. De skulle kunna medföra att debatten om enstaka projekt blir lösryckt ur ett större sammanhang. Därmed finns stor risk för att den kommunala långtidsplaneringen försvåras. Avgränsning och formulering av väsentliga frågor för omröstning torde bli ett stort problem. Sammantaget får man, enligt demokratiutredningen, räkna med att omröstningar resulterar i en arbetskrävande och utdragen beredningsprocess. Risk finns för att kostnaden för en omröstning inte skulle stå i någon rimlig proportion till den ekonomiska betydelsen av den fråga som blir föremål för folkomröstning. Utredningen anser att tyngdpunkten i insatserna för att förbättra fullmäktiges beslutsunderlag bör ligga inom ramen för de övriga åtgärder som utredningen föreslår. Om man skall gå vidare i riktning mot mera direkta beredningsformer är däremot mycket tveksamt. Demokratiutredningen vill inte föreslå att något särskilt lagreglerat institut för kommunal folkomröstning eller andra dylika opinionsundersökningar införs.

Ett beslut av kommunfullmäktige att anordna en rådgivande kommunal

folkomröstning i valnämndens regi blir enligt utredningen olagligt. Men om en opinionsundersökning av i stort sett samma karaktär beslutas under delvis andra former och beteckningar möter inga rättsliga hinder. Kommunernas stora frihet att själva välja former för beredningen av ärenden ger således möjlighet för en kommun att fatta beslut om en omröstning som reellt inte skiljer sig från vad man kallar kommunal folkomröstning. I praktiken är rättsläget därför i viss mån oklart. För att oklarheten skall undanröjas föreslår utredningen en föreskrift om att fullmäktige resp. landsting får inhämta synpunkter från medlemmar av kommunen eller landstingskommunen som ett led i beredningen av ett ärende. Därvid skall om så behövs valnämnden kunna anlitas, om inte nämndens uppgifter i övrigt hindras därigenom.

I särskilda undantagsfall skall enligt utredningen upplysningar kunna inhämtas genom rådgivande omröstningar. Med hänsyn till svårigheten att bedöma storleksordningen och karaktären av problemen synes det lämpligt att i övrigt lämna formerna öppna. Det bör klart markeras att ansvaret för valet av beredningsform ankommer på fullmäktige resp. landstinget. Härigenom vill demokratiutredningen understryka vikten av att beslut om opinionsundersökningar inte bör ingå som något normalt led i beredningsprocessen. Det bör endast tillgripas i sällsynta undantagsfall. Det förutsätts, att fullmäktige och landsting i alla beredningssammanhang är ytterst noga med att iakttaga regler som tryggar medborgarnas krav på rättstrygghet, likställighet och integritet. Reell möjlighet att delta för alla som anmodas att yttra sig, garanterad rätt till anonymitet, och rätt till en jämbördig information är exempel på några grundläggande förutsättningar.

8.3 Kommunallagsutredningen

De uppgifter som enligt vad utredningen om den kommunala demokratin föreslår skall kunna anförtros åt kommundelsråd och andra lokala organ är enligt kommunallagsutredningen av sådan art att föreskrifter därom kan ges i reglementen. Motsvarande gäller i fråga om de lokala organens arbetsformer. På dessa punkter förutsätter förslaget inte lagstiftning.

Kommunfullmäktige kan, säger kommunallagsutredningen, i sin arbetsordning föreskriva att förslag från kommundelsorgan skall tas upp till behandling i fullmäktige, dvs. att förslag från dessa organ liksom förslag från kommunstyrelsen och övriga nämnder skall ha ovillkorlig anhängighetsverkan. Förslaget att kommunfullmäktige skall avgöra om kommundelsorganen skall ha initiativrätt hos fullmäktige föranleder därför inte något lagförslag från kommunallagsutredningen.

Kommunallagsutredningen anser det inte nödvändigt att i lag närmare definiera kommundelsorganen eller att ge dem en särskild benämning. Varje kommun får själv fastställa benämningen med hänsyn till organens funktion. Det är enligt utredningens mening därför tillräckligt att av lagen framgår

att kommundelsorgan kan finnas i kommun. I en bestämmelse härom bör anges att kommunfullmäktige kan tillsätta särskilda organ som har till uppgift att företräda invånarna i del av kommunen i angelägenheter som rör kommundelen.

Kommunallagsutredningen tar härefter upp frågan om kommunala folkomröstningar och opinionsundersökningar. I enlighet med förslaget från utredningen om den kommunala demokratin föreslår kommunallagsutredningen en bestämmelse som klargör att kommunfullmäktige och landsting som ett led i beredningen av ett ärende kan inhämta upplysningar om kommunmedlemmarnas synpunkter i frågan. Det är därvid tillräckligt, säger utredningen, att det framgår av motiven att synpunkter kan inhämtas även genom omröstningar.

8.4 Remissyttrandena

8.4.1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna ser i allmänhet positivt på demokratiutredningens inställning att det bör ankomma på kommuner och landstingskommuner att själva välja lämplig väg när det gäller att förbättra kontakterna mellan kommunerna och medborgarna. De tre alternativ som utredningen anger är dels fördjupad kommunikation via partier, andra folkrörelser, sammanslutningar och lokala grupper dels lokala organ, dels omröstningar och opinionsundersökningar. Även om olika remissinstanser betonar värdet av olika vägar olika starkt kan vissa tendenser urskiljas. Den övervägande delen av remissinstanserna understryker de politiska partiernas roll och värdet av att kommuner och landstingskommuner underlättar de lokala partiorganisationernas verksamhet. När det gäller förändringar i den kommunala organisationen som syftar till inrättande av lokala organ är en stor del av remissinstanserna tveksamma. Många betonar de svårigheter av olika slag som kan vara förenade med kommundelsråd eller institutionsstyrelser. En mindre del av den kommunala remissopinionen tillstyrker dock mer oreserverat inrättande av antingen kommundelsråd eller lokala styrelser. I fråga om omröstningar och opinionsundersökningar finns en stor tveksamhet mot en utbredd användning av sådana former för medborgarinflytande. Mindre delar av remissopinionen tillstyrker utredningens förslag eller tar bestämt avstånd från varje form av omröstningar.

Utöver de tre huvudalternativ som utredningen diskuterar har ett mindre antal remissinstanser även tagit upp vissa andra vägar för att skapa större kontaktytor och för att stärka kontakterna med kommunernas olika delar.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att förtroendevalda kontaktmän som funnits sedan en tid inom omsorgsstyrelsens verksamhetsområde bör prövas i större utsträckning.

Oskarshamns, Hultsfreds och *Orusts kommuner* framhåller betydelsen av regelbundna informationsmöten i kommundelarna, där medborgarna kan ställa frågor och framföra synpunkter till förtroendevalda. *Marks kommun* anser att kommundelsmöten bör hållas i varje kommundel eller ort av betydelse minst en gång under valperioden.

KDS och *kristen demokratisk ungdom* förordar reglebundet anordnade kommundelsstämmor. Till dessa inbjuds alla invånare i kommundelen. Därigenom kan kommunen stimulera till ett brett lokalt intresse för de kommunala frågorna, anser dessa organisationer.

Linköpings kommun förordar även stöd till stads- och kommundelsföreningar som tillkommit på frivillig grund.

8.4.2 Partier och andra folkrörelser

Betydelsen av att förbättra partiernas arbetsmöjligheter betonas av flertalet remissinstanser. I regel behandlas frågan ganska allmänt. Men genomgående förklarar sig landstingskommuner och kommuner beredda att satsa mer resurser på att ta fram underlag, ge utrymme för partiaktiviteter och i övrigt underlätta partiernas arbete.

Nordmalings kommun anser att det för mindre kommuner är lämpligast att vidareutveckla den reformväg som syftar till fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser och sammanslutningar.

Norrköpings kommun understryker partiernas uppgift att förmedla åsikter och uppfattningar till de förtroendevalda. *Karlskrona kommun* betonar samordningen mellan kommunens och partiernas information. *Åstorps kommun* understryker vikten av att partierna får bättre möjligheter via partistödet att föra ut information till medborgarna. I den information som kommunerna i dag själva ger ut är det enligt kommunen ofta svårt att få en klar bild av vilket parti eller vilka partier som har det politiska ansvaret. *Alvesta kommun* framhåller att en meningsfull debatt förutsätter att det finns alternativ. Det måste av både majoritet och minoritet uppfattas som ett gemensamt intresse att få olika alternativ belysta. Inte minst ett väl utformat partistöd är därför enligt kommunen av värde för den kommunala demokratin. *Svenska kommunförbundet* anser att tyngdpunkten i strävandena bör läggas vid att ge partierna ökade möjligheter att vidga medborgarkontakterna.

Demokratiutredningens rekommendation att kommuner och landstingskommuner skall tillhandahålla faktamaterial som kan utnyttjas i partiarbetet understryks av bl. a. *universitetskanslersämbetet* samt *Hallands, Jönköpings* och *Blekinge läns landstingskommuner.*

Reaktionen på utredningens principdiskussion och rekommendationer i fråga om folkrörelserna är överlag positiv. Remissinstanserna anser att det är väsentligt att intressera det lokala föreningslivet för de kommunala frågorna. *Svenska kommunförbundet* uttalar sig positivt om en utveckling av

det samarbete mellan kommuner och folkrörelser som redan etablerats på många håll. Bland de folkrörelser som yttrat sig är inställningen mycket positiv till utredningens förslag. *Degerfors, Lindesbergs* och *Pajala kommuner* anser att större klarhet behövs i fråga om hur de praktiska kontakterna med föreningslivet skall ske.

En mindre del av remissinstanserna framhåller även som sin mening att ett långt utvecklat system med remissförfarande och samråd kan få negativa effekter på effektiviteten. *Vaggeryds, Oxelösunds, Linköpings, Eda, Tranås* och *Kalix kommuner* anser att det föreligger risk för tungrodd administration. *Kungälvs kommun* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* anser med hänsyn till risken för fördröjning att endast principiella frågor bör tas upp i referensgrupper och bli föremål för remissförfarande. *Hultsfreds kommun* är positiv till ett utökat remissförfarande och anser med hänvisning till risk för byråkratisering och förlängd behandlingstid att frågan bör avgöras från fall till fall.

Ett litet antal remissinstanser tar upp vad ökade insatser för att underlätta folkrörelsernas deltagande kan betyda från principiell och praktisk synpunkt för partierna. *Karlskrona kommun* anser att remissförfarande inte bör förekomma till intressegrupper "såvitt inte särskilda förutsättningar föreligger". *Mörbylånga kommun* anser att det finns risk för att den representativa demokratin urholkas. *Årjängs kommun* är synnerligen tveksam till ökat inflytande genom utvidgat remissförfarande, konferenser med intresseorganisationer, tillskapande av kommundelsråd m. m. Det måste enligt kommunen ankomma på de politiska partierna att via sina förtroendevalda kanalisera de åsikter som finns bland organisationer och enskilda.

Landstingsförbundet anser att åtgärderna i första hand bör inriktas på de politiska partierna, konferenser m. m. Förbundet förordar viss återhållsamhet med permanenta samrådsorgan.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet anser att intressegruppers inflytande främst bör kanaliseras den politiska vägen. Kommunalt förtroendevalda i olika föreningar kan utgöra kontaktpersoner. Förbundet förordar därför försiktighet med att inrätta organ som är direkt knutna till intressegrupper.

Folkrörelserna är genomgående positiva till ett ökat deltagande i kommunala frågor. De tillstyrker remissförfarande, konferenser, muntliga samråd m. m. *ABF* och *Kooperativa förbundet* understryker betydelsen av att folkrörelserna får tillgång till faktamaterial. *Förbundet vi unga* och *Sveriges kristna ungdomsråd* understryker betydelsen av att organisationerna får god tid på sig och att diskussionsmaterialet är överskådligt och pedagogiskt utformat.

Några folkrörelser tar upp frågan om huvudmannaskapet för olika verksamheter. *Folkparkernas centralorganisation* saknar i betänkandet ett principiellt resonemang om möjligheterna för folkrörelser att överta ansvar och drift av viss kommunal verksamhet. *Folkets husföreningarnas riksorganisation* anser att huvudmannaskapet för så många verksamheter som möjligt bör läggas hos folkrörelserna. *Riksidrottsförbundet* anser att idrotten så långt möj-

ligt själv skall svara för idrotts- och friluftsliv, dock med avsevärt stöd – ekonomiskt och i övrigt – från kommunerna.

Folkparkernas centralorganisation påpekar att samrådsorgan inte får leda till att naturliga kontaktytor mellan olika organisationer och de studieförbund till vilka de är anslutna försvagas. Det får heller inte leda till att verksamheten övertas av den kommunala förvaltningen.

IOGT–NTO påpekar att de s. k. ungdomsråd som tidigare inrättades för att tillgodose ungdomens fritidsliv efter hand har utvecklats till kommunala organ. Därmed har nya behov av verkliga samrådsorgan uppstått.

Kooperativa förbundet betonar de kommunala konsumentnämndernas roll. Till dessa nämnder bör referensgrupper med folkrörelseanknytning knytas.

Sveriges kristna ungdomsråd förordar att ett kommunalt organ, lämpligen fritidsnämnden ges i uppdrag att svara för kontakterna med folkrörelserna.

Sveriges frikyrkoråd anser att det bör inrättas ett särskilt kontaktorgan för att etablera ett fast samarbete mellan de kristna samfunden och kommunerna. Ett sådant organ skulle kunna sammanträda ett par gånger årligen. Sveriges frikyrkoråd anser även att informationskonferenser bör anordnas för folkrörelsernas funktionärer.

Statens kulturråd framhåller att insatser av teater- och musikgrupper och grupper som arbetar med foto, film, bild och utställningsverksamhet bör kunna spela en viktig roll för att göra den kommunala demokratin mer levande. Kommunernas kulturpolitiska insatser får därigenom ytterligare en motivering – att bidra till den kommunala debatten. Ekonomiska resurser, lokaler och utrustning för kulturell verksamhet blir förutsättningar för att aktivera debatten.

Socialstyrelsen understryker betydelsen av att utveckla dialogen med grupper som är beroende av verksamheter inom socialvården samt hälso- och sjukvården, t. ex. handikapp- och pensionärsorganisationer.

Folkrörelsernas möjligheter att medverka i uppsökande verksamheter till resurssvaga grupper behandlas bl. a. av *socialstyrelsen* som ställer sig positiv till sådan verksamhet som inriktar sig på organisationernas medlemmar. Styrelsen anser dock att organisationerna inte kan överta de sociala och medicinska myndigheternas ansvar, vilket gäller alla medborgare. *MS-förbundet* betonar handikapporganisationernas roll och anser att nya former för ekonomiskt stöd måste övervägas.

Invandrarverket föreslår att flera olika vägar prövas för samarbete med folkrörelserna. Verket föreslår att ett invandrarråd knyts till det kommunala organ där invandrarfrågorna förankrats, t. ex. kommunstyrelsen, informationsnämnd eller invandrarnämnd. Utfrågningar eller enkäter kan anordnas antingen med representanter för olika nationaliteter eller i speciella frågor.

Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO) anser att även andra organisationer än folkrörelser bör uppmärksammas och framhåller SHIO:s 400 hantverks- och industriföreningar. För närvarande informeras företag med mer än 50 anställda genom informationssystemet "Företag – samhälle".

För mindre företag bör informationen enligt SHIO gå över företagens organisationer.

Ett litet antal remissinstanser har behandlat kontakterna mellan kommuner och lokala opinionsgrupper. *Kungsbacka kommun* anser att det är viktigt att även lokala opinionsgrupper och andra sammanslutningar erhåller en fullgod information i sådana frågor som särskilt intresserar dem. Deras synpunkter bör kanaliseras till de förtroendevalda, så att deras krav kan vägas mot varandra och mot andra krav. *Tranås kommun* påpekar att partierna måste få sådana ekonomiska resurser att de kan utöka kontaktverksamheten till olika typer av aktionsgrupper t. ex. byalag.

Västerviks kommun är tveksam till att bygga ut kontaktytor med tillfälliga lokala opinionsgrupper. Dessa grupper har enligt kommunens erfarenhet begränsade möjligheter att bidra med allmängiltiga och konstruktiva förslag med hänsyn till att de oftast grundar sin verksamhet på mycket speciella intressen och till att de ofta saknar den överblick som fordras för att väga olika önskemål mot varandra.

8.4.3 Övergripande kommundelsorgan

Praktiskt taget alla remissinstanser instämmer i demokratiutredningens mening att kommundelsorgan (kommundelsråd) skall vara frivilliga och att kommunerna själva skall bestämma arbetsformerna. Remissbilden är i övrigt mer splittrad än i flertalet andra frågor. Flertalet remissinstanser tillstyrker fortsatt försöksverksamhet men i övrigt är remissopinionen delad. En relativt stor grupp av remissinstanserna redovisar en markerat tveksam inställning till lokala organ och anför som grund för detta en rad skäl av principiell och praktisk natur. En annan relativt stor grupp av remissinstanser förordar mer långt gående alternativ genom att råden enligt deras uppfattning bör ges förvaltande uppgifter, utses i direkta val m. m.

Ett fåtal landstingskommuner har berört frågan. *Stockholms läns landstingskommun* anser att för vissa av landstingskommunens verksamheter kan en decentraliserad förvaltning i form av lokala organ vara möjlig. Exempel på detta är hälso- och sjukvårdsnämndens lokala förvaltning. Det är naturligt att i frågor med lokal anknytning inhämta kommunernas synpunkter. I en reservation till *Göteborgs och Bohus läns landstingskommuns* yttrande föreslås att det s. k. primärvårdsområdet tas som utgångspunkt för en mer decentraliserad förvaltningsorganisation. Enligt reservationen ses en politiskt vald styrelse för primärvårdsområdet som ett alternativ till institutionsstyrelse och kommundelsråd. En modell där styrelsen även får vissa samarbetsuppgifter mellan kommun och landstingskommun bör enligt reservationen utvecklas och prövas i försöksverksamhet.

Vissa av de kommuner som är tveksamma till kommundelsråd anser att de uppgifter som organen skulle kunna ha i stället bör handhas av de lokala partiföreningarna. Lokala kommunala organ kan enligt deras mening

även splittra den politiska ledningen och förstärka motsättningarna mellan olika kommundelar. Synpunkter med den inriktningen har framförts av bl. a. *Sundbybergs, Älvkarleby, Alvesta, Hagfors, Sandvikens, Osby* och *Eskilstuna kommuner. Avesta kommun* anser att det lokala inflytandet i stället skall tillgodoses genom att de politiska partierna i sina nomineringar tar hänsyn till behovet av företrädare inom kommunens olika delar.

En grupp av framför allt mindre och medelstora kommuner anser att kommundelsorgan kan vara lämpliga i kommuner med stor yta eller stor befolkning men att det för deras egen del knappast är aktuellt att inrätta kommundelsråd. Bland dessa kommuner finns *Alvesta, Håbo, Emmaboda, Vaggeryds, Tingsryds, Tomelilla, Mörbylånga, Skara, Munkfors, Vindelns, Vännäs, Årjängs, Storfors* och *Arboga kommuner. Gislaveds kommun* anser att försöksverksamhet kan vara aktuellt i kommuner med 50–60 000 invånare. *Robertsfors kommun* anser att frågan om kommundelsorgan inte har direkt aktualitet i små kommuner, eftersom den geografiska spridningen av mandaten ger de flesta orter representation.

En annan grupp kommuner som ställer sig tveksamma till kommundelsråd gör det framför allt av effektivitetsskäl. *Sölvesborgs, Torsby, Örnsköldsviks* och *Lunds kommuner* anser att en sådan organisation leder till en ökad belastning på förvaltningen och medför risk för byråkrati och fördröjning. *Värnamo kommun* anser att sådana organ kan leda till en olycklig uppdelning av den kommunala förvaltningen. *Halmstads kommun* anser att de kan föranleda kompetenskonflikter.

Åstorps kommun avvisar kommundelsråd med motiveringen att de inte kommer att få den överblick som är nödvändig för att man skall kunna göra de prioriteringar som är bäst för kommunen i dess helhet. *Söderhamns kommun* ställer sig tveksam till kommundelsråd, eftersom de lätt kan upplevas som en fullmäktigeförsamling för en del av kommunen och på det sättet motverka demokratiutredningens rekommendation att kommunfullmäktiges ställning bör stärkas.

Några av de kommuner som har bedrivit försöksverksamhet med kommundelsråd redovisar en relativt tveksam inställning. *Jönköpings kommun* anför mot bakgrund av sina erfarenheter att kommunen intar en något mer restriktiv hållning till lokala organ än utredningen. Enligt kommunen har det varit svårt att finna meningsfulla uppgifter åt de råd som inrättats i Jönköping. Enligt *Eksjö kommun* har erfarenheterna av en försöksverksamhet med kommundelsråd i kommunen varit negativa.

Svenska kommunförbundet understryker frivilliglinjen beträffande lokala organ. Förbundet pekar på att erfarenheterna av de kommundelsorgan som hittills inrättats visar att kommundelsorganen haft obetydliga kontakter med politiska partier, övriga folkrörelser och organisationer. Förbundet finner att kommundelsorgan som fungerar vid sidan av de opinionsbildande organisationer som har att ta ett samlat ansvar för hela kommunområdet kan bli till mer skada än nytta vid uppbyggandet av en fungerande kommunal

demokrati. Kommundelsorganen kan vidare medföra att beslutsprocessen fördröjs.

Ett mindre antal kommuner har en negativ attityd till kommundelsorgan utan att det klart framgår om de avstyrker demokratiutredningens förslag om fortsatt försöksverksamhet. *Hallsbergs, Hedemora* och *Krokoms kommuner* anser sålunda att kommundelsorgan ej bör förekomma. *Arjeplogs kommun* anser att det inte föreligger tillräckliga motiv för inrättande av kommundelsråd, om man istället får en ökad aktivitet inom partierna och ett vidgat deltagande från folkrörelserna. *Boxholms kommun* anser att ett system med kommundelsorgan inte är förenligt med en representativ demokrati. *Kiruna kommun* anser att det med nuvarande förutsättningar i lagstiftning m. m. inte finns tillräckligt meningsfulla uppgifter för kommundelsorgan.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att övervägande skäl talar mot kommundelsorgan. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att det föreligger risk för att kommundelsorganen får karaktären av "diskussionsklubb" vilket medför svårigheter att hålla intresset vid liv.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet påpekar att kommundelsråd kräver resurser och medför risk för "bypolitik". Som en negativ följd ser förbundet även att skiljelinjerna mellan partierna blir mindre klara.

Sammanlagt ett tjugotal remissinstanser avstyrker utredningens förslag om fortsatt försöksverksamhet med kommundelsorgan. Till dem hör *Östergötlands läns landstingskommun* och *länsstyrelsen i Kronobergs län* samt *Södertälje, Nyköpings, Oxelösunds, Linköpings, Motala, Norrköpings, Åtvidabergs, Alvesta, Lessebo, Torsås, Kristianstads, Helsingborgs, Landskrona, Lysekils, Hällefors, Surahammars* och *Lycksele kommuner.*

Oskarshamns kommun avvisar bestämt lagregler om kommundelsråd och den politiska sammansättningen i sådana råd. Förutom att kommundelsråd lätt leder till kompetenskonflikter i förhållande till de ordinarie nämnderna innebär systemet enligt kommunen en påbyggnad av den kommunala förvaltningen som i många avseenden försvårar verksamheten och gör den svår att överblicka. Kommunen framhåller i stället betydelsen av regelbundna informationsmöten i kommundelarna där medborgarna kan framföra frågor och synpunkter till de förtroendevalda.

En stor grupp remissinstanser, främst kommuner, anser att kommundelsorganen bör ges mer långtgående uppgifter, att deras sammansättning bör avspegla den politiska strukturen i kommundelen och att de bör väljas i direkta val. I allmänhet anser dessa remissinstanser att kommundelsorganen bör vara frivilliga. *Sigtuna kommun* anser dock att de bör vara obligatoriska men att kommunen bör bestämma arbetsformerna. Enligt *centerns kvinnoförbund* bör kommundelsorgan finnas i alla kommuner. Om kommundelorgan inrättas bör de finnas i hela kommunen, anför *centerns ungdomsförbund.*

I *Skövde kommun* finns fem kommundelsråd. Kommunen anser att deras verksamhet har varit värdefull och att den bör vidareutvecklas. Utredningens

förslag om ökade uppgifter och resurser för kommundelsorganen tillstyrks av *Sigtuna, Uppsala* och *Umeå kommuner*.

Centerns ungdomsförbund förordar att en möjlighet införs att ge kommundelsorganen en omfattande beslutanderätt i frågor som rör kommundelen. Utvecklingen mot en ökad sektorisering har enligt *statskontoret* gjort det svårare för den enskilde att orientera sig i den kommunala verksamheten. Statskontoret anser därför att det bör vara möjligt att delegera beslutanderätt i ärenden som rör kommundelen från kommunallagsreglerad nämnd till kommundelsorgan.

Botkyrka, Huddinge, Nacka, Tyresö, Vaxholms, Vallentuna, Strängnäs, Vetlanda, Kalmar, Vimmerby, Vellinge, Göteborgs, Uddevalla, Borås, Vara, Vansbro, Åre och *Umeå kommuner* samt *folkpartiets kvinnoförbund* och *moderata samlingspartiets kvinnoförbund* anser att kommundelsorganen bör kunna ges förvaltande uppgifter. *Huddinge* och *Umeå kommuner* anser att motsvarande bör gälla i fråga om verkställighetsuppgifter. Kommundelsorganens uppgifter bör enligt *Danderyds kommun* avse endast rådgivning och information. Enligt *Huddinge, Uppsala, Göteborgs* och *Umeå kommuner* bör kommundelsorgan kunna utgöra styrelse för kommunal anläggning i kommundelen.

I *Haninge kommun* har frågan om s. k. kommundelsnämnder utretts. Förslag om försöksverksamhet har lagts fram som innebär att kommundelsnämnder byggs upp med stöd av möjligheten att inrätta dels sociala distriktsnämnder, dels särskild styrelse för grupper av institutioner inom den sociala distriktsnämndens geografiska område. Vidare förutsätts att samma personer väljs att utgöra såväl social distriksnämnd som styrelse för de inom området befintliga institutionerna. Den gemensamma styrelsen har då möjligheter att dels samordnat utöva de beslutsfunktioner som inryms i bestämmelserna om institutionsstyrelse och social distriktsnämnd och dels fungera som rådgivande och beredande organ inom området i övriga frågor av specifikt lokalt intresse.

Haninge kommun anser att utredningen borde ha prövat möjligheten att medge att lokala nämnder inrättas utan att konflikt uppstår med det odelade ansvarets princip. Enligt kommunen kan man tänka sig en ny typ av fakultativa nämnder med samma befogenheter som andra sådana nämnder utan befogenhet att göra framställningar hos kommunfullmäktige. Dessa nämnder skulle i praktiken kunna underordnas en central nämnd och fungera på grundval av delegation från denna. Kommunen anser att frågan bör upptas till prövning i anslutning till bl. a. försöksverksamheten med institutionsstyrelser.

Kommundelsorganen bör enligt *Vimmerby kommun* ha en sådan politisk förankring att de kan sägas avspegla den politiska strukturen i kommundelen. Av samma mening är *Botkyrka, Vallentuna, Strängnäs, Ljungby, Vetlanda, Svalövs, Vellinge, Göteborgs, Uddevalla, Borås, Ulricehamns, Vara* och *Vansbro kommuner*. *Upplands-Bro kommun* anser däremot att det inte bör vara möjligt att låta ett kommundelsorgan avspegla kommundelens politiska struktur.

Direkta val till kommundelsorganen förordas av *Nacka, Tyresö* och *Åre kommuner* samt *centerns ungdomsförbund. Strängnäs, Vetlanda, Uddevalla, Vara* och *Vansbro kommuner* förordar försök med direkta val. På sikt bör enligt *Vallentuna, Tierps, Uppsala, Vetlanda, Uddevalla, Borås* och *Umeå kommuner* kommundelsorganen utses genom direkta val. Övergångsvis kan indirekta val accepteras, anför *Vindelns* och *Vännäs kommuner*. Förutsättningarna för direkta val bör dock undersökas närmare. *Centerns kvinnoförbund* anser också att indirekta val kan vara tänkbara under en övergångsperiod. Detta förutsätter dock att kommundelsorganen ändå ges en sådan sammansättning att de återspeglar den politiska strukturen i kommundelen.

Sollentuna kommun delar utredningens uppfattning att kommundelsorganen bör utses av kommunfullmäktige.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att ledamöterna i kommundelsorganen bör ha anknytning till kommundelen och att föreskrift därom bör ges i lag. Kommundelsorganen bör ha förankring i kommunstyrelsen, anför *Dals-Eds kommun*. En av ledamöterna i varje kommundelsorgan bör därför också vara ledamot i kommunstyrelsen. Representanter för kommundelsorganen bör enligt *Göteborgs kommun* ha rätt att vara närvarande vid facknämndernas sammanträden.

De konkreta rekommendationer som utredningen lagt fram om kommundelsrådens praktiska arbete behandlas av relativt få remissinstanser. Utredningens rekommendation om att kommundelsorganen i de kommuner där de inrättas bör ges ökade uppgifter och utökade resurser i förhållande till vad som vanligen varit fallet tillstyrks av de remissinstanser som yttrar sig.

Utredningens rekommendation att kommunerna bör ges rätt att ange i reglemente att kommundelsorgan skall kunna anhängiggöra frågor i kommunfullmäktige tillstyrks av flertalet kommuner som yttrat sig i frågan. Avvikande mening redovisas av *Skövde, Sigtuna* och *Örebro kommuner*. Skövde kommun anser att ärenden i första hand bör anhängiggöras via styrelser och nämnder, partiorganisationer och ledamöter i fullmäktige. *Stockholms kommun* anser att det kan ifrågasättas om fullmäktige enligt gällande lag fritt kan besluta att kommundelsorgan skall tillerkännas initiativrätt trots att de inte kan anses vara nämnder. Kommunen anser att en sådan tolkning är en ändring i sak av rättsläget.

Rekommendationen att kommunerna i reglementen bör ange att vissa frågor skall och andra bör remitteras till kommundelsråden tillstyrks av *Umeå kommun*. *Kommunförbundet* anser att utredningen borde ha belyst varför kommundelsorganen där de inrättats inte redan i dag har den ställning i remissarbetet som utredningen rekommenderar.

Rekommendationen att kommundelsorganen bör bestå av 15–20 ledamöter i större områden tillstyrks av flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan. Vissa avvikande meningar kan dock noteras. *Täby kommun* anser att antalet är onödigt stort och *Örkelljunga kommun* ifrågasätter om kom-

mundelsråden kan bli funktionsdugliga med så många ledamöter. *Örebro kommun* anser att bedömningen helt bör tillkomma kommunfullmäktige. *Svenska kommunförbundet* har ingen erinran mot utredningens rekommendation.

8.4.4 Lokala styrelser vid kommunala institutioner

Flertalet remissinstanser tillstyrker fortsatt försöksverksamhet med institutionsstyrelser enligt demokratiutredningens förslag. Till dessa remissinsatser hör *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*. De erfarenheter som hittills kunnat göras talar dock enligt Landstingsförbundet i huvudsak mot institutionsstyrelserna.

Hallsbergs kommun anser att det med hänsyn till behovet av att öka antalet förtroendeuppdrag är lämpligt att inrätta lokala styrelser vid kommunala institutioner. *Sandvikens kommun* anser att institutionsstyrelserna bör ha goda förutsättningar att stimulera den demokratiska processen. *Borlänge kommun* anser att försöksverksamhet med institutionsstyrelser bör bedrivas. I det syftet har Borlänge kommun startat en försöksverksamhet med institutionsstyrelser för bl. a. daghem, ålderdomshem och idrottsanläggningar som lett till att närmare 300 nya människor engagerats i de kommunala beslutsprocesserna. Kommunen anför att det är fullmäktiges förhoppning att verksamheten kommer att leda till att kommuninvånarna ges en möjlighet att mer direkt föra fram synpunkter och krav till de förtroendevalda.

Finspångs kommun anser att de hittills vunna erfarenheterna av försöksverksamhet med institutionsstyrelser i Finspång tyder på att tanken med institutionsstyrelser är riktig.

Västerviks kommun anser att institutionsstyrelser bör få konkreta frågor att arbeta med. Detta bör enligt kommunen öka motivationen för styrelseledamöterna. Styrelsen kan utgöra en bra kontakt mellan gästerna på en institution, deras anhöriga och den centrala nämnden. En lokal idrottsplatsstyrelse kan förmedla kontakten mellan brukare och fritidsnämnd.

Många av de remissinstanser som tillstyrker ger dock uttryck för tveksamhet. Tveksamheten motiveras framför allt av att det finns risk för splittring av den kommunala förvaltningen med minskad effektivitet som följd. Många pekar på svårigheter vid budgetbehandling och när det gäller att urskilja ansvar och kompetens. Ett annat skäl för tveksamhet är att ansvarsområdet kan bli alltför litet för att verksamheten skall bli meningsfull. För det tredje anför många remissinstanser att de anställdas och nyttjarnas roll är ofullständigt utredd. Många remissinstanser anser sig ha svårt att acceptera utredningens modell med enbart kommunalt förtroendevalda som ledamöter i styrelserna.

Effektivitetsaspekten tas upp av bl. a. *Stockholms läns landstingskommun*, som understryker att inrättandet av institutionsstyrelser eller liknande organ

inte får medföra en ytterligare tidsfördröjning. Huvudlinjen måste därför vara att dessa styrelser skall fungera som beslutsorgan.

Bollnäs kommun förordar en lagändring som ger möjlighet att lägga större konkret ansvar på institutionsstyrelser utan att de behöver bli fristående nämnder. *Ljungby kommun* anser att vissa beslutsfunktioner bör överföras från den centrala nämnden till lokalstyrelserna. Beslutsfunktionen bör förenas med budgetansvar. Kommunen framhåller även betydelsen av att den centrala nämnden formulerar de långsiktiga målen och fastställer verksamhetsplaner. Flerårsbudgeten bör enligt kommunen bli grundläggande i samspelet mellan den centrala nämnden och den lokala styrelsen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att det är de medmänskliga aspekterna som ligger i förgrunden. Vid vissa vårdinstitutioner är det sålunda av betydelse att klienter och patienter får tillfälle att till en lekmannastyrelse framföra synpunkter på exempelvis vården, kostförhållandena, servicen, fritiden, förströelsemöjligheterna, terapiverksamheten etc. Utredningens förslag innebär att försöksverksamheten skall fortsätta utan lagreglering, vilket medför att institutionsstyrelserna även fortsättningsvis blir fristående fakultativa nämnder. De skall således inte utgöra underorgan till den nämnd som institutionen sorterar under, vilket i det praktiska arbetet medför ömtåliga gränsdragningsproblem mellan lokalstyrelsen och den centrala nämnden. Länsstyrelsen anser för sin del att man bör sträva efter en konstruktion där lokalstyrelsen skall vara underordnad facknämnden och inte heller ha befattning med budget och ekonomi.

Torsby och *Kungälvs kommuner* anser att styrelserna kan vara värdefulla som informations- och kontaktorgan men pekar på svårigheter i att tilldela dem förvaltningsuppgifter. Liknande synpunkter anförs av *Eskilstuna kommun*, *Tyresö* och *Vara kommuner* anser att institutionsstyrelser kan vara ett komplement till kommundelsorgan. *Katrineholms kommun* anför stor tveksamhet men förordar institutionsstyrelser framför kommundelsorgan.

Upplands-Väsby, *Trelleborgs*, *Örnsköldsviks*, *Umeå*, *Krokoms* och *Kalix kommuner* anser att institutionsstyrelserna kan leda till splittring av förvaltningen, kompetenskonflikter och minskad effektivitet.

Upplands-Bro kommun understryker att nämndernas ansvar inte får urholkas. *Landskrona kommun* anser att institutionsstyrelser kan leda till en svårhanterlig förvaltning och förordar därför ytterligare försök och diskussion i partierna. *Åstorps* och *Lysekils kommuner* anser att institutionsstyrelser i vissa fall kan vara lämpliga men att det gäller att se till att inte antalet blir oproportionerligt stort.

Örebro läns landstingskommun anför tveksamhet mot institutionsstyrelser med hänsyn till att tendensen går från institution mot funktion när det gäller att organisera förvaltningen. *Skaraborgs läns landstingskommun* anser att frågan om försöksverksamhet bör vara beroende av organisationsformen och sambandet med personalinflytandet. *Hallands läns landstingskommun* påpekar att det f. n. fordras statligt godkännande för att inrätta institutionssty-

relser inom gymnasiesektorn. *Sollentuna* och *Surahammars kommuner* anser att frågan behöver övervägas ytterligare.

En allmänt kritisk inställning redovisas av *Eslövs, Höörs, Ystads, Munkfors, Ljusnarsbergs, Dals-Eds, Emmaboda* och *Örebro kommuner*. De motsätter sig emellertid i regel inte fortsatt försöksverksamhet men ifrågasätter behovet och anser det vara oklart vilka uppgifter som skall ligga på styrelserna.

Vissa remissinstanser betonar att ansvarsområdet måste vara tillräckligt stort.

Socialstyrelsen anser att redovisningen av pågående försöksverksamhet inte gör det troligt att det föreligger tillräckligt beslutsutrymme vid ålderdomshem och daghem. Basen för det politiska ansvarsutkrävandet är att det föreligger sådana uppgifter. Styrelsen anser därför att även andra alternativ bör övervägas innan ställning tas till de lokalstyrelser som utredningen rekommenderar. Bl. a. anser socialstyrelsen att institutionsstyrelser med ett bredare ansvarsområde bör övervägas. Socialstyrelsen motsätter sig vidare förändringar som innebär att förtroenderåd vid ålderdomshem får minskade möjligheter att fundera. Enligt socialstyrelsens bedömning finns det starka skäl som talar för att frågan om institutionsstyrelser inom styrelsens verksamhetsområde övervägs ytterligare och att även andra alternativ att engagera medborgaren i verksamheten prövas. Därvid bör klargöras hur personalens förhållanden påverkas och vad förslagen innebär för de grupper som utnyttjar den aktuella verksamheten.

Gislaveds kommun anser att det måste vara fråga om verkligt stora enheter om särskilda styrelser skall inrättas. Värdet ligger enligt kommunen i att personalinflytandet och personalinformationen kan förbättras. *Värmdö kommun* anför liknande synpunkter. *Årjängs kommun* anser det inte vara befogat att i små kommuner inrätta lokala styrelser vid kommunala institutioner. Antalet institutioner av varje slag är litet och varje institution är inte större än att ansvarig nämnd har grepp om verksamheten.

Avesta kommun avvisar förslaget om försöksverksamhet med motiveringen att om fler förtroendevalda skall engageras måste det ske i uppgifter av väsentlig betydelse. Det anses inte bli fallet i institutionsstyrelser.

Svenska kommunförbundet tillstyrker utredningens förslag men pekar på en rad problem som enligt förbundet måste lösas. Det gäller gränsdragningen mot den centrala nämnden och samordningen när flera styrelser inrättas inom samma nämndområde. Andra problem är likställighetskravet i förhållande till behovet av handlingsutrymme för styrelsen, effekterna på beslutsprocessen och behovet av ekonomiska och personella resurser. Slutligen pekar förbundet på anknytningen till de företagsdemokratiska strävandena.

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister anser att det är svårt att få tankegångarna om lokala styrelser att harmoniera med det odelade ansvarets princip och anför att svårigheter kan uppkomma när det gäller samordningen och kravet på likartad servicekvalitet. Därtill kommer administrativa problem. *Kammarkollegiet* anser att det kan finnas risk för att

det uppstår svårigheter för den ansvariga nämnden att leda och ta ansvar för verksamheten. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* pekar på problem i samband med avgränsningen till andra organ. *SSK-utredningen* anser att demokratiutredningen inte har uppmärksammat att en och samma anläggning kan inrymma institutioner som sorterar under olika nämnder och styrelser. Det kan t. ex. gälla en skolanläggning, till vilken förlagts biblioteksfilial, fritidsgård, sport- och simhall osv. SSK-utredningen föreslår att det prövas om en gemensam styrelse är lämplig även med centralt bibehållen uppdelning på flera nämnder och styrelser. SSK-utredningen understryker att eventuella lokalstyrelser i skolorna inte skall ta över ansvar som i dag vilar på personal och elever.

Vissa remissinstanser pekar på alternativ eller kommer med egna förslag. *Älvsborgs län landstingskommun* anser att direktioner för sjukvårdsdistrikt kan ge en bättre lokal förankring. *Västmanlands läns landstingskommun* anser att en gemensam styrelse bör kunna inrättas för flera institutioner. *Jämtlands läns landstingskommun* framhåller tanken på kontaktmän inom inrättningarna. I detta förslag instämmer även *Västernorrlands läns landstingskommun*. Landstingskommunen föreslår en försöksverksamhet med förtroendevalda kontaktmän.

Flens kommun anser att referensgrupper och lokala samrådsorgan kan utgöra alternativ. *Uddevalla kommun* erinrar om de s. k. förtroenderåd som finns vid vissa ålderdomshem. *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund* förordar ytterligare försöksverksamhet även med förtroenderåd, samrådsgrupper och distriktsnämnder.

Vaxholms, Nyköpings, Åtvidabergs, Sävsjö, Mörbylånga, Helsingborgs, Mellerud, Hällefors, Avesta och *Kramfors kommuner* avstyrker förslaget om fortsatt försöksverksamhet med institutionsstyrelser.

Flertalet remissinstanser accepterar demokratiutredningens modell i fråga om institutionsstyrelsernas sammansättning. Men många remissinstanser tar upp de anställdas och nyttjarnas roll i institutionsstyrelserna. I många fall uttrycks önskemål om att utredningen i nästa etapp skall överväga även andra alternativ.

Västmanlands läns landstingskommun anser att de anställda bör vara representerade i styrelserna. Liknande synpunkter framförs av *Älvkarleby kommun*. *Statskontoret* betonar frågan om serviceutnyttjarnas ställning.

Hudiksvalls kommun anser att de samrådsorgan för ålderdomshem, som finns i kommunen bör utvärderas innan ställning tas till den typ av institutionsstyrelse som utredningen föreslår. Samrådsorganen är sammansatta av förtroendemän, personal och pensionärer.

Upplands-Bro kommun anser att personalrepresentanter bör kunna adjungeras till institutionsstyrelserna. *Halmstads kommun* ställer sig frågande inför personalens och "allmänhetens" representation. *Arboga kommun* anser att både förtroendevalda och företrädare för intressegrupperna bör ingå. *Ulricehamns kommun* anser att både förtroendevalda och intressegrupper bör

vara representerade men valda av fullmäktige. *Järfälla* och *Örkelljunga kommuner* biträder inte utredningens uppfattning om enbart politiskt sammansatta styrelser. *Svenska kommunförbundet* anser att anknytningen till de företagsdemokratiska strävandena är otillräcklig.

Vissa remissinstanser anför avvikande mening när det gäller vilket organ som skall utse institutionsstyrelsernas ledamöter. *Tingsryds kommun* anser att styrelserna bör väljas av den nämnd som har ansvaret för verksamheten. *Lindesbergs kommun* anser att detta kan medverka till att intresse och ansvarskonflikter undviks. *Degerfors kommun* anför liknande synpunkter.

SACO/SR anser att utredningens förslag inte ger något betydande inflytande för de anställda. *LO* varnar för politisk byråkratisering. Frågan kan enligt LO inte avgöras åtskild från frågan om de kommunalanställdas medbestämmande. *Svenska kommunalarbetareförbundet* anser att det inte finns behov av ytterligare en politisk nivå. *TCO* ansluter sig till demokratiutredningens ståndpunkter men framhåller vikten av att s. k. blandade organ övervägs förutsättningslöst i utredningens fortsatta arbete. *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund* betonar de anställdas och konsumenternas inflytande. *Socialdemokratiska kvinnoförbundet* anför tveksamhet med hänsyn till att gränsen mellan politiskt inflytande och personalinflytande är oklar. Först när detta utretts kan försöken fortsätta. Ansvarsområdet måste fastställas. I annat fall kan dessa styrelser enligt förbundets mening öka avståndet mellan personal och beslutsfattare. *SSU* förordar helt politiskt sammansatta styrelser, men förbundet menar också att en försöksverksamhet bör inledas, där folkrörelser med verksamhet som anknyter till institutionen får utse ledamöterna i styrelsen. Det skulle exempelvis kunna gälla pensionärsorganisationer för ålderdomshem och handikapporganisationer för vissa andra vårdinstitutioner. *Handikappförbundens centralkommitté* (HCK) tar upp de institutionsboendes situation. HCK anser att en meningsfull rehabilitering förutsätter möjlighet att påverka den enga situationen. *De handikappades riksförbund* anser att de institutionsboende bör ingå i styrelserna.

Riksidrottsförbundet tillstyrker ytterligare försöksverksamhet med institutionsstyrelser. I försöksverksamheten bör enligt förbundet även folkrörelserna, t. ex. idrottsrörelsen, erhålla representation i vissa institutionsstyrelser. Detta skulle enligt förbundet medverka till att folkrörelsearbetet på ett bättre sätt än för närvarande integreras med samhället i övrigt.

8.4.5 Omröstningar och opinionsundersökningar

Den övervägande delen av remissinstanserna delar demokratiutredningens negativa inställning till omröstningar. En rad principiella och praktiska skäl anförs mot att omröstningar och opinionsundersökningar blir ett vanligt inslag i den demokratiska processen. Remissinstanserna instämmer enhälligt i utredningens mening att i första hand andra åtgärder bör prövas. Flertalet remissinstanser accepterar dock utredningens förslag om tillägg i kommu-

nallagen för att klargöra rättsläget. Omkring 25 remissinstanser avstyrker utredningens författningsförslag.

Ett par remissinstanser anser att en minoritet i fullmäktige eller bland de röstberättigade invånarna i kommundelen bör kunna påfordra omröstning. *Kristen demokratisk ungdom* anser att rådgivande folkomröstning bör kunna anordnas om en tredjedel av fullmäktige eller en fjärdedel av kommunens röstberättigade invånare så önskar. *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund* anser att sådan omröstning bör kunna anordnas om en tredjedel av fullmäktige eller landstinget önskar det. *Sjöbo kommun* tar ställning mot kommunala folkomröstningar. Om omröstningar ändå skall förekomma bör de enligt kommunen vara beslutande.

Skaraborgs läns landstingskommun pekar på att regler om förfarandet vid omröstningar saknas. *Länsstyrelsen i Hallands län* påpekar att utredningens förslag måste anses gälla även opinionsundersökningar och omröstningar i endast del av en kommun och att även kommunmedlemmar som inte är kyrkobokförda i kommunen kommer att kunna höras.

Stockholms kommun anser att landstingskommun inte bör få anlita valnämnd för opinionspejling om detta inte medgivits av kommunfullmäktige. *Ekerö kommun* anser att för den händelse landstingskommunen får befogenhet att anlita valnämnden är det en självklar sak att landstingskommunen skall bekosta sina omröstningar. Kommunen anser att detta bör anges i lag.

Många remissinstanser uttalar sig starkt kritiskt mot omröstningar utan att direkt avstyrka utredningens förslag. *Stockholms läns landstingskommun* pekar t. ex. på de stora svårigheter som är förknippade med genomförande av någon form av kommunal folkomröstning med hänsyn till att landstingskommunens befolkning uppgår till 1,5 milj. människor. *Södertälje kommun* understryker svårigheten att kombinera omröstningar med ett representativt system. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* uppger sig vara ytterst tveksam till det föreslagna tillägget till kommunallagen. Länsstyrelsen anser att det under inga förhållanden får leda till att ett kommunalt folkomröstningsinstitut införs bakvägen. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser inte att det finns något behov av författningsreglerade kontaktvägar. *Hällefors, Storfors* och *Motala kommuner* motsätter sig ett lagreglerat folkomröstningsinstitut.

En minoritet av remissinstanserna avstyrker klart demokratiutredningens förslag. Några av dem anger att remissförfarande, offentliga möten, partiaktiviteter m. m. är lämpliga alternativ till omröstningar. Förslaget avstyrks av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Västernorrlands län* samt av *Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Malmöhus, Örebro* och *Jämtlands läns landstingskommuner*. Förslaget avstyrks också av omkring 15 kommuner och av *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet*.

Svenska kommunförbundet anför att de av utredningen redovisade synpunkterna inte ger stöd för uppfattningen att det finns något reellt behov

av att öppna möjligheten att utnyttja valnämnd för att genomföra omröstning. Förbundet avstyrker därför den lagändring som skulle möjliggöra anordnande av rådgivande folkomröstning. Landstingsförbundet anför liknande synpunkter.

9 Kommunägda företag

9.1 Nuvarande förhållanden

Vid sidan av de former för kommunal verksamhet som regleras i kommunallagarna används i praktiskt taget alla kommuner och de flesta landstingskommuner även privaträttsliga former för vissa slag av verksamhet. Vanligen drivs då verksamheten i form av aktiebolag eller stiftelse. Framför allt gäller detta verksamhet som har ett starkt inslag av affärsdrift. Som motiv för att använda företagsformen åberopas i regel effektivitetsskäl.

Företagsformen innebär emellertid också vissa nackdelar. Medborgarnas möjligheter till insyn är nämligen mera begränsade än vad som är fallet i fråga om verksamhet som drivs inom de kommunala förvaltningarna. Beslutanderätten i företagen utövas av kommunens representanter i företagens styrelser samt, i aktiebolag, också av kommunens ombud på bolagsstämman. Kommunfullmäktiges direkta insyn i och inflytande är därigenom mindre än om verksamheten drivs inom ramen för den kommunala förvaltningen. Offentligheten omfattar bara handlingar som tillställts kommunen från företaget. I fråga om aktiebolag skall viss årlig redovisning ske som är offentlig. För en verksamhet som drivs inom den kommunala förvaltningen gäller däremot i princip att alla handlingar är tillgängliga för allmänheten. Från offentlighet undantas endast sådana handlingar som anges i sekretesslagen (1937:249). Till detta kommer att bolagsstämmor och styrelsesammanträden inte är offentliga i motsats till vad som gäller för fullmäktiges sammanträden.

Frågor som gäller insynen i kommunägda företag har tagits upp i motioner i riksdagen. Problemet har tidigare behandlats av kommunalrättskommittén i betänkandet (SOU 1965:40) Kommunala bolag. Remissopinionen var splittrad och förslagen i betänkandet har inte lett till lagstiftning.

Sedan kommunalrättskommittén behandlade frågan i början av 1960-talet, har den kommunala verksamhet som drivs i företagsform ökat i omfattning. I vissa avseenden kan avsevärda förändringar iakttas vad gäller företagens struktur och verksamhetsinriktning. Sedan senare delen av 1960-talet har det totala antalet kommunägda företag i landet emellertid förblivit nästan oförändrat. Fusioner av företag i samband med kommunsammanläggningar har förekommit framför allt inom bostadssektorn. Det finns tecken som tyder på att en viss nybildning av kommunala företag har skett även under den perioden. Ett ökat antal anställda tyder även på att omfattningen av den verksamhet som drivs i företagsform har ökat. När det gäller valet av företagsform kan en markant övergång från stiftelseformen till aktiebolagsformen också noteras.

Det fanns år 1974 omkring 1 300 företag som helt eller till övervägande delen ägdes av kommuner eller landstingskommuner. Ett 40-tal av dessa företag ägdes av landstingskommuner. Den totala omsättningen i de kommunägda företagen år 1973 har beräknats till sju miljarder kronor. De dominerande företagsformerna var aktiebolag (58 %) och stiftelse (38 %). Återstoden var till största delen ekonomiska föreningar. I omkring en femtedel av företagen ingick även andra intressenter än kommuner eller landstingskommuner som delägare.

Omkring två tredjedelar av företagen var verksamma inom bostadsförsörjning eller fastighetsförvaltning. I övrigt var kommunägda företag vanliga inom elförsörjning, hotell-, restaurang- och kioskrörelse, busstrafik samt rekreations- och nöjesverksamhet. En märkbar tendens är att antalet företag verksamma inom bostadsförsörjningen har minskat, medan antalet företag som sysslar med andra slag av fastighetsförvaltning, t. ex. förvaltning av industri- och hantverkslokaler, har ökat. En viss ökning kan noteras också beträffande vissa slag av kommunal service.

En kommun eller landstingskommun kan genom föreskrifter i bolagsordning, stadgar för stiftelse eller motsvarande ställa upp regler för hur förtroendevalda och medborgare skall ges insyn i och möjlighet att påverka företagen. Det är mycket vanligt att ett kommunalt organ utser styrelse och revisorer i ett kommunalt aktiebolag och att styrelsen väljs efter proportionell metod. Styrelseledamöterna och verkställande direktören har ofta kommunala uppdrag. Det är vidare ganska vanligt att kommunen förbehåller sig s. k. inspektionsrätt samt att företaget inte får besluta om vissa åtgärder utan kommunens godkännande. Även andra sätt att bereda ett större antal förtroendevalda och andra medborgare insyn i kommunala företags verksamhet förekommer.

Val av ledamöter i kommunägt aktiebolags styrelse regleras liksom val av styrelse i annat aktiebolag av lagen (1944:705) om aktiebolag. Som huvudregel gäller att bolagsstämman skall utse styrelsen. Enligt 77 § kan dock en eller flera ledamöter tillsättas i annan ordning, om detta har föreskrivits i bolagsordningen. Sådan föreskrift kan införas efter tillstånd av kommerskollegium eller med stöd av bestämmelse i särskild författning. Samtliga ledamöter i aktiebolags styrelse får dock inte tillsättas i annan ordning än huvudregeln anger. Även revisorer skall väljas på bolagsstämma. I bolagsordning kan bestämmas att en eller flera revisorer skall utses på annat sätt. Minst en revisor skall alltid väljas på bolagsstämman (105 §).

Den 1 januari 1977 träder en ny aktiebolagslag (1975:1385) i kraft. Enligt 8 kap. 1 § väljs styrelsen av bolagsstämman, om det inte föreskrivs i bolagsordningen att en eller flera styrelseledamöter skall utses på annat sätt. Något särskilt tillstånd eller stöd i författning krävs alltså inte för avvikelse från huvudregeln. Revisor väljs enligt 10 kap. 1 § av bolagsstämman. Om flera revisorer skall utses, kan det föreskrivas i bolagsordningen att en eller flera revisorer, dock inte alla, skall utses i annan ordning.

Enligt lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar gäller att styrelsen skall väljas på föreningsstämma (21 §). Dock kan i föreningsstadgar bestämmas att samtliga eller vissa ledamöter skall tillsättas i annan ordning. Detsamma gäller för revisor (45 §).

Utöver lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser och vissa beskattningsregler saknas lagregler för stiftelser. Kommun och landstingskommun har frihet att i de stadgar för stiftelse, som måste finnas för att denna skall bli en särskild juridisk person, ge de föreskrifter om styrelseval, revision, förvaltning m. m. som anses lämpliga.

Lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m. är tillämplig endast när detta föreskrivs i författning. Så har skett i bl. a. 22 § KL, 23 § KLS och 32 § LL samt i specialförfattningar som reglerar vissa kommunala nämnders verksamhet.

Interpellation i kommunfullmäktige skall avse ämne som tillhör kommunfullmäktiges handläggning (23 § KL, 24 § KLS). Med bestämmelsen förstås att interpellationsämnet skall falla såväl inom den allmänna kommunala kompetensen som inom ramen för de frågor vilka kan behandlas av kommunfullmäktige. Interpellation får således inte avse ämnen som klart faller utanför den kommunala kompetensen eller är av allmänpolitisk natur och inte heller frågor som förvaltningsorganen enligt särskilda författningar har att pröva utan att vara ansvariga för sina åtgärder inför kommunfullmäktige. Motsvarande gäller för interpellation i landsting (33 § LL).

Kommunalt bolag, stiftelse eller ekonomisk förening är formellt ett självständigt, privaträttsligt rättssubjekt och skiljer sig inte i detta avseende från andra sådana rättssubjekt. Bolagsorganen är inte kommunala organ. Därigenom begränsas kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och övriga nämnders inflytande, insyn och kontroll över bolagens verksamhet. De kan inte utkräva formellt ansvar av bolagets funktionärer. Även möjligheten att ställa bolagets funktionärer till svars genom interpellation är begränsad, eftersom dessa i denna egenskap inte är att betrakta som kommunala förtroendemän. Av den sysslomannaställning som styrelseledamöterna får anses inta i förhållande till bolaget följer att de är skyldiga att iaktta tystlåtenhet med avseende på angelägenheter och förhållanden i bolaget vilkas yppande kan medföra skada för bolaget (prop. 1975:103 s. 377). Kommunerna kan genom avtal med privaträttsliga företag eller genom utformningen av bolagsordning eller stadgar tillförsäkra sig ett direkt inflytande över företagens verksamhet. Sådana arrangemang anses emellertid i princip inte utvidga det tillåtna området för interpellation.

Det som har anförts i det föregående innebär inte att förhållandena i kommunala företag skulle vara helt undandragna interpellation. De ekonomiska mellanhavanden som kommunen har med privaträttsliga företag får anses utgöra tillåtna interpellationsämnen. Om en interpellation knyter an till instruktion för ombud på bolagsstämma eller föreskriven inspektionsrätt, kan dess laglighet inte heller sättas i fråga. Detsamma kan även

gälla när kommunstyrelsen eller annan nämnd har ålagts att följa verksamheten i de kommunala företagen. En interpellation kan då ha som utgångspunkt en konkret åtgärd eller ett beslut inom ett företag, om frågan till vederbörande ordförande utformas så att interpellanten efterhör vilka åtgärder kommunstyrelsen eller nämnder kommer att vidta med anledning av åtgärden eller beslutet. Interpellationen kan också med utgångspunkt i en inträffad händelse eller vidtagen åtgärd från företagets sida avse vad kommunstyrelsen eller annan nämnd tänker företa sig på grund av inspektionsrätten. En interpellation kan vidare utmynna i en fråga om vederbörande nämnd har för avsikt att göra en framställning till ett kommunalt företag med anledning av något förhållande inom företaget. Interpellation om förhållanden i kommunala företag är således enligt gällande rätt möjlig i relativt stor utsträckning.

9.2 Utredningen om den kommunala demokratin

Med hänsyn till att insynen är sämre i verksamhet som drivs i företagsform än i verksamhet som drivs inom kommunal förvaltning anser utredningen att en restriktiv hållning bör tillämpas när det gäller att föra över verksamhet som drivs inom kommunal förvaltning till företagsform. Inom vissa verksamhetsområden kan emellertid kommunägda företag vara motiverade även i framtiden. Det kan också vara lämpligt att använda företagsformen när en verksamhet skall drivas gemensamt för flera kommuner eller flera landstingskommuner eller i samarbete mellan kommun och landstingskommun. Uppmärksamhet måste emellertid enligt utredningen riktas mot de särskilda förutsättningar som gäller från demokratisk synpunkt.

Deltagande av andra intressenter än kommunala i företagens styrelser kan enligt utredningen vara en acceptabel lösning på kort sikt. Det gäller t. ex. verksamheter som kräver stora tillskott av kapital eller tillgång till högt specialiserade kunskaper. Mot ett delat ägarskap talar enligt utredningen framför allt demokratiska skäl. I de fall kommunen anser att kommunal kontroll över en verksamhet är nödvändig bör enligt utredningens mening också en sådan ordning eftersträvas att styrelsen för företaget utses enligt samma principer som gäller för andra kommunala organ.

Utredningen konstaterar att det är möjligt att vidta omfattande åtgärder utan lagändringar för att tillgodose kraven på insyn och inflytande i de kommunägda företagen. Dessa åtgärder förutsätter i regel föreskrifter i bolagsordning för aktiebolag eller stadgar för stiftelse. Utredningen ställer upp ett antal rekommendationer som främst syftar till att öka kommunfullmäktiges och landstingets möjligheter att följa verksamheten i företagen och att ange riktlinjer för denna.

Utredningen rekommenderar bl. a. att det i bolagsordning eller stadgar för stiftelse anges att vissa åtgärder inte får vidtas utan kommunfullmäktiges resp. landstingets godkännande, att revisionsberättelsen överlämnas till full-

mäktige resp. landstinget för kännedom och att kommunens resp. landstingskommunens val till styrelserna i kommunägda företag sker på samma sätt som till andra kommunala organ, dvs. efter behandling i valberedningen. I fråga om aktiebolag rekommenderar utredningen att kommunens eller landstingskommunens ombud till bolagsstämma väljs av fullmäktige resp. landstinget, att kommunstyrelsen utarbetar skriftlig instruktion för ombuden och att ledamöterna i fullmäktige resp. landstinget ges rätt att närvara vid bolagsstämman.

Kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet bör enligt utredningen vara det organ som i första hand har ansvaret för tillsynen över de kommunägda företagen. Föreskrift härom bör tas in i bolagsordning resp. stadgar för stiftelse. Det kan också vara lämpligt att i bolagsordning resp. stadgar för stiftelse föreskriva att företagets handlingar skall vara offentliga. Andra åtgärder som enligt utredningen kan vara lämpliga är att anordna informationssammanträden för ledamöterna i fullmäktige resp. landstinget och att företagens verksamhetsberättelser årligen anmäls som ett särskilt ärende i fullmäktige resp. landstinget.

Utöver sådana åtgärder, påpekar utredningen, behövs det ofta initiativ från företagen själva för information och samråd om verksamheten.

På några punkter föreslår utredningen l a g ä n d r i n g a r. Förslagen gäller tillsättningen av styrelser och revisorer i företagen och införande av formell rätt att interpellera i fullmäktige resp. landstinget om företagens verksamhet.

Enligt utredningens mening finns det inte anledning att ha andra principer för val till kommunägda företags styrelser än de som tillämpas vid val till kommunala nämnder. Därför föreslås att den beslutande församlingen skall utse samtliga styrelseledamöter och revisorer i företag som helt ägs av kommunen eller landstingskommunen. Även i de fall när inte alla styrelseledamöter och revisorer skall utses av kommunen, skall kommunens representanter enligt utredningens förslag väljas av fullmäktige. Utredningen anser att det från den politiska minoritetens synpunkt är väsentligt att möjlighet till proportionell representation i de kommunägda företagens styrelser garanteras i lag. Det föreslås därför att lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. görs tillämplig.

Utredningen anser att en vidsträckt offentlighet är önskvärd i fråga om handlingar hos kommunägda företag. Av flera skäl har den emellertid inte ansett det möjligt att lägga fram förslag på denna punkt. Utredningen föreslår i stället att frågan om en utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen utreds särskilt och att det därvid övervägs hur offentlighetsprincipen skall kunna göras tillämplig även i fråga om kommunägda företag.

Utredningen konstaterar att frågor som rör ett kommunägt företags interna angelägenheter enligt gällande rätt inte kan tas upp genom interpellation i fullmäktige resp. landstinget. Detta hänger samman med att de kommunägda företagen utgör särskilda rättssubjekt. Formellt sett utgör frågor som rör företagens verksamhet inte ärenden som tillhör fullmäktiges eller

landstingets handläggning.

Utredningen anser att en betydande del av den verksamhet som bedrivs i företagsform är av stort intresse för medborgarna. Det är därför angeläget att det finns former som gör det möjligt att i de beslutande församlingarna aktualisera frågor som gäller sådan verksamhet. Enligt utredningen är det önskvärt att interpellationsrätten omfattar också frågor som rör kommunägda företag. Handlingarna i företagen är emellertid inte offentliga och styrelseledamöterna i företagen har viss tystnadsplikt. Utredningen anser därför att frågan om en utvidgning av interpellationsrätten bör övervägas sedan frågan om offentlighet i kommunägda företag har utretts.

Enligt utredningen bör interpellationsrätten emellertid utvidgas redan dessförinnan. En sådan utvidgad interpellationsrätt bör anknytas till det övergripande ansvar för de kommunägda företagens verksamhet som kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet bör ha. Utredningen föreslår att interpellation skall kunna ställas i fråga om kommunens resp. landstingskommunens roll i samband med sådant företags verksamhet. Detta bör gälla även i fråga om företag i vilka kommunen eller landstingskommunen endast är delägare.

9.3 Kommunallagsutredningen

Utredningen tar upp förslagen från utredningen om den kommunala demokratin om principerna för val av styrelseledamöter och revisorer i kommunägda företag. Kommunallagsutredningen anför att lagen om proportionellt valsätt inom landsting, kommunfullmäktige m. m. kan genom en bestämmelse i kommunallag göras tillämplig på sådana val av ledamöter och revisorer i kommunala företag som kommunfullmäktige eller landstinget skall förrätta. Om bestämmelsen utformas så att proportionellt val skall kunna förekomma när fullmäktige eller landstinget skall förrätta valen, blir den tillämplig även i de fall funktionärer utses i privaträttsliga företag som inte i sin helhet ägs av kommunen eller landstingskommunen. Eftersom det i aktiebolag måste utses minst en styrelseledamot och en revisor på bolagsstämma, erhålls inte en helt proportionell fördelning genom en sådan bestämmelse. Lagbestämmelser fordras enligt utredningen också om samtliga styrelseledamöter och revisorer skall kunna utses i annan ordning än vad 77 § 1944 års aktiebolagslag anger och att kommunfullmäktige resp. landstinget skall förrätta valen. Bestämmelser måste också ges om vad som menas med kommunalt aktiebolag.

Förslagen om principerna för val av styrelseledamöter m. fl. föranleder enligt kommunallagsutredningen en ganska omfattande författningsreglering om förhållanden i särskilda juridiska personer. Sådana bestämmelser får anses främmande för kommunallagen. Kommunallagsutredningen anser därför att de bör tas in i en särskild lag. Om det bedöms lämpligt, kan i kommunallag samtidigt tas in föreskrifter om att de val som kommun-

fullmäktige eller landsting förrättar av styrelseledamöter och revisorer i privaträttsliga företag skall kunna ske proportionellt.

Om förslaget från utredningen om den kommunala demokratin att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall åläggas ett övergripande ansvar för de kommunala företagens verksamhet genomförs, innebär detta enligt kommunallagsutredningen i och för sig inte att det faktiska interpellationsområdet utvidgas. Interpellation skulle liksom nu få avse vilka åtgärder kommunstyrelsen kommer att vidta med anledning av visst i interpellationen påtalat förhållande. Interpellation om kommunstyrelsens åtgärder visavi bolaget skulle i stort sett få samma omfattning som interpellation till styrelsen om dess uppgifter att ha överinseende över andra förvaltningsorgans verksamhet. Kommunallagsutredningen anser att några särskilda bestämmelser om detta ansvar inte behövs.

För att verksamheten i privaträttsliga kommunala företag skall bli åtkomliga för interpellation i större utsträckning än f. n. behövs enligt kommunallagsutredningen uttryckliga bestämmelser. Utredningen föreslår en föreskrift om att interpellation om förhållanden i privaträttsliga kommunala företag är tillåten, i den mån bestämmelser i författning inte hindrar det.

Genomförandet av förslaget från utredningen om den kommunala demokratin att även förhållanden i företag som kommun eller landstingskommun äger tillsammans med annan kommun eller landstingskommun eller tillsammans med enskild skall kunna bli föremål för interpellation är förenat med särskilda svårigheter. Funktionärer i bolag och andra särskilda juridiska personer har viss tystnadsplikt. Förhållanden får inte yppas för utomstående, om det kan medföra skada för den juridiska personen. I ett bolag som kommunen äger ensam får tystnadsplikten knappast aktualitet annat än med hänsyn till borgenärernas intressen. Om ett bolag däremot ägs av kommun och enskild eller av två eller flera kommuner eller landstingskommuner, kan röjandet av bolagets interna förhållanden enligt utredningen leda till konflikter och ansvarsutkrävande. Detsamma gäller i fråga om andra juridiska personer.

Kommunallagsutredningen anför att det är svårt att ange vilken grad av inflytande som en kommun eller landstingskommun skall ha för att ett företag skall vara att anse som kommunalt. Dessa svårigheter gör sig särskilt gällande om området för interpellation utvidgas till att omfatta andra företag än de som helt ägs av en kommun eller en landstingskommun.

Kommunallagsutredningen anser att interpellationsområdet i avvaktan på en utredning om offentlighet och sekretess inom statliga och kommunala företags verksamhet endast bör utvidgas till att omfatta företag som helt ägs av en kommun eller en landstingskommun.

Frågan om val av styrelseledamöter och revisorer i kommunala företag och frågan om utvidgning av interpellationsrätten till att omfatta alla företag där kommun eller landstingskommun har intressen fordrar en relativt omfattande associationsrättslig utredning. Enligt kommunallagsutredningens

mening bör dessa frågor därför tas upp i samband med en utredning om offentlighet och sekretess i samhällsägda företag eller övervägas särskilt.

9.4 Remissyttrandena

Remissinstanserna delar utredningens principiella syn att kommuner och landstingskommuner så långt möjligt bör undvika att inrätta särskilda företag med hänsyn till de begränsningar i fråga om insyn som företagsformen kan innebära. Den övervägande delen av remissinstanserna tillstyrker oreserverat utredningens rekommendationer och förslag till lagstiftningsåtgärder. Dessa anses kunna förbättra såväl de förtroendevaldas möjligheter till ledning och kontroll som medborgarnas kontakt med och insyn i företagen.

Några av de remissinstanser som i princip är positiva till utredningens förslag framhåller dock att principiella svårigheter föreligger i samband med en öppnare redovisning av företagens verksamhet. *Stiftelseutredningen* och *Kungälvs kommun* anser att insynshindret i vissa fall är en förutsättning för att kommunen skall kunna hävda sig gentemot privata företag. Intresset av att verksamheten kan drivas så effektivt som möjligt måste beaktas jämsides med kravet på insyn i verksamheten, betonar *Svenska Riksbyggen.*

Borlänge kommun delar utredningens uppfattning att den beslutande församlingen på ett mer avgörande sätt än hittills bör engageras i de kommunala företagens verksamhet. Kommunen anser emellertid att denna fråga är så intimt sammankopplad med frågan om en utredning om offentlighetsprincipens tillämpning beträffande de samhällsägda företagen att den bör övervägas ytterligare.

Enligt *Gnosjö kommun* är det förvånande att flera av utredningens rekommendationer beträffande kommunägda företag inte har byggts ut till förslag om lagstiftning. Kommunen anser att rekommendationerna uppenbarligen inte räcker till när det gäller företag som har bildats i akt och mening att försvåra insynen.

Svenska kommunförbundet anser att utredningens förslag leder till en besvärligare beslutsprocess men tillstyrker förslagen i stort. *Falköpings kommun* anser att förslagen tillsammans kan begränsa handlingsfriheten i så hög grad att övervägande skäl kan tala för att man bör upphöra att driva verksamhet i företagsform.

Jönköpings kommun anser att stiftelseformen från insynssynpunkt är att föredra framför aktiebolagsformen. Ingen av de associationsformer som nu används för allmännyttiga bostadsföretag är enligt *Sveriges allmännyttiga bostadsföretag* helt lämplig för den verksamhet som dessa företag driver. Frågan om en för dessa företag lämpligare rättslig reglering bör därför prövas. *Centerns ungdomsförbund* anser att en speciell kommunal företagsform bör prövas. Med nuvarande företagsformer uppstår problem speciellt när det gäller delägda och interkommunala företag, anför förbundet.

Samma regler som anses gälla för företag som helt ägs av kommunen

bör enligt *Trelleborgs kommun* gälla för företag som helt ägs av kommunalförbund.

Många kommuner anför att flera av de åtgärder som utredningen rekommenderar redan tillämpas.

Mot rekommendationen att val till styrelser i kommunägda företag skall ske på samma sätt som val till rent kommunala organ, dvs. efter beredning i kommunens valberedning, anmäls endast undantagsvis avvikande synpunkter. *Sollentuna kommun* anser sålunda att en ordning som innebär att kommunens ombud på bolagsstämma i aktiebolag väljs av kommunfullmäktige inte skulle ha någon större praktisk effekt. Enligt *Hudiksvalls kommun* kan det vara lämpligt att hela fullmäktigeförsamlingen är ombud vid bolagsstämmor. Rekommendationen att kommunstyrelsen skall utarbeta skriftlig instruktion för ombuden behöver inte tillämpas generellt men kan användas i speciella fall, anför *Umeå kommun*.

Kungälvs kommun hävdar att en föreskrift i bolagsordning om att kommunfullmäktiges godkännande krävs i fråga om vissa åtgärder kan försätta de kommunala bolagen i underläge i förhållande till privata företag. Ett krav på sådan underställning i låneärenden skulle enligt *Eskilstuna kommun* på ett olämpligt sätt minska handlingsfriheten för t. ex. styrelsen i ett kommunägt bostadsföretag. Kommunen anser att det är tillräckligt att uppgifter kan erhållas i efterhand i verksamhetsberättelsen. Liknande synpunkter framförs av *Sollentuna kommun*. Några remissinstanser tar upp de speciella svårigheter som föreligger i fråga om underställning när ett företag ägs av flera kommuner gemensamt. *Vänersborgs kommun* och *länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att rekommendationen om underställning bör avse endast företag som ägs av *en* kommun. När flera kommuner är ägare, uppstår svårigheter att åstadkomma likalydande beslut. I sådana fall innebär rekommendationen enligt *Svenska kommunförbundet* i realiteten krav på enhällighet. En kommun kan därigenom få "vetorätt".

Utredningens rekommendation att revisionsberättelsen för kommunägda företag skall överlämnas till kommunfullmäktige resp. landstinget för kännedom har inte föranlett några avvikande synpunkter från remissinstanserna.

Rekommendationen att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet bör ges i uppdrag att svara för den löpande tillsynen av kommunens företag har inte heller mötts av någon kritik. *Stockholms kommun* understryker att de tillsynsuppgifter som utredningen tillägger kommunstyrelsen kan innebära gränsdragningsproblem för kommunens del i förhållande till den uppsiktsskyldighet som drätselnämnden och vederbörande facknämnd f. n. har. Remissinstanserna är också positiva till rekommendationen att det regelmässigt bör skrivas in i bolagsordningar och stadgar för stiftelser att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet har rätt att när som helst få tillgång till företagens handlingar.

I fråga om utredningens rekommendation att fullmäktiges och landstingets ledamöter bör ges rätt att närvara vid bolagsstämma anför *Svenska*

kommunförbundet att en sådan ordning kan innebära enormt stora bolagsstämmor i interkommunala företag. *Lycksele kommun* och *kristen demokratisk samling* anser att både fullmäktiges och kommunstyrelsens ledamöter bör ges närvaro- och yttranderätt. Mot rekommendationen att fullmäktige resp. landstinget vid regelbundet återkommande tillfällen bör informeras om företagens skötsel har inte anförts någon kritik. Utredningens rekommendation om att företagens verksamhetsberättelser årligen skall anmälas som ett särskilt ärende i fullmäktige kommenteras av ett fåtal remissinstanser. *Kristianstads kommun* anser att information till fullmäktige är tillräckligt. *Halmstads kommun* anser att det är lämpligare att fullmäktigeledamöterna ges tillfälle att begära upplysningar från styrelsecordförande och verkställande tjänsteman vid det sammanträde då årsberättelsen anmäls än att de ges närvarorätt vid bolagsstämma.

Utredningens rekommendationer i fråga om ökad offentlighet för företagens handlingar och aktiva informationsinsatser från företagen tillstyrks av flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan. *Botkyrka kommun* hänvisar till möjligheten att i bolagsordning skriva in att företagets handlingar skall vara offentliga med undantag för sådant som av affärsmässiga skäl inte bör lämnas ut. *Vaxholms kommun* föreslår att protokollen från bolagsstyrelsernas sammanträden delges någon nämnd och påpekar att de därigenom blir offentliga.

En tänkbar lösning av problemen vid avgränsningen mellan offentlighet och sekretess är enligt *Svenska kommunförbundet* att man tillämpar sekretesslagens bestämmelser för affärsdrivande verk. En nackdel med en sådan ordning är emellertid att det inte finns någon besvärsrätt, när offentligheten endast regleras genom bolagsordning. *Sveriges allmännyttiga bostadsföretag* ansluter sig i princip till utredningens grundsyn att kommunerna bör ges ökade möjligheter till insyn och inflytande i sina egna företag, men pekar på risken för obehörig insyn i de allmännyttiga bostadsföretagens, hyresgästernas och andra parters förhållanden. *Bostadsstyrelsen* ansluter sig till utredningens uppfattning att en utsträckt offentlighet är önskvärd men anser att de kommunala företagen inte bör genom lagstiftning åläggas att hålla sina handlingar offentliga. Om så sker, finns det risk för att affärshemligheter utnyttjas obehörigen.

Vikten av ett fortlöpande ömsesidigt meningsutbyte mellan de kommunala bostadsföretagen och de boende betonas av *bostadsstyrelsen*. *Sveriges allmännyttiga bostadsföretag* framhåller att frågan om kommunal demokrati har samband med frågorna om hyresgästdemokrati och företagsdemokrati. Liknande problem kan föreligga beträffande andra kommunägda företag. Denna fråga måste utredas ytterligare, innan nya regler för insyn och inflytande i kommunägda företag beslutas. Sedan länge finns enligt *Hyresgästernas riksförbund* väl utvecklade kanaler för förhandlingar och kontakt mellan de organiserade hyresgästerna och bostadsföretagen.

Statskontoret ser i ett decentraliserat besluts- och verksamhetsansvar inom

bostadsföretagen ytterligare en väg till större insyn och inflytande. Formerna för ett vidgat lokalt inflytande på detta område bör enligt statskontorets mening prövas genom försöksverksamhet.

Förslaget att kommunerna och landstingskommunerna skall ges rätt att utse alla ledamöter i styrelserna för helkommunala företag genom val i den beslutande församlingen tillstyrks i princip av de remissinstanser som yttrar sig i frågan. I några fall påpekas dock att frågan är lagtekniskt komplicerad. Enligt *Stockholms läns landstingskommun* torde det vara tekniskt komplicerat men förhållandevis föga vunnet med en särskild lagstiftning om utseende av ledamöter i styrelserna för kommunägda bolag. Från praktisk synpunkt anses de förslag till lösning av frågan som har lagts fram tillräckliga.

Förslaget att kommunfullmäktige resp. landstinget alltid skall välja de styrelseledamöter och de revisorer som skall utses av kommunen eller landstinget accepteras av de remissinstanser som yttrar sig på denna punkt. Remissinstanserna tillstyrker också förslaget att valen av styrelseledamöter och revisorer skall kunna ske proportionellt. *Kungsörs kommun* anser att det är väsentligt att styrelsen har en sådan storlek att minoriteten i kommunfullmäktige resp. landstinget blir företrädd vid ett proportionellt val.

Förslaget om att en särskild utredning skall tillsättas om en utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen tillstyrks av flertalet remissinstanser.

Utredningens förslag i fråga om interpellation beträffande kommunägda företag tillstyrks av det övervägande antalet remissinstanser. Vissa remissinstanser anför dock invändningar. *Stiftelseutredningen* anser att interpellationsrätten bör begränsas till helägda företag och att den i fråga om stiftelser bör avse företag i vilka kommunen äger hela grundkapitalet. I avvaktan på resultatet av en utredning om offentlighet och sekretess i kommunägda företag är *Arvika kommun* av samma mening. Förutsättningarna för interpellation i frågor som rör samägda och delägda företag bör enligt *Helsingborgs kommun* undersökas.

Norrköpings kommun anser att det i lag bör preciseras vilka frågor som kan bli föremål för interpellation. Interpellationsreglerna måste utformas så att interpellationsrätten inte kan utnyttjas för att få obehörig insyn i företagets, dess hyresgästers eller andra parters förhållanden, anför *Sveriges allmänna bostadsföretag*. *Kungälvs kommun* anser att en lagfäst rätt till insyn är nödvändig för den till vilken interpellation skall kunna ställas.

Gränserna för den utvidgade interpellationsrätten rörande kommunägda företag bör enligt *Stockholms kommun* klarläggas under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det kan inte uteslutas att vissa tillämpningssvårigheter kan uppstå för kommunens del i frågan om rätt adressat för interpellation om kommunägda företag. Detta hänger samman med borgarrådens ställning som föredragande i kommunstyrelsen.

Göteborgs landstingskommun samt *Vallentuna, Jönköpings, Mölndals* och *Stenungsunds kommuner* anser att interpellation bör kunna ställas även till styrelseordföranden i företag som kommunen äger ensam. Interpellation

bör enligt *Vallentuna* och *Mölndals kommuner* kunna ställas också till kommunens representant i styrelsen för ett företag som kommunen äger tillsammans med annan.

10 Kommunalbesvärsprocessen efter förvaltningsrättsreformen

10.1 Gällande bestämmelser

Kommunfullmäktiges och landstings beslut kan alltid överklagas genom kommunalbesvär som anförs med stöd av kommunallagarna. Kommunala och landstingskommunala nämnders beslut kan också överklagas genom kommunalbesvär i sådana fall där besvärsbestämmelser inte finns i specialförfattningar. Överklagas nämndernas beslut med stöd av särskilda besvärsbestämmelser sker det genom förvaltningsbesvär, som också används när man överklagar statliga förvaltningsorgans beslut. Kommunalbesvär och förvaltningsbesvär är i flera hänseenden underkastade olika regler.

De grundläggande reglerna om kommunalbesvär finns i 76–78 §§ KL, 80–82 §§ KLS och 78 § LL. I fråga om tillämpningen av dessa bestämmelser har utbildats en ganska omfattande rättspraxis.

Kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut överklagas hos länsstyrelsen. Besvär över länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål kan anföras hos regeringsrätten. Landstings och landstingskommunala nämnders beslut överklagas direkt hos regeringsrätten. Möjligheten att överklaga nämndernas beslut är begränsad genom ett uttryckligt förbud mot klagan över beslut av rent förberedande eller verkställande art. Rätt att överklaga kommunala beslut har medlem av kommun, oavsett om han särskilt berörs av beslutet eller ej, men ingen annan. Besvärstiden är tre veckor och räknas alltid från den dag då beslutet har kungjorts hos kommunen eller landstingskommunen. Besvärsprövningen avser endast sådana fel i beslutet som klaganden påtalar inom besvärstiden. Nya omständigheter som klaganden åberopar först efter besvärstidens utgång hos länsstyrelsen eller först hos regeringsrätten, tas inte upp till prövning. Länsstyrelsen och regeringsrätten kan endast pröva beslutets laglighet i de hänseenden som närmare anges i 76 § 1 mom. KL, 80 § 1 mom. KLS och 78 § 1 mom. LL, men inte dess lämplighet. Om besvären bifalls, kan besvärsmyndigheten inte göra mer än upphäva det felaktiga beslutet. Den kan således inte ändra beslutets innehåll. Dessa karakteristiska drag hos kommunalbesvären har sin bakgrund i tanken att kommunmedlemmarna bör kunna påkalla statlig kontroll av kommunens beslut, men att denna kontroll av hänsyn till den kommunala självstyrelsen bör hålla sig inom bestämda gränser.

Efter 1971 års förvaltningsrättsreform gäller, utöver kommunallagens besvärsregler, förvaltningslagen (1971:290) för handläggningen av kommunalbesvärsmål i länsstyrelsen och förvaltningsprocesslagen (1971:291) för handläggningen av sådana mål i regeringsrätten. Vid dessa lagars tillkomst skedde

en viss samordning med andra författningar, däribland kommunallagarna. Bortsett från att den tidigare bestämmelsen om särskild besvärstid för menighet togs bort lämnades reglerna om kommunalbesvär och instansordningen i kommunalbesvärsmål orubbade.

Förvaltningslagen är i princip tillämplig på länsstyrelsens handläggning av kommunalbesvärsmål. Undantaget beträffande kommunalbesvär i 2 § 2 förvaltningslagen avser endast handläggningen hos den kommunala myndigheten. Av 1 § andra stycket förvaltningslagen följer dock att kommunallagarnas regler om kommunalbesvär tar över förvaltningslagens bestämmelser i de fall då samma fråga regleras i båda lagarna. Kommunallagarnas regler om besvärsrätt, om formerna för anförande av besvär och om inhibition gäller i stället för motsvarande bestämmelser i 11–13 §§ förvaltningslagen. I förvaltningslagen avses med termen "besvär" endast förvaltningsbesvär. När bestämmelserna i förvaltningslagen gäller både förvaltningsbesvär och kommunalbesvär används termen "överklagande" för att undvika missförstånd (prop. 1971:30 s. 702).

Handläggningsreglerna i förvaltningslagen är uppdelade i allmänna bestämmelser (4–13 §§) och särskilda bestämmelser för vissa ärenden (14–20 §§). Bland de förra, som är tillämpliga i alla slags ärenden, finns regler om jäv, ombud, tidpunkt när handling skall anses ha kommit in till myndigheten, tolk och remissförfarande. I 8 § föreskrivs att myndighet är skyldig att vägleda part som har gett in en ofullständig besvärshandling, om bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt och vägledning behövs för att parten skall kunna ta till vara sin rätt. De särskilda bestämmelserna gäller endast ärenden som på ett mer direkt sätt angår den enskilde.

I dessa bestämmelser regleras bl. a. parts rätt till insyn i utredningsmaterialet, myndighets skyldighet att underrätta part om material som har tillförts ärendet och ge honom tillfälle att yttra sig över det, motivering av beslut, underrättelse om beslut, besvärshänvisning samt rättelse av förbiseendefel i beslut.

De särskilda bestämmelserna är enligt 3 § förvaltningslagen tillämpliga endast på ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Om ett kommunalbesvärsmål är av sådant slag, blir de särskilda bestämmelserna i 14–20 §§ tillämpliga när länsstyrelsen handlägger målet. Det är svårt att avgöra om de särskilda bestämmelserna skall tillämpas. I flertalet fall torde dock endast de allmänna bestämmelserna vara tillämpliga.

För handläggningen av kommunalbesvärsmål liksom för annan rättskipning i regeringsrätten gäller förvaltningsprocesslagen. Enligt 2 § denna lag gäller dock avvikande bestämmelser i andra författningar framför det som är föreskrivet i lagen. De frågor som uttryckligen behandlas i kommunallagarnas besvärsregler, dvs. instansordning, överklagbarhet, besvärsrätt och besvärsgrunder, påverkas således inte av de regler i samma ämnen som kan finnas i förvaltningsprocesslagen.

Förvaltningsprocesslagen är betydligt utförligare än förvaltningslagen.

Några bestämmelser är gemensamma men i stort sett går regleringen i förvaltningsprocesslagen längre och är mera ingående än reglerna i förvaltningslagen. Förvaltningsprocesslagens regler är delvis utformade med bestämmelserna om rättegången i de allmänna domstolarna som förebild eller som hänvisningar till rättegångsbalken.

I 3–7 §§ förvaltningsprocesslagen finns regler om hur man väcker talan. I 5 § föreskrivs att rätten skall förelägga klagande som har gett in en ofullständig besvärshandling att inom viss tid avhjälpa bristen. Denna bestämmelse är enligt förarbetena inte avsedd att rubba den fasta praxis i kommunalbesvärsmål som innebär att grunderna för talan måste anges före besvärstidens utgång och som grundar sig på kommunallagarnas besvärsbestämmelser (prop. 1971:30 s. 522).

Målens handläggning i regeringsrätten regleras i 8–19 §§ förvaltningsprocesslagen. I 8 § anges principerna för domstolens utredningsansvar. Det slås fast att domstolen skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. I 9 § anges att förfarandet i domstolen är skriftligt. När det kan antas vara till fördel för utredningen, får dock muntlig förhandling hållas. Förfarandet vid muntlig förhandling regleras närmare i 14–17 §§. Regler om när yttranden skall inhämtas från parter och myndigheter finns i 10–13 och 18 §§.

I 20–27 §§ förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om vissa bevismedel och i 38–40 §§ regler om straff och vite hos förvaltningsdomstol. I 28–32 §§ finns bestämmelser om verkställighetsförbud, ramen för besvärsprövningen, expedieringen av rättens beslut, rättelse av förbiseendefel m. m.

Möjligheten att anföra besvär hos regeringsrätten är enligt 35 § begränsad genom kravet på s. k. prövningstillstånd. Sådant tillstånd krävs dock endast vid besvär över kammarrätts beslut. Bestämmelserna om prövningstillstånd är alltså inte tillämpliga på besvär över länsstyrelses beslut i kommunalbesvärsmål.

I 41–53 §§ förvaltningsprocesslagen finns regler om bl. a. jäv i förvaltningsdomstolarna, parts rätt till insyn i utredningsmaterialet, tidpunkt när handling skall anses ha kommit in till rätten, laga förfall, delgivning, ombud, biträde och tolk.

Frågor om tillämpningen av förvaltningsprocesslagens bestämmelser på regeringsrättens handläggning av kommunalbesvärsmål har i allmänhet inte behandlats i lagens förarbeten.

För kommunalbesvärsprocessen finns alltså tre olika regelsystem. I den kommunala instansen gäller bara reglerna i kommunallagarna. Vid länsstyrelsens prövning gäller såväl dessa regler som förvaltningslagens regler. I regeringsrätten gäller kommunallagens regler och förvaltningsprocesslagens regler. Dessutom måste hänsyn tas till förvaltningslagens regler.

10.2 Kommunallagsutredningen

Utredningen har ansett det angeläget att undersöka om förvaltningsrättsreformen har medfört behov av ändringar i de bestämmelser i kommunallagstiftningen som reglerar kommunalbesvärsprocessen. Utredningen konstaterar att de grundläggande principerna för kommunalbesvären har lämnats orubbade. Det kan dock enligt utredningen tänkas att vissa bestämmelser i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen rimmar mindre väl med kommunalbesvärens särskilda funktioner av medborgerlig kontroll av lagligheten i den kommunala förvaltningen.

Utredningen behandlar först förvaltningslagens tillämpning på kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen. Flertalet av de allmänna bestämmelserna i 4–10 §§ förvaltningslagen torde enligt utredningen utan vidare kunna tillämpas när länsstyrelsen handlägger kommunalbesvärsmål. Utredningen framhåller att regeln i 8 § om myndighets skyldighet att vägleda part när besvärshandling är ofullständig i viss mån kan sägas vara en nyhet för kommunalbesvären. Vissa typer av komplettering torde dock redan tidigare ha accepterats i kommunalbesvärspraxis. Med den begränsade räckvidd, som bestämmelsen enligt uttalanden i förarbetena får anses ha torde, förklarar utredningen, något hinder att tillämpa dem i kommunalbesvärsprocessen inte föreligga. Utredningen uttalar vidare att 11–13 §§ förvaltningslagen inte gäller vid kommunalbesvär utan endast vid förvaltningsbesvär. De särskilda bestämmelserna i 14–20 §§ förvaltningslagen som gäller enbart vid myndighetsutövning mot enskild kommer antagligen, säger utredningen, att bli tillämpliga endast i ett mindre antal kommunalbesvärsmål. Utredningen konstaterar att det i allmänhet inte finns några praktiska hinder mot att tillämpa dessa bestämmelser. Utredningen föreslår i detta sammanhang, att i en ny kommunallag införs uttryckliga bestämmelser om dels avvisning av besvär som har anförts för sent hos länsstyrelsen, dels skyldighet för länsstyrelsen att lämna besvärshänvisning i kommunalbesvärsmål.

Efter sin genomgång av förvaltningslagen uttalar utredningen att flertalet av bestämmelserna i och för sig synes kunna tillämpas på kommunalbesvärsmålen, även om de i vissa fall får sägas innebära nya inslag i kommunalbesvärsprocessen. Det grundläggande problemet i förhållandet mellan förvaltningslagen och kommunalbesvärsprocessen är emellertid enligt utredningen den tudelning av handläggningsreglerna som blir en följd av 3 § förvaltningslagen. En del av de särskilda bestämmelserna skulle enligt utredningen utan vidare kunna - och eventuellt behöva – tillämpas i alla kommunalbesvärsmål.

Utredningen finner det tveksamt om den skillnad i handläggningsreglerna som uppstår på grund av 3 § förvaltningslagen är sakligt motiverad. Gränsdragningen kan tänkas bli besvärlig. Någon anknytning till kommunalbesvärsgrunderna finns inte och torde inte heller vara eftersträvansvärd. Från dessa utgångspunkter är enligt utredningen en sådan lagteknisk lösning att föredra som innebär att de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen

aldrig tillämpas när det rör sig om kommunalbesvär. Utredningen påpekar att en annan lösning är att göra de särskilda bestämmelserna tillämpliga i alla kommunalbesvärsmål. Därigenom vinner man åtminstone, framhåller utredningen, enhetlighet i handläggningsreglerna.

Emellertid är det enligt utredningens uppfattning rimligt att vänta med mera genomgripande reformer av kommunalbesvärsprocessen till dess ytterligare erfarenheter föreligger i fråga om betydelsen av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen för förfarandet i kommunalbesvärsmål. En mer ingående översyn av kommunalbesvärsprocessen har samband med förvaltningsprocessens utformning i övrigt och med bestämningen av förvaltningsdomstolarnas målområden. Med hänsyn härtill föreslår utredningen endast de mindre ändringar som tidigare har redovisats.

Utredningen behandlar härefter kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten. Den genomgång av förvaltningsprocesslagens bestämmelser som utredningen har gjort visar enligt utredningen att flertalet av bestämmelserna utan svårighet kan tillämpas även i kommunalbesvärsmål.

Utredningen framhåller att bestämmelsen i 8 § förvaltningsprocesslagen om rättens utredningsansvar kan synas rimma illa med kommunalbesvärsprocessen, där huvudregeln är att bevisbördan ligger på den kommunmedlem som vill göra gällande att det kommunala beslutet är olagligt. Man bör dock, säger utredningen, kunna förutsätta att hänsyn tas till kommunalbesvärsprocessens särart, när bestämmelsen tillämpas, och att kompletterande utredningar begränsas till att närmare belysa de grunder som klaganden har åberopat. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte något uttryckligt undantag från tillämpningen av 8 § förvaltningsprocesslagen i kommunalbesvärsmål. Den möjlighet som 29 § förvaltningsprocesslagen ger förvaltningsdomstol att utan yrkande besluta till det bättre för enskild part torde enligt utredningen få ringa utrymme i regeringsrätten och inte alls böra komma i fråga i kommunalbesvärsmål.

De bestämmelser i förvaltningsprocesslagen som i olika avseenden reglerar muntlig förhandling kan enligt utredningen också synas främmande för kommunalbesvärsprocessen. Utredningen anser att något hinder mot muntlighet i kommunalbesvärsprocessen i och för sig inte föreligger, även om muntliga förhandlingar i praktiken måste bli sällsynta.

Även om vissa av reglerna i förvaltningsprocesslagen inte passar för kommunalbesvärsprocessen bör det dock, framhåller utredningen, inte vara nödvändigt att uttryckligen undanta bestämmelserna från tillämpning på denna process.

Utredningen går också in på frågan om förvaltningslagens betydelse för kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten. I sista instans måste man ta hänsyn inte bara till den ram som kommunallagstiftningen ger för kommunalbesvären utan även till vad förvaltningslagen kan tänkas innebära för länsstyrelsens prövning av sådana mål. Utredningen påpekar att förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen inte är samordnade och att de båda lagarna i vissa avseenden skiljer sig avsevärt från varandra. Detta för-

hållande kan enligt utredningen tänkas inverka på kommunalbesvärsprocessen i de olika instanserna. Utredningen anmärker att regeringsrätten kan återförvisa kommunalbesvärsmål till länsstyrelsen för ny handläggning på den grund att länsstyrelsen inte har följt förvaltningslagens regler.

Utredningen konstaterar att tre olika regelsystem, nämligen kommunallagen, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, nu gäller för kommunalbesvärsprocessen. Eftersom reglerna är av olika innebörd kan detta inverka på handläggningen i de olika instanserna, möjligen med återverkningar på den sakliga bedömningen av målen. Utredningen anser att det rent lagtekniskt skulle vara enkelt att låta förvaltningsprocesslagens regler gälla även för handläggningen av kommunalbesvärsmål hos länsstyrelsen. En sådan effekt skulle nås om dessa mål överfördes till länsrätten. En allsidig belysning av detta och andra problem i fråga om kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen och regeringsrätten kräver enligt utredningen särskilda undersökningar. Utredningen anser att en sådan mer genomgripande översyn av kommunalbesvärsprocessen kan vara motiverad.

10.3 Remissyttrandena

Frågor om kommunalbesvärsprocessen tas upp av framför allt regeringsrätten och länsstyrelserna.

Utredningens förslag att frågan om avvisning av kommunalbesvär som har anförts för sent hos länsstyrelsen skall regleras i den enhetliga kommunallagen godtas eller lämnas utan kommentar av remissinstanserna. Förslaget att en uttrycklig bestämmelse om skyldighet för länsstyrelse att lämna besvärshänvisning i kommunalbesvärsmål skall införas i lagen möter inte heller någon kritik.

När det gäller förvaltningslagens tillämplighet på kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen delar *regeringsrätten* utredningens uppfattning att det, med hänsyn till bestämmelsens begränsade räckvidd enligt förarbetena, inte finns något hinder för länsstyrelsen att tillämpa 8 §.

Flera av de remissinstanser som yttrar sig om kommunalbesvärsprocessen anser i likhet med utredningen att den skillnad i reglerna om handläggning av olika kommunalbesvärsmål hos länsstyrelsen som uppstår till följd av 3 § förvaltningslagen inte är tillfredsställande. *Regeringsrätten* delar emellertid inte utredningens uppfattning att man bör vänta med mera genomgripande reformer av kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen. Enligt regeringsrätten torde det lätt kunna inträffa att det i enstaka fall förbises att förvaltningslagens särskilda bestämmelser är tillämpliga och att underlåtenheten just i sådana fall får betydelse för avgörandet. Förvaltningslagens särskilda bestämmelser i 14–20 §§ kan inte anses vara långtgående eller betungande för myndigheterna att tillämpa. Det bör enligt regeringsrätten inte möta något hinder att redan nu låta de särskilda bestämmelserna bli tillämpliga på alla slag av kommunalbesvärsmål. Detta torde inte innebära några större nyheter för länsstyrelserna. Det skulle enligt regeringsrätten

utan att egentligen öka länsstyrelsernas börda dels befria dem från det besvär som ligger i att avgöra om de särskilda bestämmelserna är tillämpliga eller ej, dels medföra bättre garanti för att dessa bestämmelser verkligen blir tillämpade i de fall där de nu skall tillämpas. En regel av det antydda slaget kan få sin plats i anslutning till bestämmelserna om kommunalbesvär. *Länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Östergötlands, Malmöhus* samt *Göteborgs och Bohus län* anser också att förvaltningslagens särskilda bestämmelser bör göras tillämpliga i samtliga kommunalbesvärsmål hos länsstyrelse. Flera länsstyrelser förklarar att de redan nu tillämpar förvaltningslagen fullt ut i alla kommunalbesvärsmål.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig om kommunalbesvärsprocessen ansluter sig till utredningens uppfattning att en översyn av denna process är motiverad. *Regeringsrätten, länsstyrelsen i Skaraborgs län* samt *Gotlands* och *Arvika kommuner* betonar att det är besvärligt att behöva röra sig med tre olika regelsystem i kommunalbesvärsmålen. *Regeringsrådet Petrén* anför i ett särskilt uttalande att speciella regler om förfarandet i kommunalbesvärsmål bör utarbetas. Han betonar att samma regler om förfarandet bör gälla i alla besvärsinstanser. Han finner det uteslutet att tillämpa förvaltningslagen i en instans och förvaltningsprocesslagen i en annan. *Regeringsrätten* samt *länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands* och *Gävleborgs län* finner att frågan om att överföra kommunalbesvärsmålen från länsstyrelsen till länsrätten förtjänar att prövas i samband med en översyn av kommunalbesvärsprocessen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ställer sig dock avvisande till denna tanke. *Svenska kommunförbundet* uttalar att förbundet i likhet med kommunallagutredningen anser att en översyn av kommunalbesvärsprocessen bör företas sedan större erfarenhet har vunnits av förvaltningsrättsreformen.

11 Enhetlig kommunallag

11.1 Nuvarande förhållanden

Kommunallagsutredningen har som nämnts i inledningen haft i uppdrag att göra en lagteknisk översyn av KL, KLS, LL och KFL. Syftet med översynen angavs i direktiven vara bl. a. att lagstiftningen skulle göras enklare och mera enhetlig. I betänkandet (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag föreslår utredningen en ny kommunallag som avses ersätta bl. a. de nyss nämnda lagarna och LLS.

Som en bakgrund till förslaget att bestämmelserna för alla kommuner och landstingskommuner samt för kommunalförbunden skall samlas i en lag redovisas i det följande översiktligt de skiljaktigheter som f. n. finns mellan KL, KLS och LL. Vidare redovisas de särskilda regler för Stockholms läns landstingskommun som finns i LLS.

KL, KLS och LL är uppbyggda på samma sätt. De innehåller bestämmelser

om bl. a. kommuns resp. landstingskommuns kompetens, de beslutande organen dvs. kommunfullmäktige resp. landstinget (antal ledamöter, rösträtt, valbarhet, mandattid, kallelse till sammanträde, förfarandet vid sammanträde osv.), de förvaltande och verkställande organen dvs. nämnderna, förmögenhetsförvaltning, budget, fondbildning, lånerätt, revision, skatt till kommun resp. landstingskommun och besvär. Innehållet i bestämmelserna är i mycket detsamma.

Antalet bestämmelser i KLS som avviker från reglerna i KL är ganska stort. Skiljaktigheterna är emellertid oftast små och i huvudsak formella. Till avvikelser av större betydelse hör regleringen av borgarrådsinstitutionen i Stockholms kommun, vilken i sin tur återverkar på bestämmelserna om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Andra mer omfattande avvikelser hänger samman med mandattiderna för fullmäktige och nämnder i Stockholms kommun. För drätselnämnden i Stockholm finns också särskilda bestämmelser.

I KLS finns ett flertal bestämmelser om borgarråd. Borgarråden är obligatoriska och utses för tre år av kommunfullmäktige, som också bestämmer deras antal. De har föredragningsskyldighet i kommunstyrelsen. Bland borgarråden utser kommunstyrelsen ordförande i övriga nämnder. Även om borgarråd inte är kommunfullmäktig, skall han närvara vid fullmäktiges sammanträden. Någon annan motsvarighet till bestämmelserna om borgarråd än reglerna om ersättning till heltidsengagerade förtroendemän finns inte i KL eller LL.

Mandattiden för kommunfullmäktige är i Stockholms kommun, liksom i övriga kommuner, tre år. Mandatperioden börjar emellertid den 15 oktober i stället för den 1 januari. Kommunstyrelsen väljs för ett år i taget, medan mandatperioden för kommunstyrelsen i övriga kommuner är tre år.

Bestämmelser om drätselnämnd finns i både KL och KLS men de skiljer sig från varandra bl. a. när det gäller nämndens uppgifter. I LL saknas bestämmelser om drätselnämnd. Enligt KL behöver drätselnämnd inte inrättas. Drätselnämnd finns numera bara i Stockholms kommun, där sådan nämnd är obligatorisk.

Utvecklingen har gått mot en större överensstämmelse mellan KL och LL. Trots detta finns det fortfarande ett ganska stort antal regler i LL som skiljer sig från motsvarande bestämmelser i KL. Till dessa regler hör bl. a. reglerna om val av landstingsmän och om valkretsindelningen. Andra olikheter har sin grund i att landstingens sammanträdesfrekvens är väsentligt lägre än kommunfullmäktiges. I detta sammanhang kan erinras om förvaltningsutskottets uppgift att företräda landstinget mellan landstingsmötena. Vissa olikheter föreligger vidare i fråga om bl. a. kommunalbesvärsprocessen.

Efter de ändringar som år 1975 beslutades i LL och KL stämmer LL:s bestämmelse om antalet landstingsmän i princip överens med motsvarande regler i KL (prop. 1975:101, KU 19, rskr 227). Ändringarna i LL innebar

bl. a. att – efter förebild av bestämmelserna om antalet kommunfullmäktige – regler infördes om att antalet landstingsmän skulle bestämmas efter vissa minimital, som står i relation till antalet röstberättigade i landstingskommunen. I fråga om latitudgränserna är bestämmelserna dock inte enhetliga.

I samband med att ett nytt valsystem år 1975 infördes för landstingsvalen ändrades också reglerna i LL om valkretsindelningen. De nya bestämmelserna skiljer sig, liksom de tidigare, avsevärt från motsvarande bestämmelser i KL. Det nya valsystemet för landstingsvalen ansluter sig i huvudsak till det system som sedan år 1970 tillämpas för riksdagsvalen. De grundläggande bestämmelserna om valsystemet, dvs. bestämmelserna om fasta valkretsmandat och utjämningsmandat, finns i LL. Detta motiverades i propositionen med att de har ett visst samband med reglerna om valkretsindelningen. Föredraganden anförde emellertid att frågan om att föra över alla dessa bestämmelser till vallagen borde tas upp i samband med att ställning tas till förslaget om en enhetlig kommunallag (prop. s. 65). För valen till kommunfullmäktige behölls det hittillsvarande valsystemet. I KL finns således inte någon motsvarighet till LL:s bestämmelser om fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. Bestämmelserna om mandatfördelningen mellan partierna vid val av landstingsmän och kommunfullmäktige finns i vallagen.

För landstingsmän skall suppleanter utses, medan kommunfullmäktige får besluta att suppleanter skall utses för fullmäktige. Bestämmelser om utseende av suppleanter för landstingsmän finns i vallagen. Motsvarande bestämmelser om suppleanter för fullmäktige finns dels i KL, dels i vallagen.

Kommunfullmäktige är skyldig att meddela beslut i ärende som har hänskjutits till dem av högre myndighet, t. ex. länsstyrelsen. Denna föreskrift motsvaras i LL av en bestämmelse om att länsstyrelsen har rätt att väcka förslag på landstingsmöte. Skillnaden ligger i att regeringen eller en central myndighet själv kan väcka en fråga hos kommunfullmäktige, medan LL förutsätter att frågan väcks av länsstyrelsen. Landshövdingen har enligt LL rätt att delta i landstingets överläggningar. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i KL.

I LLS finns vissa särregler för Stockholms läns landstingskommun. De har föranletts av de särskilda förhållandena i Stockholmsregionen, vilka har lett till att landstingskommunen har övertagit vissa uppgifter som normalt ankommer på kommunerna och till att landstinget måste sammanträda oftare än övriga landsting. Särreglerna avser bl. a. landstingskommunens kompetens, kungörelse om landstingsmöte, presidiet, närvaro- och yttranderätt för länsöverdirektören och för heltidsengagerad förtroendeman, fortsatt landstingsmöte och bordläggning. Landstinget får vidare självt meddela föreskrifter om tid för väckande av förslag vid landstingsmöte och för avlämnande och besvarande av interpellation samt avgöra om ärende skall vara berett i ett särskilt utskott av landstinget.

KFL innehåller 35 paragrafer. I lagen finns bestämmelser om bl. a. för-

utsättningarna för bildande av kommunalförbund, förbundsfullmäktige, förbundsstyrelse, förbundsordning, val av förbundsfullmäktige, mandattid, sammanträden med förbundsfullmäktige, drätsel, medlemskommuns bidragsskyldighet, besvär, underställning, ordningen för bildande av kommunalförbund, medlems utträde och kommunalförbunds upplösning. Bestämmelserna innehåller i ganska stor utsträckning hänvisningar till de bestämmelser i KL som reglerar motsvarande frågor.

11.2 Kommunallagsutredningen

Kommunallagsutredningen återger vissa uttalanden som kommunallagskommittén och föredragande departementschefen gjorde vid tillkomsten av KL. Principen för kommitténs arbete var att kommunerna borde åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Kommittén framhöll att det låg i kommunalförfattningarnas natur av en ramlagstiftning att bestämmelserna ofta måste ges en mycket allmän formulering, vars tolkning i det enskilda fallet kunde föranleda vissa svårigheter. Departementschefen (prop. 1953:210 s. 503) anslöt sig till kommitténs allmänna riktlinjer för utformningen av den nya lagstiftningen men framhöll samtidigt att grunddragen för den kommunala organisationen måste anges i lagen och att lagstiftaren måste fastställa det minimimått av regler som garanterar att kommunmedlemmarna behandlas lika och att ärendena handläggs under demokratiska former. Enligt departementschefen var en viss enhetlighet i kommunernas organisationer och arbetsformer ofrånkomlig.

Kommunallagsutredningen anser att de nyss redovisade principerna för kommunallagstiftningens utformning alltjämt är bärande och anför att den har sett som sin uppgift att göra lagstiftningen så enkel och enhetlig som möjligt och att samtidigt anpassa bestämmelserna till utvecklingen av kommunal praxis. Utredningen konstaterar att det inte ligger inom dess uppdrag att föreslå sådana ändringar som innebär att nu gällande principer för kommunernas organisation och verksamhetsformer rubbas.

När det gäller att närmare bestämma vad kommunallagen bör innehålla och vad som kan undvaras eller regleras i annan ordning, kommer kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn först i blickpunkten, anför utredningen. Från denna synpunkt motiverar exempelvis reglerna om medlemskap, rösträtt, valbarhet, kungörelse om fullmäktigesammanträden och kommunalbesvär sin plats i kommunallagen. Flera regler kan indirekt sägas vara av betydelse för kommunmedlemmarna, t. ex. bestämmelserna om budgetprocessen, vilken redovisar bl. a. utdebiteringens höjd och de prioriteringar som har gjorts mellan olika verksamhetsområden. En annan viktig intressentgrupp är förtroendemännen. Här gäller det framför allt regler som syftar till att säkerställa ett beslutsförfarande i demokratiska former. Hit hör också bestämmelser som reglerar den enskilde förtroendemannens

möjligheter att agera, t. ex. rätt att väcka motion och interpellation samt rätt att till beslut foga reservation.

Enligt utredningen ligger det i linje med nya regeringsformen och direktiven för utredningsarbetet att kommunallagens karaktär av ramlag betonas och att detaljföreskrifter så långt möjligt rensas ut. Även skillnaden i storlek mellan olika kommuner och de ökade administrativa resurser som står till kommunernas förfogande motiverar enligt utredningen att kommunallagens bestämmelser i än högre grad än hittills får karaktär av basregler för alla kommuner, oavsett struktur och storlek. Liksom hittills kan reglerna i kommunallagen kompletteras genom reglementen och arbetsordningar.

När det gäller möjligheterna att åstadkomma en enhetlig kommunallag anför utredningen att det från lagteknisk synpunkt skulle vara önskvärt med fullständig uniformitet i kommunallagstiftningen, dvs. att *en* lag skulle reglera samtliga kommuner och landstingskommuner och att inga särregler skulle ges för någon särskild kommun eller landstingskommun. Den frihet att själva närmare reglera sina verksamhetsformer och sin organisatoriska uppbyggnad som bör tillkomma kommunerna och landstingskommunerna skulle då, framhåller utredningen, få tillgodoses genom reglementen, arbetsordningar och instruktioner, som är anpassade till den enskilda kommunen eller landstingskommunen. Utredningen erinrar om att det i vissa fall kan behövas uttryckligt lagstöd för att avvikelse från en i kommunallagen inskriven regel eller från en annars gällande kommunalrättslig grundsats skall få ske.

Utredningen finner att det ligger utanför ramen för dess uppdrag att rubba mer väsentliga och principiella skillnader i organisationen mellan Stockholms kommun och övriga kommuner. Detta leder till att vissa särregler åtminstone tills vidare måste gälla för Stockholms kommun. Utredningen kommer fram till att antalet särbestämmelser inte blir flera än att de kan passas in i en gemensam kommunallag. I sammanhanget erinras om den lagtekniska modell som har valts för församlingsstyrelselagen (1961:436; omtryckt 1972:228), vilken ersatte de tidigare särskilda lagarna om församlingsstyrelse, om församlingsstyrelse i Stockholm och angående kyrkofullmäktige och kyrkonämnd i Göteborg. Vid tillkomsten av församlingsstyrelselagen, vilken innehåller åtskilliga avvikande bestämmelser för församlingarna i Stockholm och Göteborg, uttalades bl. a. att en för hela landet gemensam lag innebar praktiska fördelar i skilda avseenden, inte minst med hänsyn till önskvärdheten av enhetlighet i rättstillämpningen (prop. 1961:70 s. 71). Utredningen konstaterar att antalet från KL avvikande bestämmelser i KLS numerärt sett är förhållandevis stort men att skiljaktigheterna oftast är små och i huvudsak formella. Bland avvikelser i KLS av större betydelse framhåller utredningen borgarrådsinstitutionen, som i sin tur återverkar på bestämmelserna om fullmäktige och kommunstyrelsen, mandattiderna för de kommunala organen i Stockholm och de särskilda reglerna för drätselnämnden i Stockholm.

De speciella förhållanden som tidigare har åberopats som grund för avvikande reglering i KLS torde enligt utredningen i allmänhet inte finnas kvar. De allra största kommunerna och landstingskommunerna har administrativa problem av samma art och omfattning som Stockholms kommun, och kommunalförvaltningen i Stockholm skulle säkerligen kunna organiseras om på sådant sätt att en enhetlig kommunallag skulle kunna tillämpas i full utsträckning. Det ligger emellertid inte inom utredningens uppdrag att rubba de grundläggande principerna för organisationen i Stockholms kommun. Hur denna organisation bör vara utformad är enligt utredningen främst en fråga för kommunen själv. En år 1966 av stadskollegiet i Stockholm tillsatt kommitté för utredning av den kommunala självstyrelsens arbetsformer kommer enligt vad utredningen har inhämtat att behandla de organisatoriska frågorna för Stockholms kommun. Därvid kommer jämförelse att ske med organisationen i Göteborgs kommun och i Stockholms läns landstingskommun.

Utredningen vill inte föregripa självstyrelsekommitténs ställningstagande men anser sig kunna föreslås att sådana bestämmelser om borgarråden i Stockholm som lika väl kan placeras i reglemente eller motsvarande utgår ur lagen. När det gäller mandatperiodens längd borde det vara fullt möjligt att övergå till en treårig mandatperiod för nämnderna i Stockholms kommun. Denna fråga ligger dock utanför ramen för utredningens uppdrag. Genom olika lagtekniska lösningar bör i varje fall antalet särregler för Stockholms del beträffande mandatperiodens längd kunna minskas betydligt, anför utredningen. I fråga om mandatperiodens början bör för övriga kommuners del ett närmande till den s. k. Stockholmsmodellen vara möjligt, om man önskar uppnå ett snabbare valgenomslag i de kommunala organens sammansättning. Drätselnämnd finns enligt utredningen endast i Stockholms och Helsingborgs kommuner[3]. Med hänsyn till att man på kommunalt håll anser att kommunstyrelsen bör svara för såväl den kortsiktiga som den långsiktiga planeringen finns det inte anledning räkna med önskemål om att drätselnämnder skall kunna inrättas i flera kommuner. I LL saknas bestämmelser om drätselnämnd. Det sagda visar, anför utredningen, att det praktiska behovet av en organisationsform med särskild drätselnämnd för finansförvaltningen måste vara ringa. Med tanke på den roll som kommunstyrelsen har tillerkänts i kommunallagstiftningen kan även principiella invändningar riktas mot uppspaltningen på två organ. I en författning av ramlags karaktär är det otillfredsställande att införa regler av generell natur, som endast får tillämpning på en eller två kommuner. Utredningen anser därför att bestämmelserna om drätselnämnd bör utgå ur såväl KL som KLS.

Vad gäller övriga olikheter mellan KL och KLS kan en ökad enhetlighet uppnås t. ex. genom att ändringar görs i KL efter förebild från KLS och tvärtom, genom att vissa regler slopas i endera eller bägge lagarna och över-

[3]Under remissbehandlingen har framkommit att drätselnämnd inte längre finns i Helsingsborgs kommun.

förs till reglementen och arbetsordningar eller genom att nya, enhetliga regler införs. Sammanfattningsvis bör enligt utredningen antalet avvikande bestämmelser för Stockholms del kunna minskas i sådan omfattning att någon särskild kommunallag för Stockholm inte längre behövs.

Utredningen framhåller att de synpunkter som utredningen har anfört i fråga om möjligheterna att förenhetliga KL och KLS i huvudsak gäller även i fråga om möjligheterna att få till stånd enhetlighet mellan KL och LL. Landstingskommunerna bör ha frihet att närmare reglera sina verksamhetsformer och sin organisatoriska uppbyggnad i samma utsträckning som kommunerna, anför utredningen. Den särreglering som kan visa sig nödvändig mellan landstingskommunerna inbördes och i förhållande till kommunerna kan normalt ske i form av reglementen, arbetsordningar och instruktioner. Den önskvärda flexibiliteten behöver därför inte utgöra något hinder mot en enhetlig ramlag för alla kommuner och landstingskommuner. Liksom i fråga om KLS anser sig utredningen inte böra rubba de mera väsentliga och principiella skillnaderna mellan kommunernas och landstingskommunernas verksamhet och arbetsformer.

Skillnaderna mellan kommunerna och landstingskommunerna avser, förutom den geografiska utbredningen, främst verksamhetens inriktning. I fråga om arbetsformerna torde olikheterna främst bero på att antalet landstingsmöten per år är väsentligt lägre än antalet sammanträden med kommunfullmäktige. Rent allmänt skall kommunallag och landstingslag tillgodose samma intressen, i första hand kommunmedlemmarnas och förtroendemännens intressen, och beslutsfattandet skall ske i samma demokratiska former. Frågan om skilda lagar bör behållas för landstingskommuner och kommuner eller om en gemensam lag kan reglera båda kommunformerna bör enligt utredningen i första hand avgöras med hänsyn till antalet särbestämmelser som kan behövas för landstingskommunernas del. Den undersökning som utredningen har gjort visar att antalet särbestämmelser kan nedbringas i en sådan omfattning att en gemensam lag från rent lagtekniska synpunkter är möjlig. Den omständigheten att landstingskommuner och kommuner verkar på olika nivåer och till övervägande delen har olika verksamhetsfält bör inte i och för sig utgöra något hinder mot en gemensam lag.

En del av skillnaderna mellan KL och LL har enligt utredningen huvudsakligen sin grund i landstingskommunernas speciella ställning som länskommunala organ och i deras geografiska utbredning. Dit kan hänföras reglerna om val av landstingsmän och landstingskommunens indelning i valkretsar liksom de bestämmelser som gäller förhållandet mellan länsstyrelsen och landstingskommunen. Utredningen framhåller även de olikheter som har sin grund i att landstingen inte sammanträder så ofta som kommunfullmäktige. Med detta förhållande sammanhänger förvaltningsutskottets speciella uppgift att företräda landstinget mellan dess möten.

Utredningen erinrar om att bestämmelsen i KL om antalet fullmäktige ändrades år 1969. Avsikten var bl. a. att kommunerna skulle få större frihet

än tidigare att bestämma antalet fullmäktige och därvid ta hänsyn till speciella förhållanden. Antalet ledamöter bör enligt utredningen liksom hittills bestämmas efter en avvägning mellan, å ena sidan, intresset av att fullmäktige resp. landstinget får en allsidig medborgerlig förankring och, å andra sidan, kravet på att den beslutande församlingen fungerar på ett effektivt sätt. Invånarantalet bör alltjämt spela den avgörande rollen vid bedömningen av var minimigränsen för antalet fullmäktige och landstingsmän bör gå. Denna regel bör dock inte uttryckligen lagfästas, eftersom fullmäktiges och landstingets beslut om antalet fullmäktige resp. antalet landstingsmän då skulle kunna överklagas på den grunden att hänsyn till invånarantalet inte har tagits. Därigenom skulle ett skönsmässigt moment införas i kommunalbesvärsprocessen, vilket bör undvikas. En absolut minimigräns för antalet ledamöter bör dock ställas upp.

När det gäller reglerna om utseende av suppleanter föreligger vissa skillnader mellan kommunerna och landstingskommunerna i fråga om reglernas innehåll och deras placering i regelsystemet. Det ligger emellertid inte inom ramen för utredningens uppdrag att ändra förutsättningarna för de nuvarande suppleantsystemen. Inkonsekvenserna i fråga om systematiseringen av författningsstoffet är enligt utredningen föga omfattande. De bör kunna accepteras, åtminstone övergångsvis. I enlighet med den överflyttning av vissa mandatfördelningsregler från riksdagsordningen till vallagen som har skett för riksdagsvalens del bör motsvarande regler för kommunalvalens del kunna placeras i vallagen. Trots att vissa olikheter kan komma att bestå mellan valsystemet för riksdagsvalen och valsystemet för kommunalvalen, bör det vara möjligt att låta alla regler som hänger samman med valet placeras i vallagen. Utredningen utgår därför från att några bestämmelser som har direkt samband med valförfarandet inte kommer att behöva placeras i en enhetlig kommunallag.

Utredningen behandlar härefter förhållandet mellan länsstyrelsen, landstingskommunen och kommunerna och redogör för ett antal regler som ger uttryck för behovet av samordning mellan länsstyrelsen och landstingskommunen. Hit hör bl. a. regeln om länsstyrelsens rätt att väcka förslag vid landstingsmöte, vilken motsvaras av bestämmelsen om skyldighet för kommunfullmäktige att meddela beslut i ärenden som har hänskjutits till dem av högre myndighet och regeln om landshövdingens rätt att delta i landstingets överläggningar. Utredningen erinrar om att olika bestämmelser i länsstyrelseinstruktionen (1971:460) likställer landstingskommunerna och kommunerna när det gäller samordning av statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet och i fråga om länsstyrelsens befogenhet att övervaka kommunal och landstingskommunal verksamhet. Samordningsreglerna i länsstyrelseinstruktionen är snarast ett uttryck för att kommunerna och landstingskommunerna är likställda i förhållande till länsstyrelsen. Behovet av samordning mellan statlig och kommunal verksamhet på olika nivåer har kommit till uttryck vid flera tillfällen. De uttalanden som

därvid har gjorts från statsmakternas sida, bl. a. i fråga om samordningen inom samhällsplaneringen, ger inte belägg för att någon särställning skulle föreligga för vare sig landstingskommunerna eller kommunerna. Den omständigheten att landstingskommunerna verkar på länsnivå synes enligt utredningen ha utgjort den reella grunden för vissa särregler i LL, medan däremot skillnaderna i verksamhetens art och omfattning inte medför behov av särregler i en gemensam kommunallag.

Vid en undersökning av möjligheterna att åstadkomma en gemensam lag för kommuner och landstingskommuner har man enligt utredningen anledning att noga pröva nödvändigheten av varje skiljaktighet i bestämmelserna för de båda kommuntyperna. En sådan prövning visar enligt utredningen att det är möjligt att rensa ut en betydande del av de nuvarande olikheterna ur lagstiftningen. Med hänsyn till samordningsbehovet mellan länsstyrelsens, landstingskommunens och kommunernas verksamhet i länet anser utredningen att regeln om länsstyrelsens rätt att anhängiggöra ärende bör stå kvar och avse såväl landstinget som kommunfullmäktige, medan rätten för annan statlig myndighet än länsstyrelsen att anhängiggöra ärende hos fullmäktige bör kunna utgå. Därigenom skulle alltså en enhetlig reglering vara möjlig i denna del. Utredningen anser vidare att regeln om landshövdingens närvaro- och yttranderätt vid landstingsmöte bör stå kvar. En motsvarande regel för kommunernas del är med hänsyn till antalet kommuner i varje län och den förhållandevis täta sammanträdesfrekvensen inte lämplig.

Utredningen anser att LLS kan upphävas och att i en enhetlig kommunallag kan tas in särreglerna om bl. a. den vidgade kompetensen för Stockholms läns landstingskommun.

I fråga om KFL framhåller utredningen att kommunindelningsreformen ger anledning att ställa frågan om en lagstiftning om interkommunal samverkan i kommunalförbundets form fortfarande behövs. Av de kvarvarande 20 kommunalförbunden har en betydande del sin verksamhet lokaliserad till storstadsområdena. Minskningen av antalet kommunalförbund på senare år har ett klart samband med kommunsammanläggningarna och överförandet av polisväsendet till statsförvaltningen. Den undersökning som utredningen har gjort ger inte vid handen att minskningen skulle bero på brister i fråga om kommunalförbundsinstitutet som samverkansform. Den 1 juni 1971 var antalet interkommunala företag i form av bolag och stiftelser 33. En del av de existerande kommunalförbunden är att hänföra till sådana förbund som kan bildas tvångsvis. Ett samband föreligger enligt utredningen mellan kommunstorleken och antalet kommunalförbund, men även stora kommuner har i vissa frågor behov av att gå över kommungränsen. Utvecklingen i Stockholmsområdet ger belägg för detta. Bland de frågor som på senare tid har aktualiserat samarbete mellan flera kommuner nämner utredningen renhållningsfrågorna, kommunernas ansvar för energiförsörjningen och vissa frågor som har samband med den översiktliga samhälls-

planeringen. För mera betydande samarbetsuppgifter blir det säkerligen även i framtiden nödvändigt att bilda rättssubjekt som är fristående från kommunerna. Därvid står f. n. ett privaträttsligt alternativ, aktiebolaget, och ett kommunalrättsligt alternativ, kommunalförbundet, till buds. Den fortgående minskningen av antalet kommunalförbund ger anledning att ställa frågan om lagstiftning om kommunalförbund fortfarande behövs.

Utredningen konstaterar att kommunalförbundsformen har ett vidsträcktare användningsområde än aktiebolagsformen, att kommunmedlemmarna kan anföra kommunalbesvär över kommunalförbunds beslut, att någon motsvarande möjlighet inte finns i fråga om beslut av aktiebolag, att offentlighetsprincipen gäller i fråga om kommunalförbunds men inte i fråga om aktiebolags handlingar, att för kommunalförbund inskränkningar föreligger i rätten att fritt upptaga lån, att det för aktiebolag inte finns några sådana begränsningar, att en kommun inte utan särskild förbindelse synes ha någon juridisk skyldighet att lämna bidrag för att täcka underskott i ett kommunägt aktiebolag och att medlemskommunerna har lagstadgad bidragsskyldighet gentemot kommunalförbundet liksom skyldighet att svara för kommunalförbundets skulder.

Utredningen anser att det ligger i sakens natur att de deltagande kommunerna förlorar i inflytande över den verksamhet som bedrivs i interkommunala former, oavsett vilken juridisk form man har valt för samarbetet. Från kommunaldemokratiska synpunkter och rättssäkerhetsaspekter synes kommunalförbundsformen vara att föredra framför bolagsformen. Utredningen anser därför att kommunalförbundsformen bör behållas även i fortsättningen och att det på de flesta områden bör ankomma på kommunerna själva att bestämma valet av samarbetsform. Eftersom KFL i betydande omfattning hänvisar till reglerna i KL, anser utredningen att det från lagteknisk synpunkt är fördelaktigast att de speciella bestämmelserna om kommunalförbund tas in i ett särskilt kapitel i en enhetlig kommunallag.

Utredningen föreslår således att KL, KLS, LL, LLS och KFL ersätts av en sådan enhetlig kommunallag.

11.3 Remissyttrandena

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller förklarar sig inte ha något att invända mot att en enhetlig lag tillskapas för kommuner och landstingskommuner, medan ett tiotal uttalar tveksamhet och ifrågasätter om inte den nuvarande ordningen med en särskild lag för landstingskommunerna bör behållas. Endast en remissinstans, *Tingsryds kommun*, avstyrker uttryckligen förslaget om en enhetligt lag för kommuner och landstingskommuner. Inför förslaget att även KFL skall inordnas i en enhetlig kommunallag är emellertid flera remissinstanser tveksamma.

Landstingsförbundet anser att förslaget till enhetlig kommunallag inte har bara lagtekniska utan även kommunaldemokratiska fördelar. Genom en

enhetlig kommunallag framkommer, anför förbundet, på ett klarare sätt kommunernas och landstingskommunernas gemensamma roll som demokratiska organ med direkt ansvar inför medborgarna. Utredningen har i stort sett lyckats mycket bra med att arbeta samman de fem aktuella lagarna till en enda. Förbundet säger sig inte ha någon erinran mot att den nya lagen får benämningen "kommunallag", även om det inte redan av rubriken kommer att framgå att lagens räckvidd avser även landstingskommunerna.

Svenska kommunförbundet tillstyrker att lagstiftningen på det kommunala området ges karaktär av ramlag och förklarar sig beredd att utarbeta förslag till reglementen m. m. till vägledning för kommunerna. I likhet med utredningen anser förbundet det både praktiskt möjligt och mest ändamålsenligt att kommunallagen görs tillämplig på landets samtliga kommuner. Förbundet anser också att LLS bör kunna utgå och att återstående särbestämmelser utan svårighet kan inordnas i en för samtliga landstingskommuner gemensam lag. En så långt möjligt enhetlig reglering kan, som utredningen har tänkt sig, ta sig uttryck i en för kommuner och landstingskommuner gemensam lag och förbundet ser ingen anledning att motsätta sig en sådan lösning. Enligt förbundet kan det dock konstateras att önskvärd samstämmighet kan uppnås även vid en lösning som innebär en lag för kommuner och en lag för landstingskommuner.

Bland de remissinstanser som i huvudsak tillstyrker förslaget till enhetlig kommunallag anser åtskilliga, bland dem *kammarkollegiet* och flera länsstyrelser, att utredningen har lyckats väl i sin strävan att ge den enhetliga lagen karaktären av ramlag utan onödiga detaljföreskrifter, varigenom kommunerna får större frihet och bättre möjligheter att efter skiftande lokala förhållanden själva reglera sin organisation och sina verksamhetsformer. Flera av nämnda remissinstanser anser emellertid att ändringar i förslaget bör göras i vissa hänseenden. *Stockholms läns landstingskommun* påtalar t. ex. att kommunernas och landstingskommunernas kompetens inte anges på ett tillfredsställande sätt i de nuvarande lagarna och att den formulering som har valts i förslaget helt suddar ut gränsen för den ena kommuntypens kompetens gentemot den andras. Även *Eslövs*, *Höörs* och *Partille kommuner* finner det angeläget att en enhetlig lag ger en viss grundläggande kompetensfördelning mellan kommuner och landstingskommuner. *Eslövs kommun* framhåller att landstingskommunerna på senare år har börjat verka på ett flertal områden, t. ex. samfärdseln och kulturen, inom vilka kommunerna tidigare helt hade ansvaret. Kommunen förordar att landstingskommunernas kompetens i en kommande kommunallag huvudsakligen regleras i enlighet med 4 § LL. *Partille kommun* anser att konsekvenserna av en gemensam kompetensbestämmelse för kommuner och landstingskommuner inte är tillräckligt belysta och framhåller att gränsdragningsproblemen mellan kommunerna och landstingskommunerna redan nu är svårlösta på en mängd områden, t. ex. socialvården samt hälso- och sjukvården.

Enligt *Sollentuna kommun* bör lagförslaget överarbetas så att gränsdragningen mellan frågor som ur allmän synpunkt fordrar fasta regler och enhetlig ordning i alla kommuner, å ena sidan, och detaljföreskrifter som kan variera mellan kommunerna, å andra sidan, klarläggs. *Enköpings kommun* tycker att den föreslagna lagen har blivit tämligen omfångsrik och att de detaljbestämmelser om skatt till kommun och landstingskommun som har behållits bör placeras i en speciell författning. Samma mening framförs av *Skaraborgs läns landstingskommun.*

Flera remissinstanser påtalar att antalet särbestämmelser i den enhetliga lagen är för stort. Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* är det viktigt att frågan om särbestämmelser behövs prövas noga. *Skaraborgs läns landstingskommun* anser att särreglerna för Stockholms kommun bör kunna minskas i den enhetliga lagen och framhåller att det t. ex. inte synes befogat att för Stockholms kommun ha en särskild tid för fastställande av budget, som är åtta dagar längre än den som gäller för övriga kommuner och för landstingskommunerna. Enligt *Sjöbo* och *Munkedals kommuner* bör en ytterligare utredning ske så att särbestämmelserna för Stockholms kommun och Stockholms läns landstingskommun kan utgå. *Orusts kommun* finner det förvånande att flera väsentliga avvikelser och särbestämmelser för landstingskommuner och Stockholms kommun har behållits i lagförslaget, t. ex. i fråga om landstingskommunens speciella relationer till länsstyrelsen och landshövdingens närvaro- och yttranderätt vid landstingsmöte. Enligt kommunen torde det inte heller föreligga större skäl att i kommunallagen skriva in specialbestämmelser för Stockholms kommuns borgarråd än för övriga kommuners kommunalråd.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län tycker sig förnimma en allmän tendens hos utredningen att beröva lagtexten även sådana regler som utan större svårighet i och för sig skulle kunna inlemmas i en enhetlig kommunallag och anför som exempel bestämmelserna om ordförandeskap i kommunfullmäktige (12 §), plats för fullmäktiges sammanträden (13 §), handläggning av och former för delegationsbeslut och interpellationer (25 och 42 §§) samt obligatorisk arbetsordning (31 §). Länsstyrelsen anser att även på en enhetlig kommunallag måste ställas kravet att den skall kunna tjäna som en överskådlig, såvitt möjligt uttömmande och därmed i den dagliga kommunala verksamheten användbar handbok. *Gislaveds kommun* anför liknande synpunkter.

Trollhättans kommun anför att lagens karaktär av ramlag medför två konsekvenser som förtjänar att uppmärksammas, nämligen dels att det kommer att åvila fullmäktige att genom särskilda beslut och reglementen ge den kommunala verksamheten och dess administration en fast reglering, dels att regelsystemen kommer att skifta mellan olika kommuner. Enligt *Eskilstuna kommun* bör även detaljföreskrifter kunna ha sin givna plats i den enhetliga lagen, om de är av övergripande betydelse för kommunerna och lokala variationer knappast är tänkbara. Vidare bör enligt kommunen de-

taljföreskrifter som är ägnade att stärka fullmäktiges ställning och därigenom även den kommunala demokratin vara obligatoriska och återfinnas i lagen.

Flera remissinstanser har tagit upp den språkliga utformningen av lagförslaget. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att, även om någon omfattande språklig omarbetning av lagtexten inte har varit påkallad, möjligheterna borde ha utnyttjats bättre att byta ut några ålderdomliga och för en större allmänhet svårbegripliga uttryck, som anhängiggöra (19 §) och drätsel (32 §). Benämningen förvaltningsutskott på landstingskommunens styrelse leder, anser länsstyrelsen, närmast tanken till ett beredande organ och motsvarar inte alls den betydelsefulla ställning som förvaltningsutskottet intar. Med hänsyn till att kommunstyrelsen i kommun enligt lagförslaget får i stort sett samma ställning som förvaltningsutskottet i landstingskommun vore det enligt länsstyrelsen konsekvent att låta beteckningarna stämma överens. Med hänsyn till bl. a. de särregler som har ansetts nödvändiga för kommunerna, å ena sidan, och för landstingskommunerna, å andra sidan, kan det enligt *länsstyrelsen i Värmlands län* ifrågasättas om lagförslaget framstår som lättläst och enkelt för en läsare som är obevandrad i kommunallagstiftningen. Länsstyrelsen anser det viktigt att den strävan till kommunal demokrati som genomsyrar tankarna bakom lagförslaget också kommer till uttryck i en text, som det är enkelt att orientera sig i och som är lätt att förstå. *Stockholms län landstingskommun* påpekar att metoden att arbeta med en enhetlig lag är ägnad att försvåra läsningen för den som vill ha reda på enbart vad som gäller för t. ex. landstingskommunernas del. Han måste t. ex. vara medveten om att begreppet kommun enbart avser "primärkommuner", medan landstingskommun kallas landstingskommun, att begreppet fullmäktige avser såväl den "primärkommunala" fullmäktigeförsamlingen som landstinget och att begreppet styrelse avser både kommunstyrelse och förvaltningsutskott. Landstingskommunen framhåller att denna terminologi leder till vissa språkliga otympligheter men anser, att dessa anmärkningar knappast är av den vikt att de bör föra med sig att utredningens förslag förkastas. En lag som skall passa kommuner av så skiftande slag som här är fråga om kan knappast göras enkel, anför *Bjuvs kommun*, som frågar sig varför man inte genomgående skulle kunna använda begreppen "primärkommun" och landstingskommun i stället för kommun och landstingskommun.

Förslaget att bestämmelser som gäller valförfarandet skall föras över till vallagen har inte mött några invändningar. Det tillstyrks uttryckligen av länsstyrelserna i *Gävleborgs*, *Västerbottens* och *Norrbottens län*. Sistnämnda länsstyrelse förutsätter dock att de regler som gäller antalet fullmäktige och landstingsmän tas in i den enhetliga kommunallagen. *Länsstyrelserna i Skaraborgs* och *Värmlands län* anser att det från systematisk synpunkt är önskvärt att även reglerna om utseende av suppleanter för kommunfullmäktige flyttas över till vallagen.

Till de remissinstanser som ställer sig tveksamma till att kommunernas och landstingskommunernas verksamhet regleras i en gemensam lag hör *länsstyrelsen i Uppsala län*. Länsstyrelsen anser att detaljföreskrifter för den kommunala verksamheten så långt möjligt bör rensas ut så att en önskvärd rörelsefrihet för kommunerna och en större flexibilitet kan uppnås. Enligt länsstyrelsens mening synes emellertid förenklingarna i förenhetligandets intresse på flera punkter ha drivits fram på bekostnad av tydligheten och fastheten i lagbestämmelserna. Länsstyrelsen befarar att den förenklade kompetensbestämmelsen som avses gälla för både kommuner och landstingskommuner kommer att vålla tolkningssvårigheter och anser att de nuvarande kompetensbestämmelserna bör behållas oförändrade. Vidare befarar länsstyrelsen att överförandet av flera viktiga bestämmelser till arbetsordning kan leda till tolkningssvårigheter. Om utredningens intentioner slår igenom i full utsträckning, finns det risk för att systemet med arbetsordningar m. m. som komplement till kommunallagen blir en belastning och ett hinder i den kommunala verksamheten. Länsstyrelsen finner alltså inte betoningen av kommunallagen som en ramlag odelat positiv och ifrågasätter om inte två kommunallagar, en för kommunerna och en för landstingskommunerna, är att föredra. *Uppsala läns landstingskommun* framhåller att i ett framtidsperspektiv, med nya eller ändrade uppgifter för kommuner och landstingskommuner, sådana särbestämmelser kan krävas för den regionala folkrepresentationen att enhetligheten i en samlad lag går förlorad. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* delar utredningens uppfattning att en enhetlig kommunallag medför vissa fördelar men ifrågasätter, med hänsyn till att kommuner och landstingskommunerna arbetar på olika nivåer och med i huvusak olika verksamhetsfält, om det inte vore naturligast att i stället ha en lag för vardera kommuntypen. Utredningens lagförslag innehåller särbestämmelser som gäller enbart Stockholms kommun, vilket enligt länsstyrelsen inte stämmer väl överens med lagens karaktär av ramlag. Med hänsyn till de fördelar som utredningsförslaget medför i övrigt vill länsstyrelsen emellertid inte motsätta sig att det genomförs. Enligt länsstyrelsen i *Jämtlands län* reduceras överskådligheten i den föreslagna lagen genom att i lagtexten har sprängts in specialregler för Stockholms kommun, för landstingskommuner och för kommunalförbund. Länsstyrelsen anser att det bör noga övervägas om inte det nuvarande systemet med en särskild landstingslag bör behållas.

Värnamo kommun anför att ramlagstiftningens betydelse för kommunernas rörelsefrihet inte bör överdrivas. Behovet av flexibilitet i lagstiftningen är enligt kommunen i många frågor rent av obefintligt. Beträffande åtskilliga regler som har anknytning till förfarandet i fullmäktige och nämnder är det möjligt att i lagstiftningen mera utförligt avspegla rättsläget och därmed lämna mer preciserade anvisningar för det kommunala arbetet. Kommunen framhåller vidare att en utpräglad ramlag allmänt sett får ett mindre informativt innehåll och att man bör ha i minnet att de förtroendemän, kommunalanställda och andra som har att tillämpa lagarna på det kommunala

området besitter högst skiftande juridiska insikter och färdigheter i att med hjälp av olika rättskällor bilda sig en uppfattning om gällande rätt. Enligt kommunens mening framstår en utpräglad ramlag som mindre lämplig som vägledning för arbetet i kommunerna. Det hade varit mera fruktbart om utredningen, i stället för att låsa sig vid ramlagstanken, från fall till fall hade prövat om det var lämpligt att använda en allmänt hållen regel eller en mera preciserad bestämmelse. Kommunen anser att det bör vara möjligt att åstadkomma en gemensam lag för landets samtliga kommuner och att en sådan lag bör kunna innehålla ett begränsat antal särregler för Stockholms kommun. Däremot ställer sig kommunen tveksam till en gemensam lag för kommuner och landstingskommuner. Det rör sig om två skilda kommuntyper, som verkar på olika nivåer och till övervägande del på olika verksamhetsfält. Enligt kommunen kan det sättas i fråga om det är lämpligt att som utredningen använda begreppet "fullmäktige" för både kommunfullmäktige och landstinget och begreppet "styrelsen" för både kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

Helsingborgs kommun framhåller att, även om utredningen har lagt fram ett väl genomtänkt förslag, har den tvingats till betänkliga konstruktioner och till eftergifter i fråga om enhetligheten. Den spridning av förtroendeuppdragen som demokratiutredningen förordar lär enligt kommunen få till följd att en förtroendeman sällan kommer att inneha uppdrag i både en kommun och en landstingskommun. En gemensam lagstiftning kommer därför att framstå såsom onödigt svårtillgänglig för den enskilde förtroendemannen.

Kiruna kommun framhåller att det förhållandet att en samordning av de aktuella lagarna är möjlig från lagteknisk synpunkt inte i och för sig utgör något starkt skäl för en enhetlig lag. En sådan reform måste i första hand vara betingad av att den i tillämpningen medför fördelar som är av betydelse. Att så kan vara fallet för besvärsinstanserna kan inte uteslutas, men det bör också kunna visas att en förenkling uppnås för de kommunala organ som skall praktiskt tillämpa lagstiftningen och för den allmänhet som berörs av lagtillämpningen. Med hänsyn till den mängd särbestämmelser som blir nödvändiga är det tveksamt om en sådan förenkling är möjlig. Kommunen anför att lagförslaget innehåller omkring 25 särbestämmelser för landstingskommunerna, Stockholms läns landstingskommun eller Stockholms kommun och att av förslagets 71 paragrafer, bortsett från bestämmelserna om kommunalförbund, endast en tredjedel är helt gemensamma för de olika kommuntyperna. Enhetligheten i förslaget har nåtts på bekostnad av överskådligheten, anför kommunen. I det fortsatta reformarbetet bör man försöka ytterligare begränsa antalet särbestämmelser.

Utredningens förslag om en gemensam lag för såväl kommuner som landstingskommuner är enligt *Stockholms läns landstingskommun* inte helt invändningsfritt. Allmänt sett kan det befaras att möjligheterna för de enskilda kommunerna och landstingskommunerna att tillgodose organisatoriska önskemål som är betingade av deras särart minskar genom att lagstiftningen

anpassas efter genomsnittliga förhållanden. Landstingskommunen framhåller emellertid att invändningen är av teoretisk art och att den inte riktar sig direkt mot det framlagda förslaget. Förslaget synes inte behöva medföra genomgripande förändringar för landstingskommunens del.

Stockholms kommun, som i huvudsak tillstyrker förslaget till enhetlig kommunallag, delar utredningens uppfattning att antalet avvikande bestämmelser för Stockholms del bör kunna minskas i sådan omfattning att någon särskild kommunallag för Stockholm inte längre behövs. Utredningens påstående att de speciella förhållanden som tidigare har åberopats som grund för en avvikande reglering i KLS numera i allmänhet inte föreligger, synes också vara riktigt.

När det gäller reglerna om drätselnämnden i Stockholm har kommunen en annan mening än utredningen. Självstyrelsekommittén har nyligen avslutat sitt arbete genom att lägga fram ett betänkande om den kommunala organisationen. Förslagen i betänkandet har godkänts av kommunfullmäktige. I betänkandet behandlas de centrala kommunala organen i Stockholm, främst kommunstyrelsen, borgarrådsberedningen och drätselnämnden. Kommittén konstaterar att den nuvarande ordningen fungerar på ett tillfredsställande sätt och föreslår inga ändringar i fråga om kommunstyrelsens och borgarrådsberedningens sammansättning eller rollfördelning dem emellan eller i fråga om drätselnämndens uppgifter. Som skäl för att drätselnämnden bör behållas anför kommittén att nämndens politiska betydelse är stor, särskilt i fråga om den politiska minoritetens möjligheter att på ett tidigt stadium kunna redovisa sin ståndpunkt, och att nämndens medverkan i ärendeberedningen är av stort värde för kommunstyrelsen och fullmäktige. Kommunallagsutredningens förslag att bestämmelserna om drätselnämnden i Stockholm skall placeras i övergångsbestämmelserna till den enhetliga kommunallagen innebär visserligen att det nuvarande systemet med drätselnämnd i Stockholm i princip kan behållas men måste ändå innefatta en anvisning om att det är önskvärt att nämnden avskaffas. En sådan uppfattning stämmer inte överens med kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges uppfattning om drätselnämndens betydelse och uppgifter. Kommunen anser därför att bestämmelserna om drätselnämnden i Stockholm inte bör placeras i övergångsbestämmelserna utan att de bör ha sin plats i själva lagen.

Att bestämmelserna om drätselnämnd får utgå ur kommunallagen tillstyrks däremot av *länsstyrelsen i Norrbottens län,* som därutöver påpekar att antalet särbestämmelser för Stockholms kommun är avsevärt och att enhetlighet i lagen har nåtts på bekostnad av överskådligheten.

Länsstyrelsen i Kronobergs län biträder förslaget att rätten att anhängiggöra ärende hos kommunfullmäktige begränsas till att avse länsstyrelsen. Om en annan statlig myndighet vänder sig till länsstyrelsen för att få ett ärende behandlat av fullmäktige i en kommun, har länsstyrelsen i samband med överlämnandet av ärendet möjlighet att komplettera det med en bedömning

från regionala synpunkter. Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker förslaget att rätten för annan statlig myndighet än länsstyrelsen att anhängiggöra ärende hos kommunfullmäktige skall utgå.

Förslaget att KFL skall inordnas i den enhetliga kommunallagen föranleder kritik och tveksamhet från flera håll, bl. a. från *kammarkollegiet* och *länsstyrelserna i Jönköpings, Skaraborgs* och *Örebro län* samt *Norrköpings, Gislaveds* och *Värnamo kommuner*. *Kammarkollegiet* anför att ett kommunalförbund inte är att betrakta som en kommun, eftersom det inte har någon egen utdebiteringsrätt. Bestämmelserna i KFL har fogats till lagförslaget som ett särskilt kapitel och de omfattar 32 av förslagets 103 paragrafer. Detta talar enligt kollegiets mening mot att KFL förs samman med den nya kommunallagen. För en sådan åtgärd talar å andra sidan den praktiska synpunkten att det, på grund av de många hänvisningarna till KL som förekommer i KFL, är bekvämt för den som handskas med kommunalförbund att ha gällande regler om kommuner och kommunalförbund samlade i en lag.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län kan inte tveklöst förorda att KFL tas in som ett särskilt kapitel i den enhetliga lagen. En sådan åtgärd skulle ge intryck av att kommunalförbundsformen avses få ökad användning och fastare förankring för sin tillämpning. Motiv kan sålunda enligt länsstyrelsen anföras för att bestämmelserna om kommunalförbund fortfarande bör återfinnas i en särskild lag. Även *länsstyrelsen i Örebro län* ifrågasätter lämpligheten av att bestämmelserna i KFL flyttas över till en gemensam kommunallag och framhåller att denna därigenom kommer att "tyngas ner" av en mängd bestämmelser rörande en samarbetsform, som har kommit till allt mindre användning. Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* finns det anledning överväga om kommunalförbundsinstitutet alltjämt behövs, eftersom kommunerna oftast synes använda sig av aktiebolagsformen när det gäller kommunalt samarbete i betydelsefulla frågor. Enligt länsstyrelsens mening bör aktiebolagsformen vara tillåten även inom specialreglerade sektorer av den kommunala verksamheten. Av hänsyn främst till offentlighetsprincipen anser länsstyrelsen dock att kommunalförbundsinstitutet bör behållas även fortsättningsvis. *Gislaveds kommun* ifrågasätter om särbestämmelser i lag behövs om kommunalförbund. Efter kommunindelningsreformens genomförande har behovet av kommunalförbund minskat högst väsentligt. Att KFL:s bestämmelser har tagits in i den enhetliga kommunallagen anser kommunen inte innebära någon olägenhet men kommunen ifrågasätter om inte de fall när samarbete mellan kommuner kan komma i fråga bättre kan lösas genom avtal, bolag eller stiftelser. Inte heller *Värnamo kommun* tror att det finns någon anledning förmoda att kommunalförbunden i fortsättningen får större betydelse än tidigare. Om man utgår från att lagstiftningen bör uppta enbart regler som är centrala för den kommunala verksamheten saknas enligt kommunen fog för att belasta lagtexten med speciella bestämmelser för kommunalförbund.

12 Föredraganden

12.1 Inledning

12.1.1 Kommunal självstyrelse – kommunal demokrati

Den kommunala självstyrelsen är en av grunderna för det fria folkstyret i vårt land. Genom kommunerna och landstingskommunerna har medborgarna tillförsäkrats rätten att lokalt besluta om gemensamma angelägenheter. Denna rätt som har lång tradition är inskriven i grundlagen. Det är ett uttryck för den betydelsefulla roll som den kommunala självstyrelsen tillmäts i det svenska statsskicket.

Rätten att ta ut skatt och avgifter för skötseln av de kommunala uppgifterna är en väsentlig del av den lokala självstyrelsen. Genom beskattningsrätten och ökade statliga bidrag har den kommunala verksamheten utsträckts till alltfler områden i enlighet med kommuninvånarnas önskemål och behov. I dag svarar kommunerna och landstingskommunerna i nära samverkan med staten för en rad betydelsefulla uppgifter. Genom den kommunala självstyrelsen har demokratins idé om människornas inflytande över samhällsutvecklingen förverkligats i vid omfattning.

Medborgarnas inflytande i den kommunala självstyrelsen sker enligt den representativa demokratins principer. Den innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling. De valda representanterna har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Det politiska ansvaret utkrävs i de allmänna valen.

Den kommunala demokratin i vårt land präglas av ett långt utvecklat förtroendemannastyre. De förtroendevalda handlar öppet och under offentlighet. Det ger möjlighet till en fortlöpande granskning från medborgarnas sida. Samtidigt utgör detta en förutsättning för att medborgarna även mellan valen skall kunna ge uttryck för sina uppfattningar och påverka kommunalpolitikens innehåll. Yttrandefriheten är därvid en väsentlig förutsättning.

Den moderna folkstyrelsen är en styrelse genom de politiska partierna. I partierna samlas medborgarna kring en gemensam målsättning. Genom partierna kanaliseras och ges medborgarnas önskemål eftertryck. Partierna fyller en väsentlig funktion vid nomineringen till de kommunala förtroendeposterna.

De politiska partierna har det grundläggande ansvaret för kommunalpolitikens utformning och vitalitet samt medborgarnas möjligheter att medverka och forma sin egen sociala miljö.

När det gäller att förankra kommunalpolitiken i de breda folklagren spelar även övriga folkrörelser en central roll i enlighet med den demokratiska tradition som finns i vårt land. Genom sin mångfald av idéer och aktiviteter lägger folkrörelserna grunden till demokratins förmåga att samla människorna till en bred samverkan och sammanhållning.

Den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin har således en mycket stark ställning i Sverige. I få länder har de kommunala organen så vidsträckta befogenheter och det kommunala arbetet sådan bredd och sådant djup som här. Den lokala självstyrelsen har en lång tradition. Den omvandling som det svenska samhället i sin helhet har genomgått har förändrat även självstyrelsens arbetsformer. Styrkan i vår självstyrelsetradition ligger inte minst i att arbetsformerna successivt kunnat anpassas till nya förhållanden. Med jämna mellanrum har reformer genomförts som gett kommunerna och landstingskommunerna en starkare ställning. De förslag till reformering av den kommunala demokratins villkor och kommunallagstiftningen som nu presenteras skall ses som ett led i ett fortlöpande reformarbete. Förslagen bör bedömas mot bakgrund av en helhetssyn på kommunernas och landstingskommunernas förändrade roll i samhället.

12.1.2 Kommuner och landstingskommuner i omvandling

När 1862 års kommunalreform genomfördes, var styrelseskicket i vårt land i hög grad centraliserat. I den mån decentraliserad samhällsförvaltning förekom låg ansvaret till övervägande delen på lokala statliga organ. Under de drygt 100 år som har förflutit sedan kommunernas och landstingskommunernas tillkomst har förutsättningarna för deras arbete radikalt förändrats.

Det karakteristiska för samhällsutvecklingen under detta århundrade är ett ökat ansvar för såväl staten som kommunerna och landstingskommunerna. Successivt har grunderna för ett välfärdssamhälle byggts upp. Övergripande politiska mål när det gäller rätten till arbete, utbildning och social trygghet, en god bostad, sjukvård och trygghet på ålderdomen har förutsatt ökade samhällsinsatser. Denna strävan att ge de stora folkgrupperna ökad trygghet och valfrihet har inneburit en väsentlig tillväxt av den offentliga sektorn. Mellan åren 1915 och 1970 har de offentliga utgifterna uttryckta i fast penningvärde ungefär femtonfaldigats. De utgör nu nära en tredjedel av bruttonationalprodukten.

Detta återspeglar omfattande samhällsreformer, som till stor del har förverkligats på kommunal nivå. Kommunerna och landstingskommunerna har anförtrotts nya uppgifter och nytt ansvar av regering och riksdag. I början av 1950-talet var den kommunala andelen knappt hälften av den offentliga sektorn. I dag uppgår denna andel till nära två tredjedelar.

Den kommunala verksamheten har således ökat väsentligt i betydelse och därmed har också utrymmet för den kommunala självstyrelsen ökat. Detta är ett uttryck för önskemålet att lägga besluten så nära medborgarna som möjligt.

I äldre tider hade kommunerna och landstingskommunerna jämförelsevis små resurser. Mönstret för 1862 års kommunallagstiftare var att statens roll borde vara begränsad till ett minimum. Dess syfte skulle i huvudsak

vara att trygga den enskildes rättssäkerhet. Efter hand har denna samhällssyn blivit föråldrad. För att lösa människornas grundläggande behov har det krävts ett omfattande samspel mellan stat och kommun.

Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas numera av ett kontinuerligt samarbete i mångskiftande former för medborgarnas bästa samt ständiga förändringar och förskjutningar i den inbördes arbetsfördelningen.

Om staten i egen regi skall handha en samhällsuppgift eller om ansvaret skall tillfalla kommunerna eller landstingskommunerna är till stor del en praktisk fråga. För- och nackdelar av en centraliserad eller decentraliserad förvaltning har fått fälla utslaget i det enskilda fallet. Erfarenheterna har visat att en decentraliserad förvaltning visat sig ha stora fördelar. Utifrån demokratisk synvinkel är det ett värde i sig om besluten kan läggas nära medborgarna. Detta är skälen till att det kommunala ansvarstagandet har ökat.

För att möjliggöra ett ökat kommunalt ansvar för betydelsefulla samhällsuppgifter har kommunindelningen reformerats. Det ursprungliga antalet kommuner – ca 2 500 – reducerades genom 1952 års s. k. storkommunreform till 1 037.

Trots den avsevärda minskningen visade det sig snart att åtskilliga av de nya kommunerna inte blev så bärkraftiga som man hade väntat sig. Särskilt i de små landskommunerna vars befolkning minskade genom inflyttningen till städerna blev svårigheterna att tillgodose medborgarnas behov av en rimlig kommunal service alltmer uppenbara.

Mot slutet av 1950-talet väcktes frågan om en ny kommunindelningsreform och 1962 beslutade riksdagen att den kommunala indelningen skulle revideras. Denna indelningsreform genomfördes under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. I dag är antalet kommuner 278. Fr. o. m. den 1 januari 1977 kommer antalet att vara 277.

En av riktlinjerna för kommunindelningsreformen var att varje kommun skulle omfatta tätort och kringliggande landsbygd som med hänsyn till näringsliv, bosättning, kommunikationer och service samt människornas kontaktinriktning i övrigt bildade en sammanhållen region. Målet var vidare att skapa kommuner med nödvändiga ekonomiska och personella resurser för att kunna tillgodose medborgarnas behov av kommunal service.

Reformen utgick också från behovet att göra kommunerna till väl avpassade områden för den lokala samhällsplaneringen och därmed skapa möjligheter för aktiv medverkan i den närings- och regionalpolitik som statsmakterna beslutar om. Alternativet till reformen hade varit att lyfta av kommunerna uppgifter och låta regionala eller centrala organ få ansvaret för dem. Detta skulle ha inneburit att beslutanderätten i angelägenheter av direkt lokalt intresse hade flyttats längre bort från medborgarna. Statsmakterna valde i stället att reformera den kommunala indelningen.

De nya kommunerna utgör en garanti för den kommunala självstyrelsen

och för att medborgarna även i framtiden skall kunna ta ansvar för viktiga samhällsfrågor genom kommunala beslut.

12.1.3 Utgångspunkter för ett kommunalt reformprogram

Kommunernas och landstingskommunernas omvandling är en följd av de krav medborgarna har ställt på samhällsutvecklingen. På det ena området efter det andra har det kommit fram önskemål om samhällsservice, som inneburit en betydande förändring av samhällsorganens arbetsförutsättningar. Även i framtiden torde medborgarnas krav på samhället komma att vara stora.

Det moderna industrisamhället kännetecknas av mycket snabba förändringar, som på ett genomgripande sätt påverkar människornas villkor. Hotet att mänskliga, sociala och kulturella värden underordnas kraven från privata vinstintressen upplevs starkt av många människor. Behoven att hävda människornas egenvärde, att skapa trygghet och gemenskap och att fördjupa välfärden förstärks. Det är ett uttryck för en vilja att humanisera industrisamhället och tillvarata dess möjligheter. För att tillgodose medborgarnas krav och önskemål krävs även i framtiden omfattande samhällsinsatser. Det gäller t. ex. åtgärder för att skapa arbete åt alla. En stor del av de nya sysselsättningstillfällena kommer att återfinnas inom den offentliga sektorn. Samfällda insatser behövs för att möta kraven på god omsorg om barnen, bättre omvårdnad för sjuka och gamla, god hälsovård samt kultur och utbildning. Hushållningen med naturresurser måste utvecklas så att människorna tillförsäkras en god yttre miljö. Samordnad planering som möjliggör en bättre regional balans måste åstadkommas.

Det moderna samhällets problem kan endast lösas genom en planmässig hushållning, som utgår från medborgarnas önskemål inför framtiden. Den tekniska utvecklingen, de större enheterna, den med nödvändighet alltmer övergripande planeringen kräver ett allt större engagemang av de enskilda människorna. Detta anger kraven på samhällsorganisationens utformning och utgångspunkterna för ett kommunalt reformprogram där den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin präglas av en helhetssyn.

Jag anser att en första utgångspunkt i ett sådant program är att kommunerna och landstingskommunerna skall tillförsäkras en fortsatt stark ställning med *ett ökat kommunalt ansvar och en ökad handlingsfrihet*. Genom kommunindelningsreformen har skapats möjligheter för en fortsatt utveckling i denna riktning. Detta innebär emellertid inte att övergripande rättvisekrav mellan olika medborgargrupper och mellan medborgare i olika delar av landet kan eftersättas. Statsmakterna bör ange ramarna för de samlade samhällsinsatserna. Inom dessa ramar bör kommunerna och landstingskommunerna ha stor frihet att utifrån de lokala förutsättningarna forma och förverkliga samhällsbyggandet.

Detta synsätt förutsätter att formen för samspelet mellan stat och kommun

inte är detaljreglerad eller given en gång för alla. I vissa situationer kan en fråga beröra så grundläggande samhällsmål t. ex. i fråga om jämlikhet och solidaritet att statsmakterna närmare bör reglera utvecklingen. Den överordnade principen bör emellertid vara att över lag eftersträva en decentralisering och en vidsträckt handlingsfrihet i den kommunala självstyrelsen.

Inom kommundepartementet pågår i samråd med andra berörda departement en successiv översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner. Syftet är att mönstra ut sådana föreskrifter som med hänsyn till de kommunala och landstingskommunala organens ställning och resurser inte längre är nödvändiga.

Regeringen avser att förelägga riksdagen förslag som innebär minskad statlig detaljreglering av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet. Förslagen gäller de kommunala och landstingskommunala nämndernas organisation och arbetssätt samt frågan om underställning hos statlig myndighet av vissa beslut. Beträffande det fortsatta översynsarbetet vill jag erinra om regeringens tidigare uttalande om att frågan om de statliga utredningarnas och ämbetsverkens medverkan kommer att prövas (prop. 1975/76:100, bil. 16).

Ett led i en minskad detaljreglering är även den nya kommunallag som jag kommer att föreslå i det följande. Lagen ges karaktären av ramlag.

En andra utgångspunkt för en reformering av den kommunala självstyrelsens och den kommunala demokratins villkor är *ett utvidgat samspel mellan stat och kommun på samhällsplaneringens område*. Under de senaste åren har samhällsplaneringen byggts ut såväl på central och regional som lokal nivå. Denna utveckling måste fortsätta i syfte att öka handlingsberedskapen inför framtiden.

Huvuddelen av underlaget för planeringen måste arbetas fram i kommunerna och landstingskommunerna. Härigenom förankras planeringens innehåll hos medborgarna.

Genom ett ökat engagemang från kommunerna i samhällsplaneringen kan de lokala synpunkterna tillgodoses. Men det finns behov av ett organ på länsnivån som har som huvuduppgift att samordna och samstämma statlig och kommunal planering. Länsstyrelserna är ett betydelsefullt instrument för detta.

Regeringen har tidigare i år lagt fram en proposition (prop. 1975/76:168) om länsförvaltningens organisation. I propositionen föreslås bl. a. ett ökat inflytande för länsinvånarna på länsstyrelsens sammansättning genom partiorganisationerna samt ett utvidgat samråd mellan länsstyrelserna samt kommunerna och landstingskommunerna.

Samtidigt som detta genomförs är det enligt min mening angeläget att forsatta ansträngningar görs för att åstadkomma en vidgad medverkan från medborgarnas sida när det gäller den planering som samordnas på den statliga länsnivån. Det gäller framför allt att ge planmaterialet en mer tillgänglig utformning och att utveckla formerna för planarbetet. Därigenom bör det

vara möjligt att finna vägar till ett utvidgat medborgarinflytande genom medverkan av kommunerna och landstingskommunerna samt genom ökade möjligheter för partier och övriga folkrörelser att engagera sig i dessa frågor.

Den tredje utgångspunkten för ett reformprogram gäller *medborgarnas inflytande i kommunerna och landstingskommunerna.* Motivet för att stärka den kommunala självstyrelsen enligt de riktlinjer som jag tidigare har nämnt är att medborgarna på så sätt får ökade möjligheter att påverka samhällsutvecklingen. Många av de frågor som kommunerna och landstingskommunerna kommer att ha ansvaret för gäller hur det framtida samhället skall byggas upp. Önskemålen och alternativen kommer med sannolikhet att vara flera än som kan förverkligas inom ramen för de resurser som står till buds. Avvägningarna mellan olika behov och intressen kommer att bli svåra. De kommer inte att kunna göras på ett ändamålsenligt sätt om inte medborgarna i ökad utsträckning bereds möjligheter att medverka och påverka politikens utformning även mellan valtillfällena.

Den utökade kommunala verksamhet som är nödvändig för att tillgodose medborgarnas krav och önskemål förutsätter ökad planering och en väl fungerande organisation. Detta får emellertid inte leda till ökat främlingskap hos medborgarna inför den kommunala organisationen. Tvärtom förutsätter en sådan utveckling att medborgarna i ökad utsträckning engageras i den kommunala verksamheten. Det kommunala arbetet måste präglas av öppenhet och tillgänglighet.

I det följande anges riktlinjerna för ett reformarbete som rör den kommunala demokratin. Förslagen bygger på huvudbetänkandet SOU 1975:41 Kommunal demokrati från utredningen om den kommunala demokratin.

12.1.4 Kommunal demokrati i dag och i framtiden

I direktiven till utredningen om den kommunala demokratin framhölls att den djupgående omvandling som kommunerna och landstingskommunerna hade varit föremål för motiverade en översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten.

Bakgrunden till utredningens arbete är de förändrade förutsättningarna för den kommunala demokratin. De är en följd av bl. a. ökade kommunala verksamheten, kommunindelningsreformerna samt behovet av en långsiktig kommunal planering. Ökade krav ställs på den representativa demokratin. Även om den representativa demokratins grundvalar måste stå fast, motiverar de förändrade förutsättningarna, enligt utredningen, att de demokratiska arbetsformerna övervägs främst i syfte att åstadkomma förbättrade villkor för en aktiv kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda även mellan valen.

I likhet med en bred majoritet av remissinstanserna vill jag instämma i de allmänna utgångspunkter som utredningen har ställt upp för sitt arbete.

För egen del vill jag framför allt understryka följande.

Sedan slutet av 1960-talet har demokratifrågorna fått ökad aktualitet. Olika tendenser, som har påverkat förutsättningarna för den demokratiska processen i det moderna samhället har uppmärksammats. Diskussionen har i hög grad gällt hur medborgarna skall kunna påverka miljöns utformning i det industrialiserade samhället.

Det moderna samhället kännetecknas av snabba förändringar. Ny teknik och nya forskningsrön kommer fram. Användningsområden måste anges genom politiska beslut. Inte sällan är de miljömässiga och sociala konsekvenserna svåra att överblicka. Risk finns för att detta skapar en känsla av otrygghet och maktlöshet.

Andra förhållanden som bör uppmärksammas är massmediernas ökade roll i informationshänseende. De personliga kontakterna har enligt olika undersökningar fått minskad betydelse. Samtidigt förändras situationen på massmedieområdet. Åtskilliga dagstidningar har fått läggas ned. Andra massmedier främst televisionen har förändrat förutsättningarna för den demokratiska processen. Nya massmedier t. ex. videogram, vars konsekvenser för de demokratiska arbetsformerna i dag är svåra att överblicka, har introducerats.

Utmärkande för det moderna samhället är också en större geografisk rörlighet hos människorna. Ur demokratisk synvinkel har detta vissa konsekvenser. De som har flyttat flera gånger har färre sociala kontakter och mindre intresse för det egna bostadsområdet, kvarteret eller kommundelen. Det är också belagt i olika undersökningar att det politiska deltagandet är lägre bland personer som flyttar ofta.

Ett annat kännetecken i dag är samhällsfrågornas alltmer komplicerade karaktär. Detta kommer till uttryck inte minst inom samhällsplaneringens område där de långsiktiga konsekvenserna av olika åtgärder kan vara svåra att förutse. Bl. a. måste ekonomiska, sociala och kulturella aspekter vägas mot varandra.

Allt detta påverkar förutsättningarna för den demokratiska processen.

Även den betydande *omvandlingen av den kommunala verksamheten* måste finnas med i bilden. Genomgripande förändringar har skett i fråga om den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning. Antalet ärenden har mångfaldigats under några decennier. Samtidigt har de kommunala frågorna blivit mera komplicerade och tidskrävande till sin karaktär.

De förtroendevalda har fått ökade arbetsuppgifter. Det har blivit allt svårare att förena de mest krävande arbetsuppgifterna med förvärvsarbete. Därför har i ökad utsträckning förtroendevalda engagerats på heltid.

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

Som demokratiutredningen redovisar har även kommunindelningsreformerna förändrat förutsättningarna för den kommunala demokratin. Detta

belyses bl. a. i ett omfattande forskningsarbete som har pågått sedan år 1966 vid de statsvetenskapliga institutionerna. Av forskningsresultaten framgår att den senaste kommunindelningsreformen enligt de använda mätmetoderna synes ha haft olika effekter i kommunaldemokratiskt hänseende. Antalet förtroendevalda har minskat avsevärt. En minskning till hälften har inte varit ovanlig vid en kommunsammanläggning. Även minskningen av antalet nämnder har reducerat de förtroendevaldas antal. Sammantaget har detta lett till ett ökat avstånd mellan väljare och valda. Det har blivit mindre vanligt att medborgarna känner till kandidater vid fullmäktigeval. Även i geografiskt hänseende har det ökade avståndet gjort sig gällande. Sammantaget har forskningsresultat som avser personliga kontakter visat en negativ utveckling i stora kommuner.

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

I jämförelse med andra länder torde den kommunala demokratin i vårt land hävda sig väl. Utredningens studier av kommunerna och landstingskommunerna har visat att de kommunala demokratifrågorna ägnas betydande uppmärksamhet. De förändrade förutsättningarna motiverar att arbetsformerna för den kommunala demokratin ständigt utvecklas.

Enligt min mening bör *den representativa demokratin* utvecklas. Detta bör ske genom förbättrade förutsättningar för ett aktivt informations- och åsiktsutbyte mellan medborgare och förtroendevalda även mellan valen. Syftet bör vara att ge medborgarna ökade möjligheter till direkt medverkan och möjligheter till inflytande över de kommunala frågorna.

Jag finner det särskilt väsentligt att man eftersträvar att få till stånd utökade personliga kontaktvägar. Särskilt viktigt är att man underlättar arbetet för de politiska partierna. *Partierna* har en särställning när det gäller att erbjuda ökade möjligheter till medborgarinflytande i kommunala frågor. Genom det kommunala partistödet har partierna fått väsentligt ökade resurser på lokal nivå. Utredningens undersökningar visar emellertid att de förtroendevaldas och partiernas arbetsförutsättningar i den kommunala verksamheten skulle kunna förbättras även på flera andra sätt.

Även *övriga folkrörelsers* betydelse för demokratin i vårt land måste uppmärksammas. Folkrörelserna kännetecknas av bred medborgerlig förankring under demokratiska former. Det är väsentligt att folkrörelserna självständigt utifrån sina särskilda villkor ges ökade möjligheter att engagera sina medlemmar i kommunala frågor.

Detta innebär emellertid inte någon sammanblandning mellan partiernas och övriga folkrörelsers uppgifter. På partierna ankommer alltid att göra de slutliga avvägningarna. De förtroendevalda bär det politiska ansvaret. De övriga folkrörelsernas roll består främst i att utgöra ett forum för debatt.

Olika medborgargruppers möjligheter till medverkan varierar. I skilda sammanhang har konstaterats att det finns en stor andel medborgare som inte deltar aktivt i samhällsarbete. Det finns även grupper som inte känner till sina rättigheter eller vet hur man påverkar beslutsfattare. Jag anser att åtgärder för att förbättra de s. k. *informations- eller resurssvaga* gruppernas ställning är av central betydelse för den kommunala demokratin.

Massmedierna bör ges en ökad roll i framtiden. Jag delar utredningens uppfattning att den teknik som i dag finns tillgänglig på detta område inte har utnyttjats till fullo för den kommunala demokratin. Särskilt gäller detta etermedier t. ex. lokalradion och olika former av bildöverföring. Enligt min mening skall emellertid inte massmedierna ses som ett alternativ till de personliga kontakterna utan som ett komplement.

Mot bakgrund av dessa allmänna utgångspunkter är det väsentligt att överväga den kommunala organisationens uppbyggnad och dess arbetsformer. Det gäller hur den kommunala organisationen skall utformas för att motsvara de ökade krav som ställs i den demokratiska processen. En särskild aspekt är den kommunala förvaltningens tillgänglighet för medborgarna.

I det följande behandlas de beslutande organens uppgifter och arbetsformer ingående. Även nämnderna och den kommunala styrelseordningen blir föremål för överväganden. Det gäller förutsättningarna för dels det interna arbetet, dels informationsutbytet mellan förtroendevalda och medborgare.

En aspekt som inte behandlas i detta sammanhang är de anställdas inflytande över sin arbetssituation i kommunerna och landstingskommunerna. Denna fråga behandlas i samband med reformeringen av arbetsrättslagstiftningen i prop. 1975/76:105 med förslag till arbetsrättsreform m. m. Dessutom kommer den att behandlas i demokratiutredningens andra utredningsetapp. Utredningens fortsatta arbete gäller dels frågan om eventuell närvarorätt för de anställdas representanter i kommunala nämnder, dels frågan om överförande av beslutanderätt till s. k. partssammansatta organ. Utredningen beräknas lägga fram förslag angående denna del av sitt uppdrag under år 1976.

Avslutningsvis vill jag framhålla att mina överväganden i det följande gäller politiska organ som kännetecknas av mycket stora variationer. Det gäller såväl organisatorisk uppbyggnad som innehållet i verksamheten. I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser anser jag att de *lagstiftningsåtgärder* som blir aktuella bör ges en sådan utformning att det innebär stor valfrihet för kommunerna och landstingskommunerna.

Jag finner det också motiverat med hänsyn till den kommunala självstyrelsen att så långt möjligt undvika lagstiftningsåtgärder, när det finns förutsättningar för att en önskvärd utveckling ändå kan komma till stånd. I stället för att välja vägen över lagstiftningsåtgärder har jag således ibland

valt att tills vidare redovisa min principiella syn på en fråga. Jag avser emellertid att nära följa utvecklingen. Om det därvid visar sig att lagstiftning framstår som erforderlig kan det finnas anledning att ånyo aktualisera någon av de behandlade frågorna.

Jag vill också understryka att en *effektiv beslutsordning* är en förutsättning för att den kommunala demokratin skall fungera väl. Endast om medborgarna upplever att de förtroendevalda kan lösa deras problem finns förutsättningar för ett välutvecklat informations- och åsiktsutbyte mellan medborgare och förtroendevalda. Därvid är tids- och kostnadsaspekterna väsentliga. I flera fall torde de åtgärder som föreslås i det följande kunna inordnas i det kommunala förvaltningsarbetet som det fungerar i dag utan svårigheter. I andra fall kan det eventuellt bli fråga om en viss tidsfördröjning av beredningen och förberedelserna före besluten.

Jag anser i likhet med utredningen och flera remissinstanser att åtgärderna inte bör få en sådan utformning att den kommunala verksamheten upplevs som ineffektiv. Även utifrån praktiska synpunkter framstår det emellertid ofta som lämpligt att besluten förankras hos medborgarna i ett tidigt skede.

I allmänhet framstår det alltså som väl motiverat även från effektivitetssynpunkt att vidta åtgärder som leder till bättre kontakter mellan förtroendevalda och medborgare. Men en avvägning måste ske mellan önskemålet att få till stånd en vidgad medverkan och kravet att kunna fatta beslut. När det gäller möjligheterna att vidta åtgärder för att utveckla den kommunala demokratin måste avgörande hänsyn tas till de lokala förutsättningarna. Jag anser därför att det ytterst bör ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att fullfölja reformarbetet på detta område och göra de lämpliga avvägningarna utifrån de allmänna överväganden som kommer till uttryck i det följande.

12.2 Förtroendevalda och partier

12.2.1 Allmänna synpunkter

I vårt land utser väljarna i direkta val sina företrädare. Valsystemet bygger på att ledamöterna i bl. a. kommuners och landstingskommuners beslutande organ utses bland kandidater som partierna nominerar. En förutsättning för att ett sådant system skall fungera är att det finns personer som är villiga och har möjligheter att åta sig förtroendeuppdrag. I det övervägande antalet fall utförs sådana uppdrag på fritid vid sidan av ett förvärvsarbete. Mycket tid och kraft måste i regel avsättas. Kraven på de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner har också ökat under senare år. Därmed har det blivit svårare att ägna sig åt kommunala uppdrag utan att detta kommer i konflikt med familjeliv och arbete.

Undersökningar som har genomförts på demokratiutredningens initiativ visar att flertalet förtroendevalda upplever mycket påtagliga svårigheter i samband med sina kommunala uppdrag. Det gäller inte bara personer som har flera uppdrag. I hög grad gäller det även den större gruppen av för-

troendevalda som har ett eller ett par uppdrag. Svårigheterna gäller både arbetsförhållandena i de kommunala organen och den personliga arbetssituationen.

Utredningen har även lagt stor vikt vid att analysera vilka hinder av allmän karaktär som finns för olika medborgargrupper att åta sig förtroendeuppdrag. Detta görs bl. a. mot bakgrund av de olika gruppernas ojämna representation i kommunala organ. Om vissa grupper genomgående är mindre representerade än andra, kan det enligt utredningen bero på att det finns praktiska hinder för dessa grupper att delta. Som en allmän utgångspunkt framhåller utredningen därför att alla bör ges likvärdiga förutsättningar att åtaga sig och fullgöra kommunala förtroendeuppdrag.

De politiska partierna är basen för de förtroendevalda, framhåller utredningen. Partierna kanaliserar medborgarnas inflytande över verksamheten i kommuner och landstingskommuner genom dem som har valts till förtroendeuppdrag. Jämsides med att de förtroendevaldas situation belyses måste därför enligt utredningen partiernas arbetsförutsättningar uppmärksammas. Det gäller såväl den interna verksamheten, t. ex. partigruppsmöten och medlemsmöten, som den utåtriktade och opinionsbildande aktiviteten.

Remissinstanserna instämmer genomgående i att särskilda åtgärder måste vidtas för att underlätta de förtroendevaldas och partiernas verksamhet. Även jag anser att detta är en grundläggande förutsättning när det gäller att fördjupa den kommunala demokratin. Goda arbetsmöjligheter för de förtroendevalda och för de politiska partierna är ett avgörande villkor för en väl fungerande kommunal demokrati.

En central fråga för demokratiutredningen är hur en bättre samstämmighet skall kunna uppnås mellan olika gruppers andel av väljarkåren och deras andel av de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Enligt utredningens mening beror de nuvarande skillnaderna på att stora grupper av medborgare av olika skäl är förhindrade att åtaga sig förtroendeuppdrag eller kan göra det endast med stora svårigheter. Utredningen har i flera av sina undersökningar belyst förhållandena för de många förtroendevalda som endast har något enstaka uppdrag. Undersökningarna visar att det finns ett stort behov av att på allt sätt underlätta arbetet för dessa förtroendevalda.

Demokratiutredningen har även behandlat behovet av service till de förtroendevalda i kommunfullmäktige och i landstinget. Utredningen rekommenderar att personal avdelas för sådana uppgifter. Som exempel på tjänster som kan behövas nämner utredningen sammanställning av material och framtagning av statistiska uppgifter.

Meningarna är delade bland remissinstanserna. Flertalet kommuner tillstyrker dock utredningens rekommendation. Åtskilliga remissinstanser anser emellertid att de befintliga förvaltningarna bör utnyttjas i större utsträckning och att särskild personal kan medföra besvärande kostnadshöjningar för i synnerhet mindre kommuner. Andra remissinstanser anser att uppgifterna i första hand bör ankomma på partierna och att det kommunala partistödets storlek därför måste anpassas till denna uppgift.

För egen del anser jag att utredningens intentioner kan förverkligas på flera olika sätt. Kommunerna och landstingskommunerna bör här söka finna praktiska lösningar. Ökade möjligheter för de förtroendevalda att få hjälp av tjänstemän är en väg. I andra fall kan partierna bättre bistå de förtroendevalda. Det väsentliga är enligt min mening att den stora grupp av förtroendevalda som har begränsad tid för uppdragen och begränsade möjligheter till överblick över den kommunala förvaltningen ges bättre möjligheter att fungera som väljarnas representanter. På sina håll kan det kanske vara motiverat att inrätta särskilda serviceorgan. Det bör vidare vara naturligt att personalen vid de olika förvaltningarna i rimlig omfattning står till tjänst med upplysningar och andra tjänster som de förtroendevalda behöver för att fullgöra sina uppdrag. Enligt min mening finns det inte någon anledning att överväga några författningsbestämmelser på denna punkt.

I samband med att frågan om den kommunala styrelseordningen behandlas i det följande ämnar jag ta upp den särskilda frågan om den politiska minoritetens arbetsmöjligheter.

Otvivelaktigt finns det i dag för stora grupper av medborgare svårigheter att åtaga sig kommunala uppdrag. Jag anser att dessa hinder bör undanröjas så långt det är möjligt. Därmed tas ett första steg mot en bredare representation för olika grupper i de kommunala församlingarna. Utan att i detalj gå in på frågan vill jag framhålla att det är angeläget att bl. a. kvinnor, ungdomar, handikappade och arbetare i produktionen blir bättre representerade. Jag övergår nu till att behandla några speciella problem som kan utgöra hinder för vissa grupper att åtaga sig förtroendeuppdrag.

12.2.2 Rätt till ledighet

Den som har att fullgöra ett kommunalt förtroendeuppdrag måste i regel ha möjlighet att under viss tid frigöra sig från sitt ordinarie arbete. Enligt demokratiutredningen är det i dag många som saknar denna möjlighet. Detta får negativa konsekvenser för bredden i rekryteringen. Utredningen framhåller att det även är negativt från principiell synpunkt, eftersom det innebär risk för att den representativa demokratin delvis sätts ur spel.

Rätten till ledighet för att fullgöra riksdagsuppdrag garanteras genom 4 kap. 6 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får riksdagsledamot fullgöra uppdraget som ledamot utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom. Rätten till tjänstledighet för att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag är reglerad på olika sätt inom skilda samhällssektorer. För kommunalt anställda och statsanställda regleras den i kollektivavtal resp. i cirkuläret (1973:11) om tjänstledighet för kommunalt förtroendeuppdrag. Statligt anställda, som innehar kommunalt förtroendeuppdrag som bisyssla, bör enligt cirkuläret medges den tjänstledighet som behövs för uppdraget, om inte synnerliga skäl föranleder annat. Inom den privata sektorn är förutsättningarna annorlunda. Flertalet kollektivavtal sak-

nar här bestämmelser om tjänstledighet för fullgörande av kommunala uppdrag. Där avtalsbestämmelser saknas prövas ledighet för kommunala uppdrag i samma ordning som annan ledighet, dvs. beslut fattas av arbetsgivaren i varje enskilt fall.

Demokratiutredningen föreslår att rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala uppdrag, inklusive kommunala heltidsuppdrag, garanteras i lag. En sådan bestämmelse förbättrar enligt utredningens mening möjligheterna för stora grupper av människor att åtaga sig förtroendeuppdrag. Vidare uppnås därigenom likformighet mellan anställda i olika samhällssektorer. Begreppet kommunalt förtroendeuppdrag bör ges en vidsträckt tolkning, anser utredningen. Utöver uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, landsting eller nämnd bör uppdrag som ledamot eller suppleant i kommunala beredningar och utredningar ingå. I uppdraget bör enligt utredningen inbegripas också uppgifter som är att betrakta som en följd av det kommunala uppdraget, t. ex. partigruppsmöten i fullmäktige och nämnder. Övriga frågor i samband med fullgörande av kommunala uppdrag, t. ex. frågor som rör arbetsförhållanden, anställningsvillkor eller ersättning bör enligt utredningen regleras i annan ordning än genom lagstiftning.

Den övervägande delen av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag om en lagstadgad rätt till ledighet. Hit hör samtliga landstingskommuner, nästan alla kommuner, de båda kommunförbunden samt LO och TCO. SAF och Sveriges industriförbund avstyrker förslaget med motiveringen att särskilt mindre företag skulle kunna åsamkas problem genom en ökad frånvaro från arbetet. De anser att frågan i stället bör lösas genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Å andra sidan bör denna fråga enligt LO:s mening lösas på i princip samma sätt som enligt lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

Enligt denna lag har facklig förtroendeman rätt till den ledighet som behövs för det fackliga uppdraget. Ledighetens omfattning och förläggning bestäms efter överläggningar mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationen. Lagen ger också skydd mot försämrade arbetsförhållanden och anställningsvillkor på grund av det fackliga uppdraget.

LO anser att en bestämmelse om rätt till ledighet för kommunalt förtroendeuppdrag bör skydda mot försämrade anställningsvillkor och arbetsförhållanden på samma sätt som lagen om facklig förtroendemans ställning. Enligt LO:s mening måste även arbetsgivarens skyldighet att skaffa ersättare regleras för att rätten till ledighet skall bli reell.

För egen del vill jag anföra följande.

En av förutsättningarna för en väl fungerande representativ demokrati är att alla som uppfyller valbarhetskraven ges likvärdiga möjligheter att åtaga sig och fullgöra offentliga uppdrag. Man bör sträva efter att undanröja de hinder som finns. Ett steg i den riktningen är att förbättra möjligheterna till ledighet för fullgörande av offentliga uppdrag.

En praktiskt taget enig remissopinion instämmer i demokratiutredningens

förslag om att en lagstadgad rätt till ledighet bör införas. De fåtaliga remissinstanser som uttalar sig mot lagstiftning anser att frågan bör regleras avtalsvägen. Redan det förhållandet att det inte är bara en rättighet utan också en skyldighet att åtaga sig ett kommunalt förtroendeuppdrag leder enligt min mening till att rätten till ledighet bör garanteras i lag. Därigenom markeras betydelsen av de stora insatser i samhällets tjänst som de många medborgare utför som åtar sig kommunala förtroendeuppdrag.

Några remissinstanser har argumenterat för en mer detaljerad lagreglering. Jag har emellertid funnit att man bör kunna åstadkomma trygghet för de förtroendevalda utan detaljerade lagregler. Erfarenheterna visar att de gällande bestämmelserna i fråga om riksdagsuppdrag har fungerat tillfredsställande. Statliga och kommunala arbetsgivare är redan nu i princip skyldiga att ge ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag. Även inom den privata sektorn medges i regel ledighet. Den bestämmelse, som jag förordar, syftar till att ge en yttersta formell garanti för att förtroendeuppdrag skall kunna fullgöras oberoende av inom vilken sektor av samhället man är yrkesverksam.

Begreppet "kommunalt förtroendeuppdrag" bör enligt min mening ges en vidsträckt innebörd i detta sammanhang. Det bör omfatta uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, landsting, nämnd eller beredning. Hit bör även räknas deltagande som ledamot i arbetsgrupper, utredningar eller motsvarande som kan betraktas som en följd av uppdraget. Självfallet hör också t. ex. heltidsuppdrag och uppdrag som revisor hit.

Rätten till ledighet bör i första hand avse deltagande i sammanträde med resp. kommunala organ. Det är vanligt att man har partigruppsmöten som förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder. Dessa förläggs oftast i anslutning till de ordinarie sammanträdena. Jag anser att denna form av förberedelser inför sammanträde bör inräknas i förtroendeuppdraget. Rätten till ledighet bör också omfatta tid för omklädnad och resa från arbetsplatsen till sammanträdet. Deltagande i sammankomster som inte direkt har med kommunalt sammanträde att göra – t. ex. allmänna partimöten – bör däremot enligt min mening inte hänföras till förtroendeuppdraget. Inte heller bör tid för inläsning av handlingar inbegripas.

Den bestämmelse om rätt till ledighet som föreslås anvisar inte lösningar på diverse praktiska problem som kan uppkomma. Ett sådant är den ekonomiska ersättningen, ett annat är hur ersättare skall kunna ordnas på arbetsplatsen. Jag anser emellertid att kostnader som uppstår för den förtroendevalde genom uppdraget i princip bör betalas av kommunen resp. landstingskommunen. Frågan om ersättare på arbetsplatsen bör däremot ordnas genom arbetsgivaren. Jag förutsätter vidare att den förtroendevaldes situation på arbetsplatsen inte skall försämras på grund av förtoendeuppdraget. Frågor som rör den förtroendevaldes anställningsvillkor, arbetsförhållanden, ersättare m. m. bör enligt min mening regleras avtalsvägen efter behov.

I detta sammanhang vill jag även betona betydelsen av att kommunerna och landstingskommunerna har en sammanträdesplanering som ger arbetsgivarna och arbetstagarna tillfälle att planera behovet av ledighet och vikarier.

Jag avser att följa utvecklingen på detta område i framtiden. Om erfarenheterna visar att mera detaljerade lagregler skulle vara att föredra ämnar jag återkomma till frågan.

Till frågan om den närmare utformningen av den bestämmelse om rätt till ledighet för fullgörande av kommunalt förtroendeuppdrag som föreslås återkommer jag i specialmotiveringen.

12.2.3 Ekonomisk ersättning

Bestämmelser om arvode och annan ersättning till ledamöter och suppleanter i det beslutande organet finns i 28 § KL, 29 § KLS och 39 § LL. De ger kommuner och landstingskommuner rätt men inte skyldighet att utge ersättning.

Tillåtna ersättningsformer enligt KL är arvode och kostnadsersättning i form av traktamente, resekostnadsersättning och ersättning för andra utgifter som är förenade med uppdraget. Arvode får utgå för det arbete som är förenat med uppdraget. Det får inte överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art och den tid som kan beräknas gå åt för uppdraget. Det är inte tillåtet att bestämma arvodet efter den arbetsinkomst som den förtroendevalde har förlorat på grund av uppdraget. De nu redovisade reglerna har motsvarande tillämpning i fråga om ledamot och suppleant i beredning och i kommunstyrelsen och annan kommunal nämnd (28 och 46 §§ KL). Motsvarande bestämmelser finns i KLS och LL.

Demokratiutredningen betonar starkt vikten av att ekonomiska hinder för att åtaga sig kommunala uppdrag undanröjs. Värdet av en utvidgad rätt till ledighet kan bli begränsad om inte möjligheterna till ekonomisk kompensation uppmärksammas. Det gäller möjligheterna att få kompensation för inkomstminskning men det kan också vara fråga om att ge en rimlig ersättning för det merarbete som uppdraget medför. Vidare gäller det möjligheterna att få direkta omkostnader till följd av uppdraget ersatta.

Demokratiutredningen konstaterar att den ersättning som utgår i vissa kommuner och landstingskommuner är så låg att många förtroendevalda drabbas av ett betydande inkomstbortfall, när de fullgör förtroendeuppdrag. Utredningen anför att detta kan ha betydelse för möjligheterna att rekrytera förtroendevalda från grupper av medborgare som nu är underrepresenterade. Med utgångspunkt i principen att alla skall ha möjlighet att åtaga sig kommunala uppdrag rekommenderar utredningen kommunerna och landstingskommunerna att betala sådan ersättning att ekonomiska skäl inte skall behöva hindra någon från att att åtaga sig ett förtroendeuppdrag. Utredningen avvisar tanken att arvodet skall bestämmas med inkomstbortfallet som grund. De ersättningsformer som finns f. n. är i stort sett tillräckliga, anser utredningen.

Praktiskt taget samtliga remissinstanser tillstyrker utredningens rekommendation. Några remissinstanser, bl. a. LO, har dock annan mening än utredningen i fråga om ersättningsprinciperna. De förordar sålunda ett ersättningssystem som även tar hänsyn till den förlorade arbetsinkomsten. LO anser att ett system som inte tar hänsyn till den förlorade arbetsförtjänsten medför en så betydande ekonomisk uppoffring för personer med kvälls- eller skiftarbeten, att de i praktiken knappast kan åtaga sig kommunala uppdrag.

Vid dagsammanträden uppstår orättvisor genom att en stor grupp löntagare, bl. a. statsanställda och stora grupper av tjänstemän, får både lön och sammanträdesarvoden medan de privatanställda inom LO-området måste ta ledigt utan lön från sitt arbete. LO föreslår därför att ersättning skall utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sistnämnda hänseende bör ersättning dock kunna utgå endast intill ett visst högsta belopp.

För egen del anser jag att det är utomordentligt väsentligt att inte ekonomiska skäl blir avgörande för medborgarnas möjligheter att åtaga sig förtroendeuppdrag. Det är betänkligt om de nuvarande ersättningsprinciperna försätter vissa kategorier, t. ex. de skiftarbetande, i en sämre situation än andra och därmed leder till att dessa grupper rentav blir underrepresenterade bland de förtroendevalda. Enligt min mening kan det alltså finnas skäl för en ordning som innebär att hänsyn får tas till förlorad arbetsförtjänst, när ersättningen bestäms. De nuvarande reglerna innebär att ersättningen skall bestämmas efter tidsåtgång och andra grunder som kan bedömas enhetligt. En enhetlig bedömning blir däremot svår om hänsyn skall få tas till förlorad arbetsförtjänst. En fråga blir t. ex. hur den förlorade arbetsförtjänsten skall beräknas för yrkesgrupper som egna företagare och fria yrkesutövare. Även från administrativ synpunkt skulle svårigheter kunna uppstå.

Jag anser därför i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att principerna för hur ersättningen skall bestämmas inte bör ändras i detta sammanhang. Samtidigt vill jag understryka betydelsen av att ersättningen sätts på en sådan nivå att ingen skall vara förhindrad att åtaga sig kommunala förtroendeuppdrag av ekonomiska skäl. Jag anser emellertid att de synpunkter som LO har anfört är värda beaktande. Jag är därför beredd att överväga denna fråga ytterligare.

Enligt kommunallagarna kan, som jag förut nämnt, ersättning utgå för vissa utgifter som är förenade med kommunala förtroendeuppdrag. Förutom resekostnadsersättning och traktamente kan ersättning utgå för särskilda utgifter som kostnader för representation, skrivhjälp och telefon. Demokratiutredningen föreslår att rätten att betala ersättning för utgifter som är förenade med kommunala förtroendeuppdrag vidgas så att kommuner och landstingskommuner skall kunna ersätta även t. ex. kostnader för barntillsyn.

En bred majoritet av remissinstanserna tillstyrker att möjligheterna att utge ersättning för kostnader vidgas. Olika synpunkter framförs emellertid om hur långt en sådan vidgning skall sträcka sig. Svenska kommunförbundet anser att en avgränsning måste göras så att man inte indirekt får ett system med individuella ersättningar. Några remissinstanser anser att utredningens förslag innebär att de förtroendevalda kommer i en förmånligare ställning än andra grupper i samhället.

Handikapporganisationerna pekar på de handikappades svårigheter att fullgöra förtroendeuppdrag på samma villkor som andra medborgare. Det gäller t. ex. handikappades kostnader för ledsagare, tolk, hjälp med uppläsning av handlingar eller hemhjälp efter mötet på kvällen. Organisationerna betonar även vikten av att sammanträdeslokalerna är lättillgängliga för rörelsehindrade.

Jag anser att kommunerna och landstingskommunerna bör få ersätta de särskilda kostnader som föranledes av ett kommunalt förtroendeuppdrag. På denna punkt bör ersättningsbestämmelserna ändras så att de kommer att omfatta vissa kostnader som f. n. inte kan ersättas. Det är naturligt att t. ex. kostnader för barnomsorg i enlighet med demokratiutredningens förslag skall kunna ersättas.

I likhet härmed bör förtroendevald som har omvårdnad om en handikappad som behöver tillsyn kunna få ersättning för kostnader för ersättare som måste anskaffas i samband med kommunala sammanträden.

Sådana särskilda kostnader som handikappade åsamkas på grund av förtroendeuppdrag bör enligt min mening också kunna ersättas. Stora grupper av medborgare lider av handikapp som gör det svårt för dem att åtaga sig förtroendeuppdrag. Enligt min mening är det av stor betydelse att dessa grupper kan delta i kommunalpolitiken. För detta talar dels rättviseskäl, dels att en ökad representation för dessa underrepresenterade grupper kan tillföra de kommunala organen värdefulla kunskaper och erfarenheter. Exempel på kostnader som enligt min mening bör kunna ersättas är kostnader för hjälp med inläsning av handlingar och kostnader för tolk och ledsagare vid sammanträden. Kostnaderna för handikappades resor i samband med att de fullgör kommunala förtroendeuppdrag är givetvis att jämställa med andra förtroendevaldas reskostnader och är således ersättningsberättigade fullt ut. Detta gäller självfallet även kostnader som beror på att särskilda transportmedel måste användas.

Förslaget om ersättning för kostnader innebär således att kommunerna och landstingskommunerna skall få en vidgad rätt att betala ersättning. Till den närmare utformningen av bestämmelserna återkommer jag i specialmotiveringen.

Jag anser det vidare angeläget att praktiska problem som rör sammanträdeslokalernas tillgänglighet och lämplighet för olika handikappgrupper uppmärksammas. I det sammanhanget vill jag erinra om att regeringen i prop. 1975/76:198 föreslår att bestämmelserna i byggnadsstadgan (1959:612,

omtryckt 1972:776) ändras så att större krav ställs på byggnaders tillgänglighet för handikappade. Bestämmelserna avser i princip nybyggnad och ombyggnad. Jag förutsätter emellertid att kommunerna och landstingskommunerna ägnar uppmärksamhet åt dessa frågor även när det gäller befintliga lokaler.

12.2.4 Utbildningsinsatser m. m.

De politiska partierna samlar medborgarna kring olika grundläggande uppfattningar om samhället. Som kanaler för krav och opinioner från väljarna är de basen för de förtroendevaldas verksamhet. Partiernas möjligheter att nå ut till medborgarna och att forma och genomföra en politik i linje med väljarnas krav är enligt utredningen grundläggande för den representativa demokratins sätt att fungera. Sedan möjligheten att ge kommunalt partistöd infördes år 1970, har stödets storlek och betydelse för det lokala politiska livet ökat snabbt. Praktiskt taget alla landstingskommuner och kommuner betalade enligt utredningen kommunalt partistöd år 1974. Utredningens undersökningar tyder på att en stor del av detta stöd används för utbildning av partiernas förtroendevalda.

Demokratiutredningen rekommenderar kommuner och landstingskommuner att genom partistöd ge partierna ökade möjligheter att svara för grundutbildning av de förtroendevalda. Enligt utredningens uppfattning bör partierna i det sammanhanget satsa särskilda resurser på att utbilda blivande förtroendevalda från grupper som är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Remissinstanserna är positiva till denna rekommendation. I något fall framförs emellertid önskemål om ett särskilt stöd för vidare utbildning av redan verksamma förtroendevalda.

Jag delar utredningens uppfattning att partiernas möjligheter att fungera som kanaler för medborgarnas krav och önskemål är grundläggande för den kommunala demokratin. Jag anser att det kommunala partistödet har stor betydelse för det lokala politiska livet. En medveten satsning från partiernas sida kan även medverka till att rekryteringen av förtroendevalda breddas inom grupper som nu är underrepresenterade.

Principfrågor och långsiktiga bedömningar har fått en ökad tyngd i det kommunala arbetet. Med hänsyn härtill ökar de förtroendevaldas behov av större kunskaper inom de kommunala organens olika verksamhetsområden och djupare kunskap om kommunens sätt att fungera. För utvecklingen av den kommunala demokratin på längre sikt anser jag att partiernas insatser för vidareutbildning av förtroendevalda är av utomordentligt stor betydelse.

Att vidareutbildningen av förtroendevalda skall kunna ske i partiernas egen regi anser jag självklart. Svenska kommunförbundet har framfört öns-

kemål om att kommunernas möjligheter att ge ekonomiskt stöd till sådan utbildning skall klarläggas. Förbundet framhåller att partierna bör kunna ges ett större utrymme för egen utbildning i samband med den kursverksamhet som förbundet driver. Jag vill erinra om att bestämmelserna om kommunalt partistöd inte gör det möjligt för kommunerna eller landstingskommunerna att föreskriva att stödet skall användas till utbildningsverksamhet som partierna driver. Däremot anser jag att det inom ramen för de nya bestämmelserna om ersättning till förtroendevalda skall vara möjligt att ge förtroendevalda arvode för deltagande i partiernas utbildning i kommunala frågor samt ersättning för kostnader i samband härmed. Till det senare bör även kostnader för kursavgifter kunna räknas. Jag förutsätter dock att kommunerna resp. landstingskommunerna i förväg blir underrättade och därigenom får möjlighet att pröva frågan. Därigenom kan planering och beräkning av verksamhetens omfattning underlättas.

12.3 De beslutande organen

12.3.1 Allmänna synpunkter

De beslutande församlingarna, kommunfullmäktige och landstinget, har en central roll i den representativa demokratin. Beslutanderätten utövas på medborgarnas uppdrag. Genom debatter i de beslutande församlingarna kan medborgarna följa de kommunala frågornas behandling. Olika meningsriktningar redovisas inför offentligheten. Massmedierna förmedlar information om den kommunala verksamheten till medborgarna.

När det gäller att åstadkomma ökade kontakter mellan medborgare och förtroendevalda är de beslutande organen av stor betydelse. Förändringarna i den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning har emellertid påverkat förutsättningarna för de förtroendevaldas arbete i fullmäktige och i landstinget. Detta motiverar att de beslutande församlingarnas uppgifter och arbetsformer tas upp till övervägande. En viktig fråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning det skall vara möjligt att överföra beslutanderätt från kommunfullmäktige resp. landsting till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet samt övriga nämnder.

Från demokratisk synpunkt är de förtroendevaldas arbete i de beslutande församlingarna av central betydelse. Liksom demokratiutredningen anser jag att utgångspunkten för övervägandena måste vara att fullmäktiges och landstingets ställning som högsta beslutande organ bör stärkas. Det är också min uppfattning att det är betydelsefullt att kommunerna och landstingskommunerna ges stor frihet när det gäller formerna för det egna arbetet. Detta motiveras främst av hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Men det är även en praktisk ordning, eftersom förutsättningarna skiljer sig väsentligt i olika kommuner och landstingskommuner.

Det är å andra sidan uppenbart att vissa bindande regler om de beslutande

organen måste ges i lag. Det gäller inte bara bestämmelser om t. ex. de beslutande organens uppgifter, antalet ledamöter, rösträtt, valbarhet, mandattid och ersättning. Bl. a. från kommunaldemokratisk synvinkel är det också angeläget att likformighet råder över hela landet i fråga om principerna för de beslutande organens arbetssätt. Så långt möjligt bör kommunerna och landstingskommunerna emellertid själva besluta om arbetsformerna.

12.3.2 Antalet landstingsmöten

Landstingskommunernas verksamhet och uppgifter har utvidgats avsevärt under de senaste decennierna. Arbetsformerna för det beslutande organet – landstinget – har emellertid förändrats endast i begränsad utsträckning. Antalet landstingsmöten har inte nämnvärt förändrats. Vanligen förekommer sammanträden endast två à tre gånger per år.

I LL finns vissa bestämmelser om när landstingsmöte skall hållas. Enligt 19 § skall landstingsmöte således äga rum när regeringen förordnar om det, när förvaltningsutskottet eller en tredjedel av landstingets ledamöter begär det och när ordföranden anser att det behövs. Landstinget skall vidare sammanträda före utgången av december varje år för att förrätta val till bl. a. de nämnder vilkas mandatperiod upphör vid årsskiftet. Vid landstingsmöte i oktober månad skall budgeten för nästa år fastställas (60 §).

Att antalet landstingsmöten var få kunde tidigare förklaras av reseavstånden och de fåtaliga ärendena. Enligt demokratiutredningens mening är emellertid läget i båda dessa avseenden ett annat. Utredningen anser därför att landstingen bör sammanträda oftare än f. n. Landstingsmöte bör enligt utredningen som regel hållas varannan månad. Någon bestämmelse i lag om minsta antalet landstingsmöten föreslås dock inte.

Nästan alla landstingskommuner anför i remissyttrandena att de skäl som utredningen anger för att antalet landstingsmöten bör ökas är välgrundade. Hälften av landstingskommunerna anser emellertid att ett landstingsmöte varannan månad kan vara för mycket i små landstingskommuner. Några av dessa landstingskommuner anser att man i första hand bör öka antalet landstingsmöten till fyra per år. Därefter kan en övergång till sex möten per år ske successivt så att den landstingskommunala förvaltningen och de politiska partierna får möjlighet att anpassa sig.

Norrbottens läns landstingskommun tar upp frågan utifrån sina speciella geografiska förutsättningar. Landstingskommunen anser att det från demokratisk synpunkt är värdefullt om antalet landstingsmöten kan ökas. Häremot ställer landstingskommunen önskemålet att landstingsledamöternas åksträckor och tidsåtgång begränsas. Landstingsförbundet anser att antalet landstingsmöten bör ökas, men anför i sitt yttrande att en sådan utveckling är beroende av att landstingen har sakfrågor av vikt att behandla. Om landstingsmöten hålls utan att viktiga frågor tas upp, riskerar man sna-

rast att landstingens ställning försvagas. Hänsyn måste också enligt förbundet tas till kostnaderna för att hålla landstingsmöte och till ledamöternas restider.

För egen del finner jag det naturligt att utgå från den stora förändring som under senare år har skett i omfattningen och inriktningen av landstingskommunernas verksamhet. Landstingskommunernas ansvarsområde innefattar frågor, som väcker ett ökande intresse hos medborgarna. Detta motiverar enligt min mening att landstingens arbetsformer ändras så att medborgarnas möjligheter att följa verksamheten kan öka. De långsiktiga bedömningarna ställer enligt min uppfattning också ökade krav på en allsidig debatt där många förtroendevalda deltar. En sådan debatt främjar också medborgarnas förutsättningar att via partiernas lokala organisationer påverka landstingsfrågorna.

Jag delar därför utredningens och remissinstansernas uppfattning att landstingen bör sammanträda oftare än f. n. Enligt min mening finns det starka skäl för att landstingets arbetsformer ändras så att de kommer att närma sig kommunfullmäktiges. Jag vill peka på att den landstingskommunala verksamheten med säkerhet kommer att öka ytterligare i omfattning. Om landstingen sammanträder oftare är det sannolikt att det allmänna intresset för landstingsfrågorna ökar. Den landstingspolitiska debatten blir inte så koncentrerad till ett eller två tillfällen per år. De förtroendevalda ges bättre möjligheter att regelbundet delta i beredningsarbetet. Arbetsbördan för de förtroendevalda och de politiska partierna fördelas också på ett naturligare sätt över hela året. Därmed får de förtroendevalda bättre tid att sätta sig in i beslutsunderlaget. Den landstingskommunala förvaltningens arbete kan dessutom fördelas jämnare över året.

Kommunikationerna är i dag sådana över hela landet, att det enligt min uppfattning framstår som möjligt för landstingen att sammanträda minst fyra gånger per år. De kostnadsökningar som kan uppstå genom ökade rese- och traktamentsersättningar är inte av den omfattningen att det behöver medföra något hinder.

Antalet landstingsmöten är av grundläggande betydelse för i vilken utsträckning landstingens arbetsformer kan anpassas till kommunfullmäktiges. När jag i det följande tar ställning till förvaltningsutskottets ställföreträdarskap, den dubbla beredningen, interpellationsinstitutet, motionsbehandlingen etc., sker detta mot bakgrund av att landstingskommunerna i sina remissyttranden allmänt har gett uttryck för uppfattningen att det är naturligt att antalet landstingsmöten ökas. Enligt min mening bör det vara möjligt för samtliga landsting att sammanträda minst fyra gånger per år. Sambandet mellan antalet landstingsmöten och landstingens arbetsformer bör markeras genom en föreskrift i lag om minsta antalet landstingsmöten. En tvingande bestämmelse kan inte anses nödvändig. Jag förordar därför en föreskrift om att landstingsmöte bör hållas minst fyra gånger per år.

12.3.3 Överförande av beslutanderätt från kommunfullmäktige och landstinget till nämnderna

Förändringarna i den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning aktualiserar frågan om arbetsfördelningen mellan de beslutande församlingarna och nämnderna. Såväl ärendenas antal som deras alltmer komplicerade karaktär har medfört ökade insatser för att bereda besluten. Därmed har kommunstyrelsens, förvaltningsutskottets och de övriga nämndernas funktion i beslutsprocessen betonats. Den expanderande kommunala verksamheten har medfört att kommunfullmäktiges arbetsbelastning har ökat. På några håll har man därför krävt att fullmäktige skall få större möjligheter än f. n. att överföra beslutanderätt till nämnderna.

Enligt 4 § KL utövas kommuns beslutanderätt av kommunfullmäktige, medan förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen och övriga nämnder. Motsvarande bestämmelser finns i 4 § KLS och 5 § LL. I kommunallagarna och andra författningar sägs uttryckligen att beslutanderätten i vissa angivna frågor ankommer på fullmäktige resp. landstinget. Av de regler som jag nu har berört följer att fullmäktige resp. landstinget har att besluta om bl. a. budget, skattesats, taxor för den kommunala servicen, upptagande av lån, viktigare förmögenhetsförfoganden, reglementen för nämnderna samt lokala ordningsstadgor. Fullmäktige resp. landstinget utser vidare ledamöterna i nämnderna och prövar frågan om ansvarsfrihet för nämndernas förvaltning.

Nämnderna har i olika specialförfattningar tillerkänts en omfattande beslutanderätt. Förvaltningsutskottet företräder enligt 41 § LL landstinget mellan landstingsmötena. Den beslutanderätt som följer av detta s. k. ställföreträdarskap omfattar inte sådana frågor i vilka landstinget skall besluta enligt uttrycklig föreskrift i lag eller annan författning. Den kan vidare begränsas genom beslut av landstinget. Några sådana begränsningar har emellertid inte gjorts av något landsting.

Bortsett från regeln om ställföreträdarskapet finns det i kommunallagarna inga bestämmelser som uttryckligen medger att beslutanderätt överförs från fullmäktige resp. landstinget till nämnderna. En viss överföring av beslutanderätt har ändå ansetts tillåten. Hur gränsen skall dras mellan beslutande uppgifter å ena sidan samt förvaltande och verkställande uppgifter å andra sidan är inte klart angivet i kommunallagarna. Ett visst mått av beslutanderätt har i rättspraxis ansetts kunna tolkas in i begreppet "verkställighet". Kommunfullmäktige har exempelvis ansetts kunna överlåta åt fastighetsnämnden att – inom ramen för vissa förutsättningar som föreskrivits av fullmäktige – besluta om förvärv och försäljningar av fastigheter. Av vad jag har anfört förut framgår att förvaltningsutskottet har större befogenheter än kommunstyrelsen och andra nämnder.

Kommunallagsutredningen, som anser att möjligheten till delegation bör anges i lag, föreslår en föreskrift om delegation i den nya kommunallagen.

Av den skulle framgå att kommunfullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller annan nämnd att på fullmäktiges vägnar fatta beslut i visst ärende eller viss grupp av ärenden, om inte annat följer av lag eller annan författning. Motsvarande bestämmelse föreslås gälla för landstingskommunerna. Syftet med förslaget är inte att de hittillsvarande principerna för när beslutanderätt kan delegeras skall ändras.

Men detta behöver inte innebära, framhåller kommunallagsutredningen, att delegationsrätten även i framtiden skall vara begränsad till de ärendetyper som f. n. anses kunna delegeras.

Demokratiutredningen, som ingående har övervägt frågan om arbetsfördelningen mellan de beslutande organen och nämnderna, ansluter sig till kommunallagsutredningens förslag. Om delegationsrätten inte ges en klar avgränsning, finns det emellertid enligt demokratiutredningen risk för att kommunfullmäktiges och landstingets ställning urholkas. Att i lag exakt ange i vilka ärenden delegation får eller inte får förekomma är svårt. Det är utredningens uppfattning att delegation även i framtiden bör kunna ske endast i de ärendekategorier i vilka beslutanderätten i dag kan överföras från kommunfullmäktige till nämnd. Utredningen anser att den delegationsregel som kommunallagsutredningen föreslår endast skall ses som ett juridiskt klargörande av vad som gäller, inte som en vidgning av möjligheten att överföra beslutanderätt. Beslutanderätt bör kunna delegeras endast i rutinärenden. Men även när det gäller sådana ärenden förutsätts att fullmäktige skall vara restriktiva, eftersom delegationsärendena sammantaget kan ha stor betydelse. Utredningen betonar att de ärendegrupper som skall delegeras måste anges i ett särskilt beslut och avgränsas noga.

Flertalet remissinstanser delar utredningens principiella syn på delegationsinstitutet. Endast ett fåtal kommuner anser att principerna för delegationsrätten bör förändras, dvs. att fullmäktige skall kunna delegera beslutanderätt i andra ärenden än sådana som kan karakteriseras som rutinärenden.

En bred majoritet av remissinstanserna är emellertid tveksam till demokratiutredningens rekommendation om restriktiv tillämpning av den föreslagna delegationsregeln. Dessa remissinstanser anser att en alltför restriktiv tillämpning av delegationsreglerna leder till att effektiviteten minskas och därmed till att ärendebehandlingen fördröjs. Man menar också att allmänhetens intresse för debatterna i fullmäktige kommer att minska liksom massmediernas möjlighet att förmedla information från debatterna, eftersom sammanträdena kommer att tyngas av mängder av småärenden.

Bl. a. Svenska kommunförbundet anför att det föreligger stora olikheter mellan kommuner av olika storlek när det gäller behovet av delegation. Därför bör, menar man, varje fullmäktigeförsamling med hänsyn till den egna arbetssituationen själv få avgöra i vilken omfattning delegation skall förekomma. Liknande synpunkter anförs även av flera andra remissinstanser.

För egen del vill jag inte förorda att möjligheterna till delegation utvidgas utöver vad som f. n. anses gälla. Från demokratisk synpunkt är det väsentligt att kommunfullmäktiges och landstingets ställning som beslutande organ inte urholkas.

Från lagteknisk synpunkt är det naturligtvis inte helt tillfredsställande att, som f. n., en viss möjlighet att överföra beslutanderätt härleds ur begreppet "verkställighet". Det är å andra sidan knappast möjligt att i lag med någon exakthet ange i vilken utsträckning delegation skall få ske. Efter ordalagen innebär också kommunallagsutredningens förslag att delegation får förekomma i väsentligt större utsträckning än vad utredningarna synes ha avsett. I och för sig är det naturligtvis möjligt att i lag ange vissa begränsningar i delegationsrätten. Det kan ske t. ex. genom att ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars har större betydelse undantas. En sådan låsning skulle emellertid innebära att såväl kommunerna och landstingskommunerna som besvärsinstanserna får en helt ny utgångspunkt för bedömningen av i vilken utsträckning delegation får förekomma.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört är jag inte beredd att förorda bestämmelser om delegation av beslutanderätt från kommunfullmäktige och landstinget till nämnderna.

Den överföring av beslutanderätt som rättspraxis har ansett kunna ske bör, som jag närmare skall utveckla i det följande, kunna tillämpas analogt även på landstingssidan.

Innan jag övergår till att behandla förvaltningsutskottets ställföreträdarskap, vill jag ta upp en särskild fråga. Uppgiftsfördelningen mellan de beslutande organen och nämnderna aktualiseras även i samband med att nya planeringssystem utvecklas i kommunerna och landstingskommunerna. Detta är enligt min uppfattning en utveckling som från demokratisk utgångspunkt framstår som önskvärd. De beslutande organen bör självfallet sträva efter att ge direktiv och handlingslinjer i program e. d. Sådana principbeslut bör emellertid också innehålla direktiv om hur efterkontrollen skall ske. Det bör vid större projekt innebära att genomförandet redovisas så att de beslutande organen kan se hur de intentioner som angavs vid beslutstillfället har följts. Denna princip för de beslutande organens kontrollfunktion bör kunna tillämpas i ökad utsträckning både i kommunerna och i landstingskommunerna.

Förvaltningsutskottet kan som jag tidigare har påpekat genom sitt s. k. ställföreträdarskap fatta beslut i stället för landstinget även i ärenden som är mer betydelsefulla. Motivet för ställföreträdarskapet har varit att vissa beslut måste fattas även mellan de relativt sällan återkommande landstingsmötena. Ställföreträdarskapet har emellertid i vissa fall inneburit att de förtroendevaldas och medborgarnas insyn har försvårats. Som en allmän utgångspunkt anger demokratiutredningen att alla frågor som har betydelse för medborgarna skall redovisas och diskuteras i de beslutande organen.

Därför föreslår utredningen att bestämmelsen om ställföreträdarskapet slopas. I stället föreslås att enhetliga regler om delegation införs för landstinget och kommunfullmäktige.

Landstingskommunerna ansluter sig i sina remissyttranden allmänt till utredningens uppfattning att de beslutande organens ledande roll bör betonas och förstärkas. En klar majoritet av landstingskommunerna tillstyrker i princip förslaget att ställföreträdarskapet skall slopas. Praktiskt taget samtliga betonar dock att detta förutsätter att en väl avvägd delegationsregel införs. Även Landstingsförbundet ansluter sig i princip till utredningens förslag. Förbundet framhåller att det är väsentligt att landstingens beslut i så stor utsträckning som möjligt får en bred förankring. En utvidgad roll för landstingen bör kunna vitalisera debatten i landstingskommunala frågor bland både valda och väljare. Den förstärkta ställningen för landstingen bör, framhålls det, successivt utvecklas i takt med att landstingskommunernas uppgifter kommer att omfatta nya och vidgade områden.

De landstingskommuner som avstyrker förslaget anser att ställföreträdarskapet utgör en förutsättning för en effektiv förvaltning. Om ställföreträdarskapet slopas, kan följden bli en ökad byråkratisering, framhåller man. En annan allmän mening bland dessa landstingskommuner är att beredningen av ärendena skulle bli mer tidskrävande. Vidare anförs att vissa typer av ärenden kräver snabba avgöranden. Slutligen anser dessa landstingskommuner att risken är stor att ett omfattande delegationsförfarande skulle tvingas fram som kan förändra praxis därhän att utredningens intentioner motarbetas. Några landstingskommuner påpekar i sina yttranden att ett ökat antal landstingsmöten kan innebära att ställföreträdarskapet inte behöver utnyttjas på samma sätt som nu och att det möjligen kan slopas senare.

Norrbottens läns landstingskommun framhåller att de speciella förhållandena med de långa reseavstånden i länet medför svårigheter, när ett beslut måste fattas snabbt. Ställföreträdarskapet medger att brådskande ärenden handläggs effektivt. Landstingskommunen anser att det är tveksamt om samma delegationsregler kan tillämpas i kommuner och landstingskommuner. Med hänsyn till att landstingen inte sammanträder så ofta som kommunfullmäktige är landstingskommunernas behov av möjligheten att överföra beslutanderätt större än kommunernas. Landstingsförbundet anser att det även i framtiden krävs starka förvaltningsutskott för att landstingskommunerna skall kunna motsvara de krav och förväntningar som de ställs inför. Även med tätare landstingsmöten kommer det enligt förbundet att vara nödvändigt att viktiga beslut fattas mellan landstingsmötena.

Även jag anser att förvaltningsutskottet måste ha en stark ställning, om utskottet skall kunna fullgöra uppgiften att samordna nämndernas verksamhet. Om landstinget, i enlighet med den bestämmelse som jag har förordat i det föregående, sammanträder minst fyra gånger per år, kommer förvaltningsutskottet att få en ställning som mera än f. n. överensstämmer med kommunstyrelsens.

Ställföreträdarskapet har hittills varit nödvändigt från praktisk synpunkt, eftersom landstinget som regel har sammanträtt så sällan. Denna ordning kan emellertid innebära nackdelar från demokratisk synpunkt. Jag anser i likhet med demokratiutredningen att alla frågor som har större allmän betydelse för medborgarna bör redovisas och diskuteras i de beslutande organen. En sådan ordning medför att den politiska debatten stimuleras på ett sätt som är av stort värde från kommunaldemokratisk synpunkt. För minoritetens arbetsmöjligheter är det sålunda väsentligt att fler ärenden förs fram till offentlig debatt i landstinget. Därigenom kan minoriteten få till stånd en debatt och inför medborgarna bättre markera sin politiska linje i de olika ärendena.

Jag har i det föregående förordat att landstingen bör sammanträda minst fyra gånger per år och enligt min mening är det angeläget att antalet sammanträden på sikt successivt ökas även därutöver. En sådan utveckling skulle minska förvaltningsutskottets behov av att utnyttja sitt ställföreträdarskap. Trots detta kan jag inte biträda förslaget att ställföreträdarskapet nu skall tas bort. Som några remissinstanser har framhållit, kommer det, även om landstingen sammanträder fyra gånger per år, att kunna uppkomma situationer som kräver att beslut i viktiga ärenden fattas snabbt. Jag anser därför att ställföreträdarskapet tills vidare bör finnas kvar, men att dess räckvidd begränsas. Hittills har ställföreträdarskapet vanligen inte begränsats genom beslut av landstingen. Det har i vissa fall fått en vidsträckt användning. Jag förordar emellertid att ställföreträdarskapet skall omfatta bara vad som anges i reglemente för förvaltningsutskottet eller i särskilt beslut av landstinget. Ställföreträdarskapet bör reserveras för fall när landstingets beslut inte kan avvaktas eller fråga är om ärenden som inte har principiell betydelse eller annars är av större vikt.

Jag förordar således att en bestämmelse införs som ålägger landstingen att ge föreskrifter om och i vilken utsträckning ställföreträdarskapet får användas. De beslut som förvaltningsutskottet har fattat på grundval av ställföreträdarskapet bör anmälas för landstinget.

12.3.4 Den obligatoriska dubbla beredningen

Ärende som skall avgöras av landstinget skall enligt 30 § LL beredas dels av den nämnd eller beredning dit de hör eller av en eller flera personer som har särskilt utsetts för att bereda ärendet, dels av ett beredningsutskott som landstinget har utsett bland sina ledamöter. Denna s. k. dubbla beredning saknar motsvarighet i kommunerna. Den infördes för att landstingsledamöterna skulle få tillfälle att tränga djupare in i ärendena under landstingsmötet. Det ansågs att landstingsledamöterna inte kunde följa nämndernas arbete mellan sammanträdena på samma sätt som ledamöterna i kommunfullmäktige. Enligt 7 § lagen (1969:215) med särskilda bestäm-

melser om Stockholms läns landstingskommun (LLS) är den dubbla beredningen frivillig i denna landstingskommun.

Kritik mot beredningsförfarandet i landstingskommunerna har främst riktats mot att alltför kort tid står till beredningsutskottens förfogande. Möjligheten att beredningsutskotten sammanträder mellan landstingens sammanträden synes ha utnyttjats i begränsad utsträckning. Beredningen har därför ibland ansetts utgöra en formalitet.

Formerna för beredningsförfarandet hänger enligt demokratiutredningen i hög grad samman med hur ofta landstinget sammanträder. Om landstinget sammanträder mera regelbundet, faller motiven för en obligatorisk dubbel beredning bort. Utredningen föreslår därför att den dubbla beredningen skall göras fakultativ. Nästan alla landstingskommuner och Landstingsförbundet tillstyrker förslaget.

För egen del finner jag det svårt att entydigt bedöma beredningsutskottens betydelse. Det finns stora skillnader mellan landstingskommunerna i detta avseende. Utskottens verksamhet upplevs säkert som betydelsefull av framför allt de landstingsledamöter som inte har nämnduppdrag. Jag delar emellertid utredningens uppfattning att motiven för dubbel beredning minskar i betydelse om antalet landstingsmöten ökar. Samma beredningsförfarande kan då tillämpas som i kommunerna. Landstingsledamöternas arbetsbelastning blir jämnare genom att beredningsarbetet på ett naturligt sätt sprids över hela året. Det kan även ges mera tid för diskussioner i partigrupper och i partiernas lokala organisationer. Den beredning som kan ske på detta sätt har enligt min mening stor betydelse för en väl fungerande kommunal demokrati.

Jag föreslår därför att den dubbla beredningen inte längre skall vara obligatorisk. Med hänsyn till att erfarenheterna av beredningsutskotten på sina håll är goda anser jag emellertid att det fortfarande bör vara möjligt för landstingskommunerna att inrätta sådana utskott. Det kan ske utan att bestämmelser därom ges i lag. Den närmare utformningen av ett system med beredningsutskott bör enligt min mening regleras i arbetsordning.

12.3.5 De beslutande organens arbetsformer

De beslutande organens ställning i den kommunala verksamheten är i hög grad beroende av deras arbetsformer. Det gäller t. ex. de förtroendevaldas möjligheter att föra fram frågor och därigenom få till stånd en allmän debatt. Detta påverkar i sin tur medborgarnas möjligheter att bilda sig en uppfattning om de kommunala frågorna mellan valen.

Demokratiutredningen anser att det är av stort demokratiskt intresse att kommunfullmäktige och landsting diskuterar de långsiktiga frågorna på ett tidigt stadium, dvs. innan det är aktuellt att fatta beslut som skall verkställas. Utredningen rekommenderar därför att diskussionerna om de långsiktiga planeringsfrågorna inordnas i de beslutande organens övriga arbete på ett

sådant sätt att de blir regelbundet återkommande.

Knappt en fjärdedel av kommunerna har tagit upp denna rekommendation i sina yttranden. Samtliga stöder utredningens rekommendation och betonar på olika sätt att s. k. programdebatter bör bli ett naturligt inslag i kommunfullmäktiges arbete. Svenska kommunförbundet biträder också rekommendationen, liksom flertalet av de ganska få landstingskommuner som tar upp frågan.

För egen del finner jag det värdefullt att långsiktiga frågor regelbundet tas upp till offentlig debatt i fullmäktige och landsting. Därigenom ges en utåtriktad information om olika politiska ställningstaganden i ämnen som är betydelsefulla för kommunmedlemmarna. De beslutande organen får vidare möjlighet att styra utvecklingen både genom att ange riktlinjer för verksamheten och genom att ta ställning i konkreta frågor. Enligt min uppfattning är det lämpligt att fullmäktige och landsting i större utsträckning tar upp en principdiskussion om olika verksamhetsgrenars bedrivande och resultat. I den alltmer sammansatta samhällsverksamheten är det angeläget att de beslutande organen för en långsiktig diskussion framför allt när det gäller verksamhetens inriktning och omfattning i framtiden. Det är naturligt att dessa diskussioner förs fortlöpande och att de, i den mån det inte inkräktar på den självständighet för nämnderna som kan vara förutsatt i olika specialförfattningar, utmynnar i riktlinjer och direktiv för handläggningen i nämnderna. Därmed ges ledamöterna i fullmäktige och i landstingen ökade möjligheter att påverka de långsiktiga frågorna. Samtidigt förs dessa frågor ut till allmänheten i ett tidigt skede, vilket gör en bred debatt möjlig. Ett komplement till program- och direktivdebatter kan vara att fullmäktige och landstinget, t. ex. när något större projekt är genomfört, diskuterar om resultatet stämmer överens med de ursprungliga intentionerna.

Enligt min mening finns det inte anledning att genom särskilda föreskrifter i lag binda kommunfullmäktiges eller landstingets handläggning av de frågor som jag nu har berört. Jag vill nämna att jag i ett följande avsnitt kommer att ta upp ett närliggande spörsmål, nämligen information och medverkan i planeringsfrågorna.

Genom motion, interpellation och enkel fråga kan en fullmäktig- eller landstingsledamot ta upp en fråga i den beslutande församlingen.

Motion

Enligt 18 § KL och 19 § KLS skall kommunfullmäktige meddela beslut i fråga som har väckts genom motion av fullmäktig. I 21 § 1 mom. LL anges att bl. a. ledamot av landstinget har rätt att väcka förslag vid landstingsmöte. Sådant förslag skall avlämnas senast två månader före landstingsmötets början. Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte i KL eller KLS. I Stockholms läns landstingskommun gäller vad landstinget föreskriver om tid för väckande av motion (4 § LLS). Kommunallagarna

saknar bestämmelser om när motion skall behandlas i den beslutande församlingen.

Från kommunaldemokratisk utgångspunkt är det viktigt, anser utredningen, att motioner behandlas inom en begränsad tid så att frågornas aktualitet inte försvinner. Av utredningens undersökningar framgår att hälften av alla motioner i kommunerna inte har behandlats inom ett år efter det att de har väckts.

Utredningen föreslår därför en föreskrift om att motion bör beredas så att fullmäktige resp. landstinget kan fatta beslut med anledning av motionen inom ett år. Beredningen bör enligt utredningen normalt kunna klaras av inom ett år. Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta enligt förslaget anmälas till fullmäktige resp. landstinget. Samtidigt skall redogörelse lämnas över vad som dittills har framkommit under beredningen. I samband med sådan anmälan skall fullmäktige resp. landstinget kunna skriva av motionen från vidare handläggning. Eftersom landstingen förutsätts sammanträda oftare än f. n. föreslår utredningen att särreglerna om tid för avlämnande av motion i landsting slopas. Samma regler föreslås alltså gälla för kommunerna och landstingskommunerna. Övriga frågor som rör motionsförfarandet bör enligt utredningens mening regleras i arbetsordningar för de beslutande organen. I sådan ordning bör enligt utredningen föreskrivas att motion skall vara skriftlig.

Alla landstingskommuner och nästan alla kommuner som berör förslagen är positiva till utredningens förslag i fråga om motionsförfarandet. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet tillstyrker förslaget. Ett fåtal remissinstanser ställer sig tveksamma eller avvisande till förslaget.

Några av dessa senare remissinstanser anser att den föreslagna möjligheten att skriva av motioner kan lämna vägen öppen för majoriteten att på ett alltför enkelt sätt göra sig av med besvärliga motioner. Andra menar att förslaget innebär att det s. k. beredningstvånget för motioner upphör och därmed att den nuvarande motionsrätten begränsas. Några anser att den föreslagna tidsgränsen på ett år är för kort och att den kan innebära att vissa motioner blir summariskt behandlade. Slutligen anser ett fåtal kommuner att förslaget är riktigt i princip men att de föreslagna reglerna är av detaljkaraktär och att kommunerna själva bör få reglera förfarandet i arbetsordningar.

I likhet med utredningen anser jag att motionsinstitutet har stor betydelse för den enskilde ledamotens möjligheter att påverka den kommunala verksamheten. Regler av det slag som utredningen föreslår kan ha stor betydelse för minoritetens möjligheter att markera sin inställning inför medborgarna och massmedia. Motionsinstitutet får därmed en annan och mera politisk karaktär än vad det har i dag.

Enligt min mening är det angeläget att motioner behandlas så att de kan tas upp i fullmäktige eller landstinget inom inte alltför lång tid efter det att de har väckts. I normalfallet bör flertalet motioner kunna sakbehandlas inom en tid av ett år. Men det kan, som utredningen påpekar,

också inträffa att en motion kräver så omfattande utredningar att den inte kan vara färdigberedd inom denna tid. Farhågorna för att majoriteten skall utnyttja sin rätt att skriva av besvärliga motioner, om utredningens förslag genomförs, anser jag vara överdrivna. En sådan åtgärd skulle ge upphov till en kraftig politisk reaktion från minoritetens sida. Dessutom kan ju motionären alltid aktualisera frågan i en ny motion.

Jag kan inte instämma i påståendet från några remissinstanser att beredningstvånget för motioner upphör, om utredningsförslaget genomförs. Förslaget tvingar fram ett avgörande eller en redovisning inom ett år. Avsikten med förslaget är emellertid inte att beredningstvånget eller beredningens innehåll skall ändras. Om en motion inte längre är aktuell eller redovisningen av vad som har kommit fram under beredningen bedöms tillräcklig med hänsyn till motionens syfte och innehåll, kan kommunfullmäktige resp. landstinget skriva av motionen. Inget hindrar emellertid att en nämnd tar upp frågan genom ett eget förslag eller att motionären väcker en ny motion i samma ämne.

När det gäller farhågorna för att ettårsfristen kan leda till att vissa motioner blir alltför summariskt behandlade, vill jag peka på att den föreslagna fristen inte är ovillkorlig. När fullmäktige resp. landstinget tar upp motioner som inte är färdigberedda, kan beslut fattas om att beredningen skall fortsätta och direktiv ges för den fortsatta beredningen. De bestämmelser som utredningen föreslår hindrar inte fullmäktige eller landstinget från att i arbetsordning besluta om kortare normaltid för beredning av motion. Ett sådant beslut medför dock inte att en motion kommer att kunna skrivas av före ettårsfristens utgång.

Med stöd av vad jag nu har anfört förordar jag att utredningens förslag till regler för behandlingen av motiner genomförs. De grundläggande regler som det här är fråga om bör alltså ges i lag.

Eftersom jag förutsätter att landstingen kommer att sammanträda minst fyra gånger per år, anser jag att bestämmelserna i LL om tid för avlämnande av motion kan utgå. Denna fråga bör liksom övriga detaljfrågor som hänger samman med motionsförfarandet kunna regleras i arbetsordning.

Interpellation och enkel fråga

Interpellation skall avse ämne som hör till fullmäktiges resp. landstingets kompetensområde (23 § KL, 24 § KLS, 33 § LL). Den skall ställas till ordföranden i kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd eller beredning eller, i Stockholms kommun, till borgarråd. Interpellation skall vara skriftlig. I kommunerna skall den avlämnas till fullmäktiges ordförande före det sammanträde vid vilket den är avsedd att framställas. Om fullmäktige medger att interpellationen får ställas, bör den besvaras senast vid nästa sammanträde. Någon svarsplikt finns emellertid inte föreskriven. I landstingskommunerna skall interpellation avlämnas till landstingets ord-

förande senast första dagen för landstingsmötet. Om landstinget medger att interpellationen får framställas, bör den besvaras vid mötet. I Stockholms läns landstingskommun gäller vad landstinget föreskriver i fråga om tid för avlämnande och besvarande av motion (4 § LLS). I en riksdagsmotion år 1972 (1972:168) föreslogs en ändring av LL så att interpellation skulle kunna besvaras även vid nästkommande landstingsmöte. Reglerna i LL om när interpellation bör besvaras har gett upphov till svårigheter, när omfattande interpellationssvar skall arbetas fram på några få dagar under landstingsmötet. Det är skillnaden i sammanträdesfrekvens mellan fullmäktige och landstinget som har motiverat de skilda bestämmelserna om tidsfrister för besvarande av interpellation.

Demokratiutredningen föreslår, under förutsättning att landstingen börjar sammanträda oftare än f. n., att samma bestämmelser om tid för besvarande av interpellation skall gälla i kommuner och landstingskommuner. Förslaget innebär att det inte i lag skall anges någon exakt tid inom vilken interpellation skall besvaras.

Utredningen rekommenderar att interpellation besvaras så snart som möjligt och senast vid sammanträdet efter det att den har ställts. I lag bör, enligt utredningen, endast föreskrivas att interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan beslut om medgivande att framställa interpellationen fattas, samt att beslut i den frågan skall fattas utan överläggning. Dessutom föreslås en föreskrift om att fullmäktige resp. landstinget skall kunna ge föreskrifter om tid för avlämnande och besvarande av interpellation. Två förslag från utredningen kommer jag att ta upp i senare avsnitt. Det gäller dels förslaget att interpellation skall kunna avse också förhållande i företag som ägs av kommunen eller landstingskommunen, dels förslaget att ordföranden i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall kunna överlämna interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen eller utskottet.

Remissinstanserna instämmer allmänt i utredningens förslag om ändrade regler för interpellation. Nästan alla kommuner och landstingskommuner som berör utredningsförslaget är således positiva. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet tillstyrker också förslaget. Två kommuner menar dock i sina yttranden att interpellation bör sändas ut till ledamöterna tillsammans med kungörelsen till sammanträdet. En kommun anser att svarsplikt bör införas när det gäller interpellationer. Några kommuner menar att också interpellationssvaret bör vara skriftligt. Utredningens rekommendation, att interpellation bör besvaras senast på sammanträdet efter det att den har ställts, kan enligt Stockholms kommun med hänsyn till ärendebelastningen i fullmäktige inte följas i kommunen.

För egen del anser jag att interpellationsinstitutets utformning är väsentlig utifrån kommunaldemokratisk synvinkel. Genom interpellation kan den enskilde ledamoten stimulera debatten i en aktuell fråga. Enligt min mening bör alla ledamöter i fullmäktige resp. landstinget ha tillgång till interpel-

lationen, innan de beslutar om den skall få framställas. Som utredningen föreslår bör föreskrift därom ges i lag. Genom en sådan föreskrift blir det klart att interpellation skall vara skriftlig. Särskild föreskrift härom behövs alltså inte. Jag bedömer det som osannolikt att någon nämndordförande vägrar att besvara en interpellation. Inte heller i riksdagen finns svarsplikt för interpellationer. För egen del finner jag det därför inte befogat att införa svarsplikt för interpellationer.

Jag anser det vara en fördel om detaljregler kan undvikas i lag. Närmare föreskrifter om interpellationsinstitutet bör kunna tas in i arbetsordning. I den ordningen bör sålunda föreskrifter kunna ges om bl. a. tid för avlämnande och besvarande av interpellation. Reglerna i KL, KLS och LL om när interpellation skall avlämnas och om när den bör besvaras kan alltså tas bort. Men jag instämmer i utredningens rekommendation att interpellation i normalfallet bör besvaras så snart som möjligt eller senast vid sammanträdet efter det att den ställts. Enligt min mening bör man inte i lag föreskriva att interpellationssvaret skall vara skriftligt eller att det skall tillhandahållas viss tid före sammanträdet. För egen del anser jag att det skulle vara olämpligt att i lag föreskriva att interpellationssvar skall vara skriftligt. Det bör nämligen vara tillåtet att lämna ett muntligt svar omedelbart efter det att interpellationen har framställts.

Institutet enkel fråga regleras inte i KL, KLS eller LL. De beslutande organen anses kunna meddela de föreskrifter i ämnet som behövs. I landstingskommunerna och i de större kommunerna har detta ofta skett i arbetsordningar. Utmärkande för institutet är att frågan skall avse enkla sakförhållanden så att svar kan lämnas snabbt. Enkel fråga anses inte behöva ges skriftlig form.

Demokratiutredningen anser att det inte är nödvändigt att reglera institutet enkel fråga i lag. Utredningen rekommenderar att det i arbetsordning anges att enkel fråga skall vara skriftlig och att den skall avlämnas viss tid före sammanträdet. Därmed ges ordföranden möjlighet att ta ställning till om det är en enkel fråga eller en interpellation som har ställts och om frågan ligger inom det beslutande organets kompetensområde. Utredningen anser också att det i arbetsordningarna bör anges att enkel fråga skall avse enkla och klart avgränsade sakförhållanden. Vid behov kan även debattinläggen i anledning av en enkel fråga tidsbegränsas. Också principen att endast den som har framställt frågan och den som skall svara får yttra sig när enkel fråga behandlas bör enligt utredningens mening skrivas in i arbetsordningarna.

En bred majoritet av de kommuner och landstingskommuner som yttrar sig på denna punkt delar utredningens uppfattning. Ett femtontal remissinstanser anser emellertid att institutet enkel fråga bör nämnas i kommunallagen, dock utan att någon detaljreglering sker. Några kommuner anser att de enkla frågorna inte skall behöva avlämnas skriftligen före sammanträdet.

För egen del instämmer jag i utredningens uppfattning att institutet enkel

fråga inte behöver lagregleras närmare. För klarhetens skull förordar jag dock en bestämmelse om att kommunfullmäktige resp. landstinget kan föreskriva att ledamot får framställa fråga i ämne som hör till fullmäktiges resp. landstingets handläggning till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd eller i beredning. Mitt förslag innebär att kommunfullmäktige och landstinget får avgöra om enkel fråga skall få förekomma och ge de föreskrifter om institutet som behövs. I samband därmed är enligt min mening utredningens rekommendationer i ämnet värda att beakta.

Kungörelse om sammanträde m. m.

Kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige med uppgift om tid och ställe för sammanträdet och de ärenden som skall behandlas skall enligt 14 § KL och 15 § KLS anslås minst en vecka före sammanträdet på kommunens anslagstavla. Den skall sändas med posten till varje ledamot och suppleant så tidigt att den kan antas vara adressaten till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Tillkännagivande om tid och plats för sammanträdet skall också införas i en eller flera ortstidningar senast en vecka före sammanträdesdagen. Om kommunfullmäktige har bestämt det, skall tillkännagivandet innehålla uppgift om de ärenden som skall behandlas.

Motsvarande bestämmelser finns i 20 § LL. Kungörelse om sammanträde skall anslås på anslagstavlan och sändas till varje landstingsledamot minst 14 dagar före landstingsmötet. Någon skyldighet att sända kungörelsen till suppleanterna finns inte. För Stockholms läns landstingskommun gäller att de nyss nämnda åtgärderna skall vidtas senast en vecka före landstingsmötet (3 § LLS).

För kommunerna finns inga regler om när handlingarna till sammanträdena skall sändas till ledamöterna. I praktiken sänds de ofta samtidigt som kungörelsen. För landstingskommunernas del gäller att vissa handlingar om möjligt skall översändas till ledamöterna minst åtta dagar före landstingsmötets början.

Kommunfullmäktige och landstinget skall årligen besluta om i vilka tidningar kungörelse om sammanträde skall införas. Därvid bör sådana tidningar väljas som genom sin spridning bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. En minoritet av en tredjedel av närvarande ledamöter har rätt att få till stånd annonsering i viss tidning.

Med utgångspunkt i statsmakternas beslut år 1971 om vissa riktlinjer för förbättrad samhällsinformation (prop. 1971:56, FiU 23, rskr 182) föreslås i departementspromemorian (Ds Ju 1974:2) Effektivare kungörande en särskild kungörandelag. Lagen avses bli tillämplig bl. a. när kungörande enligt föreskrift i författning skall ske i ortstidning eller på kommunens anslagstavla. Kungörande i ortstidning skall i sådant fall ske genom att kungörelsen förs in i samtliga lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet bland dem till vilka kungörelsen riktar sig. Bestämmelserna i kommunallagarna om vilka ortstidningar som bör väljas för tillkännagivande

om sammanträde skall enligt vad som föreslås i promemorian tas bort.

Demokratiutredningen ägnar betydande uppmärksamhet åt förhållandet att en stor andel av de förtroendevalda i de beslutande organen anser sig ha en otillfredsställande arbetssituation. Utredningens egna undersökningar visar att många anser att man får beslutsunderlaget för sent och att möjligheterna till förberedelser inför sammanträdena är alltför begränsade. Även kommuninvånarnas förutsättningar att informera sig om vilka ärenden som skall behandlas på de beslutande organens sammanträden aktualiseras av utredningen.

Demokratiutredningen föreslår i likhet med kommunallagsutredningen föreskrifter om att kungörelse med uppgift om tid och plats för sammanträde och om vilka ärenden som skall behandlas minst en vecka före sammanträdet skall anslås på kommunens resp. landstingskommunens anslagstavla och sändas till varje ledamot och suppleant. Kungörande i tidning skall enligt förslaget också ske minst en vecka före sammanträdet. För att öka medborgarnas kännedom om de beslutande organens sammanträden rekommenderas att kungörelseannonserna i tidningarna även skall innehålla en förteckning över de ärenden som skall behandlas. Demokratiutredningen rekommenderar vidare att ledamöterna och suppleanterna får beslutsunderlaget samtidigt med kungörelsen. Utredningen anför att majoriteten av de förtroendevalda enligt utredningens undersökningar anser att tidsperioden mellan utsändningen av beslutsunderlaget och sammanträdet f. n. är alltför kort.

En klar majoritet av de remissinstanser som tar upp denna fråga är positiva till förslaget att kungörelsen skall anslås och sändas till ledamöter och suppleanter en vecka före sammanträdet och samtidigt införas i ortstidningarna. Landstingsförbundet konstaterar att förslaget innebär en förkortad kungörelsetid för landstingsledamöterna men tillstyrker ändå förslaget.

Några av de remissinstanser som kommenterar rekommendationen att handlingarna till sammanträdet skall sändas ut samtidigt med kungörelsen anför att den kan leda till bl. a. att beslutsprocessen fördröjs och till att antalet extra ärenden vid sammanträdena ökar. Även olika praktiska svårigheter nämns i sammanhanget. Två kommuner och en landstingskommun ifrågasätter om inte en minimitid för när handlingarna skall sändas ut bör anges i lag. Några kommuner anser däremot att kungörelseförfarandet helt bör regleras av kommunerna själva i arbetsordningar.

För egen del vill jag understryka betydelsen av att de förtroendevaldas arbete underlättas. Jag förordar att utredningens förslag om en veckas kungörelsetid genomförs såväl för kommunerna som för landstingskommunerna. Samtidigt vill jag påpeka att detta är en minimitid. Enligt min mening är det även väsentligt att beslutsunderlaget kommer ledamöterna till handa i god tid före sammanträdet. Jag finner det emellertid inte lämpligt att i lag ange en bestämd tid inom vilken handlingarna till sammanträdet skall sändas ut. Frågan bör i stället regleras av kommunerna och landstingskommunerna själva i arbetsordning.

Utredningens rekommendation att kungörelsen i tidningarna skall innehålla en förteckning över de ärenden som skall behandlas kommenteras av relativt få remissinstanser. De flesta av dessa remissinstanser har dock inte något att erinra mot rekommendationen. Några få kommuner anser att rekommendationen är för svag och förordar att det i lag föreskrivs att annonsen skall innehålla en ärendeförteckning. Andra menar att denna fråga inte kan regleras centralt. Ett par kommuner påpekar att kostnaden för annonseringen kan bli relativt hög om hela föredragningslistan skall tas med, speciellt för de mindre kommuner som ligger mellan olika tidningars spridningsområden.

För egen del finner jag det väsentligt att frågan om medborgarnas information om de beslutande organens arbete ägnas stor uppmärksamhet. En väg att åstadkomma detta är att låta kungörelsen i tidningarna innehålla en ärendeförteckning. Kostnaden för sådan annonsering måste emellertid avvägas mot kostnaden för annan information. Jag anser således att kommunerna och landstingskommunerna själva bör få avgöra om ärendeförteckningen bör tas med i tidningsannonsen. I lag bör dock, i enlighet med de nuvarande bestämmelserna i KL och KLS, föreskrivas att uppgift om de ärenden som skall behandlas skall tas in i annonsen, om fullmäktige resp. landstinget har bestämt att så skall ske.

Kommunallagsutredningen föreslår en bestämmelse om att kungörelse om sammanträde skall införas i samtliga ortstidningar som i kommunen resp. landstingskommunen har en spridning av någon betydenhet. Rätten för en minoritet inom kommunfullmäktige resp. landstinget att få till stånd kungörelse i viss tidning skall enligt utredningens förslag tas bort. Demokratiutredningen anser sig emellertid inte kunna ta ställning till förslagen i departementspromemorian (Ds Ju 1974:2). Innebörden av uttrycket "spridning av någon betydenhet" är enligt utredningen oklar. Utredningen anser vidare att de nuvarande reglerna om minoritetens rätt att få till stånd annonsering i viss tidning har fungerat väl. De ganska få remissinstanser som går in på dessa frågor delar demokratiutredningens uppfattning.

Som jag nämnt i det föregående övervägs förslagen i promemorian f. n. inom justitiedepartementet. I fråga om kungörelserna om fullmäktiges och landstingets sammanträden gör sig delvis andra synpunkter gällande än beträffande de kungörelser i övrigt som avses med förslaget till kungörandelag. Kungörelserna om sammanträde är sålunda bara i ringa utsträckning av betydelse för enskilds rätt. Att de når en vid krets av befolkningen är i stället av betydelse främst från kommunaldemokratisk synpunkt. De nuvarande reglerna har visat sig leda till en god spridning av informationen om sammanträdena. Tillräcklig anledning att med hänsyn till det lagstiftningsarbete som pågår inom justitiedepartementet välja en annan lösning än den nuvarande föreligger enligt min mening inte. Jag förordar därför att de nuvarande bestämmelserna om hur de tidningar bör väljas ut, där kungörelse om sammanträde skall ske behålls. Även rätten för en minoritet

inom kommunfullmäktige resp. landstinget att få till stånd kungörelse i viss tidning bör alltså finnas kvar.

12.3.6 Suppleanter för fullmäktige- och landstingsledamöter m. m.

För ledamöterna i landsting skall enligt 6 § LL utses suppleanter. Kommunfullmäktige får besluta att suppleanter skall utses (5 a § KL, 5 § KLS). Suppleanter får däremot inte utses för förbundsfullmäktige i kommunalförbund. Möjligheten att utse suppleanter i kommunfullmäktige infördes år 1969 (prop. 1969:129, KU 44 och 45, rskr 405 och 406). För reformen anfördes flera skäl. Det var främst att flera personer kan knytas till det kommunala arbetet och att medborgarinflytandet alltså breddas, om suppleanter finns. Ett annat skäl var att styrkeförhållandena inom fullmäktige inte rubbas, om en ledamot är förhindrad att närvara eller är jävig. Dessutom har åberopats att suppleantsystemet har fungerat mycket väl för landstingens del.

En första fråga när det gäller suppleantsystemet är om det skall vara obligatoriskt för alla kommuner. Alla kommuner utom tre har infört suppleantsystem. Till de kommuner som inte har suppleanter hör Stockholms kommun.

En annan fråga gäller principerna för suppleanternas turordning och tjänstgöring. I vissa fall föreligger oklarhet om hur gällande regler skall tillämpas.

En tredje fråga gäller suppleanternas befogenheter. Enligt gällande regler har suppleanterna samma ställning som ordinarie ledamöter, när de tjänstgör i stället för ledamot. När så inte är fallet, har de däremot inte några särskilda befogenheter.

I det följande skall jag ta upp dessa tre frågor. En fjärde fråga, nämligen frågan om reglerna för hur suppleanterna skall utses, kommer jag att behandla i specialmotiveringen. I det sammanhanget kommer jag att ta upp bl. a. ett förslag från riksskatteverket som syftar till en förkortning av tiden för sammanräkningen efter valet. Förslaget rör också frågan om en suppleant bör kunna ersätta även andra ledamöter än de som har valts i samma valkrets som suppleanten.

Obligatoriskt suppleantsystem

Till de skäl som talar för att suppleanter bör utses för fullmäktige hör enligt demokratiutredningen bl. a. att ett suppleantsystem gör det möjligt att få kommunens olika delar bättre representerade och att sprida förtroendeuppdragen till skilda medborgargrupper. Utredningen föreslår att suppleanter obligatoriskt skall utses inte bara för landstingsledamöter utan också för kommunfullmäktige och fullmäktige i kommunalförbund. Kommunfullmäktige föreslås som hittills bestämma antalet suppleanter. Medlemmarna i kommunalförbund föreslås få frihet att i förbundsordningen bestämma hur många suppleanter som skall finnas och hur många suppleanter varje medlemskommun skall utse.

Nästan alla remissinstanser som berör förslagen är positiva. Endast

länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig direkt avvisande till ett obligatoriskt suppleantsystem för kommunfullmäktige. Länsstyrelsen anser främst med hänvisning till praktiska skäl att kommunerna bör lämnas frihet att själva avgöra om det skall finnas suppleanter i fullmäktige eller ej. Endast länsstyrelsen i Malmöhus län tar upp frågan om suppleanter i förbundsfullmäktige. Länsstyrelsen anser att det inte bör vara obligatoriskt med suppleanter i förbundsfullmäktige. Med suppleanter skulle de beslutande församlingarna i kommunalförbunden enligt länsstyrelsen bli alltför stora. Länsstyrelsen anser därför att man endast bör öppna möjlighet för kommunalförbunden att utse suppleanter.

Enligt min mening är ett av de främsta skälen för suppleantsystemet att fler medborgare kan engageras i samhällsarbetet. Om suppleanter utses, kan flera kommunmedlemmar knytas direkt till den kommunala verksamheten. I likhet med demokratiutredningen anser jag att suppleantinstitutionen i de beslutande organen har sådan betydelse att den bör införas i alla kommuner. Denna uppfattning styrks av att suppleanter utsetts för fullmäktige i nästan alla kommuner. Vad gäller frågan om suppleanter för förbundsfullmäktige anser jag att medlemskommunerna bör ges rätt men inte skyldighet att utse suppleanter. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen till ändringarna i lagen om kommunalförbund.

Beslutförhetsregeln

För beslutförhet i kommunfullmäktige krävs att flera än hälften av ledamöterna är närvarande. Har suppleanter utsetts måste, liksom i landsting, minst två tredjedelar vara närvarande (15 § KL, 16 § KLS, 27 § LL).

Innan möjligheten att utse suppleanter för kommunfullmäktige infördes, krävdes för beslutförhet att flera än hälften av ledamöterna var närvarande.

Som skäl för att ånyo införa denna ordning har hävdats att en minoritet inte, genom att utebli från sammanträdet, bör kunna göra det omöjligt för församlingen att fungera. I praktiken torde det visserligen vara sällsynt att något sådant förekommer. Demokratiutredningen anser emellertid att en formell garanti mot obstruktion ändå bör finnas. Därför föreslås att för beslutförhet skall krävas endast att flera än hälften av antalet ledamöter är närvarande.

I denna fråga är remissbilden splittrad. Något mer än hälften av remissinstanserna avstyrker förslaget. En bred majoritet av de landstingskommuner och hälften av de kommuner som tar upp frågan hör till dessa remissinstanser. Landstingsförbundet ansluter sig emellertid till utredningens förslag. De remissinstanser som avstyrker förslaget menar vanligen att den nuvarande regeln inte har medfört olägenheter. Man anser att risken för obstruktion inte utgör tillräcklig grund för att beslutförhetskravet skall sänkas. Några remissinstanser framhåller att det är angeläget att reglerna är

utformade så att största möjliga antal ledamöter deltar i sammanträdena. Stockholms läns landstingskommun, som avstyrker förslaget, anför att det innebär att det inte blir möjligt att i arbetsordning föreskriva visst närvaroantal vid besvarande av interpellationer och enkla frågor.

För de beslutande församlingarnas del har enligt min mening en beslutförhetsregel ganska liten betydelse. Detta gäller i synnerhet om, som enligt mitt förslag, suppleanter alltid skall finnas. Man bör då kunna räkna med att församlingen i regel är åtminstone i det närmaste fulltalig. En beslutförhetsregel blir därför av betydelse främst för rena undantagsfall. Detta medför att den i och för sig obetydliga risken för s. k. obstruktion får förhållandevis större betydelse. Trots att åtskilliga remissinstanser har avstyrkt utredningens förslag, förordar jag därför att det genomförs.

Med anledning av vad Stockholms läns landstingskommun har anfört vill jag nämna att jag i specialmotiveringen kommer att föreslå att fullmäktige resp. landstinget skall kunna föreskriva att interpellation och enkel fråga får besvaras, även om antalet närvarande är mindre än vad som normalt krävs.

Suppleanternas turordning och tjänstgöringsrätt

I 14 a § KL, 15 a § KLS och 22 § LL regleras suppleanternas inkallande till tjänstgöring m. m. Suppleant skall kallas in, om ledamot inte kan inställa sig vid sammanträde eller inte vidare kan tjänstgöra vid sammanträdet. Suppleanterna kallas in i den mellan dem bestämda ordningen, dvs. den ordning i vilken de har valts för resp. politiskt parti. Valutslaget är också avgörande för suppleants tjänstgöringsrätt. Inställer sig suppleant som har plats i turordningen före särskilt kallad eller vid sammanträdet annars närvarande suppleant, går han före den inkallade eller närvarande suppleanten. Likaså har den ordinarie ledamoten företräde framför varje suppleant, om han trots anmält hinder inställer sig vid sammanträdet. Suppleants tjänstgöringsrätt torde få anses omfatta helt sammanträde eller – om inträde sker under pågående sammanträde – återstående del av sammanträdet. I enlighet härmed får suppleant och ordinarie ledamot eller flera suppleanter inte tjänstgöra växelvis under ett sammanträde. Detta har – trots motstridiga uttalanden i förarbetena (jfr prop. 1969:129 s. 125 och KU 1969:44 s. 10) – ansetts gälla även vid jäv. Det är osäkert om suppleant som har inträtt för jävig fullmäktig kan genom att frivilligt avstå från vidare deltagande bereda denne möjlighet att återinträda. Även i övrigt har osäkerhet uppstått om de nuvarande bestämmelsernas innebörd när det gäller suppleants tjänstgöringsrätt.

Demokratiutredningen anser därför att klarlägganden behövs och föreslår att bestämmelser med följande innebörd ges i lag. Principen att valutslaget är avgörande för turordningen behålls. Valutslaget skall också vara avgörande för suppleanternas tjänstgöringsrätt. Ordinarie ledamot skall alltid ha fö-

reträde till tjänstgöring framför suppleant. Ledamot skall därför ha rätt att inträda, även om han inställer sig under pågående sammanträde. Detta skall gälla oavsett om han har anmält hinder eller inte. Suppleant skall tjänstgöra under hela sammanträdet eller den del som återstår sedan han har inträtt. Vid jäv för ledamot eller tjänstgörande suppleant skall den jävige ha rätt att återinträda, sedan det ärende i vilket jäv föreligger har behandlats. I andra fall skall det inte vara tillåtet för ledamot och suppleant att tjänstgöra växelvis under ett och samma sammanträde.

Utredningsförslagen i denna del berörs av relativt få remissinstanser. Bara någon enstaka remissinstans har något att erinra mot förslagen. En remissinstans hävdar att regeln om att valutslaget skall vara avgörande för turordningen mellan suppleanterna bör gälla utan undantag och alltså även under pågående sammanträde. Några av remissinstanserna anser att de föreslagna reglerna inte är helt entydiga. Bestämmelsen om att ledamot skall ha rätt att inträda under pågående sammanträde, även om han har anmält förhinder och suppleant efter kallelse har inställt sig till sammanträde, kan enligt dessa remissinstanser öppna möjlighet till växeltjänstgöring. Enligt min mening är vad remissinstanserna anför i sak riktigt. I viss utsträckning blir alltså växeltjänstgöring möjlig även enligt utredningens förslag. Sådan tjänstgöring kan inte helt undvikas, om principen att ordinarie ledamot har företräde till tjänstgöring framför suppleant skall upprätthållas.

Jag förordar att utredningens förslag i fråga om suppleanternas turordning och tjänstgöringsrätt genomförs. Förslaget bör dock kompletteras så att det klart framgår att ledamot som avbrutit tjänstgöringen vid ett sammanträde på grund av annat hinder än jäv inte får tjänstgöra igen vid detta sammanträde. På många håll har osäkerhet rått om hur de nuvarande reglerna skall tolkas. Enligt min mening eliminerar utredningens förslag dessa oklarheter. Jag återkommer i specialmotiveringen till denna fråga.

I ett avseende bör enligt utredningen avsteg göras från principen att valutslaget alltid är avgörande för tjänstgöringsrätten. Suppleant som har trätt in för en ledamot skall sålunda inte ersättas av annan suppleant med förtur som får träda tillbaka därför att den ledamot i vars ställe han tjänstgör inställer sig under pågående sammanträde. Jag instämmer i utredningens förslag även i denna del.

Suppleants befogenhet

Suppleant som tjänstgör i stället för ledamot har samma befogenheter som ordinarie ledamot. En icke tjänstgörande suppleant har däremot inga särskilda befogenheter.

För att suppleantuppdraget skall få ett meningsfullt innehåll har ibland hävdats att suppleanter som är närvarande vid sammanträde men inte tjänstgör bör ha rätt att yttra sig, framställa yrkanden och anmäla reservation mot beslut. Demokratiutredningen vill emellertid inte föreslå någon ändring i fråga om suppleants befogenheter.

Utredningens ställningstagande på denna punkt har behandlats av ett fåtal remissinstanser. Majoriteten delar utredningens uppfattning. Ett tiotal kommuner anser emellertid att suppleanterna bör ha yttranderätt även när de inte tjänstgör. Några kommuner föreslår att en suppleant skall ha rätt att yttra sig vid behandlingen av en interpellation eller motion som han har ställt när han tjänstgjort som ledamot.

För egen del finner jag det väsentligt att suppleanterna bereds goda möjligheter att följa de beslutande organens fortlöpande arbete och att uppdraget får ett innehåll som gör det meningsfullt. I detta avseende är det t. ex. betydelsefullt att suppleanterna får del av samma beslutsunderlag som de ordinarie ledamöterna. Partierna har ett särskilt ansvar för att suppleanterna bereds goda arbetsmöjligheter. Jag anser emellertid att såväl principiella som praktiska skäl talar mot att icke tjänstgörande suppleanters formella befogenheter vidgas. En breddad beslutsrepresentation bör enligt min mening främst åstadkommas genom att antalet ledamöter i fullmäktige och landsting ökas. En vidgning av suppleanternas befogenheter leder till att gränsen mellan ordinarie ledamöter och suppleanter suddas ut. Vidare skulle en förändrad ställning för suppleanter som inte tjänstgör förändra sammanträdesordningen. Jag delar alltså utredningens uppfattning att befogenheterna för de suppleanter som inte tjänstgör inte bör vidgas.

12.4 De kommunala nämnderna

12.4.1 Nämndorganisationen

Minskningen av antalet kommunala förtroendeuppdrag har varit betydande under de senaste årtiondena. Detta är i första hand en följd av kommunsammanläggningarna. Samtidigt har det i kommunerna funnits en strävan mot ökad centralisering och rationalisering inom nämndorganisationen. Framför allt på det sociala området har nämnderna slagits samman. Detta har ytterligare minskat antalet uppdrag.

Enligt demokratiutredningen bör så många medborgare som möjligt engageras i samhällsarbetet. Detta önskemål måste emellertid vägas mot en rad delvis motsatta krav. Nämnderna får inte bli så stora att ett effektivt arbete omöjliggörs. Alla ledamöter måste också ha ett reellt inflytande och meningsfulla arbetsuppgifter. Många av de sammanläggningar av flera nämnder till en som har skett har enligt utredningen förmodligen varit nödvändiga, eftersom nämnderna har varit för små och saknat tillräckliga arbetsuppgifter.

Demokratiutredningens utgångspunkt i resonemangen om nämndorganisationen är att kommunernas och landstingskommunernas organisation inte skall bindas mer än nödvändigt genom föreskrifter i lag. Eftersom strävan är att ge kommunerna och landstingskommunerna så stor frihet som möjligt, lämnar utredningen endast vissa principiella synpunkter på hur nämndorganisationen bör utformas. Utredningen rekommenderar att man

vid diskussioner om sammanläggningar av nämnder låter de demokratiska kraven väga tyngre än tidigare. Utredningen anser att behovet av samordning inte bör leda till ytterligare sammanslagningar av nämnder. Kommunerna och landstingskommunerna bör på sikt överväga att inrätta flera nämnder. Antalet ledamöter i nämnder som har ett litet antal ledamöter bör ökas.

Samtliga kommuner och landstingskommuner som yttrar sig i fråga om nämndorganisationen instämmer i utredningens uppfattning att de kommunaldemokratiska kraven mer än hittills bör bestämma ställningstagandena när ändringar övervägs. En bred majoritet av remissinstanserna delar utredningens uppfattning om de kommunaldemokratiska kravens stora betydelse. Om rekommendationen att kommunerna och landstingskommunerna på sikt bör överväga att inrätta flera nämnder råder det delade meningar bland remissinstanserna. Omkring hälften av de landstingskommuner och kommuner som yttrar sig är av delvis annan mening än utredningen. De hänvisar till att ett ökat antal nämnder kan leda till bl. a. samordningsproblem, risk för kompetenskonflikter och splittring av resurserna. En klar majoritet av de landstingskommuner och kommuner som yttrar sig delar demokratiutredningens mening att det kan vara lämpligt att öka antalet ledamöter i nämnder med få ledamöter.

När det gäller nämndorganisationen reser sig enligt min mening en rad delvis motsatta krav. Det är en fördel att så många medborgare som möjligt engageras i samhällsarbetet. Men detta måste vägas mot andra krav. Nämnderna får inte bli så stora att ett effektivt arbete försvåras. Ett alltför stort antal nämnder kan också ge upphov till svårigheter när det gäller samordningen. En sammanhållen nämndorganisation har många fördelar och är ofta en förutsättning för att medborgarnas krav på service skall kunna tillgodoses. Från kommunaldemokratisk synpunkt har emellertid en alltför starkt sammanhållen nämndorganisation vissa nackdelar. En minskning av antalet förtroendeuppdrag är t. ex. en negativ konsekvens.

Jag anser det olämpligt att genom lagregler låsa nämndorganisationen eller föreskriva en likformig organisation för alla kommuner och landstingskommuner. Kommunerna och landstingskommunerna måste ges frihet att inom vida ramar besluta om organisationen. För egen del anser jag emellertid att de kommunaldemokratiska kraven bör väga tungt vid diskussioner om kommunala organisationsförändringar. Jag delar utredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att det framstår som önskvärt att fler medborgare kan engageras som förtroendevalda. Syftet att åstadkomma flera förtroendeuppdrag får emellertid inte vara ett självändamål. Nämnduppdragen måste innebära meningsfulla arbetsuppgifter.

För kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall suppleanter utses (31 § KL, 33 § KLS, 42 § LL). Något visst minimiantal är inte föreskrivet. På grund av hänvisningar i specialförfattningarna till kommunallagarna är suppleanter obligatoriska också i de specialreglerade nämnderna. Bestämmelserna om suppleanter är däremot inte tillämpliga på de kommunallagsreglerade nämnderna.

Suppleant som inte tjänstgör har rätt att vara närvarande vid sammanträde och skall alltid underrättas om tid och plats för detta (36 § KL, 51 § KLS, 47 § LL). Kallelseförfarandet för suppleanterna är inte lagreglerat. Suppleant som inte tjänstgör har inte yttranderätt. Men genom särskilt beslut med enkel majoritet kan nämnden medge detta tillfälligt eller tills vidare. De beslutande organen kan också föreskriva yttranderätt i reglemente för nämnden. Om suppleanterna har fått yttranderätt, får de delta i överläggningen men inte framställa yrkande eller förslag. De får inte heller delta i besluten eller reservera sig mot besluten.

Demokratiutredningen föreslår att suppleanter skall vara obligatoriska i alla nämnder. Utredningen rekommenderar också att det normalt bör finnas lika många suppleanter som ordinarie ledamöter i nämnderna men anser att kommunerna och landstingskommunerna bör lämnas frihet att efter lokala förhållanden besluta om antalet suppleanter.

För att oklarhet skall undvikas föreslår utredningen en föreskrift om att suppleant alltid skall kallas in vid förfall för ordinarie ledamot. Liksom hittills skall ordningen för hur suppleanterna skall inkallas regleras i samband med valet. Utredningen rekommenderar att ordningen regleras i detalj i beslutet. Syftet med rekommendationen är att s. k. partiväxlingar skall kunna undvikas. De regler som har föreslagits för suppleanternas tjänstgöringsrätt i de beslutande organen föreslås gälla även beträffande nämnderna. Utredningen anser att suppleanter som inte tjänstgör för ordinarie ledamot bör ha yttranderätt. Eftersom nämndernas storlek och arbetsuppgifter varierar avsevärt, föreslås emellertid ingen lagreglering på denna punkt.

De remissinstanser som yttrar sig över dessa förslag och rekommendationer delar i huvudsak utredningens uppfattning. Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet ansluter sig till förslagen. En remissinstans anser att en ordning med lika många suppleanter som ordinarie ledamöter medför nackdelar. Arbetet i nämnderna kan enligt denna remissinstans försvåras i sådan grad att det inte uppvägs av den vinst från demokratisk synpunkt som ett ökat antal närvarande medför. En stor majoritet av remissinstanserna instämmer emellertid i vad utredningen anför om att suppleanterna bör vara lika många som de ordinarie ledamöterna.

Skaraborgs läns landstingskommun anser att ett obligatoriskt suppleantsystem bör kompletteras med en lagregel som ger det beslutande organet rätt att – för att partiväxling skall kunna undvikas – bestämma för vilka ledamöter varje suppleant skall få träda in.

Slutligen anser några av kommunerna att suppleanternas yttranderätt bör vara obligatorisk och inte beroende av nämndernas egna beslut.

För egen del anser jag att ett system med suppleanter i nämnderna tillgodoser flera önskemål. Flera kommuninvånare kan delta i kommunalpolitiskt arbete genom att antalet uppdrag ökar. Representationen kan breddas till att omfatta fler medborgargrupper. Suppleantuppdragen ger möjlighet för medborgare utan tidigare erfarenhet av kommunala förtroendeuppdrag att stegvis komma in i det kommunala arbetet. Större möjligheter skapas

att få en ökad representation från olika delar av kommunen eller landstingskommunen. Jag förordar därför att förslaget om ett obligatoriskt suppleantsystem i nämnderna genomförs.

Om man vill uppnå att det kommer till stånd flera förtroendeuppdrag bör kommunerna och landstingskommunerna enligt min mening eftersträva lika stort antal suppleanter som antalet ordinarie ledamöter. I likhet med utredningen anser jag emellertid att kommunerna och landstingskommunerna själva bör få avgöra hur stort antalet suppleanter skall vara och om suppleanterna skall ha yttranderätt även när de inte tjänstgör.

Demokratiutredningens förslag innebär att partiväxling kan förhindras, när suppleant kallas att tjänstgöra i stället för ledamot som har anmält förhinder före sammanträdet. Om en ledamot måste lämna ett pågående sammanträde, kan det emellertid inträffa att det inte finns någon suppleant närvarande från samma parti. Utredningens förslag innebär, liksom de nuvarande bestämmelserna, att en suppleant från ett annat parti kan träda in i sådant fall. Enligt min mening faller det inom partiernas ansvar att förhindra att en situation som den nu beskrivna uppstår. Jag anser därför att det är principiellt olämpligt att införa en lagreglering av detta.

12.4.2 Beslutsprocessen i nämnderna

Delegation

Det växande antalet ärenden i nämnderna har fört med sig att beslutanderätten i vissa kategorier av ärenden i ökad utsträckning har delegerats till företroendevalda eller till tjänstemän. Framför allt har beslutanderätt överförts till tjänstemän.

Kommunallagarna tillåter inte s. k. lokal delegation, vidaredelegation eller blandad delegation. Lokal delegation innebär delegation till exempelvis övergripande kommundelsorgan. Vidaredelegation innebär att den eller de personer som har fått ett delegationsuppdrag i sin tur överför beslutanderätten till annan utan att det organ som har gett uppdraget har beslutat om detta. Med blandad delegation avses att förtroendevald och tjänsteman beslutar gemensamt med stöd av delegation från nämnden. Delegationsinstitutet är främst avsett för rutinärenden (prop. 1953:210 s. 120).

Demokratiutredningen föreslår inte några författningsändringar när det gäller delegationsreglerna utan diskuterar deras tillämpning ställd i relation till den kommunala demokratin. Utredningen anser att de krav som ställs på vidgat inflytande för de förtroendevalda och för medborgarna måste beaktas när delegationsförfarandets omfattning övervägs. Därför anser utredningen att delegationsinstitutet bör användas restriktivt. I första hand rekommenderas delegation till grupper av förtroendevalda eller till enskilda ledamöter eller suppleanter.

Remissopinionen är något splittrad. Två tredjedelar av de kommuner som yttrar sig delar i princip utredningens uppfattning att delegationsreglerna bör tillämpas restriktivt. Flertalet av landstingskommunerna, drygt en tred-

jedel av kommunerna samt Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet är emellertid tveksamma till utredningens rekommendationer. Landstingsförbundet påpekar att risken för ineffektivitet i beslutsprocessen inte får underskattas. Antalet ärenden ökar hos landstingskommunerna. Om delegationsreglerna tillämpas för snävt, riskerar man enligt förbundet att nämnderna kommer att ägna en alltför stor del av sin tid åt att besluta i rutinfrågor. Liknande synpunkter anförs av åtskilliga remissinstanser. Svenska kommunförbundet anser sålunda att utredningens synpunkter på tillämpningen av delegationsreglerna innebär att nämndernas utrymme för behandling av principiella frågor begränsas.

När det gäller att bedöma i vilken utsträckning nämndernas beslutanderätt bör få delegeras har man enligt min mening att göra en avvägning mellan demokratiaspekter och kravet på effektivitet i den kommunala förvaltningen. De förtroendevalda i nämnderna har det politiska ansvaret och måste därmed kunna fatta beslut och utöva inflytande över frågor som är av betydelse för medborgarna. Detta innebär att de förtroendevalda bör kunna följa den fortlöpande kommunala verksamheten, även om man inte fattar beslut i varje enskilt ärende. I det sammanhanget bör beaktas att delegation i mindre viktiga ärenden kan ge de förtroendevalda möjlighet att ägna mer tid åt planering, riktlinjer och andra principiella frågor. Vad jag nu har sagt innebär att jag stöder principen att delegation bör förekomma främst i rutinärenden, t. ex. ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt.

Några närmare anvisningar för tillämpningen av delegationsinstitutet bör enligt min mening inte ges i lag. Förutsättningarna för vad som kan och bör delegeras varierar mellan kommuner av olika storlek. Det bör därför liksom hittills tillkomma kommunerna och landstingskommunerna att själva bestämma hur delegationsreglerna skall tillämpas. När delegationsförfarandets tillämpning övervägs, är det enligt min mening nödvändigt att noggrant beakta de krav som ställts på vidgat inflytande och förbättrad information från de förtroendevaldas och från medborgarnas sida.

Jag avser att i det avsnitt som behandlar den s. k. lokala förankringen återkomma till frågan om s. k. lokal delegation. Demokratiutredningen kommer i sitt fortsatta arbete att ta upp frågan om blandad delegation och frågan om delegation till partssammansatta organ. Dessa frågor bör därför inte tas upp till övervägande nu. Jag har alltså inte funnit anledning att lägga fram förslag om ändrade bestämmelser om delegationsinstitutet.

Budgetberedningen

Demokratiutredningen anser att budgetarbetet bör bedrivas så att medborgarna och de förtroendevalda kan följa arbetet i dess olika skeden. Utredningen rekommenderar att en särskild budgetinformation går ut till partierna, innan arbetet i nämnderna startar. De förtroendevalda bör få en samlad redovisning av nämndernas yrkanden, innan kommunstyrelsen eller för-

valtningsutskottet påbörjar arbetet med budgeten. Information bör vidare spridas om kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets budgetförslag, innan det behandlas av de beslutande organen.

De landstingskommuner som yttrar sig på denna punkt tillstyrker, liksom flertalet kommuner, utredningens rekommendationer. Någon landstingskommun hyser dock farhågor för att så omfattande budgetdiskussioner kommer att bli alltför tidsödande. Några kommuner anser att en särskild budgetinformation, innan arbetet i nämnderna startar, kan bli svår att genomföra. Flera faktorer som skall ligga till grund för budgetarbetet blir nämligen kända först i augusti.

Jag kommer i det följande att förorda att de beslutande församlingarnas mandatperiod skall börja i nära anslutning till valet. En nödvändig förutsättning för att detta skall kunna genomföras är att medborgarnas insyn i budgetarbetet och minoritetens möjligheter att utforma alternativa budgetförslag underlättas. Mitt förslag bygger på att minoriteten har utformat ett alternativ i form av reservationer i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Den gamla majoriteten kommer enligt vad jag ämnar föreslå också att förhindras att besluta om budgeten för det kommande året.

För egen del instämmer jag i att det årliga budgetförslaget från kommunaldemokratisk utgångspunkt bör ägnas stor uppmärksamhet. Syftet bör vara att de förtroendevalda och medborgarna skall få ökade möjligheter att delta i och påverka budgetarbetet. Ett hinder är emellertid att det i regel är svårt att redovisa budgetunderlaget på ett lättillgängligt sätt. Intresset kan även begränsas av att en stor del av innehållet i budgeten inte kan påverkas. Det hänför sig till verksamhet som kommunen resp. landstingskommunen är ålagd att bedriva eller är en följd av tidigare långsiktigt verkande beslut. Det framstår därför som lämpligt enligt min mening att ytterligare försöka stärka sambandet mellan årsbudgeten och flerårsbudgeten.

Jag anser att den förlängning av budgetprocessen med en månad som år 1973 infördes för kommunernas del innebär att tillräcklig tid finns för att hinna med mer omfattande diskussioner om budgeten. I det följande kommer jag att föreslå en motsvarande förlängning för landstingskommunernas del.

12.5 Den kommunala styrelseordningen

12.5.1 Allmänna synpunkter

I vårt land har den kommunala styrelseordningen av tradition haft karaktären av samlingsstyre. De olika partierna är representerade i nämnderna alltefter mandatfördelningen i de beslutande organen. Under senare år har emellertid från olika håll framförts förslag om att den kommunala styrelseordning bör utformas som ett parlamentariskt system. Vanligen har man ansett att den politiska majoriteten bör besätta alla poster i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Om kommunalt majoritetsstyre införs, får man ett klarare ansvarsförhållande mellan den politiska majoriteten och mino-

riteten. Den kommunala debatten intensifieras och medborgarna får bättre möjligheter att följa den kommunala verksamheten.

Många krav ställs på den kommunala organisationens utformning. Demokratiutredningen sammanfattar de viktigaste kraven beträffande styrelseordningen på följande sätt.

- Den skall medge goda arbetsförutsättningar för de förtroendevalda och partierna.
- Den skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret.
- Den skall medge en beslutsordning som inte skapar alltför lång tidsfördröjning.
- Den skall underlätta ett ömsesidigt informationsutbyte med allmänheten och innebära goda möjligheter till medborgarinflytande.

Jag kan ansluta mig till vad utredningen har uttalat. Utredningens uppfattning delas också av remissinstanserna. I det föregående har jag lagt fram förslag som syftar till att ge de förtroendevalda och de politiska partierna bättre arbetsförutsättningar. Längre fram återkommer jag till åtgärder som syftar till att underlätta ett ömsesidigt informationsutbyte mellan medborgare och förtroendevalda. Det är enligt min mening lämpligt att i detta sammanhang också behandla frågan om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning och frågan om huruvida mandattiden för de kommunala organen skall börja närmare valet, det s. k. snabbare valgenomslaget.

12.5.2 Samlingsstyre eller majoritetsstyre

Den allmänna debatten

Demokratiutredningen redovisar argument som har förekommit i den allmänna debatten för och emot ett införande av kommunalt majoritetsstyre. Denna redovisning visar att anhängarna främst har ansett att samlingsstyre ger upphov till ett överdrivet kompromissande och att överenskommelserna mellan partierna verkar utslätande. Därmed döljs var det politiska ansvaret ligger. De har också menat att samlingsstyret har en förlamande inverkan på den politiska debatten. I stället för att stimulera till öppet redovisade åsiktsskillnader medför systemet tidiga kompromisser mellan partierna. Ett annat argument är att den egentliga debatten vid samlingsstyre sällan förs i de beslutande organen, där den rätteligen hör hemma, utan i kommunstyrelsen resp. i förvaltningsutskottet. Detta resulterar i orimliga svårigheter för medborgarna att urskilja partigränserna.

De som har förespråkat samlingsstyre däremot har hävdat att det är värdefullt för den kommunala demokratin om de olika partiernas företrädare ges tillfälle att diskutera frågorna i beredningsorganen så att man kan komma fram till en gemensam lösning. Enligt dem skulle ett majoritetsstyre kraftigt beskära minoritetens insynsmöjligheter. De har vidare ansett att de kom-

munala frågorna är mer praktiskt än ideologiskt inriktade. Några har också menat att reglerna om proportionella val har fungerat så bra att deras tillämpningsområde bör utvidgas. Reglerna skulle i framtiden även gälla vid tillsättandet av de heltidsengagerade förtroendemännen och vid val av ordförande och vice ordförande i nämnderna.

Enligt 22 § KL och 32 § LL skall val av bl. a. kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och annan kommunallagsreglerad nämnd ske proportionellt, om det begärs av en minoritet som är så stor att den vid en proportionell fördelning skulle bli representerad i nämnden. Med att valet sker proportionellt avses att det sker så att varje parti blir representerat i förhållande till sin representation i det beslutande organet. Bestämmelserna om proportionella val är i allmänhet – antingen genom hänvisningar till KL resp. LL eller genom särskilda föreskrifter i specialförfattningarna – tillämpliga på de specialreglerade nämnderna. I Stockholms kommun är bestämmelserna om proportionella val inte tillämpliga på andra kommunallagsreglerade nämnder än kommunstyrelsen och drätselnämnden (23 § KLS). Närmare bestämmelser om förfarandet vid proportionellt val finns i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

När det gäller tillsättningen av poster som ordförande eller vice ordförande i kommunal nämnd eller av heltidsposter finns inga föreskrifter om proportionella val.

Olika former av majoritetsinslag

Demokratiutredningens principförslag innebär att den kommunala styrelseordningen skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret för verksamheten. Kommunerna och landstingskommunerna skall dock ges så stor valfrihet som möjligt när det gäller utformningen av den kommunala styrelseordningen.

Med denna utgångspunkt avvisar utredningen såväl renodlade former av majoritetsstyre som ett utvidgat samlingsstyre. Systemet med ett s. k. fullständigt majoritetsstyre, där alla förtroendevalda i nämnderna kommer från den politiska majoriteten, avvisas. En sådan ordning skulle innebära oacceptabla svårigheter för minoritetens företrädare att följa verksamheten och bedriva en oppositionspolitik. Utredningen går även emot införande av ett s. k. begränsat majoritetsstyre, vilket innebär att majoriteten besätter alla poster i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet, alla ordförandeposter och alla heltidsposter med ansvar för viss nämnds verksamhet.

Utredningen hyser tvivel om att ett begränsat majoritetsstyre skulle ha de åsyftade effekterna, dvs. att verka stimulerande på den kommunalpolitiska debatten. Det framstår som omöjligt att i ett sådant system tillförsäkra minoriteten goda arbetsförutsättningar samtidigt som en acceptabel effektivitet i förvaltningen upprätthålls.

Utredningen avvisar också ett renodlat samlingsstyre, efter-

som det medför att ansvarsfördelningen mellan partierna inte framgår klart. Utredningen konstaterar att en relativt stor andel av medborgarna inte vet vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret i kommunen eller landstingskommunen.

Utredningen anser att det inte är lämpligt att binda kommunerna och landstingskommunerna så hårt som skulle bli följden, om samlingsstyre skulle föreskrivas i lag. Detta skulle inte heller överensstämma med de allmänna riktlinjerna för utredningens arbete. Utredningen föreslår därför inte någon ändring i gällande regler för proportionella val.

Demokratiutredningen förordar för sin del en mellanform mellan ett rent majoritetsstyre och samlingsstyre. Det innebär att valet till posterna i nämnderna som hittills skall kunna ske enligt lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. Men utredningen anser att majoriteten bör markera det politiska ansvaret vid fördelningen av heltidsposter samt ordförande- och viceordförandeuppdrag. Detta kan ske på många olika sätt. I praktiken förekommer långtgående former av majoritetsinslag där majoriteten besätter alla uppdrag av detta slag. Utredningen anser att det i en sådan ordning kan vara svårt att tillförsäkra minoriteten tillräcklig insyn i den löpande kommunala verksamheten. Utredningen finner det därför lämpligt att kommunerna och landstingskommunerna tillämpar en ordning som kan karakteriseras som *samlingsstyre med vissa majoritetsinslag*. Det innebär att majoriteten besätter alla heltidsposter och alla ordförandeuppdrag. Minoritetens företrädare återfinns som vice ordförande i nämnderna. Om kommuner och landstingskommuner har flera heltidsposter, får s. k. oppositionsråd vice ordförandeposterna som bas för sitt arbete. Arbetsutskott, beredningar och motsvarande organ består av företrädare för både majoriteten och minoriteten. Utredningen anser emellertid att det även i detta fall bör råda så stor valfrihet för kommunerna och landstingskommunerna som möjligt. Därför avvisar utredningen en lagreglering och nöjer sig med att uttala sin uppfattning i frågan.

Praktiskt taget alla remissinstanser instämmer i utredningens allmänna utgångspunkt att kommunerna och landstingskommunerna bör ges så stor valfrihet som möjligt när det gäller utformningen av den kommunala styrelseordningen. Förslaget att den kommunala styrelseordningen skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret för verksamheten har också vunnit bred anslutning bland remissinstanserna.

Huvuddelen av remissinstanserna avvisar i likhet med utredningen tanken att någon form av kommunalt majoritetsstyre skall införas.

Gemensamt för de ganska få remissinstanser som förordar ett majoritetsstyre är att man föreslår en ordning där majoriteten besätter alla poster i kommunstyrelsen. Den huvudsakliga motiveringen för en sådan ordning är att det politiska ansvaret då under alla omständigheter läggs på majoriteten. I allmänhet anser man att minoritetens insyn skall tillgodoses genom ett system med utskott till nämnderna. I utskotten skulle oppositionen få tillfälle att framföra sin uppfattning, innan ärendena går vidare för be-

handling i fullmäktige resp. landstinget.

Nära ett femtiotal kommuner och några landstingskommuner förordar att tillämpningsområdet för det proportionella valsättet utvidgas. Främst önskar de proportionella val även i fråga om heltidsposter och ordförandeuppdrag. Den allmänna motiveringen är att samlingsstyret har fungerat väl och att det ger minoriteten goda arbetsförutsättningar. Några remissinstanser tillstyrker i princip utredningens rekommendation om samlingsstyre med vissa majoritetsinslag men anser att det i lag bör föreskrivas en rätt för minoriteten att besätta uppdragen som vice ordförande. Flertalet av dessa anser att även arbetsutskott och beredningsutskott i nämnderna bör väljas enligt reglerna om proportionella val.

En bred majoritet av remissinstanserna instämmer således i inriktningen på utredningens huvudförslag, dvs. att ett mellanalternativ som benämns samlingsstyre med majoritetsinslag bäst tillgodoser olika krav på den kommunala styrelseordningen. Ungefär hälften av remissinstanserna instämmer även i uppfattningen att minoritetens arbetsmöjligheter bäst kan tillgodoses, om den ges möjlighet att tillsätta vice ordförandeposterna. Av dem som inte har samma uppfattning som utredningen anser den ena hälften att ett mera långtgående majoritetsinslag är att föredra, medan den andra hälften förordar regler för att garantera ett mera långtgående samlingsstyre.

För egen del kan jag biträda utredningens allmänna syn på den kommunala styrelseordningen. Jag finner det väsentligt att kommunerna och landstingskommunerna garanteras betydande valfrihet när det gäller styrelseordningens utformning. De lokala förutsättningarna i vårt land är mycket skiftande bl. a. vad gäller arbetsuppgifternas omfattning. Även befolkningens och kommunalförvaltningens storlek varierar avsevärt. Därtill kommer att den lokala politiska traditionen inte är densamma överallt. Det är mot den bakgrunden inte lämpligt att eftersträva en enhetlig utformning av styrelseordningen för alla kommuner och landstingskommuner.

Detta synsätt innebär emellertid inte att frågan bör lämnas helt oreglerad. Övervägande skäl talar enligt min mening för att ett renodlat majoritetsstyre inte heller i framtiden skall kunna tillämpas på den kommunala nivån. Om en jämförelse med riksstyret skall kunna göras fullt ut, förutsätter det att de beslutande församlingarna på den kommunala nivån är suveräna på samma sätt som riksdagen. Vidare förutsätter det en förändring av det kommunala valsystemet så att nyval kan hållas även mellan de ordinarie valen.

Erfarenheterna från de nya kommunerna är ännu så länge begränsade. Mitt intryck är emellertid att de kommunala frågorna i högre grad har fått en partipolitisk prägel under senare år. Undersökningar visar att partiernas aktivitet i regel ökar med växande kommunstorlek. Det tar sig uttryck i bl. a. ett ökat antal motioner och interpellationer i fullmäktige. Ett mera utvecklat arbete i partiernas fullmäktigegrupper är ett annat drag.

Enligt min mening är det också mycket tveksamt om ett begränsat ma-

joritetsstyre på den kommunala nivån skulle medföra en livaktigare kommunalpolitik, vilket ett fåtal remissinstanser anser. Jag delar demokratiutredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att minoriteten skulle få betydande svårigheter. Det framstår som omöjligt att tillgodose både kravet på goda arbetsmöjligheter för minoriteten och kravet på en rimlig effektivitet vid majoritetsstyre. Genom att ett utskottssystem krävs, skulle beredningstiden förlängas avsevärt. Även i övrigt skulle minoriteten få en svår arbetsuppgift, eftersom undersökningar visar att den som regel inte har något eget lokalt pressorgan.

En annan nackdel med renodlat majoritetsstyre är att det skulle bli svårt att kombinera med ett snabbare valgenomslag. Eftersom minoriteten inte skulle delta i det löpande budgetarbetet, skulle den inte hinna med att utarbeta och framlägga budgeten inför nästkommande år vid en eventuell omkastning i majoritetsläget. Jag kommer att gå närmare in på denna fråga i det följande.

Jag har samma synsätt som demokratiutredningen även när det gäller en mera renodlad form av samlingsstyre. De remissinstanser som förordar en sådan ordning undervärderar enligt min mening betydelsen av en klar politisk ansvarsfördelning i den kommunala verksamheten. En undersökning som presenteras av utredningen visar att en stor andel av medborgarna – ca 40 % – inte vet vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret i kommunen. Svårigheterna uppstår främst när man delar upp ansvaret vid fördelningen av ordförande- och heltidsposter. Som utredningen, de båda kommunförbunden och ett stort antal remissinstanser har påpekat, är det nödvändigt från demokratisk synpunkt att medborgarna kan urskilja vilket eller vilka partier som bär huvudansvaret för den förda politiken.

Efter valet år 1973 har det skett en avsevärd förändring i såväl kommunerna som landstingskommunerna när det gäller fördelningen av förtroendeuppdragen. I ökad utsträckning har man från majoritetens sida valt att inom samlingsstyrets ram markera sitt huvudansvar för de politiska ställningstagandena. F. n. tillämpas någon form av majoritetsmarkering i 60–70 % av kommunerna och i 17 av de 23 landstingskommunerna. Samlingsstyre föreskrivet i lag, som några remissinstanser föreslår, innebär att denna utveckling förhindras. Detta innebär en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Som jag har deklarerat redan inledningsvis anser jag att reformverksamheten på det kommunalrättsliga området tvärtom bör syfta till att vidga den lokala bestämmanderätten. Därför anser jag i likhet med utredningen och det stora flertalet remissinstanser att tillämpningsområdet för lagen om proportionellt valsätt inte bör utsträckas till att omfatta val av ordförande och vice ordförande.

Jag anser att det alternativ som utredningen benämner *samlingsstyre med majoritetsinslag* är mest ändamålsenligt på den kommunala nivån. Inom ramen för denna ordning kan en majoritetsmarkering åstadkommas. Samtidigt är det möjligt att tillgodose minoritetens berättigade krav på insyn och goda arbetsförutsättningar. Detta kan ske på olika sätt.

Utredningen finner det lämpligt att minoriteten besätter vice ordförandeposterna så att den därigenom kan följa beredningen av ärendena. Flertalet remissinstanser delar helt utredningens uppfattning. Några remissinstanser påpekar att man kan utforma styrelseordningen så att minoritetens intressen tillgodoses även med mera långtgående majoritetsinslag. Andra instämmer i utredningens uppfattning men anser att det i lag skall föreskrivas att minoriteten skall garanteras minst vice ordförandeposterna.

För egen del anser jag att frågan om minoritetens arbetsförutsättningar är en huvudfråga. Om minoriteten skall kunna föra en aktiv oppositionspolitik och utforma egna alternativa förslag, krävs att den inte ställs helt utanför beredningen av ärendena. Avgörande för hur denna insyn skall lösas är hur beredningen går till i kommunen eller landstingskommunen. Sannolikt är det lättare att tillgodose minoritetens intressen, om majoriteten och minoriteten har gemensam beredning. I många fall tycks detta gå till så att ordföranden och vice ordföranden ingår i arbetsutskott som förbereder ärendena inför sammanträdet. Men det förekommer också att ordföranden ensam tillsammans med tjänstemännen förbereder sammanträdena. Jag anser att ärendeberedningen, oavsett hur den sker, bör göra det möjligt för såväl majoritetens som minoritetens ledamöter i en nämnd att i god tid före sammanträdet ta del av beslutsunderlaget.

Jag noterar att utredningens förslag ger valfrihet för kommunerna och landstingskommunerna när det gäller den närmare utformningen av styrelseordningen. Detta överensstämmer med min egen uppfattning. Även inom ramen för alternativet samlingsstyre med majoritetsinslag måste det finnas möjligheter att utforma en styrelseordning som anpassas efter de lokala önskemålen. Av det skälet anser jag att förslaget från några remissinstanser att minoriteten enligt lag skall tillförsäkras vice ordförandeposterna bör avvisas. Förutom de principiella betänkligheterna mot att föreskriva att en viss bestämd form av majoritetsinslag skall tillämpas föreligger stora svårigheter att konstruera en lagregel som får den praktiska innebörd som här avses.

Avslutningsvis vill jag även erinra om att utformningen av den kommunala styrelseordningen inte är det enda medlet att åstadkomma en klar ansvarsfördelning och en livaktig kommunalpolitisk debatt. Centralt är också att de politiska partierna ges ökade möjligheter att arbeta och därmed visa var åsiktsskillnaderna går. Även olika typer av åtgärder för att förbättra de många förtroendevaldas arbetsmöjligheter och att knyta flera förtroendevalda till den kommunala verksamheten är väsentliga. Likaså är en bred satsning på olika typer av informationsåtgärder betydelsefull.

Minoritetens arbetsförutsättningar m. m.

Enligt kommunallagarna kan arvode utgå endast för arbete som föranleds av uppdrag för kommunens eller landstingskommunens räkning (28 och

46 §§ KL, 29 och 53 §§ KLS, 39 och 55 §§ LL). Det innebär att den rättsliga grunden för särskilda arvoden till s. k. oppositionsråd, som inte har uppdrag som ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning eller annat särskilt uppdrag, kan sättas i fråga. För att den kommunala styrelseordningen skall kunna utformas på olika sätt föreslår demokratiutredningen att innebörden av reglerna om kommunala arvoden skall ändras. Utredningen föreslår att förtroendevald med särskild uppgift att tillvarata minoritetens intressen skall kunna arvoderas på samma sätt som de som har presidieposter. Eftersom de förtroendevalda är politiskt valda och deras arbete sker med politiska värderingar som grund, måste minoritetsrepresentanternas arbete ses som ett normalt led i beslutsprocessen, anför kommunallagsutredningen. Arbetet får enligt utredningen anses ske för kommunen.

Av de remissinstanser som berör minoritetens arbetsförutsättningar med utgångspunkt i arvodesreglerna är flertalet positiva till utredningens förslag. Några remissinstanser anser dock att s. k. oppositionsråd utan formella uppdrag inte bör kunna förekomma. Enligt Svenska kommunförbundet är det emellertid viktigt för minoritetens arbetsförutsättningar att förslaget om rätt att arvodera förtroendevalda utan presidieuppdrag genomförs.

För egen del har jag samma uppfattning som demokratiutredningen och flertalet remissinstanser när det gäller arvode till minoritetsföreträdare. Sannolikt är det lättare att garantera minoriteten goda arbetsvillkor, om den tillsätter presidieposter i de kommunala nämnderna. I kommunerna och landstingskommunerna prövas emellertid i dag styrelseformer som innebär att minoriteten inte medverkar genom att åtaga sig presidieuppdrag. Jag förordar att kommunerna och landstingskommunerna ges möjlighet att ersätta även minoritetsföreträdare som inte har presidieuppdrag för deras arbete. Jag återkommer i specialmotiveringen till frågan om vilken ändring i arvodesreglernas utformning som föranleds av förslaget.

Demokratiutredningen tar även upp problem som kan uppstå i samband med att avgång, sjukdom eller liknande orsak medför att den politiska ledningen i en nämnd ändras. För kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall utses en ordförande och en vice ordförande (34 § KL, 34 § KLS och 45 § LL). Detsamma gäller för flertalet specialreglerade nämnder. Däremot kan flera vice ordförande utses för övriga kommunallagsreglerade nämnder. Om en ordförande, som tillhör den politiska majoriteten, blir långvarigt sjuk, träder enligt gällande regler vice ordföranden in och tjänstgör som ordförande. Om vederbörande tillhör en annan politisk meningsriktning, kan således sjukdomen medföra att den politiska ledningen ändras.

Utredningen föreslår därför att nämnd skall kunna utse tillfällig ersättare för ordföranden, om ordförandens frånvaro beräknas vara längre än 30 dagar. Ersättaren skall enligt förslaget väljas bland ledamöterna i nämnden. Utredningen föreslår att kommunerna och landstingskommunerna skall ges möjlighet att utse också en andre vice ordförande i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

En bred majoritet av de kommuner och landstingskommuner som behandlar ersättarregeln instämmer i utredningens förslag. En kommun anser att den föreslagna regeln bör utvidgas till att omfatta även heltidsengagerade förtroendemän utan ordförandeuppdrag. Några andra kommuner anser att ersättare också bör kunna utses för vice ordföranden.

Några kommuner anser att den föreslagna tidsgränsen 30 dagar är för snäv, medan en remissinstans ifrågasätter om någon bestämd tidsgräns behövs. En något större grupp remissinstanser anser att man i stället för att införa en ersättarregel bör göra det möjligt för kommunerna och landstingskommunerna att utse en andre vice ordförande i alla nämnder. Därmed skulle det vara möjligt att, om vice ordföranden tillhör samma parti som ordföranden, även under kortare frånvaro förhindra en omkastning i den politiska ledningen.

För egen del anser jag att utredningens förslag om tillfällig ersättare för ordföranden vid långvarig sjukdom eller annan längre frånvaro bör genomföras. Som flera remissinstanser påpekar skulle detta lösa problem som ibland har uppstått såväl i kommunerna som i landstingskommunerna. Däremot anser jag att denna möjlighet inte bör stå öppen vid ordförandens avgång. I sådant fall ankommer det ju på fullmäktige resp. landstinget att utan onödigt dröjsmål utse ny ordförande. Det beslutande organets avgörande bör inte få föregripas genom att nämnden utser ersättare. Jag finner det inte nödvändigt att i lagen ange en bestämd tidsgräns. Det är emellertid min mening att ersättare bör utses endast om ordföranden är eller beräknas bli förhindrad att fullgöra uppdraget under längre tid. Vice ordföranden bör således inträda vid kortvariga förfall. Vid varje enskilt fall blir det emellertid enligt mitt förslag nämndens sak att avgöra om regeln om tillfällig ersättare skall tillämpas.

Jag ansluter mig till de remissinstanser som anser att kommunerna och landstingskommunerna bör kunna utse en andre vice ordförande i alla nämnder. Jag är medveten om att de kommuner och landstingskommuner som vill utnyttja denna möjlighet kanske inte kommer att känna behov av att kunna utse ersättare för ordföranden. Jag anser emellertid att båda dessa möjligheter bör öppnas, eftersom det innebär att kommunerna och landstingskommunerna kan tillämpa den ordning som utifrån lokala förutsättningar är mest lämplig.

Jag kan däremot inte ansluta mig till förslaget, som framförts av några få remissinstanser, att ersättare skall kunna utses också för vice ordförandena. De skäl som motiverar att ersättare bör kunna utses för ordföranden kan enligt min mening inte åberopas i detta fall.

Mandatperioden för presidieposterna

Demokratiutredningen föreslår att mandatperioderna för presidieposterna skall förkortas från tre år till ett år, dvs. att den ordning som tillämpas

i Stockholms kommun skall införas generellt. Motivet för detta är att "majoritetsväxling" skall vara möjlig för den händelse partigrupperingarna förändras under en mandatperiod. Denna fråga hänger samman med frågan om det skall vara möjligt att upplösa den representativa församlingen och förordna om nyval. Enligt utredningen kan detta bli aktuellt främst vid ett renodlat majoritetsstyre, där parlamentariska principer i övrigt tillämpas. Utredningen avstyrker tanken på nyval även med motiveringen att det skulle medföra flera praktiska problem i samband med revisionen. Enligt utredningen är förslaget om ettåriga mandatperioder förenat med vissa nackdelar. Det skulle t. ex. kunna bli något svårare att få kandidater till de viktigaste förtroendeuppdragen i kommunerna och landstingskommunerna. Men utredningen anser att detta i allmänhet inte behöver vara någon avgörande svårighet. Utredningen hänvisar i detta sammanhang till sitt förslag att de förtroendevalda skall garanteras rätt till ledighet för att fullgöra förtroendeuppdrag, vilket ju omfattar även heltidsengagerade förtroendemän.

Av de remissinstanser som behandlar förslaget om ettåriga mandatperioder avstyrker tre fjärdedelar förslaget. Motiveringen är bl. a. att det skulle leda till minskad kontinuitet och till att ordföranden skulle få svårt att ta mer långsiktiga initiativ. Vidare åberopas att förslaget skulle medföra ytterligare svårigheter vid rekryteringen till ordförandeposterna som ofta innehas av heltidsengagerade förtroendemän. Ett annat argument mot förslaget är att småpartier kan få en alltför stark ställning genom att de kan spela en s. k. vågmästarroll. Vissa remissinstanser hänvisar till att sådana förändringar i partikonstellationerna som medför en majoritetsväxling under löpande mandatperiod förekommer i begränsad utsträckning. Det kan enligt dessa remissinstanser därför inte vara motiverat att införa en tvingande regel som skall gälla alla kommuner och landstingskommuner. Svenska kommunförbundet anför att ettåriga mandatperioder för presidieposterna kan vara till fördel vid en majoritetsväxling. Men samtidigt påpekas att man i många kommuner troligen anser att förslaget är obefogat. Framför allt gäller detta kommuner som tillämpar en mer renodlad form av samlingsstyre. Enligt förbundet och ytterligare några remissinstanser bör det därför övervägas om inte kommunerna bör lämnas frihet att själva besluta om presidieposterna skall väljas på ett eller tre år.

För egen del anser jag att utredningen har underskattat nackdelarna med ettåriga mandatperioder för presidieposterna. Jag menar liksom flera av remissinstanserna att utredningens förslag på sina håll kan leda till ökade rekryteringssvårigheter särskilt när det gäller de mera tidskrävande uppdragen, som kräver hel- eller deltidsengagemang. Jag noterar emellertid att det råder delade meningar på denna punkt bland remissinstanserna. Stockholms läns landstingskommun har i en skrivelse till utredningen begärt att få en lagändring till stånd för att kunna införa ettåriga mandatperioder. Denna ordning tillämpas redan nu i Stockholms kommun. Flera av de kommuner som är negativa till utredningens förslag ifrågasätter främst dess

tvingande karaktär. Enligt min mening är det inte någon nackdel om det inte blir likformighet i alla kommuner och landstingskommuner i detta avseende. I likhet med Svenska kommunförbundet anser jag därför att kommunerna och landstingskommunerna bör lämnas frihet att själva besluta om mandatperioden för presidieposterna.

12.5.3 Förtroendevalda engagerade på heltid

Allmänna synpunkter

Under de senaste åren har antalet heltidsengagerade förtroendemän ökat avsevärt. Detta sammanhänger inte minst med kommunsammanläggningarna. År 1974 var sammanlagt 338 förtroendevalda engagerade på heltid i 200 av de 278 kommunerna. I landstingskommunerna började förtroendevalda engageras på heltid främst under 1960-talet. År 1974 hade 20 landstingskommuner sammanlagt 57 heltidsengagerade förtroendevalda.

Någon omfattande principiell diskussion om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning har emellertid ännu inte kommit till stånd. Införandet av kommunal- och landstingsråd har förändrat såväl de förtroendevaldas ställning som de kommunala arbetsformerna men har inte medfört någon direkt rättslig reglering. I den allmänna diskussionen har väckts en rad frågor som rör de heltidsengagerade förtroendemännens rättsliga ställning. De har gällt t. ex. gränsdragningen mellan de heltidsengagerades och tjänstemännens arbetsuppgifter. En annan fråga rör närvarorätten i nämnderna för sådana heltidsengagerade som inte har uppdrag i nämnd men har ett särskilt ansvarsområde. Slutligen har man ifrågasatt om inte interpellation bör kunna ställas även till sådana heltidsengagerade förtroendemän som inte har uppdrag som ordförande i nämnd.

Enligt demokratiutredningens mening utgör de heltidsengagerade förtroendemännen en förutsättning för ett starkt förtroendemannainflytande över den kommunala verksamheten. Genom heltidsuppdragen ges de förtroendevalda möjlighet att följa och leda beredningsarbetet. I tidiga skeden av beslutsprocessen har de en viktig uppgift när det gäller att förmedla kontakterna mellan förvaltningarna och de stora grupperna av förtroendevalda, säger utredningen.

Demokratiutredningen anser emellertid att det inte finns skäl som talar för att de heltidsengagerade förtroendemännens roll och ställning i den kommunala organisationen regleras i lag. Utredningen anser att en sådan reglering skulle innebära en onaturlig formalisering av förtroendeuppdraget. Det skulle inte stämma med den representativa demokratins princip, dvs. att det är de förtroendevalda som ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten. En viss gränsdragning mellan de förtroendevalda och tjänstemännen kan enligt demokratiutredningen ske i de instruktioner som finns för chefstjänstemännen.

Med hänsyn till den viktiga roll som de heltidsengagerade spelar föreslår emellertid utredningen att de skall omnämnas i kommunallagen. Utredningen föreslår således en allmän bestämmelse om att fullmäktige resp. landstinget får besluta att förtroendeuppdrag skall vara heltidssyssla.

Knappt ett tiotal av remissinstanserna har närmare kommenterat demokratiutredningens ställningstagande. Många betonar att rollfördelningen på något sätt måste regleras i arbetsordningar för både heltidsengagerade förtroendemän och chefstjänstemän. Arvika kommun anser t. ex. att det är önskvärt att det i lag anges hur långt det politiska ansvaret för kommunal- och landstingsråden går och hur långt tjänstemännens ansvar sträcker sig. Svenska kommunförbundet anser emellertid att kommunalrådens ställning som politiker gör att de inte kan och inte bör bindas av instruktioner som i detalj reglerar deras arbetsuppgifter.

Den formella ansvarsfördelningen mellan de båda grupperna är enligt min mening helt klar. Däremot är inte den direkta rollfördelningen mellan de heltidsengagerade och tjänstemännen reglerad. Enligt min uppfattning är det helt naturligt att så inte har skett. En reglering av denna rollfördelning skulle innebära nackdelar ur kommunaldemokratisk synvinkel och skulle kunna föra med sig en begränsning i handlingsfriheten för dem som har ansvaret för den kommunala verksamheten. En annan sak är att, som utredningen påpekar, en viss gränsdragning mellan arbetsområdena för de båda grupperna kan göras i instruktionerna för chefstjänstemännen.

För egen del finner jag det naturligt att man inte genom lag närmare reglerar formerna för de förtroendevaldas arbete. Detta synsätt motiveras även av de stora variationer som finns i arbetsförutsättningarna för de förtroendevalda. Allmänt sett är det väsentligt att de förtroendevaldas inflytande över den kommunala verksamheten förstärks. Av stor betydelse i detta sammanhang är möjligheterna att förtroendevalda engageras på hel- eller deltid. Enligt min mening finns det emellertid inte några särskilda skäl för en generell bestämmelse i kommunallagen om att förtroendevalda kan engageras på heltid, eftersom det får anses helt klart att kommunerna och landstingskommunerna redan i dag har denna befogenhet. Jag är således inte beredd att föreslå att den av demokratiutredningen föreslagna bestämmelsen om de heltidsengagerade förtroendemännen skall införas i kommunallagen.

Närvarorätt

I KL och LL finns inga bestämmelser som direkt reglerar rätten för de heltidsengagerade förtroendemännen att närvara och yttra sig vid de beslutande organens och nämndernas sammanträden. Fullmäktiges och landstingets sammanträden är i princip offentliga (27 § KL, 37 § LL). Ordföranden eller vice ordföranden i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet har enligt 17 § KL och 29 § LL rätt att delta i överläggningarna men inte i

besluten. Samma rätt har bl. a. ordföranden eller vice ordföranden i annan nämnd, dock endast när ärende som har beretts av nämnden behandlas eller interpellation som har ställts till nämndens ordförande skall besvaras.

I nämndernas sammanträden har utomstående i princip inte rätt att delta (36 § KL, 47 § LL). För att någon som inte är ledamot eller suppleant skall få närvara och yttra sig krävs ett enhälligt beslut vid varje sammanträde. De beslutande organen anses inte kunna föreskriva att förtroendevald skall ha närvaro- och yttranderätt i viss nämnd.

KLS och LLS ger de heltidsengagerade förtroendemännen viss närvaro- och yttranderätt. Borgarråden i Stockholms kommun har, även om de inte är ledamöter, rätt att närvara vid fullmäktiges sammaträden, att delta i överläggningarna och att framställa förslag (18 § KLS). De har också närvaro- och yttranderätt i kommunstyrelsen där de inte kan vara ledamöter (32 och 46 §§ KLS). För Stockholms läns landstingskommun gäller, utöver de bestämmelser i LL som nyss har redovisats, att landstingsråden har närvaro- och yttranderätt på landstingsmöte och vid sammanträde med förvaltningsutskottet. Förutsättningen för dessa rättigheter är att den heltidsengagerade innehar uppdrag som ordförande i nämnd (9 § LLS). Yttranderätten är dock inte begränsad till frågor som har beretts av den nämnd i vilken han är ordförande.

Frågor som rör de heltidsengagerades närvarorätt har aktualiserats främst i kommuner och landstingskommuner med stora förvaltningar som är indelade i ansvarsområden eller rotlar. Där har det funnits ett behov av att vidga närvarorätten så att de heltidsengagerade kan närvara och få upplysningar, även om de inte är ledamöter i en nämnd.

Demokratiutredningen anför att en nämnd ibland kan behöva inhämta upplysningar från en heltidsengagerad förtroendeman som inte är ledamot i nämnden. Men detta gäller även andra förtroendemän än de heltidsengagerade. Utredningen föreslår därför att det föreskrivs att varje nämnd själv skall få avgöra, om en förtroendevald som inte tillhör nämnden skall tillkallas. Samtidigt föreslås att de särskilda reglerna om närvarorätt och yttranderätt för landstingsråden i Stockholms läns landstingskommun slopas. Däremot föreslås ingen ändring beträffande borgarråden i Stockholms kommun.

Förhållandevis få remissinstanser yttrar sig över förslaget. En mycket knapp majoritet tillstyrker de bestämmelser som föreslås. Praktiskt taget alla som är tveksamma till utredningens förslag anser att kommuner och landstingskommuner bör ges större frihet att själva bestämma om närvarorätten. Några anser att de heltidsengagerade i lag bör ges generell rätt att närvara i nämnder där de inte är ledamöter.

Enligt Svenska kommunförbundet löser utredningens förslag inte frågan om kommunalrådens rättsliga ställning. Förslaget innebär enligt förbundet att man för borgarråden i Stockholm får en detaljreglering av uppgifter och funktioner, medan man för kommunalråden i stort lämnas i ovisshet om

vad som gäller. Möjligheten att i reglemente reglera kommunalrådens ställning är inte obegränsad. Enligt förbundets mening är det önskvärt att vissa gemensamma basregler som skall gälla generellt införs för alla typer av heltidsengagerade förtroendemän. Sådana basregler kan avse t. ex. närvarorätt, yttranderätt, interpellation och avgång. Med stöd av dessa basregler kan man sedan, menar förbundet, lokalt klargöra kommunalrådens ställning med hänsyn till den organisationsmodell som man anser lämplig för den egna kommunen. Med ett lämpligt urval basregler kan enligt förbundets uppfattning också Stockholms kommun i princip bevara sin organisation orubbad liksom andra kommuner kan behålla sin. Förbundet påpekar att dess förslag inte innebär att regelrätta instruktioner skall utarbetas för kommunalråden. Förbundet anser att kommunalrådens ställning som heltidsengagerade politiker gör att de inte kan och inte bör bindas av instruktioner som i detalj reglerar arbetsuppgifterna. En sådan ramreglering av kommunalrådsfunktionen skulle kunna undanröja åtskilliga oklarheter i kommunalrådens rättsliga ställning. Förbundet föreslår att frågan om de heltidsengagerades ställning övervägs ytterligare, innan man tar ställning till utredningens förslag.

Även Stockholms läns landstingskommun och länsstyrelsen i Stockholms län anser att man i lag bör skriva in en regel som innebär att fullmäktige och landstinget själva kan fatta bindande beslut om de heltidsengagerades ställning i organisationen samt om deras närvaro-, yttrande- och förslagsrätt i olika kommunala organ.

För egen del vill jag anföra följande.

Det är numera inte ovanligt att heltidsengagerade förtroendemän saknar ordförandeuppdrag. Motivet har i sådana fall varit att de heltidsengagerade skall kunna ägna sig mera åt långsiktiga frågor. Vid bedömningen av frågan i vilken omfattning de heltidsengagerade bör medges närvarorätt i nämnderna måste motstridiga synpunkter vägas mot varandra. Jag delar demokratiutredningens bedömning att det inte är lämpligt att införa en generell närvarorätt för de heltidsengagerade förtroendemännen.

De variationer beträffande de heltidsengagerades ställning som råder mellan olika kommuner och landstingskommuner försvårar enligt min mening en lagreglering. Som jag förut har framhållit i olika sammanhang bör man inte genom lagregler i detalj styra utformningen av de enskilda kommunernas eller landstingskommunernas organisation. Om man t. ex. i en kommun utifrån de lokala förutsättningarna vill ha en organisation som innebär att kommunalrådden får mer översiktliga uppgifter och saknar uppdrag i nämnderna, bör detta vara möjligt. Jag anser därför att de heltidsengagerades ställning i organisationen bör avgöras av kommunerna och landstingskommunerna själva efter de lokala förutsättningarna. Jag finner det alltså lämpligt att man lämnar kommunerna och landstingskommunerna större frihet än vad demokratiutredningen har förordat så att de själva kan besluta om vilken roll de heltidsengagerade skall spela. Jag förordar därför en ordning som

innebär att kommunfullmäktige resp. landstinget får rätt att i reglemente eller i särskilt beslut föreskriva att förtroendevald med övergripande uppgifter inom visst verksamhetsområde skall få närvara och yttra sig vid sammanträde med nämnd, även om han inte är ledamot eller suppleant i nämnden. Därmed får kommunerna och landstingskommunerna möjlighet att själva reglera närvarorätten för sådana heltidsengagerade förtroendemän med övergripande arbetsuppgifter som saknar ordförandeuppdrag, för minoritetsföreträdare och för ordförande i kommunstyrelse och förvaltningsutskott som inte är heltidsengagerade. Den föreslagna närvaro- och yttranderätten bör kunna begränsas till att avse bara viss nämnd och bara vissa ärenden eller grupper av ärenden. Någon rätt att delta i besluten bör naturligtvis inte kunna följa med närvarorätten och yttranderätten och följaktligen inte heller någon rätt att framställa förslag eller någon reservationsrätt. Däremot bör fullmäktige resp. landstinget kunna föreskriva rätt för den som getts närvarorätt och yttranderätt att få avvikande mening antecknad till protokollet. Motsvarande befogenheter bör också kunna medges i fråga om sammanträde med fullmäktige resp. landstinget. Möjligheten att medge närvarorätt och yttranderätt bör enligt min mening tillämpas främst när det gäller heltidsengagerade förtroendemän som har övergripande uppgifter och som saknar ordförandeuppdrag inom sitt ansvarsområde och i andra hand beträffande de övriga kategorier som jag nyss nämnt. Det är emellertid knappast möjligt att på ett nöjaktigt sätt ange dessa grupper av förtroendevalda i lagtext. Jag förordar därför att en bestämmelse i ämnet får omfatta ledamot eller suppleant i fullmäktige, landstinget, nämnd eller beredning. Att bestämmelsen formellt kommer att omfatta en vidare krets än vad den är avsedd för torde i praktiken inte vara någon allvarlig olägenhet. Samtidigt vill jag betona vikten av att även övriga förtroendevaldas arbetsförutsättningar ägnas uppmärksamhet.

De regler som jag nu har föreslagit innebär att kommuner och landstingskommuner lämnas frihet att i nämndernas reglementen eller i särskilda beslut reglera bl. a. de heltidsengagerades ställning och roll i organisationen. Särreglerna för landstingsråden i Stockholms läns landstingskommun kan därmed utmönstras ur lagstiftningen. För borgarråden i Stockholms kommun bör emellertid vissa särskilda bestämmelser finnas kvar.

Interpellation

Tendensen att tilldela heltidsengagerade förtroendemän mer översiktliga arbetsuppgifter utan ordförandeuppdrag innebär att det inte alltid är möjligt att ställa interpellation till dem. Interpellation kan nämligen enligt 23 § KL och 33 § LL ställas bara till ordförande i nämnd eller beredning. I Stockholms kommun kan interpellation ställas bara till borgarråd (24 § KLS).

Demokratiutredningen anser att principen att interpellation endast skall kunna riktas till ordförande i nämnd eller beredning bör upprätthållas. I

stora kommuner och i landstingskommuner med flera heltidsengagerade som har övergripande uppgifter kan det enligt utredningens uppfattning emellertid vara motiverat att även dessa skall kunna interpelleras. Utredningen föreslår därför att möjlighet skall införas för ordförande i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet att efter samråd överlämna interpellation att besvaras av annan ledamot som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att kunna besvara den. En förutsättning för överlämnandet skall alltså vara att den förtroendevalde är ledamot i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Demokratiutredningen föreslår inga förändringar när det gäller borgarrådens ställning. En sådan förändring skulle enligt utredningen ändra hela funktionsfördelningen mellan de kommunala organen i Stockholms kommun.

En fjärdedel av de remissinstanser som har yttrat sig på denna punkt är tveksamma till förslaget. Svenska kommunförbundet menar att basregler om interpellation bör kunna utformas och att kommuner och landstingskommuner utifrån en sådan själva bör få utforma närmare föreskrifter. Flertalet av de remissinstanser som avstyrker förslaget anser att interpellation bör kunna ställas till heltidsengagerad förtroendeman som saknar ordförandeuppdrag. Man menar att kommuner och landstingskommuner själva bör få utforma föreskrifter om till vem interpellation skall riktas.

Haninge kommun tar fram en annan sida av problemet i sitt yttrande. Kommunen anser att interpellationer inom kommunstyrelsens ansvarsområde, som utredningen också anser, med fördel kan fördelas på sektorsansvariga kommunalråd. Men om förslaget också kan tolkas så att kommunstyrelsens ordförande skall kunna överlåta till kommunstyrelseledamot att besvara interpellation i en fråga som hör till en facknämnds förvaltningsområde, är kommunen tveksam till förslaget. Eventuella förändringar i interpellationsinstitutets användning bör enligt kommunens mening i stället gå i riktning mot att ordförandens huvudansvar för nämndens verksamhetsområde markeras.

Stockholms kommun konstaterar i sitt yttrande att den föreslagna regeln kommer att innebära att även annan än borgarråd kommer att kunna interpelleras. Kommunen anser att en sådan ordning kan svara mot ett visst behov. Men det kan också finnas risk för att oklarhet uppstår om vem som har det politiska ansvaret på det område som interpellationen rör. Det finns ju alltid ett rotelansvarigt borgarråd. Kommunen anser emellertid inte att detta utgör skäl att avstyrka förslaget för Stockholms del.

Liksom utredningen anser jag att principen att interpellation skall kunna riktas endast till ordförande i nämnd eller beredning i normalfallet bör upprätthållas. I stora kommuner och landstingskommuner med flera heltidsengagerade förtroendemän som har övergripande ansvar för vissa verksamhetsområden i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet kan det emellertid vara motiverat att interpellationssvar skall kunna lämnas även av sådan förtroendevald.

Jag delar demokratiutredningens principiella uppfattning att det bör kunna överlåtas till förtroendevald med övergripande uppgifter att besvara interpellation. Kommunerna och landstingskommunerna bör emellertid själva få bestämma om en sådan möjlighet skall införas. Jag förordar därför att fullmäktige resp. landstinget skall ges rätt att i reglemente eller särskilt beslut föreskriva att ordföranden i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet skall kunna överlämna interpellation som är ställd till vederbörande att besvaras av annan ledamot som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen.

Förslaget avser alltså endast interpellation som är ställd till ordföranden i styrelsen. Härav följer att det inte omfattar interpellation som exklusivt hör till en annan nämnds förvaltningsområde. Av nuvarande bestämmelser anses följa att en interpellation som har ställts till ordföranden i en viss nämnd men som rör en annan nämnds förvaltningsområde skall överlämnas till ordföranden i denna nämnd. Någon ändring på denna punkt är inte avsedd.

12.5.4 Snabbare valgenomslag

Val i hela riket av kommunfullmäktige och landsting förrättas enligt 1 kap. 3 § vallagen (1972:620) samtidigt med ordinarie val till riksdagen. Valdag är tredje söndagen i september. Mandatperioden för kommunfullmäktige, landstinget, kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet börjar den 1 januari året efter valet (8 och 33 §§ KL, 9 och 44 §§ LL). De specialreglerade nämndernas mandatperioder följer vanligen bestämmelserna för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. I fråga om de kommunallagsreglerade nämnderna har fullmäktige resp. landstinget frihet att bestämma bl. a. när mandatperioden skall börja (45 § KL, 54 § LL). I Stockholms kommun börjar kommunfullmäktiges mandatperiod enligt 8 § KLS den 15 oktober valåret. Kommunstyrelsen och borgarrådens mandatperiod börjar omedelbart efter det att de har utsetts (33 § och 45 § 1 mom. KLS). För övriga nämnder i kommunen börjar mandatperioden i princip den 1 januari året efter valet (51 § 1 mom. KLS).

En fråga som har ett nära samband med den kommunala styrelseordningen är frågan hur valet snabbare skall kunna slå igenom i fullmäktige och landsting. Det främsta motivet för ett snabbare valgenomslag är att den tillträdande majoriteten skall ges tillfälle att påverka utformningen av budgeten för det nästkommande året. Därigenom skulle den tillträdande majoriteten, om valet har medfört att majoritetsläget har kastats om, ges större möjligheter att påverka utvecklingen under året närmast efter valet. Det har ansetts rimligt från demokratisk synpunkt att den nya majoriteten skall tillträda i så god tid, att den kan påverka budgeten för det kommande året.

Demokratiutredningen framhåller att det inte kan anses tillfredsställande att en politisk majoritet som grundar sig på ett tre år gammalt valutslag

kan sitta kvar och fatta beslut som påverkar verksamheten under de kommande åren. Utredningens grundinställning till denna fråga är därför att man bör söka få till stånd ett snabbare valgenomslag.

Utredningen har övervägt olika möjligheter när det gäller vilka kommunala organ som skulle kunna omfattas av ett snabbare valgenomslag. Med hänsyn till partiernas nomineringsarbete är det enligt utredningen inte möjligt att låta alla kommunala organ tillträda tidigare än f. n.

Utredningen föreslår att ett snabbare valgenomslag genomförs så att de nyvalda fullmäktige resp. det nyvalda landstinget samlas så snart som möjligt efter det att valresultatet har färdigräknats, dock senast den 1 november. Mandatperioden föreslås formellt börja den 22 oktober. Kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och övriga nämnder avses liksom hittills tillträda den 1 januari året efter valet. Beträffande Stockholms kommun föreslås inte någon ändring av mandatperioderna.

Demokratiutredningen rekommenderar kommuner och landstingskommuner att skapa goda arbetsförutsättningar för minoriteten så att den kan följa det löpande budgetarbetet. Annars får en nytillträdande majoritet inte möjlighet, att på ett ur demokratisk synvinkel tillfredsställande sätt påverka budgetarbetet. Dessutom föreslås bestämmelser som hindrar den gamla majoriteten från att behandla budgeten, innan de nyvalda fullmäktige resp. det nyvalda landstinget har tillträtt.

Förslag till budget skall utarbetas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång (54 § KL). Bestämmelser saknas om när förvaltningsutskottets budgetförslag skall vara upprättat. Kommunfullmäktige skall enligt 13 § KL fastställa budgeten före utgången av november månad. Om budgeten till följd av speciella omständigheter inte kan fastställas i november, får den i stället fastställas före december månads utgång under förutsättning att skattesatsen har fastlagts i november månad. För landstingskommunen skall budgeten fastställas i oktober månad (60 § LL). För Stockholms kommun gäller något annorlunda regler. Kommunstyrelsens budgetförslag skall föreligga före oktober månads utgång (58 § KLS). Kommunfullmäktige skall fastställa budgeten senast den 8 december (14 § KLS).

För att ett snabbare valgenomslag skall kunna genomföras föreslår utredningen att de budgetfrister som gäller för kommunerna skall göras tillämpliga också på landstingskommunerna. Demokratiutredningen föreslår däremot inte någon ändring i fråga om budgetfristerna för Stockholms kommun.

Ungefär hälften av remissinstanserna behandlar frågan om det snabbare valgenomslaget. En bred majoritet av dem, bl. a. två tredjedelar av kommunerna, något fler än hälften av landstingskommunerna, flertalet länsstyrelser, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, är i princip positiva till förslaget. De anser att det har stort värde från demokratisk synpunkt. Flera remissinstanser framhåller att förslaget kan stimulera den kommunalpolitiska valrörelsen. Ett större intresse från allmänheten för kom-

munalvalen skapas om t. ex. alternativa budgetförslag presenteras i debatten. Samtidigt påpekar emellertid många att förslaget också rymmer en rad praktiska svårigheter som måste klarläggas, innan det kan genomföras. Något mindre än en tredjedel av remissinstanserna avstyrker förslaget.

Flera remissinstanser anser att ett snabbare valgenomslag som innebär att alla kommunala organ tillträder samtidigt är det enda godtagbara alternativet. Några uttrycker tveksamhet inför utredningens förslag att endast fullmäktige och landstinget skall omfattas av det snabbare valgenomslaget. Detta anses vara olämpligt särskilt vid starkare former av majoritetsmarkeringar. Dessa remissinstanser anser att förslaget inte kan vara någon tillfredsställande lösning mot bakgrund av det nödvändiga samspelet mellan å ena sidan beslutande och å andra sidan beredande och verkställande organ. Det räcker inte, anser flera remissinstanser, att fullmäktige resp. landstinget fattar det formella budgetbeslutet. Det krävs också att det slutliga beredningsarbetet görs av en nyvald kommunstyrelse resp. ett nyvalt förvaltningsutskott. Andra betonar dessutom att kommunstyrelsens centrala roll bör medföra att den tillträder samtidigt med kommunfullmäktige. Några remissinstanser tillstyrker förslaget men menar att ett snabbare valgenomslag begränsat till enbart fullmäktige och landsting knappast medför några väsentliga förändringar.

Flertalet av de remissinstanser som avstyrker förslaget anser att tidsmarginalen är för kort för att ett förslag till budget som har utarbetats av den föregående majoriteten skall kunna omarbetas till en ny budget. Det ifrågasätts också vem som skall svara för beredningen, när kommunstyrelsen och övriga nämnder tillhör den tidigare majoriteten. Redan nu kan de nya fullmäktige göra relativt omfattande omdispositioner i den budget som den avgående majoriteten har fastställt. Det kan ske genom tilläggsanslag när den nya mandatperioden har börjat, dvs. efter den 1 januari. Flera av dessa remissinstanser påpekar också att en stor del av budgetförslaget redan är låst genom t. ex. det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet och den kommunalekonomiska långtidsplaneringen. Om stora förändringar skall göras i det framlagda budgetförslaget, kan det bli svårt att hinna färdigställa budgeten till årsskiftet. En stor del av de remissinstanser som är tveksamma till förslaget anför att frågan är ytterst komplicerad och att den bör utredas ytterligare, innan den nuvarande ordningen ändras.

Några av remissinstanserna, bl. a. länsstyrelsen i Stockholms län, ifrågasätter hur det går med det snabbare valgenomslaget, om valet blir överklagat och kanske ogiltigförklarat så att omval måste ske. Länsstyrelsen påpekar risken för att omvalen kan leda till ett majoritetsskifte.

Några av länsstyrelserna konstaterar att erfarenheterna från 1973 års val ger anledning till viss tvekan från valteknisk synpunkt. Ett maskintekniskt system är mycket sårbart och för full driftsäkerhet krävs maskindubbleringar och större personella resurser, framhåller länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Stockholms län erinrar om att sammanräkningen i detta län är lika om-

fattande som i fem normallän tillsammans och därför speciellt tidsödande. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till demokratiutredningens förslag och anför att förslaget inte tillräckligt beaktar vikten av ett säkert sammanräkningsresultat. Riksskatteverket framhåller vikten av att ett förenklat suppleantsystem införs så att det blir möjligt för länsstyrelserna att genomföra sammanräkningen tillräckligt snabbt. Detta är enligt verkets mening väsentligt mot bakgrund av den ringa tid som står till buds.

Den övervägande delen av de remissinstanser som tagit upp förslaget att mandattiden skall börja den 22 oktober och att fullmäktige och landsting skall samlas till första sammanträde senast den 1 november är tveksamma till om dessa båda tidpunkter verkligen kan hållas. Över huvud taget uttrycks tveksamhet inför den tidspress som förslaget innebär. Flera kommuner anser att tidsgränserna bör förskjutas en vecka, dvs. till den 1 november resp. den 5 november så att praktiska och administrativa problem inte skall behöva uppstå. Några remissinstanser föreslår att fullmäktiges första sammanträde efter valet skall få kungöras senare än sju dagar före sammanträdet.

Ett tiotal remissinstanser – bl. a. Svenska kommunförbundet och länsstyrelsen i Stockholms län – anser att mandattiden för kommunfullmäktige i Stockholms kommun bör vara densamma som för övriga fullmäktigeförsamlingar och landsting.

De remissinstanser som tar upp förslaget om samma budgetfrister i kommuner och landstingskommuner är positiva till förslaget.

Demokratiutredningens förslag att den gamla majoriteten genom lagbestämmelser skall förhindras att behandla budgeten, innan de nyvalda beslutande församlingarna har tillträtt, har behandlats av ett litet antal remissinstanser. De flesta konstaterar att förslaget utgör en förutsättning för att det snabbare valgenomslaget skall kunna genomföras. Alla som tar upp förslaget är positiva.

Nästan alla remissinstanser som behandlat det snabbare valgenomslaget understryker utredningens uppfattning om att goda förutsättningar måste skapas för minoriteten att kunna följa budgetarbetet.

För egen del anser jag att det är otillfredsställande att en politisk majoritet som grundar sig på ett val som hölls tre år tidigare får sitta kvar och påverka verksamheten för året efter ett nytt val. Ett snabbare valgenomslag skulle kunna vitalisera den politiska debatten i kommunerna och landstingskommunerna. Det skulle öka partiernas möjligheter att inför medborgarna markera sina handlingslinjer i det program inför det kommande året som budgeten utgör. Om valet leder till ett majoritetsskifte kan den nya majoriteten omedelbart påbörja arbetet med att förverkliga sitt program.

En förutsättning för att ett snabbare valgenomslag som omfattar också nämnderna skall kunna genomföras är att partiernas nomineringsarbete inför valet av ledamöter och suppleanter i nämnderna inte försvåras. Av stor betydelse är självfallet också att den tillträdande majoriteten kan ta ansvar för det kommande årets budget. En ovillkorlig förutsättning är vidare att

sammanräkningen har genomförts med den snabbhet som krävs.

Huvuddelen av partiernas nomineringsarbete till nämnduppdragen sker, enligt de undersökningar som demokratiutredningen har gjort, från mitten av november till början av december månad. En av förutsättningarna för partiernas nomineringsarbete är naturligtvis att man i stort känner till fördelningen av posterna mellan partierna, dvs. även fördelningen av de heltidsengagerade förtroendeuppdragen och presidieposterna. Efter 1973 års val träffades överenskommelser om fördelningen av dessa poster endast i ett fåtal fall före oktober månads utgång. I flera fall skedde fördelningen av posterna först i december månad. Jag anser inte att partiernas nomineringsarbete skall behöva forceras för att det skall vara möjligt att genomföra det snabbare valgenomslaget. Principiellt är det naturligtvis att föredra att samtliga kommunala organ kan tillträda och börja arbeta så snart som möjligt efter valet. Men en ordning som innebär att alla kommunala organ skall tillträda tidigare än nu anser jag vara praktiskt omöjlig att genomföra. Det skulle innebära bl. a. att det från demokratisk synpunkt viktiga nomineringsarbetet måste bedrivas så snabbt, att medlemmarnas inflytande i de lokala partiorganisationerna skulle inskränkas.

Nomineringsarbetet resulterar ofta i samlade lösningar för samtliga nämnder. Det är därför svårt att bryta ut t. ex. kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet och välja dem tidigare än andra nämnder. För partierna skulle det enligt min mening förmodligen inte vara möjligt att på ett tillfredsställande sätt klara av nomineringarna till kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet och till de heltidsengagerade posterna samtidigt med budgetarbetet. Nomineringsförfarandet och framför allt partiöverenskommelserna om fördelning av kommunalråds- och landstingsrådsposterna och presidieposterna kräver sin tid. Majoritetsmarkeringar på just dessa poster har blivit vanligare. Detta har medfört att förhandlingarna mellan partierna förlängs. I samband med att en ny majoritet tillträder aktualiseras ofta ändringar i organisationen. Dessa avser ofta antalet heltidsengagerade eller rotelindelningen. Enligt min uppfattning är det förenat med betydande svårigheter för partierna att nominera kandidater, innan överenskommelse mellan partierna har träffats om sådana organisationsfrågor. En mera praktisk aspekt som också bör beaktas i detta sammanhang är att de personer som har nominerats till de ledande posterna som kommunalråd och landstingsråd måste få möjlighet att ordna sina privata förhållanden.

Även om ett snabbare valgenomslag skulle omfatta också kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet, skulle den nya majoriteten enligt min mening inte hinna att på ett avgörande sätt påverka styrelsens budgetförslag.

Enligt min uppfattning framstår därför utredningens förslag att endast kommunfullmäktige och landstinget skall omfattas av det snabbare valgenomslaget som det enda realistiska alternativet. En nackdel med detta alternativ är att den frånträdande majoriteten får behålla möjligheten att avgöra frågor som ligger inom nämndernas beslutanderätt. Under en kortare

tidsperiod bör en sådan ordning dock kunna godtas. En fördel med denna ordning är att partiernas nomineringsarbete inte behöver påskyndas.

Det är självfallet riktigt som vissa remissinstanser har påpekat att budgetens innehåll till viss del bestäms av t. ex. den ekonomiska långtidsplaneringen. Om den tidigare minoriteten har följt budgetarbetet och utformat ett alternativt budgetförslag, bör den vid ett skifte av majoritetsläget enligt min mening emellertid ha goda möjligheter att påverka den slutliga budgetens utformning.

Tidpunkten när det slutliga valresultatet kan föreligga är som jag tidigare har framhållit av avgörande betydelse för frågan om hur snabbt ett valgenomslag kan ske. Riksskatteverkets bedömning av frågan är självfallet av stor betydelse. Enligt verket kommer sammanräkningarna att kunna vara klara senast 25–30 dagar efter valdagen. Denna beräkning bedömer verket som helt säker under förutsättning att ett nytt system för sammanräkningen genomförs beträffande valet av suppleanter. Verket har föreslagit ett sådant nytt system i en skrivelse till regeringen. Jag återkommer i specialmotiveringen till förslaget, vilket i huvudsak har mottagits positivt av remissinstanserna.

För egen del anser jag att demokratiutredningens förslag att mandatperioden för de nyvalda beslutande församlingarna skall börja den 22 oktober kan innebära att tidsmarginalerna blir för snäva. Om mandattiden i stället börjar den 1 november, bör det inte finnas någon risk för att valresultatet inte skall föreligga i tillräckligt god tid. Jag kan inte se någon avgörande nackdel med en sådan förskjutning i förhållande till utredningens förslag. Den tillträdande majoritetens huvudsakliga budgetarbete måste ändå ske före det formella tillträdet i de beslutande organen.

Flera remissinstanser har väckt frågan om vad som händer om valet av någon anledning överklagas och kanske upphävs. Enligt 15 kap. 8 § vallagen skall de nyvalda ledamöterna i fullmäktige och landstinget tillträda, även om valet överklagas. Om besvären bifalls, kan omval inte ske före den 1 november. För egen del anser jag att dessa bestämmelser i vallagen inte bör ändras. Det förhållandet att ett omval kan leda till en omkastning i majoriteten kan naturligtvis medföra viss olägenhet. Denna är dock enligt min mening inte av sådan art, att utredningens förslag inte bör genomföras.

Vid övervägande av de frågor som jag nu har berört finner jag att förutsättningar måste anses föreligga att genomföra utredningens förslag. Med hänsyn till de fördelar från principiell synpunkt som förslaget innebär förordar jag därför att det genomförs. I förhållande till utredningens förslag bör dock tidpunkten för mandattidens början förskjutas på sätt som jag har angett i det föregående. Mitt förslag innebär alltså att mandatperioden för de nyvalda beslutande församlingarna skall börja den 1 november valåret, medan kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet och övriga nämnder tillträder vid samma tid som f. n., dvs. i normalfallet den 1 januari året efter valet. Detta innebär att den tillträdande majoriteten först får majoriteten

i de beslutande organen. Därmed ges en yttersta garanti för att majoriteten skall kunna utöva det avgörande inflytandet över politiken i stort. Den får således möjlighet att bl. a. fatta beslut om den budget som kommer att reglera verksamheten under det kommande året. Jag vill understryka att förslaget bygger på att minoriteten nära följt budgetberedningen och utarbetat ett eget alternativt budgetförslag som läggs fram i form av reservationer i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet och som sedan tas upp som majoritetens förslag av de nyvalda fullmäktige resp. det nyvalda landstinget.

Demokratiutredningen har också föreslagit att de nyvalda fullmäktige och det nyvalda landstinget skall sammanträda första gången senast den 1 november. För egen del anser jag att en sådan bestämmelse inte är nödvändig. Föreskriften att budgeten skall fastställas före november månads utgång får anses tillräcklig. En tvingande regel om tiden för det första sammanträdet kan i onödan tvinga fram två sammanträden med de beslutande organen. Jag anser att fullmäktige och landstinget bör ha möjlighet att fatta beslut om budgeten vid det konstituerande sammanträdet.

Vad jag nu har förordat föranleder inte några lagändringar beträffande budgetprocessen i kommunerna. De förlängningar av budgetfristerna som beslöts av riksdagen år 1973 i avvaktan på resultatet av demokratiutredningens arbete får anses tillräckliga. Ytterligare förlängningar är f. ö. med hänsyn till skatteadministration m. m. knappast möjliga. Däremot måste budgetfristerna för landstingskommunerna förlängas. Enligt gällande regler skall, som förut har nämnts, budgeten fastställas i oktober månad. Jag föreslår att samma budgetfrister som gäller för kommunerna införs för landstingskommunerna. Detta innebär att förvaltningsutskottets budgetförslag skall föreligga före utgången av oktober månad och att landstinget skall fastställa budgeten före utgången av november månad. Även landstingskommunerna skall, om budgeten till följd av särskilda förhållanden inte kan fastställas före november månads utgång, kunna fastställa skattesatsen inom denna tid och fastställa budgeten före årsskiftet. En förändring i majoritetsläget är enligt min uppfattning en tillräcklig anledning för att undantagsregeln skall kunna tillämpas.

Om fördelarna med ett snabbare valgenomslag skall kunna tas till vara måste, som utredningen framhåller, den "gamla" majoriteten förhindras att behandla budgeten, innan de nyvalda fullmäktige resp. det nyvalda landstinget har tillträtt. Jag förordar därför en bestämmelse härom.

En förutsättning för ett snabbare valgenomslag är enligt min mening att den tillträdande majoriteten har haft möjlighet att fortlöpande följa budgetarbetet. Jag förutsätter därför att kommunerna och landstingskommunerna, om riksdagen bifaller mitt förslag om snabbare valgenomslag, skapar goda förutsättningar för minoriteten att följa det löpande budgetarbetet.

Slutligen anser jag att det beslutande organets mandattid bör vara densamma för alla kommuner och landstingskommuner. Detta kan emellertid

innebära nackdelar för Stockholms kommun genom att fullmäktiges mandattid påbörjas fjorton dagar senare än f. n. Jag förordar därför inte att mandattiden för kommunfullmäktige i Stockholms kommun skall förändras. Däremot bör samma budgetfrister gälla för Stockholms kommun som för andra kommuner.

12.6 Kommunal informationsverksamhet

12.6.1 Allmänna synpunkter

Den ökade kommunala verksamheten ställer krav på en väl fungerande kommunal informationsverksamhet. Under senare år har såväl kommunerna som landstingskommunerna ägnat dessa frågor ökad uppmärksamhet.

Demokratiutredningen har gjort en omfattande analys och översyn av förutsättningarna för den kommunala informationsverksamheten. Utredningen konstaterar att behovet av aktiva informationsåtgärder från de kommunala organens sida har ökat. Medborgarnas möjlighet att skaffa sig kunskaper om och påverka utformningen at de kommunala frågorna har, enligt utredningen, ett nära samband med deras levnadsförhållanden. Enligt flera undersökningar skiljer sig kunskaperna om och intresset för kommunalpolitik mellan olika medborgargrupper. Utredningen uppmärksammar särskilt det stora informationsbehov som finns hos s. k. informations- eller resurssvaga grupper.

Utredningen framhåller mot bakgrund av detta betydelsen av en utbyggnad av den kommunala informationsverksamheten. Det ökade antalet ärenden, den ökade svårighetsgraden i de kommunala frågorna samt förändringen i den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen motiverar, enligt utredningen, ökade resurser på detta område i framtiden.

För egen del vill jag liksom flertalet remissinstanser understryka betydelsen av att de kommunala informationsfrågorna ägnas betydande uppmärksamhet. Därvid är det även väsentligt att klargöra informationsverksamhetens allmänna syfte. Enligt min mening bör informationsverksamheten underlätta de ömsesidiga kontakterna mellan medborgarna och de kommunala organen och öka medborgarnas möjligheter att påverka utformningen av den kommunala verksamheten. I detta sammanhang vill jag särskilt understryka betydelsen av att informationsåtgärderna utformas så att de når även medborgargrupper som annars inte brukar få del av samhällsinformationen och som inte brukar delta aktivt i samhällsarbetet.

Som utredningen påvisar är det flera problem, av såväl principiell som praktisk natur, som aktualiseras i samband med en utbyggnad av den kommunala informationsverksamheten. Enligt min mening är det väsentligt att uppmärksamma gränsdragningen mellan samhällets informationsverksamhet och den idéförankrade information som bör handhas av partierna och andra folkrörelser. Även formerna för samarbetet med massmedierna bör finnas med i bilden.

I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser anser jag att det finns flera skäl som talar för att planeringsfrågorna ägnas särskild uppmärksamhet i informationssammanhang. Eftersom planeringsverksamheten ofta har ett långt tidsperspektiv och resultatet till en början är ovisst ställer planeringsfrågorna speciella krav på öppenhet och debatt. Även de förtroendevaldas möjligheter att leda verksamheten och ange riktlinjer förtjänar särskild uppmärksamhet.

12.6.2 Informationsverksamhetens inriktning

Demokratiutredningen behandlar ingående frågan om den kommunala informationsverksamhetens inriktning. Med utgångspunkt från de erfarenheter som framkommit vid utredningens egna undersökningar förordar utredningen att informationsåtgärderna inriktas på två huvudsakliga problemområden. Det ena gäller medborgarnas kontakter med kommunerna och landstingskommunerna som serviceorgan. Det andra gäller medborgarnas kontakter med kommunerna och landstingskommunerna som självstyrelseorgan, dvs. informationens roll i den demokratiska processen.

När det gäller det förstnämnda området konstaterar utredningen att framför allt medborgarnas kontakter med de kommunala förvaltningarna och de anställda är väsentliga. Utredningen anser därför att kommunerna och landstingskommunerna bör ägna stor uppmärksamhet åt åtgärder som gör att förvaltningarna präglas av öppenhet och tillgänglighet för medborgarna. Det är en viktig uppgift för den kommunala informationsverksamheten, menar utredningen, att systematiskt granska den kommunala förvaltningen i dessa avseenden. Utredningen rekommenderar en lång rad konkreta åtgärder, som syftar till att göra den kommunala förvaltningen mera lättillgänglig för kommuninvånarna.

När det gäller informationsverksamhetens roll i den demokratiska processen påpekar utredningen att verksamheten i första hand bör vara faktainriktad. Den bör således inte spela någon självständig roll i förhållande till medborgarna när det gäller idéförankrad information. Verksamheten bör i stället inriktas på åtgärder som underlättar för förtroendevalda, partier, övriga folkrörelser och massmedier att verka.

För egen del delar jag i likhet med flertalet remissinstanser utredningens allmänna syn på inriktningen av den kommunala informationsverksamheten. Jag vill understryka betydelsen av att de kommunala förvaltningarna präglas av öppenhet och tillgänglighet för kommuninvånarna. Den kommunala verksamheten har under senare år ökat starkt i omfattning och utsträckts till allt fler områden, som har stor betydelse för medborgarnas vardagliga förhållanden. Som utredningen framhåller, kan medborgarna uppleva flera olika svårigheter vid kontakter med förvaltningarna t. ex. på grund av svårförståeliga blanketter eller rutiner som inte förklaras tillräckligt. Åtgärder som underlättar förståelsen är enligt min mening särskilt väsentliga

inte minst ur rättvisesynpunkt, eftersom de främst påverkar förutsättningarna för de resurs- och informationssvaga grupperna att tillvarata sina rättigheter.

En mycket stor del av allmänhetens kontakter med kommunen resp. landstingskommunen sker genom de anställda. Enligt min mening är det därför en god informationsåtgärd att förbättra personalens förutsättningar för kontakter med kommuninvånarna t. ex. genom att dessa frågor ägnas uppmärksamhet i personalutbildningen.

Jag vill även understryka betydelsen av att den kommunala informationsverksamheten inte ges en självständig roll, när det gäller den idéförankrade informationen. Enligt min mening är det naturligt att denna form av information liksom hittills främst handhas av de politiska partierna och av andra folkrörelser. Den kommunala informationsverksamheten bör utformas så att den underlättar partiernas och de övriga folkrörelsernas verksamhet. Som utredningen visar finns det möjligheter att vidta ett flertal konkreta åtgärder.

När det gäller möjligheterna att nå grupper som i dag ofta inte får del av informationsinsatser framstår det även som önskvärt med ett utvecklat samarbete med folkrörelserna. Erfarenheterna från ett samarbete där den kommunala informationsverksamheten underlättar folkrörelsers uppsökande och kontaktskapande verksamhet bland sina medlemmar är således positiva. Som exempel kan nämnas att sådant samarbete förekommer med bl. a. pensionärsföreningar, handikapporganisationer och invandrarföreningar.

Liksom utredningen och flera remissinstanser vill jag även understryka betydelsen av att massmediernas arbete underlättas. Enligt min mening är det väsentligt att, förutom dagspressen, även uppmärksamma vilken roll lokalradion och nya medier som kabel-tv och videogram kan spela när det gäller att fördjupa den kommunala demokratin.

Slutligen vill jag i likhet med utredningen understryka den roll som folkbiblioteken kan spela när det gäller den kommunala informationen i framtiden.

Sammantaget förordar utredningen en lång rad åtgärder rörande den kommunal informationsverksamhetens inriktning. För egen del anser jag att utredningens idéer och uppslag bör kunna vara en god utgångspunkt för en utveckling på detta område. I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag emellertid att kommunerna och landstingskommunerna själva bör utforma sin informationsverksamhet utifrån de lokala förutsättningarna.

Vad som jag anfört i det föregående föranleder således inte några lagstiftningsåtgärder från min sida.

12.6.3 Ansvaret för informationsverksamheten

Enligt demokratiutredningens och remissinstansernas åsikt är det väsentligt att informationsverksamheten är väl förankrad i kommunernas och landstingskommunernas förtroendevalda organ. Den övervägande delen av remissinstanserna förordar att ett särskilt utskott till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet inrättas och ges ansvaret för informationsverksamheten.

För egen del anser jag att det finns möjlighet att ge informationsverksamheten en central roll när det gäller att utveckla kontakterna mellan den kommunala förvaltningen och medborgarna samt när det gäller att underlätta partiernas, det övriga föreningslivets och massmediernas verksamhet. Jag anser därför att det är av stor vikt att frågor som rör prioriteringar av informationsinsatser och uppläggning av kontaktverksamheten kommer upp till diskussion i förtroendevalda organ.

Jag vill instämma med de remissinstanser som påpekar att informationen inte kan ses fristående från de olika verksamheter som den gäller. Varje kommunalt organ har ett ansvar utåt för informationen om den egna verksamheten. Enligt min mening behövs ändå ett övergripande och samordnande informationsorgan i kommunerna och landstingskommunerna. I likhet med flertalet remissinstanser anser jag att det kan vara lämpligt att ett särskilt utskott till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet anförtros denna uppgift. En annan lösning är att en särskild nämnd tillsätts för ändamålet.

Uppgifter som kan åligga det förtroendevalda informationsorganet är framför allt att skapa kontakter och ta initiativ på informationsområdet. Väsentliga uppgifter för informationsorganet kan t. ex. vara:

- att regelbundet se över den kommunala organisationen med den utgångspunkten att kontakterna mellan kommuninvånarna och de kommunala förvaltningarna skall underlättas,
- att biträda nämnderna med rådgivning i frågor som rör deras kontakter med allmänheten,
- att hålla kontakt med föreningsliv, grupper och utbildningsinstitutioner,
- att anordna konferenser med föreningar och speciella grupper, t. ex. invandrare,
- att underlätta för organisationer och lokala grupper att få tillgång till kommunalt material som de behöver för sin egen verksamhet eller för att kunna ge synpunkter på kommunala frågor,
- att främja studieverksamhet i kommunala frågor t. ex. planeringsfrågor,
- att utveckla och underlätta samarbetet med massmedierna som t. ex. lokalpress och lokalradio,
- att fortlöpande ge de förtroendevalda service, t. ex. i form av underlag för informationsmöten,
- att fortlöpande se över det informationsmaterial som går ut till för-

troendevalda, organisationer och allmänhet med hänsyn till språklig utformning, behov av sammanfattningar etc.,

- att ansvara för informationstidning,
- att lägga upp informationsutbytet mellan företag och samhälle,
- att svara för lokal konsumentverksamhet i den mån uppgiften inte uppdragits åt annan,
- att svara för invandrarbyrå och andra insatser för att underlätta invandrarnas kontakter med kommuner och landstingskommuner samt
- att svara för information till handikappade om bl. a. service inom kommunen.

Den närmare utformningen måste avgöras lokalt i varje kommun och landstingskommun. Jag delar därmed utredningens uppfattning att förhållandena i olika kommuner och landstingskommuner är så skilda att det inte är lämpligt att i lag reglera deras skyldighet att svara för informationen om sin verksamhet. Jag anser emellertid att en allmän bestämmelse om kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets övergripande ansvar för informationen bör införas i kommunallagen. Det skulle även understryka betydelsen av insatser på detta område. Jag föreslår därför en bestämmelse med innebörden att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall ha ansvaret för kommunens resp. landstingskommunens samordnande informationsverksamhet i den mån uppgiften inte har uppdragits åt annan nämnd. Detta innebär att den samordnade informationsverksamheten kan uppdras åt ett arbetsutskott inom kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller till en särskild informationsnämnd.

12.6.4 Planeringsfrågor

Demokratiutredningen anser att det är en demokratisk kärnfråga hur riktlinjer och planer kan förankras hos medborgarna. Planarbetet bör enligt utredningen ske under öppenhet och debatt. Flera skäl anförs för att detta är särskilt väsentligt i planeringsfrågor. Besluten påverkar användningen av resurser för lång tid och berör för medborgarna så väsentliga frågor som bostadsmiljö, arbetsmiljö, sjukvård, barntillsyn och annan kommunal service. Dessutom måste planbedömningarna ofta grundas på ett osäkert underlag vilket innebär att beslutens verkningar inte alltid kan överblickas.

Ingående diskussioner behövs därför enligt utredningen. Det gäller framför allt de förtroendevalda organ som skall besluta i frågan eller på annat sätt berörs av planeringen. Men det behövs även insatser för att stimulera medlemmarna i lokala partiorganisationer, andra folkrörelser och sammanslutningar med specialintressen att medverka i planeringen. Därigenom kan olika aspekter bli belysta. Det gäller såväl långsiktiga och övergripande planer som mer detaljerade frågor. För att underlätta diskussion behövs i många fall aktiva åtgärder från kommuner och landstingskommuner. Utredningen noterar att sådana insatser förekommit på många håll. Vissa erfarenheter

har redovisats av utredningen i en särskild rapport (SOU 1974:50) Information och medverkan i kommunal planering. För att ytterligare erfarenheter skall kunna föras vidare anser utredningen att försök som görs bör dokumenteras. Den betonar även starkt betydelsen av ett ökat forsknings- och utvecklingsarbete på området.

Vissa frågor bör enligt utredningen uppmärksammas särskilt. Det gäller t. ex. sambandet mellan å ena sidan den kommunala planeringen och å andra sidan statlig och annan planering, organisation och ansvarsfördelning, planeringsprocessen samt planmaterialets utformning. Särskilt anger utredningen även att det är angeläget att diskussionen om kommunal planering vidgas till att omfatta inte bara fysisk planering utan även planering som gäller ekonomi och särskilda verksamheter.

Praktiskt taget alla remissinstanser delar utredningens uppfattning om planeringsfrågornas betydelse från demokratisk synpunkt. Många trycker starkt på att ett mer tillgängligt och intresseväckande material i regel behövs, att även den statliga planeringen på länsnivå bör uppmärksammas samt att planeringsprocessen bör skedesindelas för att underlätta överblick och öppen debatt.

För egen del anser jag att det är av särskild vikt att insatser görs för att bereda enskilda medborgare, lokala partiföreningar och övriga folkrörelser ökade möjligheter att engagera sig i planeringsfrågorna. De förtroendevalda har ansvaret för besluten men information behövs i flera avseenden. Dels behöver insatser göras för att sprida kunskaper om nya planeringsformer och planeringsmetoder, dels är det nödvändigt från demokratisk synpunkt att få en vidgad medverkan i dessa för medborgarna så viktiga frågor i konkreta projekt. En avvägning måste självfallet ske mellan effektivitetskravet och demokratikravet men jag noterar med tillfredsställelse att remissinstansernas inställning till utredningens förslag om ökade insatser på området är positiv.

Förutsättningarna för kommunernas och landstingskommunernas planering har snabbt förändrats. De nya planformer som utvecklats under senare år ställer andra krav från demokratisk synpunkt än den traditionella markanvändningsplaneringen. Jag instämmer därför med de remissinstanser som förordar fortsatt försöksverksamhet och utvecklingsarbete på området. Det finns bl. a. ett stort behov av att utveckla redovisningmetoder som på ett bättre sätt än f. n. gör det möjligt för förtroendevalda och andra att tränga in i frågorna. Detta är krav som enligt min mening även bör ställas på den statliga planeringen på länsnivå. Det finns enligt min mening även skäl att uppmärksamma de demokratiska aspekterna när det gäller organisation och ansvarsfördelning i planarbetet och att planeringsprocessen får en indelning i skeden så att överblick och debatt främjas.

Organisation och ansvarsfördelning

Demokratiutredningen framhäver fullmäktiges och landstingets roll i planeringen. I synnerhet gäller det beslut som blir vägledande för mer detaljerade beslut. Utredningen pekar särskilt på att fullmäktige regelmässigt bör behandla och anta bostadsbyggnadsprogram och kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP). Utredningen konstaterar att användning av projektorganisation i vissa fall kan innebära fördelar. Genom att den ordinarie organisationen ställs åt sidan kräver detta emellertid nya former för information till övriga förtroendevalda och till allmänheten. Utredningen rekommenderar därför bl. a. att en ledningsgrupp utses som består av enbart förtroendevalda.

Remissinstanserna understryker i många fall fullmäktiges och landstingets ställning i planeringen. Mot utredningens rekommendation att ledningsgrupp endast skall bestå av förtroendevalda har flertalet remissinstanser inte anfört några erinringar.

För egen del instämmer jag i utredningens och remissinstansernas syn att de förtroendevalda i fullmäktige bör ges bättre möjligheter att ange riktlinjer för planeringsarbetet. En vidgad roll för fullmäktige innebär också i regel att frågorna lyfts fram till offentlig debatt i större utsträckning än om de enbart behandlas i nämnd eller beredning. Jag återkommer till detta i det följande i samband med att planeringsprocessen behandlas. Det är enligt min mening naturligt att tjänstemän inte ges uppgifter för vilka politiskt ansvar kan utkrävas. I linje med det allmänna önskemålet om att de förtroendevaldas ställning i planeringsarbetet bör stärkas anser jag det därför riktigt att ledningsgrupper som kan anses ha sådant ansvar består enbart av förtroendevalda. I övrigt delar jag utredningens uppfattning att det i planfrågor av begränsad räckvidd kan vara lämpligt att ge de direkt berörda och deras organisationer ett avsevärt inflytande över utformningen.

Utredningen har inte gått in på möjligheterna att närmare lagreglera organisation och ansvarsfördelning. Inte heller jag anser att sådan lagstiftning är motiverad. Kommuner och landstingskommuner bör enligt min mening ha möjlighet att tillämpa den organisation som lokalt anses lämpligast. Mot lagstiftning talar även det förhållandet att de många olika formerna av planering kan behöva handläggas på ett mycket varierande sätt.

Planeringsprocessen

Demokratiutredningen föreslår en modell för planeringsprocessen som den anser bör kunna tillämpas i flertalet fall. En utgångspunkt för utredningen är att öppenhet tillämpas i planeringsarbetet. Utredningens modell innebär vidare att en skedesindelning görs för att skapa överblick över den ofta relativt långa tidsperiod som planeringsarbetet sträcker sig över. Riktlinjer och program bör enligt utredningen ges av förtroendevalda organ i tidiga skeden.

Utredningen anser att en *arbetsplan* regelmässigt bör utarbetas. En sådan plan underlättar överblicken över planeringsarbetet och anger de tillfällen i planeringsprocessen då information är särskilt angelägen. I planen bör enligt utredningen anges en skedesindelning, namnen på ansvariga förtroendevalda och tjänstemän samt den tid inom vilken synpunkter skall ha inkommit. För mindre planeringsobjekt kan en arbetsplan göras upp varje år eller varje halvår för allt planeringsarbete. Denna samlade arbetsplan bör föreläggas kommunfullmäktige. Genom att utnyttja arbetsplanerna kan organisationer och enskilda ta initiativ till att begära fram material, utarbeta alternativ, ordna sammankomster m. m.

Programskedet understryker planeringens politiska innehåll. Utredningen anser att särskild vikt bör läggas vid att ge partier och förtroendevalda organ tid och resurser för diskussion och analys av planeringsprogrammen.

Alternativa planförslag bör enligt utredningen utarbetas om möjligt. Detta kan ge olika politiska riktningar i kommunen möjlighet att få sina tankar konkretiserade. Alternativen bör arbetas fram tidigt för att undvika stora kostnader.

Utredningen anser att information om *planförslag* framför allt bör ges till dem som närmast berörs av planerna.

Utredningen anser även att *uppföljningsskedet* i många fall hittills inte beaktats tillräckligt. Om det sker regelmässigt kan planprogrammen i ökad utsträckning bygga på erfarenheter från tidigare genomförda planer.

Utredningen rekommenderar i övrigt att massmedier, organisationer och enskilda som anmält intresse för viss fråga eller frågor rutinmässigt skall informeras. De bör även inbjudas att inom viss tid lämna synpunkter. De sociala nämnderna i kommunen bör enligt utredningen ges möjlighet att yttra sig i alla planfrågor.

Utredningen rekommenderar att arbete med kommunalekonomisk långtidsplanering och bostadsbyggnadsprogram bör ske i två steg. Vidare bör förvaltningarna årligen utarbeta sammanfattningar av sina planer.

När det gäller landstingens planering bör enligt utredningen i huvudsak samma principer som för kommunerna gälla men särskild uppmärksamhet bör ägnas åt kontakten med dem som direkt berörs av verksamheten.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att införa bestämmelser om planeringsprocessen i lag. Den har emellertid kommit fram till att det i nuvarande situation skulle stöta på stora svårigheter att åstadkomma bestämmelser som kan tillämpas generellt. De remissinstanser som yttrar sig i frågan delar i allmänhet utredningens uppfattning. Vissa remissinstanser anför emellertid att det skulle vara olyckligt om kommunerna och landstingskommunerna tillämpade alltför olikartade planerings- och samrådsrutiner. Remissopinionen är i stort sett positiv till den rekommenderade uppläggningen av planeringsprocessen. Många kommuner betonar värdet av ett väl förankrat programarbete. Landstingsförbundet och flera landstings-

kommuner som yttrat sig i frågan har anfört att det är önskvärt att landstingens flersårsplanering får en djupare förankring bland partigrupperna och de lokala partiorganisationerna. Jag instämmer i att detta på allt sätt bör underlättas.

För egen del instämmer jag i utredningens bedömning av betydelsen av att en skedesindelning utförs, dvs. att själva planeringsarbetet planeras. Därigenom blir det överskådligt för de förtroendevalda som skall fatta beslut och för de människor som kommer att beröras.

Jag anser att mycket talar för att en mer formaliserad planeringsprocess i tidiga skeden är att föredra. Den skulle kunna ge både förtroendevalda och en större allmänhet en bättre överblick över vad som skall ske under en längre tidsperiod.

Flera andra länder som exempelvis Danmark och Storbritannien har valt att mer i detalj lagreglera planeringsprocessen. En detaljerad lagstiftning i vårt land skulle emellertid enligt min mening vara svår att förena med önskemålet om att kommuner och landstingskommuner så långt möjligt själva bör kunna bestämma om formerna för det kommunala arbetet. Det finns vidare ofta ett stort behov av lokal anpassning eftersom förhållandena är mycket varierande. Även med hänsyn till att det nuvarande planeringssystemet håller på att söka sig nya former anser jag att det f. n. inte finns anledning till lagstiftningsåtgärder. Demokratiutredningens modell ger enligt min mening en god utgångspunkt för diskussioner i kommuner och landstingskommuner om vilka insatser som kan behöva göras lokalt för att ge medborgarna kännedom om planeringsarbetet och möjlighet att påverka detta. I gällande lagstiftning finns inga hinder mot att kommuner och landstingskommuner söker ett brett samråd i samband med sitt planeringsarbete. Detta har också, som demokratiutredningen redovisat, skett på många håll. Under senare tid har även positiva erfarenheter kunnat konstateras från arbetet med den fysiska riksplaneringens programskede. De erfarenheter som kan vinnas fortsättningsvis av sådan försöksverksamhet bör kunna ge ett värdefullt underlag för att bedöma det framtida behovet av lagstiftning på området. Med tanke på planeringsbeslutens betydelse för den kommunala demokratin ämnar jag emellertid ägna frågan fortsatt uppmärksamhet.

Planmaterialets utformning

En aktiv medverkan från många förtroendevalda och från partier, föreningsliv och andra intresserade medborgare ställer enligt utredningen större krav på lättillgänglighet och överskådlighet. Bl. a. pekar utredningen på behovet av att man tar större hänsyn till språk, omfång och åskådlighet vid utformningen av materialet. Utredningen rekommenderar även att kommunerna i större utsträckning utarbetar planbeskrivningar som utgår från olika medborgargruppers och kommundelars förhållanden. Exempel på möjliga åtgärder i den riktningen redovisas även i utredningens rapport (SOU 1975:46) Kommunal organisation och information. De re-

missinstanser som tar upp frågan delar i regel utredningens uppfattning. Utredningen anser även att landstingens planering regelbundet skall sammanfattas och redovisas. Ökade statliga insatser föreslås även dels för att underlätta kommunernas redovisning av sin egen planering, dels vid utformningen av planeringsmaterial i den statliga planeringen på länsnivå.

Önskemålet om en aktiv medverkan från många förtroendevalda och andra medborgare i planeringsprocessen ställer krav på planmaterialet. Enligt min mening är det angeläget att planmaterialet utformas så att förtroendevalda och andra medborgare kan anknyta frågorna till sina erfarenheter i det dagliga livet. Jag instämmer i utredningens uppfattning att tänkbara sociala verkningar av planer ofta behöver redovisas på ett mer ingående sätt. Ett fortsatt utvecklingsarbete på detta område är enligt min mening mycket angeläget.

Vissa regler finns om hur planeringsmaterialet skall utformas. Det är bestämmelser som utgår från de juridiska kraven på dokumentation i samband med bebyggelseplanering. Enligt min mening finns ingen anledning att i detta sammanhang diskutera dessa regler.

Förslag om länsplaneringens framtida utformning har lagts fram i prop. 1975/76:211. Därvid har beaktats möjligheterna att ge redovisningen av länsplaneringen en sådan utformning att förtroendevalda och andra medborgare kan ta aktiv del i planeringen. I propositionen anförs vidare att ansvaret för den informationsverksamhet som riktar sig till allmänheten i syfte att väcka debatt i större utsträckning bör överlåtas på politiska partier, fackliga organisationer, bildningsförbund och olika intresseorganisationer. För planerande organ på central och regional nivå bör det vara en uppgift att liksom hittills sprida information om fattade beslut och om planer som har lagts fram av riksdag och regering.

Jag anser det angeläget att information och medborgarinflytande tillmäts stor vikt även i den fortsatta utveckligen av den samordnade planering som bedrivs på den statliga länsnivån. Särskild uppmärksamhet bör således enligt min mening ägnas utformningen av det material som länsstyrelserna tar fram inom ramen för främst den fysiska riksplaneringen, den regionala trafikplaneringen och den regionalpolitiska planeringen. Vidare bör formerna för länsstyrelsernas insatser i planeringsarbetet studeras med avseende på möjligheterna att underlätta information och debatt. Verksamheten bör syfta till att utveckla metoder och material som underlättar en åskådlig redovisning och presentation.

Jag avser således att i samråd med cheferna för bostads-, arbetsmarknads- och kommunikationsdepartementen ägna särskild uppmärksamhet åt planmaterialets utformning och formerna för planarbetet.

12.7 Lokal förankring

12.7.1 Allmänna synpunkter

Förutsättningarna för den representativa demokratin har, som jag har anfört inledningsvis, förändrats under senare år. Inslaget av direkt deltagande från medborgarnas sida har minskat. Antalet förtroendevalda har reducerats som en följd av såväl kommunindelningsändringar som sammanläggningar av nämnder. Därmed har förutsättningarna för kontakter mellan de förtroendevalda och kommuninvånarna förändrats.

För att få till stånd en vidgad medverkan från kommuninvånarnas sida diskuterar demokratiutredningen åtgärder efter i huvudsak tre vägar:

- Fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser, lokala grupper m. m.
- Förändringar i den kommunala organisationen genom inrättande av lokala kommunala organ.
- Omröstningar och opinionsundersökningar.

Utredningen anser att det knappast är möjligt att formulera alternativa modeller. Många av de åtgärder som diskuteras kan mycket väl kombineras med varandra. Om man satsar mycket resurser på någon eller några av de skisserade modellerna, torde ambitionerna för de andra få sättas lägre. Utredningen har sett det som sin uppgift att ange flera olika åtgärder. Det ankommer sedan på kommunerna och landstingskommunerna att pröva förslagen alltefter lokala förutsättningar. En allmän utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att dessa skall kunna inordnas i det representativa systemet.

I likhet med en bred majoritet av remissinstanserna ser jag positivt på demokratiutredningens inställning att det bör ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att själva välja lämplig väg. Med hänsyn till de stora lokala variationer som kännetecknar den kommunala självstyrelsen i vårt land framstår det inte som önskvärt eller ens möjligt att utarbeta modeller som skall tillämpas överallt.

Jag vill som en allmän utgångspunkt för den fortsatta framställningen understryka de politiska partiernas centrala roll när det gäller olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande. I likhet med den övervägande delen av remissinstanserna anser jag att kommunerna och landstingskommunerna i första hand bör underlätta de lokala partiorganisationernas verksamhet. Även övriga folkrörelser fyller en central roll i den kommunala demokratin. Genom aktiva insatser som vidgar deras möjligheter att verka på det lokala planet torde det vara möjligt att underlätta en väsentligt utvidgad medverkan från kommuninvånarnas sida.

Jag anser således liksom utredningen och en bred majoritet av remissinstanserna att man i första hand bör söka engagera flera kommuninvånare i de kommunala frågorna genom de politiska partierna, övriga folkrörelser och sammanslutningar. Samtidigt är jag emellertid positiv till att

man i kommunerna och landstingskommunerna prövar tillskapande av s. k. lokala organ i olika former. Mera tveksamt däremot är om omröstningar och opinionsundersökningar är en metod som helt kan förenas med den representativa demokratin. I det följande ämnar jag behandla var och en av de olika modellerna mera ingående utifrån detta allmänna synsätt.

12.7.2 Partier och andra folkrörelser

Demokratiutredningen konstaterar att en bred kontaktyta mellan kommuninvånarna och de kommunala organen är nödvändig. Den svenska demokratin kan av tradition kännetecknas som en folkrörelsedemokrati. Detta anser utredningen att vi i första hand bör bygga vidare på. Man bör alltså enligt utredningen främst försöka åstadkomma en vidgad medverkan från kommuninvånarnas sida genom partierna och övriga folkrörelser.

I likhet med flertalet remissinstanser delar jag utredningens uppfattning på denna punkt. Samtidigt bör emellertid betonas att partierna har en särställning bland folkrörelserna. Partierna måste genom de förtroendevalda göra den politiska helhetsbedömningen. Det är också de förtroendevalda som fattar de kommunala besluten och därmed har det politiska ansvaret inför väljarna.

Värdet av självständiga folkrörelser vid sidan om partierna består däri att dessa utgör ytterligare ett forum där kommuninvånarna kan tränga in i enskilda frågor och där de kan engageras utifrån en idéförankrad samhällsuppfattning. Genom folkrörelsernas verksamhet kan de kommunala frågorna få en mycket bred förankring i olika medborgargrupper.

Jag delar även utredningens uppfattning att de kommunala organen bör bygga ut kontaktytorna gentemot andra former av sammanslutningar och även mot lokala aktionsgrupper av olika slag. Existensen av dessa grupper utgör inte sällan ett tecken på missnöje med vidtagna eller uteblivna kommunala insatser. Detta bör kanaliseras till de förtroendevalda organen så att framförda krav och önskemål kan vägas mot varandra.

De politiska partierna

Demokratiutredningen redovisar att partierna under senare år på flera håll har utvecklat former för utvidgade medborgarkontakter. I likhet med utredningen och de remissinstanser som har berört dessa frågor anser jag att partiernas strävanden i dessa avseenden bör underbyggas genom kommunala insatser. Det gäller t. ex. s. k. rådslag där partierna bjuder in medlemmar och andra intresserade att diskutera kommunala frågor samt studiekampanjer med en bred inriktning. Även offentliga kommundelsmöten där medborgarna får tillfälle att fråga ut de förtroendevalda och framföra synpunkter bör nämnas. Likaså är referensgrupper inom partierna, som kontinuerligt följer särskilda frågor eller vissa nämnders verksamhet, en metod

att åstadkomma en vidgad medverkan.

Jag instämmer även i vad utredningen anför om att kommunerna och landstingskommunerna mer systematiskt än vad som nu vanligen sker bör planera in utrymme för partiaktiviteter. Utredningens egna studier av de förtroendevaldas arbetsvillkor visar att utrymmet för en bred partiverksamhet inte sällan är begränsat av tidsskäl. Särskilt bör detta problem beaktas i samband med den årliga budgetprocessen och olika planfrågor där det ofta finns relativt stora möjligheter att planera under vilka tidsperioder utrymme bör ges för partiaktiviteter.

Partierna har ofta svårigheter även när det gäller att få fram faktaunderlag om de kommunala frågorna. Jag vill därför understryka behovet av lättillgängligt kommunalt material som innehåller redogörelser för gällande planer, underlag i form av prognoser etc. Även underlag som anger de ekonomiska förutsättningarna för resonemang om prioriteringar och som belyser förhållandena i olika kommundelar eller delar av landstingskommunen behövs i partiernas verksamhet.

Jag anser således att en utveckling som innebär att partierna får bättre förutsättningar att engagera kommuninvånarna i kommunala frågor framstår som mycket angelägen. Jag finner dock inte anledning att i detta sammanhang föreslå några lagstiftningsåtgärder. I likhet med flera av remissinstanserna anser jag att de erfarenheter som redovisas i utredningens undersökningar, bl. a. i rapporten (SOU 1975:18) Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting, utgör en värdefull utgångspunkt för kommunernas och landstingskommunernas insatser på detta område.

Andra folkrörelser

Reaktionerna på utredningens principdiskussion och rekommendationer i fråga om folkrörelserna är överlag positiva. Remissinstanserna anser att det är väsentligt att intressera det lokala föreningslivet för de kommunala frågorna. Särskilt kan noteras att de folkrörelser som har yttrat sig genomgående är positiva till ett ökat deltagande i kommunala frågor. De tillstyrker generellt de vägar som utredningen rekommenderar.

För egen del vill jag understryka att folkrörelsernas integritet måste garanteras. Folkrörelserna bör själva få avgöra i vilken mån ett vidgat samspel skall komma till stånd i förhållande till de kommunala organen. Kommunernas och landstingskommunernas uppgift i detta sammanhang är främst att bereda ökat utrymme för folkrörelsernas verksamhet.

I likhet med utredningen anser jag att det även för folkrörelsernas arbete är väsentligt att det finns tillgång till ett lättillgängligt faktamaterial. Detta bör enligt min mening utformas så att det kan utvecklas av folkrörelserna själva till mötespaket, studiematerial etc. Flera kommuner och landstingskommuner har prövat ett sådant samarbete bl. a. i form av studiekampanjer. Enligt utredningen är erfarenheterna i allmänhet goda. Intresset och del-

tagandet har vidgats väsentligt. Från folkrörelsehåll har man emellertid inte sällan framfört önskemål om längre tid för förberedelser och ökade möjligheter att anpassa materialet efter de egna förutsättningarna.

Jag vill understryka betydelsen av vidgade remissförfaranden där folkrörelserna bereds möjlighet att delta. En annan lämplig form för kontakter med folkrörelserna är konferenser, muntliga samråd etc. I detta sammanhang kan noteras goda erfarenheter av tillfälliga referensgrupper för avgränsade frågor som är av sådan natur att det kan vara väsentligt att någon eller några folkrörelser kontinuerligt kan följa verksamheten.

En annan form för kontakt som uppmärksammas av demokratiutredningen är permanenta organ för samråd med vissa folkrörelser, t. ex. handikappråd, pensionärsråd och vuxenutbildningsråd. Remissinstanserna, inte minst folkrörelserna, är i allmänhet positiva till att sådana organ inrättas. Landstingsförbundet förordar emellertid viss återhållsamhet med permanenta samrådsorgan.

För egen del anser jag det värdefullt att samrådsorgan inrättas. När det finns behov av täta kontakter, kan det också vara lämpligt att dessa organ görs permanenta som har skett i fråga om handikapp- och pensionärsråd. Enligt min mening är det angeläget att på detta sätt närmare kontakter i fasta former skapas med grupper som i dag i allmänhet är svagt företrädda i de kommunala nämnderna. När handikappråd och pensionärsråd inrättas, är det väsentligt att verksamheten utvecklas och att råden ges meningsfulla och konkreta uppgifter, t. ex. som remiss- och förslagsinstanser. I likhet med Landstingsförbundet anser jag emellertid att man bör iaktta viss återhållsamhet när det gäller att inrätta samrådsorgan på nya områden, eftersom andra mera flexibla kontaktformer kan vara väl så lämpliga.

I likhet med utredningen finner jag det även angeläget att folkrörelsernas kontaktskapande verksamhet bland s. k. resurssvaga grupper stimuleras. Erfarenheterna visar att folkrörelser som har engagerat sig i uppsökande verksamhet gentemot invandrare, handikappade och socialt isolerade har nått värdefulla resultat.

Oavsett vilka former av kontakter som utvecklas mellan de kommunala organen och folkrörelserna är det enligt min mening väsentligt att den fria självständiga roll som folkrörelserna har i vårt land kan behållas.

Inom regeringens kansli pågår därför sedan år 1975 ett övergripande översynsarbete angående relationerna mellan samhället och folkrörelserna. Detta arbete som har kommit till stånd på initiativ av och under medverkan från folkrörelserna syftar till att undersöka möjligheter att vidga området för folkrörelseverksamhet. Som en självklar förutsättning gäller att folkrörelserna nu liksom tidigare står fria och självständiga gentemot samhällets organ.

12.7.3 Lokala organ

En väg att bredda kontaktytorna mellan kommunerna och kommuninvånarna är att ändra den kommunala organisationen. Enligt kommunallagarna är det möjligt att tillskapa vissa typer av lokala organ. I flera kommuner har också pågått försöksverksamhet med både styrelser för kommunala institutioner och kommundelsorgan med bredare verksamhetsområden. De senare brukar ofta kallas kommundelsråd eller lokala råd. Till deras uppgifter kan höra t. ex. att hålla kontakt med invånarna i en del av kommunen, att förmedla information till och från invånarna, att göra framställningar hos kommunstyrelsen och andra kommunala organ samt att avge yttranden i frågor som hänskjuts till dem.

Som huvudprincip gäller enligt kommunallagarna att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. För varje förvaltningsområde skall det i princip finnas ett enda förvaltningsorgan för hela kommunen. Denna huvudregel innebär att nämnderna var och en inom sitt uppgiftsområde skall ansvara för förvaltning och verkställighet. Detta medför att förvaltning och verkställighet i ett och samma ärende måste ligga hos en nämnd och att de inte kan fördelas mellan flera (principen om "det odelade ansvaret"). För den specialreglerade förvaltningen följer principen att det för varje förvaltningsområde skall finnas bara ett förvaltningsorgan oftast av resp. författning. Principen anses gälla även för de kommunallagsreglerade nämnderna. Lokala organ med förvaltande och verkställande uppgifter kan alltså i princip inte inrättas. Lokala organ kan däremot inrättas för beredande och rådgivande uppgifter. Det finns inte heller något hinder mot att lokala nämnder inrättas för förvaltningen och driften av en viss anläggning, t. ex. en idrottsanläggning eller ett filialbibliotek. Institutionsstyrelserna är alltså att betrakta som kommunala nämnder, medan övergripande kommundelsorgan i princip inte kan ges ställning av nämnd.

Ett undantag från de nyss redovisade principerna utgör de sociala distriktsnämnderna. De avgör enligt 9 § lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m., var och en inom sitt distrikt, ärenden som avser vård, behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person.

Demokratiutredningen anser att den försöksverksamhet med lokala organ som har påbörjats i kommunerna bör fortsätta. Utredningen uppehåller sig särskilt vid två typer av lokala organ, dels övergripande kommundelsorgan, dels styrelser vid kommunala institutioner.

Jag delar i likhet med en bred majoritet av remissinstanserna utredningens uppfattning att kommunernas försök med lokala organ bör fortsätta. Erfarenheterna av de lokala organ som hittills har förekommit är enligt utredningens undersökningar inte så entydiga att några definitiva slutsatser kan dras av dem. Enligt min mening talar övervägande skäl för att kommunerna ges så stor frihet som möjligt att pröva olika typer av lokala organ, eftersom förutsättningarna lokalt skiljer sig åt väsentligt.

Övergripande kommundelsorgan

Demokratiutredningen föreslår att kommundelsorganen skall vara frivilliga och att kommunerna själva skall få bestämma arbetsformerna för organen. Enligt utredningen framstår det som önskvärt att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt själva får bestämma om arbetsuppgifter, områdesindelning, antal ledamöter osv. Utredningen anser att kommundelsorganen bör ges ökade uppgifter och utökade lokala resurser i förhållande till vad som hittills vanligen har varit fallet. Kommunerna bör ges rätt att ange i reglemente att kommundelsorganen skall kunna anhängiggöra frågor i kommunfullmäktige. Ledamöterna bör enligt utredningen liksom hittills väljas genom indirekta val av kommunfullmäktige. Vidare rekommenderar utredningen att kommunerna i reglemente anger att yttrande från kommundelsorganen skall inhämtas i vissa frågor och bör inhämtas i andra. Utredningen rekommenderar också att kommundelsorganen utarbetar kommundelsrapporter varje år.

Föreskrifter om kommundelsorganens uppgifter och arbetsformer kan enligt kommunallagsutredningen ges av kommunerna själva i reglementen. Inte heller demokratiutredningens förslag att kommundelsorganen skall ges intitiativrätt hos kommunfullmäktige kräver enligt kommunallagsutredningen lagstiftning. Föreskrift om initiativrätt kan tas in i fullmäktiges arbetsordning. Utredningen föreslår däremot en bestämmelse om att kommunfullmäktige kan tillsätta särskilda organ som har till uppgift att företräda invånarna i en del av kommunen i angelägenheter som rör kommundelen. Kommunallagsutredningen föreslår också särskilda bestämmelser om att ledamöterna i kommundelsorganen skall kunna väljas proportionellt och om att ersättning skall kunna utgå till sådan ledamot.

Praktiskt taget alla remissinstanser instämmer i demokratiutredningens mening att kommundelsorganen bör vara frivilliga och att kommunerna själva bör bestämma arbetsformerna. Remissbilden i övrigt är mer splittrad än i flertalet andra frågor som utredningen behandlar. Flertalet remissinstanser tillstyrker fortsatt försöksverksamhet men i övrigt delar sig remissopinionen.

En relativt stor grupp remissinstanser redovisar en mycket tveksam inställning till kommundelsorganen. Sammanlagt ett tjugotal remissinstanser avstyrker utredningens förslag om fortsatt försöksverksamhet.

Vissa av de remissinstanser – främst kommuner – som är tveksamma till kommundelsorganen anser att de uppgifter som dessa organ skulle kunna ha i stället bör handhas av de lokala partiföreningarna. Lokala organ kan enligt dessa remissinstanser splittra den politiska ledningen och förstärka motsättningarna mellan olika kommundelar.

Flera mindre och medelstora kommuner anser att kommundelsorgan kan vara lämpliga i kommuner med stor yta eller stor befolkning men att det för deras egen del knappast är aktuellt att inrätta sådana organ. En annan grupp kommuner som ställer sig tveksamma till kommundelsorganen gör

det framför allt av effektivitetsskäl. En sådan organisation leder till en ökad belastning på förvaltningen och medför risk för byråkrati och förseningar i ärendehandläggningen, menar man.

Svenska kommunförbundet understryker frivilliglinjen beträffande lokala organ. Förbundet pekar på erfarenheterna av de kommundelsorgan som hittills har inrättats och framhåller att kommundelsorganen har haft obetydliga kontakter med politiska partier, övriga folkrörelser och organisationer. Kommundelsorgan som fungerar vid sidan av de opinionsbildande organisationer som har att ta ett samlat ansvar för hela kommunområdet kan enligt förbundet bli mer till skada än till nytta vid uppbyggandet av en fungerande kommunal demokrati.

En relativt stor grupp remissinstanser förordar att kommundelsorganen ges förvaltande uppgifter. Vanligen berörs emellertid inte i dessa remissvar vilken typ av uppgifter som avses. I något fall anges att kommundelsorganen bör kunna tilldelas uppdrag av "förvaltningsmässig" art från både fullmäktige och nämnder. Flera av dessa remissinstanser berör även sättet för val av ledamöter i kommundelsorganen. Den vanligaste uppfattningen är att kommundelsorganen bör avspegla den politiska strukturen i de olika kommundelarna. På sikt bör kommunerna ges rätt att anordna direktval till kommundelsorganen, anser dessa remissinstanser i allmänhet. Några remissinstanser anser emellertid att kommundelsorganen redan nu bör kunna väljas i direkta val. I något fall förordar man försöksverksamhet med direktval.

För egen del vill jag anföra följande.

Försöksverksamhet med kommundelsorgan har förekommit i några få kommuner under de senaste åren. Enligt de utvärderingar som har skett är erfarenheterna blandade. Två kommuner, Luleå och Nässjö, har avvecklat organen beroende på bristande aktivitet. Samtidigt har emellertid andra kommuner inrättat lokala organ av övergripande karaktär. Sammantaget kan konstateras att kommundelsorganens verksamhet har varierat i hög grad. Kontakter med allmänheten har i regel varit svåra att etablera. Ledamöterna i kommundelsorganen nomineras av de politiska partierna, men i den löpande verksamheten har relationerna till partierna i regel varit outvecklade. Kontakter med folkrörelserna och organisationerna på kommundelsnivå har i regel inte förekommit. I flera fall har kommundelsorganen inte riktigt funnit sina arbetsformer. Det bör emellertid observeras att erfarenheterna avser endast fem kommuner med tillsammans omkring 25 lokala organ. Vissa tecken tyder på att man i några kommuner som senare har inrättat kommundelsorgan kan vänta sig mera positiva erfarenheter.

Det är mot bakgrund av dessa erfarenheter inte förvånande att remissinstansernas uppfattning om värdet av kommundelsorganen går starkt isär. Även jag finner det i dagens läge osäkert om övergripande lokala organ av detta slag kommer att bli ett bestående inslag i den kommunala demokratin. Svårigheterna med denna typ av organ framstår som betydande.

Det förefaller finnas en risk, dels för att verksamheten kommer i konflikt med partiernas och övriga folkrörelsers verksamhet, dels för att kommundelsorganen inte kan naturligt inordnas i den kommunala organisationen.

I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser är jag emellertid positiv till fortsatt försöksverksamhet i kommuner där man så önskar. Detta motiveras inte minst av att verksamheten hittills har bedrivits under relativt kort tid. Som demokratiutredningen visar har man i flertalet fall inte i så hög grad utnyttjat de möjligheter som redan finns att ge kommundelsorganen arbetsuppgifter som t. ex. remissinstanser. Utredningen har med utgångspunkt bl. a. från erfarenheterna med s. k. bydelsutvalg i Oslo anvisat arbetsuppgifter av rådgivande och informerande karaktär som skulle kunna prövas.

För egen del finner jag det naturligt att kommunerna försöker utvinna de erfarenheter som är möjliga inom ramen för gällande kommunallagar, innan man diskuterar mera genomgripande förändringar av den kommunala förvaltningsorganisationen. Jag anser således att det inte finns grund för att ändra på den huvudregel för den kommunala förvaltningen som innebär att det för varje förvaltningsområde skall finnas bara ett enda förvaltningsorgan för hela kommunen. Som utredningen har visat är det utomordentligt svårt att efter några principiella grunder överföra viss typ av förvaltnings- eller verkställighetsuppgift från nämnd till kommundelsorgan. De remissinstanser som förordar att så skall kunna ske har inte heller preciserat sig på den punkten. Kommundelsorganen kommer således enligt mitt förslag inte att bli att betrakta som kommunala nämnder.

I likhet med utredningen finner jag det inte heller sannolikt att det skulle vara lämpligt att medge s. k. lokal delegation från nämnd till kommundelsorgan i frågor som i dag kan delegeras från kommunala nämnder till förtroendevalda eller tjänstemän. Syftet med delegationsinstitutet är närmast att man skall få till stånd en smidigare beslutsordning genom att löpande rutinärenden inte behöver behandlas i nämnden. De ärenden i vilka nämnds beslutanderätt brukar delegeras är ofta av den arten att de inte kan avgränsas geografiskt.

I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser anser jag att kommundelsorganen skall väljas av fullmäktige. Direktval ställer nämligen stora krav på likformighet. Antalet ledamöter måste relateras till invånarantal. De lokala områdena måste anpassas till valkretsar och valdistrikt. Det innebär förhållandevis stora områden som sannolikt, i likhet med den ordning som gäller i dag, måste fastställas av statliga myndigheter. Direktval förutsätter vidare valregler som i detalj reglerar bl. a. valförfarandet och valtekniken. Som utredningen har visat är det därför inte möjligt att förena principen om direktval med önskemålet att kommundelsorganen skall vara fakultativa och att kommunerna själva skall få bestämma den geografiska avgränsningen för deras verksamhet.

I princip uppstår samma svårigheter om man i ett system med indirekta

val önskar en ordning som innebär att ledamöterna i kommundelsorganen skall väljas efter partifördelningen i viss kommundel. Även i detta fall krävs en betydande likformighet beträffande områdesindelningen, dvs. områdesgränserna måste anpassas efter bestämda principer. Detta strider mot önskemålet att kommunerna skall ges valfrihet i valet av områdesindelning. Enligt nuvarande ordning kan minoriteten i kommunfullmäktige avstå från att begära att den proportionella valmetoden skall användas vid val av ledamöter i nämnder och beredningar. Partierna kan i stället komma överens om vilken politisk sammansättning en viss nämnd eller beredning skall ha, varefter valet kan förrättas i enlighet härmed.

Enligt min mening bör proportionella val till kommundelsorganen kunna begäras. Ledamöterna i kommundelsorganen bör också, liksom nämndledamöterna, kunna få arvode och ersättning för kostnader. Till kommundelsorganens uppgifter hör ofta att avge remissyttranden och att på annat sätt delta i beredningen av ärenden som handläggs av kommunfullmäktige. När så är fallet, är de att betrakta som beredningar. Det innebär bl. a. att bestämmelserna i kommunallagarna om proportionella val och ersättning är tillämpliga (22 och 28 §§ KL, 23 och 29 §§ KLS). Vidare kan enligt 23 § KL interpellation ställas till ordföranden i beredning. Att interpellation kan ställas till ordföranden i kommundelsorgan innebär enligt min mening inte någon olägenhet. Bestämmelser om det s. k. beredningstvånget finns i 19 § KL och 20 § KLS. Dessa bestämmelser innebär bl. a. att de ärenden som skall avgöras av den beslutande församlingen skall vara beredda av den nämnd eller beredning dir ärendet efter sin beskaffenhet hör. Ärende som har beretts på annat sätt får inte avgöras, innan nämnden eller beredningen har fått tillfälle att yttra sig. Dessa bestämmelser blir också tillämpliga på kommundelsorgan i den mån de har till uppgift att bereda ärenden som skall avgöras av fullmäktige.

Det ankommer på kommunfullmäktige att meddela föreskrifter om kommundelsorganens uppgifter och arbetsformer samt om antalet ledamöter, mandattid m. m. När det sker, kan kommundelsorganens uppgifter som beredningsorgan avgränsas så att bestämmelserna om beredningstvånget blir tillämpliga bara i den utsträckning som anses önskvärt. Det kan ske t. ex. genom föreskrifter som innebär att ett kommundelsorgan skall delta i beredningsarbetet bara i vissa särskilt angivna ärenden eller bara när exempelvis kommunstyrelsen bestämmer att yttrande från kommundelsorganet skall inhämtas. Förvaltningsuppgifter kan, som framgår av vad jag förut har anfört, inte lämnas till kommundelsorgan. Kommunfullmäktige skall enligt 18 § KL och 19 § KLS meddela beslut bl. a. i fråga som har väckts genom framställning av kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd eller genom motion av fullmäktig. I speicalmotiveringen kommer jag att förorda en bestämmelse som ger fullmäktige viss möjlighet att föreskriva att förslag från kommundelsorgan skall tas upp till behandling.

På grund av vad jag nu har anfört finner jag att några särskilda bestämmelser i lag inte behövs för kommundelsorganens del.

Lokala styrelser vid kommunala institutioner

Enligt kommunallagarna föreligger inga hinder mot att lokala nämnder inrättas för att ansvara för förvaltning och drift av särskilda anläggningar eller institutioner. I regel finns det inte heller i specialförfattningarna något hinder mot att sådana nämnder inrättas. Bestämmelser som förutsätter att sådana organ kan inrättas finns också i vissa specialförfattningar. Lokala organ av detta slag kan inrättas för ungdomsgård, ålderdomshem, fritidsanläggning m. m. En sådan institutionsstyrelse får inte ägna sig åt verksamhet som ankommer på annan nämnd. Om man t. ex. inrättar en särskild styrelse för en viss fritidsanläggning, innebär det att fritidsnämndens verksamhetsområde begränsas. Förvaltningen av anläggningen flyttas från fritidsnämnden till den särskilda styrelsen och fritidsnämnden kan inte ges en överordnad ställning i förhållande till institutionsstyrelsen.

F. n. prövas institutionsstyrelser i ett antal kommuner. Styrelserna har ansvaret för de förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som kommunfullmäktige överlämnar till dem. Av reglementena för styrelserna framgår att de dessutom har till uppgift att hålla kontakt med kommunens invånare och att samråda med organisationer och andra intressenter som berörs av verksamheten. Vanligt är också att de fungerar som remissinstanser i ärenden som berör institutionen, utarbetar budgetförslag inom sitt verksamhetsområde och upprättar årsberättelse för verksamheten.

Demokratiutredningen föreslår att kommunerna och landstingskommunerna även framdeles skall kunna inrätta lokalstyrelser vid kommunala institutioner. Dessa skall enligt utredningen ha ansvaret för skötseln av institutionen och utgöra en kontaktlänk mellan medborgarna och den kommunala verksamheten. Utredningen anser att lokala styrelser som består enbart av förtroendevalda och som väljs av fullmäktige överensstämmer bäst med traditionella kommunaldemokratiska principer. Utredningen förordar därför ytterligare försök i kommunerna med lokala styrelser. Samtidigt konstaterar utredningen att frågan om de anställdas ställning kommer att prövas i utredningens fortsatta arbete. Därvid kommer även att övervägas s. k. blandade organ, dvs. organ där såväl förtroendevalda som företrädare för de anställda är ledamöter.

Flertalet remissinstanser tillstyrker fortsatt försöksverksamhet enligt utredningens förslag. Motivet är i allmänhet att man finner det önskvärt att öka antalet förtroendeuppdrag. Många av de remissinstanser som tillstyrker ger dock uttryck för tveksamhet. De anför bl. a. att det finns risk för splittring av den kommunala förvaltningen med minskad effektivitet som följd. Många remissinstanser pekar på att det bl. a. vid budgetbehandlingen kan bli svårt att skilja mellan institutionsstyrelsens och facknämndens kompetens. Ett annat skäl för tveksamheten är att ansvarsområdet för institutionsstyrelserna kan bli alltför litet för att förtroendeuppdragen som ledamöter i styrelserna skall bli meningsfulla. Vidare anför många remissinstanser att de anställdas och nyttjarnas roll är ofullständigt utredd.

Flertalet remissinstanser accepterar utredningens förslag att institutionsstyrelsernas ledamöter skall vara förtroendevalda som väljs av fullmäktige. Men flera remissinstanser diskuterar andra modeller främst sådana där de anställda och nyttjarna är representerade i institutionsstyrelserna. De fackliga organisationerna LO, SACO/SR och TCO understryker sambandet mellan institutionsstyrelserna och frågan om de kommunalanställdas medbestämmanderätt. Svenska kommunalarbetareförbundet anser att det inte finns något behov av ytterligare en politisk nivå i kommunerna.

För egen del vill jag anföra följande.

Försöksverksamhet med institutionsstyrelser vid kommunala institutioner påbörjades i ett antal kommuner främst under år 1974. Under försöksverksamhetens gång har utredningen fortlöpande samlat in de erfarenheter som har kommit fram. Jag anser i likhet med utredningen att det ännu är för tidigt att dra några definitiva slutsatser av verksamheten i de lokala styrelserna. Det bör emellertid noteras att flera positiva erfarenheter har redovisats i de kommuner där försöksverksamhet har pågått någon tid. Intresset från ledamöterna har varit stort. Närvaron har varit hög och aktiviteten vid sammanträdena god. De svårigheter som har redovisats har framför allt gällt frågan hur de anställdas synpunkter skall kunna komma fram. I något fall har viss tveksamhet anmälts från personalens sida. Man har ansett att de frågor som diskuteras i styrelserna är av sådan karaktär att företrädare för personalen borde få delta i både överläggningarna och besluten i institutionsstyrelserna.

För egen del anser jag att det finns ett stort behov av olika åtgärder som underlättar för kommuninvånarna att engagera sig i den kommunala verksamheten. Lokala styrelser för kommunala institutioner kan göra det möjligt för många kommuninvånare att medverka och ta ett eget ansvar för frågor som berör dem. Styrelserna kan bli en kontaktlänk mellan institutionerna och nyttjarna. Jag delar emellertid uppfattningen att institutionsstyrelserna kan ge upphov till många svårigheter av administrativ och organisatorisk natur.

I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser anser jag det därför vara värdefullt att kommuner och även landstingskommuner bedriver fortsatta försök med s. k. lokala institutionsstyrelser. Jag delar utredningens uppfattning att styrelser som består av enbart förtroendevalda stämmer bäst överens med den representativa demokratins principer. Denna modell innebär att styrelserna blir att betrakta som fakultativa kommunala nämnder. Försök med sådana lokala institutionsstyrelser förutsätter därför inte några lagstiftningsåtgärder.

Samtidigt framstår det, som flera remissinstanser påpekar, som angeläget att de anställdas roll i detta sammanhang klarläggs. Detta problem hänger samman med den principiella frågan hur formerna för de anställdas inflytande skall utvecklas. Denna mera vidsträckta fråga har ett samband dels med den reform av arbetsrättslagstiftningen som föreslås i prop.

1975/76:105, dels med demokratiutredningens uppdrag att utreda frågan om inrättande av s. k. partssammansatta organ med företrädare för de anställda samt för de kommunala arbetsgivarna. Resultatet av utredningsuppdraget torde komma att föreligga i slutet av detta år.

Jag delar även uppfattningen att de kommunala nyttjarnas intressen kommer in i bilden i detta sammanhang. I allmänhet förefaller det rimligt att nyttjarintressen representeras genom de kommunalt förtroendevalda. Jag anser dock att frågor som rör ledningen av skolan har en speciell karaktär med hänsyn till önskemålet att bereda eleverna ökat inflytande. Som framgår av propositionen om Skolans inre arbete (prop. 1975:39) är det motiverat att eleverna får en stark representation i ett framtida ledningsorgan i skolan. Enligt nämnda proposition avser regeringen att lägga fram förslag på denna punkt inom sådan tid att ledningsorgan kan inrättas fr. o. m. läsåret 1977/78, om riksdagen beslutar det.

12.7.4 Omröstningar och opinionsundersökningar

Den tredje vägen till vidgat inflytande för kommuninvånarna som utredningen behandlar är omröstningar och opinionsundersökningar. Kommunallagarna innehåller inte några bestämmelser om kommunal folkomröstning. Det är självfallet inte förbjudet att anordna en opinionsundersökning i form av urvalsundersökning eller att sända ut frågeformulär med svarsalternativ till invånarna i en del av kommunen eller landstingskommunen. Vid ett omröstningsförfarande vänder sig kommunen eller landstingskommunen samtidigt till alla invånarna för att få en opinionsyttring. Enligt rättspraxis är ett kommunalt beslut om en sådan omröstning olagligt, åtminstone om valnämnden avses medverka. Däremot finns det inga formella hinder mot att de partier som är representerade i fullmäktige anordnar en "allmän opinionsundersökning" genom en särskild valkommitté.

Utredningen har bl. a. övervägt om formerna för sådana omröstningar och undersökningar bör regleras. Enligt utredningen är allmänna omröstningar och liknande beredningsformer, om de förekommer ofta, svåra att förena med kravet på en fungerande representativ styrelseform för kommunerna och landstingskommunerna. Utredningens material ger inte vid handen att det finns någon utbredd opinion för att kommunala folkomröstningar skall kunna anordnas.

Enligt utredningens mening bör man i första hand pröva de övriga åtgärder som utredningen föreslår, innan man i kommunerna och landstingskommunerna överväger beredningsformer liknande folkomröstningar. Utredningen föreslår därför inte något lagreglerat institut för kommunal folkomröstning.

För att oklarhet om rättsläget beträffande opinionsundersökningar skall kunna undvikas bör det dock enligt utredningen i lag anges att fullmäktige resp. landstinget får anlita sådana beredningsformer. Utredningen föreslår

därför en bestämmelse som innebär att fullmäktige och landsting som ett led i beredningen av ett ärende får inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstingskommunen. Enligt förslaget skall valnämnden kunna anlitas, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras av detta.

Den övervägande delen av remissinstanserna delar utredningens negativa inställning till omröstningar. En rad principiella och praktiska skäl anförs mot att omröstningar och opinionsundersökningar blir ett vanligt inslag i den demokratiska processen. Alla remissinstanser, som yttrar sig på denna punkt, delar utredningens mening att andra åtgärder som utredningen föreslår bör prövas i första hand i syfte att skapa ett bredare intresse och engagemang hos medborgarna för de kommunala frågorna. Flertalet remissinstanser accepterar den lagbestämmelse som utredningen föreslår. Omkring 25 remissinstanser avstyrker emellertid författningsförslaget. Till dessa remissinstanser hör Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

Ett par remissinstanser anser att en minoritet i fullmäktige eller de rösträttigade invånarna i en kommundel bör kunna kräva att omröstning anordnas. Stockholms kommun anser att landstinget inte bör få anlita valnämnden utan kommunfullmäktiges medgivande. Ekerö kommun anser att landstinget skall stå för valnämndens kostnader, om landstinget anlitar nämnden i samband med en opinionsundersökning.

Flera av de remissinstanser som avstyrker utredningens författningsförslag anser att bl. a. remissförfarande, offentliga möten, partiaktiviteter är lämpliga alternativ till omröstningar och opinionsundersökningar. De båda kommunförbunden anser att den bestämmelse som utredningen föreslår inte svarar mot något reellt behov.

Även jag anser att starka invändningar kan resas mot kommunala folkomröstningar i olika former. Det vore alltså betänkligt om sådana undersökningar skulle bli ett vanligt inslag i den demokratiska processen. Om det skulle bli regel att separata allmänna omröstningar anordnades i t. ex. frågor som rör den fysiska planeringen, skulle en långsiktig kommunal planering avsevärt försvåras. I regel torde det innebära stora svårigheter att utforma de frågor som omröstningen skall avse på ett lämpligt sätt. Av utredningens beräkningar framgår också att kostnaderna för omröstningar som gäller alla kommunmedlemmarna skulle bli avsevärda.

Jag delar därför utredningens och remissinstansernas mening att man i första hand bör pröva de övriga åtgärder som utredningen föreslår i syfte att åstadkomma en vidgad medverkan från kommuninvånarnas sida i den kommunala verksamheten. Som jag har anfört i det föregående är bl. a. åtgärder för att underlätta partiernas och övriga folkrörelsers verksamhet en väg som stämmer bättre överens med den representativa demokratins principer.

Olika former av omröstningar och opinionsundersökningar har förekommit i några fall. Det har därvid visat sig att rättsläget f. n. inte är helt klart. Ett beslut av en kommuns fullmäktige att anordna en rådgivande

omröstning eller opinionsundersökning i valnämndens regi torde inte vara lagligt, medan en opinionsundersökning av i stort sett samma karaktär som handhas av en särskild kommitté inte möter några rättsliga hinder.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag i likhet med utredningen och praktiskt taget alla remissinstanserna att det inte är lämpligt att införa ett författningsreglerat folkomröstningsinstitut för kommunerna och landstingskommunerna. En sådan lagstiftningsåtgärd skulle innebära att omröstningen som beredningsform betonades särskilt. Däremot vill jag förorda en bestämmelse som klargör att hinder inte möter mot att kommunerna och landstingskommunerna, som ett led i beredningen av ett ärende som skall avgöras av fullmäktige resp. landstinget, inhämtar synpunkter från kommuninvånarna. Jag vill emellertid inte förordna en bestämmelse som gör det möjligt att anlita valnämnden i samband med sådana opinionsundersökningar. Detta ställningstagande ligger i linje med de kritiska synpunkter som jag i det föregående har redovisat i fråga om undersökningar som kan liknas vid regelrätta omröstningar.

Den bestämmelse som jag således föreslår täcker olika typer av opinionsundersökningar. Det synes inte nödvändigt att närmare reglera förfarandet i samband med sådana undersökningar. Beslut att denna beredningsform skall användas bör enligt min mening få fattas endast om det är förankrat hos majoriteten inom fullmäktige resp. landstinget. Det bör föreskrivas att beslutanderätten ankommer på kommunfullmäktige resp. landstinget. Härigenom understryks också att beslut om opinionsundersökningar inte bör ingå som ett normalt led i beredningsprocessen. Enligt min mening bör denna möjlighet utnyttjas endast i sällsynta undantagsfall.

12.8 Kommunägda företag

12.8.1 Allmänna synpunkter

År 1974 fanns omkring 1 300 företag som helt eller till övervägande del ägdes av kommun eller landstingskommun. De dominerande företagsformerna var aktiebolag, stiftelse och ekonomisk förening. Anledningen till att företagsformen väljs är i regel att den betraktas som effektivast när det gäller verksamhet med ett starkt inslag av affärsdrift. Verksamhet i företagsform innebär emellertid nackdelar från kommunaldemokratisk synpunkt. Bestämmelserna om allmänna handlingar är inte tillämpliga. Beslutanderätten i företagen utövas av företagens styrelser och övriga organ. Över dem kan kommunfullmäktige resp. landstinget inte utöva samma inflytande som över nämnder och förvaltningar. Med hänsyn till detta förordar demokratiutredningen att företagsformen används i begränsad utsträckning. Remissinstanserna delar utredningens uppfattning.

För egen del anser jag att det är angeläget att de förtroendevalda och övriga kommuninvånare i så stor utsträckning som möjligt ges insyn och

inflytande över den verksamhet som kommunen resp. landstingskommunen driver. Som utredningen anför kan dock företagsformen vara lämplig vid t. ex. samarbete mellan flera kommuner eller mellan kommuner och landstingskommuner. Motivet för att företagsformen används har framför allt varit intresset av att i verksamhet med starkt affärsmässigt inslag kunna fatta beslut och utnyttja kreditmarknaden på samma sätt som inom konkurrerande privata företag. En avvägning måste enligt min mening i varje särskilt fall göras mellan de fördelar från bl. a. effektivitetssynpunkt som företagsformen kan erbjuda samt de förtroendevaldas och övriga kommuninvånares krav på insyn och inflytande. Dessa krav kan endast till en viss gräns tillgodoses när verksamheten drivs i företagsform. Företagsformer som aktiebolag och stiftelser är inte anpassade till de speciella krav som ställs på offentlig verksamhet. Kraven på insyn och inflytande bör emellertid enligt min mening kunna drivas längre än vad som i allmänhet har skett.

Vissa remissinstanser förordar att en ny företagsform som är bättre anpassad till de villkor som gäller för kommunal verksamhet skapas. För egen del anser jag att möjligheterna att anpassa de nuvarande företagsformerna till de demokratiska kraven först bör prövas. Det förslag i fråga om sättet för val av styrelseledamöter och revisorer i företagen som läggs fram i det följande bör på ett verksamt sätt kunna bidra till större insyn och inflytande för de förtroendevalda.

Demokratiutredningen konstaterar att det är möjligt att utan lagändringar vidta omfattande åtgärder för att öka kommunfullmäktiges och landstingets möjligheter att följa verksamheten i företagen och att ange riktlinjer för denna. Dessa åtgärder förutsätter i regel föreskrifter i bolagsordning eller, när det gäller stiftelse, i dess stadgar.

Utredningen rekommenderar bl. a. att det i bolagsordning eller stadgar för stiftelse anges att vissa åtgärder inte får vidtas utan kommunfullmäktiges resp. landstingets godkännande och att revisionsberättelsen överlämnas till fullmäktige resp. landstinget för kännedom. I fråga om aktiebolag rekommenderar utredningen att kommunens eller landstingskommunens ombud vid bolagsstämma väljs av fullmäktige resp. landstinget, att kommunstyrelsen utarbetar skriftlig instruktion för ombuden och att ledamöterna i fullmäktige resp. landstinget ges rätt att närvara vid bolagsstämman.

Kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet bör enligt utredningen vara det organ som i första hand har ansvaret för tillsynen över de kommunägda företagen. Föreskrift härom bör tas in i bolagsordning resp. stadgar för stiftelse. Det kan också vara lämpligt att i bolagsordning resp. stadgar för stiftelse föreskriva att företagets handlingar skall vara offentliga. Andra åtgärder som enligt utredningen kan vara lämpliga är att anordna informationssammanträden för ledamöterna i fullmäktige resp. landstinget och att företagens verksamhetsberättelser årligen anmäls som ett särskilt ärende i fullmäktige resp. landstinget.

Demokratiutredningens rekommendationer om åtgärder för att öka in-

synen i företagen och för att förbättra fullmäktiges resp. landstingets möjligheter till styrning har genomgående bemötts positivt av remissinstanserna. Jag finner inte anledning att för egen del gå närmare in på utredningens rekommendationer. Det kan emellertid konstateras att det finns goda möjligheter att utan lagstiftningsåtgärder öka insynen i och inflytandet över kommunal verksamhet som drivs i företagsform. Enligt min mening bör utredningens rekommendationer kunna utgöra en lämplig utgångspunkt för kommunernas och landstingskommunernas överväganden om vilka krav på insyn och inflytande som bör ställas upp när det gäller de egna företagen.

På samma sätt som i fråga om annan verksamhet behövs ofta aktiva informationsinsatser från företagen för att skapa intresse och debatt. Jag vill därför framhålla betydelsen av att företagens planer och redovisningar görs översiktliga och lätt tillgängliga för förtroendevalda och allmänhet. Ett positivt inslag i kontakten mellan företagen och de som utnyttjar företagens tjänster är de möten, samrådsgrupper m. m. som har blivit allt vanligare. I detta sammanhang har de förtroendevalda i företagens styrelser en viktig uppgift att fylla.

Utredningen anser att en vidsträckt offentlighet är önskvärd i fråga om handlingar hos kommunägda företag. Den har emellertid inte funnit det möjligt att lägga fram något förslag till föreskrifter härom.

I stället föreslår utredningen att frågan om en vidgad tillämpning av offentlighetsprincipen utreds särskilt och att det därvid övervägs hur denna princip skall kunna göras tillgänglig i fråga om kommunägda företag. I prop. 1975/76:160 Nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet (s. 74) anför chefen för justitiedepartementet att han ämnar begära regeringens bemyndigande att tillkalla en sådan utredning.

12.8.2 Val av styrelseledamöter och revisorer

Enligt den aktiebolagslag (1975:1385) som träder i kraft den 1 januari 1977 väljs aktiebolags styrelse av bolagsstämman, om det inte är föreskrivet i bolagsordningen att en eller flera styrelseledamöter skall utses på annat sätt (8 kap. 1 §). Hinder föreligger alltså inte – till skillnad mot vad som är fallet enligt den nuvarande aktiebolagslagen – mot att det i bolagsordningen föreskrivs att samtliga styrelseledamöter skall utses på annat sätt än av bolagsstämman. Minst en av revisorerna skall dock även enligt den nya lagen väljas av bolagsstämman. I stadgar för ekonomisk förening kan enligt 21 och 45 §§ lagen (1951:308) om ekonomisk förening föreskrivas att samtliga eller vissa styrelseledamöter och revisorer skall väljas på annat sätt än genom val på föreningsstämma. Lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser innehåller inga bestämmelser som hindrar att det i stadgarna för en stiftelse föreskrivs att styrelseledamöterna skall utses av kommun eller landstingskommun.

För att kommunfullmäktiges resp. landstingets möjligheter till insyn i

och ledning av verksamhet som drivs i företagsform skall öka föreslår demokratiutredningen att kommunerna och landstingskommunerna skall ges rätt att utse alla styrelseledamöter och revisorer i företag som ägs av kommun eller landstingskommun. Valen skall ankomma på kommunfullmäktige resp. landstinget. Vidare föreslår utredningen att det i lag föreskrivs att den proportionella valmetoden skall kunna tillämpas. I fråga om företag som kommun eller landstingskommun äger tillsammans med annan kommun eller landstingskommun eller tillsammans med enskild föreslås motsvarande ordning.

Kommunallagsutredningen konstaterar att lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. kan göras tillämplig på sådana val av styrelseledamöter och revisorer i kommunala företag som kommunfullmäktige eller landsting skall förrätta. Om en bestämmelse härom utformas så att proportionellt val skall kunna förekomma, när fullmäktige resp. landstinget skall förrätta valen, blir den proportionella metoden tillämplig även när funktionärer utses i privaträttsliga företag som inte i sin helhet ägs av kommunen eller landstingskommunen. Eftersom enligt 1944 års aktiebolagslag minst en styrelseledamot och en revisor måste utses på bolagsstämma, erhålls inte en helt proportionell fördelning genom en sådan bestämmelse, anför utredningen. Bestämmelser fordras därför också om att samtliga styrelseledamöter och revisorer skall utses i annan ordning än vad som anges i lagen och om att kommunfullmäktige resp. landstinget skall förrätta valen.

Demokratiutredningens förslag om principerna för val av styrelseledamöter m. fl. föranleder enligt kommunallagsutredningen en ganska omfattande författningsreglering om förhållanden i särskilda juridiska personer. Sådana bestämmelser får anses främmande för kommunallagen. Kommunallagsutredningen anser därför att de bör tas in i en särskild lag. Om det bedöms lämpligt, kan i kommunallag samtidigt tas in föreskrifter om att de val som kommunfullmäktige eller landsting förrättar av styrelseledamöter och revisorer i privaträttsliga företag skall kunna ske proportionellt.

Demokratiutredningens förslag i fråga om principerna för val av styrelseledamöter och revisorer i kommunala företag har inte föranlett någon kritik från remissinstanserna.

För egen del anser jag att det är naturligt att kommunen resp. landstingskommunen utser alla styrelseledamöter i helkommunala företag. I fråga om stiftelser och ekonomisk förening kan föreskrifter om en sådan ordning tas in i stadgarna. Motsvarande gäller i fråga om revisorer i stiftelser och ekonomiska föreningar. Efter den 1 januari 1977 blir det möjligt att i bolagsordning för aktiebolag föreskriva att samtliga styrelseledamöter i aktiebolag skall utses av kommun eller landstingskommun. Att minst en revisor alltjämt skall utses av bolagsstämman utgör enligt min mening ingen olägenhet från kommunaldemokratisk synpunkt.

Jag anser alltså att det inte behövs några särskilda föreskrifter i lag om

att styrelseledamöter och revisorer i företag som ägs av kommun eller landstingskommun skall utses av kommunen eller landstingskommunen. Däremot bör det föreskrivas att lagen om proportionellt valsätt är tillämplig på val av styrelseledamöter och revisorer. I det sammanhanget vill jag även understryka betydelsen av att antalet ledamöter i företagens styrelser sätts tillräckligt högt för att även mindre partier i kommunen resp. landstingskommunen skall bli representerade.

12.8.3 Interpellation

Interpellation i kommunfullmäktige skall avse ämne som tillhör kommunfullmäktiges handläggning (23 § KL, 24 § KLS). Med bestämmelsen förstås att interpellationsämnet skall falla såväl inom den allmänna kommunala kompetensen som inom ramen för de frågor vilka kan behandlas av kommunfullmäktige. Interpellation får således inte avse ämnen som klart faller utanför den kommunala kompetensen eller är av allmänpolitisk natur och inte heller frågor som nämnderna enligt särskilda författningar har att pröva utan att vara ansvariga för sina åtgärder inför kommunfullmäktige. Motsvarande gäller för interpellation i landsting (33 § LL).

Kommunalt bolag, stiftelse eller ekonomisk förening är ett självständigt, privaträttsligt rättssubjekt. Företagets organ är inte kommunala organ. Därigenom begränsas kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och övriga nämnders insyn, inflytande och kontroll över företagets verksamhet. De kan inte utkräva formellt ansvar av företagets funktionärer. Även möjligheten att ställa funktionärerna till svars genom interpellation är begränsad, eftersom dessa i denna egenskap inte är att betrakta som kommunala förtroendemän. Av den sysslomannaställning som styrelseledamöterna får anses inta i förhållande till företaget följer att de är skyldiga att iaktta tystlåtenhet med avseende på angelägenheter och förhållanden i företaget vilkas yppande kan medföra skada för företaget (prop. 1975:103 s. 377).

Demokratiutredningen utgår från att en betydande del av den verksamhet som kommunerna och landstingskommunerna driver i företagsform är av stort intresse för kommuninvånarna. Den anser därför att det är angeläget att det finns former som gör det möjligt att aktualisera även sådana frågor i de beslutande församlingarna. Utredningen noterar dock att detta problem hänger samman med frågan om offentlighet och sekretess. Handlingarna i företagen är inte offentliga och styrelseledamöterna i företagen har viss tystnadsplikt.

Utredningen anser emellertid att det är önskvärt att interpellationsrätten utvidgas utan att resultatet av en utredning om offentlighet och sekretess i kommunägda företag avvaktas. Interpellationsrätten bör anknytas till det övergripande ansvar för de kommunägda företagens verksamhet som kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet bör ha. Utredningen föreslår att interpellation skall kunna ställas i fråga om kommunens resp. lands-

tingskommunens roll i samband med sådant företags verksamhet. Detta bör gälla även i fråga om företag i vilka kommunen eller landstingskommunen endast är delägare. Denna tillsyn skall enligt utredningens mening gälla även företag som ägs av flera kommuner eller landstingskommuner eller av en kommun eller landstingskommun tillsammans med enskilda intressenter. Interpellation skall alltså även kunna ställas om kommunens eller landstingskommunens roll i dessa sammanhang.

Kommunallagsutredningen anför att de ekonomiska mellanhavanden som kommunen har med privaträttsliga företag får anses utgöra tillåtna interpellationsämnen. Om en interpellation knyter an till instruktion för ombud på bolagsstämma eller föreskriven inspektionsrätt, kan dess laglighet inte heller sättas i fråga. Detsamma kan även gälla när kommunstyrelsen eller annan nämnd har ålagts att följa verksamheten i de kommunala företagen. Utredningen konstaterar att interpellation om förhållanden som rör kommunala företag redan enligt gällande rätt är möjlig i tämligen stor utsträckning.

För att verksamheten i privaträttsliga kommunala företag skall bli åtkomlig för interpellation i större utsträckning än f. n. behövs enligt kommunallagsutredningen uttryckliga bestämmelser. Utredningen föreslår en föreskrift om att interpellation om förhållanden i privaträttsliga kommunala företag är tillåten, i den mån bestämmelser i författning inte hindrar det.

Demokratiutredningens förslag att även förhållanden i företag som en kommun eller en landstingskommun äger tillsammans med en annan kommun eller landstingskommun eller tillsammans med enskild skall kunna bli föremål för interpellation är enligt kommunallagsutredningen förenat med särskilda svårigheter. Funktionärer i bolag och andra särskilda juridiska personer har viss tystnadsplikt. Om företagets interna förhållanden röjs, kan det medföra konflikter. Mot den bakgrunden anser kommunallagsutredningen att interpellationsområdet i avvaktan på en utredning om offentlighet och sekretess inom statliga och kommunala företags verksamhet endast bör utvidgas till att omfatta företag som helt ägs av en kommun eller en landstingskommun.

Det övervägande antalet remissinstanser tillstyrker demokratiutredningens förslag. Några remissinstanser ansluter sig dock till kommunallagsutredningens mening. De anser att svårigheter från sekretessynpunkt skulle kunna följa av en interpellationsrätt som avser även delägda företag. Enligt en remissinstans bör det i lag anges vilka frågor som kan bli föremål för interpellation.

Kommunal verksamhet som rör t. ex. bostadsförsörjning, kollektivtrafik och annan kommunal service drivs ofta i företagsform. Även när så är fallet är det enligt min mening angeläget att det finns formell möjlighet att ta upp frågor som rör verksamheten i fullmäktige resp. landstinget.

Som framgår av den redogörelse som jag har lämnat i det föregående är det redan enligt nuvarande bestämmelser i ganska stor utsträckning möj-

ligt att ta upp sådana frågor genom interpellation. Sådan interpellation ställs vanligen till kommunstyrelsens ordförande. En förutsättning är dock att frågan "tillhör fullmäktiges (landstingets) handläggning". Detta innebär som också framgår av det föregående vissa inskränkningar. Avgränsningen mellan de frågor som får tas upp och de frågor som inte får tas upp genom interpellation är vidare inte helt klar.

Enligt det lagförslag som är intaget i demokratiutredningens betänkande och som har utarbetats av kommunallagsutredningen får interpellation – om bestämmelse i författning inte hindrar det – även avse förhållande i aktiebolag eller annan juridisk person som helt ägs av kommunen eller landstingskommunen. Efter ordalagen innebär bestämmelsen otvivelaktigt en utvidgning av interpellationsrätten. Jag anser emellertid att det knappast kan vara lämpligt att tillåta interpellation i ämnen som inte "tillhör fullmäktiges (landstingets) handläggning". Den föreslagna bestämmelsen kan med hänsyn härtill bidra till att ytterligare försvåra tolkningen av det citerade uttrycket.

Om den föreslagna bestämmelsen skall uppfattas snarare som ett förtydligande tillägg än som en påtaglig utvidgning, inställer sig frågan varför inte ett sådant tillägg skulle kunna omfatta företag som bara till en del ägs av kommunen eller landstingskommunen. Efter ordalagen är det dock fråga om en utvidgning av interpellationsrätten till att omfatta också ämnen som inte ligger inom fullmäktiges resp. landstingets kompetensområde. En sådan utvidgning framstår som otänkbar när det gäller företag i vilka kommunen eller landstingskommunen äger bara en del. I fråga om sådana företag är vidare att märka att det från övriga intressenters synpunkt inte alltid behöver framstå som betryggande att den till vilken en interpellation är ställd inte är skyldig att svara. Från kommunaldemokratisk synpunkt kan, å andra sidan, intresset av insyn vara lika stort i fråga om företag av detta slag.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört kan jag inte finna att underlaget för en ändring av bestämmelserna om området för interpellationsrätten är tillräckligt. Jag vill i detta sammanhang anmärka att jag avser att föreslå en bestämmelse som ger kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet en viss uppsiktsskyldighet beträffande de kommunala eller landstingskommunala företagens verksamhet. Till denna bestämmelse återkommer jag i specialmotiveringen.

12.9 Kommunalbesvärsprocessen efter förvaltningsrättsreformen

Kommunfullmäktiges och landstings beslut kan överklagas genom kommunalbesvär. Kommunstyrelsens, förvaltningsutskottets samt övriga kommunala och landstingskommunala nämnders beslut kan också överklagas genom kommunalbesvär, när det inte finns särskilda besvärsbestämmelser i specialförfattningar som reglerar nämndens verksamhet. De grundläggande

ärenden, dels särskilda bestämmelser (14–20 §§) som enligt 3 § är tillämpliga endast när det är fråga om myndighetsutövning mot enskild. Bland de allmänna bestämmelserna finns regler om jäv, ombud, ingivande av handling, myndighets skyldighet att vägleda part, remissförfarande och tolk. I de särskilda bestämmelserna behandlas frågor om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet, myndighets skyldighet att underrätta part om material som har tillförts ärendet och att ge honom eller henne tillfälle att yttra sig över det, motivering av beslut, underrättelse om beslut, besvärshänvisning och rättelse av förbiseendefel i beslut.

Förvaltningsprocesslagen är tillämplig på handläggningen av kommunalbesvärsmål liksom på annan rättskipning i regeringsrätten. Enligt 2 § förvaltningsprocesslagen gäller dock avvikande bestämmelser i andra författningar framför det som är föreskrivet i lagen. De frågor som uttryckligen behandlas i kommunallagarnas besvärsregler, dvs. instansordning, överklagbarhet, besvärsrätt, besvärstid och besvärsgrunder, påverkas således inte av de regler i samma ämnen som kan finnas i förvaltningsprocesslagen. Denna lag är betydligt utförligare än förvaltningslagen. Några bestämmelser är gemensamma men i stort sett går regleringen i förvaltningsprocesslagen längre och är mera ingående än reglerna i förvaltningslagen.

I förvaltningsprocesslagen finns regler om hur man väcker talan, handläggningen av mål, bevismedel, beslut, besvär hos kammarrätt och hos regeringsrätten, straff och vite, jäv, delgivning, ombud m. m. Enligt 5 § förvaltningsprocesslagen skall rätten förelägga klagande som har gett in en ofullständig besvärshandling att inom viss tid avhjälpa bristen. I 8 § slås fast att rätten skall tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Enligt 29 § får rätten, om särskilda skäl föreligger, även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan att det medför nackdel för annan.

Under förarbetena till förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen förekom ingen närmare diskussion om de båda lagarnas tillämplighet i kommunalbesvärsmål eller i vad mån deras regler passade att tillämpas i sådana mål. Kommunallagsutredningen har undersökt vilka ändringar som kan behövas i kommunallagarnas regler om kommunalbesvär med anledning av förvalningsrättsreformen. Av betydelse för bedömningen härav är frågan i vad mån kommunalbesvärens särart har beaktats i samband med förvaltningsrättsreformen.

Utredningen har behandlat förvaltningslagens tillämpning på kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen. Vid sin genomgång av förvaltningslagen finner utredningen att flertalet av bestämmelserna i och för sig bör kunna tillämpas i kommunalbesvärsmål, även om det i vissa fall får sägas innebära nyheter i förhållande till vad som hittills har gällt. Utredningen föreslår endast ett par mindre lagändringar som innebär att uttryckliga bestämmelser om avvisning av kommunalbesvär som har anförts för sent hos länsstyrelsen och om skyldighet för länsstyrelsen att lämna besvärshänvisning i kom-

reglerna om kommunalbesvär finns i 76–78 §§ KL, 80–82 §§ KLS och 78 § LL. Där regleras instansordning, överklagbarhet, besvärsrätt, besvärstid, besvärsgrunder och verkställighetsförbud. I anslutning till dessa bestämmelser har utbildats en ganska omfattande rättspraxis.

Talan mot kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och de kommunala nämndernas beslut förs hos länsstyrelsen. Besvär över länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål kan anföras hos regeringsrätten. Landstingets, förvaltningsutskottets och de landstingskommunala nämndernas beslut överklagas genom kommunalbesvär direkt hos regeringsrätten. Sådana beslut av kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och nämnderna som är av rent förberedande eller verkställande art är inte överklagbara. Rätt att överklaga kommunala beslut genom kommunalbesvär har varje kommunmedlem, oavsett om han eller hon särskilt berörs av beslutet eller ej. Besvärstiden är tre veckor och räknas från den dag då beslutet kungjordes hos kommunen eller landstingskommunen. Besvärsmyndigheternas prövning avser endast sådana fel i beslutet som klaganden påtalar inom besvärstiden. Nya omständigheter som klaganden anför hos länsstyrelsen först efter det att besvärstiden har gått ut eller först hos regeringsrätten tas inte upp till prövning. Länsstyrelsen och regeringsrätten kan endast pröva det överklagade beslutets laglighet i de hänseenden som närmare anges i 76 § 1 mom. KL, 80 § 1 mom. KLS och 78 § 1 mom. LL, men inte dess lämplighet eller skälighet. Om besvären bifalls, kan besvärsmyndigheten inte göra mer än upphäva det felaktiga beslutet. Besvärsmyndigheten kan således inte ändra beslutets innehåll. Dessa för kommunalbesvären karakteristiska drag skiljer dem i flera avseenden från de s. k. förvaltningsbesvären. De har sin bakgrund i tanken att kommunmedlemmarna bör kunna påkalla statlig kontroll av de kommunala organens beslut men att denna kontroll av hänsyn till den kommunala självstyrelsen bör hållas inom bestämda gränser.

Efter 1971 års förvaltningsrättsreform gäller, utöver kommunallagarnas besvärsregler, i tillämpliga delar förvaltningslagen (1971:290) för handläggningen av kommunalbesvärsmål i länsstyrelsen och förvaltningsprocesslagen (1971:291) för handläggningen av sådana mål i regeringsrätten. Dessa lagar samordnades vid sin tillkomst i viss utsträckning med andra författningar, däribland kommunallagarna. Därvid lämnades dock de grundläggande reglerna om kommunalbesvär och instansordningen i kommunalbesvärsmål orubbade.

Förvaltningslagen är i princip tillämplig på länsstyrelsens handläggning av kommunalbesvärsmål. Av 1 § andra stycket förvaltningslagen följer dock att kommunallagarnas regler om kommunalbesvär tar över förvaltningslagens bestämmelser, när samma fråga regleras i båda lagarna. Kommunallagarnas regler om besvärsrätt, besvärstid och verkställighetsförbud gäller således i stället för motsvarande bestämmelser i 11–13 §§ förvaltningslagen.

Förvaltningslagen innehåller, utöver regler om lagens tillämpningsområde, dels allmänna bestämmelser (4–13 §§) som är tillämpliga i alla slags

munalbesvärsmål tas in i en ny kommunallag.

I likhet med remissinstanserna finner jag ingen anledning att göra några särskilda anmärkningar i anslutning till utredningens genomgång av förvaltningslagens bestämmelser. De frågor som vid tillämpningen av dessa bestämmelser i kommunalbesvärsmål kan uppkomma om vilken hänsyn som bör tas till kommunalbesvärens särart får liksom hittills överlämnas åt rättspraxis. Till de lagändringar som utredningen föreslår återkommer jag i specialmotiveringen.

Det grundläggande problemet i förhållandet mellan förvaltningslagen och kommunalbesvärsprocessen är emellertid enligt utredningen den tudelning av handläggningsreglerna som blir en följd av 3 § förvaltningslagen. Om kommunalbesvären avser ärende som innefattar myndighetsutövning mot enskild, blir de särskilda bestämmelserna i 14–20 §§ förvaltningslagen tillämpliga när länsstyrelsen handlägger målet. I annat fall gäller formellt endast förvaltningslagens allmänna bestämmelser. Det kan vara vanskligt att avgöra om ett visst kommunalbesvärsmål gäller myndighetsutövning mot enskild eller ej. Utredningen finner det vara tveksamt om den skillnad i handläggningsreglerna som uppstår på grund av 3 § förvaltningslagen är sakligt motiverad. En del av de särskilda bestämmelserna skulle enligt utredningen utan vidare kunna och eventuellt behöva tillämpas i alla kommunalbesvärsmål. Utredningen antyder två lösningar på problemet. Den ena innebär att de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen aldrig tillämpas när det rör sig om kommunalbesvär. Den andra är att de särskilda bestämmelserna görs tillämpliga i samtliga kommunalbesvärsmål. Enligt utredningens uppfattning är det emellertid rimligt att vänta med mera genomgripande reformer av kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen, till dess ytterligare erfarenhet föreligger av förvaltningsrättsreformen.

I likhet med flera remissinstanser kan jag instämma med utredningen i att den skillnad i reglerna om handläggning av kommunalbesvärsmål hos länsstyrelsen som uppstår till följd av 3 § förvaltningslagen inte är alltigenom tillfredsställande.

Regeringsrätten och flera länsstyrelser anser att de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen redan nu bör göras tillämpliga på alla slag av kommunalbesvärsmål. Detta skulle i och för sig inte medföra några större nyheter för länsstyrelserna. För egen del anser jag emellertid att en sådan ändring måste övervägas noggrannare än vad som kan ske i detta sammanhang. Ändringen skulle innebära ett avsteg från den grundläggande systematiken i förvaltningslagen. Nuvarande ordning torde i praktiken inte medföra några större olägenheter för klagandena eller länsstyrelserna som redan nu i stor utsträckning tillämpar förvaltningslagen fullt ut i alla kommunalbesvärsmål. Frågan om förvaltningslagens tillämplighet i kommunalbesvärsmål hos länsstyrelsen hänger samman med besvärsprocessens utformning i övrigt. Jag anser därför att den bör tas upp inom ramen för en mera ingående översyn av kommunalbesvärsprocessen. Till frågan om en sådan översyn

skall jag strax återkomma.

När det gäller kommunalbesvärsprocessen i regeringsrätten finner utredningen, efter en genomgång av förvaltningsprocesslagens bestämmelser, att flertalet av dessa utan vidare bör kunna tillämpas även i kommunalbesvärsmål. Även om vissa av reglerna i förvaltningsprocesslagen inte passar för kommunalbesvärsmål, bör det dock enligt utredningen inte vara nödvändigt att uttryckligen undanta dessa bestämmelser från tillämpning i sådana mål. Jag delar uppfattningen att några uttryckliga undantag inte behöver göras nu. Bestämmelsen i 8 § förvaltningsprocesslagen om regeringsrättens utredningsansvar kan vara svår att tillämpa i kommunalbesvärsmål där huvudregeln är att kommunmedlem som vill göra gällande att ett kommunalt beslut är olagligt själv skall skaffa den bevisning som behövs för att styrka påståendet. Någon fast praxis i fråga om bestämmelsens räckvidd i kommunalbesvärsmål torde ännu inte ha utbildats. Enligt min mening måste det även i fortsättningen ankomma på regeringsrätten att i varje särskilt fall avgöra vilka begränsningar i utredningsansvaret som bör iakttas med hänsyn till kommunalbesvärens speciella karaktär av rättsmedel för att åstadkomma en begränsad statlig kontroll av ett kommunalt besluts laglighet.

För kommunalbesvärsprocessen finns tre olika regelsystem, nämligen kommunallagarnas, förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens. Hos länsstyrelsen gäller kommunallagarnas besvärsregler och förvaltningslagen. I regeringsrätten gäller kommunallagarnas besvärsregler och förvaltningsprocesslagen. Dessutom kan regeringsrätten bli tvungen att bedöma länsstyrelsens tillämpning av förvaltningslagen i kommunalbesvärsmål. De tre regelsystemen är inte samordnade och i vissa frågor har reglerna olika innebörd. Utredningen framhåller att detta kan återverka på handläggningen i de olika instanserna, möjligen med återverkningar på den sakliga bedömningen av målen. Enligt utredningen skulle det rent lagtekniskt vara enkelt att låta förvaltningsprocesslagens regler gälla även för handläggningen av kommunalbesvärsmål hos länsstyrelsen. En allsidig belysning av detta och andra problem rörande kommunalbesvärsprocessen i länsstyrelsen och regeringsrätten kräver enligt utredningen särskilda undersökningar. Utredningen anser att en sådan mera genomgripande översyn av kommunalbesvärsprocessen kan vara motiverad. Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig om kommunalbesvärsprocessen ansluter sig till denna uppfattning. Även jag anser att en översyn av kommunalbesvärsprocessen bör göras. Den nuvarande ordningen med tre olika regelsystem, som inte är samordnade med hänsyn till en kommunalbesvärstalan genom flera instanser, synes onödigt komplicerad. Svårigheterna att överblicka de regler som gäller för kommunalbesvärsprocessen i de olika instanserna drabbar inte endast besvärsmyndigheterna utan även kommunmedlemmar som vill överklaga kommunala beslut samt kommunerna och landstingskommunerna. Till vissa andra frågor med anknytning till kommunalbesvärsprocessen vilka bör ses över avser jag att återkomma i specialmotiveringen.

12.10 Enhetlig kommunallag

Kommunallagsutredningen har haft i uppdrag att göra en lagteknisk översyn av KL, KLS, LL och KFL. Syftet med översynen har varit bl. a. att lagstiftningen skulle göras enklare och mera enhetlig. I betänkandet (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag föreslår utredningen en ny kommunallag som avses ersätta bl. a. de nyss nämnda lagarna och LLS.

Förslaget innebär alltså att bestämmelserna för alla kommuner och landstingskommuner samt för kommunalförbunden skall samlas i en lag.

KL, KLS och LL är uppbyggda på samma sätt. De innehåller bestämmelser om bl. a. kommuns resp. landstingskommuns kompetens, de beslutande organen (kommunfullmäktige resp. landstinget), de förvaltande och verkställande organen (nämnderna), förmögenhetsförvaltning, budget, fondbildning, lånerätt, revision, skatt till kommun resp. landstingskommun och besvär.

Antalet bestämmelser i KLS som avviker från reglerna i KL är ganska stort. De sakliga skiljaktigheterna är emellertid oftast små. Till avvikelser av större betydelse hör regleringen av borgarrådsinstitutionen i Stockholms kommun, vilken i sin tur återverkar på bestämmelserna om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Andra mer omfattande avvikelser hänger samman med mandattiderna för fullmäktige och nämnder i Stockholms kommun. För drätselnämnden i Stockholm finns också särskilda bestämmelser. Någon motsvarighet till bestämmelserna om borgarråd finns inte i KL eller LL. Mandattiden för kommunfullmäktige är i Stockholms kommun, liksom i övriga kommuner, tre år. Mandatperioden börjar emellertid den 15 oktober valåret i stället för den 1 januari året efter valåret. I LL saknas bestämmelser om drätselnämnd. Enligt KL behöver drätselnämnd inte inrättas. Drätselnämnd finns numera bara i Stockholms kommun, där sådan nämnd är obligatorisk.

Ett ganska stort antal regler i LL skiljer sig från motsvarande bestämmelser i KL. Till dessa regler hör bl. a. reglerna om val av landstingsmän och om valkretsindelningen. Andra olikheter har sin grund i att landstingens sammanträdesfrekvens är väsentligt lägre än kommunfullmäktiges. I detta sammanhang kan erinras om förvaltningsutskottets uppgift att företräda landstinget mellan landstingsmötena.

I samband med att ett nytt valsystem år 1975 infördes för landstingsvalen ändrades också reglerna i LL om valkretsindelningen (prop. 1975:101, KU 1975:19, rskr 1975:227). De nya bestämmelserna skiljer sig, liksom de tidigare, avsevärt från motsvarande bestämmelser i KL. Det nya valsystemet för landstingsvalen ansluter sig i huvudsak till det system som sedan år 1970 tillämpas för riksdagsvalen. De grundläggande bestämmelserna om valsystemet finns i LL. Detta motiverades i propositionen med att de har ett visst samband med reglerna om valkretsindelningen. Där framhölls emellertid också att frågan om att föra över alla dessa bestämmelser till vallagen borde tas upp i samband med att ställning tas till förslaget om en enhetlig

kommunallag (prop. s. 60). Bestämmelserna om mandatfördelningen mellan partierna vid val av landstingsmän och kommunfullmäktige finns i vallagen.

I LLS finns vissa särregler för Stockholms läns landstingskommun. De har föranletts av de särskilda förhållandena i Stockholmsregionen, vilka har lett till att landstingskommunen har övertagit vissa uppgifter som normalt ankommer på kommunerna och till att landstinget måste sammanträda oftare än övriga landsting.

KFL innehåller 35 paragrafer. I lagen finns bestämmelser om bl. a. bildande av kommunalförbund, förbundsfullmäktige, förbundsstyrelse, förbundsordning, drätsel, medlemskommuns bidragsskyldighet, besvär, utträde och kommunalförbunds upplösning. Bestämmelserna innehåller i ganska stor utsträckning hänvisningar till de bestämmelser i KL som reglerar motsvarande frågor.

Under förarbetena till KL framhöll kommunallagskommittén att utgångspunkten för kommitténs arbete var att kommunerna borde åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Departementschefen (prop. 1953:210 s. 503) anslöt sig till kommitténs allmänna riktlinjer för utformningen av den nya lagstiftningen men framhöll samtidigt att grunddragen för den kommunala organisationen måste anges i lagen och att lagstiftaren måste fastställa det minimimått av regler som garanterar att kommunmedlemmarna behandlas lika och att ärendena handläggs under demokratiska former.

Kommunallagsutredningen anser att de principer för kommunallagstiftningens utformning som jag nu har redovisat alltjämt är bärande och anför att den har sett som sin uppgift att göra lagstiftningen så enkel och enhetlig som möjligt. När det gäller att närmare bestämma vad kommunallagen bör innehålla och vad som kan undvaras eller regleras i annan ordning, kommer kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn först i blickpunkten, anför utredningen. En annan viktig intressentgrupp är förtroendemännen. Här gäller det framför allt regler som syftar till att säkerställa ett beslutsfattande i demokratiska former. Hit hör också bestämmelser som reglerar den enskilde förtroendemannens möjligheter att agera.

Enligt utredningen ligger det i linje med nya regeringsformen och direktiven för utredningsarbetet att kommunallagens karaktär av ramlag betonas och att detaljföreskrifter så långt möjligt rensas ut. Även skillnaden i storlek mellan olika kommuner och de ökade administrativa resurser som står till kommunernas förfogande motiverar enligt utredningen att kommunallagens bestämmelser i än högre grad än hittills får karaktär av basregler för alla kommuner, oavsett struktur och storlek.

När det gäller möjligheterna att åstadkomma en enhetlig kommunallag anför utredningen att det från lagteknisk synpunkt är önskvärt med fullständig uniformitet i kommunallagstiftningen, dvs. att *en* lag reglerar samtliga kommuner och landstingskommuner och att inga särregler ges för någon

särskild kommun eller landstingskommun. Den frihet att själva närmare reglera sina verksamhetsformer och sin organisatoriska uppbyggnad som bör tillkomma kommunerna och landstingskommunerna får då, framhåller utredningen, tillgodoses genom reglementen, arbetsordningar och instruktioner, som är anpassade till den enskilda kommunen eller landstingskommunen.

En stor majoritet bland remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget om en gemensam lag för samtliga kommuner och landstingskommuner. Ett tiotal uttalar tveksamhet och ifrågasätter om inte den nuvarande ordningen med en särskild landstingslag bör behållas.

Svenska kommunförbundet tillstyrker att lagstiftningen på det kommunala området ges karaktär av "ramlag". Enligt kammarkollegiet och flera länsstyrelser har utredningen lyckats väl i sin strävan att ge den nya lagen karaktären av ramlag utan onödiga detaljföreskrifter. Detta ger kommunerna och landstingskommunerna större frihet och bättre möjligheter att reglera sin organisation och sina verksamhetsformer efter de skiftande lokala förutsättningarna.

Flera remissinstanser, som i och för sig är positiva till att detaljföreskrifter rensas ut, anser att utredningen har betonat denna aspekt för starkt. Länsstyrelsen i Kopparbergs län anför att man även på en enhetlig kommunallag måste ställa det kravet att den skall kunna tjäna som en överskådlig, såvitt möjligt uttömmande och därmed i den dagliga verksamheten användbar handbok. Förenklingarna har enligt länsstyrelsen i Uppsala län i förenhetligandets intresse på flera punkter drivits fram på bekostnad av tydligheten och fastheten i bestämmelserna.

Även detaljföreskrifter har enligt Eslövs kommun sin plats i en enhetlig lag, om de är av övergripande betydelse och lokala variationer knappast är tänkbara. Trollhättans kommun framhåller att lagens karaktär av ramlag medför dels att det kommer att åvila fullmäktige att genom reglementen och särskilda beslut ge den kommunala verksamheten en fast reglering, dels att regelsystemen kommer att skifta mellan olika kommuner.

Värnamo kommun anför att ramlagstiftningens betydelse för kommunernas rörelsefrihet inte bör överdrivas. Behovet av flexibilitet i lagstiftningen är enligt kommunen i många frågor rent av obefintligt. Beträffande åtskilliga regler som har anknytning till förfarandet i fullmäktige och nämnder är det möjligt att i lagstiftningen mera utförligt avspegla rättsläget och därmed lämna mera preciserade anvisningar för det kommunala arbetet. Kommunen framhåller vidare att en utpräglad ramlag allmänt sett får ett mindre informativt innehåll och att man bör ha i minnet att de förtroendemän, kommunalanställda och andra som har att tillämpa lagarna på det kommunala området besitter högst skiftande juridiska insikter och färdigheter i att med hjälp av olika rättskällor bilda sig en uppfattning om gällande rätt. Enligt kommunens mening framstår en utpräglad ramlag som mindre lämplig som vägledning för arbetet i kommunerna.

Som jag har framhållit vid flera tillfällen i det föregående delar jag den principiella uppfattning som har varit utgångspunkten för utredningens arbete, nämligen att kommunerna och landstingskommunerna bör ges största möjliga frihet att själva ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer efter de skiftande lokala behoven. Förutsättningarna för en sådan frihet har ökat väsentligt genom den utveckling mot större kommuner som har ägt rum sedan de nuvarande kommunallagarna tillkom.

Samtidigt är det uppenbart att grunddragen för den kommunala organisationen måste anges i lag och att i lag också måste ges sådana grundläggande regler om arbetsformerna som behövs för att garantera att kommunmedlemmarna behandlas lika och för att ärendena handläggs i demokratiska former. Vissa grundläggande bestämmelser behövs också för att kommuninvånarnas intresse av insyn och medverkan i den kommunala verksamheten skall kunna tillgodoses.

Några remissinstanser har ansett att utredningen gått för långt i sin strävan efter enkelhet och enhetlighet. Liksom dessa remissinstanser anser jag att intresset av enkelhet och enhetlighet måste vika för kravet på tydlighet. Jag kan också hålla med om att önskemålet att ge kommunerna och landstingskommunerna frihet att själva bestämma om organisation och arbetsformer inte bör överbetonas. På vissa områden kan bestämmelser i detaljfrågor vara motiverade, eftersom de skapar ordning och hindrar en alltför skiftande lokal praxis utan att de för den skull behöver upplevas som något väsentligt hinder i den kommunala verksamheten. Frågan om en preciserad bestämmelse i lag behövs eller om man kan nöja sig med en mera allmänt utformad regel eller avstå från författningsreglering bör alltså prövas från fall till fall.

De speciella förhållanden som tidigare har åberopats som grund för avvikande reglering i KLS torde enligt utredningen i allmänhet inte finnas kvar. De allra största kommunerna och landstingskommunerna har administrativa problem av samma art och omfattning som Stockholms kommun och kommunalförvaltningen i Stockholm skulle säkerligen kunna organiseras om på sådant sätt att en enhetlig kommunallag skulle kunna tillämpas i full utsträckning. Det ligger emellertid inte inom utredningens uppdrag att rubba de grundläggande principerna för organisationen i Stockholms kommun.

Utredningen diskuterar behovet av särskilda bestämmelser för Stockholms del om borgarråd, mandatperioder, drätselnämnd m. m. Enligt utredningen bör antalet avvikande bestämmelser för Stockholms del kunna minskas i sådan omfattning att någon särskild kommunallag för Stockholm inte längre behövs.

Utredningen framhåller att de synpunkter som utredningen har anfört i fråga om möjligheterna att förenhetliga KL och KLS i huvudsak gäller även i fråga om möjligheterna att få till stånd enhetlighet mellan KL och LL. Den särreglering som kan visa sig nödvändig mellan landstingskom-

munerna inbördes och i förhållande till kommunerna kan ske i form av reglementen, arbetsordningar och instruktioner. Den önskvärda flexibiliteten behöver därför inte utgöra något hinder mot en enhetlig ramlag för alla kommuner och landstingskommuner. Utredningen anser sig inte böra rubba de mera väsentliga och principiella skillnaderna mellan kommunernas och landstingskommunernas verksamhet och arbetsformer. Skillnaderna mellan kommunerna och landstingskommunerna avser, förutom den geografiska utbredningen, främst verksamhetens inriktning. I fråga om arbetsformerna torde olikheterna främst bero på att antalet landstingsmöten per år är väsentligt lägre än antalet sammanträden med kommunfullmäktige. Utredningen anser att antalet särbestämmelser för landstingskommunerna kan nedbringas i en sådan omfattning att en gemensam lag från rent lagtekniska synpunkter är möjlig. Den omständigheten att landstingskommuner och kommuner verkar på olika nivåer och till övervägande delen har olika verksamhetsfält bör inte i och för sig utgöra något hinder mot en gemensam lag. I enlighet med den överflyttning av vissa mandatfördelningsregler från riksdagsordningen till vallagen som har skett för riksdagsvalens del bör enligt utredningen motsvarande regler för kommunalvalens del kunna placeras i vallagen. Det bör vara möjligt att låta alla regler som hänger samman med valet placeras i vallagen. Utredningen utgår därför från att några bestämmelser som har direkt samband med valförfarandet inte kommer att behöva placeras i en enhetlig kommunallag.

Utredningen anser vidare att LLS kan upphävas och att i en enhetlig kommunallag kan tas in särregler om bl. a. den vidgade kompetensen för Stockholms läns landstingskommun. Utredningen föreslår alltså, som förut nämnts, en gemensam lag för samtliga kommuner och landstingskommuner.

En stor majoritet bland remissinstanserna tillstyrker förslaget. Ett tiotal remissinstanser ifrågasätter om inte en särskild landstingslag bör behållas. Stockholms kommun delar utredningens uppfattning att antalet avvikande bestämmelser för Stockholms del bör kunna minskas i sådan omfattning att någon särskild kommunallag för Stockholms del inte behövs. Mot förslaget att LLS skall tas bort har Stockholms läns landstingskommun inte haft något att invända. Ingen remissinstans har haft något att invända mot förslaget att de bestämmelser som hänger samman med valet skall flyttas till vallagen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län och Värnamo kommun anser, med hänsyn till att kommunerna och landstingskommunerna arbetar på olika nivåer och med i huvudsak olika verksamhetsfält, att det är tveksamt om en gemensam lag för de två kommuntyperna är lämplig. De påpekar, liksom de övriga remissinstanser som redovisar samma uppfattning, att utredningens lagförslag innehåller ett stort antal särbestämmelser för landstingskommunerna och för Stockholms kommun.

Enligt länsstyrelsen i Västmanlands län bör det noga övervägas om särbestämmelserna behövs. Flera remissinstanser anser att antalet särbestäm-

melser bör kunna minskas. Skaraborgs läns landstingskommun anser sålunda att det inte synes vara befogat att budgeten för Stockholms kommun skall kunna fastställas åtta dagar senare än för övriga kommuner och för landstingskommunerna. Enligt Orusts kommun torde det inte finnas skäl att ha särskilda bestämmelser för borgarråden i Stockholms kommun, när sådana bestämmelser saknas för kommunalråden i övriga kommuner.

Kiruna kommun framhåller att det förhållandet att en samordning av de aktuella lagarna är möjlig från lagteknisk synpunkt inte i och för sig utgör något starkt skäl för en enhetlig lag. En sådan reform måste i första hand vara betingad av att den i tillämpningen medför fördelar som är av betydelse. Att så kan vara fallet för besvärsinstanserna kan inte uteslutas, men det bör också kunna visas att en förenkling uppnås för de kommunala organ som skall praktiskt tillämpa lagstiftningen och för den allmänhet som berörs av lagtillämpningen. Med hänsyn till den mängd särbestämmelser som blir nödvändig är det tveksamt om en sådan förenkling är möjlig. Enhetligheten i förslaget har nåtts på bekostnad av överskådligheten, anför kommunen. I det fortsatta reformarbetet bör man försöka ytterligare begränsa antalet särbestämmelser.

För egen del får jag anföra följande.

I utredningens uppdrag har inte ingått att överväga lagändringar som skulle göra mera betydande ändringar i Stockholms kommuns organisation och arbetsformer nödvändiga. Utredningens förslag upptar därför ett tämligen stort antal särbestämmelser för kommunen. Lagförslaget upptar också åtskilliga särbestämmelser för kommunen. Lagförslaget upptar också åtskilliga särbestämmelser för landstingskommuner. Det vida övervägande antalet bestämmelser är emellertid enhetliga. Enligt min mening är det från praktisk synpunkt av stort värde att alla de grundläggande bestämmelserna för kommunerna och landstingskommunerna kan samlas i en lag. En sådan ordning är i och för sig ägnad att leda till en större enhetlighet, eftersom den riktar uppmärksamheten på frågan om särskilda bestämmelser i det ena eller andra hänseendet behövs. Särbestämmelserna som nu måste behållas kan i framtiden framstå som onödiga. En gemensam lag bidrar också till en större enhetlighet i rättstillämpningen. I flertalet fall är de särbestämmelser som blir nödvändiga i en gemensam lag för alla kommuner och landstingskommuner inte av den arten att de på något anmärkningsvärt sätt minskar överskådligheten. Det är i regel fråga om bestämmelser som på någon enstaka punkt föreskriver en avvikande ordning, inte om vitt skilda organisatoriska system eller arbetsformer.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört förordar jag att utredningens förslag om en gemensam lag för samtliga kommuner och landstingskommuner genomförs. Lagen bör enligt min mening ges beteckningen "kommunallag", även om detta medför att det inte redan av rubriken framgår att lagen avser både kommuner och landstingskommuner. I fråga om den närmare utformningen av lagen får jag hänvisa till specialmotiveringen.

Utredningen anser att det ligger i sakens natur att de deltagande kommunerna förlorar i inflytande över verksamhet som bedrivs i interkommunala former, oavsett vilken juridisk form man har valt för samarbetet. Från kommunaldemokratiska synpunkter och rättssäkerhetsaspekter synes kommunalförbundsformen vara att föredra framför bolagsformen. Utredningen anser därför att kommunalförbundsformen bör behållas även i fortsättningen och att det på de flesta områden bör ankomma på kommunerna själva att bestämma valet av samarbetsform. Eftersom KFL i betydande omfattning hänvisar till reglerna i KL, anser utredningen att det från lagteknisk synpunkt är fördelaktigast att de speciella bestämmelserna om kommunalförbund tas in i ett särskilt kapitel i en enhetlig kommunallag.

Förslaget har föranlett kritik från flera håll. Kammarkollegiet anför att bestämmelserna i KFL har fogats till lagförslaget som ett särskilt kapitel och de omfattar 32 av förslagets 103 paragrafer. Detta talar enligt kollegiets mening mot att KFL förs samman med den nya kommunallagen. Om man utgår från att lagen bör uppta endast regler som är centrala för den kommunala verksamheten, saknas enligt Värnamo kommun anledning att belasta lagtexten med speciella bestämmelser för kommunalförbund. Liknande synpunkter anförs av några andra remissinstanser. Det betonas också att kommunalförbundet på senare tid har fått allt mindre betydelse som samverkansform.

I likhet med remissinstanserna förordar jag att KFL behålls som en särskild lag. Kommunallagsutredningens förslag föranleder, liksom de förslag från demokratiutredningen som jag har behandlat i det föregående, vissa ändringar i KFL. I fråga om dessa författningsändringar samt i fråga om de ändringar i lagen (1919:293, omtryckt 1969:770) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (KIL), lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade och kommunalskattelagen (1928:370) som föranleds av kommunallagsutredningens förslag får jag hänvisa till specialmotiveringen. I specialmotiveringen kommer jag också att ta upp riksskatteverkets förslag till ändringar i vallagens bestämmelser om utseende av suppleanter för kommunfullmäktige.

Bestämmelserna om valkretsindelningen och de grundläggande bestämmelserna om valsystemet vid val av landtingsmän finns nu i LL, medan de närmare bestämmelserna om mandatfördelningen m. m. finns i vallagen. I fråga om valen till kommunfullmäktige finns endast bestämmelserna om valkretsindelningen i KL resp. KLS. I samband med att jag lade fram det förslag som utgjorde grund för riksdagens beslut år 1975 om ett nytt valsystem för landstingsvalen (prop. 1975:101, KU 1975:19, rskr 1975:227) anförde jag att den fördelning av bestämmelserna rörande valen till riksdagen som har gjorts mellan regeringsformen och vallagen borde tillmätas stor betydelse när det gäller att fördela motsvarande bestämmelser om de kommunala valen mellan kommunallagstiftningen och vallagen (prop. s. 60). Till dess att ställning kunde tas till förslaget om en enhetlig kommunallag

borde emellertid bestämmelserna om valkretsindelningen och bestämmelserna om fasta valkretsmandat och utjämningsmandat vid landstingsvalen ha sin plats i kommunallagarna, medan bestämmelserna om mandatfördelningen borde behållas i vallagen. För riksdagsvalens del återfinns de grundläggande bestämmelserna om valkretsindelningen och mandatfördelningen i regeringsformen. Övriga bestämmelser som rör valet finns i vallagen. Kommunallagsutredningen utgår från att alla bestämmelser som rör valen till landsting och kommunfullmäktige kan tas in i vallagen. Utredningen har därför inte tagit in några sådana bestämmelser i förslaget till enhetlig kommunallag.

Vid landstingsvalen tillämpas i princip samma valsystem som vid riksdagsvalen och det medför inga svårigheter att fördela de bestämmelser som rör landstingsvalen mellan kommunallag och vallag efter i huvudsak samma grunder som har valts för fördelningen av bestämmelserna om riksdagsvalen mellan regeringsformen och vallagen. För valen till kommunfullmäktige gäller emellertid ett annat valsystem och det är svårt att på ett naturligt sätt fördela bestämmelserna härom på olika lagar. Det särskilda intresset av att de viktigaste bestämmelserna om valet till riksdagen tas in i grundlag har inte någon motsvarighet när det gäller de kommunala valen. I likhet med remissinstanserna finner jag därför att den ordning som utredningen uttalar sig för är lämplig, även om den – till skillnad mot vad som är fallet i fråga om riksdagsvalen – innebär att alla bestämmelser som hör samman med valet förs till vallagen. Till den närmare utformningen av de bestämmelser som jag nu har berört återkommer jag i specialmotiveringen.

13 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommmundepartementet upprättats förslag till

1 kommunallag,

2 lag om införande av kommunallagen,

3 lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund,

4 lag om ändring i vallagen (1972:620),

5 lag om ändring i lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning,

6 lag om ändring i lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade,

7 lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

Det under 4 angivna förslaget har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet och det under 7 angivna förslaget i samråd med chefen för finansdepartementet.

14 Specialmotivering

14.1 Förslaget till kommunallag

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående (avsnitt 12.10) avses den nya lagen ersätta KL, KLS, LL och LLS. I fråga om lagens rubrik får jag hänvisa till vad jag har uttalat i det sammanhanget.

14.1.1 1 kap. Allmänna bestämmelser

Detta kapitel motsvarar första kapitlet i KL, KLS och LL. Kapitlet, som är indelat i fem paragrafer, innehåller bestämmelser om bl. a. indelningen i kommuner och landstingskommuner samt om medlemskap, befogenheter och beslutanderätt.

1 §

Denna paragraf, som motsvarar 1 § KL, 1 § KLS och 1 § LL, innehåller den grundläggande bestämmelsen om indelningen i kommuner och landstingskommuner. Av paragrafen framgår att lagen är tillämplig på alla kommuner och landstingskommuner. Bestämmelserna i 2 § LL avses bli flyttade till KIL.

Gällande rätt m. m.

I 1 § KL anges att riket är indelat i kommuner, medan det i 1 § KLS sägs att Stockholm utgör en kommun. Paragraferna innehåller vidare hänvisningar till KFL och KIL. Om osäkerhet råder i fråga om gränsen för kommuns område förordnar regeringen enligt 1 § KL resp. 1 § KLS angående gränsens rätta sträckning.

Enligt 3 kap. 11 § fastighetsbildningslagen (1970:988, omtryckt 1971:1035) får fastighetsbildning som medför ändring av gräns för kommun ske endast om åtgärden är av väsentlig betydelse för en ändamålsenlig fastighetsindelning eller medför att den kommunala indelningen blir lämpligare. Till sådan fastighetsbildning skall i vissa fall inhämtas medgivande från regeringen eller länsstyrelsen. I lagen (1970:991) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning slås fast principen att kommungräns skall anpassas efter ändringar i fastighetsindelningen. Fastighetsbildningslagen innehåller i 13 kap. bestämmelser om fastighetsbildning för samordning med kommunal indelning, när fastighet har enskild mark på ömse sidor om kommungräns eller samfällighet består av mark inom olika kommuner. Råder osäkerhet om den rätta sträckningen av fastighetsgräns, prövas frågan vid fastighetsbestämning enligt 14 kap. fastighetsbildningslagen.

Kommunallagsutredningen har inhämtat yttrande från dåvarande lantmäteristyrelsen över frågan om bestämmelserna om att regeringen i visst fall skall förordna om rätta sträckningen för kommungräns har någon funk-

tion att fylla efter fastighetsbildningsreformen. Osäkerhet i fråga om kommungräns som stämmer överens med fastighetsgräns torde enligt styrelsens yttrande normalt kunna undanröjas genom fastighetsbestämning enligt 14 kap. fastighetsbildningslagen. Det kan emellertid inte ske, om kommungränsen inte sammanfaller med fastighetsgräns. Styrelsen syftar främst på det fallet att kommungränsen går över allmänt vattenområde. Styrelsen anser att ifrågavarande bestämmelser i KL och KLS behövs i varje fall så länge de allmänna vattenområdena inte ingår i fastighetsindelningen.

Enligt 1 § LL utgör varje län utom Gotlands län en landstingskommun. En kommun som vid tiden för lagens ikraftträdande inte tillhörde landstingskommun skall fortfarande stå utanför den landstingskommunala indelningen, om inte annorlunda bestäms enligt 2 §. Utöver Gotlands kommun är det numera bara Malmö och Göteborgs kommuner som inte tillhör landstingskommun. Sådan kommun, dock inte Gotlands kommun, får enligt 2 § inträda i landstingskommun, om samstämmande beslut därom fattas av kommunen och landstingskommunen. När synnerliga skäl föreligger, får regeringen besluta om sådan kommuns inträde i landstingskommun. Länsberedningen har i betänkandet (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan föreslagit att Malmö och Göteborgs kommuner skall ingå i resp. landstingskommun. Enligt vad som anförs i prop. 1975/76:168 om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation bör emellertid erfarenheterna av de samarbetsavtal som under senare år har träffats mellan dessa kommuner och resp. landstingskommun avvaktas, innan frågan prövas om det finns skäl för beslut om inträde mot kommunernas önskan. I förarbetena till LL diskuterades om de bestämmelser som nu finns i 2 § LL borde placeras i KIL med hänsyn till att de rör frågor om ändring i den kommunala indelningen. Det ansågs emellertid olämpligt att betunga KIL med föreskrifter som skulle kunna tillämpas bara i några få specialfall. I det sammanhanget uttalades att bestämmelserna i KIL om reglering av de ekonomiska mellanhavandena vid indelningsändring bör tillämpas analogt, när landstingskommuner skall förenas eller stad skall inträda i landstingskommun (prop. 1954:119 s. 59).

Kommunallagsutredningen

Utredningen framhåller att det enligt 1 kap. 6 § regeringsformen i riket finns primärkommuner och landstingskommuner och att det därför kan synas överflödigt att ta in en bestämmelse av i huvudsak samma lydelse i den nya kommunallagen. En sådan bestämmelse har emellertid den särskilda funktionen att ange på vilka kommuntyper lagen är tillämplig. Utredningen föreslår därför att en motsvarande regel tas in i den nya lagen. Eftersom utredningen föreslår att KFL skall arbetas in i den nya lagen, innehåller utredningens lagförslag inte någon motsvarighet till den hänvisning till KFL som finns i 1 § KL och 1 § KLS.

Med hänsyn till lantmäteristyrelsens yttrande anser utredningen att en

föreskrift om bestämning av kommungräns fortfarande behövs. Utredningen föreslår emellertid att bestämmelsen flyttas till KIL.

I fråga om landstingskommunerna föreslår utredningen att liksom f. n. varje län skall utgöra en landstingskommun. Utredningen ifrågasätter om det i en enhetlig kommunallag finns anledning att särskilt markera att Gotlands län inte utgör landstingskommun. Enligt utredningen kan det endast i undantagsfall bli fråga om att frångå principen att varje län skall utgöra en landstingskommun. Om länsberedningens förslag att Malmö och Göteborgs kommuner skall inträda i resp. landstingskommun genomförs, kommer det enda undantaget från principen att vara Gotlands län. Bestämmelsen i 2 § LL om kommuns inträde i landstingskommunerna avser numera endast Malmö och Göteborgs kommuner. Utredningen anser att en regel med så begränsat tillämpningsområde inte passar in i en enhetlig kommunallag. De skäl mot att placera bestämmelsen i KIL som framfördes vid tillkomsten av LL har inte samma styrka när målet är att åstadkomma en enhetlig kommunallag. Utredningen föreslår att bestämmelsen flyttas till KIL och att det i den nya kommunallagen sägs att varje län utgör en landstingskommun, om inte annat är föreskrivet. Varje avvikelse från principen att varje län skall utgöra en landstingskommun får enligt utredningen anses vara av sådan principiell betydelse att beslut därom bör ges i form av lag. I övergångsbestämmelserna skall enligt utredningens förslag tas in en bestämmelse som kan utgöra grund för de nuvarande avvikelserna från huvudregeln.

Remissyttrandena

Kammarkollegiet noterar att paragrafen enligt utredningens förslag inleds med konstaterandet att riket är indelat i "primärkommuner och landstingskommuner", vilket i KL motsvaras av uttalandet att riket är indelat i "kommuner". Fastän KL är tillämplig bara på "borgerliga primärkommuner", är det enligt kollegiets mening korrekt att använda ordet "kommun". När detta ord används i lagtext utan någon bestämning, avses enligt fast praxis "borgerlig primärkommun" och inte t. ex. församling, landstingskommun eller kyrklig samfällighet.

Förslaget att föreskriften om hur kommungräns skall bestämmas, när osäkerhet råder i fråga om gränsens rätta sträckning, skall flyttas till KIL tillstyrks av *lantmäteriverket* och *Mora kommun*.

Uppsala läns landstingskommun tillstyrker bestämmelsen om att varje län utgör en landstingskommun, om inte annat är föreskrivet.

Hallands läns landstingskommun har inte något att invända mot att bestämmelserna om kommuns återinträde i landstingskommun flyttas till KIL. När det förhållandet inträder att Gotland som enda kommun inte ingår i någon landstingskommun, kan det enligt *Gotlands kommun* vara befogat att i lagen nämna Gotland som enda undantaget från huvudregeln att varje län utgör en landstingskommun.

Föredraganden

I denna paragraf anges inledningsvis att riket är indelat i kommuner och landstingskommuner. Av denna bestämmelse framgår att lagen är tillämplig på kommuner och landstingskommuner. I lagtext används enligt fast praxis uttrycket "kommun" som beteckning på "borgerlig primärkommun". Jag har inte funnit det motiverat att bryta mot denna praxis.

Av vad som har anförts i det föregående framgår att en bestämmelse fortfarande behövs om förfarandet när osäkerhet råder i fråga om den rätta sträckningen av en kommungräns. Jag delar emellertid utredningens och remissinstansernas uppfattning att bestämmelsen bör tas in i KIL. Någon motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna i ämnet har därför inte tagits in i förevarande paragraf.

I paragrafen föreskrivs vidare i enlighet med utredningens förslag att varje län utgör en landstingskommun, om inte annat är föreskrivet. Från huvudregeln finns tre undantag, Gotlands län och kommun samt Malmö och Göteborgs kommuner. Även om någon ändring härvidlag inte är aktuell f. n., har jag inte funnit anledning att utryckligen ange undantagen i själva lagen. Skulle Malmö och Göteborgs kommuner inträda i resp. landstingskommuner, får det övervägas om undantaget beträffande Gotlands län och kommun bör redovisas i lagen. Tills vidare bör, som utredningen föreslår, en regel som gör det möjligt att behålla avvikelserna från huvudregeln finnas i övergångsbestämmelserna. Jag delar utredningens uppfattning att bestämmelserna om förfarandet vid kommuns inträde i landstingskommun bör flyttas till KIL. Dessa bestämmelser har samband med bestämmelserna om ändring i kommunindelningen. De avser numera bara Malmö och Göteborgs kommuner.

Paragrafen innehåller slutligen en hänvisning inte bara till KIL utan också till KFL. Avvikelser på denna punkt från utredningens förslag hänger samman med mitt förslag att KFL skall behållas som en särskild lag (jfr avsnitt 12.10). Med hänsyn till mitt förslag att bestämmelserna i LLS skall arbetas in i den nya lagen innehåller paragrafen inte någon motsvarighet till hänvisningen i 1 § LL till LLS.

2 §

I denna paragraf, vilken motsvarar 2 § KL, 2 § KLS och 3 § LL, ges bestämmelser om medlemskap i kommun och landstingskommun.

Gällande rätt

Medlem av kommun är enligt 2 § KL och 2 § KLS var och en som är mantalsskriven i kommunen. Detsamma gäller den som, utan att vara mantalsskriven i kommunen, äger eller brukar fast egendom i kommunen eller

är taxerad till allmän kommunalskatt där. Regeln innebär att en person kan vara medlem av flera kommuner, om han t. ex. äger fast egendom eller driver rörelse i flera kommuner. Även utlänning kan vara kommunmedlem. Enskild juridisk person, liksom staten, kan t. ex. som innehavare av fastighet vara medlem i en eller flera kommuner. En kommun kan vara medlem av annan kommun. Medlem av landstingskommun är enligt 3 § LL var och en som är medlem av kommun inom landstingskommunens område. Kommun som äger fastighet i annan kommun är alltså medlem i landstingskommunen.

Rätten att anföra kommunalbesvär är enligt 76 § KL, 80 § KLS och 78 § LL knuten till medlemskapet i kommunen resp. landstingskommunen. Det tidigare sambandet mellan medlemskap och rösträtt har emellertid brutits genom 1972 års vallagstiftning. Enligt 6 § KL, 6 § KLS och 7 § LL är rösträtten numera knuten till kyrkobokföringen och inte till mantalsskrivningen. Enligt 4 kap. 2 § vallagen ligger kyrkobokföringen också till grund för röstlängden. En person som ett år flyttar från en kommun till en annan blir alltså röstberättigad och även valbar i inflyttningskommunen redan samma år. Hela året har han kvar sitt medlemskap och den därtill knutna besvärsrätten i utflyttningskommunen.

Mantalsskrivningen har också betydelse för frågan till vilken kommun allmän kommunalskatt skall erläggas. Enligt 59 § 1 mom. kommunalskattelagen skall skatt för inkomst av tjänst, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital erläggas i hemortskommunen, dvs. den kommun där den skattskyldige författningsenligt skall vara mantalsskriven för året före taxeringsåret.

Beträffande medlemskap grundat på brukandet av egendom i kommunen har hävdats att endast jordbruksarrendator är kommunmedlem (Sjöberg: Det kommunala besvärsinstitutet, s. 142, och Sundberg: Kommunalrätt, 1964, s. 50). Denna begränsning synes vara historiskt betingad. Genom 1960-talets lagstiftning på arrenderättens område har fler arrendetyper tillskapats. Enligt 8 kap. 1 § jordabalken, som trädde i kraft den 1 januari 1972, kan upplåtelse av jord till nyttjande mot vederlag sålunda ske i form av jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende eller lägenhetsarrende.

Enligt 66 § taxeringslagen (1956:623, omtryckt 1971:399) beslutar taxeringsnämnd årligen i fråga om inkomsttaxering och förmögenhetstaxering. Uttrycket "taxerad till allmän kommunalskatt" förutsätter alltså att taxeringsnämnd eller högre instans har fattat beslut om taxering.

Kommunallagsutredningen

Utredningen anser att det finns starka skäl för att återställa sambandet mellan rösträtten och besvärsrätten. Det kan ske genom att man låter medlemskapet i kommunen resp. landstingskommunen grunda sig på kyrkobokföringen. Detta leder visserligen till att sambandet mellan den skatt-

skyldighet till kommunen som grundas på mantalsskrivningen och besvärsrätten bryts. Införs en regel om att medlemskapet skall grundas på kyrkobokföringen, kommer ett dubbelt medlemskap att föreligga under ett övergångsskede. Den som har flyttat kommer, förutom att han blir medlem i inflyttningskommunen, att behålla sitt medlemskap i utflyttningskommunen under det år flyttningen sker, eftersom han är taxerad till allmän kommunalskatt där under utflyttningsåret. Utredningen framhåller vidare att dubbelt medlemskap av mer permanent natur har accepterats, t. ex. när någon äger en sommarstuga i annan kommun än mantalsskrivningskommunen. Den som flyttar har endast i undantagsfall intresse av att utnyttja besvärsrätten i utflyttningskommunen. Utredningen föreslår därför att medlemskapet i fortsättningen skall grunda sig på kyrkobokföringen samtidigt som bestämmelserna om medlemskap grundat på taxeringen behålls.

Utredningen konstaterar vidare att det numera finns flera olika arrendetyper, nämligen jordbruksarrende, bostadsarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Enligt utredningen synes det inte finnas något sakligt skäl att ge just jordbruksarrendatorer medlemskap i kommuner där de inte är kyrkobokförda eller taxerade till allmän kommunalskatt. Utredningen framhåller att medlemskapet för jordbruksarrendator i denna hans egenskap närmast har sin historiska förklaring i den äldre anknytningen mellan rösträtt och fastighetsinnehav och att de intressen som kan vara förknippade med arrendet ofta kan tillgodoses på annat sätt. Utredningen anser att inte heller rätten att anföra kommunalbesvär kan vara så betydelsefull att den bör behållas just för innehavare av jordbruksarrenden. När det gäller hänsynen till det allmännas fastighetsinnehav och möjligheten för stat, landstingskommun och kommun att besvära sig över beslut i den kommun där de innehar fastighet, anför utredningen att möjligheten att anföra kommunalbesvär i dessa fall torde ha en relativt underordnad betydelse och att det allmänna normalt torde inneha fastigheter med äganderätt. Utredningen, som framhåller att den inte avser att rubba det medlemskap som grundar sig på äganderätt till fast egendom i annan kommun, föreslår därför att regeln om medlemskap grundat på brukande av fast egendom tas bort.

Remissyttrandena

Utredningens förslag att medlemskapet i kommun och landstingskommun skall grundas på kyrkobokföringen i stället för på mantalsskrivningen och förslaget att medlemskap grundat på brukande av fast egendom skall tas bort tillstyrks av så gott som alla remissinstanser som yttrar sig i frågan. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* erinrar om att det i extremfall kan dröja 14 månader, innan en nyinflyttad person blir mantalsskriven i kommunen och om att skattskyldigheten i kommunen inträder först i och med mantalsskrivningen. Länsstyrelsen anser ändå att fördelarna med ett medlemskap

grundat på kyrkobokföringen i stället för på mantalsskrivningen överväger nackdelarna.

Förslaget att medlemskap i kommun skall grundas på kyrkobokföringen förefaller enligt *Nybro kommun* tveksamt av flera skäl. Kommunen anser att en sådan lösning kan väntas medföra stora administrativa svårigheter, eftersom i samband med flyttning dubbelt medlemskap kommer att föreligga under ett övergångsskede. Kommunen tror också att allmänheten kommer att känna sig desorienterad inför kyrkobokföringens nya rättsliga betydelse. Om medlemskapet grundas på kyrkobokföringen, kommer kyrkans uppgift som folkräknare och administrativ myndighet i framtiden att bestå och vidareutvecklas. Ett sådant ställningstagande skulle enligt kommunen föregripa den roll som den kyrkliga kommunen kommer att spela i den framtida offentliga verksamheten.

Enligt *Ulricehamns kommun* kan det ifrågasättas om inte statens, landstingskommuns och kommuns rätt att anföra kommunalbesvär i kommuner där de innehar fastigheter med äganderätt är av underordnad betydelse för deras möjlighet att hävda sin rätt. *Tierps kommun* anser att inte heller äganderätt till fast egendom bör innebära medlemskap i kommunen. Markinnehavet kan inskränka sig till någon enstaka kvadratmeter och den som äger betydande arealer vinner ändå medlemskap genom att egendomen taxeras till kommunalskatt i kommunen. Enligt *Strömsunds kommun* bör fastigheten vara av sådan betydelse att innehavet medför skyldighet att betala kommunalskatt för att medlemskap skall inträda. *Nässjö kommun* är inte beredd att acceptera utredningens förslag att regeln om medlemskap grundat på brukande av fast egendom i annan kommun skall tas bort.

Föredraganden

Paragrafen har utformats i enlighet med utredningens förslag. Medlemskap i kommun kommer alltså enligt paragrafen att grundas på kyrkobokföring, äganderätt till fast egendom eller taxering till kommunalskatt i kommunen. Liksom enligt 3 § LL föreskrivs vidare att var och en som är medlem i kommun inom landstingskommunen också är medlem i landstingskommunen.

I förhållande till de nuvarande bestämmelserna i KL och KLS görs den ändringen att kyrkobokföringen i stället för mantalsskrivningen läggs till grund för medlemskapet. Den som brukar fast egendom i kommunen kommer inte på grund därav att vara medlem i kommunen.

I likhet med utredningen och en så gott som enhällig remissopinion har jag funnit att starka skäl talar för att låta kyrkobokföringen och inte mantalsskrivningen vara avgörande för i vilken kommun en person skall vara medlem. En sådan ordning innebär bl. a. att sambandet mellan rösträtten vid val av kommunfullmäktige och landsting samt rätten att anföra kommunalbesvär återställs. De farhågor för att ändringen skall leda till admi-

nistrativa svårigheter som en remissinstans hyser är enligt min mening inte berättigade. Särskilt med hänsyn till att kyrkobokföringen är avgörande för rösträtten kan jag inte finna att den ändring som jag föreslår är ägnad att föregripa övervägandena om svenska kyrkans framtida ställning.

Med anledning av vad några kommuner har anfört har jag övervägt om det finns skäl att behålla regeln att den som äger fast egendom i kommunen är kommunmedlem. Jag har emellertid funnit att någon ändring inte bör göras på denna punkt. Visserligen blir en fastighetsägare i regel taxerad till kommunalskatt i kommunen och därmed kommunmedlem. Den som har förvärvat en fastighet i en annan kommun än hemortskommunen kan emellertid ha ett berättigat intresse av att kunna anföra kommunalbesvär i den andra kommunen redan innan han har blivit taxerad till kommunalskatt för inkomst av fastigheten. Med hänsyn till vad utredningen har anfört har jag funnit att det inte finns skäl att behålla bestämmelsen om att den som brukar fast egendom i kommunen är kommunmedlem.

3 §

I denna paragraf finns bestämmelser om kommunernas och landstingskommunernas kompetens. Paragrafen motsvarar 3 § KL, 3 § KLS, 4 § LL och 1 § LLS.

Gällande rätt

I 3 § KL anges de legala gränserna för kommunernas allmänna kompetens. Bestämmelsen är utformad som en generalklausul. I första stycket anges att kommun själv får, "efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan". Andra stycket innehåller en erinran om att vissa kommunala angelägenheter är särskilt reglerade. Kommun, som inte tillhör landstingskommun, vårdar även de angelägenheter som landstingskommun annars ombesörjer. Sådan kommun har därför större befogenheter och, på grund av speciallagstiftning av olika slag, även större skyldigheter än annan kommun.

Vad som avses med uttrycket "sina angelägenheter" framgår av förarbetena till bestämmelsen (SOU 1947:53 och prop. 1948:140, se även SOU 1971:84) och av en rikhaltig rättspraxis. Ordalagen ger uttryck åt den s. k. lokaliseringsprincipen, som innebär att de åtgärder som en kommun beslutar skall vara av betydelse för det egna kommunområdet och invånarna där. Uttrycket är synonymt med uttrycket "kommunala angelägenheter", i andra stycket och täcker i och för sig fullständigt området för den kommunala verksamheten. Genom förbehållet beträffande "vissa kommunala angelägenheter" i andra stycket antyds emellertid att en del av de angelägenheter som anges i första stycket kan vara specialreglerade i fråga om både det

tillåtna verksamhetsområdets utsträckning och ordningen och sättet för hur verksamheten skall skötas.

Formuleringen i första stycket att kommunen får vårda sina angelägenheter "efter vad i denna lag närmare bestämmes" syftar på att de kommunala angelägenheterna skall handhas i den ordning och med den kompetensfördelning mellan t. ex. fullmäktige och nämnder som anges i KL. Detta hindrar emellertid inte att kommunal verksamhet bedrivs i privaträttsliga former, t. ex. i bolags- eller stiftelseform. Uttrycket i första styckets senare led "såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan" går i huvudsak tillbaka på kompetensbestämmelserna i 1862 års kommunalförordningar. Det hade självständig betydelse så länge subjektet i huvudsatsen var kommunmedlemmarna och andra stycket hänvisade till kyrkliga angelägenheter och obligatoriskt skolväsende. Ordet "annan" avser inte bara statlig myndighet utan även t. ex. församling och landstingskommun. Avgränsningen gentemot uppgifter som ankommer på "annan" följer emellertid redan av uttrycket "sina angelägenheter".

Kompetensregeln i KL fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring år 1948. Före denna ändring gällde att kommun själv fick vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkom annan. Ändringen i paragrafen medförde en inte oväsentlig utvidgning av kommunernas befogenheter i fråga om angelägenheter som inte tillhör det specialreglerade området. Uttrycket "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" ansågs enligt rättspraxis i allmänhet innebära att kommunen fick vårda endast sådana angelägenheter som var till gagn för samtliga kommunmedlemmar eller för en mera betydande del av dem. Enligt paragrafens nya lydelse är det allmänintresset och inte som tidigare gemensamhetsintresset som skall vara normerande för kommunernas kompetens (SOU 1947:53, prop. 1948:140).

3 § KLS har samma innehåll som 3 § KL.

Landstingskommunernas kompetens regleras i 4 § LL. Bestämmelsen är i huvudsak utformad i enlighet med 3 § KL men innehåller dessutom ett antal exempel på landstingskommunala angelägenheter. Genom att, i likhet med vad som har skett för kommunernas del, det uttryckligen angivna gemensamhetskravet har tagits bort ur regeln har större frihet i bedömningen av kompetensområdets omfattning vunnits. Regeln innefattar en gränsdragning i förhållande till såväl staten som kommunerna. Den markeras redan genom uttrycket "sina angelägenheter". Avgränsningen mot staten betyder, att landstingskommunen inte kan befatta sig med angelägenheter som är förbehållna staten enligt lag eller författning eller som vidtas i hela landets intresse. I förhållande till kommunerna innebär bestämmelsen att landstingskommun inte får främja intressen eller behov som det ankommer på

kommunerna att tillgodose enligt den allmänna kompetensregeln i KL eller bestämmelser i särskilda författningar. Landstingskommun torde dock vara oförhindrad att inom sitt område främja verksamhet av samma art som den vilken inom kommunernas områden ankommer på dessa. Skillnaden i kompetens mellan kommuner och landstingskommuner avser deras verksamhetsområden i lokalt hänseende (Kaijser: Kommunallagarna II. 1975 s. 402).

I 4 § LL ges ett antal exempel på uppgifter som ligger inom landstingskommunernas verksamhetsområden. Kommunallagskommittén hade i betänkandet (SOU 1952:48) med förslag till landstingslag m. m. föreslagit att landstingskommunernas kompetens skulle utformas efter förebild av den bestämmelse som gällde för kommunerna. Departementschefen (prop. 1954:119 s. 71) föreslog emellertid att kompetensbestämmelsen skulle fyllas ut med ett antal exempel på sådana angelägenheter som från allmänna samhälleliga synpunkter borde ankomma på landstingskommunerna. Enligt departementschefen borde därvid nämnas hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård samt jordbrukets och andra näringars utveckling. Departementschefen betonade att det inte i något avseende var fråga om att inskränka landstingskommunernas befogenheter. Bestämmelsen utformades i enlighet med departementschefens förslag.

Som tidigare har anförts finns i LLS en bestämmelse som ger denna landstingskommun en mera vidsträckt kompetens än övriga landstingskommuner.

Kommunalrättskommittén har i betänkandet (SOU 1971:84) Kommunal kompetens gjort en översyn av kommunernas allmänna kompetens. Kommittén fann att behovet av faktiska förändringar var begränsat till vissa rätt klart avgränsbara angelägenheter. Att göra ändringar i den allmänna kompetensbestämmelsen var enligt kommittén inte en framkomlig väg. Kommittén förordade därför att 3 § KL behålls med oförändrad lydelse men att dess innehåll vid behov kompletteras med utbrutna, särskilda kommunallagar. Kommittén ansåg att frågan om vissa kommunala befogenheter på näringslivets område borde brytas ut ur 3 § KL och närmare regleras i en särskild lag. Kommunalrättskommitténs förslag utsattes för en delvis ganska hård kritik från remissinstansernas sida. Det har inte föranlett lagstiftning.

Åtskilliga speciallagar reglerar kommunernas och landstingskommunernas kompetens på vissa områden. Dit hör lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande, lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lagen (1969:596) om kommunalt partistöd, lagen (1970:663) om vissa befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade samt lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp. Dessa lagar ger kommunerna och i några fall också landstingskommunerna en rätt men inte någon skyldighet att vidta vissa åtgärder. Bestämmelser som medför skyl-

dighet för kommunerna att svara för viss verksamhet finns i t. ex. byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775), lagen (1954:579) om nykterhetsvård (omtryckt 1971:307), lagen (1956:2) om socialhjälp, barnavårdslagen (1960:97, omtryckt 1971:308), skollagen (1962:319, omtryckt 1970:1026) och brandlagen (1974:80). För landstingskommunernas del finns sådana bestämmelser i bl. a. sjukvårdslagen (1962:242) och lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Kommunallagsutredningen

Utredningen framhåller att det inte ligger inom dess uppdrag att föreslå några materiella ändringar i fråga om den kommunala kompetensen och att utredningen endast har undersökt om några ändringar av lagteknisk natur kan vara motiverade. Kompetensbestämmelsen måste enligt utredningen ges formen av en generalklausul. Efter LL:s tillkomst har en ökande speciallagstiftning slagit fast obligatoriska åligganden för landstingskommunerna på ett helt annat sätt än tidigare. De tidigare motiven för olika utformning av KL:s och LL:s kompetensregler har inte längre någon speciell bärkraft. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att exemplen på olika landstingskommunala angelägenheter tas bort. Enligt utredningen bör inte heller uttrycket "efter vad i denna lag närmare bestämmes" eller uttrycket "såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan" få någon motsvarighet i en gemensam kompetensbestämmelse. Begreppet "sina angelägenheter" täcker enligt utredningens uppfattning fullständigt området för både kommunernas och landstingskommunernas verksamhet liksom avgränsningen gentemot uppgifter som ankommer på annan. Utredningen betonar att de justeringar som den föreslår inte innebär några som helst ändringar i sak i fråga om gränsen mellan kommunernas och landstingskommunernas kompetens.

Utredningen föreslår en bestämmelse om att kommun och landstingskommun får själva vårda var sina angelägenheter.

Utredningen anser vidare att en särbestämmelse i fråga om Stockholms läns landstingskommuns kompetens fortfarande behövs och att hänvisningen till de specialreglerade angelägenheterna bör behållas. Utredningen finner att det från lagteknisk synpunkt är otillfredsställande att kompetensregleringen på det fakultativa området sker i form av olika speciallagar. Med hänsyn till bl. a. att vitt skilda frågor regleras i dessa lagar finner utredningen det otänkbart att arbeta in de olika speciallagarna i kommunallagen.

Remissyttrandena

Den kompetensbestämmelse som utredningen föreslår tillstyrks av *Södermanlands* och *Blekinge läns landstingskommuner*, som anser att det står i god överensstämmelse med kommunallagens egenskap av ramlag att kom-

petensen fastställs genom en generalklausul. Därigenom blir det möjligt att smidigt flytta olika verksamheter mellan kommun, landstingskommun och staten. Enligt dessa landstingskommuner är den uppräkning av angelägenheter som nu görs i LL inte fullständig utan bara en tämligen onödig exemplifiering.

Eskilstuna kommun framhåller att landstingskommun enligt rättspraxis är oförhindrad att främja sådan verksamhet som det inom kommunens område ankommer på denna att handha. Eftersom de båda kommuntypernas kompetens således till stor del stämmer överens, anser kommunen att själva kompetensbestämmelsen kan göras tillämplig på båda kommunformerna och att någon ytterligare definition av kommunal resp. landstingskommunal kompetens inte behövs. Den nuvarande rättstillämpningen kan emellertid, framhåller kommunen vidare, medföra att samma art av verksamhet får dubbla huvudmän inom landstingsområdet.

Flera remissinstanser, däribland *länsstyrelserna i Uppsala* och *Blekinge län* samt *Uppsala, Linköpings* och *Helsingborgs kommuner*, anser emellertid att en närmare beskrivning av den landstingskommunala kompetensen bör ske för att kompetenskonflikter i framtiden skall undvikas. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att kompetensbestämmelsen i KL är svårtolkad. För en riktig tillämpning krävs god inblick i och kunskap om grunderna för den kommunala verksamheten. *Linköpings kommun* hävdar att det är nödvändigt att landstingskommunens kompetens bestäms genom en uttömmande uppräkning av dess arbetsområden. Även *Helsingborgs kommun* anser att de uppgifter som skall vara landstingskommunala bör exemplifieras relativt utförligt. Kompetensbeskrivningen för landstingskommunerna bör enligt kommunen i varje fall kompletteras med en uttrycklig regel som anger att landstingskommunen inte får ombesörja kommunala uppgifter som berör endast del av landstingsområdet.

Västmanlands läns landstingskommun betonar att det är angeläget att den nya kompetensbestämmelsen inte ges en sådan utformning att den innebär att landstingskommunernas möjligheter att åtaga sig uppgifter som kan befinnas lämpliga att handlägga på regional nivå begränsas. Landstingskommunen säger sig fästa största vikt vid kommunallagsutredningens uttalande att någon materiell ändring inte åsyftas.

Den föreslagna kompetensregeln har förenklats i sådan utsträckning att dess berättigande kan sättas i fråga, anser *Kopparbergs läns landstingskommun*. Tolkningen förutsätter tillgång till lagteknisk expertis, vilket knappast står i överensstämmelse med den uttalade målsättningen att göra lagtexten mera begriplig för allmänheten. Såvitt landstingskommunen kan bedöma bör det i lagen anges som en skyldighet för kommuner och landstingskommuner att vårda angelägenheter av betydelse för det egna kommunområdet och dess invånare. Utrymme för frivillighet ges ändå, framhåller landstingskommunen, med hänsyn till bestämmelsens allmänna formulering.

Den kompetensbestämmelse som utredningen föreslår är enligt *Lands-*

tingsförbundet starkt förenklad men ändå tillfredsställande. Förbundet framhåller emellertid att förslag föreligger om ett ökat engagemang från landstingskommunerna på vissa områden och att landstingskommunernas begränsade lagliga kompetens kan komma att hindra praktiska lösningar i de samarbetsfrågor som väntas uppkomma. Mot denna bakgrund vill förbundet förorda att landstingskommunernas kompetensområde generellt utökas. Det synes kunna genomföras med den nuvarande särregeln för Stockholms läns landstingskommun som förebild.

Enligt *Stockholms kommun* bör frågan om en klarare kompetensfördelning mellan kommuner och landstingskommuner lösas i samband med att de nuvarande kommunallagarna ersätts av en enhetlig lag. Beträffande sättet att komma till rätta med den oklarhet som råder synes det enligt kommunen klart att de landstingskommunala uppgifterna inte kan uttömmande anges i lagen. I betydande avseenden kan dock, framhåller kommunen, olägenheterna med en kompetensbeskrivning av den nuvarande typen undanröjas, om denna kompletteras med en uttrycklig regel enligt vilken landstingskommun inte får överta kommunala uppgifter som berör endast del av landstingsområdet. Något större behov av sådana landstingskommunala engagemang torde inte finnas med hänsyn till den storlek och de resurser som kommunerna har erhållit genom kommunindelningsreformen. I den mån kommunövergripande insatser behövs, bör de i första hand besörjas av kommunerna själva genom interkommunala avtal eller kommunalförbund.

Även om uttrycket "såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan" torde sakna självständig betydelse, innebär det enligt *Stockholms kommun* onekligen ett förtydligande och en erinran om en av begränsningarna i den kommunala kompetensen. Av erfarenhet kan sägas att uttrycket i dessa hänseenden fyller en uppgift. Kommunen ifrågasätter därför om det inte bör stå kvar. *Nybro kommun* anför liknande synpunkter.

Stockholms kommun anför att området för kommunernas kompetens på det fakultativa området ofta utvidgas genom särskilda lagar. Detta är otillfredsställande inte enbart ur lagteknisk synpunkt utan även – och kanske främst – ur praktisk synpunkt. Speciallagarna inom det fakultativa området är nu så många att systemet börjar bli svåröverskådligt. Enklast är naturligtvis, anser kommunen, att i den nya kompetensbestämmelsen ta in ett tillägg som innebär att kommun och landstingskommun även får handha de angelägenheter som sägs i de särskilda kompetenslagarna. Dessa lagar skulle därefter räknas upp.

Skaraborgs läns landstingskommun anser att den nuvarande regleringen av kompetensen är olämplig från såväl lagteknisk som praktisk synpunkt och att det skulle innebära en inte oväsentlig förbättring om bestämmelserna i speciallagarna fördes samman till en enda lag.

Föredraganden

Paragrafen har i huvudsak utformats i enlighet med utredningens förslag. Det föreskrivs alltså att kommun och landstingskommun själva får vårda sina angelägenheter. Den särskilda kompetensbestämmelsen i 1 § LLS för Stockholms läns landstingskommun har med några redaktionella jämkningar tagits in i paragrafen. Det anges vidare att särskilda bestämmelser finns om vissa angelägenheter som ankommer på kommun och landstingskommun. För tydlighetens skull anmärks att regeln om Stockholms läns landstingskommuns särskilda kompetens inte gäller i fråga om angelägenhet som enligt särskilda bestämmelser ankommer på kommun.

Paragrafen avses inte innebära någon saklig ändring i förhållande till vad som nu gäller i fråga om kommunernas och landstingskommunernas kompetens. Enligt min mening är det inte möjligt att på något mera preciserat sätt ange kommunernas och landstingskommunernas allmänna kompetens. Området för den allmänna kompetensen är ju utomordentligt omfattande och där inryms uppgifter av vitt skilda slag. Jag har därför funnit att kommunernas och landstingskommunernas allmänna kompetens liksom hittills måste regleras genom en generalklausul. Med anledning av vad några remissinstanser har anfört om att utredningens förslag kan leda till kompetenskonflikter mellan kommunerna och landstingskommunerna har jag övervägt om ett förtydligande tillägg kan göras till den regel som utredningen föreslår.

De exempel på landstingskommunala angelägenheter som ges i 4 § LL avser till största delen uppgifter som regleras i specialförfattningar. I enlighet med utredningens förslag har de därför tagits bort. Jag har inte funnit det lämpligt att ersätta dem med exempel på angelägenheter som faller inom den allmänna kompetensen. Avgörande för denna bedömning har varit att den dominerande delen av landstingskommunernas uppgifter är specialreglerade. Jag har inte heller funnit det lämpligt att, som några kommuner föreslår, uttryckligen föreskriva att landstingskommun inte får ombesörja kommunala uppgifter som berör endast en del av landstingskommunens område. Enligt min mening är det inte lämpligt att behålla de nuvarande bestämmelserna om att kommuns och landstingskommuns kompetens inte omfattar angelägenheter som ankommer på annan. Denna begränsning följer ju redan av regeln om att kommun och landstingskommun får vårda *sina* angelägenheter. Därtill kommer att den begränsande eller förtydligande regeln är svår att på ett naturligt sätt foga in i en bestämmelse som avser både kommuner och landstingskommuner.

Jag har alltså inte funnit någon framkomlig väg att på grundval av det underlag som föreligger ange skillnaderna mellan å ena sidan kommunernas och å andra sidan landstingskommunernas kompetensområde. Paragrafen har därför i denna del utformats i enlighet med utredningens förslag.

Jag delar den uppfattning som har framförts av både utredningen och

några remissinstanser att det är otillfredsställande att den allmänna kompetensbestämmelsen kompletteras av ett tämligen stort antal särskilda lagar som ger kommunerna och landstingskommunerna rätt att vidta åtgärder på vissa områden. Jag ämnar därför överväga om åtgärder kan vidtas för att undanröja de olägenheter från lagteknisk och praktisk synpunkt som den nuvarande ordningen innebär.

4 §

Denna paragraf reglerar kompetensfördelningen mellan kommunfullmäktige resp. landstinget och nämnderna. Paragrafen motsvarar 4 § KL, 4 § KLS och 5 § LL.

I paragrafen anges till en början att beslutanderätten i kommun tillkommer kommunfullmäktige och beslutanderätten i landstingskommun tillkommer landstinget. Enligt vad som vidare föreskrivs utövas förvaltning och verkställighet i kommun av kommunstyrelsen och övriga nämnder samt i landstingskommun av förvaltningsutskottet och övriga nämnder. I dessa delar stämmer innehållet i paragrafen i sak överens med motsvarande bestämmelser i KL, KLS och LL.

Av skäl som har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.3) innehåller paragrafen inte någon uttrycklig föreskrift om delegation av beslutanderätt från kommunfullmäktige resp. landstinget till nämnd.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.3) har jag förordat att förvaltningsutskottets rätt att företräda landstinget mellan landstingsmötena skall behållas. Enligt 41 § LL har förvaltningsutskottet rätt att företräda landstinget i den mån inte annat har föreskrivits genom lag, annan författning eller landstingets beslut. Landstingen har alltså möjlighet att föreskriva inskränkningar i ställföreträdarskapet. Denna möjlighet har vanligen inte utnyttjats. Enligt mitt förslag skall ställföreträdarskapet omfatta bara vad som anges i särskilt beslut av landstinget eller i reglemente för förvaltningsutskottet. I den allmänna motiveringen har jag vidare anfört att ställföreträdarskapet bör reserveras för situationer när landstingets beslut inte kan avvaktas eller fråga är om ärenden som inte har principiell betydelse eller annars är av större vikt.

Bestämmelsen om ställföreträdarskapet har utformats med utgångspunkt i vad jag har anfört i den allmänna motiveringen. Det föreskrivs sålunda att förvaltningsutskottet företräder landstinget mellan landstingsmötena i den utsträckning som landstinget bestämmer och i den mån annat ej följer av lag eller annan författning. Det har inte ansetts nödvändigt att uttryckligen föreskriva att ställföreträdarskapet får utnyttjas bara i brådskande fall och i de övriga situationer som jag nyss har angett. Landstingen får alltså avgöra i vilken utsträckning ställföreträdarskapet skall få användas med ledning av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen. Med den utformning som bestämmelsen har fått kommer det inte att krävas att varje ärendegrupp

som kan omfattas av ställföreträdarskapet exakt definieras i landstingets beslut. Något mer översiktliga beskrivningar bör kunna godtas. Enligt min mening stämmer det dock inte överens med ordalagen i bestämmelsen att det i landstingets beslut endast anges att ställföreträdarskapet får utnyttjas dels i brådskande ärenden, dels i ärenden som saknar principiell betydelse och inte heller annars är av större vikt. Syftet med den utformning av bestämmelsen som har valts är dels att landstingen skall noga överväga i vilka situationer ställföreträdarskapet skall få utnyttjas, dels att det skall kunna användas även i situationer som inte har kunnat förutses i detalj. Den begränsning som ligger i regeln att ställföreträdarskapet får utnyttjas bara i den mån annat inte följer av lag eller annan författning har sin motsvarighet i 41 § LL. Den avser bestämmelser i den nya lagen eller i andra författningar som uttryckligen anger att viss beslutanderätt ankommer på landstinget. Förvaltningsutskottet kan alltså inte med stöd av ställföreträdarskapet välja ledamöter i landstingskommunens nämnder eller fastställa landstingskommunens budget.

I paragrafen föreskrivs vidare att beslut som har fattats med stöd av bestämmelsen om ställföreträdarskapet skall anmälas för landstinget och att landstinget bestämmer i vilken ordning det skall ske. Denna föreskrift har ingen annan motsvarighet i LL än föreskriften i 41 § LL om förvaltningsutskottets skyldighet att avge verksamhetsberättelse till landstinget. En liknande bestämmelse har däremot, som kommer att framgå av det följande, tagits in i 42 § nya lagen. Föreskriften innebär att samtliga beslut som fattas på grund av ställföreträdarskapet skall anmälas för landstinget. Landstinget får bestämma när och på vilket sätt anmälningsskyldigheten skall fullgöras. Något krav i lag om att anmälan skall göras vid nästkommande landstingsmöte har alltså inte ställts upp och anmälningen är inte förenad med några särskilda rättsverkningar.

Kommunallagsutredningen har föreslagit att det i paragrafen föreskrivs att förvaltning och verkställighet utövas inte bara av nämnderna utan också av "dem underställd personal". I KL, KLS och LL finns inte några allmänna bestämmelser om kommunernas och landstingskommunernas personal men flera bestämmelser, t. ex. föreskrifterna om jäv i 37 § KL, 39 § KLS och 48 § LL samt föreskrifterna om delegation av nämnds beslutanderätt i 43 och 45 §§ KL, 48 och 51 §§ KLS och 52 och 54 §§ LL, rör personalen. Kommunallagsutredningen anser att en allmän bestämmelse om personalen är motiverad bl. a. av hänsyn till att möjligheterna att delegera rutinärenden till tjänstemän torde ha fått ökad betydelse efter de nuvarande kommunallagarnas tillkomst. En bestämmelse om personalen bör enligt utredningen inte ges formen av en regel om kommuns och landstingskommuns befogenhet att anställda personal utan i stället syfta till att markera gränsen mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. Utredningens förslag har föranlett kritik från remissinstanserna. Det har hävdats bl. a. att en bestämmelse om personalen inte behövs och att den bestämmelse som ut-

redningen föreslår är missvisande. Jag har funnit denna kritik berättigad. Någon motsvarighet till den föreslagna regeln har därför inte tagits in i paragrafen.

Kommunallagsutredningen har vidare föreslagit föreskrifter om att nämnderna även bereder kommunfullmäktiges och landstingets ärenden samt att särskilda beredningar kan tillsättas. De remissinstanser som har uttalat sig har i allmänhet ansett att dessa föreskrifter är onödiga. För egen del anser jag det motiverat att i 4 § ange att nämnderna också har beredningsuppgifter och att kommunfullmäktige resp. landstinget kan tillsätta särskilda beredningar. En beredning kan vara permanent och ha till uppgift att under en längre tid bereda vissa ärenden eller grupper av ärenden som skall avgöras av fullmäktige resp. landstinget. Beredningen kan också ha en mera tillfällig prägel och vara tillsatt för att bereda något eller några bestämda ärenden. Förslaget till ny kommunallag innehåller i kapitlet om fullmäktige vissa bestämmelser som rör beredningarna (se 10, 20, 21, 28 och 34 §§). I övrigt beslutar fullmäktige i princip fritt om beredningars sammansättning, arbetsformer etc. En beredning kan bestå av en eller flera personer. Detta bör framgå av lagtexten. Genom en allmän bestämmelse om fullmäktiges rätt att tillsätta beredningar blir det möjligt att något förenkla och förtydliga lagens övriga bestämmelser om beredningar. I förevarande paragraf har därför tagits in föreskrifter om att nämnderna bereder ärenden som skall avgöras av kommunfullmäktige resp. landstinget och att särskilda beredningar, bestående av en eller flera personer, kan tillsättas.

5 §

Denna paragraf har inte någon motsvarighet i KL, KLS eller LL. Paragrafen är utformad i enlighet med utredningens förslag. I paragrafen anges att uttrycket "fullmäktige" i lagen används som en gemensam beteckning på kommunfullmäktige och landstinget samt att uttrycket "styrelsen" används som en gemensam beteckning på kommunsstyrelsen och förvaltningsutskottet.

Som framgår redan av 4 § behålls alltså de nuvarande beteckningarna på såväl de beslutande som de förvaltande och verkställande organen i kommunerna och landstingskommunerna. Förevarande paragraf utgör endast en upplysning om att de gemensamma beteckningarna "fullmäktige" och "styrelsen" används i de följande paragraferna. Denna ordning innebär dels att man slipper tungrodda upprepningar i de olika paragraferna i lagen, dels att några följdändringar inte behövs i specialförfattningar där t. ex. uttrycken "landstinget" och "förvaltningsutskottet" används.

En annan tänkbar lösning hade varit att helt ta bort beteckningarna "landstinget" och "förvaltningsutskottet" och ersätta dem med nya beteckningar. Uttryck som "landstingsfullmäktige" resp. "landstingsstyrelsen" skulle då ligga nära till hands. Som kommunallagsutredningen också framhåller, skulle

ett sådant namnbyte medföra både administrativa svårigheter och kostnader. Mot uttrycket "landstingsstyrelsen" finns enligt min mening inte mycket att invända utom att det inte kan användas jämsides med uttrycket "landstinget" som beteckning på det beslutande organet. Mot uttrycket "landstingsfullmäktige" däremot kan enligt min mening vägande invändningar riktas från flera synpunkter. Jag har därför stannat för att inte föreslå någon ändring av det slag som jag nu har berört.

14.1.2 2 kap. Fullmäktige

Detta kapitel motsvarar 2 kap. KL, 2 kap. KLS, delar av 2 kap. LL och 3 kap. LL. Kapitlet innehåller bestämmelser om bl. a. antalet ledamöter i de beslutande församlingarna, suppleanter, rösträtt, valbarhet, mandattid, ordförande, sammanträdestid, kungörelse om sammanträde, suppleants tjänstgöring, beslutförhet, jäv, närvarorätt vid sammanträde, anhängiggörande, beredningstvång, bordläggning, beslutförfarandet, interpellation, protokoll, ersättning och arvode. Till de bestämmelser i kapitlet som inte har någon motsvarighet i de nuvarande kommunallagarna hör bestämmelserna i 9 § om ledamots rätt till ledighet från anställning för fullgörande av förtroendeuppdrag och i 20 § om opinionsundersökning. De förslag som jag har lagt fram i den allmänna motiveringen medför att bestämmelserna i detta kapitel även i övrigt på åtskilliga punkter innehåller ändringar i förhållande till vad som gäller idag. Det gäller i fråga om bl. a. reglerna om mandattid, suppleanter, beslutförhet, motion, interpellation och ersättning.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.10) har jag anfört att jag i likhet med kommmunallagsutredningen anser att alla bestämmelser som rör valen till landsting och kommunfullmäktige bör tas in i vallagen. Kapitlet innehåller därför inte någon motsvarighet till bestämmelserna i 9 § KL och 9 § KLS om valkretsindelning eller till bestämmelserna i 10, 11, 13 och 14 §§ LL om valkretsindelning, fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. I specialmotiveringen till 1 § förevarande lag har jag anfört att jag delar kommunallagsutredningens uppfattning att bestämmelserna om förfarandet vid kommuns inträde i landstingskommun bör flyttas till KIL. I enlighet med detta ställningstagande bör också bestämmelserna i 15 § LL om nya val av landstingsmän och suppleanter i samband med ändring i den landstingskommunala indelningen flyttas till KIL.

Enligt 12 § KLS skall kommunfullmäktige årligen utse sekreterare. Bestämmelser om plats för sammanträde med fullmäktige resp. landstinget finns i 12 § KL, 13 § KLS och 19 § LL. Enligt dessa regler kan den beslutande församlingen bestämma var sammanträde skall hållas. Länsstyrelsen kan dock bestämma annan plats för landstingsmöte, om det är påkallat till följd av utomordentliga händelser. Vid landstingsmötets början skall enligt 24 § LL företas upprop av samtliga landstingsmän. Jag delar kommunallags-

utredningens uppfattning att de föreskrifter i dessa hänseenden som kan behövas bör tas in i arbetsordning som beslutas av kommunfullmäktige resp. landstinget. Den nya lagen innehåller därför inte någon motsvarighet till de nu berörda bestämmelserna i KL, KLS och LL.

6 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om antalet ledamöter i kommunfullmäktige resp. landstinget. Bestämmelser härom finns i dag i 5 § KL, 5 § KLS och 6 § LL.

Gällande rätt

Enligt 5 § KLS skall kommunfullmäktige bestämma antalet ledamöter till ett udda tal och till minst 101. De nuvarande bestämmelserna i KL och LL om antalet ledamöter i de beslutande församlingarna tillkom år 1975 i samband med att ett nytt valsystem infördes för landstingsvalen (prop. 1975:101, KU 1975:19, rskr 1975:227). De grundar sig på de förslag som kommunalvalskommittén hade lagt fram i betänkandet (SOU 1971:4) Kommunala val.

I 5 § KL föreskrivs att antalet ledamöter skall bestämmas till ett udda tal och till minst 31 i kommun med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder, minst 41 i kommun med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare, minst 51 i kommun med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och minst 61 i kommun med över 36 000 röstberättigade invånare. Som röstberättigad anses den som har upptagits i gällande röstlängd. Dessa bestämmelser träder i kraft den 1 januari 1977. De äldre bestämmelser som skall tillämpas inför 1976 års val innebär att minsta antalet ledamöter skall bestämmas med hänsyn till antalet invånare och inte till antalet röstberättigade. Anledningen till att de nya bestämmelserna inte ansågs böra bli tillämpliga omedelbart var att ställningstagandet till förslagen i betänkandet (SOU 1975:15) Kommunal rösträtt för invandrare inte väntades föreligga förrän kort tid före årsskiftet 1975/76 (prop. 1975:101 s. 67). I december 1975 beslutade riksdagen att i Sverige bosatta utlänningar under vissa förutsättningar skall ha rösträtt och vara valbara vid val till bl. a. kommunfullmäktige och landsting (prop. 1975/76:23, KU 1975/76:25, rskr 1975/76:78). De nya bestämmelserna om rösträtt och valbarhet är tillämpliga inför 1976 års val.

Bestämmelserna i 6 § LL om antalet landstingsmän är utformade på samma sätt som reglerna om antalet fullmäktige. Latituderna är emellertid andra. Minsta antalet landstingsmän är sålunda 35 i landstingskommun med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder, 51 i landstingskommun med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare, 71 i landstings-

kommun med över 200 000 till och med 300 000 röstberättigade invånare och 101 i landstingskommun med över 300 000 röstberättigade invånare. Enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1975:471) om ändring i LL skall i fråga om val som förrättas före utgången av år 1976 antalet landstingsmän bestämmas efter vissa latituder med antalet invånare som avgörande för minsta antalet ledamöter.

Kommunallagsutredningen

Utredningen, som inte har kunnat beakta de ändringar i bestämmelserna om antalet ledamöter i kommunfullmäktige och landsting som gjordes år 1975 anför att det är lagtekniskt svårt att foga in kommunalvalskommitténs förslag i en enhetlig lagtext beroende på att latitudgränserna måste utformas olika för kommuner och landstingskommuner. Enligt utredningens uppfattning finns det skäl att gå ännu längre i förenkling av reglerna om antalet ledamöter i de beslutande organen. Samtidigt kan både kommuner och landstingskommuner ges större frihet att bestämma antalet ledamöter. Utredningen erinrar om att bestämmelsen i KL om antalet fullmäktige ändrades år 1969. Syftet med ändringen var bl. a. att kommunerna skulle få större frihet än tidigare att bestämma antalet fullmäktige och kunna ta hänsyn till speciella förhållanden. Antalet fullmäktige bör enligt utredningen liksom hittills bestämmas efter en avvägning mellan, å ena sidan, intresset av att fullmäktige resp. landstinget får en allsidig medborgerlig förankring och, å andra sidan, kravet på att den beslutande församlingen fungerar på ett effektivt sätt. Invånarantalet bör alltjämt spela den avgörande rollen vid bedömningen av var minimigränsen för antalet fullmäktige och landstingsmän skall gå, anser utredningen. Denna regel bör dock inte lagfästas, eftersom fullmäktiges och landstings beslut om antalet ledamöter då skulle kunna överklagas på den grunden att hänsyn till invånarantalet inte har tagits. Därigenom skulle ett skönsmässigt moment införas i kommunalbesvärsprocessen, vilket enligt utredningen bör undvikas. En absolut minimigräns för antalet ledamöter bör dock ställas upp, medan någon bestämmelse om maximital inte anses nödvändig. Utredningen föreslår att det föreskrivs att fullmäktige beslutar hur många ledamöter som skall utses och att antalet skall bestämmas till ett udda tal, lägst 31.

Remissyttrandena

Utredningens förslag tillstyrks eller lämnas uttryckligen utan erinran av *kammarkollegiet, länsstyrelserna i Jönköpings* och *Gävleborgs län* samt *Falköpings, Herrljunga, Mullsjö, Skara, Tierps* och *Täby kommuner. Kammarkollegiet* erinrar om att enligt 6 § LL i dess sedan den 1 juli 1975 gällande lydelse lägsta antalet ledamöter i ett landsting skall vara 35. Kollegiet anser det väsentligt att ett minimiantal anges när det gäller antalet ledamöter i

kommunfullmäktige och landsting och att utredningens förslag innebär den mest långtgående förenkling som kan godtas.

Södermanlands och *Blekinge läns landstingskommuner* samt *Växjö kommun* anser emellertid att bestämmelser om lägsta antalet fullmäktigeledamöter i förhållande till antalet röstberättigade invånare i kommunen resp. landstingskommun bör arbetas in i den nya kommunallagen på det sätt som har skett i KL och LL. *Gotlands kommun* ifrågasätter om inte ett slopande av latitudgränserna strider mot utredningens grundtanke att man bör skapa garantier för att kommunala frågor handläggs i demokratiska former och med visst reellt lekmannainflytande. Risken för att valutgången inte leder till proportionell rättvisa blir enligt *Stockholms kommun* större ju mindre antalet fullmäktige i en kommun är. Det kan därför ifrågasättas om inte kommunallagsutredningens förslag i själva verket öppnar möjlighet för de större kommunerna att i realiteten införa en småpartispärr genom att minska antalet fullmäktige. Vare sig detta anses önskvärt eller inte synes det enligt kommunen diskutabelt om frågor rörande antalet fullmäktige skall kunna bli föremål för valtaktiska spekulationer. Kommunen framhåller vidare att kommunallagsutredningens förslag i denna del förefaller vara motiverat av lagtekniska skäl. Enligt kommunens mening föreligger inte några svårigheter att ta in bestämmelser om de numera gällande olika latitudgränserna i en och samma lag. Eftersom anledning torde saknas att ändra på vad som f. n. gäller för Stockholms del, förordar kommunen också att i paragrafen tas in en bestämmelse om att kommunfullmäktiges antal i Stockholm skall bestämmas till minst 101. Kommunen framhåller slutligen i denna del vikten av att beslut om ändring av antalet fullmäktige fattas vid sådan tid att valkretsindelningen kan ses över. Vid en minskning av antalet fullmäktige kan nämligen inträffa att antalet mandat per valkrets kommer att understiga det antal som föreskrivs i 9 § KL och KLS, numera femton.

Föredraganden

Paragrafen har utformats med utgångspunkt i 5 § KL och 6 § LL i den lydelse som dessa paragrafer fick genom riksdagens beslut år 1975. För enkelhetens skull har dock den ändringen gjorts att lägsta antalet ledamöter i landstingskommun med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder har angetts till 31 i stället för 35. Härigenom uppnås överenstämmelse med det lägsta antalet ledamöter i de minsta kommunerna. Bestämmelsen att antalet ledamöter i kommunfullmäktige i Stockholm skall vara 101 har behållits.

Anledningen till att jag inte har godtagit utredningens förslag är att jag funnit att bestämmelserna om antalet ledamöter i de beslutande organen har fått ett lämpligt innehåll genom de ändringar i 5 § KL och 6 § LL som riksdagen beslutade år 1975. Från demokratisk synpunkt är det särskilt viktigt att de beslutande församlingarna får en bred medborgerlig förankring.

De minimigränser som sätts upp i paragrafen kan inte anses innebära någon onödig detaljreglering av den kommunala verksamheten.

7 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om suppleanter för ledamöterna i de beslutande församlingarna. Paragrafen motsvarar 5 a § KL, 5 § andra stycket KLS och del av 6 § LL.

Kommunfullmäktige får enligt 5 a § KL och 5 § KLS besluta att suppleanter skall utses för fullmäktige. Antalet suppleanter bestäms av fullmäktige till en viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen eller, om kommunen är indelad i valkretsar, i varje valkrets. Om det därvid uppkommer ett brutet tal, skall det avrundas till närmast högre hela tal. De närmare bestämmelserna om hur suppleanterna skall utses finns i 14 kap. 19 § vallagen. För landstingsmän skall enligt 6 § LL utses suppleanter. I 14 kap. 18 § vallagen finns bestämmelser om hur suppelanterna skall utses. De är så utformade att de också reglerar antalet suppleanter.

Kommunallagsutredningen anför att skillnaderna mellan reglerna om hur suppleanter för fullmäktige och reglerna om hur suppleanter för landstingsmän utses har lett till inkonsekvenser i fråga om systematiseringen av författningsstoffet. Dessa inkonsekvenser är föga omfattande och de bör därför kunna accepteras, anser utredningen.

Enligt *Kungsbacka kommun* bör i den nya lagen tas in enhetliga bestämmelser om antalet suppleanter och om hur dessa skall utses. *Stockholms kommun* anser att det bör övervägas om inte det system som tillämpas vid utseende av suppleanter för kommunfullmäktige kan göras tillämpligt också beträffande suppleanter för landstingsledamöter.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.6) har jag förordat att ett obligatoriskt suppleantsystem införs också för kommunfullmäktige.

Något underlag för bedömning av frågan huruvida det kan vara lämpligt att, som Stockholms kommun ifrågasätter, ändra reglerna om utseende av suppleanter för landstingsledamöter föreligger inte. Något egentligt behov av en sådan ändring har inte framkommit. Jag har därför inte funnit anledning att överväga denna fråga närmare. Jag delar kommunallagsutredningens uppfattning att den nuvarande uppdelningen av reglerna om suppleanter mellan kommunallag och vallag bör kunna godtas även i fortsättningen.

I denna paragraf föreskrivs därför att suppleanter skall utses för fullmäktige. Med fullmäktige avses därvid både kommunfullmäktige och landsting (jfr 5 §). Paragrafen innehåller vidare motsvarighet till bestämmelserna i 5 a § KL och 5 § KLS om hur antalet suppleanter skall bestämmas. Denna regel har utformats på ett sätt som något skiljer sig från de nuvarande bestämmelserna. Detta hänger samman med de ändringar som föreslås i

reglerna i 14 kap. 19 § vallagen om hur suppleanterna skall utses. I fråga om antalet suppleanter för landstingsledamöter hänvisas i paragrafen till vallagen.

8 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige och landsting. Den motsvarar 6 § KL, 6 § KLS och 7 § LL. I förhållande till dessa bestämmelser har inte gjorts andra ändringar än sådana som föranleds av att bestämmelserna har arbetats samman till en paragraf. Sedan utredningen avgav sitt förslag, har 6 § KL och 6 § KLS ändrats med anledning av riksdagens beslut om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare (prop. 1975/76:23, KU 1975/76:25, rskr 1975/76:78, SFS 1975:1268 och 1269).

9 §

Denna paragraf, som motsvarar 7 § KL, 7 § KLS och 8 § LL, innehåller regler om valbarhet, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse från uppdraget.

Gällande rätt m. m.

Ledamöter i kommunfullmäktige och landsting samt suppleanter väljs enligt 7 § KL, 7 § KLS och 8 § LL bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt. Tidigare gällde att kommunfullmäktige och suppleanter valdes bland de röstberättigade som var bosatta inom kommunen. Motsvarande regler gällde vid val av landstingsmän och suppleanter för dem.

Som skäl för ändringarna anförde föredragande departementschefen (prop. 1974:35 s. 87) till en början att, om valbarhetsvillkoret formulerades så att fullmäktige och suppleanter skall väljas bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt, överensstämmelse uppnåddes med formuleringen i 3 kap. 10 § i den nya regeringsformen. Departementschefen anförde vidare att med den nya lydelsen blir det klart att valbarhetsbedömningen skall göras oberoende av vad som framgår av gällande röstlängd om rösträtten. Den som i något avseende inte längre uppfyller rösträttsvillkoren är därmed inte valbar, även om han ännu står kvar i röstlängden som röstberättigad. Omvänt är den valbar som uppfyller rösträttsvillkoren men som inte är upptagen i röstlängden, t. ex. beroende på att han har blivit kyrkobokförd i kommunen efter det att röstlängden upprättades. Departementschefen erinrade vidare om att fr. o. m. år 1973 gäller att endast den som är kyrkobokförd i en kommun har rösträtt i kommunen. Den som inte längre är kyrkobokförd i en kommun förlorar alltså sin kommunala rösträtt där och upphör därmed också att vara valbar inom kommunen. Eftersom kyrkobokföringsorten i

de allra flesta fall stämmer överens med den faktiska bosättningsorten, ansåg departementschefen att kravet på bosättning inom en kommun som villkor för valbarhet saknade praktisk betydelse vid sidan av kravet på rösträtt.

Enligt 7 § KL, 7 § KLS, 8 § LL och 2 § LLS är landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse inte valbar. Valbarhetshinder föreligger enligt 7 § KL också för den tjänsteman hos kommunen som i egenskap av föredragande hos kommunstyrelsen eller annars på grund av sina uppgifter intar den ledande ställningen inom kommunens samfällda förvaltning.

Någon motsvarighet till denna regel finns inte i KLS, medan det i 8 § LL föreskrivs att landstingsdirektör eller motsvarande tjänsteman hos landstingskommunen inte får utses till landstingsman eller suppleant. Med dessa bestämmelser åsyftas inte cheferna för speciella grenar (verk) inom förvaltningen och inte heller heltidsengagerad förtroendeman. Avsikten är att ifrågavarande valbarhetshinder inte skall vara tillämpligt på mer än en tjänst hos kommunen resp. landstingskommunen. Kommunallagskommitténs motivering för detta valbarhetshinder var i huvudsak att kommunens ledande tjänsteman bör tillföra fullmäktige och nämnderna sina erfarenheter och kunskaper i egenskap av tjänsteman och inte i egenskap av ledamot. Kommittén anförde vidare att det torde vara en allmän uppfattning att kommunens främste tjänsteman bör stå neutral i förhållande till olika partiriktningar, så till vida att han inte företräder viss riktning som ledamot av kommunal representation eller nämnd (SOU 1952:14 s. 223).

I 7 § KL, 7 § KLS och 8 § LL finns likalydande regler om obehörighet att inneha uppdrag som fullmäktige resp. landstingsman eller suppleant. Bestämmelserna innebär att valbarhetsvillkoren också är villkor för rätt att inneha uppdraget under mandatperioden. Fullmäktig som inte längre uppfyller valbarhetsvillkoren är skyldig att avgå så snart obehörigheten har inträtt. Den som har uppnått sextio års ålder får avsäga sig uppdraget att vara kommunfullmäktig resp. landstingsman eller suppleant. I annat fall får man avsäga sig ett sådant uppdrag bara om man anför hinder som godkänns av kommunfullmäktige resp. landstinget. Bestämmelserna om avsägelserätt innebär att skyldighet i princip föreligger att åtaga sig ett kommunalt förtroendeuppdrag. Fullmäktige resp. landstinget kan dock godkänna vilket skäl som helst för befrielse.

Kommunallagsutredningen

I fråga om valbarhetshindret för vissa chefstjänstemän vid länsstyrelse konstaterar utredningen att förvaltningslagens jävsbestämmelser inte synes kunna ersätta hindret. De skäl som har åberopats för att valbarhetshindret skall behållas för kommunernas del, nämligen länsstyrelsens uppgift som besvärsinstans och tillsynsmyndighet, är enligt utredningen fortfarande giltiga. Utredningen anför att beträffande tillsynsbefogenheterna gäller det-

samma i fråga om landstingskommunerna. Dessa förhållanden motiverar enligt utredningen att valbarhetshindret står kvar.

Beträffande valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman framhåller utredningen följande. De nuvarande bestämmelserna i KL om kommunens ledande tjänsteman torde ha haft sin största betydelse för de landskommuner som bildades efter 1952 års kommunindelningsreform och för de mindre städerna. I de större kommunerna och i landstingskommunerna kan det, beroende på organisationens uppbyggnad, vara svårt att ange vilken tjänsteman som skall anses som den ledande. Härtill kommer att flertalet kommuner och landstingskommuner numera har inrättat kommunalrådsoch landstingsrådsbefattningar. Detta har inverkat på arbetsfördelningen mellan förtroendemännen och tjänstemännen. I en sådan organisation intar de heltidsengagerade förtroendemännen den ledande rollen. Föredragningsuppgifter ankommer ofta på dem. I KLS saknas med hänsyn till borgarrådsinstitutionen valbarhetshinder för ledande tjänsteman. Valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman kan därför numera i allmänhet inte fylla den uppgift som ursprungligen avsågs. Det bör kunna överlämnas åt partierna att bedöma om det är lämpligt att nominera någon chefstjänsteman till ett kommunalt uppdrag. Om valbarhetshindret slopas, blir det lättare att förenhetliga lagstiftningen. Utredningen föreslår därför att någon bestämmelse om valbarhetshinder för kommunens resp. landstingskommunens ledande tjänsteman inte tas in i den nya lagen.

Vad gäller obehörighet för vald fullmäktigledamot anför utredningen att en klar gräns synes ha skapats åtminstone i avflyttningsfallen med den formulering som valbarhetsvillkoren numera har erhållit. Så länge kyrkobokföringen inte har ändrats torde enligt utredningen behörigheten bestå. Utredningen framhåller vidare att varken Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet har ansett att föreskrifter i lag behövs om anmälningsskyldighet när obehörighet inträffar. Utredningen anser att det ligger i sakens natur att förtroendemannen själv anmäler sin obehörighet. I första hand är det av intresse för partierna att anmälan görs. Med hänsyn härtill och till att den nya lagen inte bör innehålla detaljföreskrifter anser utredningen att någon lagregel om anmälningsskyldighet inte är påkallad.

I fråga om avsägelserätten finns enligt utredningen inte någon anledning att rubba den grundläggande principen om skyldighet att mottaga kommunala förtroendeuppdrag och att inneha uppdraget under hela mandatperioden. Utredningen erinrar om att samma princip har kommit till uttryck i fråga om riksdagsledamöterna i 4 kap. 7 § regeringsformen. Å andra sidan kan det enligt utredningen med ett nutida betraktelsesätt anses orimligt att tvinga den som inte längre kan eller vill delta i kommunalt arbete att kvarstå. Utredningen erinrar om att fullmäktige enligt nuvarande bestämmelser kan godkänna vilket hinder som helst och att det i praktiken knappast torde förekomma att fullmäktige avslår en begäran om att få avgå. Kravet på fullmäktiges godkännande kan dock enligt utredningen ha en reell uppgift

att fylla, t. ex. om flera ledamöter i obstruktionssyfte samtidigt begär att få avgå. Utredningen anser att avsägelse bör kunna vägras även när de kommunala organens funktion skulle äventyras, om ledamoten lämnar uppdraget. För rätt att avgå bör enligt utredningen inte krävas att förtroendemannen har innehaft sitt uppdrag en bestämd tid. Utredningen föreslår en föreskrift om att avsägelse skall godtagas, om inte särskilda skäl talar mot det.

Remissyttrandena

Svenska kommunförbundet anför att, eftersom valbarhetsbedömningen numera skall göras oberoende av vad som framgår av gällande röstlängd om rösträtten, bestämmelsen om valbarhet bör utformas så att det framgår att endast de rösträttsvillkor som anges i 8 § första och andra styckena behöver vara uppfyllda. *Södermanlands* och *Blekinge läns landstingskommuner* redovisar samma uppfattning.

Länsstyrelsen i Kristianstads län, Skaraborgs läns landstingskommun, ett flertal kommuner samt *Svenska kommunförbundet* påpekar att kravet att 18 års ålder skall ha uppnåtts på den allmänna valdagen kommer att gälla även vid nämndval som förrättas i december allmänt valår eller under den mandatperiod som börjar den 1 januari året efter valåret. Avgörande vid bedömningen av ålderskravet blir med andra ord inte åldern vid valtillfället utan åldern på den allmänna valdagen. Denna konsekvens på det kommunala området av sänkningen av rösträtts- och valbarhetsåldern synes, framhåller förbundet, inte tidigare ha uppmärksammats.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län ifrågasätter om inte de inskränkningar i valbarheten som utredningen föreslår är onödigt omfattande. I varje fall synes valbarhetshindret utan olägenhet kunna upphävas såvitt gäller chefen för länsstyrelsens skatteavdelning. *Landstingsförbundet* och *Danderyds kommun* anser att skäl inte längre finns för regeln att landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse inte kan utses till ledamot eller suppleant i fullmäktige. Beslutsordningen i länsstyrelsen har ju ändrats genom att lekmannastyrelser har inrättats anför kommunen. Någon anledning att särskilja landshövdingen från övriga ledamöter i länsstyrelsens styrelse, vilka ofta har kommunal anknytning, synes inte finnas.

När det gäller frågan om valbarhetshinder för den som är att anse som kommunens resp. landstingskommunens ledande tjänsteman är remissopinionen delad. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Jönköpings läns landstingskommun, Eslövs, Höörs, Lunds, Marks, Mora, Mönsterås, Piteå, Västerås, Älmhults* och *Östra Göinge kommuner, Svenska kommunförbundet* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* motsätter sig eller ifrågasätter om det är lämpligt att detta valbarhetshinder slopas. *Länsstyrelsen i Västerbottens län, Ale, Botkyrka, Eskilstuna, Lerums, Malmö, Skellefteå* och *Täby kommu-*

ner samt *Landstingsförbundet* och *Föreningen Sveriges kommunala ekonomer* tillstyrker förslaget eller anser att detta i princip är riktigt. *Alingsås, Gislaveds, Sjöbo, Vaggeryds* och *Ystads kommuner* ställer sig tveksamma till förslaget.

Gotlands kommun säger sig dela utredningens uppfattning att valbarhetshindret för den ledande tjänstemannen inom kommunen inte längre fyller den funktion som ursprungligen avsågs, även om det enligt kommunen i mindre kommuner fortfarande kan vara tveksamt i vilken utsträckning den ledande tjänstemannen vid sidan av sin befattning bör agera som representant för ett visst parti. *Norrköpings kommun* vill inte motsätta sig att valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman utgår men anser att det endast i undantagsfall bör komma i fråga att kommunens ledande tjänsteman utses till fullmäktig eller att förvaltningschef utses till ledamot eller suppleant i den nämnd under vilken han lyder. Om valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman slopas kan detta enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* leda till att tjänstemännen politiseras i en omfattning som inte alltid är önskvärd. Länsstyrelsen framhåller att det nuvarande systemet med någon eller några tjänstemän som, oavsett politisk inställning, är helt lojala i sin tjänsteutövning kan ha sina fördelar och att tillkomsten av heltidsanställda förtroendemän motiverades bl. a. med att dessa på ett bättre sätt än tidigare skulle få möjlighet att sätta sig in i och följa ärenden och därigenom skapa en motvikt till ett eventuellt tjänstemannavälde. Att öppna möjligheterna för alla tjänstemän att engagera sig politiskt kan måhända medföra att det uppstår motsättningar mellan en heltidsanställd förtroendeman och en förtroendevald chefstjänsteman. Även enligt *Sollentuna kommun* kan i extrema fall ett slopande av valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman leda till en politisering av förvaltningen. *Älmhults kommun* ifrågasätter om inte valbarhetshindret i stället bör utsträckas till att gälla flera chefstjänstemän.

Med hänsyn till regeln att ledamots och suppleants uppdrag förfaller omedelbart, om ledamoten eller suppleanten upphör att vara valbar talar enligt *Ulricehamns kommun* övervägande skäl för att skyldighet att anmäla förlust av behörighet att utöva förtroendeuppdrag skrivs in i förevarande paragraf. Eftersom någon anmälningsplikt inte har föreskrivits, kan det enligt *Eksjö kommun* inträffa att obehörig ledamot deltar i ett beslut. Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* kan det ifrågasättas om inte tvånget att fullgöra förtroendeuppdrag framstår som främmande för vår tid och vårt samhällsskick. Länsstyrelsen påpekar att bestämmelsen härom dessutom saknar betydelse, eftersom frånvaro inte medför någon påföljd. *Herrljunga kommun* anför liknande synpunkter. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* föreslår att det föreskrivs att ledamot eller suppleant i fullmäktige som har uppnått 60 års ålder vinner befrielse från sitt uppdrag efter anmälan hos fullmäktige och att avsägelse på annan grund prövas av fullmäktige och skall godtagas om inte särskilda skäl talar mot det.

Föredraganden

Med anledning av vad Svenska kommunförbundet och ytterligare några remissinstanser har anfört vill jag som min mening uttala att det redan av utredningens förslag – vilket i denna del stämmer överens med de nuvarande bestämmelserna i KL, KLS och LL – framgår att valbarhetsbedömningen skall göras oberoende av vad som framgår av röstlängden. Jag har emellertid inte något att erinra mot att ett ytterligare förtydligande görs på den punkten. I första stycket av förevarande paragraf föreskrivs därför att ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt enligt 8 § första och andra styckena.

Avgörande för om ålderskravet skall anses vara uppfyllt är åldern vid dagen för valet till kommunfullmäktige och landstinget. Däremot kommer 38 § att utformas så att det vid val av ledamöter i kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och övriga nämnder kommer att bli åldern vid resp. valtillfälle som avgör om ålderskravet skall anses uppfyllt.

I enlighet med utredningens förslag föreskrivs i andra stycket av förevarande paragraf att landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse inte är valbar. I samma stycke föreskrivs vidare att den som är anställd hos kommunen eller landstingskommunen och som i egenskap av föredragande hos styrelsen eller på grund av andra uppgifter som hör till tjänsten har den ledande ställningen bland kommunens eller landstingskommunens tjänstemän inte heller är valbar. Jag har alltså liksom åtskilliga remissinstanser funnit att starka skäl talar för att valbarhetshindret för den ledande tjänstemannen bör behållas. Jag vill redan nu nämna att jag i samband med behandlingen av 38 § kommer att föreslå att det nuvarande valbarhetshindret för tjänsteman som är chef för något av de verk som tillhör kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets förvaltning skall behållas.

Som utredningen har påpekat är det inte alltid helt klart vem som är den ledande tjänstemannen. Denna svårighet bör enligt min mening lösas genom föreskrift i instruktion e. d. för vederbörande tjänsteman. Den bestämmelse som jag föreslår är naturligtvis inte tillämplig på borgarråd i Stockholm eller på annan heltidsengagerad förtroendeman. Detta framgår av bestämmelsens ordalydelse. Med uttrycket "styrelsen" avses, som framgår av 5 §, både kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

I tredje stycket föreskrivs att uppdraget omedelbart förfaller, om ledamot eller suppleant upphör att vara valbar. Jag har i likhet med utredningen inte funnit det nödvändigt att uttryckligen föreskriva att den som har blivit obehörig skall anmäla det. Att en sådan anmälan måste göras ligger i sakens natur. Enligt mitt förslag föreskrivs vidare att fullmäktige skall befria ledamot eller suppleant från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl inte talar däremot. Med en sådan utformning av bestämmelsen blir det inte nödvändigt att behålla en särskild regel om att den som har uppnått 60 års ålder har rätt att avgå.

10 §

Denna paragraf innehåller en ny bestämmelse om rätt för ledamot och suppleant i kommunfullmäktige, landsting och beredning att fullgöra sitt uppdrag utan hinder av tjänst m. m.

Kommunallagsutredningen

Kommunallagsutredningen erinrar om att utredningen om den kommunala demokratin föreslår att rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala uppdrag skall garanteras i lag och att denna rätt skall omfatta också heltidsuppdrag. Kommunallagsutredningen anser att en bestämmelse i grundlag kan undvaras och att rätten till ledighet i stället bör regleras i kommunallag. Enligt utredningens mening är det mest förenligt med den enhetliga kommunallagens karaktär av ramlag att i denna tas in en allmän bestämmelse om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag. En sådan bestämmelse kan utformas efter förebild av 4 kap. 6 § regeringsformen. Utredningen erinrar om att någon närmare lagreglering inte har ansetts nödvändig när det gäller rätten till ledighet för att fullgöra riksdagsuppdrag. En detaljreglering genom kollektivavtal har den fördelen framför lagreglering att den lättare kan anpassas till förhållanden inom olika områden på arbetsmarknaden. Utredningen framhåller att en detaljreglering av rätten till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag förutsätter en ingående arbetsrättslig analys och en undersökning av förhållandena på arbetsmarknaden som ligger utanför områden för utredningens uppdrag. Med hänsyn till det omfattande lagstiftningsarbete som håller på att genomföras inom arbetsrätten anser utredningen att det inte är möjligt att utarbeta detaljerade bestämmelser om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag. Efter förebild av 4 kap. 6 § regeringsformen föreslår utredningen en bestämmelse om att ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning får fullgöra sitt uppdrag utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom.

Utredningen framhåller att det kommunala förtroendeuppdraget rättsligen skall ta över skyldighet att fullgöra tjänst eller uppdrag som inte låter sig förena med det kommunala uppdraget, vare sig åliggandet är av offentligrättslig eller privaträttslig natur. Bestämmelsen i 4 kap. 6 § regeringsformen kommer dock att ta över en bestämmelse i den enhetliga kommunallagen. Utredningen betonar att rätten till ledighet omfattar alla kommunala uppdrag, såväl heltids- som deltidsuppdrag. Genom hänvisningar till förevarande paragraf blir regeln om rätt till ledighet enligt utredningens förslag tillämplig på ledamöter och suppleanter i styrelsen och övriga nämnder samt på revisorer och revisorssuppleanter. Utredningen framhåller avslutningsvis att rätten till ledighet avses omfatta alla uppgifter som är förenade med kommunala förtroendeuppdrag, även t. ex. nödvändigt förberedelsearbete och sammanträden med partigrupper.

Remissyttrandena

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister anser att det är tveksamt om en bestämmelse om rätt till ledighet för fullgörande av förtroendeuppdrag bör placeras i kommunallagen. En sådan placering ger intryck av att bestämmelsen riktar sig mot kommunen som arbetsgivare, medan förslaget i själva verket avser hela arbetsmarknaden. Enligt föreningen bör det belysas huruvida uppdrag åt helägt kommunalt företag kan betraktas som kommunalt uppdrag. Det bör också göras klart vilka uppdrag som i övrigt är att betrakta som en följd av ett kommunalt uppdrag. *Kalmar kommun* anför liknande synpunkter.

Enligt *Kalmar läns landstingskommun* bör en bestämmelse om rätt till ledighet för fullgörande av kommunalt förtroendeuppdrag inte tas in i kommunallagen utan i stället i lagstiftning av arbetsrättslig karaktär. I en sådan författning kan också ges de ytterligare detaljerade bestämmelser som kan behövas. *Degerfors kommun* anför liknande synpunkter. *Svenska kommunförbundet* framhåller att bestämmelsen bör utformas klarare än enligt utredningens förslag så att det framgår att ledamot och suppleant verkligen har rätt till ledighet. Samma mening redovisas av *Malmö* och *Uppsala kommuner*. Sistnämnda kommun ifrågasätter om inte lagtexten bör förtydligas så att det klart framgår att även heltidsengagerade förtroendevalda har rätt till ledighet. Även *Värmlands läns landstingskommun* anser att bestämmelsen om rätt till ledighet för fullgörande av kommunalt förtroendeuppdrag är alltför otydlig. Det bör klart framgå att det är ledighet från förvärvsarbete som avses.

Eskilstuna kommun ifrågasätter om det inte bör anges i bestämmelsen att med fullgörande av det kommunala uppdraget även avses sammanträden med partigrupperna i anslutning till kommunala sammanträden. En bestämmelse om rätt till ledighet bör enligt *Västerviks kommun* kompletteras med särskild lagstiftning liknande lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. *Svenska kommunförbundet* anser att det bör övervägas om bestämmelsen skall avse även ledighet från militärtjänst.

Föredraganden

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2.2) har jag förordat en lagbestämmelse som ger en formell garanti för att ett kommunalt förtroendeuppdrag skall kunna fullgöras oberoende av förtroendemannens yrkesverksamhet. Med anledning härav föreskrivs i förevarande paragraf att ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget. I det följande ämnar jag föreslå bestämmelser som ger också ledamot och suppleant i kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd samt revisor och revisorssuppleant samma rätt.

Jag har alltså inte funnit det lämpligt att utforma bestämmelsen efter förebild av 4 kap. 6 § regeringsformen. Anledningen härtill är att denna bestämmelse har ett tämligen vidsträckt och inte helt klart avgränsat tillämpningsområde. När det gäller kommunala förtroendeuppdrag är det rätten till ledighet från anställning som har den helt dominerande betydelsen. Den bestämmelse som jag föreslår omfattar en så stor personkrets att det enligt min mening bör klart anges att det är åligganden på grund av anställning som skall vika för förtroendeuppdraget. Vad gäller frågan om vidgad rätt för värnpliktig personal till tjänstledighet för kommunala förtroendeuppdrag vill jag erinra om att försvarsutskottet i betänkande med anledning av motionen 1975/76:1162 har förutsatt att frågan prövas i samband med den pågående översynen av tjänstereglementet för försvarsmakten (FöU 1975/76:28).

Jag har inte funnit det möjligt att i bestämmelsen ange exakt i vilken utsträckning en förtroendevald skall anses berättigad till ledighet för uppdraget. När det gäller frågan vad som skall anses ingå i eller vara en följd av uppdraget får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen. Med anledning av vad en remissinstans har anfört vill jag påpeka att bestämmelsen inte omfattar rätt till ledighet för fullgörande av uppdrag åt aktiebolag eller annat företag som ägs av kommunen eller landstingskommunen men som är en självständig juridisk person.

11 §

I denna paragraf finns bestämmelser om kommunfullmäktiges och landstingets mandattid. Paragrafen motsvarar 8 § KL, 8 § KLS och 9 § LL. I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.4) har jag förordat att mandattiden skall vara tre år, räknat fr. o. m. den 1 november valåret. För Stockholms kommun har jag dock förordat att mandatperioden liksom hittills skall börja den 15 oktober. Paragrafen har utformats i enlighet med dessa förslag. I tredje stycket har tagits in en hänvisning till bestämmelserna i KIL om val av ledamöter och suppleanter med anledning av ändring i kommunal eller landstingskommunal indelning. Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag inledningsvis i specialmotiveringen till förevarande kapitel i förslaget till kommunallag har aviserat ett förslag om att bestämmelserna i 15 § LL skall flyttas till KIL.

12 §

Denna paragraf motsvarar 10 § KL, 10 § KLS och 18 § LL. Den innehåller en hänvisning till vallagen i fråga om bestämmelser som rör bl. a. valkretsindelningen och valförfarandet. I sak stämmer paragrafen överens med de nuvarande bestämmelserna bortsett från att hänvisningen till följd av

vad jag har förordat i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.10) har utvidgats till att omfatta också bestämmelserna om valkretsindelning.

13 §

I denna paragraf, som motsvarar 11 § KL, 11 § KLS samt 25 och 26 §§ LL, ges regler om val av ordförande och vice ordförande.

Gällande rätt

Enligt 11 § KL väljer kommunfullmäktige varje år för nästkommande kalenderår bland sig en ordförande och en vice ordförande. Dessutom kan fullmäktige besluta att också en andre vice ordförande skall utses. Frågan om avgång från ordförandeskapet har inte reglerats i lagen, men fullmäktige har ansetts berättigade att vid ordförandes avgång utse ny ordförande för återstående del av tjänstgöringstiden (Regeringsrättens årsbok 1966 ref. 62). Länsstyrelsen skall underrättas om valen av ordförande och vice ordförande i kommunfullmäktige och uppgifter härom skall tas in i länskungörelserna. I departementspromemorian (Ds Ju 1974:2) Effektivare kungörande framhålls bl. a. att länskungörelserna inte kan tillgodose syftet att ge medborgarna information på denna punkt. Enligt promemorian bör uppgifterna samlas i registerform hos länsstyrelsen, till vilken allmänheten kan vända sig vid behov. Underrättelseskyldigheten föreslås emellertid kvarstå. Kommunallagsutredningen har i sitt remissyttrande över promemorian anfört att bestämmelsen om underrättelseskyldighet bör utgå.

I 11 § andra stycket KL regleras frågan om ordförandeskap i nyvalda fullmäktige under valår. Bestämmelsen har samband med regeln i 13 § fjärde stycket KL, som ger de nyvalda fullmäktige kompetens att sammanträda i december (eller tidigare) för att förrätta val till de befattningar inom kommunen som blir lediga vid årets slut. Ordförandeskapet i de nyvalda fullmäktige skall utövas av den som enligt 13 § väljs till ordförande för nästa år. Intill dess ordförandevalet har förrättats, utövas ordförandeskapet av den som de gamla fullmäktige har utsett (prop. 1969:129 s. 118).

I 11 § tredje stycket KL anges att, om både ordföranden och vice ordföranden är hindrade att inställa sig vid kommunfullmäktiges sammanträde, fullmäktige får utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. Till dess att så har skett, utövas ordförandeskapet av den ledamot som har längst tjänstgöringstid eller, om två eller flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid, av den bland dem som är äldst till levnadsåldern.

Enligt 11 § första stycket KLS skall andre vice ordförande finnas i kommunfullmäktige i Stockholm. Presidiet väljs vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret, dvs. första helgfria dag efter den 15 oktober. Motsvarighet till bestämmelsen i KL om ordförandeskap vid sammanträde med nyvalda

fullmäktige saknas i KLS. Detta hänger samman med att mandattiden för nyvalda fullmäktige i Stockholm börjar den 15 oktober, vilket medför att särskilda regler om nyvalda fullmäktiges valkompetens eller om ordförandeskapet vid deras sammanträden inte behövs. I 11 § andra stycket finns en bestämmelse som motsvarar 11 § tredje stycket KL.

Till skillnad mot 11 § första stycket KL ger 25 § LL inte landstinget möjlighet att utse en andre vice ordförande. En annan olikhet är att en uttrycklig föreskrift finns i 25 § om att befattningen som ordförande eller vice ordförande upphör, om vederbörande upphör att vara landstingsman. Rättsläget torde emellertid i detta avseende vara detsamma för kommunernas del, trots att en uttrycklig lagbestämmelse saknas. En bestämmelse som motsvarar 11 § andra stycket KL finns i 25 § tredje stycket LL.

Bestämmelser som i huvudsak motsvarar 11 § tredje stycket KL finns i 26 § LL. Finns varken ordförande eller vice ordförande, skall landstingets äldste ledamot tjänstgöra som ordförande till dess nytt val har förrättats. Med landstingets äldste ledamot avses den som har bevistat flest landstingsmöten eller, om två eller flera har deltagit i lika många möten, den bland dem som är äldst till levnadsåldern.

Skaraborgs läns landstingskommun har i skrivelse till kommunallagsutredningen begärt en sådan ändring av 25 § LL att samtliga landstingskommuner ges möjlighet att utse två vice ordförande. Enligt 5 § LLS skall i Stockholms läns landsting finnas en andre vice ordförande.

Kommunallagsutredningen

Utredningen förordar att samtliga kommuner och landstingskommuner ges möjlighet men inte skyldighet att utse en andre vice ordförande i den beslutande församlingen.

I fråga om nyval vid ordförandes eller vice ordförandes avgång skulle enligt utredningen ett förenhetligande kunna uppnås genom att bestämmelsen härom i LL infördes också för kommunernas del. Det kan emellertid tänkas att en avgång från ordförandeskapet eller vice ordförandeskapet sker så sent under tjänstgöringstiden att nyval av praktiska skäl framstår som opåkallat. Om landstingen får möjlighet att liksom kommunfullmäktige utse en andre vice ordförande, minskar behovet av en obligatorisk nyvalsregel. Å andra sidan bör man i både kommuner och landstingskommuner kunna förrätta nyval av presidiet, när detta är en lämplig lösning. Denna möjlighet har redan godtagits i rättspraxis och någon uttrycklig lagregel anser utredningen därför inte nödvändig. Om det anses önskvärt, bör bestämmelser om nyval kunna tas in i arbetsordning.

Eftersom alla nyvalda kommunfullmäktige och landsting föreslås tillträda under valåret (10 §) och tjänstgöringsåret därför inte kommer att sammanfalla med kalenderåret, måste, framhåller utredningen, i den nya lagen anges

att valen till presidieposterna skall förrättas vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret. En sådan bestämmelse medför att någon särskild bestämmelse inte behövs för Stockholms kommun.

Frågan om vem som skall föra ordet till dess de nyvalda fullmäktige och det nyvalda landstinget har utsett ordförande är enligt utredningen en ordningsfråga som bör regleras i arbetsordning. Utredningen anser att det inte är nödvändigt att i förslaget till enhetlig kommunallag ta in en föreskrift som gör bestämmelser om interimsordförande i arbetsordning obligatoriska. Enligt utredningen bör dock sådana bestämmelser finnas och utformas så att det i förväg är avgjort vem som skall vara interimsordförande. Utredningen framhåller att i annat fall det formella problemet uppstår att ingen finns som kan öppna sammanträdet och fungera som ordförande, när interimsordföranden skall utses.

Om andre vice ordförande utses, torde enligt utredningen behovet av en lagbestämmelse om vem som skall vara ordförande, när ingen av presidiemedlemmarna kan närvara, minska avsevärt. Enligt utredningen bör fullmäktige i ett sådant läge ändå vara skyldiga att hålla sammanträdet. Utredningen föreslår därför en föreskrift om att fullmäktige vid förfall för ordföranden, vice ordföranden och i förekommande fall andre vice ordföranden skall utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. En bestämmelse om att äldste ledamoten skulle föra ordet, tills fullmäktige har utsett tillfällig ordförande, är enligt utredningen en detaljregel som bör kunna placeras i arbetsordning för fullmäktige.

Utredningen föreslår inte någon motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna om skyldighet att underrätta länsstyrelsen om ordförandevalen.

Remissyttrandena

En stor majoritet bland remissinstanserna, däribland *kammarkollegiet, länsstyrelserna i Kristianstads* och *Kopparbergs län, Värmlands läns landstingskommun, Eskilstuna, Eslövs, Karlstads, Munkedals* och *Uppsala kommuner, Svenska kommunförbundet* samt *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*, anser att frågan om vem som skall föra ordet till dess nyvalda fullmäktige har utsett ordförande är av så stor betydelse att den bör regleras i lag. *Täby kommun* anser att regler om utseende av interimsordförande lämpligen bör tas in i arbetsordning. Enligt *Lunds* och *Malmö kommuner* bör frågan vara reglerad, dock inte nödvändigtvis i lag. Det synes lämpligt att det föreskrivs att den skall regleras i fullmäktiges arbetsordning.

Örebro kommun förordar att under valår den senast valde ordföranden tjänstgör fram till tidpunkten för val av ny ordförande. *Uppsala kommun* föreslår att gamla fullmäktige får utse den som skall föra ordet, intill dess nyvalda fullmäktige har utsett ordförande. Enligt *Svenska kommunförbundet* kan ett alternativ vara att låta den till tjänstgöringstiden eller levnadsåldern äldste ledamoten i nyvalda fullmäktige tjänstgöra som interimsordförande.

Förbundet framhåller att det om frågan om interimsordförande regleras i lag, också blir klart vem som skall utfärda kallelse till första sammanträdet med de nya fullmäktige. Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* bör antingen avgående fullmäktige välja en interimistisk ordförande bland nyvalda fullmäktige eller den äldste ledamoten i nyvalda fullmäktige vara sammankallande och föra ordet tills ordförande har valts. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att en lämplig ordning vid utseende av interimsordförande synes vara att utgå från regeln i 11 § tredje stycket KL i stället för att låta den senast valde ordföranden tjänstgöra som interimsordförande.

Kammarkollegiet framhåller att det förefaller mera logiskt och mera lätthanterligt för dem som skall tillämpa lagen att hela förfarandet, när såväl ordföranden som vice ordföranden har förhinder, regleras i lagen. *Munkedals kommun* anser att det är inkonsekvent att inte i lagen även reglera hur det skall förfaras till dess ledamot har utsetts att för tillfället föra ordet.

Föredraganden

I första stycket föreskrivs att fullmäktige vid första sammanträdet varje tjänstgöringsår bland sina ledamöter väljer en ordförande och en vice ordförande samt, om fullmäktige beslutar det, även en andre vice ordförande. Kommunerna och landstingskommunerna får alltså själva avgöra om andre vice ordförande skall utses. Med denna lösning behövs inte några särregler för Stockholms kommun eller Stockholms läns landstingskommun, där andre vice ordförande f. n. är obligatorisk.

I likhet med ett stort antal remissinstanser har jag funnit att en regel behövs om vem som skall föra ordet, tills de nyvalda fullmäktige har utsett ordförande. Jag har funnit det lämpligast att denna uppgift ankommer på den ledamot som har den längsta tjänstgöringstiden. I paragrafen föreskrivs därför att ordförandeskapet skall utövas av den till tjänstgöringstiden äldste ledamoten, tills valet av presidium har förrättats. En regel för det fallet att två eller flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid föreslås också. Genom den valda lösningen blir det klart vem som skall utfärda kallelse till de nyvalda fullmäktiges första sammanträde.

Om ingen av presidiemedlemmarna kan närvara vid sammanträde, skall enligt vad som föreskrivs i andra stycket, fullmäktige utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. Jag delar utredningens uppfattning att bestämmelser om vem som skall föra ordet tills tillfällig ordförande har utsetts bör kunna placeras i arbetsordning. Någon bestämmelse härom har därför inte tagits in i lagen.

I likhet med utredningen har jag inte funnit det nödvändigt att ta in bestämmelser om nya val av ordförande och vice ordförande vid avgång eller om underrättelse till länsstyrelsen om ordförandevalen.

I enlighet med utredningens förslag har slutligen tagits in en hänvisning till KIL om ordförandeskapet vid första sammanträdet med fullmäktige som har valts med anledning av beslut om ändring i kommunindelningen.

14 §

Denna paragraf, som motsvarar 13 § KL, 14 § KLS och 19 § LL, reglerar fullmäktiges sammanträdestider.

Gällande rätt

Enligt 13 § KL skall kommunfullmäktige hålla sammanträden enligt ordning som bestäms av fullmäktige. Länsstyrelsen kan påkalla sammanträde med kommunfullmäktige. Sammanträde skall också hållas när kommunstyrelsen eller en majoritet inom fullmäktige begär det eller ordföranden finner det nödvändigt.

Därjämte finns bestämmelser om vissa obligatoriska sammanträden. Frågan huruvida ansvarsfrihet skall beviljas för förvaltningen skall sålunda avgöras vid sammanträde före utgången av juni månad eller, om fullmäktige bestämmer det, senare under året. Före december månads utgång förrättas val till de befattningar inom kommunen som blir lediga vid årets slut. Under valår förrättas valen av de nyvalda fullmäktige. Dessa förrättar även andra val som avser tid efter utgången av valåret och som ankommer på fullmäktige. Vid sammanträde före utgången av november månad skall budgeten fastställas. Enligt en undantagsregel finns det möjlighet att uppskjuta beslutet om budgetfastställelsen till sammanträde före utgången av december månad. Grunden för utdebiteringen av den allmänna kommunalskatten, dvs. skattesatsen, skall i så fall fastställas vid sammanträde före utgången av november månad.

Nyvalda kommunfullmäktige har inte ansetts behöriga att, i anslutning till val av byggnadsnämnd för nästkommande mandatperiod, också besluta om ändring av antalet nämndledamöter (Regeringsrättens årsbok 1972 ref. 4). I riksdagsmotionen 1974:587 anförs att KL:s regler på denna punkt har fått otillfredsställande konsekvenser och begärs sådana ändringar i kommunallagstiftningen att nyvalda fullmäktige (landsting) får rätt att redan under valåret besluta om antalet ledamöter och suppleanter i kommunala organ för den kommande mandatperioden. Motionärerna framhåller bl. a. att en majoritet som har förlorat sin ställning kan försöka ge sig själv en bättre ställning än den har velat ge den tidigare minoriteten. Motionärerna påpekar vidare att den gamla majoritetens intresse vanligen är att öka antalet ledamöter och suppleanter i nämnderna, medan den nya majoritetens intresse är att minska detta antal. Enligt gällande lagstiftning är det inte utan vidare möjligt att minska antalet under löpande period.

Bestämmelserna i KLS skiljer sig i flera avseenden från KL. Ett första sammanträde med kommunfullmäktige skall hållas i oktober månad den första helgfria dagen efter tjänstgöringsårets början den 15 oktober. Enligt 11, 33, 34 och 45 §§ KLS skall därvid val ske av fullmäktiges presidium, kommunstyrelsen och dennes presidium samt borgarråd. Övriga val sker senast vid sammanträde den 8 december, som också är senaste dagen för

budgetsammanträdet. I fråga om rätt att påkalla sammanträde är bestämmelserna i KLS såtillvida avvikande att en tredjedel av kommunfullmäktige kan begära sammanträde. Bakgrunden härtill är att en tredjedel av fullmäktige i Stockholm har ansetts representera en betydande opinionsyttring (prop. 1957:16 s. 44). I KLS saknas motsvarighet till bestämmelserna i KL om nyvalda fullmäktiges valkompetens. Detta beror på att de nyvalda fullmäktiges tjänstgöringstid börjar redan den 15 oktober valåret. Inte heller finns någon motsvarighet till undantagsreglerna i 13 § KL om möjlighet att uppskjuta budgetfastställelsen till december. Senaste dagen för budgetsammanträdet är enligt KLS den 8 december.

Även bestämmelserna i 19 § LL skiljer sig i några avseenden från KL. Landstingsmöte skall hållas, förutom när landstinget självt bestämmer det, även när regeringen omedelbart eller på framställning av länsstyrelsen förordnar därom. Genom ändringar i LL år 1965 avskaffades bl. a. reglerna om lagtima och urtima landstingsmöte. En annan olikhet är att minst en tredjedel av landstingets ledamöter kan påkalla landstingsmöte. Denna regel infördes genom 1965 års lagändringar. I förarbetena framhölls att det låg i linje med vad som i övrigt hade föreslagits i fråga om landstingets sammanträden att även en minoritet bland landstingsmännen skall kunna få till stånd sammanträde med landstinget. (prop. 1965:61 s. 75).

Enligt 60 § LL skall landstingets budget fastställas vid landstingsmöte i oktober månad. Motsvarighet saknas till undantagsregeln i 13 § KL om senareläggning av budgetsammanträdet. Tidpunkten för dechargesammanträdet regleras i 69 § LL. Detta skall äga rum före utgången av oktober månad året efter det år som revisionen avser. I fråga om tidpunkten för val och det nyvalda landstingets valkompetens gäller däremot samma regler som för kommunerna utom Stockholms kommun.

Kommunallagsutredningen

Eftersom fullmäktiges ordförande eller kommunstyrelsen kan begära sammanträde med kommunfullmäktige behövs enligt utredningen knappast en rätt för länsstyrelsen att förordna om sammanträde. Utredningen framhåller att de fall i vilka man närmast kan tänka sig utrymme för länsstyrelsen att ingripa skulle vara om fullmäktige vägrar att sammanträda i t. ex. ärenden som länsstyrelsen har hänskjutit till dem. I sådana lägen finns det dock enligt utredningen anledning räkna med att fullmäktiges ordförande ser till att sammanträde hålls. Utredningen anser att samma bedömning kan göras i fråga om regeringens rätt att påkalla landstingsmöte. Utredningen föreslår att länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde med kommunfullmäktige och regeringens rätt att förordna om landstingsmöte tas bort.

I fråga om minoritetens rätt att påkalla sammanträde anför utredningen att man för landstingens del har accepterat rätt för en minoritet att påkalla sammanträde. Åtskilliga landsting har emellertid inte flera ledamöter än

många fullmäktigförsamlingar, i vilka endast en majoritet kan påkalla sammanträde. Utredningen framhåller att några nackdelar med den ordning som gäller för landstingen inte lär ha uppstått och anser att man främst med hänsyn till att det är önskvärt att lagstiftningen förenhetligas bör övergå till en regel som innebär att en tredjedel av fullmäktiges ledamöter kan påkalla sammanträde. En sådan regel kan sägas innebära att minoritetens rättigheter stärks.

För att tillgodose önskemålet om att de nyvalda kommunfullmäktige och det nyvalda landstinget skall sammanträda så snart som möjligt efter det att det definitiva valresultatet föreligger föreslår utredningen en bestämmelse om att första sammanträde under valår skall hållas senast den 1 november. Utredningen anser att den särskilda regeln för kommunfullmäktige i Stockholms kommun att sammanträda skall hållas första helgfria dag efter tjänstgöringsårets början inte behövs. Däremot, framhåller utredningen, behövs fortfarande en särregel för Stockholms del om att kommunstyrelsen, styrelsens presidium och borgarråden skall väljas på första sammanträdet under tjänstgöringsåret. Utredningen anför att med hänsyn till förslaget om ett snabbare valgenomslag särskilda bestämmelser inte längre behövs om de nyvalda kommunfullmäktiges och det nyvalda landstingets valkompetens och rätt att besluta om ändrad nämndsammansättning.

Vad gäller tidpunkten för budgetsammanträdet och tidpunkten för dechargesammanträdet framhåller utredningen att dessa frågor i LL regleras i anslutning till bestämmelserna om drätsel resp. revision. Utredningen anser att denna lagtekniska lösning är att föredra och betonar att tidpunkterna för dessa sammanträden har ett naturligt samband med reglerna om drätsel och revision i övrigt. Utredningen föreslår därför att alla bestämmelser som avser budget- och dechargesammanträden flyttas.

I fråga om tidpunkten för val av de olika kommunala organen bör enligt utredningen en anpassning kunna ske till KL:s och LL:s bestämmelser om att valet skall ske vid sammanträde före utgången av december månad. Utredningen framhåller att man härigenom får en möjlighet till mera flexibla lösningar även för Stockholms del genom att valen inte behöver förrättas senast den 8 december utan kan ske senare i samma månad. Som framgår av det föregående anser emellertid utredningen att någon ändring inte bör göras i fråga om de val som enligt KLS skall ske i oktober månad för Stockholms del, dvs. val av kommunstyrelse, styrelsens presidium och borgarråden.

Remissyttrandena

Förslaget att länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde med kommunfullmäktige skall tas bort lämnas uttryckligen utan erinran av bl. a. *länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Västmanlands* och *Jämtlands län. Åsele kommun* ifrågasätter dock om det inte i extraordinära fall är bättre att

länsstyrelsen har möjlighet att förordna om sammanträde än att ordföranden tvingas därtill kanske i strid mot en enig fullmäktigförsamlings vilja.

Enligt *Skaraborgs läns landstingskommun* och några kommuner måste tidpunkten för första sammanträdet med de nyvalda fullmäktige bestämmas till en senare dag än som har föreslagits. Landstingskommunen anser att det av lagtexten klart bör framgå att de nyvalda fullmäktige skall förrätta val till de befattningar som blir lediga vid valårets slut. *Helsingborgs kommun* föreslår att det föreskrivs att valet skall äga rum i december månad så att missförstånd kan undvikas.

Som en självklar konsekvens av förslaget om ett snabbare valgenomslag har, framhåller *Stockholms kommun*, bestämmelsen om att under valår val till lediga befattningar skall förrättas av de nyvalda fullmäktige blivit obehövlig, medan det däremot ändå har ansetts nödvändigt att i 50 § i lagförslaget ange att budgeten skall fastställas av de nyvalda fullmäktige. Denna olikhet i paragrafernas konstruktion synes omotiverad och skulle i den kommunala praktiken möjligen kunna leda till att 13 § tolkas motsättningsvis.

Föredraganden

I likhet med utredningen anser jag att länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde med kommunfullmäktige och regeringens rätt att förordna om landstingsmöte bör tas bort. I första stycket anges att fullmäktige sammanträder enligt den ordning som fullmäktige bestämmer med iakttagande av föreskrifterna i tredje stycket samt i 57 och 68 §§ om tid för handläggning av vissa ärenden. Hänvisningen till 57 och 68 §§ avser tidpunkten för fastställande av budget resp. beviljande av ansvarsfrihet. Efter förebild från KLS och LL föreskrivs att en tredjedel av ledamöterna får påkalla sammanträde med fullmäktige. Dessutom behålls regeln om rätt för styrelsen och fullmäktiges ordförande att bestämma att sammanträde skall hållas.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.4) har jag anfört att någon bestämmelse om när de nyvalda fullmäktige eller det nyvalda landstinget skall sammanträda första gången inte behövs. Någon sådan bestämmelse har därför inte tagits in i paragrafen. I andra stycket anges däremot i enlighet med vad jag har förordat i avsnitt 12.3.2 att landsting bör sammanträda minst fyra gånger varje år.

I tredje stycket förskrivs att vid sammanträde före utgången av december månad skall förrättas val till de befattningar inom kommunen resp. landstingskommunen som blir lediga vid årets slut. För tydlighetens skull anges också att valet under valår skall förrättas av de nyvalda fullmäktige.

I fjärde stycket tas slutligen upp en särregel för Stockholms kommun om att kommunstyrelsen och styrelsens presidium skall väljas på första sammanträdet under tjänstgöringsåret.

15 §

I denna paragraf behandlas kungörande av sammanträde med kommunfullmäktige och landsting. Paragrafen motsvarar 14 § KL, 15 § KLS och 20 § LL. I fråga om innehållet i paragrafen hänvisas i första hand till den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.5). I det följande behandlas några särskilda frågor.

Om ordföranden är förhindrad, utfärdas enligt 14 § 1 mom. KL kallelse till sammanträde med kommunfullmäktige av vice ordföranden. En motsvarighet till denna bestämmelse finns i 15 § 1 mom. KLS, där det också föreskrivs att andre vice ordföranden utfärdar kungörelsen, om både ordföranden och förste vice ordföranden är förhindrade. I 20 § 1 mom. LL anges bara huvudregeln att ordföranden utfärdar kungörelsen. Kommunallagsutredningen anser att vice ordföranden är skyldig att vid förfall för ordföranden se till att kungörelse utfärdas, även om uttrycklig föreskrift därom saknas. Jag delar utredningens uppfattning. Någon motsvarighet till de särskilda bestämmelserna i KL och KLS har därför inte tagits in i den nya lagen.

Den omständigheten att kungörelse om sammanträde inte har anslagits på annan plats än kommunens resp. landstingskommunens anslagstavla eller att tillkännagivande inte har införts i tidning utgör enligt KL, KLS och LL inte hinder mot att sammanträdet hålls. Utredningen anser att dessa bestämmelser bör tas bort. Deras ordalydelse ger, anför utredningen, utrymme för flera tolkningar när det gäller att bedöma rättsverkningarna av att kungörelse inte har blivit anslagen på kommunens anslagstavla. Enligt utredningen skulle det i praktiken vara orimligt att underlåtenhet att anslå kungörelse om sammanträde skulle medföra nullitetsverkan. Kommunen kan vid sammanträdet ha fattat beslut med civilrättsliga verkningar. Utredningen anser att från rättssäkerhetssynpunkt tillräckliga garantier för kungörelsereglernas efterlevnad bör ligga i möjligheterna att få beslut upphävt efter kommunalbesvär. Även på denna punkt delar jag utredningens uppfattning. Någon motsvarighet till ifrågavarande bestämmelser har därför inte tagits in i paragrafen.

Om ett ärende kräver så skyndsam handläggning att kungörelse i föreskriven ordning inte kan hinnas med, får sammanträde för att behandla ärendet ändå hållas (14 § 2 mom. KL, 15 § 2 mom. KLS, 20 § 2 mom. LL). Kungörelse om sammanträdet skall ha anslagits på kommunens anslagstavla senast vardagen före sammanträdet och sänts med posten till varje ledamot och suppleant så tidigt att den kan antas ha nått honom inom denna tid. Enligt LL krävs att kungörelsen skall ha anslagits och sänts till varje landstingsman senast en vecka för sammanträdet. Med hänsyn till kungöranderegelernas funktion är det enligt utredningen rimligt att tillämpningsområdet för undantagsregeln begränsas till ärenden i vilka tidsfrister är aktuella. Som exempel anför utredningen processuella frister och sådana frister i avtalsförhållanden som innebär att beslut måste fattas inom

viss tid för att ekonomisk förlust skall kunna undvikas. Utredningen föreslår att en enhetlig bestämmelse om förkortad kungörelsetid i brådskande ärenden tas in i lagen. En sådan bestämmelse har tagits in i tredje stycket av förevarande paragraf.

Utredningen anser att i 20 § 3 mom. LL om att länsstyrelsen skall underrättas om landstingsmöte är av expeditionell natur. Landstingen kan enligt utredningen väntas informera länsstyrelserna om landstingsmötena, även om en uttrycklig lagregel härom saknas. I enlighet med utredningens förslag har bestämmelsen om underrättelseskyldighet inte fått någon motsvarighet i paragrafen.

16 §

Denna paragraf motsvarar 14 a § KL, 15 a § KLS och 22 § LL. I paragrafen ges bestämmelser om suppleants tjänstgöringsrätt m. m.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.6) har jag förordat att demokratiutredningens förslag i fråga om suppleants tjänstgöringsrätt skall genomföras. Förslaget innebär i huvudsak följande. Valutslaget skall vara avgörande för tjänstgöringsrätten. Ordinarie ledamot skall ha företräde till tjänstgöring framför suppleant. Ledamot skall därför ha rätt att tjänstgöra, även om han inställer sig under pågående sammanträde. Detta skall gälla oavsett om han har anmält hinder eller ej. Suppleant skall tjänstgöra under hela sammanträdet eller den del som återstår, sedan han har inträtt. Vid jäv för ledamot eller tjänstgörande suppleant skall den jävige ha rätt att återinträda, sedan det ärende i vilket jäv föreligger har behandlats. I andra fall skall det inte vara tillåtet för ledamot och suppleant att tjänstgöra växelvis under ett sammanträde. Från principen att valutslaget är avgörande för tjänstgöringsrätten skall enligt utredningsförslaget göras ett avsteg. Suppleant som har trätt in för en ledamot skall sålunda inte ersättas av annan suppleant med förtur som får träda tillbaka, därför att den ledamot i vars ställe han tjänstgör inställer sig under pågående sammanträde.

Suppleanternas tjänstgöringsrätt har principiell betydelse. Enhetliga regler i detta hänseende bör enligt min mening gälla för alla kommuner och landstingskommuner. Bestämmelser om tjänstgöringsrätten bör därför ges i lag och inte i arbetsordning. Förevarande paragraf har utformats med utgångspunkt i demokratiutredningens förslag.

Enligt första stycket inträder den suppleant som enligt den ordning mellan suppleanterna som har bestämts vid valet står i tur, när ledamot är förhindrad att inställa sig till sammanträde eller att vidare deltaga vid sammanträde. Denna regel gäller oberoende av om hindret anmälts före sammanträdet eller uppkommer under sammanträdet. Med uttrycket "att vidare deltaga i sammanträde" avses både hinder som omfattar hela återstoden av sammanträdet och hinder som bara omfattar något enstaka ärende. Frågan om ledamotens rätt att återinträda i tjänstgöring regleras i andra stycket. Fö-

reskriften i första stycket gäller på motsvarande sätt, om hinder uppkommer för kallad suppleant eller för suppleant som redan har börjat tjänstgöra i stället för ledamot. Sådan suppleants rätt att åter inträda i tjänstgöring behandlas i tredje stycket.

Att en ledamot som inställer sig till tjänstgöring på utsatt tid, trots att han har anmält förhinder, har företräde till tjänstgöring följer av första stycket. Suppleant skall ju träda in endast om ledamot är förhindrad att tjänstgöra. Motsvarande kommer att gälla, om en suppleant med förtur har kallats men anmält förhinder och trots detta inställer sig vid sammanträdets början.

I andra stycket föreskrivs att ledamot som inställer sig under pågående sammanträde eller till fortsatt sammanträde har rätt att tjänstgöra, även om suppleant har trätt in i hans ställe. Ledamot som har avbrutit tjänstgöringen vid sammanträde på grund av annat hinder än jäv får dock inte åter tjänstgöra vid sammanträdet. Dessa föreskrifter innebär att växeltjänstgöring är tillåten dels om ledamoten avbryter tjänstgöringen på grund av jäv, dels om han kommer för sent till sammanträde eller fortsatt sammanträde. Om han av annat skäl än jäv avbryter tjänstgöringen, får han dock inte vid samma sammanträde träda in igen efter det att hindret har upphört.

I tredje stycket föreskrivs till en början att suppleant som har börjat tjänstgöra med stöd av första stycket har företräde till tjänstgöring framför annan suppleant, även om denne står i tur att tjänstgöra enligt den ordning mellan suppleanterna som har bestämts vid valet. Denna regel motiveras, som framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen, av praktiska skäl. Den innebär bl. a. att en suppleant som kommer för sent till sammanträdet inte får träda in i stället för en suppleant som kommer efter honom i ordningen men som redan har börjat tjänstgöra i ledamots ställe. På samma sätt får en suppleant som har fått avbryta sin tjänstgöring på grund av att ledamoten har trätt in stå tillbaka för en "lägre placerad" suppleant som har börjat tjänstgöra i stället för en annan ledamot. Om en suppleant har fått avbryta sin tjänstgöring på grund av att ledamoten har trätt in och ledamoten därefter åter blir förhindrad att deltaga i sammanträdet, blir däremot huvudregeln i första stycket tillämplig. Då träder alltså den suppleant som står först i ordningen in i stället för ledamoten.

Slutligen föreskrivs i tredje stycket att suppleant, som på grund av att han är jävig i visst ärende avbryter tjänstgöringen vid sammanträde, får tjänstgöra igen sedan ärendet har handlagts. Om suppleanten avbryter tjänstgöringen på grund av annat hinder, får han däremot inte tjänstgöra igen. Denna bestämmelse medför naturligtvis inte någon inskränkning i ledamots företrädesrätt enligt första och andra styckena. Däremot följer av tredje stycket att suppleant som avbryter tjänstgöring på grund av jäv har rätt att återinträda, även om annan suppleant som har förtur enligt inkallelseordningen är närvarande.

I fjärde stycket finns bestämmelser om vilken suppleant som skall tjänstgöra i kommunfullmäktige när ingen av de suppleanter som har utsetts

för den frånvarande ledamoten kan tjänstgöra. Sådana situationer kan väntas uppstå ibland eftersom, enligt det system som föreslås i 14 kap. 19 § vallagen, antalet suppleanter är begränsat och suppleanterna utses från samma lista som resp. ledamot. Bestämmelserna gör det möjligt att avvika från den listtrohet som i övrigt tillämpas och inkalla suppleant som har utsetts för annan ledamot som tillhör samma parti, i första hand suppleant från den valkrets där den frånvarande ledamoten har utsetts och i andra hand suppleant från annan valkrets.

Kommunallagsutredningen föreslår att de nuvarande bestämmelserna i 23 § LL om prövning av förfall inte skall få någon motsvarighet i den nya lagen. Enligt utredningen är det med nutida betraktelsesätt främst partiernas sak att se till att förtroendemännen deltar i sammanträdena. Inte heller jag anser att bestämmelser om prövning av förfall bör tas in i lagen.

I paragrafen har inte heller tagits in några bestämmelser om det praktiska förfarandet när förhinder skall anmälas och suppleant kallas in. Jag delar utredningens uppfattning att kommunerna och landstingskommunerna bör få reglera dessa frågor i arbetsordningar för de beslutande församlingarna. På samma sätt bör frågan när ledamot eller suppleant skall träda in under pågående sammanträde kunna regleras.

Kalmar kommun anser att närvarande suppleant skall ha företräde framför frånvarande suppleant, även om denne skulle stå i tur att tjänstgöra enligt den ordning som har bestämts vid valet. Enligt första stycket i förevarande paragraf skall den bestämda turordningen följas. Om en ledamot eller en tjänstgörande suppleant inte längre kan deltaga i ett pågående sammanträde, bör ordföranden enligt min mening t. ex. genom telefonsamtal låta undersöka om den suppleant som står i tur att tjänstgöra kan inställa sig. Är det inte möjligt eller kan det inte ske utan tidsutdräkt, bör den närvarande suppleanten få träda in. Praktiska skäl måste enligt min mening vara avgörande för ordförandens handlande. Jag anser att det skulle föra för långt att reglera detaljfrågor av detta slag i lag.

17 §

Denna paragraf motsvarar 15 § KL, 16 § KLS och 27 § LL. Den innehåller bestämmelser om beslutförhet.

Enligt 15 § KL och 16 § KLS får kommunfullmäktige inte handlägga ärende om inte fler än hälften av ledamöterna är närvarande. Har suppleanter för kommunfullmäktige utsetts, krävs att minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande. I landsting, där suppleanter redan nu är obligatoriska, skall två tredjedelar av ledamöterna vara närvarande (27 § LL). Om antalet ledamöter som deltar i handläggningen av ett ärende understiger det föreskrivna antalet på grund av att närvarande ledamot är jävig, får kommunfullmäktige resp. landstinget ändå handlägga ärendet. Både kommunfullmäktige och landsting får föreskriva att interpellation får besvaras, även om antalet närvarande ledamöter är lägre än hälften resp. två tred-

jedelar.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.6) har jag på grundval av ett förslag från demokratiutredningen förordat att för beslutförhet skall, i både kommunfullmäktige och landsting, krävas endast att flera än hälften av ledamöterna är närvarande. Jag vill erinra om att jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.6) har förordat att suppleanter skall utses också för kommunfullmäktige (jfr specialmotiveringen till 7 §).

Enligt kommunallagsutredningens förslag skall det i förevarande paragraf föreskrivas att fullmäktige får besluta i ärende när flera än hälften är närvarande. Utredningen framhåller att den nuvarande ordalydelsen kan ge intryck av att ärendebehandlingen måste avbrytas också när antalet närvarande går ner under hälften resp. under två tredjedelar genom att en eller flera ledamöter tillfälligt lämnar sammanträdeslokalen. Syftet med utredningens förslag är att det klart skall framgå att kravet att visst antal ledamöter är närvarande gäller endast när beslut skall fattas. Enligt utredningens uppfattning är besvarande av interpellation inte att anse som beslutsfattande. Utredningen anser därför att de särskilda reglerna om att beslutförhetskravet inte behöver vara uppfyllt vid besvarande av interpellation kan tas bort utan att detta innebär någon ändring i sak. Avgörande av fråga om det skall medges att interpellation får framställas är däremot enligt utredningen att anse som beslut och då skall närvarokravet vara uppfyllt. Utredningen föreslår slutligen en motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna om jämkning av beslutförhetskravet när viss ledamot är jävig.

Stockholms läns landstingskommun har, som har jag nämnt i den allmänna motiveringen, hävdat att utredningarnas förslag innebär att det inte blir möjligt att i arbetsordning föreskriva visst närvaroantal vid besvarande av interpellationer och enkla frågor.

Enligt mitt förslag föreskrivs i förevarande paragraf att fullmäktige får handlägga ärende endast om flera än hälften av antalet ledamöter är närvarande. Med uttrycket "ledamöter" avses självfallet inte bara ordinarie ledamöter utan också tjänstgörande suppleanter. Fullmäktige skall vidare enligt uttrycklig föreskrift kunna bestämma att interpellation och enkel fråga får besvaras, även om antalet närvarande är lägre än vad som krävs enligt huvudregeln.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen får ett beslutförhetskrav relativt liten betydelse vid ett obligatoriskt suppleantsystem. Man kan räkna med att de beslutande församlingarna i regel är i det närmaste fulltaliga. Några svårigheter att uppfylla kravet att flera än hälften av ledamöterna skall vara närvarande under sammanträdena kan således inte uppkomma. Det kan då inte heller innebära någon nackdel att närvarokravet upprätthålls även vid överläggning till beslut samt när interpellation skall besvaras. Jag har därför funnit att närvarokravet bör gälla inte bara när beslut skall fattas utan också vid annan handläggning. Jag har dock inte funnit skäl att ta bort den nuvarande möjligheten för kommunfullmäktige

och landsting att föreskriva ett lägre närvarokrav vid besvarande av interpellation. Som framgår av specialmotiveringen till 29 § föreslår jag att vissa regler om enkel fråga tas in i lagen. För klarhetens skull har därför angetts att undantag från närvarokravet kan göras också när enkel fråga skall besvaras.

I paragrafens andra stycke har tagits in en motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna om jämkning av beslutförhetskravet när viss ledamot är jävig.

18 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om jäv och motsvarar 16 § KL, 17 § KLS och 28 § LL.

Gällande rätt

Nuvarande jävsregler i 16 § KL, 17 § KLS och 28 § LL är lika till innehållet. Jäv föreligger när ärendet personligen rör ledamoten eller någon honom närstående som avses i 4 kap. 13 § 2 rättegångsbalken. Enligt detta lagrum är domare jävig bl. a. "om han med part är eller har varit gift eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag eller är syskon eller är i det svågerlag, att den ene är eller varit gift med den andres syskon, eller om han på liknande sätt är part närstående". Lagrummet ändrades år 1973. Tidigare innehåll det absoluta släktskapsjäv. Den nya lydelsen förutsätter att man i varje särskilt fall prövas om vederbörande skall anses som "närstående" eller ej. I förarbetena uttalade föredragande departementschefen bl. a. att mera avlägsen släktskap eller svågerlag inte nödvändigtvis behöver lägga hinder i vägen för domarens tjänsteutövning, om domaren inte har något samröre med parten (prop. 1973:30 s. 68). Enligt 4 § 1 förvaltningslagen (1971:290) är den som har att handlägga ärende jävig bl. a. om saken angår honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller "annan honom närstående". Om jäv skall anses föreligga, blir alltså ibland beroende av om den som saken angår skall räknas som "närstående" eller ej. Uttrycket "närstående" täcker såväl situationer när släktskap eller svågerlag föreligger som fall när någon av annan anledning är att anse som närstående, t. ex. stadigvarande sammanbor med den som har att handlägga ett ärende (prop. 1971:30 s. 355).

Kommunallagsutredningen

Utredningen framhåller att några för statsförvaltningen enhetliga jävsregler inte fanns när jävsregeln i 16 § KL infördes år 1953 och att det därför var naturligt att anknyta till rättegångsbalken när det gällde avgränsningen av släktskapsjäven (SOU 1952:14 s. 241, 250). Utredningen erinrar vidare om att förvaltningslagens jävsregler gäller för både tjänstemän och förtroendemän inom den specialreglerade kommunala förvaltningen (prop.

1971:30 s. 352–354). Enligt utredningen kan det vara av visst värde att enhetlighet i fråga om avgränsningen av släktskapsjäven uppnås mellan specialreglerad och oreglerad kommunal förvaltning. Rättegångsbalkens jävsregel är efter ändringen år 1973 inte lämplig i kommunala sammanhang. Utredningen anför att fullmäktige måste fatta ett snabbt beslut i jävsfrågan, om jävet bestrids, och att fullmäktige inte gärna kan gå in i en individuell prövning av den art som förutsätts i fråga om domarjäv. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att jävsbestämmelsen utformas efter förebild av förvaltningslagens regel om släktskapsjäv.

Utredningen erinrar om att jäv i rättspraxis alltid har lett till att beslutet har upphävts efter kommunalbesvär. Denna praxis kan medföra både praktiska och principiella problem. Enligt utredningens uppfattning är det rimligt om jäv leder till att beslutet upphävs bara om jävet har kunnat inverka på ärendets utgång. Utredningen anser emellertid att det inte är lämpligt att ta in regler om rättsverkningarna av att beslut har fattats under medverkan av en jävig ledamot i den nya lagen.

Remissyttrandena

Utredningens förslag i fråga om jävsregelns utformning tillstyrks av bl. a. *länsstyrelserna i Jönköpings, Älvsborgs* och *Gävleborgs län* samt *Enköpings, Nässjö* och *Täby kommuner. Stockholms kommun* delar uppfattningen att en anpassning till förvaltningslagens jävsregel är att föredra framför den nuvarande hänvisningen till rättegångsbalkens släktskapsjäv. Även vid tillämpningen av den regel som utredningen föreslår kan fullmäktige dock tvingas pröva om vederbörande är att anse som "annan närstående". Detta kan enligt kommunen vara en vansklig fråga som inte lämpar sig för snabba beslut och inte heller för handläggning i större församlingar av den typ som kommunfullmäktige och landsting utgör. Kommunen anser därför att en regel med endast absoluta släktskapsjäv är lämpligare. Släktskapskretsen torde enligt kommunens mening utan större risk kunna göras tämligen snäv. Liknande synpunkter anförs av *Helsingborgs kommun.*

Länsstyrelsen i Kalmar län delar utredningens uppfattning att jäv bör leda till att ett beslut upphävs endast om jävet har kunnat inverka på ärendets utgång och föreslår en bestämmelse med denna innebörd. *Kalmar* och *Mullsjö kommuner* hyser samma mening. Även *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser det viktigt att nuvarande praxis, som innebär att ett kommunalt beslut efter kommunalbesvär alltid upphävs om jäv kostateras, bryts. Enligt länsstyrelsen torde det vara realtivt vanligt att kommunala beslut upphävs på grund av jäv men oftast blir det slutliga resultatet inte annat än att kommunen fattar ett nytt beslut av samma innehåll utan medverkan av den eller de jäviga. Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* torde det inte föreligga hinder mot att man i lagen tar in regler om rättsverkningarna av att en jävig person har deltagit när ett ärende har avgjorts.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller att frågan hur man objektivt skall

kunna slå fast jävets inverkan i ett visst ärende är ytterst svårlöst. Besvärsinstansen skulle ställas inför mycket stora avvägningssvårigheter, om utredningens tanke att jäv skall leda till att beslut upphävs endast om jävet kan ha inverkan på ärendets utgång skulle vinna gehör. Objektivitetsprincipen, vilken är grundläggande för den offentliga förvaltningen, skulle enligt länsstyrelsen undermineras på ett olyckligt sätt, om sådan ordning genomfördes.

Föredraganden

Paragrafen har i enlighet med utredningens förslag, vilket har tillstyrkts av flertalet remissinstanser, utformats efter förebild av bestämmelsen i förvaltningslagen om släktskapsjäv.

Med hänsyn till bl. a. vad länsstyrelsen i Uppsala län har anfört har jag inte funnit det lämpligt att föreslå bestämmelser om rättsverkningarna av att en jävig ledamot har deltagit i ett beslut.

19 §

I denna bestämmelse regleras röstvärdet och rätten att deltaga i kommunfullmäktiges och landstings överläggningar. Bestämmelsen motsvarar 17 § KL, 18 § KLS och 29 § LL. Dessutom finns särregler i 6 och 9 §§ LLS.

Gällande rätt

I såväl KL och KLS som LL föreskrivs att varje ledamot har en röst. Enligt 17 § KL har endera av ordföranden och vice ordföranden i kommunstyrelsen samt kommunens "ledande tjänsteman" rätt att i alla ärenden deltaga i fullmäktiges överläggningar men inte i besluten. Ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning har rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar vid behandling av ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och vid besvarande av interpellation. Revisor har rätt att deltaga i överläggningarna vid granskning av revisionsberättelsen. För varje särskilt fall får fullmäktige vidare besluta att andra tjänstemän än den ledande tjänstemannen får närvara för att lämna upplysningar.

Bestämmelsen om yttranderätt för den ledande tjänstemannen var en nyhet i 1953 års kommunallag. Denne tjänsteman hade enligt kommunallagskommittén en sådan nyckelställning i den kommunala förvaltningen att det framstod som logiskt att tillförsäkra honom rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar. Med hänsyn till den överblick över den kommunala förvaltningens alla delar och den kännedom om kommunens ekonomiska resurser som han kunde antagas besitta ansåg kommunallagskommittén att det var angeläget att han fick tillfälle att utveckla sina synpunkter på de frågor som behandlades i fullmäktige (SOU 1952:14 s. 378). Någon bestämmelse om rätt för kommunens ledande tjänsteman att deltaga i full-

mäktiges överläggningar föreslogs inte i propositionen med förslag till kommunallag. Detta hängde samman med att det i propositionen inte heller fanns någon motsvarighet till det valbarhetshinder för kommunens ledande tjänsteman som kommittén hade föreslagit (prop. 1953:210 s. 131, 211). Konstitutionsutskottet förordade emellertid ett sådant valbarhetshinder och tillstyrkte att tjänstemannen skulle få rätt att deltaga i fullmäktiges överläggningar (KU 1953:22 s. 66). Detta blev också riksdagens beslut. Bestämmelserna i 18 § KLS skiljer sig i flera avseenden från motsvarande bestämmelser i KL. Olikheterna hänger samman med borgarrådens ställning. Borgarråden är skyldiga att närvara vid fullmäktiges sammanträden. De har rätt att deltaga i överläggningarna, att framställa förslag och att få sin mening antecknad i protokollet. I KLS saknas motsvarighet till regeln om yttranderätt för kommunstyrelsens ordförande eller vice ordförande, eftersom enligt 31 § KLS ledamöterna i kommunstyrelsen utses bland fullmäktigeledamöterna (prop. 1957:16 s. 45). Yttranderätt för ordföranden eller vice ordföranden i andra nämnder än kommunstyrelsen finns inte he ller. Borgarråden är enligt 50 § KLS självskrivna som ordförande i flertalet nämnder och interpellation kan ställas endast till borgarråd. Som framgår av redogörelsen under 9 § saknas bestämmelser om kommunens ledande tjänsteman i KLS. Även detta hänger samman med borgarrådens funktioner. Borgarrådens uppgifter har också medfört att motsvarighet saknas till möjligheten för fullmäktige i övriga kommuner att upplysningsvis höra tjänsteman vid fullmäktigesammanträde (prop. 1957:16 s. 46). I fråga om revisors yttranderätt gäller dock samma regler som enligt KL.

Bestämmelsen i 29 § LL skiljer sig i det avseendet från 18 § KL att landshövdingen eller avdelningschef vid länsstyrelse får deltaga i landstingets överläggningar. Dessutom kan landstinget fatta generellt beslut om att tjänstemän hos landstingskommunen får vara närvarande för att lämna upplysningar (prop. 1965:61 s. 85). I fråga om yttranderätt vid landstingsmöte i Stockholms läns landstingskommun finns två särregler. Enligt 6 § LLS har länsöverdirektören närvaro- och yttranderätt vid landstingets möten i egenskap av landshövdigens ställföreträdare. I 9 § LLS ges heltidsengagerad förtroendeman rätt att under vissa förutsättningar deltaga i landstingets överläggningar, även om han inte är ledamot.

Kommunallagsutredningen

Som framgår av specialmotiveringen till 9 § föreslår utredningen att valbarhetshindret för kommunens och landstingskommunens ledande tjänsteman inte skall tas med i den nya lagen. Utredningen anser också att reglerna om yttranderätt för kommunens ledande tjänsteman bör tas bort. Enligt utredningen stämmer dessa regler knappast överens med nutida uppfattning i fråga om hur en kommunal förtroendeförsamling bör arbeta. Rätten för kommunfullmäktige och landstinget att upplysningsvis höra tjänstemän i visst eller vissa ärenden bör enligt utredningen bestå. En regel härom

kan tillämpas också på sådana tjänstemän som enligt gällande rätt är att anse som kommunens ledande tjänsteman och på landstingsdirektör eller motsvarande tjänsteman. Det ligger i fullmäktiges hand att från fall till fall avgöra vilken tjänsteman som skall höras och i vilka ärenden detta skall ske, anför utredningen. Enligt utredningens uppfattning kan man någon gång behöva höra en expert som inte är anställd hos kommunen eller landstingskommunen. En sådan möjlighet bör av principiella skäl utnyttjas sparsamt. Rätten att upplysningsvis höra tjänsteman eller sakkunnig bör kunna gälla också för Stockholms kommun trots borgarrådens särskilda uppgifter.

Utredningen anser att bestämmelsen om yttranderätt för ordförande eller vice ordförande i kommunstyrelsen eller annan nämnd eller i beredning bör kunna gälla också för Stockholms del. När det gäller kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande i Stockholms kommun kommer bestämmelserna att sakna reell betydelse, i den mån ledamöterna i kommunstyrelsen utses bland fullmäktiges ledamöter. Så länge borgarråden är självskrivna som ordförande i flertalet nämnder kommer bestämmelsen om yttranderätt för nämndordförande att få mindre betydelse i Stockholms kommun än i övriga kommuner. Utredningen anser att det är rimligt att yttranderätt tillerkänns också nämndordförande som inte är borgarråd.

Utredningen erinrar om att det inte ligger inom ramen för dess uppdrag att föreslå några sakliga ändringar i borgarrådens skyldigheter och befogenheter. I utredningens förslag finns dock inte någon motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna om borgarrådens förslagsrätt och rätt att få sin mening antecknad i fullmäktiges protokoll. Borgarrådens rätt att få sin mening antecknad i protokollet kan enligt utredning regleras i arbetsordning.

Utredningen föreslår att en motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen i 29 § LL om landshövdingens eller avdelningschefs yttranderätt behålls som en särregel för landstingen.

Remissyttrandena

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att kommunens resp. landstingskommunens ledande tjänsteman bör ha närvaro- och yttranderätt, om fullmäktige eller landstinget inte beslutar annat. Bestämmelser härom bör tas in i lagen. Även *Kopparbergs läns landstingskommun* samt *Värnamo, Bengtsfors, Melleruds* och *Storumans kommuner* anser att kommunens och landstingskommunens ledande tjänsteman bör ha yttranderätt, medan *Eskilstuna kommun* tillstyrker förslaget att regeln om yttranderätt för denna tjänsteman tas bort. *Landstingskommunen* framhåller att yttranderätten syftar till att skapa förutsättningar för tjänstemannen att i kraft av sin centrala ställning i förvaltningen och sin kännedom om ärendeberedningen deltaga i debatten. Enligt landstingskommunen är det angeläget att denna möjlighet får stå kvar. Även *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* ifrågasätter om det är lämpligt att den generella yttranderätten för kommunens ledande tjänsteman slopas. Enligt föreningens uppfattning bör det innebära viss

trygghet för fullmäktige att denne tjänsteman på eget initiativ eller efter ledamots uppmaning kan få ordet för att lämna upplysningar.

Karlsborgs kommun anser att de tjänstemän som regelmässigt förbereder och föredrar ärenden i kommunstyrelsen och förbereder ärenden till kommunfullmäktige av praktiska skäl generellt bör beviljas yttranderätt. Detta bör anges i reglementet för kommunstyrelse resp. i arbetsordningen för kommunfullmäktige. Enligt *Orusts kommun* bör det ankomma på kommunerna själva att bestämma i vad mån deras egna tjänstemän skall få deltaga i överläggningarna och om annan sakkunnig skall få lämna upplysningar vid kommunfullmäktiges sammanträden. Regler härom bör kunna tas in i arbetsordning. Tjänstemännens yttranderätt bör enligt *Värnamo kommun* inte sträcka sig längre än till en möjlighet att på eget initiativ lämna sakupplysning i en fråga som behandlas i fullmäktige. *Eskilstuna* och *Köpings kommuner* anför liknande synpunkter.

Förslaget om närvarorätt för ordförande eller vice ordförande i kommunstyrelsen eller annan nämnd eller i beredning vid behandling av ärende som har beretts av nämnden eller beredningen eller vid besvarande av interpellation som har ställts till nämndens eller beredningens ordförande tillstyrks av *Stockholms kommun*. Kommunen anser, liksom *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* och *länsstyrelsen i Älvsborgs län*, att bestämmelsen bör förtydligas så att det klart framgår att antingen ordföranden eller vice ordföranden i nämnd eller beredning, har yttranderätt.

Stockholms kommun erinrar om att enligt nuvarande regler borgarråd, utöver yttranderätt, även har rätt att framställa förslag och att få sin mening antecknad i protokollet. Rätt att deltaga i överläggningarna anses, framhåller kommunen, inte innefatta rätt att ställa förslag. I utredningens författningsförslag har borgarrådens rätt att ställa förslag och deras rätt att få sin mening antecknad till protokollet fallit bort. Kommunallagsutredningen anser att borgarrådens rätt att få sin mening antecknad i fullmäktiges protokoll bör kunna placeras i arbetsordning. Enligt kommunens mening är emellertid regler om rätt för borgarråd att ställa förslag och att få sin mening antecknad i protokollet inte av sådan natur att de bör placeras i kommunfullmäktiges arbetsordning. Lagen bör ge uttryckligt besked i dessa frågor, vilka har stor betydelse för arbetet i kommunfullmäktige.

Om landstingsmötets funktion som överläggningsforum för enbart landstingsledamöter skall renodlas, bör enligt *Landstingsförbundet* inte landshövdingen eller den som i hans ställe företräder länsstyrelsen vid landstingsmöte ha rätt att delta i debatten. Förbundet anser därför att landshövdingen eller hans ställföreträdare inte bör tillerkännas rätt att yttra sig vid landstingsmöte. Inte heller *Södermanlands läns landstingskommun* anser att någon bestämmelse om närvaro- och yttranderätt för landshövdingen vid landstingsmöte bör tas in i den nya kommunallagen. Samordningsbehovet mellan länsstyrelse och landstingskommun kan tillgodoses på andra vägar. Vid landstingsmötet kan en heltidsengagerad förtroendeman liksom andra medborgare

vara närvarande. Men om den heltidsengagerade förtroendemannen inte är ledamot i landstinget har han enligt utredningens förslag yttranderätt endast om han är ordförande eller vice ordförande i någon nämnd eller beredning. Med hänsyn härtill och till att utredningen föreslår att landstingskommunens ledande tjänstemän inte längre skall ha någon i lag garanterad närvaro- och yttranderätt framstår det som säreget att en bestämmelse om sådan rätt för landshövding behålls. Även *Malmöhus läns landstingskommun* och *Nybro kommun* förordar att landshövdingens närvaro- och yttranderätt vid landstingsmöte avskaffas. De framhåller att samordningen mellan länsstyrelse och landstingskommun numera sker på annat sätt. *Kopparbergs käns landstingskommun* anser däremot att landshövdingen bör ges möjlighet att deltaga i överläggningarna men inte i besluten.

Svenska kommunförbundet tillstyrker förslaget att kommunfullmäktige skall få tillkalla utomstående sakkunniga för att meddela upplysningar. En sådan möjlighet fyller ett praktiskt behov. Enligt *Kopparbergs läns landstingskommun* kan det emellertid sättas i fråga om en sådan rätt behöver anges i lagen. Landstingskommunen framhåller att föreskrifter av detta slag hör hemma i en arbetsordning och att landstinget alltid har möjlighet att ajournera ett sammanträde för att bereda andra än ledamöterna tillfälle att meddela upplysningar. Även *Vetlanda kommun* förordar att frågan när tjänsteman skall tillkallas för att lämna upplysningar regleras i arbetsordning.

En bestämmelse om rätt att upplysningsvis höra tjänsteman eller sakkunnig bör enligt *Stockholms kommun* kunna gälla också för Stockholms del. Med hänsyn till borgarrådens ställning som föredragande i kommunstyrelsen och som ordförande i flertalet nämnder bör regeln enligt kommunens mening utnyttjas endast i särskilda undantagsfall.

Enligt *Svalövs kommun* bör det vara tillåtet för kommunfullmäktige att i arbetsordningen ange att viss tjänsteman, t. ex. kommunens ledande tjänsteman eller fullmäktiges sekreterare, får lämna upplysningar i ett ärende utan att beslut därom behöver fattas vid varje särskilt tillfälle. Samma åsikt framförs av *Mullsjö kommun* såvitt gäller fullmäktiges sekreterare. *Föreningen Sveriges kommunalekonomer* förutsätter att bestämmelsen om rätt för kommunfullmäktige att tillkalla särskild sakkunnig för att meddela upplysningar inte tillämpas restriktivt. Kommunens ledande tjänsteman torde i många fall kunna tillföra ärendena värdefulla synpunkter.

Föredraganden

I paragrafens första stycke föreskrivs att varje ledamot i fullmäktige har en röst.

Andra stycket innehåller bestämmelser om rätt för vissa förtroendemän eller tjänstemän att deltaga i fullmäktiges överläggningar men inte i besluten. Att bestämmelserna i detta stycke inte avser personer som också är ledamöter i fullmäktige är uppenbart och anges därför inte uttryckligen. De nuvarande bestämmelserna om yttranderätt för ordföranden eller vice ordföranden i

styrelsen samt i vissa fall även för ordföranden eller vice ordföranden i annan nämnd eller i beredning har i enlighet med utredningens förslag, vilket har tillstyrkts av Stockholms kommun, utvidgats till att gälla också för denna kommun. I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.2) har jag förordat att andre vice ordförande skall kunna utses i samtliga nämnder i kommun och landstingskommun. Bestämmelsen om yttranderätt har utformats så att det skall framgå att yttranderätten tillkommer endera av ordföranden, vice ordföranden och andre vice ordföranden.

Jag har vidare i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.3) förordat att interpellation som är ställd till ordföranden i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall kunna överlämnas till annan ledamot i styrelsen resp. utskottet för att besvaras av denne. Föreskrift om yttranderätt för sådan ledamot när interpellationen skall besvaras har tagits in i andra stycket. Där har också tagits in en motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna om yttranderätt för revisor.

Enligt mitt förslag skall valbarhetshindret för kommunens resp. landstingskommunens ledande tjänsteman behållas. Bestämmelsen härom finns i 9 §. I likhet med flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig på denna punkt har jag funnit att de nuvarande bestämmelserna i KL och LL om yttranderätt för den ledande tjänstemannen bör få sin motsvarighet i den nya lagen. Bestämmelsen därom har formellt gjorts tillämplig också på Stockholms kommun.

Enligt vad jag har förordat i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.3) skall kommunfullmäktige resp. landstinget kunna medge bl. a. heltidsengagerade förtroendemän med övergripande uppgifter yttranderätt i fullmäktige, landstinget eller nämnd. Med hänsyn till svårigheterna att i lagtext exakt ange de kategorier som förslaget syftar på har jag förordat att bestämmelser i ämnet får omfatta ledamot eller suppleant i fullmäktige, landstinget, nämnd eller beredning. I andra stycket av förevarande paragraf har tagits in en bestämmelse om att sådan förtroendeman har yttranderätt i den mån fullmäktige resp. landstinget har beslutat det. I den begränsning som kommer till uttryck genom orden "i den mån" ligger att yttranderätten kan inskränkas till att omfatta rätt för särskilt angivna förtroendemän att yttra sig i vissa bestämda ärenden eller grupper av ärenden. Att yttranderätt bör medges bara ett begränsat antal förtroendemän framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen. Genom den bestämmelse som jag nu har berört har den särskilda regeln i 9 § LLS om yttranderätt för heltidsengagerad förtroendeman i Stockholms läns landstingskommun blivit överflödig.

I tredje stycke föreskrivs att borgarråd i Stockholms kommun är skyldig att närvara vid kommunfullmäktiges sammanträden och att han har rätt att deltaga i överläggningarna men inte i besluten. Enligt 18 § KLS har borgarråd också rätt att framställa förslag vid sådant sammanträde. Denna befogenhet medför att ordföranden är skyldig att ställa proposition på förslag från borgarråd. Med hänsyn till förslagsrättens betydelse har jag funnit att

en uttrycklig föreskrift om borgarråds förslagsrätt bör tas in i den nya lagen. Ett ytterligare skäl till detta ställningstagande är att det inte bör komma i fråga att i detta sammanhang göra några sakliga ändringar i fråga om borgarrådens skyldigheter och befogenheter. Någon motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen om borgarråds rätt att få sin mening antecknad i protokollet har emellertid inte tagits in i paragrafen. Enligt min mening kan det inte med fog hävdas att en sådan befogenhet är motiverad i fråga om borgarråd men inte i fråga om exempelvis de heltidsengagerade förtroendemän m. fl. i andra kommuner än Stockholm och i landstingskommunerna som kan medges yttranderätt. Å andra sidan anser jag att återhållsamhet bör iakttas när det gäller att medge någon som inte deltar i beslutet att få sin mening antecknad i protokollet. Jag har därför funnit att någon uttrycklig bestämmelse om sådan befogenhet inte bör tas in i lagen. Det får i stället ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att själva avgöra i vad mån rätt att få sin mening antecknad bör tillkomma någon som inte är ledamot.

Som utredningen och flera remissinstanser framhåller kan behovet av samordning mellan länsstyrelsen och landstingskommunen tillgodoses på andra sätt än genom att landshövdingen eller annan företrädare för länsstyrelsen medges yttranderätt på landstingsmöte. I paragrafen har därför inte tagits in någon motsvarighet till bestämmelserna i 29 § LL och 6 § LLS om närvarorätt och yttranderätt för landshövdingen, länsöverdirektören eller avdelningschef vid länsstyrelse. Detta medför inte att det blir omöjligt för landstinget att låta landshövdingen yttra sig i anslutning till ett landstingsmöte eller att mötet måste tillfälligt ajourneras för att landshövdingen skall kunna yttra sig. I paragrafens sista stycke har nämligen i enlighet med utredningens förslag tagits in en föreskrift om att landstinget och kommunfullmäktige får tillkalla särskild sakkunnig eller tjänsteman hos landstingskommunen resp. kommunen för att meddela upplysningar. Med hänsyn till landshövdingens ställning torde det inte innebära någon olägenhet att bestämmelsen inte ger den som har tillkallats någon formell rätt att yttra sig i den utsträckning som han själv önskar. Man bör nämligen kunna räkna med att en landshövding som har ombetts att närvara vid ett landstingsmöte också ges tillfälle att yttra sig i tillräcklig utsträckning.

20 §

I denna paragraf, som motsvarar 18 § KL, 19 § KLS och 21 § 1 mom. LL, anges i vilka ärenden kommunfullmäktige och landsting är skyldiga att fatta beslut.

Gällande rätt

Kommunfullmäktige skall enligt 18 § KL besluta i ärenden som har hänskjutits till dem av högre myndighet eller som har väckts genom fram-

ställning av kommunstyrelsen eller annan nämnd eller genom motion av ledamot i fullmäktige. Med högre myndighet avses regeringen, central myndighet och länsstyrelse. Motion behöver inte vara skriftlig. Kommunallagskommittén diskuterade frågan om den möjlighet som enskild kommunmedlem enligt äldre rätt hade att anhängiggöra ärende hos kommunalstämma borde omvandlas till en möjlighet att väcka fråga hos fullmäktige men ställde sig av flera skäl avvisande till en sådan lösning (SOU 1952:14 s. 114–115). Bestämmelserna i 19 § KLS skiljer sig från 18 § KL endast på det sättet att också borgarråd har rätt att väcka fråga genom motion.

För landstingens del motsvaras 18 § KL av regeln i 21 § 1 mom. LL om rätt att väcka förslag vid landstingsmöte. Sådan rätt har förvaltningsutskottet, annan nämnd, landstingsledamot och länsstyrelsen men inte central myndighet. Förslag skall avfattas skriftligen. I momentet anges också vissa tidsfrister inom vilka förslag skall ges in. Enligt en uttrycklig bestämmelse får förslag inte tas upp i annan ordning än den som anges i lagrummet, om inte förslaget har hänskjutits till landstinget av regeringen eller härleder sig från och står i sammanhang med ett förslag som har väckts i behörig ordning.

I 21 § 2 mom. finns bestämmelser om tryckning och expediering av förslag och om föredragningslista. Förslagen skall sändas till länsstyrelsen och samtliga landstingsmän minst åtta dagar före landstingsmötets början. Kravet på tryckning gäller inte bara förslag utan enligt 36, 60 och 69 §§ också landstingets protokoll, budget och revisionsberättelse. I huvudsak återgår bestämmelserna på 1862 års landstingsförordning. Skyldigheten att trycka förslag infördes dock först år 1913.

Kommunallagsutredningen

Utredningen anför att länsstyrelsen torde vara den statliga myndighet som både nu och i framtiden kan antas ha de flesta kontakterna med kommunerna och landstingskommunerna. Utredningen föreslår att länsstyrelsens rätt att anhängiggöra ärende hos kommunfullmäktige och landsting behålls men att motsvarande rätt för andra statliga myndigheter tas bort. Normalt har man enligt utredningen anledning att räkna med att länsstyrelsen som statligt regionalt organ berörs av de ärenden som centrala statliga myndigheter kan vilja väcka hos kommunfullmäktige eller landsting. När så inte är fallet, bör det inte behöva medföra någon olägenhet om den centrala myndigheten får hänvända sig till länsstyrelsen. Enligt utredningen behövs för Stockholms del en särregel om motionsrätt för borgarråd.

Bestämmelserna i LL om när förslag skall ges in hade enligt utredningen sin största betydelse på den tid när landstingen höll bara ett landstingsmöte varje år. Numera sammanträder landstingen normalt två eller tre gånger årligen. Från arbetsteknisk synpunkt kan vissa tidsfrister innebära fördelar. Bestämmelser om tidsfrister får emellertid enligt utredningen ses främst

som regler av arbetsorganisatorisk karaktär. De bör därför lämpligen placeras i arbetsordning. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i 21 § 1 mom. LL om när förslag skall ges in inte tas med i den nya lagen.

Med nutida kontorsteknik anser utredningen att det inte är rimligt att binda landstingskommunerna vid speciella krav på tryckning av förslag eller andra handlingar. De större kommunerna låter sedan länge trycka handlingar av motsvarande slag på samma sätt och med samma metoder som landstingskommunerna utan att det finns någon föreskrift om att det skall ske. Enligt utredningen bör landstingskommunerna, liksom kommunerna, själva få bestämma i vilken form de vill publicera sina handlingar. Utredningen föreslår därför att reglerna i LL om tryckning av förslag tas bort. Enligt utredningens förslag skall också bestämmelserna om skyldighet att sända förslagen till länsstyrelsen och landstingsledamöterna utgå.

Remissyttrandena

Förslaget att rätten för annan statlig myndighet än länsstyrelsen att anhängiggöra ärende hos kommunfullmäktige och landsting skall tas bort tillstyrks av *länsstyrelsen i Västmanlands län, Hallands läns landstingskommun* och *Hässleholms kommun.*

Kammarkollegiet avstyrker förslaget och anför att kollegiet ofta har anledning att höra en kommun i t. ex. kommunindelningsärenden. I en del fall skall också länsstyrelsens yttrande inhämtas och då faller det sig naturligt att anhålla att länsstyrelsen hör kommunen. I övriga fall skulle enligt utredningens förslag kollegiet hos länsstyrelsen begära att den inhämtar kommunens yttrande och därefter översänder yttrandet till kollegiet. Ett sådant förfarande skulle innebära en helt meningslös omgång. För länsstyrelserna skulle det te sig mindre tilltalande att på detta sätt behöva gå andra myndigheter till handa med tjänster av rent expeditionell art.

Stockholms och *Norrköpings kommuner* anför liknande synpunkter. *Stockholms kommun* framhåller att, om alla statliga remisser måste gå över länsstyrelsen, torde remisstiderna för kommunerna bli än mer pressade än f. n. Enligt kommunens mening finns det skäl att även i fortsättningen medge rätt för regeringen och centralt ämbetsverk att hänskjuta ärende till behandling hos kommunfullmäktige. *Hallsbergs, Köpings* och *Västerås kommuner* redovisar samma uppfattning.

Uppsala läns landstingskommun anser att länsstyrelsens rätt att anhängiggöra ärende hos kommunfullmäktige och landsting bör tas bort och att ärenden från länsstyrelsen bör behandlas på samma sätt som ärenden från andra utomstående organ och myndigheter. Inte heller *Kopparbergs läns landstingskommun* anser det motiverat att länsstyrelsens rätt att kräva att ett ärende tas upp skrivs in i lagen.

Enligt *Svenska kommunförbundet* bör förutsättningarna för anhängiggörande hos fullmäktige med den verkan att fullmäktige blir skyldiga att fatta

beslut uttömmande anges i lag och kompletterande bestämmelser med denna verkan inte kunna tas in i arbetsordning. Förbundet ansluter sig till demokratiutredningens uppfattning att kommunfullmäktige bör få avgöra om särskilda kommundelsorgan skall få initiativrätt eller ej i fullmäktige. Detta kan enligt förbundet ske genom att i bestämmelsen om initiativrätt tas in en regel som innebär att kommundelsorgan får anhängiggöra ärende hos fullmäktige, om fullmäktige beslutar det. Förbundet anser vidare att en följd av revisorernas befogenhet att enligt 57 § i kommunallagsutredningens förslag till kommunallag själva utöva förvaltning som har samband med revisionsuppdraget måste bli att revisorerna får anhängiggöra sådana ärenden hos fullmäktige som har samband med denna förvaltning.

Även *Malmö kommun* anser att kommundelsorganens rätt att anhängiggöra ärende hos fullmäktige bör framgå av kommunallagen. Eftersom det är angeläget att lagen uttömmande anger dem som har rätt att anhängiggöra ärende, bör det föreskrivas att fullmäktige får besluta att kommundelsorgan skall ha sådan befogenhet. *Jönköpings kommun* anser att rätt att anhängiggöra ärende hos fullmäktige bör tillkomma kommundelsorganen och att revisorernas rätt att anhängiggöra ärenden möjligen också bör anges i paragrafen. Även *Nässjö kommun* menar att kommunens revisorer bör ha rätt att anhängiggöra ärende hos fullmäktige. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* anser att särskilt beredningsorgan som fullmäktige har tillsatt, kommundelsorgan och kommunens revisorer bör ha initiativrätt hos fullmäktige. Även *Lidingö kommun* framhåller att förslag från en särskild kommitté som fullmäktige har tillsatt för utredning av viss fråga bör behandlas av fullmäktige.

Stockholms kommun ifrågasätter riktigheten av kommunallagsutredningens uppfattning att det – även utan uttrycklig bestämmelse därom i lagen – skulle stå fullmäktige fritt att besluta att kommundelsorgan skall ha initiativrätt i fullmäktige. En sådan ordning synes enligt kommunen innebära en ändring i förhållande till vad som f. n. anses gälla.

Föredraganden

I första stycket av förevarande paragraf anges till en början att kommunfullmäktige och landsting skall besluta i ärende som har anhängiggjorts av kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd eller av ledamot genom motion. I fråga om Stockholms kommun har bestämmelsen att motion kan väckas också av borgarråd behållits.

Av 21 § 1 mom. LL framgår att landstinget inte får pröva ärende som har kommit upp på annat sätt än som anges i lagrummet. Motsvarande princip har i praxis ansetts gälla i fråga om kommunerna (se t. ex. Regeringsrättens årsbok 1913 ref. 41, 1942 S 85 och 1957 I 203). Jag har inte funnit anledning att konstruera bestämmelserna i förevarande paragraf så att en annan ordning införs. Med hänsyn härtill bör länsstyrelsens initiativrätt

liksom hittills framgå av lagtexten. Av de skäl som bl. a. kammarkollegiet och Stockholms kommun har anfört har jag vidare funnit att den nuvarande initiativrätten för regeringen och centrala statliga myndigheter bör behållas. I paragrafen föreskrivs därför att beslut skall meddelas också i ärende som har väckts av regeringen eller central förvaltningsmyndighet. Uttrycket "förvaltningsmyndighet" används därvid i den bemärkelse som uttrycket har i regeringsformen (se t. ex. 1 kap. 7 § och 11 kap. 6 §). Det saknar alltså betydelse huruvida det i myndighetens instruktion anges att myndigheten är central förvaltningsmyndighet för vissa typer av ärenden.

Av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.7.3) framgår att kommundelsorganen i regel kan betraktas som beredningar. I likhet med några remissinstanser anser jag att det kan vara motiverat att både kommundelsorgan och andra beredningar får möjlighet att väcka frågor i fullmäktige resp. landstinget. Svenska kommunförbundet har i sitt remissyttrande anvisat en lösning som jag anser lämplig. I andra stycket har därför föreskrivits att fullmäktige skall besluta i ärende som har anhängiggjorts av beredning, om fullmäktige har bestämt att så skall ske. Med stöd av denna bestämmelse kan försekrifter om initiativrätt för kommundelsorgan och andra beredningar tas in i t. ex. fullmäktiges arbetsordning.

Med hänsyn till vad jag i det följande kommer att föreslå i fråga om förvaltning som har samband med uppdrag som revisor har i paragrafen tagits in en bestämmelse om rätt för revisorerna hos kommun eller landstingskommun att väcka frågor hos kommunfullmäktige eller landsting.

Jag delar kommunallagsutredningens uppfattning att bestämmelser om när ärende skall anhängiggöras samt om tryckning och expediering av handlingar bör kunna tas in i arbetsordning. Några sådana föreskrifter har därför inte tagits in i paragrafen.

Avslutningsvis vill jag framhålla att den omständigheten att det i paragrafen sägs att "fullmäktige skall besluta" inte hindrar att ärendet avgörs av t. ex. kommunstyrelsen, om hinder häremot inte föreligger på grund av bestämmelserna i 4 § om kompetensfördelningen mellan de beslutande organen och nämnderna.

21 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om beredning av kommunfullmäktiges och landstingets ärenden. Paragrafen motsvarar 19 § KL, 20 § KLS och 30 § LL.

Gällande rätt

Enligt KL skall de ärenden som skall avgöras av kommunfullmäktige vara beredda av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en eller flera särskilt utsedda personer. Har en specialberedning

tillsatts för visst ärende, skall den ordinarie nämnden eller beredningen alltid lämnas tillfälle att yttra sig. Kommunstyrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som har beretts av annan än styrelsen. Beredningstvånget gäller inte i fråga om val och inte heller i fråga om ärende som fordrar skyndsam handläggning och inte avser utgift, anvisning av medel till utgift, avhändande av kommunens egendom eller efterskänkande av någon rättighet som tillkommer kommunen.

Bestämmelserna i KLS skiljer sig från KL:s i två avseenden. Drätselnämnden i Stockholms kommun skall lämnas tillfälle att yttra sig i vissa angivna ärenden som är av särskild vikt för kommunens ekonomi. För befrielse från beredningstvånget i brådskande ärenden krävs att samtliga närvarande ledamöter i kommunfullmäktige biträder det förslag som har lagts fram.

Någon annan begränsning i fråga om tillämpningsområdet för dispensregeln har inte föreskrivits. Enligt förarbetena till KLS är anledningen till särregeln om drätselnämndens yttranden över ärenden av ekonomisk natur den speciella ställning som drätselnämnden av ålder intar i Stockholms kommunala organisation (prop. 1957:16 s. 46). Till skillnad från vad som gäller beträffande övriga kommuner är drätselnämnden i Stockholms kommun en obligatorisk nämnd.

30 § LL skiljer sig från 19 § KL genom föreskriften om den dubbla beredningen. Den innebär att landstinget inte får besluta i ärende innan det har blivit berett, förutom av facknämnd eller beredning och förvaltningsutskottet, även av ett särskilt utskott som landstinget har utsett bland sina ledamöter. Enligt 7 § LLS är den dubbla beredningen frivillig i Stockholms läns landstingskommun. I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.4) har jag förordat att den dubbla beredningen inte längre skall vara obligatorisk i övriga landstingskommuner.

Kommunallagsutredningen

Utredningen anser att huvuddragen i de nuvarande reglerna om beredningstvånget bör behållas oförändrade. Utredningen föreslår dock en ny bestämmelse om att beredningen skall utmynna i ett motiverat förslag till beslut i ärendet.

Syftet med bestämmelserna om beredningstvång är enligt utredningen att inga viktiga ärenden skall få avgöras utan att de har beretts. Utredningen anser att denna princip bör upprätthållas även i fortsättningen. Undantag från beredningstvånget torde enligt utredningen behöva göras främst i brådskande ärenden, där rättsförluster kan uppkomma om beslut inte fattas inom viss tidsfrist. Den undantagsregel som finns i KLS synes enligt utredningen vara lämpligast för dessa situationer. Denna regel torde också vara lättare att tillämpa än motsvarande bestämmelser i KL och LL. Mot den bakgrunden föreslår utredningen en undantagsregel som har utformats

i enlighet med bestämmelsen i 20 § KLS. Enligt utredningens förslag skall alltså val få förrättas utan beredning. Vidare skall ärende som fordrar skyndsamt avgörande få avgöras utan beredning, om samtliga närvarande ledamöter biträder det förslag som har framställts.

Bestämmelsen i 20 § KLS om yttrande från drätselnämnden synes enligt utredningen vara överflödig. Med den utformning som den allmänna beredningsregeln har anser utredningen att det är klart att drätselnämnden skall höras i varje ärende som är av vikt för kommunens ekonomi. Utredningen hänvisar till sitt förslag att samtliga bestämmelser om drätselnämnd i KL och KLS skall överföras till övergångsbestämmelserna till den nya kommunallagen. Utredningen föreslår att bestämmelsen i KLS om att yttrande skall inhämtas från drätselnämnden slopas helt.

Remissyttrandena

Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* och *Markaryds kommun* bör förslaget om skyldighet att motivera förslag till beslut inte genomföras. *Länsstyrelsen* framhåller att det visserligen i många fall torde vara önskvärt att beslutsförslagen motiveras men tolkningsproblem kan uppstå vad gäller såväl skälens omfattning som deras innehåll. Enligt länsstyrelsen kan det också vara svårt att motivera beslut som är grundade på politiska överväganden. Även *Vetlanda kommun* är tveksam inför kravet på beslutsmotivering, medan *Västmanlands läns landstingskommun* och *Alvesta kommun* erinrar om förvaltningslagens regler om beslutsmotivering.

Stockholms kommun delar inte kommunallagsutredningens uppfattning att regeln i KLS om att drätselnämndens yttrande skall inhämtas i ärenden av ekonomisk vikt skulle vara överflödig. Enligt kommunen förekommer det ofta ärenden hos kommunfullmäktige som är av sådan beskaffenhet att de i första hand måste hänföras till viss nämnds sakliga kompetensområde men som också har ekonomisk betydelse för kommunen. Med tanke på sådana fall bör det enligt kommunens mening av lagtexten klart kunna utläsas att drätselnämnden obligatoriskt skall beredas tillfälle att yttra sig i ärenden som är av vikt för kommunens ekonomi.

Flera remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Kopparbergs län, Skaraborgs läns landstingskommun, Vallentuna, Uppsala, Partille* och *Karlstads kommuner* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*, anser att bestämmelsen om undantag från beredningstvånget bör utformas så att det framgår att ärenden som avser ändring av antalet ledamöter i nämnd får avgöras utan beredning. *Uppsala kommun* anser att en bestämmelse bör införas om att fråga om avsägelse från förtroendeuppdrag kan avgöras utan att det är berett. *Värnamo kommun* framhåller vikten av att beslut som rör den kommunala organisationen föregås av ordentlig utredning. Detta talar enligt kommunen för att beredningstvånget behålls i ärenden som rör organisationen. *Skaraborgs läns landstingskommun* anför att frågan om hur förslag beträffande

ändrad nämndsammansättning skall väckas och huruvida undantag från kungörelsetvånget skall få göras i fråga om sådant ärende bör klarläggas, innan en regel om undantag från beredningstvånget införs. *Vänersborgs kommun* anför att reglerna om avgörande av ärende som fordrar skyndsam handläggning kan tillgripas, om en nämnds organisation behöver ändras snabbt.

Föredraganden

Bestämmelserna om beredning av fullmäktigärenden och beredningstvång har utformats så att de i huvudsak stämmer överens med gällande regler. I första stycket föreskrivs att ärende, vari fullmäktige skall besluta, skall beredas av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en särskilt utsedd beredning. Om ett ärende har beretts av annan än den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, skall nämnden eller beredningen enligt andra stycket få tillfälle att avge yttrande innan ärendet avgörs. Styrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som har beretts av annan än styrelsen.

I likhet med utredningen anser jag att en bestämmelse om att drätselnämnd skall få tillfälle att yttra sig i ärenden som är av särskild vikt för kommunens ekonomi inte har sin plats i den nya kommunallagen. Någon motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen i 20 § KLS om yttrande från drätselnämnden har därför inte tagits in i paragrafen. Kommunfullmäktige i Stockholms kommun kan själva närmare reglera i vad mån drätselnämndens yttrande skall inhämtas i ärenden som angår kommunens ekonomi.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.4) har jag förordat att beredning genom särskilt beredningsutskott inte längre skall vara obligatorisk i landstingskommunerna. Paragrafen innehåller därför ingen motsvarighet till bestämmelsen i 30 § LL om den dubbla beredningen.

Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse om att nämnd eller beredning skall lägga fram förslag till beslut i det ärende som har beretts och ange skälen för beslutet. Flera remissinstanser har ställt sig avvisande eller tveksamma till en sådan bestämmelse. För egen del finner jag kritiken befogad. Att en nämnd eller beredning som väcker ett ärende i kommunfullmäktige eller landstinget motiverar sin framställning torde ligga i sakens natur. Det är däremot inte lika säkert att nämnden eller beredningen lägger fram ett färdigt förslag till beslut.

Ofta kan det nog ligga närmast till hands att kommunstyrelsen utformar förslaget till beslut. Att i lagen föreskriva skyldighet för nämnd eller beredning som bereder ett ärende att lägga fram ett motiverat förslag till beslut i ärendet är enligt min mening att gå alltför långt. Någon sådan föreskrift har därför inte tagits in i paragrafen. De kommuner eller landstingskommuner som vill binda sina nämnder och beredningar i sådana hänseenden kan göra detta genom interna föreskrifter.

Bestämmelsen i tredje stycket om undantag från beredningstvånget har utformats så att beredning skall kunna underlåtas inte bara i valärenden utan också i ärenden om ändring av antalet ledamöter och suppleanter i styrelsen eller annan nämnd. Avsikten med detta undantag är att de nyvalda kommunfullmäktige och det nyvalda landstinget skall kunna ändra sammansättningen av en nämnd före valet av ledamöter i nämnden. Den nya beslutande församlingen bör inte vara skyldig att låta sådana ärenden förberedas av de beredningsorgan som har utsetts av den tidigare församlingen. Ärenden om ändring i nämndsammansättning måste dock väckas och kungöras i den ordning som föreskrivs i 20 § resp. 15 §. Det bör påpekas att undantaget från beredningstvånget gäller endast i fråga om ändring av antalet ledamöter i befintliga nämnder. Mera genomgripande ändringar i nämndorganisationen måste beredas enligt huvudregeln. Bestämmelsen har kompletterats så att även ärenden som avser avsägelse från uppdrag som ledamot eller suppleant i kommunfullmäktige, landsting eller nämnd skall kunna avgöras utan beredning.

Den allmänna bestämmelsen om undantag från beredningstvånget i brådskande ärenden har överförts till 26 § och getts ett innehåll som något avviker från vad utredningen har föreslagit. Syftet med ändringen i fråga om bestämmelsens placering i lagen är att alla fall när ett ärende kan tas upp till avgörande utan både kungörande och beredning skall anges i samma paragraf. Därigenom klargörs bättre än f. n. hur undantagen från kungörelsetvånget förhåller sig till undantagen från beredningstvånget.

22 §

I denna paragraf finns särskilda bestämmelser om beredning av ärenden som har väckts genom motion. Paragrafen har inte någon motsvarighet i KL, KLS eller LL. I fråga om innehållet i paragrafen, vilken har utformats i enlighet med kommunallagsutredningens förslag till 20 § 2 mom., kan jag i huvudsak hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.5).

Om en motion kräver så omfattande utredningar att den inte är färdigberedd inom ett år, skall den enligt vad som föreskrivs i paragrafen ändå anmälas till fullmäktige inom denna tid. När detta sker kan, som jag har anfört i den allmänna motiveringen, fullmäktige besluta att beredningen skall fortsätta och bestämma ny tid inom vilken motionen åter skall redovisas för fullmäktige. En särskild bestämmelse härom i lagen har jag inte ansett nödvändig. Den ettåriga beredningsfristen är, liksom enligt utredningsförslaget, knuten till varje särskild motion. Några remissinstanser förordar en bestämmelse som innebär att alla motioner som inte är färdigberedda skall, oavsett när de har väckts, anmälas vid ett eller två bestämda sammanträden varje år. Även med en regel som är utformad enligt mitt förslag torde det emellertid finnas goda möjligheter att ordna en mera samlad redovisning

av icke färdigberedda motioner vid bestämda sammanträden.

Motioner kan innehålla yrkanden av olika karaktär. Vad som föreskrivs i paragrafen hindrar inte att fullmäktige, om yrkandena kan hållas isär från varandra, tar ställning till ett yrkande och samtidigt beslutar att motionen i övrigt skall beredas ytterligare.

Enligt vad som föreskrivs i 35 § skall närmare föreskrifter om handläggningen av motioner tas in i fullmäktiges arbetsordning. I arbetsordningen eller i reglemente för nämnd kan fullmäktige meddela närmare föreskrifter om t. ex. återkommande anmälan och redovisning av motioner som inte är färdigberedda. Paragrafen utgör inte något hinder mot att föreskrifter i denna ordning meddelas om att motioner normalt skall beredas inom kortare tid än ett år.

23 §

Denna paragraf handlar om kommunfullmäktiges och landstingets rätt att företa opinionsundersökningar bland medlemmarna i kommunen resp. landstingskommunen. Paragrafen har inte någon motsvarighet i KL, KLS eller LL. I fråga om motiven för bestämmelsen och innehållet i denna kan jag i huvudsak hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.7.4). I det följande skall jag ta upp några särskilda frågor som har berörts av kommunallagsutredningen och remissinstanserna.

Kommunallagsutredningen

Paragrafen avser enligt utredningen åtgärder av skiftande slag, alltifrån enklare förfrågningar och opinionsundersökningar till egentliga omröstningar. I förhållande till vad som nu gäller innebär paragrafen den ändringen att även omröstningar blir tillåtna. I fråga om den krets av personer från vilka synpunkter skall inhämtas har kommunfullmäktige och landstinget stor frihet att bestämma. Den enda begränsning som paragrafen anger är att det skall vara fråga om medlemmar i kommunen resp. landstingskommunen. Man kan således vända sig till medlemmarna i hela kommunen eller i en del av kommunen. Eftersom det är fullmäktige resp. landstinget som skall besluta att synpunkter skall inhämtas, skall undersökningen avse frågor som det tillkommer fullmäktige resp. landstinget att handlägga. Ämnesområdet avgränsas alltså på samma sätt som för interpellation. Kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller övriga nämnder kan inte på egen hand besluta om sådan undersökning som avses i lagrummet, framhåller utredningen. Paragrafen begränsar däremot inte nämndernas nuvarande möjligheter att vända sig till dem som utnyttjar en viss kommunal service för att inhämta synpunkter beträffande t. ex. öppethållande av barnstugor eller turtäthet och linjesträckning för kollektiv trafik.

Förslag om att opinionsundersökning o. d. skall genomföras kan fram-

ställas av en ledamot av fullmäktige resp. landstinget under överläggningen i ett ärende. Ett sådant yrkande skall, liksom ett bordläggnings- eller återremissyrkande, tas upp till beslut särskilt och före sakyrkandena. Förslag om att synpunkter skall inhämtas kan även läggas fram i form av motion. Om ett yrkande att synpunkter skall inhämtas från kommunmedlemmar inte avslås omedelbart, har kommunfullmäktige resp. landstinget att överlämna denna fråga för beredning till kommunstyrelsen eller annan nämnd eller särskilt beredningsorgan.

Utredningen anför att rätten att anlita valnämnd i samband med opinionsundersökningar o. d. måste begränsas något med hänsyn till att valnämnden har uppgifter som avser valen till riksdagen, landsting, kommunfullmäktige och kyrkofullmäktige. Dessa uppgifter kan inte stå tillbaka för opinionsundersökningar o. d. I den bestämmelse som utredningen föreslår anges därför att valnämnden får anlitas, om dess verksamhet i övrigt inte hindras genom att nämnden medverkar vid sådan undersökning. Utredningen framhåller att valnämnden skall kunna vägra sin medverkan endast på objektiva grunder. Ett beslut av en valnämnd att inte medverka vid åtgärder som avses i paragrafen kommer enligt utredningen att kunna överklagas genom kommunalbesvär.

Remissyttrandena

Enligt *Stockholms kommun* synes några hinder mot att valnämnden anlitas för att medverka vid folkomröstning i och för sig inte föreligga, under förutsättning att nämndens övriga uppgifter inte försvåras. Av den bestämmelse som föreslås synes enligt kommunen följa att kommun är skyldig att ställa sin valnämnds tjänster till landstingskommunens förfogande, om inte valnämnden kan vägra sin medverkan på objektiva grunder, dvs. om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras. Gränsdragningen mellan kommuns och landstingskommuns kompetensområde är emellertid oklar. På grund härav och även av andra skäl kan situationer uppkomma där landstingskommunens och en eller flera kommuners uppfattning i en viss fråga kolliderar. Frågan kan t. ex. gälla om landstingskommunen skall överta eller samtidigt driva viss verksamhet som handhas av kommun. Enligt förslaget får landstingskommunen då anlita valnämnden för att genom folkomröstning söka skaffa sig argument gentemot kommunen. Kommunen själv skulle därvid helt sakna inflytande över formuleringen av den fråga som omröstningen gäller. Denna konsekvens av förslaget synes inte rimlig, anser Stockholms kommun.

I motiven bör det uttömmande klargöras på vilka grunder valnämnden kan vägra sin medverkan, anför *Eskilstuna kommun*. Enligt *Jönköpings kommun* bör valnämnden inte kunna vägra att medverka vid en opinionsundersökning eller folkomröstning som kommunfullmäktige har beslutat. Även *länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Borås kommun* ifrågasätter om inte

skyldighet bör föreskrivas för valnämnden att medverka. *Stockholms kommun* anför att utredningens förslag är så utformat att risk finns att en kommun som ställer sin valnämnds tjänster till en landstingskommuns förfogande själv får stå för kostnaderna.

En fråga som uppkommer i samband med införande av en möjlighet till lokala opinionspejlingar i form av folkomröstning är, framhåller *Stockholms kommun*, huruvida bestämmelserna om otillbörligt verkande vid röstning, tagande av otillbörlig förmån vid röstning och brott mot rösthemlighet i 17 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken blir tillämpliga. Enligt ordalydelsen i dessa straffbestämmelser omfattar straffskyddet bl. a. "utövning av rösträtt i allmänt ärende". Kommunen anser att sådan kommunal folkomröstning som blir möjlig enligt den bestämmelse som föreslås rent språkligt kommer att omfattas av det citerade uttrycket. Vid straffbudens tillkomst synes man dock närmast ha avsett att dessa skulle gälla "allmän folkomröstning" samt omröstning i beslutande statlig eller kommunal församling. Uttrycket "allmän folkomröstning" hade sin motsvarighet i 49 § 1809 års regeringsform. Det måste därför antagas att man närmast har syftat till att skydda en folkomröstning som har beslutats och företagits i de former som följde av denna grundlagsbestämmelse och som alltså omfattar hela den röstberättigade befolkningen i riket. Straffskyddet torde således endast gälla sådan folkomröstning i hela riket som avses i 8 kap. 4 § nya regeringsformen. Frågan är i så fall om även sådan lokal folkomröstning som blir möjlig enligt förevarande paragraf bör omfattas av motsvarande skydd. Sakliga och principiella skäl talar för detta. Å andra sidan är denna omröstning helt oreglerad till formerna. Det kan därför bli svårt att dra upp gränsen mellan omröstning i egentlig mening och andra sätt att inhämta opinionsyttringar, vilka inte rimligen kan skyddas genom straffansvar.

Föredraganden

Bestämmelserna i paragrafen innebär att kommunfullmäktige och landsting får ta initiativ till olika slag av undersökningar av opinionsläget i kommunen eller landstingskommunen, alltifrån enkla förfrågningar till opinionsundersökningar som liknar omröstningar. Undersökningen kan begränsas till en del av kommunen eller landstingskommunen och till ett visst urval av kommunmedlemmarna. Den fråga som undersökningen skall avse kan ju tänkas ha intresse endast för t. ex. invånarna i en viss del av en kommun. Av allmänna kommunalrättsliga grundsatser följer emellertid att undersökningen måste vara upplagd så att den kan väntas redovisa kommunmedlemmarnas synpunkter på ett sådant sätt att deras likställighet inte sätts i fråga. Reell möjlighet att delta för alla som anmodas att yttra sig, garanterad rätt till anonymitet och rätt till likvärdig information är några grundläggande förutsättningar.

Den enda begränsningen i fråga om ämnet för undersökningen är enligt

paragrafen att undersökningen skall avse ärende som det tillkommer fullmäktige att handlägga. Ett beslut om opinionsundersökning bör alltid föregås av en noggrann beredning. Om t. ex. kommunstyrelsen vill föreslå att en opinionsundersökning görs, måste framställningen härom naturligtvis innehålla förslag i fråga om undersökningens uppläggning, formuleringen av de frågor som skall ställas, finansiering m. m. Väcks förslag om opinionsundersökning under fullmäktiges resp. landstingets behandling av ett sakärende, skall detta formella yrkande om ytterligare beredning – i enlighet med regler som gäller redan nu – tas upp till särskilt beslut före yrkanden i sakfrågan. Om fullmäktige inte önskar någon opinionsundersökning, kan fullmäktige övergå till att pröva sakfrågan omedelbart efter det att framställningen om opinionsundersökning har avslagits. Om fullmäktige önskar pröva frågan om en opinionsundersökning, remitteras förslaget därom till kommunstyrelsen för särskild beredning. Fullmäktige måste då uppskjuta avgörandet i sakärendet, tills kommunstyrelsens yttrande föreligger.

Av skäl som jag har redovisat i den allmänna motiveringen har någon föreskrift om rätt att anlita valnämnden i samband med opinionsundersökning inte tagits in i paragrafen. Det innebär att det liksom hittills inte torde vara tillåtet att anlita valnämnden.

Förfarandet vid opinionsundersökningar regleras inte närmare i paragrafen. Det ankommer på kommunfullmäktige och landsting att utfärda de föreskrifter härom som behövs. Det kan när opinionsundersökningen har karaktär av omröstning gälla frågor av samma slag som de spörsmål som regleras i vallagen, dvs. rätten att delta i omröstningen, förfarandet vid röstning, räkning av röster etc. Av 1 § vallagen framgår att lagen inte är tillämplig på kommunala opinionsundersökningar av det slag som behandlas i förevarande paragraf. Normalt torde de opinionsundersökningar m. m. som kan företas med stöd av förevarande paragraf ha sådan karaktär att det är uppenbart att bestämmelserna i 17 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken om otillbörligt verkande vid röstning, tagande av otillbörlig förmån vid röstning och brott mot rösthemlighet inte är tillämpliga. Något kategoriskt uttalande om att så alltid kommer att bli fallet kan inte göras i detta sammanhang. Enligt min mening måste det ankomma på rättspraxis att avgöra denna fråga. Att införa uttryckliga bestämmelser som innebär att de nämnda straffbestämmelserna blir tillämpliga kan inte komma i fråga med hänsyn till att förevarande paragraf avser undersökningar av vitt skilda slag och till att några närmare bestämmelser om förfarandet vid undersökningarna inte har meddelats.

24 §

Paragrafen, som reglerar fortsatt sammanträde med kommunfullmäktige och landsting, motsvarar 20 § KL, 21 § KLS och 8 § LLS. Den har inte någon motsvarighet i LL.

Gällande rätt

Om de ärenden som handläggs på sammanträde med kommunfullmäktige inte kan slutbehandlas på den utsatta dagen, skall sammanträdet enligt 20 § KL och 21 § KLS fortsättas på annan dag. Kungörelse skall utfärdas i vanlig ordning, om fullmäktige beslutar det. Om fullmäktige inte beslutar om kungörelse, skall ordföranden innan sammanträdet upplöses bestämma och för de närvarande tillkännage tiden för det fortsatta sammanträdet. Vid tillämpningen av nuvarande regler anses hinder inte föreligga mot att ett sammanträde fortsätter efter kl. 24.00. I praktiken brukar ordföranden utan vidare själv avgöra vad som är lämpligast. Om flertalet ledamöter enas om att sammanträdet skall avbrytas, måste detta emellertid ske. Särskilda regler om fortsatt sammanträde vid valförrättning, när valet är proportionellt, finns i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

I LL saknas bestämmelser om fortsatt sammanträde. Detta torde hänga samman med att landstingen tidigare normalt hade endast ett landstingsmöte varje år och att detta varade flera dagar. I 8 § LLS finns däremot bestämmelser om fortsatt sammanträde. Bestämmelsen avser det fallet att man inte hinner behanda samtliga de ärenden som har tagits upp i kungörelsen om landstingsmöte inom den tid som är utsatt för mötet. Mötet skall då fortsättas vid senare tidpunkt. Ordföranden bestämmer och tillkännager innan mötet upplöses tiden för det fortsatta mötet.

Kommunallagsutredningen

Enligt utredningens uppfattning behövs bestämmelser om fortsatt sammanträde i den nya kommunallagen. I varje fall kan sådana regler inte ersättas med en ordning som innebär att återstående ärenden skall bordläggas och tas upp vid senare sammanträden. Med hänsyn till att både kommunfullmäktiges och landstingets arbetsbelastning har ökat under de senaste årtiondena räcker det inte med att de ärenden som inte hinns med kan bordläggas. Detta hindrar enligt utredningen inte att det ibland kan tänkas vara fördelaktigare att bordlägga återstående ärenden än att fortsätta sammanträdet vid en senare tidpunkt.

Utgångspunkten för de nya bestämmelserna bör enligt utredningen vara att ett sammanträde skall fortgå tills samtliga ärenden har behandlats. I kungörelsen bör tiden för sammanträdet sättas ut. Hinner man inte med ärendena inom den utsatta tiden, finns enligt utredningen två alternativ. Sammanträdet fortsätter antingen omedelbart eller vid senare tidpunkt. Det bör ankomma på fullmäktige att ta ställning till vilket alternativ som bör väljas. Skall sammanträdet fortsättas vid senare tidpunkt, bestämmer och tillkännager ordföranden tiden för det fortsatta sammanträdet. Reglerna om fortsatt sammanträde bör enligt utredningen kunna vara desamma i lands-

tingskommunerna som i kommunerna, även om olikheterna i sammanträdesfrekvens kan leda till att praxis utvecklar sig olika.

Remissyttrandena

Flera remissinstanser, bl. a. *länsstyrelserna i Kopparbergs* och *Jämtlands län* samt *Hjo, Mora* och *Munkedals kommuner*, framhåller svårigheterna att i en kungörelse om sammanträde på förhand bestämma den tidpunkt när sammanträdet beräknas vara avslutat. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* har svårt att inse fördelen med en sådan ordning. *Svenska kommunförbundet* framhåller att det relativt sällan torde förekomma att en särskild tid sätts ut för ett fullmäktigesammanträdes slut. Det normala är att sammanträdet sätts ut att äga rum en viss dag med början ett visst klockslag. Förbundet anser därför att utgångspunkten för frågan om fortsatt sammanträde skall äga rum bör vara att sammanträdet inte har hunnit slutföras på "utsatt dag", inte på "utsatt tid". *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* och ett flertal kommuner framför samma åsikt.

Föredraganden

Enligt min mening bör bestämmelserna om fortsatt sammanträde begränsas till ett minimum. På grund härav och på grund av remissinstansernas påpekanden har paragrafen utformats på ett annat sätt än vad utredningen har föreslagit.

Att kommunfullmäktiges och landstings sammanträden normalt fortgår, tills samtliga ärenden som har angetts i kungörelsen eller som enligt lagen ändå får tas upp har behandlats, är självklart och behöver enligt min mening inte framhållas särskilt i lagen. I paragrafen föreskrivs att sammanträde med kommunfullmäktige resp. landsting skall fortsätta omedelbart eller vid senare tidpunkt, om det inte kan slutföras den dag som har satts ut i kungörelsen om sammanträdet. Detta innebär inget förbud mot att ett sammanträde avbryts före kl. 24.00 eller mot att det utan uppehåll fortgår efter detta klockslag. Fullmäktige avgör själva hur det skall förfaras i dessa frågor. Om ett sammanträde utan avbrott eller efter ett kort avbrott fortsätter efter kl. 24.00, bör det enligt min uppfattning inte anses vara fråga om ett fortsatt sammanträde i lagens mening. När ett sammanträde enligt kungörelsen skall pågå i flera dagar, vilket kan vara aktuellt för landstingens del, är den utsatta dagen den dag som i kungörelsen har angetts som slutdag för sammanträdet. Genom den ändring i förhållande till utredningsförslaget som jag föreslår klargörs också att lagen inte ställer upp något krav på att det i kungörelsen skall anges vid vilken tid på dagen ett sammanträde beräknas vara slut.

I enlighet med utredningens förslag föreskrivs i paragrafen vidare att, om ett sammanträde måste avbrytas, det ankommer på ordföranden att

genast bestämma och tillkännage när det skall fortsätta. Om fullmäktige anser att mera detaljerade regler om fortsatt sammanträde behövs, kan sådana regler tas in i arbetsordning.

25 §

I denna paragraf finns bestämmelser om bordläggning. Paragrafen motsvarar 20 § tredje och fjärde styckena KL, 21 § tredje och fjärde styckena KLS, 31 § LL och 8 § andra stycket LLS.

Gällande rätt

En tredjedel av de närvarande ledamöterna kan enligt 20 § KL och 21 § KLS få till stånd bordläggning av ärende. Ärendet skjuts då upp till annan dag, som ordföranden har att bestämma och kungöra i vanlig ordning. Bordläggning får inte ske i fråga om val eller mer än en gång i samma ärende, om inte fullmäktige beslutar det med vanlig röstövervikt. En jävig ledamot anses inte tillhöra de närvarande. Det gör däremot en ledamot som avstår från att delta i bordläggningsbeslutet. I uttrycket bordläggning ligger att uppskovet endast kan avse en kortare tid (prop. 1930:99 s. 126. Regeringsrättens årsbok 1935 E 79). Bordläggning innebär inte att ärendet skall beredas ytterligare. Vill man det, får ärendet återremitteras.

För bordläggning i landsting krävs enligt 31 § LL att minst en tiondedel av de närvarande ledamöterna förenar sig om det. Behandlingen av ärendet får dock inte utan landstingets medgivande anstå längre än till nästa sammanträdesdag. Liksom i kommunerna gäller att bordläggning inte utan vanlig röstövervikt får ske mer än en gång i samma ärende eller i fråga om val. Bakgrunden till den avvikande regleringen i LL hänger samman dels med landstingens låga sammanträdesfrekvens, dels med att landstingsmötena normalt varar flera dagar. För Stockholms läns landstings del gäller i fråga om bordläggning i huvudsak samma bestämmelser som för kommunfullmäktige. För bordläggning krävs att en tredjedel av de närvarande är ense härom. Bordlagt ärende skall tas upp på nästa landstingsmöte.

Kommunallagsutredningen

Även om de ursprungliga motiven för bestämmelserna om bordläggning, nämligen att överraskningar och kupper skall förhindras, inte längre är helt bärande, kan man enligt utredningen inte bortse från att dessa bestämmelser fortfarande kan ha en uppgift som minoritetsskydd. Utredningen föreslår att de nuvarande olikheterna mellan kommunerna och landstingskommunerna i fråga om rätten för en minoritet att få till stånd bordläggning undanröjs genom att man även för landstingens del generellt kräver att minst en tredjedel av de röstande begär bordläggning. Den nuvarande möjligheten

för en tiondedel av landstingsmännen att få till stånd bordläggning synes enligt utredningen inte ha haft någon reell betydelse. Utredningen anser att man därför inte kan hävda att minoritetsskyddet faktiskt minskas genom att en enhetlig regel införs. För bordläggning i fråga om val eller mera än en gång i samma ärende skall enligt utredningens förslag krävas beslut av fullmäktige med "enkel pluralitet".

Enligt utredningens förslag skall ett ärende som har bordlagts tas upp till behandling på nästa sammanträdesdag, om inte fullmäktige har bestämt annat. Med hänsyn till de nuvarande olikheterna i sammanträdesfrekvens mellan kommunfullmäktige och landstingen kan en så utformad regel tillämpas olika i kommunfullmäktige och landsting. Om landstinget sammanträder flera dagar, behandlas det bordlagda ärendet dagen efter det att ärendet har bordlagts. Sker bordläggning på sista sammanträdesdagen, får landstinget bestämma om mötet skall förlängas ytterligare en dag eller om bordläggningen skall gälla till första dagen på nästa landstingsmöte. För kommunernas del innebär regeln i allmänhet uppskov till nästa sammanträde.

Remissyttrandena

Uppsala läns landstingskommun och *Landstingsförbundet* tillstyrker förslaget att det även för landstingens del skall krävas att minst en tredjedel av de röstande begär bordläggning.

Södermanlands och *Blekinge läns landstingskommuner* samt *Helsingborgs, Lunds* och *Trelleborgs kommuner* anser att, för att ett ärende skall kunna bordläggas, i likhet med vad som nu gäller bör fordras att minst en tredjedel av "de närvarande" och inte, som enligt utredningsförslaget, att minst en tredjedel av "de röstande" begär det. Uttrycket "de röstande" kan enligt en remissinstans medföra tolkningssvårigheter. Enligt *Svenska kommunförbundet* får det anses tveksamt om en ledamot som avstår från att delta i ett bordläggningsbeslut är att anse som "röstande". Eftersom utredningens förslag i denna del innebär en saklig ändring som kan skapa oklarhet vid tillämpning av paragrafen, förordar förbundet att den nuvarande bestämningen med begreppet "närvarande" behålls i lagtexten. *Stockholms kommun* gör samma påpekande.

Åsele kommun anser att uttrycket "enkel pluralitet" bör bytas ut mot t. ex. "enkel röstövervikt".

Föredraganden

I första stycket i 25 § har föreskrivits att ett ärende skall bordläggas, om minst en tredjedel av de närvarande begär det. Jag delar alltså utredningens uppfattning att en enhetlig reglering för kommunerna och landstingskommunerna är möjlig och lämplig. För enkelhetens skull skall tredjedelen lik-

som enligt KL och KLS beräknas på antalet närvarande och inte, som utredningen har föreslagit, på antalet röstande. För bordläggning i fråga om val och för bordläggning mera än en gång i samma ärende krävs beslut av fullmäktige med vanlig röstövervikt. Uttrycket "vanlig röstövervikt" används f. n. i såväl KL och KLS som LL.

Bordläggning innebär en kortare tids uppskov med avgörandet av en fråga. I andra stycket föreskrivs att ordföranden genast skall bestämma och tillkännage till vilken dag ett bordlagt ärende skall skjutas upp. Detta innebär att den ordning som nu gäller enligt KL och KLS behålls.

26 §

Denna paragraf motsvarar 21 § KL och 22 § KLS och behandlar föredragsordningen vid sammanträde med kommunfullmäktige och landsting. Någon direkt motsvarighet till paragrafen finns inte i LL.

Gällande rätt

Enligt 21 § KL skall ordföranden vid sammanträde med kommunfullmäktige "framställa ärendena till överläggning". Det åligger vidare ordföranden att se till att inte andra ärenden avgörs än de som finns angivna i kungörelsen om sammanträdet. Ärende som kräver skyndsam handläggning får avgöras, även om ärendet inte har angetts i kungörelsen. För att det skall få ske fordras dels att ärendet har beretts enligt 19 §, dels att samtliga närvarande ledamöter beslutar att det skall behandlas. Bestämmelserna i 22 § KLS stämmer överens med 21 § KL. Syftet med bestämmelserna är bl. a. att frånvarande ledamöters rätt skall tas till vara. Begreppet "skyndsam handläggning" återfinns också i bestämmelserna i 14 § 2 mom. KL, 15 § 2 mom. KLS och 20 § 2 mom. LL om förkortad kungörelsetid samt i bestämmelserna om undantag från beredningstvånget. Ärende som fordrar skyndsam handläggning och som inte avser utgift, anvisning av medel till utgift, avhändande av kommunens egendom eller efterskänkande av någon rättighet som tillkommer kommunen får sålunda enligt 19 § KL avgöras utan att det är beretl. En motsvarande bestämmelse finns i 30 § LL. I 20 § KLS föreskrivs i stället att ärende som fordrar skyndsam handläggning får avgöras utan föregående beredning, om samtliga närvarande ledamöter biträder det förslag som har framställts.

I LL finns inte någon direkt motsvarighet till 21 § KL. Vissa regler med samma syfte finns dock i 21 § 1 mom. LL. Enligt detta lagrum får förslag inte behandlas vid landstingsmöte, om inte vissa angivna tidsfrister för förslags väckande har iakttagits. När synnerliga skäl föranleder det, får emellertid förslag som har väckts senare ändå tas upp. Förslaget måste dock ha väckts senast på första dagen av landstingsmötet.

Kommunallagsutredningen

Utredningen framhåller att det med hänsyn till frånvarande ledamöters intressen och till allmänt kommunaldemokratiska synpunkter är angeläget att endast sådana ärenden som har kungjorts på föreskrivet sätt tas upp och behandlas på sammanträdet. Utredningen föreslår därför en föreskrift om skyldighet för ordföranden att se till att andra frågor än de som anges i kungörelsen inte avgörs. I fråga om undantag från kungörelsekravet bör enligt utredningen samma förutsättningar gälla som f. n., dvs. att skyndsam handläggning krävs och att samtliga närvarande ledamöter är ense om att ärendet skall tas upp. Undantag bör kunna göras endast när risk annars föreligger för rättsförluster för kommunen. De bestämmelser som utredningen föreslår avses gälla för både kommuner och landstingskommuner. Utredningen erinrar i detta sammanhang om förslaget att bestämmelserna i 21 § 1 mom. LL om vissa tidsfrister skall slopas. Under 21 § har redovisats att utredningen föreslår att ärende som fordrar skyndsamt avgörande skall få avgöras utan beredning, om samtliga närvarande ledamöter biträder det förslag som har framställts.

Remissyttrandena

Botkyrka kommun framhåller att kravet på enighet för att brådskande ärende skall få avgöras utan beredning innebär att en ledamot av misstag, i obstruktionssyfte eller av andra skäl kan förhindra ett brådskande beslut. Enligt kommunen bör det övervägas om kravet på absolut enighet kan ersättas med någon form av starkt kvalificerad majoritet, förslagsvis minst tre fjärdedelars majoritet. *Mora kommun* framhåller att kravet på enighet för att undantag från beredningstvånget skall få ske kan få allvarliga konsekvenser i frågor som rör avtal mellan kommunen och privaträttsliga subjekt. Brådskande ärende i vilket flera än hälften av antalet närvarande ledamöter biträder det förslag som har lagts fram bör få avgöras utan beredning. *Malmö kommun* påpekar att enligt KL ärende får avgöras utan beredning, om det fordrar skyndsam handläggning och inte avser utgift, anvisning av medel till utgift, avhändande av kommunens egendom eller efterskänkande av någon rättighet som tillkommer kommunen. Kommunen ifrågasätter om förslaget att slopa dessa begränsningar och i stället kräva enighet hos de närvarande ledamöterna innebär någon förbättring. Även *Eslövs, Höörs* och *Ystads kommuner* anser att ett lagstadgat beredningstvång i ärenden som har ekonomisk betydelse bör övervägas.

Föredraganden

I paragrafens första stycke anges till en början att ordföranden leder sammanträdena och föredrager ärendena. Föreskriften har utformats med 2 kap.

1 och 7 §§ riksdagsordningen som förebild. I 21 § KL och 22 § KLS sägs i stället att det åligger ordföranden att framställa ärendena till överläggning. Någon ändring i sak är inte avsedd med uttrycket "föredrager ärendena". Ordföranden skall alltså, liksom hittills, redogöra för vad som har förekommit i varje ärende i den utsträckning som behövs samt ange beredningsorganens yrkanden. Paragrafen avses inte hindra att ordföranden därvid biträds av t. ex. sekreteraren.

I paragrafen föreskrivs vidare att det åligger ordföranden att se till att ett ärende inte avgörs utan att föreskrifterna i 15 och 21 §§ om kungörande resp. beredning har iakttagits. Därvid är att observera att enligt 21 § undantag från beredningstvånget gäller för vissa ärenden, medan det enligt 15 § inte finns något undantag från kravet på kungörande.

Enligt andra stycket får ärenden som fordrar skyndsam handläggning avgöras, även om de nyss nämnda föreskrifterna inte har iakttagits. Det krävs då att samtliga närvarande ledamöter vill att ärendet skall tagas upp till avgörande. Såvitt gäller undantaget från kravet på kungörande stämmer föreskriften överens med utredningens förslag. Några erinringar mot utredningsförslaget, vilket inte skiljer sig från vad som föreskrivs i 21 § KL och 22 § KLS, har remissinstanserna inte fört fram.

I fråga om undantaget från kravet på beredning innebär föreskriften en nyhet. Enligt utredningens förslag, vilket bygger på den ordning som gäller enligt 20 § KLS, skall ärende som fordrar skyndsamt avgörande få avgöras utan beredning, om de närvarande ledamöterna enhälligt biträder det förslag som har framställts. Samtliga ledamöter skall alltså vara ense om ärendets utgång. Mot detta förslag har vissa remissinstanser anfört kritik. Jag är medveten om att den kritik som har förts fram också träffar den föreskrift som jag föreslår. Den ordning som gäller enligt KLS har emellertid, såvitt känt, inte medfört olägenheter. Mitt förslag torde innebära att möjligheterna till undantag från kravet på beredning vidgas något. Å andra sidan innebär kravet på att samtliga närvarande ledamöter skall medge att ärendet tas upp utan att det är berett en garanti mot missbruk. Genom mitt förslag blir bestämmelserna i andra stycket enhetliga. Detta är inte bara en fördel från lagteknisk synpunkt. Det innebär också att bestämmelserna blir lättare att tillämpa och därmed att risken för en oriktig tillämpning blir mindre.

27 §

Paragrafen, som motsvarar 22 § första–tredje styckena KL, 23 § första–tredje styckena KLS och 32 § första–tredje styckena LL, innehåller regler om propositionsordning och omröstning.

Gällande rätt

Beslut kan enligt KL fattas med acklamation. När överläggningen i ett ärende har förklarats avslutad, framställer ordföranden proposition så av-

fattad att den kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter till känna vad som enligt hans uppfattning har beslutats och befäster beslutet med klubbslag. Finns endast ett förslag och är det klart att fullmäktige vill bifalla eller avslå det, kan ordföranden nöja sig med att fråga "Bifalles förslaget" eller "Avslås förslaget".

Omröstning sker endast om någon begär det. Omröstning skall verkställas efter upprop och ske öppet utom vid val och tillsättning av tjänst. Utgången bestämmes genom "enkel pluralitet av de avgivna rösterna", om inte lagen föreskriver annat vilket är fallet i fråga om minoritetsbordläggning och tidningsannonsering. Den mening som har fått flera röster än någon annan blir alltså normalt fullmäktiges beslut. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst utom i fråga om val och tjänstetillsättning, där avgörandet sker genom lottning.

Bestämmelserna i LL stämmer överens med vad som föreskrivs i KL, medan KLS innehåller några avvikande bestämmelser. En särregel finns för fall av lika röstetal. Vid val och tillsättning av tjänst sker i så fall lottning. I andra ärenden företas ny omröstning med slutna sedlar. Därvid läggs en sedel undan och får avgöra ärendet, om det åter blir lika röstetal. Denna metod härleder sig från den tid när överståthållaren var ordförande i fullmäktige i Stockholms kommun och metoden har ansetts böra behållas som hävdvunnen (prop. 1957:16 s. 47). För Stockholms läns landstingskommun har införts möjlighet att använda omröstningsapparat vid omröstning (9 a § LLS).

Kommunallagsutredningen

Bestämmelserna om beslutsförfarandet i 22 § KL och motsvarande regler i KLS och LL är, framhåller utredningen, av principiell betydelse för att garantera att beslutsfattandet sker i demokratiska former. De nuvarande reglerna fungerar enligt utredningens uppfattning tillfredsställande. Utredningen föreslår att motsvarande bestämmelser tas in i den nya lagen. Utredningen erinrar om att särregeln i KLS om förnyad omröstning vid lika röstetal har sin historiska förklaring i att stadsfullmäktige i Stockholm före år 1904 inte har rätt att välja sin egen ordförande. Som ordförande fungerade i stället överståthållaren. Utredningen anser att bestämmelserna om ordförandens utslagsröst bör kunna tillämpas även för Stockholms del och föreslår därför att särregeln i KLS utgår.

Enligt utredningens uppfattning kan man inte bortse från den möjligheten att den tekniska utvecklingen kan frambringa omröstningsapparater som är billigare och effektivare än de nuvarande. Mot den bakgrunden bör de kommuner eller landstingskommuner som önskar det kunna verkställa votering genom omröstningapparat. Under alla omständigheter bör denna rätt behållas för Stockholms läns landstingskommuns del. Utredningen föreslår att rätten att använda omröstningsapparat görs generell.

Remissyttrandena

Stockholms kommun noterar med tillfredsställelse förslaget att den nuvarande särregeln om ny omröstning vid lika röstetal skall avskaffas.

Länsstyrelsen i Jämtlands län påpekar att enligt den bestämmelse som utredningen föreslår omröstning skall ske öppet utom vid val men att avsikten synes vara att sluten omröstning skall användas även vid tjänstetillsättning. Enligt länsstyrelsen bör detta komma till uttryck i lagtexten. Samma synpunkt framförs av *länsstyrelsen i Älvsborgs län, Stockholms läns landstingskommun* och några kommuner. Enligt *Svenska kommunförbundet* bör anges att vid omröstning för tillsättning av tjänst skall förfaras som vid val. Förbundet framhåller vidare att i kommunal praxis fråga ofta har kommit upp om sluten omröstning kan ske i ärende som innebär yttrande över besvär eller avgivande av förord i tjänstetillsättningsärende. Enligt nuvarande bestämmelser kan sluten omröstning inte äga rum i sådana fall. Detta är otillfredsställande med hänsyn till syftet med bestämmelserna om sluten omröstning. Förbundet anser därför att det bör övervägas om inte rätten till sluten omröstning bör utvidgas till att avse även de nämnda fallen.

Några bärande skäl för att en omröstning i ett tjänstetillsättningsärende skall vara sluten föreligger inte, anser *Uppsala kommun*. Ärenden angående tjänstetillsättning bör enligt kommunen handläggas som övriga ärenden och inte som valärenden. Därigenom försvinner den otillfredsställande ordning som innebär att lottning kan få tillgripas i tjänstetillsättningsärende. *Eskilstuna kommun* framhåller att föreskrift om sluten omröstning vid tjänstetillsättning bör kunna tas in i arbetsordning. Inte heller detaljföreskrifter om förfarandet vid lika röstetal vid tjänstetillsättning bör finnas i lagen. Även denna fråga bör enligt kommunen kunna regleras i arbetsordning.

Lidingö kommun anser att orden "genom enkel pluralitet av de avgivna rösterna" bör bytas ut mot orden "av hur flertalet ledamöter röstat".

Föredragandens

Paragrafen stämmer utom på några punkter överens med motsvarande bestämmelser i KL och LL. I enlighet med utredningens förslag har den särskilda bestämmelsen i KLS om ny omröstning vid lika röstetal tagits bort. Bestämmelsen i LLS om att omröstningsapparat får användas vid öppen omröstning har gjorts tillämplig på alla kommuner och landstingskommuner. Uttrycket "genom enkel pluralitet av de avgivna rösterna" har bytts ut mot orden "genom enkel röstövervikt".

Enligt vad som föreskrivs i andra stycket skall omröstning vara sluten inte bara vid val utan också i ärende som avser tillsättning av tjänst. Vid lika röstetal skall lottning äga rum, om ärendet avser val eller tillsättning av tjänst. En konsekvens av att uttrycket "ärende som avser tillsättning av tjänst" har valts blir att omröstningen skall vara sluten inte bara när

beslut om tillsättning skall fattas utan också när yttrande över besvär i tillsättningsärende eller förord i sådant ärende skall avges. Jag delar i och för sig Uppsala kommuns uppfattning att det inte är helt tillfredsställande att tjänstetillsättningsärende skall kunna avgöras genom lottning. Som framgår av vad jag nyss har anfört har jag emellertid funnit övervägande skäl tala för att det nuvarande förfarandet vid omröstning i ärende om tillsättning av tjänst bör behållas.

Med anledning av vad Eskilstuna kommun har anfört vill jag framhålla att kommunerna och landstingskommunerna inte kan genom arbetsordning eller på annat sätt föreskriva att ett annat omröstningsförfarande skall tillämpas än det som anges i paragrafen. I arbetsordning kan däremot meddelas föreskrifter om t. ex. valproceduren, valsedlars utseende och kontroll vid omröstning.

28 §

I denna paragraf ges bestämmelser om proportionellt valsätt. Paragrafen motsvarar 22 § fjärde stycket KL, 23 § fjärde stycket KLS och 32 § fjärde stycket LL.

Gällande rätt

Omröstning vid val av kommunstyrelse, annan kommunallagsreglerad nämnd, revisorer och revisorssuppleanter samt av två eller flera personer för särskild beredning av ärenden som skall avgöras av kommunfullmäktige skall vara proportionellt, om det begärs av en på visst sätt beräknad minoritet (22 § KL). För ett fåtal specialreglerade nämnder och vid vissa andra val är proportionellt valsätt utesluten. I dessa fall måste alltså majoritetsval ske. Förfarandet vid proportionellt val regleras i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Enligt 50 § KLS skall ordföranden i borgarrådsberedningen vara ordförande i drätselnämnden. Bland de övriga borgarråden utser kommunstyrelsen ordförande i kommunens övriga nämnder, om inte annat har föreskrivits i särskild författning eller bestämts av fullmäktige. Detta speciella valbarhetsvillkor utgör ett tekniskt hinder för en fullt rättvis tillämpning av den proportionella valmetoden. På grund härav har föreskriften om proportionellt val ett mer begränsat innehåll i 23 § KLS än i 22 § KL (prop. 1957:16 s. 48). Val av bl. a. kommunstyrelse, drätselnämnd, revisorer och revisorssuppleanter kan enligt KLS vara proportionellt. Annan kommunallagsreglerad nämnd kan däremot inte väljas på detta sätt. Med något undantag gäller specialförfattningarnas bestämmelser om proportionella val också val till specialreglerade nämnder i Stockholms kommun.

Bestämmelserna i LL skiljer sig i ett avseende från vad som föreskrivs i KL. Enligt LL kan bl. a. beredning och beredningsutskott som landstinget

har utsett bland sina ledamöter väljas proportionellt. Bestämmelsen om beredningsutskott har samband med den dubbla beredningen (se vid 21 §). Också i fråga om landstingskommunerna gäller att vissa specialreglerade nämnder inte kan väljas proportionellt.

Minoritetsskyddsregeln i kommunallagarna är så konstruerad att varje grupp som skulle bli representerad vid en proportionell fördelning av de mandat som valet avser kan få till stånd ett proportionellt val. I praktiken tillämpas den proportionella valmetoden sällan men bestämmelserna utgör en viktig grund för de överenskommelser som partierna regelmässigt träffar om hur mandaten skall fördelas.

Kommunallagsutredningen

Enligt utredningens förslag skall val av kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet, annan kommunallagsreglerad nämnd, kommundelsorgan, revisorer och revisorssuppleanter samt av två eller flera personer för särskild beredning av ärenden som skall avgöras av den beslutande församlingen kunna ske proportionellt. Förslaget omfattar dock inte andra kommunallagsreglerade nämnder i Stockholms kommun än kommunstyrelsen.

Vad gäller landstingskommunerna är det framhåller utredningen, f. n. möjligt att välja de obligatoriska beredningsutskotten proportionellt. Denna möjlighet bör bestå, även om den dubbla beredningen blir fakultativ. Med hänsyn till att kommunallagarna får anses uttömmande ange de fall i vilka proportionellt val kan förekomma kan enligt utredningen bestämmelser om proportionellt val inte placeras i arbetsordning. Enligt KL och KLS är det emellertid möjligt att välja två eller flera personer för särskild beredning av ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Utredningen anser att en sådan formulering bör kunna omfatta även de särskilda beredningsutskotten. Att dessa skall väljas inom landstinget bör däremot kunna framgå av arbetsordning. Utredningen anser därför att någon särregel för landstingskommunernas del inte behövs.

I departementspromemorian (Ds Kn 1975:3) föreslås att det proportionella valsättet skall kunna användas vid val till samtliga nämnder i kommunerna och landstingskommunerna. Det föreslås ske genom att bestämmelserna i den nya kommunallagen görs generellt tillämpliga på samtliga nämnder. Enligt förslaget skall de bestämmelser om proportionellt valsätt som finns i olika specialförfattningar tas bort. Samtidigt föreslås att bestämmelserna i några specialförfattningar om att en nämnd skall ha en viss sammansättning mönstras ut. Till de specialreglerade nämnder som berörs av förslagen i promemorian hör nykterhetsnämnden och hälsovårdsnämnden. Promemorieförslagen avser också nämnderna i Stockholms kommun.

Remissyttrandena

Förslagen i departementspromemorian biträds av samtliga remissinstanser som yttrar sig i fråga om det proportionella valsättet. Allmänt anses förslagen innebära en värdefull komplettering av kommunallagens regler om skydd för minoriteten, även om många remissinstanser framhåller att de aktuella nämnderna redan nu regelmässigt väljs proportionellt. *Stockholms kommun* anför att förslagen som de har utformats i promemorian innebär att byggnadsnämnd, social centralnämnd och social distriktsnämnd i kommunen till skillnad mot vad som gäller nu inte kommer att omfattas av någon bestämmelse om proportionellt val. Detta torde inte ha varit avsikten med förslaget. Förslaget bör därför arbetas om så att det även i fortsättningen medger att dessa nämnder väljs proportionellt.

Reglerna om proportionellt val bör enligt *Värmlands läns landstingskommun, Karlstads kommun* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* gälla också arbetsutskott som har tillsatts av nämnd. Minoritetens berättigade krav på inflytande och insyn kan annars inte tillgodoses. Samma skäl talar enligt *landstingskommunen* för att den proportionella valmetoden bör kunna tillämpas också vid val av sådan särskild avdelning av nämnd som har fått i uppdrag att besluta på nämndens vägnar i vissa ärenden.

Stockholms kommun framhåller att innebörden av uttrycket "samtliga väljande" i regeln om förutsättningarna för tillämpning av det proportionella valsättet ibland har gett anledning till tveksamhet. Uttrycket skulle kunna betyda "samtliga ledamöter" eller "alla som deltar i själva valet" eller "samtliga ledamöter som är närvarande när proportionellt val begärs". Den sista tolkningen är enligt kommunen den riktiga. Kommunen anser att bestämmelsen bör förtydligas förslagsvis enligt följande: "... om det begäres av minst så många ledamöter, som motsvarar det tal vilket erhålles, om samtliga närvarande ledamöters antal ...".

Föredraganden

Enligt vad som föreskrivs i paragrafen skall samtliga nämnder i kommunerna och landstingskommunerna kunna väljas proportionellt. I likhet med remissinstanserna har jag alltså funnit att förslagen i departementspromemorian bör genomföras. Det minoritetsskydd som möjligheten att få till stånd proportionella val innebär har stor betydelse för den kommunala demokratin. Med hänsyn härtill bör de tekniska svårigheter som i enstaka fall kan uppkomma inte få hindra att en sådan möjlighet införs. Den lagtekniska lösning som föreslås i promemorian – att specialförfattningarnas bestämmelser i ämnet ersätts med en generell regel i den nya kommunallagen – har jag funnit lämplig. Hittills har det varit så att de kommunallagsreglerade nämnderna i Stockholm inte har kunnat väljas proportionellt. Enligt en särskild föreskrift i paragrafen skall detta gälla även i fortsättningen. Liksom

hittills kommer däremot kommunstyrelsen och drätselnämnden i Stockholm att kunna väljas proportionellt. Bestämmelserna om proportionella val blir i princip tillämpliga också på de specialreglerade nämnderna. Jag ämnar inom kort föreslå regeringen att förslag till de ändringar i olika specialförfattningar som kan bli nödvändiga tas upp i en särskild proposition till riksdagen.

I förevarande paragraf föreskrivs vidare att även revisorer, revisorssuppleanter och beredning skall kunna väljas proportionellt. I den nya lagen används generellt uttrycket "beredning" som beteckning inte bara på permanenta beredningsorgan utan också på organ eller enstaka personer som har utsetts att bereda vissa ärenden. I den mån sådana utskott kommer att utses, även om den obligatoriska dubbla beredningen i enlighet med mitt förslag tas bort, kommer uttrycket "beredning" att innefatta också särskilda beredningsutskott som avses i 30 § andra stycket LL. I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.7.3) har jag förordat att också kommundelsorganen skall kunna väljas proportionellt. Enligt förevarande paragraf blir detta möjligt under förutsättning att de tilldelas beredningsuppgifter. Jag har inte funnit skäl att föreslå att den proportionella valmetoden skall kunna användas också när arbetsutskott eller avdelningar skall utses inom nämnderna.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.8.2) har jag förordat att den proportionella valmetoden skall kunna användas när kommunfullmäktige resp. landstinget skall utse styrelseledamöter och revisorer i företag som ägs av kommunen resp. landstingskommunen. Föreskrift härom har tagits in i andra stycket. Bestämmelsen är tillämplig på det val som skall förrättas av fullmäktige resp. landstinget även om en eller flera styrelseledamöter eller revisorer skall utses på annat sätt, t. ex. på bolagsstämma, eller av annan kommun eller landstingskommun.

I ett annat lagstiftningsärende har påpekats att bestämmelserna i KL, KLS och LL om under vilka förutsättningar en minoritet kan få till stånd ett proportionellt val är oklart formulerade (se prop. 1975/76:64 s. 52). Det har sålunda ansetts tveksamt om uttrycket "ökat med 1" hänför sig till "det antal personer valet avser" eller till hela uttrycket "det tal etc.". Den förra tolkningen torde vara den riktiga (se Kaijser, Kommunallagarna II, 1975, s. 202 och Sundberg, Kommunalrätt, 1964, s. 244). I första stycket av förevarande paragraf har motsvarande bestämmelse formulerats på ett sådant sätt att den innebörd som är avsedd skall framgå klart.

29 §

Denna paragraf reglerar interpellationsrätten och motsvarar 23 § KL, 24 § KLS och 33 § LL. Paragrafen innehåller också en bestämmelse om enkla frågor.

I paragrafen föreskrivs till en början att interpellation får framställas till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd eller beredning. Denna regel stämmer i sak överens med vad som gäller enligt KL och LL. Enligt KLS får interpellation emellertid ställas bara till borgarråd. Kommunallagsutredningen har föreslagit att denna särregel skall tas bort. Med hänsyn till att borgarråden är självskrivna som ordförande i flertalet nämnder innebär förslaget inte några rubbningar i sak, anför utredningen. Det förekommer också att annan än borgarråd är ordförande i nämnd. I sådana fall förefaller det enligt utredningen lämpligast att interpellationen riktas till ordföranden i nämnden. Med hänsyn till att borgarråd liksom hittills inte avses kunna väljas till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen i Stockholms kommun (se 38 §) har en särskild föreskrift om att interpellation kan ställas även till borgarråd tagits in i förevarande paragraf.

I paragrafen föreskrivs vidare att fullmäktige utan överläggning beslutar om en interpellation får framställas och att interpellationen skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige beslutar om medgivande att framställa interpellation. I fråga om dessa bestämmelser kan jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.5). Närmare föreskrifter om bl. a. tid för avlämnande och besvarande av interpellationer bör kunna meddelas i arbetsordning. Särskild bestämmelse i lag härom behövs inte.

I paragrafens andra stycke sägs att fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna interpellation som är ställd till honom att besvaras av annan ledamot i styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen. Också på denna punkt kan jag hänvisa till vad jag anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.3).

Som framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.8.2) har demokratiutredningen föreslagit att området för interpellationsrätten utvidgas så att det blir möjligt att i större omfattning än f. n. interpellera om förhållanden som rör kommunala företag. I samband med behandlingen av förslaget anförde jag att jag inte kunde finna att underlaget för en ändring av bestämmelserna om området för interpellationsrätten var tillräcklig. Någon bestämmelse av det slag som utredningen har avsett har därför inte tagits in i lagen.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.5) har jag förordat en bestämmelse om att fullmäktige kan föreskriva att ledamot får framställa fråga i ämne som hör till fullmäktiges handläggning till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd eller i beredning. En bestämmelse med detta innehåll har tagits in i tredje stycket. Avsikten är att fullmäktige resp. landstinget skall få avgöra om institutet enkel fråga skall få förekomma och ge de närmare förskrifter som behövs.

30 §

Denna paragraf, som motsvarar 24 § KL, 25 § KLS och 34 § LL, innehåller bestämmelser om kommunfullmäktiges och landstingets protokoll.

Gällande rätt

Enligt 24 § KL skall ordföranden vid sammanträde med kommunfullmäktige föra eller på sitt ansvar låta föra protokoll. Protokollet skall innehålla förteckning över de närvarande ledamöterna, en kortfattad redogörelse för varje ärende med uppgift om de förslag och yrkanden som har framställts samt beslutet i varje ärende. Har omröstning ägt rum, skall propositionsordningen och uppgift om hur många som har röstat för eller emot anges i protokollet. När omröstning har skett öppet, skall även anges hur var och en har röstat. Det ligger i sakens natur att reservation enligt 25 § KL skall antecknas i protokollet.

Justering av protokoll kan enligt KL ske på olika sätt. Huvudregeln är att justering skall verkställas senast tio dagar efter sammanträdet av ordföranden och minst två andra ledamöter som fullmäktige utser för varje gång. Fullmäktige kan emellertid också justera protokollet genast, dvs. vid sammanträdet, eller vid nästa sammanträde. Tiodagarsfristen gäller inte för sådan justering som fullmäktige verkställer (SOU 1952:14 s. 380). KL innehåller också regler om underskrift av protokollet. Ordföranden skall alltid skriva under protokollet. Protokollsjusteringen tillkännages genom anslag på kommunens anslagstavla senast på andra dagen efter protokollsjusteringen.

I 25 § KLS föreskrivs att vid sammanträde med kommunfullmäktige skall föras protokoll. Föreskrift om att protokollet förs av ordföranden eller på dennes ansvar saknas. Detta får ses mot bakgrunden av att enligt 12 § KLS fullmäktige årligen skall utse sekreterare. Denna regel saknar motsvarighet i KL.

Också i fråga om redovisningen av de närvarande ledamöterna och de behandlade ärendena skiljer sig 25 § KLS från 24 § KL. Med hänsyn till det stora antalet ledamöter i kommunfullmäktige i Stockholm har det ansetts opraktiskt att tynga protokollen med en uppräkning av de närvarande. Det har ansetts tillräckligt att vilka som har varit närvarande framgår genom att de frånvarandes namn anges. Formuleringen i paragrafen att det av protokollet skall framgå vilka ledamöter som har varit närvarande anses medge att denna metod används. Eftersom de ärenden som behandlas av fullmäktige i Stockholm alltid redovisas i offentligt tryck, har det ansetts tillräckligt att i protokollet redovisa ärendena genom hänvisning till de tryckta handlingarna (prop. 1957:16 s. 49). Förslag och yrkanden samt beslutet i varje ärende skall dock redovisas i protokollet.

I 34 § LL föreskrivs att protokoll skall föras vid landstingsmöte. Bestämmelser om ansvaret för protokollföringen saknas. I fråga om innehållet i protokollet stämmer 34 § LL överens med 24 § KL. När det gäller protokollsjusteringen föreligger flera avvikelser i LL. Tidsfristen för protokollsjustering har i LL satts till 14 dagar från landstingsmötets slut. En annan skillnad är att landstinget självt bestämmer formerna för justeringen. Närmare föreskrifter om justeringssättet tas regelmässigt in i de obligatoriska arbetsordningarna. Justeringen skall ges till känna dels genom anslag på anslagstavlan, dels genom att meddelande om justeringen förs in i de tidningar som används för annonsering om landstingsmötena. Motivet för denna regel är att landstingsområdenas storlek medför att det skulle vara svårt för kommunmedlemmarna att skaffa sig kännedom om utgången av besvärstiden, om justeringen skulle ges till känna bara på anslagstavlan (SOU 1952:48 s. 60–61).

Protokoll från sammanträde med kommunfullmäktige eller landsting får inte ändras efter justeringen. Regler om rättelse av fel i protokoll saknas i kommunallagarna. Frågan om myndighets befogenhet att i partsärenden rätta beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet berörs i 19 § förvaltningslagen. Innan myndighet rättar beslut som av sådan anledning innehåller uppenbar oriktighet skall enligt denna bestämmelse tillfälle lämnas part att yttra sig, om det inte är obehövligt. Bestämmelsen avser formellt sett endast förfarandet i samband med rättelse av förbiseendefel men den kan också upfattas som ett indirekt uttryck för principen att myndighet har befogenhet att rätta sådana fel (se Hellners, Förvaltningslagen, 1975 s. 220). Paragrafen rör endast s. k. förbiseendefel och lämnar alltså frågan om myndigheternas befogenhet att i sak pröva om ett beslut och det förfarande som då skall användas åt sidan. En sådan befogenhet följer i några fall av föreskrift i författning men förvaltningsmyndighet anses även utan stöd av författning ha viss rätt att i sak pröva om ett fattat beslut (Hellners s. 223). I det förslag till förvaltningslag som remitterades till lagrådet innehöll 19 § en uttrycklig föreskrift om befogenhet att rätta förbiseendefel (prop. 1971:30 del 3 s. 114). Föredragande departementschefen anförde att lagen inte innefattade något ställningstagande till vad som skulle anses gälla i förvaltningsrättsliga frågor som visserligen har anknytning till enskilda regler i lagen men som inte uttryckligen regleras i denna (prop. del 2 s. 506). Till denna kategori av spörsmål hänförde han frågan om förvaltningsmyndighets befogenhet att ompröva sina beslut. På förslag av lagrådet ändrades emellertid paragrafens lydelse i syfte att feltolkning rörande omfattningen av myndighets rättelsemöjlighet skulle hindras (prop. del 2 s. 688, 704).

Bestämmelsen i 19 § förvaltningslagen är tillämplig på beslut av specialreglerade kommunala nämnder under förutsättning att besvär över beslutet skall föras genom förvaltningsbesvär och att ärendet rör myndighetsutövning mot enskild (2 och 3 §§). För specialreglerade nämnder gäller i huvudsak

kommunallagarnas bestämmelser om protokollföring och justering.

Den protokolljustering som avses i kommunallagarna kan sägas innebära att man undersöker om protokollet är riktigt och rättar de felaktigheter som kan finnas. I och med protokollsjusteringen är beslutet i princip verkställbart. Även om själva protokollet inte kan ändras efter justeringen, kan det vara möjligt att ändra det beslut som återspeglas i protokollet. Om det i besvär över ett beslut påstås att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, kan kommunen genom ett nytt i laga ordning fattat beslut bekräfta det formellt oriktiga beslutet. Som har antytts i det föregående är det i viss utsträckning möjligt att även i sak pröva om ett beslut. Om beslutet har civilrättsliga verkningar och kommunen frångår beslutet, kan kommunen naturligtvis bli skadeståndsskyldig.

Kommunallagsutredningen

I fråga om ansvaret för protokollföringen torde det enligt utredningen enbart vara till fördel om regeln i KL om ordförandens ansvar görs tillämplig även på landstingskommunerna och Stockholms kommun. Frågan om ansvaret för protokollföringen kan stundom få betydelse, t. ex. vid olika meningar mellan ordförande och sekreterare. Enligt utredningens förslag skall det därför föreskrivas att protokoll skall föras på ordförandens ansvar. Häri får enligt utredningen också anses ligga att ordföranden svarar för att justeringen och det ställe där protokollet finns tillgängligt ges till känna på anslagstavlan. Utredningen föreslår därför att den uttryckliga regeln om ordförandens ansvar för justeringen i 24 § fjärde stycket KL och 25 § tredje stycket KLS inte tas med i den nya lagen. De skillnader som föreligger mellan KLS och KL angående protokollets minimiinnehåll bör enligt utredningen kunna tas bort. Såvitt gäller redovisningen av närvarande fullmäktige bör den ordning som föreskrivs i KLS kunna användas även i andra kommuner än Stockholm och i landstingskommunerna. I fråga om redogörelsen i protokollet för ärendenas beskaffenhet föreslår utredningen bestämmelser som stämmer överens med vad som föreskrivs i KL och LL. Bestämmelserna behövs, framhåller utredningen, för att ärendena skall kunna identifieras och de har också betydelse från informationssynpunkt. Utredningen räknar med att förslaget inte skall behöva medföra något merarbete av betydelse i Stockholms kommun.

Enligt utredningens uppfattning finns det ingen anledning att behålla olika regelsystem i fråga om justeringsförfarandet. Detta förfarande har samma syfte och samma betydelse i kommunerna som i landstingskommunerna. Enligt utredningens förslag skall i lagen föreskrivas endast att protokoll skall, i den ordning som fullmäktige har bestämt, justeras senast 14 dagar efter sammanträdet, om inte fullmäktige verkställer justeringen. I fråga om tidsfristen för justeringen bör enligt utredningen uppmärksammas

att den ringa sammanträdesfrekvensen i landstingen medför bl. a. att protokollen kan bli synnerligen omfattande. Ärendebelastningen i kommunfullmäktige medför att protokollen totalt sett kan bli ganska omfattande också i kommunerna. Utredningen föreslår därför att justeringstiden sträcks ut till 14 dagar även för kommunernas del.

Utredningen framhåller att den lösning som har föreslagits medför att närmare bestämmelser om justeringsförfarandet kan behöva tas in i arbetsordning. Vad som särskilt kan behöva regleras är förfarandet vid oenighet mellan justeringsmännen och ordföranden. Om justeringsmännen eller en av dem inte godtar protokollsförslaget, bör protokollet justeras vid nästa sammanträde med fullmäktige. En regel härom bör begränsas till att avse anmärkning av väsentlig betydelse. Bestämmelser om underskrift av protokoll bör enligt utredningen tas in i arbetsordning.

En motsvarighet till särregeln i LL om att kungörelse om protokollsjusteringen skall föras in i de tidningar som används för annonsering om landstingsmöte skall enligt utredningens förslag tas in i den nya lagen. Förslaget är föranlett av landstingskommunernas geografiska utbredning och rättssäkerhetsintresset.

Utredningen framhåller att förvaltningslagens rättelseregler inte utan vidare kan föras över till kommunallagen. Justeringsreglerna i KL utgör ett kontrollinstitut som gör det möjligt att rätta felaktigheter. Rättelse av protokoll kan i viss utsträckning ske också genom besvär över det beslut som anges i protokollet. Att tillgripa kommunalbesvär för att åstadkomma rättelse av förbiseendefel torde dock i praktiken vara uteslutet, anför utredningen. Förvaltningslagens rättelseregel begränsas till partsärenden. Inom den kommunallagsreglerade förvaltningen finns inte partsärenden i förvaltningslagens mening. Förvaltningslagen förutsätter att rättelsebefogenheten utövas av myndigheten. Om denna är ett kollegialt organ, får det alltså förutsättas att det blir detta organ som har att ta ställning till rättelsefrågan. Samma möjlighet föreligger i och för sig inom den kommunallagsreglerade förvaltningen. Kommunfullmäktige kan enligt utredningen rätta ett protokoll genom att fatta ett nytt beslut i stället för ett tidigare beslut som har återgetts oriktigt i protokollet. En enklare ordning bör dock kunna användas för rättelse av förbiseendefel. I den nya lagen bör därför en befogenhet att rätta fel i protokollet anförtros åt dem som har ansvaret för protokollföringen och inte åt det organ som har fattat det protokollförda beslutet. Det kan enligt utredningen vara befogat att låta även justeringsmännen delta i ett sådant rättelseförfarande.

En rättelseregel torde ge upphov till flera problem av olika natur. Rättelsen måste på något sätt delges berörda intressenter. Verkställighetsorganet och eventuella avtalsparter måste underrättas. Kommunmedlemmar måste med hänsyn till den besvärsrätt som tillkommer dem också få del av beslutet. Detta kan enligt utredningen ske genom att rättelsen anslås. Rättsförluster kan inträffa, t. ex. om en person som berörs av beslutet har tagit del av

det felaktiga protokollet och inte funnit skäl att överklaga men inte får kännedom om en rättelse av innehåll som skulle ha föranlett honom att besvära sig. Anslaget om justeringen av protokollet bör enligt utredningen vara kvar på anslagstavlan men kompletteras med en anteckning om att rättelse har skett. Om anslaget tas ner under anslagstiden och ersätts med nytt anslag, börjar nämligen ny besvärstid löpa i fråga om samtliga de beslut som redovisas i det protokoll som tillkännagivandet om justeringen avser.

En rättelseregel av så relativt vid omfattning som förvaltningslagens torde enligt utredningen inte utan vidare kunna tillämpas inom den kommunallagsreglerade förvaltningen. Besluten inom denna sektor är mer av politisk än av rättslig natur. Delgivningssvårigheterna gör också att man har särskild anledning att begränsa räckvidden av en rättelseregel i kommunallagen.

Om rättelseregeln får avse annat än rena avfattningsfel, kan gränslinjen mellan reell och formell ändring lätt suddas ut. Risken för missbruk blir då större. En rättelseregel i kommunallagen bör därför begränsas till att avse rena avfattningsfel. Utredningen anför att det inte synes lämpligt att inom den kommunallagsreglerade förvaltningen låta rättelsemöjligheten vara obegränsad i tiden. Ju längre tid som har förflutit från fullmäktiges beslut tills frågan om rättelse kommer upp, desto svårare kan det antas bli att bedöma vad som faktiskt har förevarit. Utredningen anser därför att rättelsemöjligheten bör begränsas till tiden före besvärstidens utgång.

På grundval av de överväganden som nu har redovisats föreslår utredningen en föreskrift om att ordföranden får före besvärstidens utgång vidta rättelse i protokollet, om detta på grund av skrivfel, räknefel eller annat förbiseende uppenbart har avfattats felaktigt. Om justeringsmän har utsetts, skall befogenheten tillkomma ordföranden och justeringsmännen gemensamt.

Remissyttrandena

Stockholms kommun anser att sekreterarens bör ha ansvaret för protokollföringen. Därigenom skapas garantier för att protokollet förs med tillräcklig hänsyn till de stränga kraven på objektivitet och opartiskhet. Ordförandens kontrollfunktioner kan, framhåller kommunen, tillgodoses genom att han utses till justeringsman.

Svenska kommunförbundet anför att utredningens förslag i fråga om justeringsförfarandet synes innebära att kommunfullmäktige i motsats till vad som nu gäller får frihet att bestämma också tidpunkten för justeringen. Detta kan beröva den som kan tänkas vilja besvära sig möjligheten att redan vid sammanträdet räkna ut när besvärstiden börjar löpa. Om justeringen inte måste ske vid en fixerad tidpunkt, uppstår också svårigheter att bestämma när en reservation senast skall avges. Dessa skäl talar enligt förbundet för att det alltjämt är angeläget att reglera justeringsförfarandet

i kommunerna på i huvudsak samma sätt som hittills. Denna ordning bör kunna tillämpas också för landstingskommunernas del. Liknande synpunkter framföres av *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Malmöhus län* och av *Västerås kommun*. Även *Lidingö* och *Uppsala kommuner* anser att nuvarande huvudregel att justering skall verkställas av ordföranden och två särskilt utsedda justeringsmän bör behållas. *Eskilstuna* och *Eksjö kommuner* menar att det bör föreskrivas att åtminstone en särskilt utsedd ledamot skall justera protokollet tillsammans med ordföranden.

Enligt *Lunds kommun* finns det inte skäl att ta bort föreskriften att protokollet skall skrivas under. Undertecknandet är en så väsentlig del av justeringen att frågan bör justeras i lag och inte i arbetsordning. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* bör bestämmelsen om att kungörelse om dagen för protokollsjusteringen skall införas i tidning gälla inte bara landstingen utan också kommunfullmäktige.

Länsstyrelserna i Jönköpings och *Örebro län, Malmöhus, Älvsborgs* och *Örebro läns landstingskommuner* och *Melleruds kommun* erinrar om att utredningen föreslår en justeringsfrist om fjorton dagar i fråga om kommunfullmäktige och landsting samt en frist om tio dagar beträffande nämnderna. Dessa remissinstanser anser att praktiska skäl talar för en enhetlig justeringstid. *Malmö kommun* tillstyrker förslaget att fristen skall sträckas ut från tio till fjorton dagar, medan *Arboga, Bräcke, Sundsvalls* och *Tranås kommuner* anser detta onödigt.

Utredningens förslag i fråga om rättelse av protokoll tillstyrks av *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Älvsborgs län, Södermanlands* och *Blekinge läns landstingskommuner, Enköpings, Gislaveds* och *Malmö kommuner* samt *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister. Tranås kommun* menar att den tid inom vilken rättelse skall få ske är alltför kort. Någon större olägenhet skulle inte uppstå om tiden förlängdes till sex månader. Kommunen framhåller att de felaktigheter som justeringsmännen inte har upptäckt ofta inte blir kända förrän efter besvärstidens utgång. Enligt *Köpings* och *Västerås kommuner* bör det vara möjligt att rätta uppenbara skrivfel även efter besvärstidens utgång. Den bestämmelse om befogenhet att rätta protokoll som utredningen föreslår innebär enligt *Ale kommun* endast att nuvarande praxis blir lagfäst.

Växjö kommun anser att det av principiella skäl kan diskuteras om en rättelseregel bör införas i kommunallagen. Kommunen framhåller att protokollsjusteringen är av väsentlig betydelse och att rättelseregeln skulle kunna ge upphov till viss löslighet. Regeln att kungörelse om rättelse skall anslås särskilt kan, framhåller kommunen vidare, i realiteten leda till att det inte blir helt ovanligt med flera protokollsjusteringar, vilket skulle betyda allmän osäkerhet. Resultatet skulle alltså kunna bli att en regel som har tillkommit i avsikt att öka rättssäkerheten får motsatt effekt. *Emmaboda kommun* avstyrker rättelseregeln och anför att skiljaktiga meningar kan uppstå huruvida en anteckning i protokollet beror på ett uppenbart förbiseende.

Enligt *Skaraborgs läns landstingskommun* är den rättelseregel som föreslås omständlig. Landstingskommunen framhåller att rättelse av protokoll förekommer i just de situationer som avses med bestämmelsen. Vanligen signerar ordföranden, justeringsmännen och sekreteraren rättelsen av protokollet. *Bräcke kommun* anser att regeln om rättelse av protokoll förefaller onödig och ägnad att skapa förvirring för den enskilde medborgaren. Kommunen framhåller att felaktigheter i ett protokoll bör kunna upptäckas senast vid justeringstillfället. Enligt *Strömsunds kommun* bör kommunerna själva få bestämma om sådana formaliteter som t. ex. rättelse av protokoll, i synnerhet som justeringsförfarandet i övrigt inte regleras. Även *Lilla Edets* och *Stockholms kommuner* anser att det är tveksamt om rättelseförfarandet bör formaliseras på det sätt som utredningen föreslår. Detta förfarande synes enligt *Stockholms kommun* böra gälla endast för sådana förbiseendefel som medför att själva beslutsinnehållet eller skälen för beslutet har fått en annan saklig innebörd än som har avsetts. Rättelse av betydelselösa småfel bör rimligen kunna ske utan att det behöver ges tillkänna genom anslag. Enligt kommunen är det oklart om utredningens avsikt har varit att den föreslagna bestämmelsen skall vara tillämplig på förbiseendefel i tjänsteutlåtanden o. d. som har fogats som bilaga till protokollet eller som protokollet annars hänvisar till. Kommunen framhåller att sådana handlingar ofta är grundläggande för beslutets innebörd.

Föredraganden

I paragrafens första stycke anges att protokoll vid sammanträde skall föras på ordförandens ansvar. Som kommunallagsutredningen har anfört bör den nuvarande regeln i KL om ordförandens ansvar för protokollföringen gälla även för Stockholms kommun och för landstingskommunerna. Detta ansvar får anses omfatta även skyldighet att se till att justeringen och det ställe där protokollet finns tillgängligt tillkännages på kommunens resp. landstingskommunens anslagstavla. Bestämmelsen om hur de närvarande skall redovisas har utformats efter förebild av KLS. Föreskriften innebär inte något krav på att de närvarande räknas upp i protokollet. Vad gäller protokollets innehåll i övrigt har bestämmelserna utformats efter förebild av KL och LL. I första stycket anges slutligen att protokollet skall innehålla uppgift om reservation. Denna föreskrift har inte någon motsvarighet i KL, KLS eller LL.

I likhet med flera remissinstanser, bland dem Svenska kommunförbundet, har jag funnit att det i paragrafen, liksom f. n. i KL och KLS, bör anges att justeringen skall ske vid en tidpunkt som bestäms vid sammanträdet. Genom en sådan föreskrift blir det redan vid sammanträdet klart när besvärstiden börjar löpa. Jag har också funnit det lämpligt att i paragrafen ta in föreskrifter om justeringsmän med i huvudsak samma innehåll som

motsvarande bestämmelser i KL och KLS. Andra stycket innehåller vidare en enhetlig bestämmelse för kommuner och landstingskommuner om den senaste tidpunkten för justeringen, nämligen 14 dagar efter sammanträdet. Att protokollet skall undertecknas av protokollföraren och att anteckning skall göras om justeringen är enligt min mening så självklart att någon föreskrift därom inte behöver tas in i lagen.

I tredje stycket finns bestämmelser om hur justeringen skall ges till känna. Dessa bestämmelser stämmer, bortsett från några språkliga justeringar, överens med utredningsförslaget och de nuvarande bestämmelserna i KL, KLS och LL. Föreskriften om att kungörelse om dagen för protokolljusteringen skall införas i tidning är liksom f. n. tillämplig bara på landstingskommunerna.

Den regel om rättelse i protokoll som kommunallagsutredningen har föreslagit har fått ett blandat mottagande. Flera remissinstanser tillstyrker förslaget, medan andra ger uttryck för en kritisk uppfattning. F. n. finns det inte några regler om rättelse av förbiseendefel i protokoll i kommunallagarna. I 19 § förvaltningslagen finns en bestämmelse som formellt reglerar myndighets skyldighet att lämna part tillfälle att yttra sig, innan sådant fel rättas. Samtidigt ger bestämmelsen emellertid indirekt en anvisning om att myndighet har en befogenhet att rätta fel av detta slag. I vissa fall anses förvaltningsmyndighet ha en längre gående befogenhet att rätta ett beslut, men någon allmän författningsbestämmelse härom har inte meddelats. Bestämmelsen i 19 § förvaltningslagen är tillämplig på beslut av specialreglerad kommunal nämnd, om beslutet innebär myndighetsutövning mot enskild och kan överklagas genom förvaltningsbesvär (2 och 3 §§ förvaltningslagen).

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående kan en kommun eller landstingskommun i vissa fall ersätta ett beslut som har blivit oriktigt i något hänseende med ett nytt beslut. Detta kan ibland vara fallet även om felet beror på en oriktig bedömning av sakfrågan. En uttrycklig föreskrift om befogenhet att rätta förbiseendefel i protokoll skulle enligt min mening kunna påverka bedömningen av i vilken utsträckning det är tillåtet för kommunfullmäktige resp. landstinget att rätta ett beslut. De beslut som dessa församlingar fattar kan någon gång ha stor betydelse för enskilds rätt. Det kan finnas situationer när det från rättssäkerhetssynpunkt framstår som otillfredsställande att ett beslut som har anslagits i föreskriven ordning skall kunna ändras även om besvär inte anförs och utan att de som berörs av beslutet kan få kännedom om ändringen på annat sätt än genom att övertyga sig om att någon anteckning om rättelse inte har gjorts på det anslagna protokollet. En annan invändning mot en föreskrift om befogenhet att rätta förbiseendefel som enligt min mening inte saknar betydelse är att olika uppfattningar ibland kan råda i frågan om ett fel är av denna karaktär eller har med bedömningen av sakfrågan att göra. Denna invändning leder till slutsatsen att det egentligen bör ankomma på det organ som har fattat det beslut som har fått en felaktig utformning att pröva frågan om rättelse

bör ske. Justeringsförfarandet ger vidare förutsättningar för att förbiseendefel skall kunna upptäckas i tid. På grund av vad jag nu har anfört har jag funnit att någon föreskrift om befogenhet att rätta sådana fel i protokoll inte bör tas in i lagen.

31 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om reservationsrätt. Innehållet i paragrafen stämmer helt överens med föreskrifterna i 25 § KL, 26 § KLS och 35 § LL.

32 §

I denna paragraf ges bestämmelser om vården av fullmäktiges handlingar. Paragrafen motsvarar delar av 26 § KL, 27 § KLS och 36 § LL.

Gällande rätt

I 26 § KL, 27 § KLS och 36 § LL finns bestämmelser om expediering av protokoll, arkivvård och rätt till avgiftsfri vidimering av avskrift av protokoll. Dessa bestämmelser skiljer sig delvis från varandra.

Sedan kommunfullmäktiges protokoll har justerats, skall enligt 26 § KL och 27 § KLS avskrift av protokollet överlämnas till kommunstyrelsen och utdrag av protokollet tillställas de övriga nämnder, som skall verkställa besluten. Enligt 36 § LL skall landstingets protokoll tryckas och tillställas förvaltningsutskottet och de övriga nämnder som skall verkställa landstingets beslut. Det tryckta protokollet skall sändas till länsstyrelsen och samtliga landstingsmän samt delas ut till kommunerna för att genom kommunstyrelsens försorg hållas tillgängligt för kommunens medlemmar.

I fråga om arkivering av kommunfullmäktiges handlingar gäller enligt KL att fullmäktiges ordförande ansvarar för att handlingarna vårdas och förtecknas. Fullmäktige kan emellertid lämna sina protokoll och handlingar till kommunstyrelsen, om handlingarna inte behövs för det löpande arbetet. Bestämmelser om arkivvård finns också i 30, 40 och 45 §§. I 30 § föreskrivs att kommunstyrelsen skall vårda och förteckna de kommunala arkiven i den mån uppgiften inte enligt lag ankommer på annan. Enligt 40 och 45 §§ skall nämndernas protokoll och övriga handlingar vårdas och förtecknas på ordförandens ansvar. En redogörelse för arkivfrågans tidigare behandling lämnas i kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1952:14) Förslag till kommunallag m. m. Därav framgår bl. a. att riksarkivet hade i framställning till Kungl. Maj:t föreslagit att kommunallagarna skulle kompletteras på den-

na punkt. Kungl. Maj:t skulle enligt förslaget kunna förordna att handlingarna skulle förtecknas och utfärda gallringsföreskrifter. Kommunallagskommittén uttalade emellertid att det inte var utan vidare givet att situationen krävde att lagstiftaren ingrep i den utsträckning som riksarkivet hade föreslagit. Den nya kommunindelningen kunde väntas medföra en allmän standardhöjning på arkivvårdens område. Mot riksarkivets förslag invändes bl. a. att det i alltför hög grad ville förbehålla Kungl. Maj:t att detaljreglera ett ämne som principiellt var att betrakta som kommunens egen angelägenhet. Från den kommunala självstyrelsens synpunkt kunde enligt kommittén berättigade invändningar riktas mot att arkivvården detaljreglerades. Kommittén menade att den önskade förbättringen i arkivvården kunde nås genom att informationsverksamheten effektiviserades och utvidgades. Vissa smärre ändringar i de tidigare reglerna föreslogs dock i betänkandet. Ordföranden skulle bära ansvaret för vården. Möjlighet till central arkivering öppnades (bet. s. 257). I propositionen godtogs kommitténs förslag i huvudsak (prop. 1953:210 s. 156).

I 27 § KLS hänvisas till en särskild arkivstadga som Kungl. Maj:t har utfärdat. I fråga om arkiv hos kommunala myndigheter utfärdar kommunfullmäktige, med iakttagande av arkivstadgan (1962:40) för Stockholm, bestämmelser om arkivförteckning, inspektion, gallring m. m. Riksarkivet har rätt att inspektera stadsarkivet. Förvaltningen tillkommer Stockholms kommuns arkivnämnd. För Malmö kommun gäller likartade regler enligt brevet (1949:697) till riksarkivet angående instruktion för stadsarkivet i Malmö.

Enligt 36 § LL skall landstingets protokoll och övriga handlingar vårdas och förtecknas på sätt som landstinget bestämmer. Problem som rör bl. a. gallring i landstingskommunernas arkiv har utretts av landstingens arkivutredning, som i maj 1975 överlämnat betänkandet (SOU 1975:71) Landstingens arkiv.

Svenska kommunförbundet och riksarkivet har tillsatt en gemensam arbetsgrupp för kommunala arkivfrågor.

I KL, KLS och LL finns likalydande regler om att den som med begagnande av sin rätt enligt tryckfrihetsförordningen har tagit avskrift av fullmäktiges resp. landstingets protokoll har rätt att utan avgift få avskriftens riktighet bestyrkt. Motsvarande regler gäller i fråga om nämndernas protokoll. Bestämmelserna har samband med 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen i dess tidigare lydelse. Denna bestämmelse innebar bl. a. att, om en handling som förvarades hos en kommunalmyndighet kunde tillhandahållas där för läsning eller avskrivning, rätten att få avskrift av handlingen gällde endast i den utsträckningen som angavs i kommunallag eller hade föreskrivits särskilt. Bestämmelserna i kommunallagstiftningen säger bara att den som själv har tagit avskrift av protokoll har rätt att utan avgift få avskriftens riktighet bestyrkt. Om någon begärde och fick en avskrift av en handling, fick detta ses som ett privatuppdrag för vilket ersättning kunde begäras.

I samband med tillkomsten av datalagen (1973:289) ändrades bl. a. 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen (SFS 1974:66). Den tidigare särregeln för kommunalmyndigheter togs bort. I stället gäller nu bl. a. att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få avskrift av handlingen. Ändringarna innebär bl. a. att skyldigheten att mot fastställd avgift lämna ut avskrift av allmän handling gäller även för kommunerna och landstingskommunerna. Det ankommer på dessa att själva fastställa de avgifter som skall tas ut. Bestämmelserna i kommunallagstiftningen om avgiftsfri vidimation ändrades inte i samband med ändringarna i tryckfrihetsförordningen.

Kommunallagsutredningen

Utredningen föreslår att de bestämmelser som avser intern expediering av protokoll inom kommun eller landstingskommun utgår ur kommunallagstiftningen. Bestämmelser av detta slag kan enligt utredningen meddelas i arbetsordning. Enligt utredningens förslag skall vidare föreskriften om att landstingets protokoll skall sändas till länsstyrelsen slopas. Vad gäller föreskriften att landstingets protokoll skall sändas till kommunerna för att hållas tillgängligt för kommunens medlemmar anför utredningen att såväl landstingskommunernas medlemmar som kommunerna självfallet behöver information om landstingets beslut. Enligt utredningen kan det sättas i fråga om den nuvarande regeln verkligen tillgodoser kommunmedlemmarnas informationsbehov. Regelns utformning medför att landstingen kan begränsa sig till att skicka över landstingstrycket till kommunerna. Enligt utredningens uppfattning behövs andra och mer aktiva åtgärder för att tillgodose kommunmedlemmarnas behov av information. Sådana åtgärder lämpar sig knappast för lagreglering. Likaväl som kommunerna behöver information om landstingets beslut kan, framhåller utredningen, också landstingen behöva få besked om kommunernas beslut. Det ömsesidiga intresset av information gäller inte bara protokollen från de beslutande församlingarna utan kan också avse andra handlingar. Enligt uredningens uppfattning bör det ömsesidiga informationsbehovet kunna tillgodoses på frivillig väg. Utredningen föreslår att särreglerna i LL om expedition av landstingstrycket till kommunerna utgår ur lagstiftningen.

Utredningar om arkivvårdens organisation pågår f. n. på flera håll. Med hänsyn härtill och till kommunallagsutredningens direktiv anser sig utredningen sakna anledning att gå närmare in på frågan om hur kommunernas och landstingskommunernas arkivvård bör vara organiserad för att stå i samklang med utvecklingen på arkivområdet.

Utredningen framhåller att den däremot har att se till att reglerna om arkivvård harmonierar med kommunallagens karaktär av ramlag och att lagstiftningen blir enhetlig. I kommunallagen bör enligt utredningen finnas

endast en allmän bestämmelse om arkivvård, medan olika detaljbestämmelser bör placeras i en kommunal arkivstadga eller arkivkungörelse. Utformningen av en sådan allmän bestämmelse påverkas enligt utredningen av frågan om kommunerna själva skall få bestämma om arkivvårdens utformning eller om statlig tillsyn i någon form skall förekomma på detta område. F. n. har statliga arkivmyndigheter i allmänhet endast möjlighet att lämna råd och anvisningar till kommunerna och landstingskommunerna. Kommunallagsutredningen anser sig inte kunna föreslå regler som innebär vidgad statskontroll över kommuner och landstingskommuner.

Om man vill behålla principen om den kommunala självständigheten på detta område, är det enligt utredningens uppfattning nödvändigt att få till stånd någon form av normalförslag till arkivstadga. I annat fall är det svårt att få de enhetliga normer som kan behövas. Utredningen anser att det bör vara en uppgift för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet att i samråd med riksarkivet utarbeta ett sådant normalförslag. Enligt utredningens förslag skall det i lagen anges att i fråga om arkivvården gäller vad kommunfullmäktige och landstinget själva bestämmer. Några ytterligare regler om arkivvård bör alltså enligt utredningen inte tas in i kommunallagen. Med hänsyn till de speciella förhållanden som råder i Stockholms kommun, där stadsarkivet är arkivmyndighet för vissa statliga myndigheter, behövs en särregel för Stockholms kommun.

Utredningen föreslår slutligen att bestämmelserna om avgiftsfri vidimering av protokoll slopas. Dessa bestämmelser är av detaljkaraktär och de hör inte hemma i en ramlag. Härtill kommer, framhåller utredningen, att efter 1974 års ändringar i tryckfrihetsförordningen huvudregeln för avgiftsbeläggning i fråga om avskrifter av offentliga handlingar finns i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen. Enligt utredningens mening bör avgiftsbestämmelser av ifrågavarande slag tas in i kommunal taxa.

Remissyttrandena

Riksarkivet konstaterar att kommunallagsutredningens förslag innebär inte oväsentliga ändringar. Genom att det blir fullmäktiges resp. landstingets uppgift att fastställa regler för arkivvården, blir en mera centraliserad arkivvård möjlig. Detta är att hälsa med tillfredsställelse. Däremot anser riksarkivet att det finns starka skäl att behålla bestämmelserna om att arkivförteckning skall föras. Endast genom att arkivförteckning förs blir en effektiv kontroll av arkivet och dess olika delar möjlig. Enligt riksarkivet är föreskrifterna om arkivförteckning inte sådana detaljföreskrifter som kan mönstras ut ur lagen. Den ordning som kommunallagsutredningen föreslår och som innebär att närmare föreskrifter om arkivvården utfärdas av fullmäktige med ledning av ett normalförslag som har utarbetats i samråd med riksarkivet är enligt riksarkivet ägnad att inge starka betänkligheter. Full-

mäktiges föreskrifter kommer att kunna variera inom vida gränser. Om inget normalförslag blir fastställt förrän efter lång tid, kommer stor ovisshet att råda om ansvaret för arkivvården och gallringen. I fråga om ansvaret för att arkiven vårdas innebär utredningens förslag en uttunning och försvagning i förhållande till de bestämmelser som gäller nu.

Riksarkivet anser att det är nödvändigt att de kommunala arkivens betydelse och den kommunala arkivvårdens svårigheter övervägs. Svårigheterna kan till betydande del hänföras till motsättningen mellan, å ena sidan, kravet på kommunal självstyrelse och, å andra sidan, den tilltagande enhetligheten inom den offentliga sektorns arkiv. Om allvarliga skador för framtiden skall undvikas, är det enligt riksarkivet nödvändigt att statsmakterna ser till att ett tillräckligt omfattande och på enhetligt sätt arkiverat material bevaras för den allmänna forskningen och att arkiven inom den offentliga sektorn samordnas. Riksarkivet föreslår att det i lagen föreskrivs att fullmäktiges arkiv skall vårdas och förtecknas enligt bestämmelser som meddelas av regeringen och att fullmäktige får utfärda de ytterligare föreskrifter som behövs. Genom en sådan formulering skulle enligt riksarkivet grundläggande garantier skapas för en säkrare arkivvård. Riksarkivet kan inte dela utredningens åsikt att bestämmelser av detta slag skulle innebära en detaljreglering. Att vårdnadsplikten klart kommer till uttryck i lagen ter sig enligt riksarkivet desto mera nödvändigt som kommunernas ansvar för arkiven f. n. synes vara något oklart till sin innebörd. Enligt riksarkivet bör det vidare föreskrivas att det ankommer på styrelsen att vårda och förteckna kommunens resp. landstingskommunens arkiv, i den mån uppgiften inte ankommer på annan. Riksarkivet föreslår att en särskild utredning tillsätts med uppdrag att utarbeta förslag till sådana allmänna regler för den kommunala arkivvården som regeringen skall utfärda.

Riksarkivet förutsätter att den nya lagen kommer att göra det möjligt för regeringen att, liksom hittills, besluta om arkivs förvaring och uppdelning i samband med indelningsändringar.

De särskilda regler som regeringen har fastställt för arkivvården i Stockholms och Malmö kommuner bör alltjämt gälla, anser riksarkivet.

Regler för sådana gallringar som innebär att ett representativt urval handlingar skall sparas för forskningsändamål bör enligt riksarkivet fastställas av regeringen eller, på regeringens uppdrag, av riksarkivet efter samråd med resp. kommunförbund. I fråga om andra gallringar bör enligt riksarkivet råd och anvisningar utfärdas på samma sätt som hittills. Riksarkivet betonar slutligen att en samverkan mellan statlig och kommunal arkivvård skulle medföra betydande vinster, såväl för arkivvården som för utredningsväsendet och forskningen.

Uppsala kommun anmärker att någon skyldighet att upprätta en kommunal arkivstadga inte föreligger enligt utredningsförslaget och att de bestämmelser som utredningen föreslår ger varken fullmäktige, styrelsen eller övriga nämnder något ansvar för arkivvården. Kommunen anser att detta är mycket

olyckligt. Det bör klart framgå av lagen att fullmäktige är skyldiga att antaga arkivstadga och meddela de övriga bestämmelser för arkivvården som behövs. Kommunernas skyldighet att svara för arkivvården måste enligt *Sölvesborgs kommun* anges i lagen. *Sundsvalls kommun* anser att ytterligare bestämmelser om arkivvården bör meddelas i lag, medan *Växjö kommun* menar att de bestämmelser som utredningen föreslår bör kompletteras med en arkivkungörelse som innehåller riktlinjer för kommunernas arkivvård.

Hallands läns landstingskommun ifrågasätter om inte föreskrifter om arkivvården skulle kunna obligatoriskt ingå i den arbetsordning som skall antagas enligt 31 § i utredningens lagförslag. *Svenska kommunförbundet* tillstyrker att de nuvarande reglerna om arkivvård utgår och ersätts med en allmänt hållen bestämmelse och förklarar sig berett att i samråd med Landstingsförbundet och efter samråd med riksarkivet utarbeta de riktlinjer för arkivvården som behövs.

Föredraganden

I fråga om expediering av protokoll och andra handlingar inom och utom kommunen eller landstingskommunen samt rätten att utan avgift få riktigheten av protokollsavskrift bestyrkt har jag inget att erinra mot vad utredningen har anfört. De nuvarande bestämmelserna i dessa frågor har därför inte fått någon motsvarighet i paragrafen. Informationsfrågorna har jag behandlat utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.6). Jag har där föreslagit en bestämmelse som ger kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet ansvaret för informationsverksamheten. Till denna bestämmelse återkommer jag i specialmotiveringen till 36 §.

De nuvarande reglerna om arkivvård har olika innehåll i de skilda kommunallagarna. I likhet med kommunallagsutredningen anser jag att det är angeläget att regelsystemet blir enhetligt. Jag vill också betona vikten av att förutsättningar skapas för en arkivvård som står i samklang med utvecklingen på arkivområdet och angränsande områden. Bestämmelserna bör vidare ges en sådan utformning att kommunerna och landstingskommunerna så långt möjligt själva får bestämma i frågan om arkivvården. I förevarande paragraf föreskrivs mot bakgrund av vad jag nu har anfört att fullmäktiges protokoll och de övriga handlingar som hör till fullmäktiges arkiv skall vårdas och förtecknas. Föreskrifter härom och om arkivvården i övrigt i kommunen eller landstingskommunen skall enligt paragrafen meddelas av fullmäktige. I det följande kommer jag att föreslå att skyldigheten att vårda och förteckna de handlingar som ingår i arkiven slås fast också för nämndernas del (se specialmotiveringarna till 36 och 45 §§).

De lösningar som utredningen har föreslagit har jag alltså inte kunnat ansluta mig till. Jag delar utredningens uppfattning att arkivvården inte i detalj bör regleras i lagen. De grundläggande principerna måste dock enligt min mening slås fast. En förändring som innebär att ansvaret för arkivvården

försvagas kan inte accepteras med hänsyn till arkivvårdens betydelse för förvaltningen och forskningen.

Syftet med de bestämmelser som jag föreslår är att garantier för en god arkivvård skall skapas. Varje kommun och landstingskommun skall vara skyldig att sköta sina egna arkiv. Detta grundläggande ansvar bör klart komma till uttryck i lagen. Detta sker enligt mitt förslag genom bestämmelserna om att fullmäktiges, styrelsens och övriga nämnders arkiv skall vårdas och förtecknas. Ansvaret för arkivvården inom kommunen och landstingskommunen fördelas enligt förslaget så att varje organ primärt svarar för vården av det egna arkivet. I vissa fall fordrar en ändamålsenlig arkivvård dock att ett centralarkiv inrättas. De bestämmelser som jag föreslår innebär inte något hinder mot en sådan organisation. I de föreskrifter som fullmäktige skall utfärda för nämnderna, kommunallagsreglerade såväl som specialreglerade, kan fullmäktige bestämma att nämndernas arkiv skall överlämnas till styrelsen eller en särskild arkivnämnd, i den mån handlingarna inte behövs för det löpande arbetet. Lagförslaget innehåller också en bestämmelse om att styrelsen skall ha ansvaret för de arkiv som har överlämnats till styrelsen (se 36 §). I arkivvården ingår att förteckna de handlingar som hör till arkivet. Detta är en så väsentlig del av verksamheten att den särskilt nämns i förevarande paragraf.

Lagreglerna om arkivvården måste fyllas ut med mera detaljerade föreskrifter. Utredningen föreslår att kommunerna och landstingskommunerna själva skall få anta kompletterande föreskrifter om arkivvården. Normalförslag till arkivstadga bör enligt utredningen kunna utarbetas av kommunförbunden i samråd med riksarkivet. Riksarkivet hävdar i sitt remissyttrande att bestämmelser om arkivvården bör utfärdas av regeringen och att fullmäktige bör få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs. Liksom riksarkivet anser jag att det är viktigt att det råder en viss enhetlighet mellan t. ex. kommunala och statliga arkiv och att arkivvården i vissa hänseenden bör samordnas. Dessa intressen bör dock kunna tillgodoses utan att staten detaljreglerar arkivvården hos kommunerna och landstingskommunerna. Jag anser att det bör ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att själva utfärda de föreskrifter som behövs.

Kravet på enhetlighet bör enligt min uppfattning kunna tillgodoses genom att normalförslag till arkivföreskrifter utarbetas av riksarkivet efter samråd med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. De bestämmelser som jag föreslår innebär att varje kommun och varje landstingskommun blir skyldig att anta föreskrifter om arkivvård. En god kommunal arkivvård är så angelägen och behovet av kompletterande bestämmelser så uppenbart att denna skyldighet bör anges i lagen. Jag anser att det däremot inte är nödvändigt att i lagen ange de ämnen som skall regleras i arkivföreskrifterna. I varje kommun och landstingskommun får föreskrifterna göras så fullständiga som förhållandena där kräver. Att man i alla kommuner och landstingskommuner antar bestämmelser om arkivförteckning samt om vård

av och gallring i arkiv ter sig självklart. I paragrafen anges att särskilda föreskrifter kan finnas om arkivvården. Härmed avses de bestämmelser för Stockholms och Malmö kommuner som regeringen har meddelat.

Genom att kommunernas och landstingskommunernas ansvar för arkivvården slås fast och skyldighet för fullmäktige att anta arkivföreskrifter anges i lag skapas enligt min mening garantier för en betryggande arkivvård. Jag kommer emellertid att följa dessa frågor även i fortsättningen och om det behövs föreslå ytterligare åtgärder för att förbättra arkivvården i kommunerna och landstingskommunerna.

Av de regler som jag föreslår om ansvaret för arkivvården följer att detta ansvar omfattar även arkiv som överlämnas till kommunen enligt kungörelsen (1966:568) om överlämnande av kommunala arkiv vid ändring i kommunal indelning. När arkivet överlämnas, övergår ansvaret på den mottagande kommunen och inom denna på kommunstyrelsen i egenskap av centralt arkivvårdsorgan eller på den nämnd som fullmäktige bestämmer. Någon särskild bestämmelse härom anser jag inte nödvändig.

Till bestämmelserna om styrelsens och övriga nämnders arkivvård återkommer jag i specialmotiveringen till 36 och 45 §§.

33 §

I denna paragraf som motsvarar 27 § KL, 28 § KLS och 37 § LL, ges bestämmelser om offentlighet och ordning vid kommunfullmäktiges och landstings sammanträden.

Gällande rätt

Enligt 27 § KL och 28 § KLS skall kommunfullmäktiges förhandlingar vara offentliga. Fullmäktige kan dock för visst ärende besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar. Suppleant får närvara även vid sådan överläggning. Ordföranden vakar över ordningen vid sammanträde. Han kan varna och efter varning visa ut var och en som stör sammanträdet. Uppstår oordning som ordföranden inte kan avstyra, får han upplösa sammanträdet. Den som genom våldshandling eller oljud eller på annat sätt stör eller försöker hindra sammanträde kan enligt 16 kap. 4 § brottsbalken dömas för störande av förrättning eller allmän sammankomst.

Bestämmelserna i 37 § LL skiljer sig i några avseenden från reglerna i KL och KLS. Suppleanterna har inte uttryckligen tillerkänts närvarorätt vid överläggning inom stängda dörrar. Vidare föreskrivs att ordföranden skall lämna ordet åt ledamöterna i den ordning som de har anmält sig. Bestämmelser om rätt för ordföranden att upplösa sammanträde finns inte i LL.

Av offentlighetsprincipen får anses följa att bandinspelning, filmning och fotografering av vad som förekommer vid sammanträde med kommun-

fullmäktige resp. landsting är tillåtet, om det inte stör förhandlingarna (Kaijser: Kommunallagarna II, 1975, s. 219).

Kommunallagsutredningen

Enligt utredningens uppfattning kan de nuvarande reglerna i KL, KLS och LL behållas i huvudsak oförändrade. Bestämmelser om suppleants närvarorätt vid sammanträde inom stängda dörrar bör finnas även för landstingens del.

Utvecklingen visar enligt utredningen att en regel behövs om att ordföranden kan visa ut den som uppträder störande eller på annat sätt som strider mot god ordning. En sådan bestämmelse gäller i första hand åhörare men den kan i undantagsfall behöva tillämpas också på ledamot eller suppleant.

Utredningen anser att det bör ankomma på fullmäktige och inte på ordföranden att avgöra om ett sammanträde skall upplösas. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att bestämmelserna i KL och KLS om ordförandens rätt att upplösa sammanträde inte får någon motsvarighet i den nya lagen. Om någon skulle uppträda störande vid sammanträdet, kan man också besluta att sammanträdet skall ajourneras. Bestämmelsen om talarordningen vid landstingsmöte bör enligt utredningen inte föras över till den nya lagen.

Remissyttrandena

De tillfällen när överläggning behöver hållas inom stängda dörrar torde enligt *Markaryds kommun* vara synnerligen få. Kommunen anser därför att bestämmelsen om sådan överläggning bör kunna slopas.

Enligt *kammarkollegiet* bör bestämmelserna om ordförandens rätt att i extraordinära situationer upplösa ett sammanträde behållas. Kollegiet framhåller att det i en extrem situation kan vara svårt att åstadkomma ett fullmäktigebeslut. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* samt *Melleruds, Staffanstorps* och *Uppsala kommuner* är av samma uppfattning, medan *Mullsjö kommun* anser att fullmäktige och inte ordföranden skall besluta om upplösning av sammanträde.

Skellefteå kommun framhåller att majoritetsförhållandena eller möjligheten att få ett ärende bordlagt kan påverkas, om en ledamot visas ut. Bestämmelsen om utvisning bör därför inte vara tillämplig på ledamot. Kommunen erinrar om att det i tilläggsbestämmelserna till 2 kap. 4 § riksdagsordningen och i 2 kap. 12 § finns bestämmelse om att talmannen kan visa ut åhörare som uppträder störande och ta från en ledamot ordet, om denne uppträder på ett sätt som strider mot god ordning och inte rättar sig efter talmannens tillsägelse. Enligt kommunen bör motsvarande bestämmelser kunna tas in i kommunallagen.

Föredraganden

Bestämmelserna i paragrafen om offentlighet och om suppleants närvarorätt har samma innehåll som motsvarande bestämmelser i KL och KLS. I paragrafen har också tagits in en bestämmelse om att ordföranden kan visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse. Skäl att uttryckligen undanta ledamot från bestämmelsens tillämpningsområde saknas enligt min mening. Att ordföranden kan ta från en ledamot ordet, om denne uppträder på ett sätt som strider mot god ordning, ligger i sakens natur och har därför inte uttryckligen angetts i paragrafen. Med hänsyn till att det i en extraordinär situation kan vara svårt att få till stånd ett beslut av fullmäktige har en motsvarighet till de nuvarande reglerna i KL och KLS om ordförandens rätt att upplösa sammanträde tagits in i paragrafen.

34 §

I denna paragraf som motsvarar 28 § KL, 29 § KLS och 39 § LL, ges bestämmelser om arvode och annan ersättning till ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige, landsting och beredning.

Gällande rätt

Bestämmelserna i 28 § KL, 29 § KLS och 39 § LL ger kommunerna och landstingskommunerna rätt men inte skyldighet att utge ersättning till ledamöter och suppleanter i fullmäktige, landsting och beredning i de avseenden som anges i paragraferna. Bestämmelserna i LL medger dock inte att ersättning utges till suppleant för landstingsman annat än i samband med tjänstgöring. I övrigt har bestämmelserna samma innehåll. Motsvarande bestämmelser finns för ledamöter och suppleanter i nämnderna.

Tillåtna ersättningsformer är till en början arvode, traktamente, resekostnadsersättning och ersättning för andra utgifter som är förenade med uppdraget. Möjligheten att utge ersättning för särskilda utgifter har ansetts avse utgifter som har direkt samband med uppdraget, t. ex. kostnader för representation, skrivhjälp och telefon (Kaijser: Kommunallagarna II, 1975, s. 223). Arvode får utgå för det arbete som är förenat med uppdraget men får inte överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art och den tid som kan beräknas gå åt för uppdraget. I regel skall arvode alltså utgå med lika belopp för samma uppdrag. En differentiering måste grunda sig på objektiva skäl, dvs. omfattningen av uppdragen och det arbete som är förenat med dem.

Kommunen och landstingskommunen kan träffa avtal, s. k. likställighetsöverenskommelse, om att arvode skall betraktas som inkomst av anställning såvitt gäller rätt till sjukpenning och tilläggspension. Kommunfullmäktige och landsting får också, när särskilda skäl föreligger, bevilja ledamot som under en lång följd av år på grund av uppdrag har utfört

arbete av betydande omfattning ålderspension, förtidspension och familjepension. Härutöver får ledamot som skall ägna hela sin arbetstid åt uppdrag för kommunen resp. landstingskommunen tillförsäkras pension och tilläggas andra ekonomiska förmåner enligt vad som är skäligt.

Enligt 45 § 3 mom. KLS har borgarråd rätt till årsarvode och pension.

Frågan om arvode och annan ersättning till företrädare för minoriteten, som skall vara heltidssysselsatta utan att vara ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning eller ha annat särskilt uppdrag utöver ledamotskap i sådana organ eller i fullmäktige har inte prövats i rättspraxis. Kommunallagarna känner inte begreppet minoritetsföreträdare. Med hänsyn härtill är s. k. oppositionsråd från dessa lagars synpunkt i första hand att se om ledamöter utan speciell funktion i de organ där de ingår. Sådana förtroendemäns ansvar och befogenheter enligt tillämplig kommunallag sträcker sig inte längre än andra ledamöters.

Kommunallagsutredningen

Utredningen erinrar om att ersättningsbestämmelserna har ändrats flera gånger sedan tillkomsten av de nuvarande kommunallagarna. Ändringarna, som varje gång har inneburit att möjligheten att utge ersättning vidgats, har ofta föranletts av sådana förhållanden som införande av allmän tilläggspension (ATP). Bestämmelserna har därför blivit ganska omfattande och svåröverskådliga. Utredningen anser att man inte bör fortsätta med att lagstifta med tanke på varje ny situation. I stället bör ersättningsbestämmelsen i den nya lagen få en sådan utformning att rätten till ersättning lättare kan anpassas till utvecklingen. Utredningen anser därför att de nuvarande bestämmelserna bör kunna förenklas avsevärt. Mot en sådan förenkling kan man invända att missbruk i ersättningsfrågor då lättare kan förekomma. Ett sådant missbruk bör man dock enligt utredningens mening kunna komma till rätta med genom att kommunalbesvär kan anföras mot beslut om ersättning. Utredningen anser att lagen bör ange endast vilka typer av ersättning som kan komma i fråga. Härutöver bör ett krav på skälighet ställas upp beträffande alla former av ersättning som utgår till kommunal förtroendeman. Någon utvidgning av skälighetsprövningen jämfört med de nuvarande bestämmelserna innebär detta i princip inte. En skälighetsregel bör därför, anser utredningen, kunna godtas även med tanke på kommunalbesvärsprövningen. Härtill kommer, framhåller utredningen, att man får förutsätta att ersättningsrätten närmare preciseras i reglementen eller motsvarande. I fråga om arvodet följer av allmänna kommunalrättsliga principer att differentiering får ske endast på objektiva grunder.

De problem som kan uppkomma i fråga om ersättning till halvtidstjänstgörande förtroendemän bör enligt utredningen kunna lösas inom ramen för en allmänt hållen bestämmelse. Likaledes synes några särregler i fråga om borgarråds arvode inte nödvändiga med en sådan lösning. Suppleant

i landsting bör kunna få ersättning i samma utsträckning som suppleant i kommunfullmäktige. Den bestämmelse som utredningen föreslår medger att suppleanter kan tillerkännas pension och andra sociala förmåner. Skälighetskravet utgör dock, framhåller utredningen, en spärr mot förmåner som inte motsvaras av gjorda insatser.

Utredningen konstaterar att beslut om arvode till s. k. oppositionsråd eller annan företrädare för minoriteten inte har prövats i rättspraxis. Lagenligheten av sådana beslut kan sättas i fråga. Om minoritetsföreträdarnas arbete sålunda hittills inte har varit att anse som arbete "för kommunen" i KL:s mening, framgår det av demokratiutredningens överväganden att det finns anledning att ändra på detta synsätt, anför kommunallagsutredningen. Minoritetsföreträdarnas arbete har främst politisk prägel. Eftersom förtroendemännen är politiskt valda och deras arbete sker med politiska värderingar som grund, måste enligt utredningen den beredning och bedömning som görs av minoritetsföreträdarna också ses som ett normalt led i beredningsoch beslutsprocessen. I ett beslut om arvode och annan ersättning till en förtroendeman som representerar minoriteten ligger att förtroendemannen får ett uppdrag som avser heltid eller deltid.

Kommunallagsutredningen erinrar om demokratiutredningens förslag att även vissa särskilda kostnader som hittills inte har betraktats som ersättningsgilla, t. ex. kostnader för barntillsyn, skall kunna ersättas. Detta blir enligt kommunallagsutredningen möjligt genom att det i utredningens författningsförslag anges att ersättning i skälig omfattning kan utgå för resekostnader och andra utgifter som är förenade med uppdraget. Ersättningen för kostnader av olika slag bör kunna normeras, anför utredningen.

Remissyttrandena

Uppsala läns landstingskommun tillstyrker kommunallagsutredningens förslag till bestämmelser om ersättning för kostnader i samband med förtroendemannauppdrag. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* sätter i fråga om det inte är önskvärt att kostnaderna för barntillsyn regleras i något avseende. Enligt *Malmö kommun* är det egendomligt att utredningen har löst frågan om ersättning för andra utgifter än de som f. n. anses ersättningsgilla, t. ex. kostnader för barntillsyn, genom att låta skälighetskravet omfatta alla former av ersättning till förtroendemän. Skälighetskravet torde enligt kommunen snarast ha en begränsande verkan. *Lunds kommun* redovisar samma uppfattning.

Föredraganden

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2.3) har jag anfört att kommunerna och landstingskommunerna bör få ersätta de särskilda kostnader som föranleds av ett förtroendeuppdrag. Ersättning bör sålunda kunna utgå för

vissa kostnader som f. n. inte anses kunna ersättas, t. ex. kostnader för barntillsyn. En förtroendeman som har omvårdnad om en handikappad som behöver tillsyn bör enligt vad jag har förordat kunna få ersättning för kostnader för ersättare som måste anskaffas i samband med kommunala sammanträden. Jag har vidare framhållit att en handikappad förtroendeman bör kunna få ersättning för de särskilda kostnader som han åsamkas på grund av uppdraget, t. ex. kostnader för ledsagare vid sammanträden och för hjälp med inläsning av handlingar. I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2.4) har jag också förordat att kostnadsersättning och arvode skall kunna utgå till en förtroendeman som deltar i utbildning i kommunala frågor som anordnas av ett politiskt parti. Ett annat förslag som jag har lagt fram i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.2) är att det skall bli möjligt att ersätta sådana s. k. minoritetsföreträdare som inte har uppdrag som ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning för deras arbete.

Förevarande paragraf har i huvudsak utformats i enlighet med kommunallagsutredningens förslag. I paragrafen föreskrivs att kommunfullmäktige och landsting får besluta att till ledamot och suppleant i den beslutande församlingen eller i beredning skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Motsvarande bestämmelser avses, som framgår av specialmotiveringen till 51 §, gälla för ledamot och suppleant i nämnd. Eftersom kommundelsorgan ofta kan betraktas som beredning, blir det enligt förslaget möjligt att utge ersättning till ledamot och suppleant i sådant organ.

Den bestämmelse som jag föreslår innebär en avsevärd förenkling i förhållande till de nuvarande reglerna. Bestämmelsen gör det möjligt att utge ersättning i de hänseenden som jag har förordat i den allmänna motiveringen. Kravet på skälighet omfattar alla former av ersättning och utgör därmed en spärr mot exempelvis arvoden som inte motsvaras av uppdragets omfattning. Genom föreskriften att ersättning får utgå bara för utgifter som föranleds av uppdraget dras en gräns mellan t. ex. kostnader för barntillsyn i samband med kommunala sammanträden och kostnader som inte kan sägas ha ett direkt samband med förtroendeuppdraget.

På grund av ändringar i 3 kap. 2 § och 11 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1973:908) gäller fr. o. m. den 1 januari 1976 att uppdragsgivaren är skyldig att svara för sådana avgifter till den allmänna försäkringen som avser uppdragstagare (prop. 1975/76:46, SfU 1975/76:17, rskr 1975/76:67, SFS 1975:1160). Uppdragsinkomst anses vid beräkning av sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst alltid som inkomst av anställning. De nya reglerna innebär att bestämmelser om rätt för kommuner och landstingskommuner att genom s. k. likställighetsavtal åtaga sig att betala socialförsäkringsavgifter för de förtroendevalda inte längre behövs. Någon sådan bestämmelse har därför inte tagits med i paragrafen.

35 §

I denna paragraf ges bestämmelser om arbetsordning för kommunfullmäktige och landsting. Paragrafen motsvarar 38 § LL men har inte någon motsvarighet i KL eller KLS.

Gällande rätt

Enligt 38 § LL skall landstinget i en arbetsordning meddela de föreskrifter som utöver vad som föreskrivs i LL behövs för landstingets sammanträden och ärendenas behandling. Trots att föreskrifter om arbetsordning inte finns i KL eller KLS, är också arbetsordningar för kommunfullmäktige vanliga.

I nyare arbetsordningar för kommunfullmäktige brukar finnas regler om bl. a. sammanträdestider, val av ordförande och vice ordförande, föredragningslistor, upprop, kallelse till fortsatt sammanträde, anmälan om hinder för tjänstgöring, motions skriftlighet, tid för avlämnande av interpellation och enkel fråga, talarordning, omröstningsförfarandet, propositionsvägran, valsedlar, expediering av skrivelser samt valberednings organisation och uppgifter.

I samband med att arbetsordning gjordes obligatorisk för landstingen uttalade föredraganden bl. a. att det var önskvärt att den närmare utformningen av landstingens arbetsformer lades fast i en arbetsordning (prop. 1965:61 s. 66). Denna borde innehålla föreskrifter om landstingets sammanträden och ärendenas beredning. Någon närmare reglering av vad arbetsordningen skulle innehålla fann han inte nödvändig.

Inom Landstingsförbundet har utarbetats förslag till normalarbetsordning för landsting. Normalarbetsordningen innehåller bestämmelser om bl. a. plats för sammanträde, upprop, val av ordförande och vice ordförande, val av sekreterare, närvarorätt för vissa tjänstemän, yttranderätt, talarordning, omröstningsförfarandet, justeringsförfarandet samt underskrift och utsändning av landstingets skrivelser, vidare innehåller normalarbetsordningen bestämmelser om valberednings organisation och verksamhetsformer samt motsvarande regler för de obligatoriska beredningsutskotten.

Kommunallagsutredningen

Utredningen har i anslutning till de olika bestämmelserna om kommunfullmäktige och landstinget lämnat exempel på frågor som bör kunna regleras i arbetsordning. Dit hör bestämmelser om plats för sammanträde, sekreterare, upprop av ledamöter, nyval vid avgång från ordförandepost, tillfällig ordförande vid förfall för ordföranden och vice ordföranden, rätt för ordföranden att bestämma tid för sammanträde som har begärts av en minoritet av ledamöterna, vice ordförandens uppgifter i fråga om utfärdande av kungörelser, tidsfrister för motioner, utsändning av handlingar till ledamöterna,

omröstning, valproceduren, interpellation, enkel fråga, justeringsförfarandet, s. k. särskilda yttranden och intern utsändning av protokoll. Härutöver är det, framhåller utredningen, givet att bestämmelser om beredningsutskottens organisation och verksamhetsformer i landstingskommunerna samt närmare regler om valberedning liksom hittills bör kunna placeras i arbetsordning.

Utredningen framhåller att det blir lättare att göra lagstiftningen enhetlig, om olika detaljbestämmelser som rör kommunfullmäktiges resp. landstingets arbetsformer placeras i arbetsordning i stället för i lag. En utgångspunkt för utredningen har varit att grundläggande demokratiska rättigheter liksom nu måste regleras i lag. Vissa bestämmelser som avser demokratiska rättigheter bör emellertid kunna kompletteras genom arbetsordning. En annan princip för fördelningen av bestämmelser mellan lag och arbetsordning är, framhåller utredningen, att lagen om möjligt bör innehålla endast sådana regler som kan ha betydelse för alla kommuner och landstingskommuner. En tredje utgångspunkt för fördelningen är enligt utredningen att till arbetsordning bör hänföras bestämmelser som kan behöva ändras relativt ofta.

Utredningen anför vidare att arbetsordning inte får strida mot kommunlag, annan lag eller allmänna kommunalrättsliga grundsatser. Föreskrifter i arbetsordning kan vara av växlande karaktär. I vissa fall är det fråga om rena ordningsföreskrifter, t. ex. regler om ledamöternas platser i sammanträdeslokalen och om upprop. Föreskrifter som kompletterar de lagbestämmelser som avses garantera grundläggande demokratiska rättigheter, t. ex. detaljföreskrifter om vad som skall iakttas vid val, kan däremot inte betraktas enbart som ordningsföreskrifter. Av intresse är under vilka förutsättningar avsteg bör få göras från föreskrift i arbetsordning. I och för sig skulle man enligt utredningen kunna tänka sig en ordning som innebär att en del regler i arbetsordning kan sättas ur kraft i en konkret situation genom beslut av kommunfullmäktige resp. landstinget, medan andra regler är tvingande. Det skulle emellertid förutsätta att en normalarbetsordning prövas av statlig myndighet och att det vid prövningen anges vilka bestämmelser som är tvingande. En sådan lösning måste avvisas som ett alltför kraftigt ingrepp i den kommunala självstyrelsen, anser utredningen. För avvikelse i en konkret situation skulle man kunna kräva att fullmäktige resp. landstinget enhälligt beslutar härom. Det faller emellertid utanför utredningens uppdrag att överväga om ny ordning av så stor principiell betydelse bör införas. Enligt utredningen bör det därför överlämnas åt rättspraxis att avgöra i vad mån en avvikelse i det enskilda fallet kan tillåtas.

När det gäller frågan om arbetsordning bör vara obligatorisk eller inte finns det enligt utredningen ingen anledning att göra skillnad mellan kommuner och landstingskommuner. Man bör därför antingen slopa kravet på arbetsordning för landstingens del eller införa ett sådant krav även för kommunfullmäktige. Enligt utredningens uppfattning har man anledning räkna med att arbetsordning för kommunfullmäktige kommer att behövas i prak-

tiskt taget alla kommuner. I detta sammanhang är det av betydelse att utredningens förslag innebär att kommunallagens karaktär av ramlag ytterligare framhävs. Mot bakgrund av det anförda kan enligt utredningens uppfattning en regel om obligatorisk arbetsordning för kommunfullmäktige inte anses som något intrång i kommunernas frihet.

Utredningen föreslår därför att en regel om skyldighet att anta arbetsordning tas in i den nya lagen. Regeln bör utformas så att det klart framgår att de föreskrifter som kan tas in i arbetsordning är av kompletterande karaktär. Utredningen förutsätter att normalarbetsordning kommer att utarbetas av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Enligt utredningen är det inte nödvändigt att de ämnen som kan regleras i arbetsordning uttömmande anges i lagen. I vissa hänseenden bör dock föreskrifter i arbetsordning vara obligatoriska. Enligt utredningens förslag skall arbetsordning innehålla bestämmelser om antalet ledamöter, om den tid inom vilken kungörelse om sammanträde skall anslås och sändas till ledamöter och suppleanter, om anmälan om hinder för tjänstgöring vid sammanträde, om inkallande av suppleant, om handläggning av motioner och interpellationer samt om förfarandet vid omröstning och justering av protokoll.

Remissyttrandena

Länsstyrelsen i Uppsala län samt *Gotlands, Lunds, Mullsjö* och *Tierps kommuner* ansluter sig till uppfattningen att skyldighet att anta arbetsordning bör föreskrivas i lagen medan *Herrljunga kommun* menar att det bör tillkomma fullmäktige att avgöra om arbetsordning behövs. *Landstingsförbundet* framhåller att förslaget att arbetsordning skall vara obligatorisk och innehålla föreskrifter i vissa angivna frågor är en mycket viktig del i den nya lagen. Flera av de detaljregler som finns i de nuvarande kommunallagarna har inte någon motsvarighet i utredningens lagförslag. Förbundet förklarar sig berett att medverka till att en normalarbetsordning för landstingen utarbetas. *Södermanlands* och *Blekinge läns landstingskommuner* förutsätter att normalarbetsordningar kommer att utarbetas centralt i samråd med de enskilda kommunerna och landstingskommunerna.

När det gäller frågan vad arbetsordning skall innehålla har *Uppsala läns landstingskommun* inte funnit anledning till invändningar mot utredningens förslag. Enligt *Lidingö kommun* kan det sättas i fråga om innehållet i arbetsordningen skall behöva regleras på det sätt som utredningen föreslår. Det torde enligt kommunen knappast vara möjligt för fullmäktige att avvika från lagens regler om tid för anslag och utsändande av kungörelse om sammanträde, om justering eller om förfarandet vid omröstning. Att arbetsordningen skall innehålla uppgift om antalet ledamöter synes onödigt. Enligt kommunen bör det inte krävas att föreskrifter i vissa bestämda frågor skall finnas i arbetsordning. *Svenska kommunförbundet* påpekar att kungörelse om sammanträde enligt lagförslaget skall anslås och sändas ut minst en vecka

före sammanträdet. Anledning saknas att skärpa lagens krav genom föreskrift i arbetsordning. Längre tidsfrister kan medföra svårigheter. Föreskrifter i dessa frågor bör därför inte behöva tas in i arbetsordning. Däremot anser förbundet att det kan vara lämpligt att i arbetsordning ta in bestämmelser om utsändande av handlingar inför sammanträde.

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Skaraborgs läns landstingskommun och *Karlstads kommun* anser att föreskrifter om handläggningen av enkla frågor bör vara obligatoriska. Det skulle medföra att kommunerna och landstingskommunerna ges frihet att reglera institutet enkel fråga allt efter behov samtidigt som institutet blir lagfäst. *Lundskommun* anser att föreskrifter om underskrift av protokoll och om enkel fråga bör vara obligatoriska. Arbetsordning bör enligt *Partille kommun* innehålla bestämmelser om när handlingar till sammanträde senast skall sändas ut, medan *Degerfors kommun* menar att bestämmelser om sammanträdesplats, ärendeberedning och i vilka ortstidningar annons om sammanträde skall införas bör tas in i arbetsordning.

Föredraganden

I enlighet med utredningens förslag föreskrivs i första stycket att arbetsordning skall vara obligatorisk för både kommunfullmäktige och landsting. Föreskrifterna i arbetsordningen avses komplettera lagens bestämmelser om kommunfullmäktiges och landstingets arbetsformer. Föreskrift i arbetsordning får självfallet inte strida mot bestämmelser i lag eller annan författning eller mot allmänna kommunalrättsliga grundsatser.

Utredningen och remissinstanserna har lämnat en rad exempel på föreskrifter som kan tas in i arbetsordning. Jag anser mig inte ha anledning att gå närmare in på frågan om vad arbetsordningarna bör innehålla. I likhet med utredningen förutsätter jag att Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet kommer att utarbeta normalarbetsordningar för kommunfullmäktige och landsting. Sådana normalarbetsordningar kan vara till god ledning för de beslutande församlingarna när de skall bestämma om vad arbetsordningarna skall innehålla.

I paragrafens andra stycke anges vissa frågor som alltid måste regleras i arbetsordning. Det är här fråga om ämnen som inte behöver regleras i lagen men som ändå är så betydelsefulla att de inte bör få lämnas oreglerade i någon kommun eller landstingskommun. Bestämmelserna i andra stycket bygger i huvudsak på utredningens förslag. På några punkter har jag emellertid, delvis på grund av vad remissinstanserna har anfört, kommit till en annan uppfattning än utredningen. Jag anser sålunda inte att en uppgift om antalet ledamöter i kommunfullmäktige och landsting alltid skall behöva tas in i arbetsordningen. Med hänsyn till att förfarandet vid justering av protokoll regleras tämligen ingående i 30 § har inte heller föreskrifter om justeringsförfarandet gjorts obligatoriska. I paragrafen föreskrivs däremot

att arbetsordning alltid skall innehålla föreskrifter om enkla frågor och om utsändning av sammanträdeshandlingar till ledamöterna. Jag vill framhålla att den omständigheten att enligt lagen i viss fråga skall gälla vad kommunfullmäktige föreskriver inte betyder att fullmäktiges föreskrifter i ämnet måste tas in i arbetsordning. Vilka föreskrifter som är obligatoriska i arbetsordning regleras uttömmande i förevarande paragraf.

I fråga om förutsättningarna för att kommunfullmäktige eller landsting skall få avvika från föreskrift i den egna arbetsordningen delar jag utredningens uppfattning att det liksom hittills bör överlämnas åt rättspraxis att avgöra i vad mån avvikelse i det enskilda fallet kan tillåtas. Detta gäller även föreskrifter i de ämnen som enligt förevarande paragraf måste regleras i arbetsordning.

14.1.3 3 kap. *Styrelsen och övriga nämnder m. m.*

I 3 kap. i den nya kommunallagen anges grunderna för kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets samt övriga nämnders organisation och verksamhetsformer. Kapitlet motsvarar 3 kap. KL, 3 kap. KLS och 4 kap. LL. Dessa kapitel har i stora drag samma innehåll. I vissa avseenden finns dock särregler i alla tre författningarna. Flera av dessa särregler har visat sig inte behöva överföras till den nya lagen.

Bestämmelsen i 41 § LL om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap, dvs. befogenheten att företräda landstinget mellan dess möten, saknar motsvarighet i KL och KLS. Som har framgått i det föregående föreslår jag att bestämmelserna om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap placeras i 4 § i den nya lagen.

En regel om att kassaförvaltare får utses om det behövs finns endast i KL (41 §). Bestämmelsen har haft betydelse främst för de mindre landskommunerna. Efter det att kommunindelningsreformen har genomförts behövs den inte längre. Bestämmelsen har därför inte fått någon motsvarighet i den nya lagen.

I 3 kap. KL och 3 kap. KLS men inte i LL finns bestämmelser om drätselnämnd. Drätselnämnd finns numera endast i Stockholms kommun. I likhet med kommunallagsutredningen har jag funnit att bestämmelser om drätselnämnd inte bör tas in i den nya kommunallagen. Eftersom det bör vara möjligt för Stockholms kommun att behålla drätselnämnden, har de bestämmelser om sådan nämnd som behövs tagits in i lagen om införande av kommunallagen.

I 3 kap. KLS finns regler om borgarråd och borgarrådsberedning. Vissa särregler om borgarråd behövs fortfarande. De flesta av dem har placerats i slutet av detta kapitel.

I 53 § LL hänvisas i fråga om ledningen av landstingskommunens sjukvårdande verksamhet till sjukvårdslagen (1962:242) som innehåller bestämmelser om sjukvårdsstyrelse. Motsvarande hänvisningar i fråga om annan

verksamhet som drivs av kommuner eller landstingskommuner förekommer inte i kommunallagstiftningen. Jag delar kommunallagsutredningens uppfattning att en motsvarighet till 53 § LL kan undvaras i den nya lagen.

I 42 § KL, 43 § KLS och 51 § LL finns likalydande bestämmelser som i fråga om ansvar och skadeståndsskyldighet för ledamöter i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet hänvisar till allmän lag. Denna hänvisning avser numera bl. a. bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken om myndighetsmissbruk m. m. och bestämmelserna i skadeståndslagen (1972:207). Kommunallagsutredningen framhåller att hänvisningsreglerna närmast har informativt och pedagogiskt syfte. Jag delar utredningens uppfattning att de kan utgå ur kommunallagstiftningen. De har därför inte fått någon motsvarighet i den nya lagen.

Beträffande nämndorganisationen, beslutsprocessen i nämnderna m. m. får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.4). De förslag som jag i övrigt har lagt fram i den allmänna motiveringen medför att bestämmelserna i detta kapitel på flera punkter innehåller ändringar i förhållande till gällande rätt. Till de bestämmelser i kapitlet som av denna eller annan anledning saknar motsvarighet i de nuvarande kommunallagarna hör bestämmelserna i 36 § om kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets ansvar för kommunens resp. landstingskommunens informationsverksamhet, i 41 § om ersättare för ordföranden i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet, i 49 § om gemensam egendomsförvaltning och personaladministration och i 50 § om närvarorätt och yttranderätt vid sammanträde med kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd.

36 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets uppgifter. Den motsvarar 30 § KL, 30 § KLS och 41 § LL.

Gällande rätt

Kommunstyrelsen är kommunens ledande förvaltningsorgan. Kommunstyrelsen skall leda förvaltningen, ha inseende över övriga nämnders verksamhet, uppmärksamt följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos kommunfullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som är påkallade (30 § KL). Dessutom regleras i 30 § vissa särskilda förvaltningsuppgifter som ankommer på kommunstyrelsen, nämligen att bereda ärenden som skall avgöras av fullmäktige, handha kommunens drätsel, förvalta kommunens egendom, verkställa fullmäktiges beslut, föra kommunens talan i mål och ärenden, vårda och förteckna de kommunala arkiven samt i övrigt fullgöra de uppdrag

som fullmäktige överlämnar till styrelsen. Vissa av dessa uppgifter fullgörs av kommunstyrelsen endast i den mån de inte ankommer på något annat organ. Kommunstyrelsen har vidare att ta befattning med de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen. Ibland handhar kommunstyrelsen specialreglerade uppgifter på grund av bestämmelser i lag eller annan författning och beslut av fullmäktige. Kommunstyrelsen har rätt att från kommunens nämnder, beredningar och befattningshavare begära de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Kommunstyrelsens uppgifter kan närmare anges i ett sådant reglemente för styrelsen som enligt 43 § KL kan antas av kommunfullmäktige. Svenska kommunförbundet har utarbetat normalreglemente för kommunstyrelse.

Kommunstyrelsens överinseende över de andra nämnderna får i princip anses begränsat till rätten att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om dessa inte följs, påkalla ingripande av fullmäktige, om fullmäktige har befogenhet därtill. Styrelsen kan däremot inte besluta i annan nämnds ställe, stoppa verkställigheten av åtgärder som annan nämnd har beslutat eller ingripa i den särskilda myndighetsutövning som kan ankomma på de specialreglerade nämnderna.

Kommunstyrelsen svarar för långtidsplaneringen på det ekonomiska området och samordningen med annan planering inom olika sektorer, t. ex. skolväsendet, socialvården och hälsovården. När det gäller relationen mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd finns inget som hindrar att styrelsen får till uppgift att se till att planläggning enligt byggnadslagstiftningen äger rum och att bostadsförsörjningen och samhällsbyggande främjas. Att den politiska ledningen av samhällsbyggandet överförs till kommunstyrelsen låter sig väl förena med gällande byggnadslagstiftning. Bygglagutredningen har i sitt betänkande (SOU 1974:21) Markanvändning och byggande behandlat den kommunala planeringsprocessen. Den översiktliga fysiska planeringen skall enligt utredningens förslag ankomma på kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Utredningen ger styrelsen en central roll i fråga om beredning och samordning i planfrågor. För att ge kommunfullmäktige och kommunstyrelsen möjligheter att avsätta tid och arbetskapacitet åt den översiktliga planeringen är det enligt utredningens mening angeläget att en framtida lagstiftning medger att man tar bort sådana arbetsuppgifter från fullmäktige och styrelsen som inte nödvändigtvis behöver handläggas där.

Utredningen om författningspublicering har i sitt betänkande (SOU 1973:23) Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser föreslagit ett tillägg till 30 § KL av innebörd att kommunstyrelsen åläggs ombesörja att viktigare kommunala föreskrifter fortlöpande publiceras i en kommunal författningssamling.

I två avseenden skiljer sig 30 § KLS från 30 § KL. Bestämmelser om kommunstyrelsens uppgifter i fråga om arkivvården saknas i KLS. Där finns i stället hänvisningar till en särskild arkivstadga som utfärdas av regeringen

(arkivstadgan, 1962:40, för Stockholms kommun). Innehållet i denna stadga har i korthet berörts under 32 § i specialmotiveringen. Vidare finns i KLS ingen motsvarighet till föreskriften i 30 § KL om att kommunstyrelsen handhar kommunens drätsel och förvaltar kommunens egendom. Dessa uppgifter ankommer enligt 47 § KLS på drätselnämnden som är obligatorisk i Stockholms kommun.

Bestämmelserna i 41 § LL om förvaltningsutskottets ställning och uppgifter har successivt fått en utformning som nära ansluter till 30 § KL. Vissa skillnader föreligger dock, främst med hänsyn till att landstinget inte sammanträder så ofta som kommunfullmäktige. Det åligger sålunda förvaltningsutskottet enligt 41 § LL bl. a. att avge verksamhetsberättelse till landstinget, att lämna förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut samt att i andra hänseenden företräda landstinget mellan dess möten. Förvaltningsutskottets ställföreträdarskap har behandlats under 4 § i specialmotiveringen. I 41 § LL erinras också om förvaltningsutskottets skyldighet enligt 60 § LL att göra upp förslag till budget. Vidare föreskrivs i 41 § LL att landstinget skall anta reglemente för förvaltningsutskottet. Utskottet har också fått rätt att vända sig till länsstyrelsen för att få upplysningar från tjänstemän i länet.

Kommunfullmäktige får enligt 43 § a KL i reglemente för kommunstyrelsen bestämma att medelsförvaltning som enligt särskilda författningar tillkommer andra kommunala nämnder skall sammanföras med styrelsens medelsförvaltning. Med medelsförvaltning avses åtgärder för att sköta, placera och redovisa medel. Beslut om centralisering omfattar i allmänhet samtliga organ i kommunen som förvaltar medel. Beträffande de kommunallagsreglerade nämnderna har fullmäktige full frihet att besluta hur deras medelsförvaltning skall skötas. Det behövs således inte någon föreskrift i styrelsens reglemente för att deras medelsförvaltning skall få centraliseras. En helt övervägande del av kommunerna har centraliserad medelsförvaltning. Kommunfullmäktige i Stockholm får enligt 48 § KLS i reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnden bestämma att medelsförvaltning som enligt särskilda författningar tillkommer andra kommunala nämnder skall sammanföras med drätselnämndens medelsförvaltning. För landstingskommunernas del har frågan om centraliserad medelsförvaltning inte lagreglerats.

Kommunallagsutredningen

Nu gällande regler om kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets uppgifter lämnas i sina huvuddrag orubbade i utredningens förslag. De ändringar som föreslås har enligt utredningen i första hand till syfte att förenkla bestämmelserna och göra dem mera enhetliga.

Kommunallagsutredningen erinrar om att bygglagutredningen har föreslagit att kommunstyrelsen skall få en betydelsefull roll i fråga om den

fysiska planeringen. Kommunallagsutredningen anser det inte lämpligt att i den nya kommunallagen i detalj reglera kommunstyrelsens uppgifter på detta eller något annat speciellt sakområde. Det bör enligt utredningen liksom nu räcka med en erinran i lagen om att styrelsen skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

Någon skyldighet för kommunstyrelsen att ge ut kommunala författningssamlingar bör enligt utredningen inte införas. Sådana uppgifter bör i varje fall inte regleras i kommunallagen. Utredningen förklarar vidare att det nuvarande åliggandet för kommunstyrelsen att vårda de kommunala arkiven bör ersättas med en regel som lägger i kommunfullmäktiges hand att bestämma arkivvårdens organisation.

Bestämmelsen att kommunstyrelsen handhar kommunens drätsel och förvaltar kommunens egendom i den mån sådan förvaltning inte har uppdragits åt annan nämnd bör enligt utredningen gälla även för Stockholms kommun. Det hindrar inte att drätselnämnden i Stockholm behålls, men den blir frivillig. Vissa särbestämmelser för drätselnämnd skall enligt utredningens förslag tas in i lagen om införande av den nya kommunallagen. Några särskilda regler i 36 § behövs därför inte för Stockholms del.

Hänvisningen i 41 § LL till 60 § LL i vad avser förvaltningsutskottets skyldighet att göra upp förslag till budget är enligt utredningen överflödig. Kravet att förvaltningsutskottet skall avlämna verksamhetsberättelse till landstinget torde enligt utredningen sakna självständig betydelse i revisionssammanhang. Utredningen framhåller att landstingets behov av information om förvaltningsutskottets verksamhet bör kunna tillgodoses på annat sätt. Bestämmelsen bör därför enligt utredningen kunna utgå. Utredningen föreslår också att den särskilda rätten för förvaltningsutskottet att avge förklaring i anledning av besvär över landstingets beslut slopas. Rätten för förvaltningsutskottet enligt 41 § LL att inhämta upplysningar genom länsstyrelsen bör däremot enligt utredningen finnas kvar och utsträckas till att gälla även för kommunstyrelsen.

Utredningen framhåller att utvecklingen har gått mot centraliserad medelsförvaltning i både kommuner och landstingskommuner. Mot denna bakgrund anser utredningen att som huvudregel bör gälla att medelsförvaltningen skall vara centraliserad och ankomma på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Kommunfullmäktige resp. landstinget bör dock få möjlighet att medge annan nämnd att helt eller delvis sköta sin medelsförvaltning. Eftersom medelsförvaltningen enligt huvudregeln blir en uppgift för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet föreslår utredningen att bestämmelsen härom placeras i den paragraf där styrelsens arbetsuppgifter anges. De särregler om Stockholms drätselnämnds medelsförvaltning som behövs bör enligt utredningen placeras i lagen om införande av den nya kommunallagen.

Remissyttrandena

Bodens kommun och *Sveriges civilingenjörsförbund* anser att kommunstyrelsens uppgift att leda och samordna den kommunala markanvändningsplaneringen bör anges i den nya kommunallagen.

Karlstads kommun och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* delar utredningens uppfattning att skyldighet för kommunstyrelsen att ge ut kommunala författningssamlingar inte bör föreskrivas i lagen. *Kalmar kommun* anser det däremot ändamålsenligt att kommunstyrelsen ytterst svarar för publiceringen av kommunala författningar.

Ett fåtal remissinstanser uttalar sig om utredningens förslag att föreskrifter om kommunstyrelsens skyldighet att vårda de kommunala arkiven skall ersättas med en regel som innebär att kommunfullmäktige bestämmer om arkivvårdens organisation. *Malmö* och *Mullsjö kommuner* godtar förslaget. *Kalmar kommun* finner det däremot väsentligt att ett centralt organ har det samlade ansvaret för arkivvården och föreslår att nuvarande regler inte ändras på denna punkt.

Stockholms kommun godtar utredningens förslag att drätselnämnden i kommunen inte längre skall vara obligatorisk. Några remissinstanser behandlar utredningens förslag att vissa särregler om förvaltningsutskottet skall tas bort. *Södermanlands läns landstingskommun* delar utredningens uppfattning att bestämmelsen om att utskottet skall avlämna verksamhetsberättelse till landstinget kan utgå. *Stockholms* och *Hallands läns landstingskommuner* anser att utskottet liksom hittills bör kunna avge förklaring med anledning av besvär över landstingets beslut.

Frågan om rätt för kommunstyrelsen att inhämta upplysningar genom länsstyrelsen behandlas av några remissinstanser. *Tierps kommun* är positiv till att kommunstyrelsen får rätt att genom länsstyrelsen begära upplysningar från statliga tjänstemän i länet. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser däremot att en regel härom inte behövs. Det förefaller enligt länsstyrelsen självklart att en kommunstyrelse får begära de upplysningar som det här gäller. I varje fall skall styrelsen inte behöva gå via länsstyrelsen för att få upplysningarna. *Uppsala kommun* anser att kommunstyrelsen bör ha rätt att vända sig till varje statlig myndighet inom länet oavsett om myndigheten lyder under länsstyrelsen eller ej. Skulle en myndighet som lyder under länsstyrelsen vägra lämna upplysning, bör kommunen få rätt att vända sig till länsstyrelsen för att genom dess försorg få den önskade upplysningen. *Jönköpings läns landstingskommun* och *Jönköpings kommun* anser att kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall ha rätt att begära upplysningar direkt från de statliga länsorganen. Kommunen föreslår att en bestämmelse av denna innebörd tas in i lagen. *Eskilstuna kommun* ifrågasätter också omvägen över länsstyrelsen och hänvisar till att alla statliga tjänstemän enligt servicecirkuläret (1972:406) är skyldiga att lämna upplysningar till den som begär det. Enligt *Malmö kommun* torde bestämmelsen om rätt att begära

upplysningar genom länsstyrelsen sakna större praktisk betydelse. *Kopparbergs läns landstingskommun* anser att några särskilda bestämmelser inte behövs om rätt för förvaltningsutskottet och kommunstyrelsen att begära upplysningar från nämnder och beredningar eller från statliga tjänstemän i länet.

Föredraganden

Förevarande paragraf stämmer i stora drag överens med motsvarande bestämmelser i de nuvarande kommunallagarna och med utredningens förslag. Bestämmelser om förvaltningsutskottets befogenhet att företräda landstinget mellan landstingsmötena har tagits in i 4 §. I förevarande paragraf har tagits in en bestämmelse om att förvaltningsutskottet i övrigt skall fullgöra de uppdrag som landstinget har överlämnat till utskottet. Bestämmelsen avser självfallet inte de uppgifter som utskottet kan få på grund av bestämmelsen om ställföreträdarskap. I detta kan inrymmas en rätt för utskottet att avge förklaring med anledning av besvär över landstingets beslut. Någon bestämmelse om att förvaltningsutskottet får avge sådan förklaring har därför inte tagits in i denna paragraf. Jag finner det inte nödvändigt att i detalj redogöra för innehållet i paragrafen och inskränker mig därför till att ta upp några särskilda frågor.

Kommunstyrelsen är kommunens ledande förvaltningsorgan. I vissa avseenden sträcker sig kommunstyrelsens funktioner över hela det kommunala verksamhetsområdet. Kommunstyrelsen svarar för långtidsplaneringen på det ekonomiska området, för utvecklingsplaneringen där kommunens utveckling ses i ett sammanhang och för samordningen mellan planeringen inom olika sektorer, t. ex. skolväsendet, socialvården och hälsovården. Kommunstyrelsen kan tilldelas viktiga uppgifter i fråga om den fysiska planeringen. Med den centrala ställning som kommunstyrelsen har enligt förevarande paragraf, liksom enligt motsvarande bestämmelser i KL och KLS, finns goda möjligheter för fullmäktige att ge styrelsen en ledande och samordnande roll i den lokala samhällsplaneringen. Kommunstyrelsen får naturligtvis inte ta över konkreta planeringsuppgifter som i speciallagstiftning har anförtrotts andra nämnder. Detta torde emellertid inte innebära någon allvarligare försvagning av kommunstyrelsens ställning som ledande och samordnande planeringsorgan. Denna ställning har inte betonats ytterligare i lagtexten än som har skett redan i KL och KLS. Jag har inte funnit det lämpligt att i den nya lagen ta in regler som syftar till att ange planeringens innebörd och mål eller regler om planeringsarbetets organisation och ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelsen och facknämnderna. Liksom utredningen anser jag att det inte är lämpligt att i den nya lagen reglera kommunstyrelsens roll i fråga om den fysiska planeringen eller planeringen inom andra sakområden. Om sådana regler behövs, bör de tas in i specialförfattning.

Med stöd av bestämmelserna i första stycket i förevarande paragraf kan

kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet hålla uppsikt över de företag som ägs av kommunen resp. landstingskommunen. Det övergripande ansvar för kommunens resp. landstingskommunens verksamhet som kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet åläggs gäller även sådan verksamhet som drivs genom företag. Ansvaret för tillsynen av företagen kan naturligtvis understrykas och preciseras genom beslut av kommunfullmäktige och landstinget. Någon föreskrift om skyldighet för kommunstyrelsen att ge ut kommunala författningssamlingar har inte tagits in i paragrafen. I detta sammanhang vill jag erinra om att föredraganden i en nyligen framlagd proposition om kungörande av lagar och andra författningar (prop. 1975/76:112) uttalar att anledning saknas att föreslå bindande bestämmelser om en författningssamling för kommunala författningar i allmänhet.

I enlighet med vad jag har anfört i specialmotiveringen till 32 § har kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets ansvar för arkivvården angetts i förevarande paragraf. Detta sker genom en bestämmelse om att det tillkommer kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet att vårda och förteckna kommunens resp. landstingskommunens arkiv i den mån detta för sådant ändamål har överlämnats till kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet. Det åligger i första hand kommunfullmäktige, landstinget och nämnderna att var för sig vårda det egna arkivet. Kommunfullmäktige och landstinget kan emellertid i arkivföreskrifterna ta in bestämmelser om att arkiven skall överlämnas till ett centralt arkiv under kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

I enlighet med utredningens förslag har bestämmelsen att styrelsen handhar kommunens drätsel gjorts tillämplig också på Stockholms kommun. Detta hindrar inte att denna kommun behåller drätselnämnden men nämnden blir inte längre obligatorisk.

Bestämmelserna om drätselnämnden har placerats i lagen om införande av den nya kommunallagen. Några särregler för Stockholms kommun behövs därför inte i paragrafen. I stället för uttrycket "drätsel" används i paragrafen, liksom i lagen i övrigt, uttrycket "ekonomisk förvaltning". I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.6) har jag förordat en bestämmelse om att i första hand kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall ha ansvaret för kommunens resp. landstingskommunens informationsverksamhet. Bestämmelsen har tagits in i förevarande paragraf. Den gör det möjligt för kommunfullmäktige resp. landstinget att uppdra åt en särskild nämnd att svara för informationen. Beslutanderätten i de löpande informationsfrågorna kan med stöd av 47 § delegeras till utskott hos kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller nämnden.

I paragrafen har tagits in en bestämmelse om att styrelsen handhar medelsförvaltningen i den mån fullmäktige inte har medgett att annan nämnd handhar sin medelsförvaltning. Paragrafen innehåller inte någon motsvarighet till bestämmelsen i LL om att förvaltningsutskottet får genom länsstyrelsen begära upplysningar från tjänstemän inom länet. Enligt min

mening är ifrågavarande bestämmelse så allmänt hållen att den inte ger några garantier för att upplysningar lämnas annat än i situationer när detta skulle ha skett också utan föreskrift i lag. Bestämmelsen säger inte något om i vilken utsträckning andra myndigheter och tjänstemän är skyldiga att vidta åtgärder för att de begärda upplysningarna skall kunna lämnas. Att statliga myndigheter och tjänstemän även utan föreskrift därom i lag lämnar upplysningar i den mån hinder däremot inte föreligger på grund av någon särskild omständighet ligger i sakens natur.

37 §

I denna paragraf behandlas val av ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Paragrafen motsvarar 31 § KL, 31 § KLS och 42 § LL.

Gällande rätt

Kommunfullmäktige väljer enligt 31 § KL ledamöter och suppleanter till det antal som fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock inte vara under fem. Någon övre gräns har inte föreskrivits. För suppleanterna har inget minimiantal satts ut, men motiven till KL ger vid handen att minst en suppleant skall utses.

Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall fullmäktige vid valet bestämma den ordning i vilken suppleanterna skall kallas till tjänstgöring. När valet har skett proportionellt, kallas suppleanterna in i den ordning som har bestämts enligt 8 § lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. I 36 § KL finns regler om när suppleant skall kallas till tjänstgöring. När kommunfullmäktige vid majoritetsval bestämmer turordningen för suppleanterna, får fullmäktige välja den ordning som anses lämplig. Fullmäktige har möjlighet att i detalj reglera ordningen för att hindra s. k. partiväxlingar. Fullmäktige får dock enligt praxis inte bestämma att suppleanter får inträda endast för vissa ledamöter men inte för andra (RÅ 1954 ref. 6).

Enligt 31 § KLS får endast ledamot i kommunfullmäktige väljas till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen i Stockholms kommun. Det har ansetts vara viktigt att ledamöterna i kommunstyrelsen skall ha den allmänna förtrogenhet med kommunalt arbete som ledamotskap av fullmäktige ger (prop. 1957:16 s. 52). I 31 § KLS finns därutöver en särregel som innebär att fullmäktige kan uppdra åt kommunstyrelsen att bestämma turordningen för suppleanterna enligt de grunder som fullmäktige har fastställt. Regeln gäller endast när valet av suppleanterna inte har skett proportionellt. Den infördes år 1962. Anledningen till ändringen var att KL:s system ansågs onödigt omständligt i Stockholm där antalet suppleanter i nämnderna var ca 220, särskilt som nämnderna förnyades successivt med val varje år.

I sak stämmer 42 § LL överens med 31 § KL.

Kommunallagsutredningen m. m.

Utredningen framhåller att det största problemet med det nuvarande suppleantsystemet torde vara att de politiska styrkeförhållandena i kommunstyrelsen kan kastas om. eftersom en suppleant från ett parti i sista hand får tjänstgöra för en ordinarie ledamot från annat parti. Sådan partiväxling kan dock, säger utredningen, undvikas om fullmäktige och landsting genom beslut i detalj reglerar ordningen för hur suppleanterna skall kallas in. I sitt förslag anger utredningen i förtydligande syfte att turordningen skall bestämmas vid valtillfället.

I fråga om särreglerna för Stockholms kommun framhåller utredningen att de intressen som ligger bakom bestämmelsen i 31 § KLS om att endast ledamot i fullmäktige kan väljas till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen i allmänhet bör kunna tillgodoses i valberedningen. Ledamöterna i kommunstyrelserna i övriga kommuner torde oftast vara ledamöter i fullmäktige. Kommunerna bör emellertid alltjämt ha fria händer att välja andra personer. Detta gäller även för Stockholms del. Den särskilda valbarhetsbestämmelsen i KLS bör därför kunna utgå, anser utredningen. Genom att möjligheterna till successiv förnyelse av nämnderna avskaffades i Stockholms kommun genom 1969 års ändringar i KLS har, förklarar utredningen, ett väsentligt motiv fallit bort för den särskilda regeln om att fullmäktige kan uppdra åt kommunstyrelsen att bestämma turordningen för suppleanterna. Utredningen föreslår därför att inte heller denna särregel får någon motsvarighet i den nya lagen. Förslagen att särreglerna i KLS skall slopas har inte föranlett några erinringar från *Stockholms kommun.*

Föredraganden

Paragrafen stämmer i sak överens med de nuvarande bestämmelserna i KL och LL. I enlighet med utredningens förslag har de nuvarande särreglerna för kommunstyrelsen i Stockholms kommun tagits bort.

38 §

I denna paragraf behandlas frågan om valbarhet till kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Paragrafen, som också innehåller en hänvisning till bestämmelserna i 9 § om rätt till avsägelse från förtroendeuppdrag, motsvarar 32 § KL, 32 § KLS och 43 § LL.

Gällande rätt

I fråga om valbarhet, verkan av att valbarheten upphör och rätt att avsäga sig uppdrag gäller enligt 32 § KL samma regler för ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen som för ledamöter i kommunfullmäktige. Dessa regler har behandlats under 9 § i specialmotiveringen.

I 32 § KL föreskrivs dessutom ett särskilt valbarhetshinder för kommunala verkschefer ("i kommunens tjänst anställd befattningshavare, som är chef för något till styrelsens förvaltningsområde hörande verk"). Kommunallagskommittén (SOU 1952:14 s. 224) ansåg att det var angeläget att den tjänsteman som hade tillsatts för den omedelbara ledningen av ett kommunalt verk i ansvarighetshänseende intog en klar ställning i förhållande till nämnden. De skäl som hade anförts för att kommunens ledande tjänsteman inte skulle vara valbar talade enligt kommittén också för att verkscheferna borde utestängas. I propositionen med förslag till kommunallag uttalade föredragande departementschefen bl. a. att regeln var en godtagbar kompromiss mellan ett förbud för alla anställda att tillhöra den nämnd under vilken de lyder och ett slopande av alla valbarhetshinder (prop. 1953:210 s. 143). Frågan har därefter behandlats av kommunalrättskommittén i betänkandet (SOU 1965:40) Kommunala bolag. Kommittén föreslog bl. a. att det nuvarande valbarhetshindret för verkscheferna skulle tas bort och ersättas av en jävsregel. Enligt jävsregeln skulle en verkschef inte få delta i avgörande av ärende som rörde verket. Kommittén framhöll att det hinder mot att en verkschef deltar i en nämnds arbete som föranleds av hänsyn till hans särskilda uppgifter oftast inte avser mer än en begränsad del av nämndens arbetsuppgifter.

Bestämmelsen om valbarhet m. m. i 32 § KLS avviker på några punkter från 32 § KL. I Stockholms kommun kan bara ledamöter i kommunfullmäktige väljas till ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen. Valbarhetshindret för verkschefer gäller cheferna för alla verk som hör till kommunförvaltningen. Vidare är borgarråd inte valbar till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen.

Enligt 43 § LL gäller i sak samma valbarhetsregler för förvaltningsutskottet som för kommunstyrelsen i andra kommuner än Stockholm.

Kommunallagsutredningen

De ändringar som utredningen har föreslagit i fråga om valbarhetshinder, obehörighet och avsägelserätt för kommunfullmäktige och landstinget bör enligt utredningen kunna tillämpas fullt ut även för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Detta innebär bl. a. att valbarhetshindret för den ledande tjänstemannen bör slopas även här. De skäl som kommunalrättskommittén anfört för att valbarhetshindret för verkschefer skall ersättas med en jävsregel finner kommunallagsutredningen bärande. Till bilden hör att valbarhetshinder för verkschefer redan nu saknas i fråga om vissa specialreglerade nämnder, t. ex. hälsovårdsnämnd, barnavårdsnämnd och byggnadsnämnd. Utredningen föreslår alltså att valbarhetshindret för verkschefer utgår och ersätts med en särskild jävsregel. Denna regel innebär att den som är chef för ett verk som hör till styrelsens förvaltning inte får delta i styrelsens avgörande av ärende som rör verket. Ändringen har samma

giltighet för kommuner och landstingskommuner. Med denna lösning försvinner den nuvarande olikheten mellan KL och KLS i fråga om valbarhetshindrets utsträckning.

Om det nuvarande valbarhetshindret för borgarråd i Stockholms kommun avskaffas, kan enligt utredningen organisationen i kommunen rubbas väsentligt. Utredningen anser därför att detta valbarhetshinder bör behållas åtminstone tills vidare.

Remissyttrandena

En stor majoritet av de ca 40 remissinstanser som yttrar sig över utredningens förslag att valbarhetshindret för verkschefer skall slopas avstyrker förslaget. Dessa remissinstanser anser att det nuvarande valbarhetshindret, som inte har vållat några praktiska olägenheter, är väl motiverat. Enligt deras uppfattning är det angeläget att skilja mellan förtroendemännens och tjänstemännens funktioner. En verkschef bör i sin verksamhet vara neutral i förhållande till olika partiriktningar och endast tillföra styrelsen sina fackkunskaper och särskilda erfarenheter. En verkschef som fungerar som politiker kan lätt få en starkare ställning än vad som är lämpligt i förhållande till såväl de andra förtroendemännen i styrelsen som de övriga verkscheferna. Den särskilda jävsbestämmelse som utredningen har föreslagit är enligt remissinstanserna inte tillräcklig för att undanröja de olägenheter som blir följden av att valbarhetshindret slopas. Dessa kritiska remissinstanser tar i allmänhet också avstånd från utredningens förslag att valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman skall avskaffas. Flera av dem hänvisar till vad de har anfört med anledning av utredningens förslag på denna punkt. Till de kritiska remissinstanserna hör *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings,* och *Gävleborgs län, Jönköpings* och *Värmlands läns landstingskommuner, Stockholms, Lidingö, Uppsala, Oxelösunds, Vingåkers, Gislaveds, Nässjö, Vaggeryds, Värnamo, Älmhults, Östra Göinge, Lunds, Kungsbacka, Göteborgs, Kungsälvs, Partille, Svenljunga, Västerås, Karlstads, Mora, Hudiksvalls, Umeå* och *Piteå kommuner, Svenska kommunförbundet* samt *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister.* Enligt *Landskrona kommun* blir slopandet av valbarhetshindret rent illusoriskt, eftersom verkschefen på grund av den jävsregel som utredningen föreslår inte kommer att få delta i besluten i det stora flertalet ärenden.

Trollhättans kommun lämnar utredningens förslag utan erinran men anser att man kan vänta sig att möjligheten att välja verkschefer till ledamöter i kommunala organ kommer att användas mycket restriktivt. En liknande uppfattning har *Föreningen Sveriges kommunalekonomer. Länsstyrelsen i Uppsala län* samt *Botkyrka, Eskilstuna, Ale* och *Skellefteå kommuner* godtar utredningens förslag att valbarhetshindret för verkschef skall slopas. *Eskilstuna kommun* delar uppfattningen att en klar åtskillnad skall göras mellan tjänstemän och förtroendemän i fråga om såväl ställning i den kommunala

organisationen som arbetsuppgifter. I det avseendet har valbarhetshindret – trots att det formellt gäller endast den ledande tjänstemannen och verkscheferna – avhållit även andra tjänstemän från att utöva politisk verksamhet i de organ under vilka de lyder. Även om det främst är jävssynpunkter som har motiverat valbarhetshindret, har detta alltså enligt kommunen haft en inte oväsentlig moralisk effekt långt därutöver. Detta förhållande bedömer kommunen som värdefullt. Av delvis samma skäl som har anförts för att motsvarande hinder för valbarhet till fullmäktige bör avskaffas kan det dock sättas i fråga om ämnet bör regleras i lag. Kommunen framhåller att det snarare bör ankomma på de politiska partierna att bedöma lämpligheten av att tjänstemän nomineras till förtroendeuppdrag.

Några remissinstanser behandlar frågan om valbarhetsåldern. *Uppsala kommun* påpekar att konsekvensen av att reglerna om valbarhet hänvisar till motsvarande regler för kommunfullmäktige och landsting blir att den som uppnår 18 års ålder efter den allmänna valdagen inte kan väljas till något kommunalt uppdrag förrän efter nästa val till fullmäktige och landsting. Detta kan enligt kommunen inte ha varit avsikten särskilt som rösträttsåldern har sänkts. Kommunen anser att bestämmelsen bör omarbetas så att den som fyller 18 år efter den allmänna valdagen men före valtillfället skall kunna komma i fråga vid de val till styrelsen och övriga nämnder som förrättas under tiden fram till nästa val till den beslutande församlingen. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Kristianstads län, Skaraborgs läns landstingskommun*, flera *kommuner*, *Svenska kommunförbundet* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*.

Föredraganden

I fråga om valbarhet, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse gäller enligt paragrafen bestämmelserna för kommunfullmäktige och landstinget som huvudregel.

Med hänsyn till vad som har framhållits under remissbehandlingen har som ett undantag från huvudregeln föreskrivits att den som senast den dag när valet förrättas har uppnått 18 års ålder är valbar. Den som är 18 år när kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet utses är alltså valbar, även om han har fyllt 18 år först efter valet till kommunfullmäktige resp. landstinget.

Enligt paragrafen föreligger däremot valbarhetshinder för dels de personer som enligt 9 § andra stycket inte är valbara till kommunfullmäktige resp. landstinget, dels de tjänstemän som är chefer för verk som hör till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Beträffande den förra gruppen får jag hänvisa till vad jag har anfört i specialmotivering till 9 §. De skäl som talar för att dessa personer inte bör vara valbara till den beslutande församlingen motiverar att de inte heller bör kunna utses till ledamöter eller suppleanter i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Utredningen har

föreslagit att det nuvarande valbarhetshindret för verkscheferna skall slopas och ersättas med en särskild jävsregel. Detta förslag har blivit hårt kritiserat under remissbehandlingen. Jag har en viss förståelse för grundtanken bakom förslaget men har ändå funnit övervägande skäl tala för att detta valbarhetshinder bör behållas.

Enligt 31 § KLS kan i Stockholm endast ledamot i kommunfullmäktige väljas till ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen. Mitt förslag i fråga om 37 § nya lagen innebär att denna särregel utgår. För Stockholms del gäller f. n. också den särbestämmelsen att alla verkschefer inom kommunalförvaltningen är uteslutna från valbarhet till kommunstyrelsen. Jag har inte funnit det motiverat att ställa upp strängare valbarhetshinder för verkschefer i Stockholms kommun än i övriga kommuner. Paragrafen innehåller därför inte någon särbestämmelse på denna punkt för Stockholms kommun. Däremot har, som utredningen har förordat, valbarhetshindret för borgarråden fått stå kvar.

39 §

I fråga om denna paragraf, vilken handlar om rätt till ledighet från anställning och saknar motsvarighet i de nuvarande kommunallagarna, kan jag inskränka mig till att hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2.2) och i specialmotiveringen till 10 §.

40 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets mandatperioder samt om efterträdare till ledamot som har avgått. Paragrafen, som i sak stämmer överens med utredningens förslag, innebär inga ändringar i förhållande till vad som gäller enligt 33 § KL, 33 § KLS och 44 § LL. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.4) har jag av praktiska skäl funnit att det snabbare valgenomslaget måste begränsas till att omfatta kommunfullmäktige och landstinget. Mandatperioden för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall alltså fortfarande börja den 1 januari året efter det år när val i hela riket av kommunfullmäktige och landsting har ägt rum. I Stockholms kommun skall dock kommunstyrelsen, liksom hittills, väljas varje år på kommunfullmäktiges första sammanträde under tjänstgöringsåret (jfr 11 och 14 §§).

41 §

Denna paragraf handlar om ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet samt om ersättare för ordföranden. Paragrafen motsvarar 34 § KL, 34 § KLS och 45 § LL. Bestämmelsen om ersättare har ingen motsvarighet i nu gällande kommunallagar.

Gällande rätt

Enligt 34 § KL utser fullmäktige bland ledamöterna i kommunstyrelsen en ordförande och en vice ordförande. De tjänstgör under den tid för vilken de har blivit valda till ledamöter. Underrättelse om valen skall skickas till länsstyrelsen och tas in i länskungörelserna. Om både ordföranden och vice ordföranden är förhindrade att inställa sig vid sammanträde får kommunstyrelsen utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. Det finns däremot f. n. ingen möjlighet att utse ersättare för ordförande som för längre tid är förhindrad att fullgöra uppdraget. Kommunfullmäktige kan inte utse mer än en vice ordförande i kommunstyrelsen. Detta är däremot möjligt i de övriga kommunallagsreglerade nämnderna, eftersom bestämmelsen i 34 § KL om val av ordförande och vice ordförande inte är tillämplig på dessa nämnder. Regeringsrätten har i ett rättsfall godtagit att val av ordförande och vice ordförande i styrelsen skedde före valet av styrelsen. Avgörande för utgången var att åtgärden hade villkorats av att berörda personer senare invaldes i styrelsen (RÅ 1971 C 452, jfr RÅ 1973 C 47). Enligt kommunallagsutredningen strider utgången mot 31 och 34 §§ KL. Utredningen påpekar också att valmetoden i realiteten kan förhindra proportionellt val.

Reglerna i 34 § KLS skiljer sig från 34 § KL på det sättet att ordföranden eller vice ordförandena i kommunfullmäktige inte får utses till ordförande eller vice ordförande i kommunstyrelsen. Däremot synes inget hindra att de är ledamöter i styrelsen. Enligt 11 och 34 §§ KLS skall ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen i Stockholms kommun väljas vid kommunfullmäktiges första sammanträde under tjänstgöringsåret, dvs. första helgfria dagen efter den 15 oktober. Ordförandens och vice ordförandens mandatperiod är ett år räknat från detta sammanträde till motsvarande sammanträde nästa år. I fråga om kommunstyrelsens ordförande finns en särregel i 35 § KLS som anger att det tillkommer denne att på styrelsens vägnar ha inseende över förvaltningen av kommunens angelägenheter.

Bestämmelserna i 45 § LL om val av ordförande och vice ordförande i förvaltningsutskottet stämmer överens med 34 § KL bortsett från att föreskrift om underrättelse till länsstyrelsen om valet saknas.

Kommunallagsutredningen

Utredningen framhåller att det knappast kan ha någon större praktisk betydelse att kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande i Stockholms kommun inte kan väljas till ordförande eller vice ordförande i kommunstyrelsen. Utredningen föreslår att särregeln härom inte förs över till den nya kommunallagen. Partierna bör enligt utredningen, om det anses önskvärt, vid nomineringen kunna se till att ordföranden och vice ordförandena i kommunfullmäktige inte kommer i fråga för sådana poster i styrelsen. Utredningen framhåller vidare att den särskilda bestämmelsen

i 35 § KLS om ordförandens uppgift att på kommunstyrelsens vägnar ha inseende över den kommunala förvaltningen torde sakna självständig betydelse. Sådana tillsynsuppgifter bör, om det anses lämpligt, kunna regleras i reglemente för kommunstyrelsen. Utredningen anser att den särskilda bestämmelsen i 35 § KLS är överflödig och föreslår att den inte förs över till den nya lagen. Utredningen föreslår vidare att skyldigheten att underrätta länsstyrelsen om ordförandevalen slopas.

Med anledning av demokratiutredningens förslag i ämnet föreslår kommunallagsutredningen bestämmelser som gör det möjligt för kommunstyrelsen att förordna ersättare för ordföranden, när denne på grund av sjukdom eller av annan anledning är för längre tid hindrad att fullgöra sitt uppdrag eller avgår under mandattiden. Kommunallagsutredningen anser att det inte är nödvändigt att i lagen ange hur lång tid ordförandens hinder måste vara för att ersättare skall få förordnas. Enligt kommunallagsutredningen, liksom enligt demokratiutredningen, bör emellertid ersättare utses endast om ordföranden beräknas vara frånvarande mer än en månad. Vid kortvarigare förfall bör vice ordförande tjänstgöra. Kommunallagsutredningen anser att det inte heller är nödvändigt att i lagen säga ut att ersättare måste utses bland de ordinarie ledamöterna i styrelsen. Detta följer enligt utredningen av bestämmelsen om val av ordförande.

Remissyttrandena

Några remissinstanser tar upp en särskild fråga i anslutning till bestämmelsen om förordnande av ersättare för ordföranden. *Hallands läns landstingskommun* framhåller att det ligger i uppdragets natur att vice ordföranden skall fungera i stället för ordförande som har förhinder. Den lydelse av bestämmelsen om ersättare som utredningen har föreslagit förändrar vice ordförandeuppdragets karaktär. Landstingskommunen kan inte ansluta sig till förslaget, desto mera som möjligheten att utse en andre vice ordförande ger bättre garantier än nuvarande ordning för att ett presidium om två personer i regel skall finnas tillgängligt. *Svenska kommunförbundet* anser att frågan vilken inverkan möjligheten att utse ersättare kan ha på de renodlade ordförandeuppgifterna bör analyseras närmare. Främst gäller detta frågan om laglig möjlighet föreligger att ta från vice ordföranden sådana uppgifter som att sköta förberedelser till sammanträden, efterföljande expeditioner o. d.

Stockholms kommun godtar utredningens förslag att särreglerna i KLS om obehörighet för ordförande och vice ordförande i kommunfullmäktige att inneha uppdrag som ordförande eller vice ordförande i kommunstyrelsen och om ordförandens uppgift att på kommunstyrelsens vägnar ha inseende över den kommunala förvaltningen skall slopas.

Bestämmelsen att styrelsen i visst fall skall utse ledamot att för tillfället föra ordet bör enligt *Karlstads kommun* och *Föreningen Sveriges kommunala*

förvaltningsjurister utformas så att det klart framgår att den är tillämplig även vid förfall för ersättare.

Föredraganden

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.2) har jag förordat att också andre vice ordförande i bl. a. kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall kunna utses. Jag har också förordat att ersättare för ordföranden skall kunna förordnas, när ordföranden på grund av sjukdom eller annan orsak är för längre tid förhindrad att utöva sitt uppdrag. Vid kortvarigt förfall avses vice ordföranden träda in. Enligt vad jag har anfört i den allmänna motiveringen är det inte nödvändigt att i lagen ange någon bestämd tidsgräns för när ersättare skall kunna utses. Kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall i stället i varje enskilt fall få avgöra om ersättare skall utses.

Bestämmelsen i paragrafens första stycke om val av ordförande, vice ordförande och andre vice ordförande innebär i enlighet med vad jag har förordat i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.2) bl. a. att kommunfullmäktige och landsting själva bestämmer för vilken tid som presidieposterna skall tillsättas. Det framstår som lämpligt att ordförandena utses för bestämda tidsperioder och inte tills vidare. I Stockholms kommun, där styrelsens mandattid enligt 40 § KLS är ett år, skall dock liksom hittills val av presidium äga rum varje år vid fullmäktiges första sammanträde under tjänstgöringsåret.

I tredje stycket föreskrivs uttryckligen att enbart ledamot kan utses till ersättare för ordföranden. Det har vidare angetts att ersättare skall fullgöra ordförandens uppgifter. Ersättaren övertar ordförandens samtliga uppgifter. Vice ordföranden har således samma ställning i förhållande till ersättaren som i förhållande till ordföranden. Jag vill framhålla att avsikten inte är att hinder skall föreligga mot att t. ex. andre vice ordförande utses till ersättare.

Bestämmelsen i andra stycket om att styrelsen i visst fall skall utse ledamot att för tillfället föra ordet är självfallet tillämplig, även om ersättare har utsetts men, liksom vice ordförandena, är förhindrad att inställa sig vid sammanträde.

I enlighet med utredningens förslag har bestämmelserna om skyldighet att underrätta länsstyrelsen om utgången av presidievalet samt de nuvarande särreglerna i 34 och 35 §§ KLS fått utgå.

42 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om tid och plats för kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets sammanträden och om närvarorätt för utomstående. Paragrafen motsvarar 35 § KL, 37 § KLS och 46 § LL.

Gällande rätt

Kommunstyrelsen sammanträder enligt 35 § KL på det ställe och de tider styrelsen bestämmer och däremellan så ofta ordföranden finner det nödvändigt. Styrelsen skall också sammanträda när minst halva antalet ledamöter för något ändamål som de uppger gör framställning därom. Regler om kallelse till sammanträdena med styrelsen saknas i KL. Underlåtenhet att kalla vissa ledamöter kan dock föranleda att beslut som fattas på sammanträdet upphävs efter besvär. Regler om kallelse kan tas in i reglemente för kommunstyrelsen.

Bestämmelsen i 37 § KLS skiljer sig från 35 § KL i det att en tredjedel av ledamöterna kan påkalla extra sammanträde. Däremot har 46 § LL samma innehåll som 35 § KL.

I fråga om rätt för annan än ledamot att närvara vid kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets sammanträden finns vissa särregler i KLS och LLS. Enligt 36 § KLS får kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande närvara vid kommunstyrelsens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten, även om de inte är ledamöter i styrelsen. Bestämmelsen ansågs vid tillkomsten av KLS år 1957 böra kvarstå som en konsekvens av det speciella valbarhetshindret för fullmäktiges ordförande och båda vice ordförande att inneha motsvarande befattningar i kommunstyrelsen (prop. 1957:16 s. 53). Härutöver finns en föreskrift i 46 § KLS om att borgarråden, som har föredragningsskyldighet i kommunstyrelsen, skall närvara vid styrelsens sammanträden med rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. I Stockholms läns landstingskommun får heltidsengagerad förtroendeman, som också är ordförande i nämnd eller beredning, närvara och delta i överläggning vid sammanträde med förvaltningsutskottet, även om han inte är ledamot i utskottet.

I övrigt gäller i princip att utomstående inte har rätt att närvara och yttra sig vid kommunala eller landstingskommunala nämnders sammanträden annat än när de har fått närvaro- och yttranderätt genom bestämmelser i lag eller genom enhälligt beslut av nämnden. Kommunfullmäktige eller landsting kan således inte genom särskilt beslut eller bestämmelser i reglemente ge t. ex. kommunalråd eller landstingsråd närvarorätt i nämnd där denne inte är ledamot. Detta gäller andra förtroendemän än de som tillhör nämnden, vare sig de är heltidsengagerade eller ej, tjänstemän hos andra nämnder, utomstående experter samt representanter för de anställda. Nämndens egna tjänstemän som har skyldighet att föredra ärenden eller på annat sätt bistå nämnden tillerkänns vanligen i instruktion för tjänsten eller på annat sätt rätt att närvara vid sammanträdena. Inom den specialreglerade förvaltningen förekommer ofta att såväl kommunala tjänstemän som utomstående experter genom bestämmelser i författning har fått närvarorätt, yttranderätt och rätt att få särskild mening antecknad till protokollet. I fråga om de anställdas närvarorätt pågår försöksverksamhet med

stöd av lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

Kommunallagsutredningen

I fråga om särregeln i 37 § KLS att en tredjedel av kommunstyrelsens ledamöter kan påkalla sammanträde med styrelsen säger utredningen att kommunstyrelsen i Stockholm inte är så stor jämfört med andra kommunstyrelser att det finns skäl att behålla särregeln. Hälftenregeln i KL bör enligt utredningen gälla även för Stockholms del.

Utredningen framhåller att den speciella närvarorätten för kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande vid sammanträden med kommunstyrelsen i Stockholms kommun har motiverats med att dessa inte är valbara till ordförandeposterna i kommunstyrelsen. Som framgår av det föregående föreslår utredningen att detta speciella valbarhetshinder tas bort. Som en konsekvens härav bör enligt utredningen närvaro- och yttranderätten för kommunfullmäktiges ordförande och vice ordförande upphöra. Däremot anser utredningen att särregeln om borgarråds skyldighet att närvara vid sammanträde med kommunstyrelsen måste behållas. Utredningen föreslår att bestämmelsen placeras bland de särskilda bestämmelserna om borgarråd i Stockholm.

Utredningen föreslår att kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet genom en uttrycklig regel ges rätt att tillkalla tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen eller utomstående sakkunnig för att meddela de upplysningar som behövs. Syftet med regeln är att tillgodose behovet av beslutsunderlag i de olika ärendena. De personer som kommer i fråga är tjänstemän som är föredragande i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet samt utomstående experter. För att tillgodose syftet räcker det enligt utredningen med att yttranderätten begränsas till att omfatta sakupplysningar med anledning av de frågor som ledamöterna ställer. Utredningen framhåller att utomstående sakkunniga inte bör kunna tillerkännas annan yttranderätt än rätt att lämna upplysningar på frågor som ställs.

Utredningen framhåller att beslut att tillkalla tjänstemän och sakkunniga kan fattas med enkel majoritet. Om någon inställer sig vid sammanträde utan att vara kallad, fordras enligt utredningen enhälligt beslut i styrelsen för att han skall kunna medges närvaro- och yttranderätt. Det kan enligt utredningen av praktiska skäl vara lämpligt att rätten att tillkalla tjänsteman eller sakkunnig delegeras till ordföranden i styrelsen.

Remissyttrandena

Stockholms kommun avstyrker utredningens förslag att särregeln att en tredjedel av ledamöterna i Stockholms kommunstyrelse kan påkalla sammanträde med styrelsen skall tas bort. Det torde enligt kommunen vara

värdefullt för en politisk minoritet att i vissa fall ha rätt att påkalla sammanträde med styrelsen. Hänsyn till minoritetsintressena bör vara avgörande i denna fråga, liksom när det gäller minoritetsbordläggning i kommunfullmäktige. Kommunen anser att regeln om att en tredjedel av ledamöterna kan påkalla sammanträde med kommunstyrelsen bör tas in i den nya kommunallagen i stället för den hälftenregel som utredningen föreslår. Samma uppfattning har *Svenska kommunförbundet*.

Utredningens förslag om rätt för styrelsen att tillkalla tjänsteman eller särskild sakkunnig för att lämna upplysningar har föranlett ganska många kommentarer. Ett mindre antal remissinstanser tillstyrker förslaget utan närmare motivering.

Uppsala kommun föreslår att tjänsteman som har tillkallats för att meddela upplysningar även skall ha rätt att delta i överläggningarna. *Falköpings* och *Skara kommuner* anser att tjänsteman som är sekreterare i nämnd eller chef för förvaltningsenhet hos nämnd bör ha yttranderätt och rätt att få sin mening antecknad till protokollet. *Skaraborgs läns landstingskommun* påpekar att det inte framgår av vad utredningen anför om bestämmelsen om rätt att tillkalla tjänstemän avser endast tjänsteman som är underställd annan nämnd än den kallande nämnden eller om även nämndens egna tjänstemän skall kallas särskilt. Landstingskommunen ställer sig tveksam till att bestämmelser införs som innebär att föredragande tjänsteman skall i förväg formellt kallas till sammanträden med den egna nämnden. *Vänersborgs kommun* framhåller att reglementen och instruktioner i flertalet kommuner f. n. torde medge närvarande tjänsteman rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. Kommunen förklarar vidare att en föredragande tjänsteman lär kunna bli ansvarig för medverkan till vårdslös myndighetsutövning. Kommunen föreslår en regel om att tjänsteman som är närvarande vid sammanträde får delta i överläggningarna i frågor som berör hans verksamhetsområde men inte i besluten. *Värnamo kommun* anser att en särskild bestämmelse om kontorschefs närvaro vid nämndsammanträde bör tas in i lagen. Kontorschef bör enligt kommunen ha rätt att närvara vid sammanträde med den nämnd under vilken han lyder, rätt att delta i överläggningarna i ärende inom sitt verksamhetsområde samt rätt att få särskild mening antecknad till protokollet. *Stockholms kommun* finner det självklart att nämnderna, med hänsyn till förvaltningschefs ställning som ansvarig inför nämnden för förvaltningskontorens uppgifter och förslag, kommer att tillämpa reglerna om rätt att tillkalla tjänsteman så, att förvaltningschef alltid tillerkänns rätt att närvara när förslag som rör hans förvaltningsområde skall behandlas i nämnden. Om tjänsteman har skyldighet att när han har kallats till sammanträde även delta i överläggningarna och delge nämnden alla upplysningar som är betydelsefulla för ärendet, blir ärendena enligt *Eskilstuna kommun* allsidigare belysta och kan brister i beslutsunderlaget upptäckas. *Mullsjö kommun* anser det vara helt orimligt att tjänstemän som är föredragande i kommunstyrelsen skall få yttra sig endast om ledamot begär sakupplysning och

att styrelsen i varje särskilt fall skall besluta att han skall få yttra sig. Enligt *Växjö* och *Älmhults kommuner* innebär bestämmelsen om att styrelsen får tillkalla tjänstemän och särskilda sakkunniga bl. a. att de kommunala förvaltningschefernas ställning helt förändras. Förvaltningschefens skyldighet att säga sin mening i ärende som rör hans verksamhetsområde och att få avvikande mening antecknad till protokollet försvinner. Kommunerna anser att kommunfullmäktige bör ha rätt att i reglemente för styrelsen eller nämnd föreskriva att förvaltningschef i ärende som hör till hans verksamhetsområde får delta i överläggningen och låta anteckna sin mening till protokollet. *Länsstyrelsen i Gotlands län* finner det naturligt att den som tillkallas som sakkunnig också bereds tillfälle att delta i överläggning på sådant sätt att hans kunskaper tillförs beslutsunderlaget oberoende av om han blir direkt tillfrågad.

Föredraganden

I första stycket föreskrivs att styrelsen bestämmer tid och plats för sina sammanträden samt att sammanträde även skall hållas när minst en tredjedel av ledamöterna begär det eller ordföranden finner att det behövs. Jag delar alltså Stockholms kommuns och Svenska kommunförbundets uppfattning att det bör vara möjligt för en minoritet att påkalla sammanträde med kommunstyrelsen. Samma minoritetsskydd som enligt den föreslagna bestämmelsen gäller enligt 14 § i fråga om rätt att påkalla sammanträde med fullmäktige.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.3) har jag förordat en bestämmelse om rätt för kommunfullmäktige och landsting att föreskriva närvaro- och yttranderätt för förtroendeman vid sammanträde med nämnd i vilken han inte är ledamot eller suppleant. Denna regel avses gälla inte bara kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet utan även alla andra nämnder. Jag föreslår att den placeras i 50 §. Bestämmelsen innebär bl. a. att kommunfullmäktige och landsting med bindande verkan för nämnd kan besluta att förtroendeman skall ha närvaro- och yttranderätt i nämnden. Jag räknar med att sådan närvaro- och yttranderätt kommer att beslutas i ganska få fall. Det kan därför tänkas uppkomma situationer när kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd i en viss fråga behöver upplysningar från en förtroendeman som inte omfattas av beslut enligt 50 §. I sådana fall bör nämnden själv ha rätt att med enkel majoritet besluta att förtroendemannen skall tillkallas. En sådan rätt får kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet genom vad som föreskrivs i andra stycket i förevarande paragraf. Närvarorätten för den som har kallats kan naturligtvis begränsas till visst eller vissa ärenden.

I andra stycket finns också bestämmelser om rätt att tillkalla tjänstemän och särskilda sakkunniga. Utredningens förslag har på denna punkt föranlett

kritik under remissbehandlingen. Remissinstanserna synes i allmänhet inte ha något att invända mot grundtanken att kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet själva med enkel majoritet skall få besluta om vilka tjänstemän och andra sakkunniga som skall vara närvarande vid sammanträdena. De menar däremot att tjänstemännen och i synnerhet förvaltningscheferna bör ges en något bättre ställning vid sammanträdena än vad de anser följa av utredningens förslag.

Enligt min mening bör det i första hand ankomma på styrelsen att bestämma vilka kommunala tjänstemän och andra sakkunniga som skall närvara vid sammanträdena och i vilken utsträckning yttranderätt skall medges. Jag anser således att det inte finns anledning att i lagen föreskriva en ovillkorlig närvaro- och yttranderätt för någon kategori av tjänstemän. I varje kommun och landstingskommun utvecklas ett visst mönster för förvaltningschefens och de föredragande tjänstemännens deltagande i nämndarbetet. Detta bygger på förtroende mellan förtroendevalda och tjänstemän. Det kan finnas flera lämpliga lösningar på frågan om tjänstemännens medverkan. Jag tror i detta fall inte på en standardlösning genom tvingande lagstiftning. De kommunala och landstingskommunala nämnderna har förutsättningar att själva avgöra vilken sakkunskap de behöver anlita och när tjänstemän och andra sakkunniga skall få närvara och yttra sig vid sammanträdena. Den ordning i fråga om förvaltningschefs och föredragandes närvaro- och yttranderätt som hittills utan lagstöd har tillämpats i kommunstyrelser och förvaltningsutskott torde ha fungerat bra.

I kategorin tjänstemän hos den egna kommunen eller landstingskommunen ingår dels kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets egna tjänstemän, dels tjänstemän som lyder under andra organ inom kommunens eller landstingskommunens förvaltning. Till gruppen särskilda sakkunniga hör bl. a. statliga tjänstemän, t. ex. hos länsstyrelsen, och experter i enskild tjänst. Att i lagen ange vem som skall anses som sakkunnig och får tillkallas med stöd av denna paragraf är knappast möjligt. Detta avgörande måste träffas av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet i det enskilda fallet. Det är emellertid inte meningen att vem som helst skall kunna inkallas som sakkunnig. Den som anlitas som sakkunnig får i regel förutsättas inta en opartisk ställning i ärendet. Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet kan inte med stöd av denna paragraf besluta att ge närvarorätt åt företrädare för de anställda eller andra utpräglade intresserepresentanter.

Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet bör ha rätt att själva avgöra om tjänsteman skall ha permanent närvaro- och yttranderätt eller endast kallas till ett visst sammanträde. Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall också kunna besluta att tjänsteman eller sakkunnig skall kallas att närvara endast vid behandlingen av visst eller vissa ärenden på dagordningen. Jag anser att det saknas anledning att i lagen göra någon skillnad mellan olika kategorier av tjänstemän och sakkunniga. Det finns naturligtvis skäl att ge kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets förvaltningschef

och föredragande tjänstemän en annan ställning än tjänstemän som lyder under andra nämnder och statliga experter. Det kan vara naturligt att förvaltningschefen och föredragandena ges en permanent rätt att närvara och yttra sig vid sammanträdena. Dessa tjänstemän skall ju alltid stå till förfogande med upplysningar och sakkunskap för att ge kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet bästa möjliga beslutsunderlag. I fråga om andra tjänstemän och sakkunniga torde styrelsen i allmänhet få ta ställning till frågan om närvarorätt och yttranderätt från sammanträde till sammanträde och från ärende till ärende.

Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet bör själva få avgöra hur besluten om närvaro- och yttranderätt skall fattas. Det kan t. ex. ske i reglemente eller instruktion för tjänsten i fråga eller genom att ledamöterna lämnar tjänstemannen ett tyst medgivande att närvara och yttra sig. Beslut att tillkalla förtroendeman, tjänsteman eller särskild sakkunnig fattas av styrelsen med enkel majoritet. Eftersom behovet av att förtroendeman, tjänsteman eller särskild sakkunnig är närvarande ofta måste avgöras från fall till fall inför sammanträdena och avgörandet i allmänhet har karaktär av rutinbeslut, bör beslut om tillkallande kunna fattas av ordföranden med stöd av delegation enligt 47 §.

Rätt för utomstående förtroendeman, tjänsteman eller särskild sakkunnig att få egen mening antecknad i protokollet bör enligt min mening inte föreskrivas i lagen. Jag har inte heller föreslagit någon uttrycklig bestämmelse om möjlighet för styrelsen att medge sådan rätt. Rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet bör i princip endast den ha som har rätt att delta i beslutet. Tjänsteman som är föredragande eller annars närvarande vid styrelsens sammanträden har liksom utomstående förtroendeman eller sakkunnig inget direkt ansvar för beslutet. Tjänstemannen har goda möjligheter att få sin inställning dokumenterad i handlingarna i ärendet, även om han inte har fått anteckna skiljaktig mening till protokollet.

Kommunstyrelsen får enligt bestämmelsen i andra stycket tillkalla dels förtroendemän och tjänstemän från den egna kommunen, dels särskilda sakkunniga. Förvaltningsutskottet får tillkalla dels förtroendemän och tjänstemän hos den egna landstingskommunen, dels särskilda sakkunniga. Till gruppen särskilda sakkunniga hör för kommunstyrelsens del bl. a. tjänstemän från landstingskommunen och för förvaltningsutskottets del bl. a. kommunala tjänstemän. Bestämmelsen ger kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet ett bemyndigande att tillkalla förtroendemän, tjänstemän och andra sakkunniga. Den reglerar däremot inte frågan om dessas skyldighet att infinna sig vid sammanträde till vilket de har blivit kallade.

Syftet med att kalla utomstående förtroendeman, tjänsteman eller annan sakkunnig till sammanträde är i regel att den som kallas skall lämna upplysningar i ärende som kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet skall avgöra. Om den tillkallade därutöver skall få rätt att delta i överläggningarna, bestäms av styrelsen. Med hänsyn till att detta kan tänkas bli aktuellt ganska

ofta har bestämmelsen i denna del utformats något annorlunda än föreskriften i 19 § sista stycket.

43 §

I denna paragraf behandlas suppleants tjänstgöring i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Paragrafen motsvarar i huvudsak 36 § KL, 38 § KLS och 47 § LL.

Gällande rätt

I 36 § KL regleras bl. a. hur suppleanter i kommunstyrelsen inkallas vid förfall för ledamot. Enligt paragrafen bör suppleanterna kallas till tjänstgöring i den ordning som har bestämts vid valet, i den mån det behövs till följd av hinder för ledamot eller vid ledighet som har uppkommit efter majoritetsvald ledamot och som ännu inte har kunnat fyllas.

Det får anses åligga kommunstyrelsens ordförande att kalla suppleant till tjänstgöring. Det är dock ovisst om bestämmelserna i 36 § KL innebär att ordföranden alltid är skyldig att kalla in suppleant. Om kommunstyrelsens beslutförhet är beroende av att suppleant kallas in, torde ordföranden dock vara skyldig att göra detta. Turordningen mellan suppleanterna bestäms av reglerna i 8 § lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m., om suppleanterna har utsetts proportionellt, och av fullmäktiges särskilda beslut enligt 31 § andra stycket, om suppleanterna har utsetts genom majoritetsval. Dessa bestämmelser och rättspraxis i anslutning till dem innebär i princip att suppleanter från det parti som ledamoten tillhör har företräde till tjänstgöring framför suppleanter från annat parti. De senare är dock i princip behöriga att tjänstgöra för ledamot från annat parti och det finns inget hinder mot att de kallas in, när suppleant från ledamotens parti inte finns tillgänglig. Detta kan i vissa fall leda till att majoritetsförhållandena i kommunstyrelsen kastas om.

När det gäller suppleants tjänstgöringsrätt vid konkurrens mellan suppleanter är den turordning som fullmäktige har beslutat resp. den ordning som anges i 8 § lagen om proportionellt valsätt avgörande. Att i detalj ange vem som har förtur i olika situationer är knappast möjligt. I praktiken lär vidare ledamot alltid ges företräde framför suppleant. Ledamot och suppleant eller flera suppleanter brukar tillåtas att tjänstgöra växelvis, åtminstone när objektiva skäl, t. ex. jäv, talar för det. Reglerna i 14 a § KL för fullmäktigsuppleanternas tjänstgöring är inte tillämpliga på nämndsuppleanterna.

Kallelseförfarandet regleras inte i KL. Suppleant skall dock enligt 36 § andra stycket KL alltid underrättas om tid för kommunstyrelsens sammanträden. Formerna för anmälan om hinder att delta i sammanträde och inkallande av suppleant kan regleras av fullmäktige i reglemente eller genom

särskilt beslut av styrelsen.

Tjänstgörande suppleant har ledamots ställning på sammanträde med kommunstyrelsen. Suppleant som inte tjänstgör har enligt 36 § andra stycket KL rätt att närvara vid sammanträde. Sådan suppleant har inte yttranderätt men styrelsen eller fullmäktige kan medge att han yttrar sig. I praktiken fattas ofta inget formellt beslut att ge suppleanter yttranderätt. Suppleant som begär ordet får yttra sig, om inte ledamot uttryckligen motsätter sig detta. Suppleants närvaro- och yttranderätt ger inte rätt att med anhängighetsverkan framställa yrkande eller förslag och inte heller rätt att få särskild mening antecknad till protokollet. Hinder torde dock inte möta mot att fullmäktige i reglemente eller styrelsen själv i beslut ger suppleant rätt att låta anteckna särmening till protokollet. Reservationsrätt kan endast den ha som deltar i beslutet, dvs. ledamot och tjänstgörande suppleant.

I fråga om suppleanterna i kommunstyrelsen i Stockholms kommun föreligger den avvikelsen från 36 § KL att det i 38 § KLS inte finns någon bestämmelse om närvarorätt för suppleant som inte tjänstgör.

För suppleanter i förvaltningsutskottet finns i 47 § LL en regel som stämmer överens med 36 § KL.

Kommunallagsutredningen

Kommunallagsutredningen erinrar om demokratiutredningens förslag att de regler som föreslås om suppleants tjänstgöring i fullmäktige och landsting också skall gälla för suppleant i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Kommunallagsutredningen föreslår en föreskrift om att bestämmelserna om inkallande av suppleant och suppleants tjänstgöringsrätt i kommunfullmäktige och landstinget skall gälla i tillämpliga delar beträffande suppleant i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

Av en sådan föreskrift följer enligt utredningen att suppleant skall kallas in vid förfall för ordinarie ledamot eller kallad suppleant, vare sig hindret uppkommer före sammanträdet eller under pågående sammanträde. Utredningen betonar dock att innebörden inte är den att underlåtenhet att kalla in suppleant skall medföra att beslut som fattas på sammanträdet skall anses inte ha tillkommit i laga ordning. Utredningen framhåller att sammanträdesordningen i nämnderna inte helt stämmer överens med sammanträdesordningen i kommunfullmäktige och landstinget. Lika sträng formbundenhet är enligt utredningen inte nödvändig på sammanträden med nämnderna som på sammanträden med de beslutande församlingarna.

Kommunfullmäktige och landstinget har, påpekar utredningen, frihet att komplettera lagbestämmelserna genom föreskrifter i reglemente o. d. Icke önskad partiväxling när suppleant kallas in kan enligt utredningen undvikas, om kommunfullmäktige och landstinget i detalj reglerar inkallelseordningen för suppleanterna.

Utredningen föreslår vidare en föreskrift om närvarorätt för suppleant som inte tjänstgör vid sammanträdet. Något undantag görs därvid inte för kommunstyrelsen i Stockholms kommun.

Remissyttrandena

Jönköpings kommun framhåller att yttranderätten för suppleanter som inte tjänstgör är så betydelsefull och så förankrad i kommunal praxis att det bör övervägas att skriva in den i lagen. *Falköpings* och *Hudiksvalls kommuner* anser att suppleanternas yttranderätt bör lagfästas. *Danderyds kommun* föreslår att suppleanter som inte tjänstgör skall kunna lämna upplysningar m. m. men inte ha förslagsrätt. Enligt *Eksjö kommun* bör fullmäktige ges rätt att, för att partiväxling skall kunna undvikas, föreskriva att suppleant får träda in endast för viss eller vissa ledamöter. *Stockholms kommun* har inget att invända mot att suppleanterna får närvarorätt vid sammanträde med kommunstyrelsen i Stockholm.

Föredraganden

Första stycket i förevarande paragraf stämmer i sak överens med utredningens förslag. Hänvisningen till bestämmelserna i 16 § om suppleanter i fullmäktige innebär att suppleant skall kallas in när ordinarie ledamot är hindrad att inställa sig till sammanträde eller att vidare delta i sammanträde. Enligt en särskilt föreskrift skall samma regler tillämpas när vakans inte har hunnit fyllas efter ledamot som har utsetts vid majoritetsval. När ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår, träder enligt 40 § suppleant omedelbart in som ledamot. Vid sammanträde skall suppleanterna träda in i den ordning som har bestämts vid valet, dvs. den ordning som har bestämts enligt 8 § lagen om proportionellt valsätt eller som kommunfullmäktige resp. landstinget har bestämt enligt 37 §. I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.4.1) har några särskilda föreskrifter som syftar till att undanröja risken för partiväxling inte tagits in i paragrafen. I fråga om suppleants tjänstgöringsrätt hänvisar jag till vad jag har anfört i specialmotiveringen till 16 §. Jag delar dock utredningens uppfattning att en viss lättnad i formkraven bör kunna godtas såvitt gäller suppleanternas tjänstgöring i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet liksom i fråga om övriga nämnder. Att de särskilda bestämmelserna i 16 § fjärde stycket om suppleants tjänstgöring i kommunfullmäktige inte är tillämpliga i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet ligger i sakens natur.

Suppleanterna har enligt andra stycket, som stämmer överens med reglerna i KL och LL, rätt att närvara vid sammanträdena och skall alltid underrättas om tid och plats för sammanträde. Någon föreskrift om yttranderätt för suppleant som är närvarande men inte tjänstgör har inte tagits in i paragrafen. Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.4.1) uttalat att kommunerna och landstingskommunerna själva bör få avgöra om supp-

leanterna skall ha yttranderätt även när de inte tjänstgör. Enligt gällande rätt kan kommunfullmäktige och landstinget i reglemente föreskriva yttranderätt för suppleanter i kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och övriga nämnder. Om denna möjlighet inte har utnyttjats, får nämnden avgöra frågan. Detta anser jag vara en rimlig ordning. Någon bestämmelse om suppleanternas yttranderätt behövs mot denna bakgrund inte. Detsamma gäller suppleanternas rätt att få särskild mening antecknad i protokollet.

Föreskrifterna i andra stycket har gjorts tillämpliga också på kommunstyrelsen i Stockholms kommun.

44 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om beslutförhet och jäv i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Den motsvarar 37 § KL, 39 § KLS och 48 § LL. I sak stämmer paragrafen helt överens med de nuvarande bestämmelserna. Beslutförhetskravet har formulerats på samma sätt som i bestämmelsen i 17 § om beslutförhet i kommunfullmäktige och landsting. Närvarokravet gäller således inte bara när beslut skall fattas utan också vid handläggningen i övrigt. Kommunallagsutredningen har föreslagit en särskild jävsregel för verkschefer som ersättning för det slopade valbarhetshindret. Jag har emellertid förordat att valbarhetshindret för verkschef skall stå kvar. Den särskilda jävsregeln blir därmed överflödig. Jag delar kommunallagsutredningens uppfattning att någon särskild regel för de jävssituationer som kan uppkomma vid avtalskonflikter på den kommunala arbetsmarknaden inte bör tas in i lagen.

45 §

Denna paragraf handlar om förfarandet vid fattande av beslut samt om protokoll och arkivvård hos kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Paragrafen motsvarar 38 och 39 §§ KL, 40 och 41 §§ KLS samt 49 § andra stycket och 50 § LL.

Gällande rätt

Enligt 38 § KL skall i fråga om förfarandet vid fattandet av beslut bestämmelserna om kommunfullmäktige äga motsvarande tillämpning på kommunstyrelsen. Bestämmelsen i 40 § KLS har samma innebörd men innehåller dessutom en särregel om att ordföranden, utom vid val och tillsättande av tjänst, har utslagsröst vid lika röstetal. Denna regel är nödvändig med hänsyn till den särskilda bestämmelsen i 23 § KLS om ny omröstning vid lika röstetal. För förvaltningsutskottet gäller enligt 49 § andra stycket samma regler om beslutsförfarandet som för landstinget. Dessa regler skiljer sig inte i sak från reglerna för kommunstyrelsen.

I 39 § första stycket KL hänvisas till bestämmelserna i 24 och 25 §§ KL

om kommunfullmäktige i vad avser protokollföring, protokolls innehåll och reservation. Bestämmelserna i 39 § andra stycket KL om justering av protokoll avviker i flera avseenden från reglerna för fullmäktige. Styrelsen behöver endast utse en justeringsman. Vidare saknas bestämmelser om bl. a. underskrift av protokoll.

I 41 § KLS finns en särregel om protokolls innehåll. Den innebär genom en hänvisning till 46 § 3 mom. KLS att föredragande borgarråds förslag alltid skall tas in i kommunstyrelsens protokoll, när det avviker från styrelsens beslut. Även avvikande mening av borgarrådsberedningens ordförande skall antecknas i protokollet.

I 50 § LL finns en hänvisning till 34 och 35 §§ LL, där bestämmelser finns om landstingets protokoll och om reservation. Reglerna om justering av protokoll stämmer överens med vad som gäller för kommunstyrelsen med undantag av att justeringsfristen har satts till fjorton dagar efter sammanträdet. För förvaltningsutskottets del saknas motsvarighet till kravet att justeringen av landstingets protokoll skall ges tillkänna i tidningar.

I 50 § LL föreskrivs att förvaltningsutskottets protokoll och övriga handlingar skall vårdas och förtecknas på det sätt som utskottet bestämmer. Hos kommunstyrelsen sker arkivvården enligt 40 § tredje stycket KL på ordförandens ansvar.

I 39 § KL, 41 § KLS och 50 § LL finns också bestämmelser om rätt för den som har tagit en avskrift av styrelsens protokoll att utan avgift få avskriftens riktighet bestyrkt.

Kommunallagsutredningen

Utredningen anser att bestämmelserna för kommunfullmäktige och landtinget om beslutsförfarandet, protokollföring och reservation m. m. i så stor utsträckning som möjligt bör gälla också för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Huvudparten av de olikheter som nu föreligger mellan KL, KLS och LL i fråga om dessa regler har tagits bort i utredningens förslag. Detta innebär större enhetlighet också vad gäller kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Med den lösning som utredningen har valt i fråga om ordförandens utslagsröst vid lika röstetal i kommunfullmäktige behövs enligt utredningen den särskilda regeln i 40 § KLS inte längre. Särregeln om borgarråds rätt att få sin mening antecknad i kommunstyrelsens protokoll bör enligt utredningen, liksom enligt äldre rätt, kunna regleras i instruktion eller reglemente.

Ordalydelsen i 38 § KL och dess motsvarigheter i KLS och LL ger, framhåller utredningen, vid handen att reglerna om beslutsförfarandet i den beslutande församlingen skall tillämpas fullt ut på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Utredningen anser att det inte finns någon anledning att låta kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet använda omröstningsapparat. Att detta inte är avsett framgår enligt utredningen, om uttrycket

"äga motsvarande tillämpning" byts ut mot "i tillämpliga delar". Likaså bör användningen av detta uttryck medföra att bestämmelsen om att dagen för tillkännagivande av justeringen av landstingets protokoll skall kungöras i tidning inte gäller förvaltningsutskottet.

De ändringar i förhållande till gällande rätt som i övrigt har föreslagits beträffande beslutsförfarandet och protokollföringen i kommunfullmäktige och landsting bör enligt utredningen kunna tillämpas också för kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets del. Utredningens förslag innebär bl. a. att justeringsfristen även för förvaltningsutskottet blir tio dagar. Kompletteringar i fråga om justeringsförfarandet kan, tillägger utredningen, ske genom föreskrifter i reglemente.

Utredningen föreslår att samtliga bestämmelser om att protokoll skall bestyrkas avgiftsfritt skall tas bort.

Remissyttrandena

Remissinstansernas kommentarer i anslutning till denna paragraf gäller i första hand tidsfristen för justering av protokoll och är till övervägande delen kritiska. *Jönköpings, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro* och *Gävleborgs läns landstingskommuner* anser att justeringsfristen för förvaltningsutskottet och nämnderna bör vara densamma som för landstinget, dvs. fjorton dagar, i stället för tio dagar som utredningen har föreslagit. *Hallands läns landstingskommun* påpekar att fristen f. n. är fjorton dagar. Erfarenheten har enligt landstingskommunen visat att denna tid behövs för utskrift och justering av protokoll, särskilt mot bakgrund av att justeringssammanträden som medför resor och tidsspillan vanligen undviks och ersätts med att protokollet skickas till ordföranden och justeringsmannen för underskrift. *Skaraborgs* och *Värmlands läns landstingskommuner* menar att inget hindrar att den längre justeringsfristen görs tillämplig även på kommunstyrelsen och de kommunala nämnderna. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Älvsborgs* och *Gävleborgs län* samt *Lindingö, Täby, Norrköpings, Malmö, Eslövs, Höörs, Lunds* och *Melleruds kommuner* anser också att justeringstiden bör vara fjorton dagar även för kommunstyrelsen. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* påpekar att det är en fördel om enhetlig justeringstid kan gälla för fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder. *Norrköpings kommun* hänvisar till att mängden av ärenden har ökat mycket kraftigt under senare år. *Eslövs kommun* framhåller att det ofta är mycket tidskrävande att utforma och skriva ut styrelsens protokoll. *Gislaveds* och *Alvesta kommuner* anser däremot att justeringsfristen bör vara tio dagar för såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelsen. *Bräcke kommun* föreslår att fristen i båda fallen skall vara en vecka.

Föredraganden

Enligt första stycket skall i fråga om beslutsförfarandet, protokollföring, protokollets innehåll, protokollsjustering, tillkännagivande om justering och reservation bestämmelserna för fullmäktige äga motsvarande tillämpning. Utöver ordföranden behövs dock bara en justeringsman. Enligt uttrycklig föreskrift behöver vidare tillkännagivande om justering inte införas i tidning. Något sådant uttryckligt undantag har jag inte ansett nödvändigt i fråga om användning av omröstningsapparat. I sak stämmer innehållet i första stycket till största delen överens med vad utredningen föreslår. Med hänsyn till vad remissinstanserna har anfört har emellertid bestämmelsen i 30 § om att kommunfullmäktiges och landstings protokoll skall justeras senast 14 dagar efter sammanträdesdagen gjorts tillämplig också i fråga om kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets protokoll.

Bestämmelsen i andra stycket om arkivvården har utformats efter samma grunder som regeln i 32 § om vården av kommunfullmäktiges och landstingets arkiv. Hänvisningen till denna paragraf avser både de föreskrifter som kommunfullmäktige resp. landstinget skall utfärda och de särskilda föreskrifter för Stockholms och Malmö kommuner som Kungl. Maj:t har meddelat.

I enlighet med utredningens förslag innehåller paragrafen ingen motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna om att protokollsutdrag skall bestyrkas avgiftsfritt.

46 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om när handling skall anses ha kommit in till kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet och om delgivning med kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Paragrafen motsvarar delar av 40 § KL samt 42 § KLS och 49 § första stycket LL.

Gällande rätt

I 40 § första stycket KL och 42 § första stycket KLS föreskrivs att kommunstyrelsen på lämpligt sätt skall kungöra var framställningar till styrelsen tas emot. I LL saknas motsvarighet till denna regel. Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen, som reglerar frågan när handling skall anses ha kommit in till myndighet, är enligt 40 § andra stycket KL, 42 § andra stycket KLS och 49 § första stycket LL tillämpliga i ärende hos kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. I 40 § tredje stycket KL och 42 § tredje stycket KLS finns en bestämmelse om att kommunstyrelsens skriftväxling ombesörjs av ordföranden eller under hans inseende. Högsta domstolen har i en dom år 1973 (Nytt juridiskt arkiv 1973 s. 134) ansett att denna bestämmelse inte grundar behörighet för ordföranden att utan fullmakt föra kommunens talan

i rättegång i allmän domstol. I LL finns ingen motsvarighet till bestämmelsen i KL om ordförandens ansvar för skriftväxlingen.

En särskild fråga är vem som är behörig att på kommunstyrelsens eller förvaltningsutskottets vägnar mottaga delgivning. Enligt 9 § delgivningslagen (1970:428) sker delgivning med annan juridisk person än staten genom att handlingen lämnas till någon som har rätt att företräda den juridiska personen eller, om flera är gemensamt behöriga, till någon av dem. Saknas behörig ställföreträdare men finns någon som har rätt att sammankalla dem som skall besluta i den juridiska personens angelägenheter, lämnas handlingen till denne. Delgivningslagen reglerar inte frågan om vem som är behörig ställföreträdare för olika juridiska personer. Ordföranden i kommunstyrelsen torde vara behörig att mottaga delgivning. Kommun kan också utse t. ex. kommunal tjänsteman att mottaga delgivning.

I 40 § tredje stycket KL ges ordföranden ett särskilt ansvar för kommunstyrelsens arkivvård. Motsvarighet till denna bestämmelse saknas i KLS. Enligt 50 § fjärde stycket LL bestämmer förvaltningsutskottet hur arkivvården skall skötas. Bestämmelserna om arkivvård har behandlats i specialmotiveringen till 45 §.

Kommunallagsutredningen

Utredningen anser att bestämmelserna i KL och KLS om skyldighet för kommunstyrelsen att kungöra var framställningar till styrelsen tas emot kan slopas. Sådana bestämmelser saknas för förvaltningsutskottet och det har inte inneburit någon olägenhet, framhåller utredningen. Man kan enligt utredningen räkna med att kommunmedlemmarna på annat sätt kan få information om kommunstyrelsens adress.

Utredningen föreslår däremot att hänvisningen till bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen om när handling skall anses ha kommit in tas in i den nya kommunallagen.

En allmän regel i kommunallagen om behörighet för ordföranden att företräda kommunen i alla typer av mål skulle enligt utredningen vara principiellt betänklig och få konsekvenser som skulle vara svåra att överskåda. Enligt 30 § första stycket d KL ligger det i kommunstyrelsens hand att bestämma vem som skall föra kommunens talan. Regeln om kommunstyrelsens skriftväxling bör enligt utredningen inte ha någon självständig funktion som grund för behörighet att företräda kommun i process. Utredningen anser att det inte heller finns några andra skäl att behålla regeln. Eftersom ordföranden har ansvaret för protokollföringen, är det enligt utredningen naturligt att han också svarar för utgående expeditioner från styrelsen. Någon lagregel om ansvaret för skriftväxlingen behövs därför inte i kommunallagen. Däremot är det enligt utredningen säkerligen nödvändigt att i reglemente närmare ange vem som skall underteckna styrelsens handlingar och sköta expedieringen.

I fråga om vem som är behörig att mottaga delgivning på kommunens resp. landstingskommunens vägnar kan, framhåller utredningen, en klargörande regel behövas i kommunallagen för att rättsförluster skall kunna undvikas. Huvudregeln enligt utredningens förslag är att delgivning sker med styrelsens ordförande. Även tjänsteman bör dock enligt utredningen genom reglemente, instruktion eller särskilt beslut kunna göras behörig att mottaga delgivning.

Föredraganden

I paragrafen, som har utformats i enlighet med utredningens förslag, finns dels en hänvisning till 7 § förvaltningslagen, dels en föreskrift om att delgivning sker med styrelsens ordförande eller med den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att mottaga delgivning.

47 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om reglemente och delegation. Den motsvarar 43 § KL, 48 § KLS och 52 § LL.

Gällande rätt

Reglemente för kommunstyrelsen är enligt 43 § KL inte obligatoriskt. Skyldighet att anta reglemente föreligger dock om kommunen vill centralisera medelsförvaltningen till kommunstyrelsen eller ge kommunstyrelsen delegationsrätt. Frågor som rör medelsförvaltningen har behandlats i specialmotiveringen till 36 §. Därutöver får, i den mån inte särskilda bestämmelser finns i KL, reglemente innehålla föreskrifter om hur kommunstyrelsen skall utöva sina befogenheter och fullgöra sina åligganden (43 § tredje stycket KL). I förarbetena ges flera exempel på vad ett reglemente kan innehålla. En av reglementets uppgifter är att klargöra i vilka avseenden kommunstyrelsen har behörighet och befogenhet att företräda kommunen. Reglementet kan vidare vara en arbetsordning för kommunstyrelsen och innehålla en uppräkning av kommunstyrelsens uppgifter inom såväl den kommunallagsreglerade som den specialreglerade förvaltningen. Bestämmelserna i KL om kommunstyrelsens organisation och arbetsformer är tvingande, om inte annat framgår av lagen. De kan därför inte ändras genom föreskrifter i reglemente. Svenska kommunförbundet har utarbetat normalreglementen för kommunstyrelsen. Om kommunstyrelsen avviker från vad kommunfullmäktige har föreskrivit i reglementet kan detta föranleda att det avvikande beslutat upphävs efter besvär.

I kommun med drätselnämnd är gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnden obligatoriskt (49 § KL). Bestämmelsen saknar numera betydelse, eftersom drätselnämnd finns endast i Stockholms kommun.

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun måste enligt 48 § KLS anta reglementen för kommunstyrelsen, borgarrådsberedningen och drätselnämnden. Enligt 41 § femte stycket LL är landstinget skyldigt att anta reglemente för förvaltningsutskottet. I fråga om reglementets innehåll gäller enligt 52 § fjärde stycket LL väsentligen samma regler som för kommunstyrelsen enligt 43 § tredje stycket KL. Vissa särskilda bestämmelser i 52 § LL redovisas i det följande.

Enligt 43 § KL får kommunfullmäktige i reglemente för kommunstyrelsen bestämma att styrelsen skall ha rätt att uppdra åt avdelning som består av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen att på styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden. Dessa ärendens beskaffenhet skall anges i reglementet. Enligt förarbetena till KL är delegation avsedd att användas främst i rutinärenden (prop. 1953:210 s. 120). Endast en grupp av ärenden är dock uttryckligen undantagen från delegation, nämligen framställningar och yttranden till fullmäktige. Kommunstyrelsen beslutar själv i vilken utsträckning den delegationsrätt som fullmäktige har medgett skall utnyttjas. Beslut som har fattats med stöd av delegation skall anmälas vid styrelsens nästa sammanträde. Besvärstiden räknas då från dagen för anslaget av protokollet från det styrelsesammanträde där beslutet anmäldes. Om den eller de som har fattat beslutet har fört eget protokoll och har anslagit justeringen av protokollet, löper däremot besvärstiden från den anslagsdagen. Detta gäller kommunalbesvär. I fråga om beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär räknas besvärstiden som vanligt från den dag när det delgavs med den berörda parten.

Delegationsbestämmelsen i 48 § KLS avser såväl kommunstyrelse som drätselnämnd men skiljer sig i övrigt inte i sak från bestämmelsen om delegation i 43 § KL. För förvaltningsutskottet finns en delegationsregel i 52 § tredje stycket LL. Den skiljer sig från bestämmelsen i KL därigenom att yttrande till landstinget inte uttryckligen undantas från delegation. Vidare får landstinget genom reglementet ge även avdelning av utskottet befogenhet att uppdra å annan att fatta beslut på avdelningens vägnar.

Gällande lagstiftning medger inte blandad delegation,dvs. att beslutanderätt delegeras till förtroendeman och tjänsteman gemensamt. Delegation till två eller flera tjänstemän i förening är inte heller tillåten. De organ eller personer till vilka delegation har skett kan inte genom s. k. vidaredelegation i sin tur överföra beslutanderätt till någon annan.

Landstinget får enligt 52 § första stycket LL i reglemente för förvaltningsutskottet bestämma om och i vilken omfattning förvaltningsutskottets uppgifter skall fördelas på två eller flera särskilda avdelningar av utskottet. Om utskottet skall vara uppdelat på avdelningar, kan landstinget i reglementet föreskriva att dessa avdelningar skall utses av landstinget genom särskilda val. För avdelning gäller i huvudsak samma bestämmelser om verksamhetsformerna som för förvaltningsutskottet. Även om uppdelning

på avdelningar har skett, ankommer det på det samfällda utskottet att utarbeta förslag till budget och att ha inseende över sjukvårdsstyrelsens verksamhet. Numera har endast Blekinge läns landstingskommun förvaltningsutskottet delat på självständiga avdelningar.

Kommunstyrelsen kan inte delas upp på självständiga avdelningar av det slag som enligt 52 § LL kan förekomma i förvaltningsutskottet. Det finns visserligen inget hinder mot att särskilda avdelningar inrättas för beredande och verkställande uppgifter. Enligt 43 § KL kan också beslutanderätt delegeras till en sådan avdelning. Denna har emellertid inte någon självständig beslutanderätt som härleds direkt från reglementet.

Kommunallagsutredningen

Skyldigheten att anmäla beslut som har fattats efter delegation bör enligt utredningen omfatta samtliga sådana beslut. Denna skyldighet är motiverad av den delegerande nämndens kontroll- och informationsbehov och av kommunmedlemmarnas och de direkt berördas intressen. Antalet ärenden som beslutas efter delegation är, framhåller utredningen, mycket stort. Anmälningsskyldigheten bör därför kunna fullgöras, förutom vid nästa nämndssammanträde, genom exempelvis kvartalsvisa redogörelser till nämnden. Det bör enligt utredningen ankomma på den delegerande nämnden att bestämma hur anmälningsskyldigheten skall fullgöras.

På bedömningen av anmälningsskyldighetens utformning inverkar enligt utredningen bl. a. besvärsreglerna. I de ärenden där kommunalbesvär kan komma i fråga bör enligt utredningen anmälningsskyldigheten fullgöras på samma sätt som hittills, dvs. anmälan bör ske vid nämndens nästa sammanträde. Sker sådan individuell anmälan, bör beslutet inte tas in i särskilt protokoll och anslås utan besvärstiden bör få löpa från det att nämndens protokoll blir anslaget. Beslut där förvaltningsbesvär kan anföras eller där överklagande inte kan antas vara aktuellt bör kunna redovisas kvartalsvis för nämnden. För att besluten snabbt skall vinna laga kraft bör de tas upp i särskilt protokoll som anslås. Utredningen föreslår dock inte någon obligatorisk protokollföring av beslut som har fattats med stöd av delegation.

Utredningen anser att det av lagen klart bör framgå vilka ärenden som måste tas upp av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet samfällt. Dit hör enligt utredningen framställningar eller yttranden till kommunfullmäktige eller landstinget. I fråga om yttranden till statlig myndighet uttalar utredningen att ett generellt förbud mot delegation skulle föra för långt. Utredningen påpekar att det redan nu är tillåtet att i viss omfattning delegera sådana ärenden. Utredningen konstaterar att av allmänna processuella grundsatser följer att yttrandena över besvär bör avges av den som har fattat det beslut som har överklagats. Yttranden som förvaltningsutskottet på grund av sitt ställföreträdarskap avger med anledning av besvär över landstingets beslut bör enligt utredningen också avges av utskottet samfällt.

Med tanke härpå föreslår utredningen att yttranden över besvär får avges endast av kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet samfällt.

Frågan om kommunfullmäktiges resp. landstingets beslut att delegation får ske behöver placeras i reglemente eller inte kan enligt utredningen diskuteras. Utredningen anser att det stämmer bäst överens med principen om största möjliga frihet för kommunerna och landstingskommunerna att själva bestämma sina verksamhetsformer att inte kräva föreskrift i reglemente. Delegationsrätten bör därför enligt utredningen kunna regleras antingen i reglemente eller genom särskilt beslut av kommunfullmäktige resp. landstinget.

Vad gäller frågan om rätten att bilda självständiga avdelningar inom förvaltningsutskottet framhåller utredningen att landstingskommunerna själva successivt har gått från denna organisationsmodell. Om man inte har anledning att räkna med en återgång till uppdelning av förvaltningsutskotten, bör man inte behålla en särregel som gör detta möjligt. Vad gäller kommunerna visar utvecklingen knappast att kommunstyrelsen kan behöva delas upp. Utredningen föreslår därför att någon motsvarighet till LL:s bestämmelser om självständiga avdelningar inom förvaltningsutskottet inte tas upp i den nya lagen. För att inte organisationen i Blekinge läns landstingskommun, som f. n. har delat förvaltningsutskott, skall behöva rubbas föreslår utredningen särregler i övergångsbestämmelserna.

Vid bedömningen av frågan om reglemente bör vara obligatoriskt eller inte utgår utredningen från att samma lösning skall kunna väljas för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Om möjligheten att inrätta självständiga avdelningar inom förvaltningsutskottet tas bort i enlighet med utredningens förslag, faller också det särskilda motivet för obligatoriskt reglemente för förvaltningsutskottet. I fråga om kommunerna medför KL:s krav att bestämmelser om centraliserad medelsförvaltning och delegation skall tas in i reglemente i praktiken att flertalet kommuner tvingas att anta reglementen. Med den lösning som utredningen har föreslagit beträffande centraliserad medelsförvaltning behöver frågor som rör medelsförvaltningen inte regleras i reglemente. I fråga om delegation innebär utredningens förslag valfrihet för kommunerna och landstingskommunerna på denna punkt. Eftersom bestämmelserna om drätselnämnd föreslås utgå, faller också kravet i KLS på gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och drätselnämnden. Likaledes saknas enligt utredningen anledning att behålla särregeln i KLS om obligatoriskt reglemente för borgarrådsberedningen.

Utredningen framhåller att föreskrifterna i den nya kommunallagen om kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets organisation och verksamhetsformer å andra sidan i allmänhet behöver kompletteras genom bestämmelser i reglemente. Man har anledning att räkna med att praktiskt taget samtliga kommuner och landstingskommuner kommer att behöva reglemente för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Det ligger enligt utredningen dock bäst i linje med principen om kommunernas och lands-

tingskommunerna frihet att själva gestalta sina organisations- och verksamhetsformer att de själva får avgöra formen för regleringen. Utredningen har därför stannat vid att inte föreslå någon bestämmelse om att reglemente måste antas.

Remissyttrandena

Med anledning av utredningens förslag att yttrande över besvär skall få avges endast av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet samfällt framhåller *länsstyrelsen i Älvsborgs län* att den eller de som har fattat ett överklagat delegationsbeslut även bör få yttra sig i ärendet. Länsstyrelsen hänvisar till utredningens uttalande att det följer av allmänna processuella grundsatser att yttrande över besvär bör avges av den som har fattat det beslut som har överklagats.

Flera remissinstanser uppehåller sig vid utredningens förslag angående anmälan av beslut som har fattats efter delegation. De flesta godtar förslaget men några remissinstanser gör vissa anmärkningar i fråga om anmälningsskyldighetens omfattning. *Stockholms kommun* framhåller att varje ärende skall anmälas. Den bestämmelse som utredningen föreslår kan ge upphov till missuppfattningen att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet även får bestämma i vilken omfattning delegationsbeslut skall anmälas. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Kumla kommun* delar uppfattningen att anmälningsskyldigheten bör omfatta samtliga beslut som fattas efter delegation. *Skaraborgs läns landstingskommun* anser att utredningens uttalanden inte är helt invändningsfria. Det är enligt landstingskommunens mening inte praktiskt att det vid varje beslut som har fattats med stöd av delegation skall bedömas om det finns risk för att beslutet kommer att överklagas och om beslutet således skall justeras och anslås särskilt samt anmälas individuellt. Landstingskommunen konstaterar emellertid att det måste stå den delegerande nämnden fritt att bestämma vad som skall gälla i dessa hänseenden. *Lilla Edets kommun* anser att i lagen bör anges den tid inom vilken besluten skall anmälas. *Lidingö kommun* anser att bestämmelser om delegation bör redovisas i reglemente för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet, om reglemente utfärdas.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att övervägande skäl talar för att reglemente bör vara obligatoriskt. Ett krav på reglemente skulle knappast vålla någon direkt olägenhet för kommunerna och landstingskommunerna. Länsstyrelsen framhåller att kommunmedlemmarna genom reglementet får en översiktlig redovisning av hur befogenheterna är fördelade mellan fullmäktige och styrelsen. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att vad utredningen har anfört talar för att reglemente bör vara obligatoriskt. *Skaraborgs läns landstingskommun* konstaterar att betydelsen av reglementen och instruktioner ökar genom att kommunallagen utformas som en ramlag. Landstingskommunen ifrågasätter om inte detta bör leda till att reglemente skall vara

obligatoriskt. *Södermanlands* och *Blekinge läns landstingskommuner* samt *Landstingsförbundet* anför att den regel som utredningen föreslår inte innebär någon reell ändring för landstingskommunerna, eftersom reglementen kommer att behövas även i fortsättningen i varje fall i landstingskommunerna och flertalet kommuner.

Föredraganden

Bestämmelser om centraliserad medelsförvaltning har tagits in i 36 §.

Bestämmelsen i första stycket av förevarande paragraf om reglemente för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet innebär att det inte är obligatoriskt att anta reglemente. De skäl som utredningen har åberopat har övertygat mig om att kommunerna och landstingskommunerna själva bör få avgöra i vilken form beslut om kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets verksamhetsformer skall fattas. Några remissinstanser anser att reglementet bör vara obligatoriskt. Av vad de anför framgår att det är angeläget att kommunerna och landstingskommunerna antar reglemente för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. De skäl som åberopas visar enligt min mening inte att det är nödvändigt att genom en regel i lag göra det till en skyldighet att utfärda reglemente.

I fråga om delegation hänvisar jag till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.4.2). Härutöver vill jag ta upp bl. a. några frågor som har väckts under remissbehandlingen. Delegationen skall liksom hittills ske i två led, först ett bemyndigande av kommunfullmäktige eller landstinget och därefter ett beslut av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet varigenom viss beslutanderätt uppdras åt avdelning, ledamot, suppleant eller tjänsteman. Båda leden är nödvändiga villkor för att de beslut som fattas med stöd av delegationen skall anses lagliga. Delegationsbestämmelserna behöver inte placeras i reglemente för kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet. De kan också tas in i ett särskilt beslut. Om kommunfullmäktige resp. landstinget har antagit reglemente, är det från flera synpunkter lämpligt att delegationsbestämmelserna tas in i reglementet. Det har dock överlämnats åt kommunfullmäktige resp. landstinget att avgöra om så skall ske eller om ett särskilt beslut skall vara tillräckligt.

I likhet med utredningen anser jag att i paragrafen bör anges vilka ärenden som måste avgöras av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet samfällt. Dessa är enligt andra stycket framställningar och yttranden till kommunfullmäktige resp. landstinget samt yttranden över besvär. Det senare gäller även förvaltningsutskottets yttrande med anledning av besvär över landstingets beslut. Yttrande med anledning av besvär över beslut som har fattats med stöd av delegation bör enligt min mening kunna avges antingen av styrelsen samfällt eller av den avdelning eller den person som har fattat det överklagade beslutet. Lagtexten har utformats så att det skall framgå

att lagens krav på samfällt yttrande gäller endast vid besvär över styrelsens egna beslut.

Samtliga beslut som har fattats med stöd av delegation skall som utredningen har förordat anmälas till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. För att detta klart skall framgå har tredje stycket utformats på ett sätt som något skiljer sig från utredningens förslag. Bestämmelsen i tredje stycket innebär bl. a. att det ankommer på styrelsen att bestämma hur anmälningsskyldigheten skall fullgöras. Beslut som har fattats med stöd av delegation behöver inte anmälas vid nästa sammanträde. Å andra sidan är det naturligtvis inte lämpligt att anmälningarna dröjer alltför länge. Jag anser att det inte är nödvändigt att i lagen ange någon tid inom vilken besluten skall anmälas. Förhållandena växlar från nämnd till nämnd och från beslutstyp till beslutstyp. Det är knappast möjligt att i lagen ange några allmänna riktlinjer för hur anmälningarna bör ske och i vilken utsträckning besluten bör protokollföras särskilt. Detta måste bestämmas i samband med att delegationsuppdrag meddelas. Huvudsaken är att anmälningssystemet på ett rimligt sätt tillgodoser kommunmedlemmarnas och de direkt berördas intressen och styrelsens informations- och kontrollbehov samt garanterar att delegationsbesluten, i den mån de inte överklagas, vinner laga kraft inom rimlig tid.

I fråga om möjligheten att bilda självständiga avdelningar inom förvaltningsutskottet biträder jag utredningens förslag att denna ordning skall få förekomma endast i den landstingskommun som ännu har självständiga avdelningar kvar. Bestämmelser härom har tagits in i lagen om införande av den nya kommunallagen.

48 §

I denna paragraf behandlas de kommunala och landstingskommunala nämnderna. Bestämmelserna om nämnderna har sin motsvarighet i 44 och 45 §§ KL, 49 och 51 §§ KLS samt 54 § LL.

Gällande rätt

I 44 § första stycket KL och 54 § första stycket LL erinras om att regler om utseende av nämnder för specialreglerad förvaltning kan finnas i resp. specialförfattning. Exempel på sådana specialreglerade nämnder är byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd, social centralnämnd och skolstyrelse i kommunen samt sjukvårdsstyrelse, omsorgsstyrelse och utbildningsnämnd i landstingskommunen. KL och LL innehåller inga särskilda regler om de specialreglerade nämndernas organisation och arbetsformer. Sådana bestämmelser finns i stället vanligen i resp. specialförfattning, dvs. byggnadsstadgan

(1959:612, omtryckt 1972:776), skollagen (1962:319, omtryckt 1970:1026), sjukvårdslagen (1962:242) osv. I fråga om nämndernas organisation och arbetsformer hänvisar specialförfattningarna ofta i större eller mindre utsträckning till KL:s och LL:s regler om kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

I fråga om regleringen av de specialreglerade nämnderna har KLS ett system som avviker från ordningen i KL och LL. Enligt 51 § 1 mom. KLS är, om inte specialförfattningarna innehåller andra regler, bestämmelserna i KLS om kommunstyrelsens organisation och arbetsformer med några undantag tillämpliga på de specialreglerade nämnderna.

Enligt 44 § andra stycket KL får kommun tillsätta de övriga nämnder som behövs för särskilda förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Dessa nämnders verksamhet regleras enbart av KL. Om fullmäktige inte inrättar en sådan s. k. kommunallagsreglerad (oreglerad, fakultativ, frivillig) nämnd för en viss uppgift (t. ex. gatunämnd, fastighetsnämnd, kulturnämnd) ligger denna kvar hos kommunstyrelsen. I huvudsak gäller genom hänvisningar i 45 § KL samma regler för de kommunallagsreglerade nämnderna som för kommunstyrelsen. Vissa mindre skillnader finns dock. I motsats till vad som gäller i fråga om kommunstyrelsen har fullmäktige frihet att bestämma över nämndernas sammansättning – något minsta antal ledamöter är inte föreskrivet. Inte heller är det obligatoriskt att utse suppleanter. Beträffande mandatperiodens längd och vem som skall utse ordförande i nämnden bestämmer fullmäktige också fritt. Ett enkelt beslut av fullmäktige är tillräckligt som underlag för nämnds rätt att delegera beslutanderätt. Vidare har nämnden möjlighet att till kommunstyrelsen överlämna sitt arkiv i den mån handlingarna inte behövs för det löpande arbetet.

Bestämmelserna i 51 § KLS om de kommunallagsreglerade nämnderna innebär vissa avvikelser från motsvarande regler i KL. Mandattiderna för nämnderna i Stockholm är ett år. I övrigt föreligger samma skillnader som mellan reglerna för kommunstyrelsen i KL och motsvarande regler i KLS. Härtill kommer att borgarråden enligt huvudregeln i 50 § KLS utses till ordförande i nämnderna. Till skillnad från vad som gäller för kommunstyrelsen i Stockholm men i likhet med vad som föreskrivs för kommunstyrelsen i andra kommuner får suppleant närvara vid nämndsammanträde även när han inte tjänstgör som ledamot. I fråga om arkivvården hänvisas i 52 § KLS till den särskilda arkivstadgan för Stockholm.

För landstingskommunernas del finns bestämmelserna om de kommunallagsreglerade nämnderna i 54 § LL. Skillnaderna mellan de organisatoriska reglerna för kommunallagsreglerad nämnd i landstingskommun och motsvarande regler för sådan nämnd i kommun är desamma som skillnaderna mellan reglerna för kommunstyrelsen och reglerna för förvaltningsutskottet.

Kommunallagsutredningen

Utredningen förklarar att en sammanföring av bestämmelserna om tillsättning av nämnderna och bestämmelserna om deras organisation och verksamhetsformer lagtekniskt är att föredra framför två separata paragrafer. En sådan lösning har, framhåller utredningen, redan använts i 54 § LL.

När det gäller den teknik som bör användas i lagstiftningen om de specialreglerade nämndernas organisation konstaterar utredningen att det i dag finns två modeller. Den ena modellen utgörs av KL och LL och den andra av KLS. Den första modellen innebär att specialförfattningar i fråga om nämndorganisationen hänvisar till KL eller LL. Stockholmsmodellen innebär att även de specialreglerade nämndernas organisation behandlas i KLS, medan avvikande bestämmelser ges i resp. specialförfattning. Från tolkningssynpunkt får bägge systemen enligt utredningen anses likvärdiga. I båda fallen är man tvungen att söka reglerna i två olika författningar.

Utredningen konstaterar att den teknik som används i KL och LL har fungerat utan att några kännbara olägenheter har uppstått. Vad som kan efterlysas är enligt utredningen en större enhetlighet än som hittills har uppnåtts. Utredningen framhåller att ändringar i KL automatiskt kommer att gälla för specialförfattningarna i den omfattning som författningen hänvisar till KL. Endast om ordningsföljden mellan paragraferna i KL ändras måste ändring i specielförfattningarnas hänvisningsbestämmelser ske med nuvarande system. Vill man ytterligare förenhetliga organisationsbestämmelserna, kan bägge systemen enligt utredningen i stort sägas vara likvärdiga.

Vid valet mellan alternativen anser utredningen att anledning saknas att frångå systemet i KL och LL, som har fungerat tillfredsställande. Någon förenkling kan i varje fall inte åstadkommas genom en övergång till modellen i KLS. Utredningen förklarar att enhetlighet i lagstiftningen enklast uppnås om särreglerna i KLS slopas.

De ändringar som har föreslagits i fråga om kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet bör enligt utredningen kunna tillämpas även på de kommunallagsreglerade nämnderna. Härigenom ökas enhetligheten i lagstiftningen.

Utredningen anser att kommunfullmäktiges och landstingets frihet att föreskriva annan mandattid för de kommunallagsreglerade nämnderna än den som gäller för styrelsen bör kvarstå. För s. k. institutionsstyrelser och nämnder för vissa tidsbegränsade uppgifter kan, påpekar utredningen, kortare mandattid behöva bestämmas. Utredningen anser att någon uttrycklig spärr i fråga om de kommunallagsreglerade nämndernas mandattid inte bör tas in i lagstiftningen. Friheten för fullmäktige att bestämma annan mandattid för de kommunallagsreglerade nämnderna underlättar enligt utredningen också ett förenhetligande av lagstiftningen. De kommunallagsreglerade nämnderna i Stockholm kan behålla sina ettåriga mandattider utan att detta behöver särskilt anges i lagen.

Utredningen föreslår vidare att kommunfullmäktige och landsting liksom hittills skall ha full frihet att bestämma antalet ledamöter i de kommunallagsreglerade nämnderna. Däremot blir det enligt demokratiutredningens förslag obligatoriskt att utse suppleanter även för ledamöter i de kommunallagsreglerade nämnderna. Kommunallagsutredningen påpekar att den regel som har föreslagits innebär att minst en suppleant måste utses i varje nämnd. Utredningen framhåller också att de bestämmelser om val av ordförande och vice ordförande och deras mandattid samt om ersättare för ordförande som har införts på förslag av demokratiutredningen görs tillämplig även på de kommunallagsreglerade nämnderna.

I fråga om Stockholms kommun behövs enligt utredningen särregler, om inte den nuvarande organisationen skall rubbas. Detta gäller beträffande borgarrådens uppdrag som ordförande i kommunens nämnder. Särregeln i 50 § KLS måste därför enligt utredningen i huvudsak behållas, åtminstone tills vidare, men den bör placeras bland de särskilda bestämmelserna om borgarråd. Utredningen anser att den speciella regeln om att ordföranden i borgarrådsberedningen skall vara ordförande i drätselnämnden bör flyttas till lagen om införande av den nya kommunallagen.

Vad gäller delegation i kommunallagsreglerad nämnd bör, säger utredningen, de ändringar som har föreslagits för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet kunna tillämpas. Liksom hittills bör det inte krävas att delegationsbestämmelser skall tas in i reglemente. Med den utformning som bestämmelsen om delegation i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet har fått bör det enligt utredningen räcka med att hänvisa till denna regel för de kommunallagsreglerade nämndernas del.

Remissyttrandena

Utredningens förslag om bestämmelser för de kommunallagsreglerade nämnderna har föranlett endast några få kommentarer från remissinstanserna. *Eksjö kommun* anser att mandattiden för dessa nämnder skall vara densamma som för styrelsen. Detta ger enligt kommunen större stadga åt den kommunala förvaltningen. *Uppsala kommun* anser att det av lagtexten bör framgå att antalet ledamöter i nämnd skall bestämmas till ett udda tal. *Karlstads kommun* och *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* anmärker att möjligheten för kommunallagsreglerad nämnd att själv utse ordförande och vice ordförande slopas genom utredningens förslag. *Lunds* och *Malmö kommuner* har inget att invända mot att de kommunallagsreglerade nämndernas presidier enligt lagen skall utses av fullmäktige.

Föredraganden

I likhet med utredningen anser jag att bestämmelserna om inrättande av facknämnder och om deras organisation och verksamhetsformer bör föras

samman i en paragraf. Som jag har sagt i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.7.3) bör den nya kommunallagen inte innehålla några särskilda bestämmelser om kommundelsorgan. Utredningens förslag härom har därför inte tagits upp i lagen.

Den grundläggande regleringen av de kommunala och landstingskommunala nämndernas organisation och verksamhetsformer bör ske enligt samma system som hittills har tillämpats i KL och LL. För nämnder som kommunfullmäktige och landsting tillsätter med stöd av andra stycket i denna paragraf, s. k. kommunallagsreglerade nämnder, t. ex. fastighetsnämnd, kulturnämnd och fritidsnämnd, finns regler om organisation och verksamhetsformer i tredje stycket. Dessa regler har formen av hänvisningar till bestämmelserna om kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet, vilka med några få undantag blir tillämpliga på de kommunallagsreglerade nämnderna. För nämnder som kommunfullmäktige eller landstinget enligt första stycket i denna paragraf tillsätter med stöd av specialförfattning, s. k. specialreglerade nämnder, t. ex. skolstyrelse, byggnadsnämnd, sjukvårdsstyrelse och omsorgsstyrelse, finns bestämmelser om organisation och arbetsformer inte i den nya kommunallagen utan i resp. specialförfattning, dvs. skollagen, byggnadsstadgan, sjukvårdslagen och lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. I dessa bestämmelser hänvisas emellertid i stor utsträckning till reglerna om kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Jag avser att inom kort föreslå regeringen att frågan om regleringen av de specialreglerade nämndernas organisation och verksamhetsformer tas upp i en särskild proposition till riksdagen.

I fråga om vilka bestämmelser som skall vara tillämpliga på de kommunallagsreglerade nämnderna har jag i allt väsentligt samma uppfattning som utredningen. Bestämmelserna i tredje stycket innebär att följande regler kommer att gälla i fråga om dessa nämnders organisation och arbetsformer.

Ledamöter och suppleanter i kommunallagsreglerad nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Fullmäktige får således frihet att avgöra hur många ledamöter och suppleanter som skall väljas. Det blir obligatoriskt att utse minst en suppleant. Fullmäktige skall vid valet bestämma ordningen mellan suppleanterna, om de inte väljs proportionellt (37 §). Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i kommunallagsreglerad nämnd, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse är bestämmelserna i 9 § om fullmäktige tillämpliga. Den som har uppnått 18 års ålder senast på dagen för valet till nämnden är dock valbar. Verkschef hos nämnden är inte valbar till ledamot eller suppleant i nämnden (38 §). Ledamot och suppleant i nämnden har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget (39 §). Fullmäktige har frihet att bestämma mandattid för kommunallagsreglerad nämnd. Avgår nämndledamot som har utsetts vid proportionellt val under tjänstgöringstiden, inträder suppleant i ledamotens ställe enligt den ordning som har bestämts vid valet. Avgår annan ledamot förrättas fyllnadsval (40 §). Fullmäktige utser en ord-

förande, en vice ordförande och, om fullmäktige beslutar det, en andre vice ordförande bland nämndens ledamöter (41 § första stycket). Fullmäktige bestämmer tiden för uppdraget. Om ingen av ordförandena kan närvara vid sammanträde med nämnden, skall denna utse annan ledamot att för tillfället föra ordet (41 § andra stycket). Nämnden får förordna ersättare för ordföranden, om denne under längre tid är förhindrad att fullgöra uppdraget (41 § tredje stycket). Nämnden bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Extra sammanträde skall hållas, när ordföranden anser att det behövs eller minst en tredjedel av nämndledamöterna begär det (42 § första stycket). Nämnden får kalla förtroendeman eller tjänsteman hos den egna kommunen eller den egna landstingskommunen eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med nämnden. Om nämnden medger det, får den som har kallats till sammanträde delta i nämndens överläggningar men inte i besluten (42 § andra stycket). Bestämmelserna i 16 § om suppleants tjänstgöring i fullmäktige äger motsvarande tillämpning beträffande suppleant i kommunallagsreglerad nämnd (43 § första stycket). Suppleant får närvara vid nämndens sammanträden, även om han inte tjänstgör, och skall underrättas om tid och plats för sammanträde (43 § andra stycket). Nämnd är beslutför när flera än hälften av ledamöterna är närvarande (44 § första stycket). Bestämmelserna i 18 § om jäv för ledamot i fullmäktige är tillämpliga på ledamot i nämnden och annan som handlägger ärende hos nämnden. Den som är jävig skall lämna sammanträdeslokalen (44 § andra stycket). I fråga om förfarandet vid fattande av beslut, protokollföring, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation är bestämmelserna i 27, 30 och 31 §§ om fullmäktige tillämpliga på nämnden. Nämndens protokoll får dock justeras av ordföranden och endast en justeringsman (45 § första stycket). Nämndens arkiv skall vårdas enligt de föreskrifter som avses i 32 § (45 § andra stycket). Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen om ingivande av handling är tillämpliga i ärende hos nämnden (46 § första stycket). Delgivning med nämnden sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att ta emot delgivning (46 § andra stycket). Fullmäktige får utfärda reglemente med närmare bestämmelser om nämndens verksamhet (47 § första stycket). Nämnden får med fullmäktiges medgivande delegera beslutanderätt i vissa grupper av ärenden till särskild avdelning av nämnden, till ledamot eller suppleant eller till tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen (47 § andra stycket). Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande i anledning av besvär över nämndens beslut måste dock beslutas av nämnden samfällt. Beslut som har fattats med stöd av delegation skall anmälas till nämnden (47 § tredje stycket). Nämnden bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

För Stockholms kommun gäller f. n. särskilda bestämmelser om att kommunstyrelsen utser borgarråd att vara ordförande i nämnd, om vikarie för borgarråd och om att vikarien även ersätter borgarrådet som ordförande

i nämnd. Som framgår av 52 och 53 §§ föreslår jag att dessa särregler skall gälla även i fortsättningen. På grund härav kan bestämmelserna i 41 § om ordförande, vice ordförande, tillfällig ordförande och ersättare för ordförande inte tillämpas på kommunallagsreglerad nämnd i Stockholms kommun. Ett undantag från hänvisningen till 41 § har därför i förevarande paragraf gjorts beträffande sådan nämnd. I de fall då kommunstyrelsen inte utser borgarråd till ordförande i kommunallagsreglerad nämnd kommer fullmäktige liksom hittills att få bestämma vad som skall gälla i fråga om ordförande i kommunallagsreglerad nämnd i Stockholms kommun.

49 §

I denna paragraf, vilken saknar motsvarighet i KL, KLS och LL, finns bestämmelser om gemensam personaladministration och egendomsförvaltning.

Gällande rätt

Kommunal eller landstingskommunal nämnd handlägger i allmänhet alla slags ärenden inom ett visst sakområde, som sjukvård, hälsovård eller kultur, oberoende av om det gäller förvaltning, verkställighet, beredning eller utövande av självständig beslutanderätt. Kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets verksamhet spänner över hela det kommunala resp. landstingskommunala fältet men de övriga nämndernas verksamhet är i regel begränsad till bestämda områden.

Vid sidan av den förvaltning som direkt knyter an till en nämnds uppgifter enligt lag eller reglemente fullgör nämnden ofta en rad mindre centrala åligganden, som inte är typiska för dess verksamhetsområde utan återkommer i ungefär samma form hos de flesta nämnder, vare sig de är kommunallagsreglerade eller specialreglerade. Här åsyftas i första hand personaladministration, egendomsförvaltning och medelsförvaltning.

Man har särskilt i kommunerna försökt föra över dessa uppgifter från de olika facknämnderna till ett centralt organ. Denna utveckling mot centraliserad personaladministration etc. har, i den mån den inte har haft direkt lagstöd, kunnat ske med stöd av den direktiv- och delegationsrätt som är knuten till kommunfullmäktiges och landstingets anslagsbefogenhet. Den har emellertid bromsats av kraven på att förvaltningen i ett och samma ärende inte får fördelas mellan flera nämnder och att kommunfullmäktige och landsting inte får uppdra åt en nämnd att handlägga ärenden för vilka en annan nämnd bär ansvaret (det odelade ansvarets princip). Rättsläget är inte så klart att det är möjligt att dra några säkra gränser mellan, å ena sidan, det område där kommunfullmäktige och landsting fritt avgör vilken nämnd som skall anförtros förvaltningsuppgifter av det här aktuella slaget och, å andra sidan, det område där lagstiftningen tvingar kommunen och landstingskommunen att låta resp. facknämnd handha uppgifterna. Störst har osäkerheten varit i fråga om möjligheterna att centralisera den kom-

munala personaladministrationen, i synnerhet de s. k. myndighetsfunktionerna, dvs. beslut om tjänstetillsättning, vikariat, ledighet och skiljande från tjänst m. m.

De kommunallagsreglerade nämndernas sakområden bestäms av kommunfullmäktige och landsting enligt 44 § andra stycket KL och 54 § andra stycket LL. Inom sitt område har nämnd enligt 4 § KL och 5 § LL en egen kompetens i förvaltningsfrågor. Den närmare omfattningen av denna kompetens när det gäller personaladministration och egendomsförvaltning samt fullmäktiges befogenhet att föra över dessa uppgifter från kommunallagsreglerad facknämnd till annat organ kan inte utläsas ur KL eller LL. I fråga om egendomsförvaltning får man dock viss ledning i några av bestämmelserna om kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

I 30 § KL föreskrivs att kommunstyrelsen har att förvalta kommunens egendom, i den mån inte sådan förvaltning har uppdragits åt annan nämnd. Denna bestämmelse ger fullmäktige relativt fria händer att organisera förvaltningen av den egendom (fastigheter och inventarier) som är avsedd för de kommunallagsreglerade nämndernas verksamhet efter vad som är lämpligt. Förvaltningsuppgiften kan ligga kvar hos kommunstyrelsen, uppdras åt ett särskilt organ eller anförtros åt den facknämnd i vars verksamhet egendomen används. Inget hindrar således att förvaltningen av exempelvis en biblioteksfastighet överlämnas åt fastighetsnämnden, medan kulturnämnden har hand om biblioteksverksamheten. För landstingen gäller i sak detsamma enligt 41 § LL. På motsvarande sätt kan kommunfullmäktige och landsting med stöd av regeln om egendomsförvaltningen och den direktiv- och delegationsrätt som är knuten till anslagsmakten genomföra en ganska långtgående centralisering av upphandlingen av varor och tjänster för de kommunallagsreglerade facknämndernas behov.

En viss centralisering av de kommunallagsreglerade nämndernas personaladministration är förenlig med KL och LL. I praktiskt taget alla kommuner har frågor om arbetstagarnas löne- och anställningsvillkor (detta gäller även de specialreglerade nämnderna) förts över till en särskild lönenämnd, personalnämnd e. d. eller till kommunstyrelsen. Det är däremot osäkert i vad mån uppgiften att tillsätta tjänster kan föras över till ett sådant centralt personalorgan.

De specialreglerade nämndernas uppgifter anges i resp. specialförfattning, som i allmänhet i en eller annan form föreskriver att nämnden skall utöva inseendet över den verksamhet eller handha förvaltningen av de angelägenheter som regleras i författningen. De specialreglerade nämndernas förvaltningsbefogenhet anses innebära att de också skall handha förvaltningen i fråga om den personal och den egendom som tas i anspråk för verksamheten. Möjligheten att centralisera de specialreglerade nämndernas personaladministration etc. är mindre än när det gäller de kommunallagsreglerade nämnderna. Inom det specialreglerade området finns på flera håll dels särskilda bestämmelser som understryker nämnds ansvar för en viss

förvaltningsuppgift, dels bestämmelser som ger fullmäktige befogenhet att föra över uppgift till ett centralt organ.

De sociala nämnderna har var och en att förvalta den egendom som hör till den sektor av socialvården som nämnden ansvarar för, i den mån fullmäktige inte har uppdragit förvaltningen åt kommunstyrelsen eller annan nämnd (4 § 2 mom. lagen 1954:579, om nykterhetsvård, omtryckt 1971:307, 6 § lagen, 1956:2, om socialhjälp, 3 § barnavårdslagen, 1960:97, omtryckt 1971:308, 1 § lagen, 1970:296, om social centralnämnd). Socialvårdslagstiftningen innehåller också vissa föreskrifter om tillsättning av tjänster. Det gäller 5 och 10 §§ lagen om social centralnämnd, 5 § lagen om socialhjälp, 10 § barnavårdslagen, 7 § lagen om nykterhetsvård och lagen (1953:228) om tillsättning av vissa befattningshavare inom socialvården. Dessa bestämmelser innebär bl. a. att varje nämnd själv skall tillsätta de tjänster som hör uteslutande till den nämnden och att rätten att tillsätta sådan tjänst inte kan överlämnas till kommunstyrelsen eller t. ex. personalnämnden.

Även för skolstyrelsen gäller särskilda bestämmelser om fastighetsförvaltning och personaladministration. Enligt 8 § tredje stycket skollagen (1962:319, omtryckt 1970:1026, 8 § ändrad senast 1975:159) får kommunfullmäktige föreskriva att förvaltning och verkställighet i fråga om byggnad och mark för skola som förvaltas av skolstyrelsen skall handhas av annan kommunal nämnd. Denna regel fanns tidigare i 2 kap. 4 § skolförordningen (1971:235). Den tillkom för att underlätta dels samordningen av den kommunala fastighetsförvaltningen, dels förvaltningen av skolbyggnaderna i de fall då dessa används till flera ändamål (KU 1969:30). I skolförordningen regleras bl. a. vilket organ som skall tillsätta tjänster och besluta om ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst inom skolväsendet. Dessa regler finns i 17 kap. 55 § och 18 kap. 9 § skolförordningen. År 1972 infördes ett tillägg till dessa bestämmelser av innebörd att kommunfullmäktige får bestämma att beslut om anställning etc. av annan personal än skolledare, lärare, skolläkare och skolsköterska skall meddelas av annan kommunal nämnd än skolstyrelsen. Föredragande departementschefen ansåg att kommunerna själva borde få avgöra vilket organ som skall besluta i dessa frågor (prop. 1972:14 s. 6). Tilläggsbestämmelsen är numera intagen i 8 § tredje stycket skollagen. Motsvarande regler gäller för landstingskommuns utbildningsnämnd.

Enligt 3 § brandlagen (1974:80) skall förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter handhas av brandstyrelsen. I denna förvaltningsuppgift anses ligga rätt och skyldighet att tillsätta personal inom brandförsvaret och förvalta den egendom som har anskaffats för verksamheten. Fullmäktige anses inte kunna besluta att annat kommunalt organ skall fullgöra dessa uppgifter.

För byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd saknas särskilda bestämmelser om egendomsförvaltning och personaladministration. Byggnads- och hälsovårdslagstiftningen innehåller inte ens någon allmän bestämmelse om att förvaltning och verkställighet inom ifrågavarande områden skall ombesörjas

av byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd. Det får ändå anses osäkert om fullmäktige i någon nämnvärd utsträckning kan överföra egendomsförvaltning och personaladministration, i synnerhet tjänstetillsättning, från byggnadsnämnd eller hälsovårdsnämnd till ett centralt organ. Detsamma gäller de flesta av kommunernas övriga specialreglerade nämnder.

För ledande förvaltningstjänstemän och för läkare, tandläkare och lärare finns i sjukvårds-, tandvårds- och omsorgslagstiftningen samt i folkhögskoleförordningen (1958:478) bestämmelser som lägger tillsättningsrätten hos sjukvårdsstyrelse, direktion, tandvårdsnämnd, omsorgsstyrelse och folkhögskolestyrelse. För övrig personal finns i regel inga föreskrifter om tillsättningsrätt i specialförfattningar som rör landstingskommunal verksamhet. Personal som behövs inom vårddelen av omsorgsverksamheten utgör ett undantag. Sådan personal tillsätts enligt 105 § stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omtryckt 1972:456) av omsorgsstyrelsen. Landstinget kan således inte flytta befogenheten att tillsätta dessa tjänster till annan nämnd. Sjukvårdsstyrelse, direktion, tandvårdsnämnd och omsorgsstyrelse har i resp. specialförfattning ålagts ett allmänt ansvar för förvaltningen inom sina verksamhetsområden. Detta torde i stor utsträckning hindra landstinget från att flytta personaladministration och egendomsförvaltning till annan nämnd.

Departementspromemorian

I promemorian (Ds Kn 1975:3) Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM II, Nämndorganisation, underställning m. m. framhålls att kommunallagarna syftar till att ge en grundläggande enhetlig reglering av den kommunala förvaltningens organisation och arbetsformer med iakttagande av principen att kommunerna bör ha största möjliga frihet att ordna förvaltning och verksamhet med hänsyn till skiftande lokala behov. Från denna synpunkt förefaller enligt promemorian kommunfullmäktiges befogenheter i fråga om egendomsförvaltning och personaladministration vara mera begränsade än vad som är nödvändigt.

Man har i kommunerna, påpekas i promemorian, strävat efter ökad effektivitet i nämndarbetet och ibland önskat avlasta facknämnderna förvaltningsuppgifter som inte har direkt betydelse för verksamheten på deras olika sakområden. Nämndledamöterna har därigenom i större utsträckning kunnat koncentrera sina insatser till huvuduppgifterna på det område vars förvaltning de har att svara för. Kommunerna har införts s. k. centraladministration, central byggnadskommitté, centraliserad inköpsverksamhet osv. I lagstiftning som berör den kommunala uppgiftsfördelningen kan på senare tid iakttas en motsvarande tendens att ge kommunfullmäktige ökad frihet att bestämma vilket organ som skall handlägga en viss typ av ärenden.

I promemorian konstateras att oklarhet i flera avseenden råder om kom-

munfullmäktiges möjligheter att välja lämplig organisation för egendomsförvaltning och personaladministration. Det finns inget utrymme för enhetliga lösningar. Reglerna varierar från nämnd till nämnd. Kommunfullmäktige har redan nu relativt stora möjligheter att uppdra förvaltningen av både fast och lös egendom, som används i de kommunala nämndernas verksamhet, till kommunstyrelse, fastighetsnämnd, central byggnadskommitté eller annat centralt organ. Detta gäller i synnerhet de kommunallagsreglerade nämnderna samt vissa av de specialreglerade nämnderna. Det finns enligt promemorian ingen anledning varför kommunfullmäktige inte skulle ha samma befogenhet i fråga om byggnadsnämnds, hälsovårdsnämnds och brandstyrelses samt övriga specialreglerade nämnders egendomsförvaltning. I promemorian föreslås därför att kommunfullmäktiges befogenhet utvidgas i dessa hänseenden. Detta kommer inte att få någon större betydelse för kommunal praxis men kommer att undanröja de formella hindren mot gemensam fastighetsförvaltning, inköpsverksamhet och förrådsförvaltning.

Personaladministrationen är, framhålls i promemorian, det område där de författningsmässiga hindren för kommunfullmäktige att välja organisationsform vållar de största olägenheterna för kommunerna. Kommunfullmäktige har bara begränsade möjligheter att överlåta åt ett centralt personalorgan att för alla facknämnder utöva de s. k. myndighetsfunktionerna, dvs. att besluta om tillsättning av tjänst, eller om ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst m. m. Detta gäller framför allt för de specialreglerade nämnderna men även i viss mån för de kommunallagsreglerade. I promemorian föreslås att kommunerna fritt får välja organisationsform för sin personaladministration även i den del som avser tillsättning av tjänst och andra myndighetsfunktioner. Detta bör gälla alla tjänster hos de kommunallagsreglerade nämnderna och i princip alla icke statligt reglerade tjänster hos de specialreglerade nämnderna. Starka skäl talar för att kommunerna bör få största möjliga frihet att utforma sin personaladministration på det sätt som de finner lämpligt. Härigenom blir det möjligt för kommunerna att överlämna beslutanderätten i de frågor det här gäller till ett organ med tillgång till arbetsrättslig och personaladministrativ sakkunskap. Behovet av sakkunskap i fråga om de olika förvaltningsområdena kan tillgodoses genom samråd med facknämnderna.

De föreslagna ändringarna bör enligt vad som förordas i promemorian genomföras på det sättet att en generell regel om att kommunfullmäktige och landsting får besluta om gemensam personaladministration och egendomsförvaltning tas in i den nya kommunallagen. Regeln bör gälla alla nämnder hos kommuner och landstingskommuner, kommunallagsreglerade såväl som specialreglerade, om inget annat sägs i specialförfattning. Genom en generell regel i kommunallagen undanröjs den oklarhet som hittills har rått i fråga om tillsättningen av tjänster hos de kommunallagsreglerade nämnderna. Inom den specialreglerade förvaltningen bör i första hand den inskränkningen av fullmäktiges befogenhet undanröjas som ligger i de sär-

skilda bestämmelserna om vissa specialreglerade nämnders exklusiva tillsättningsrätt. För att fullmäktige skall få den eftersträvade valfriheten, krävs dessutom att en generell bestämmelse av det slag som nyss har nämnts tas in i kommunallagen. I annat fall skulle rätten att tillsätta tjänster och förvalta egendom fortfarande ligga kvar hos facknämnderna på grund av deras uppgift enligt specialförfattningarna att utöva förvaltningen på resp. sakområde. Om däremot en generell bestämmelse tas in i den nya kommunallagen, får fullmäktige möjlighet att till styrelsen eller personalnämnd föra över tillsättningen av tjänster från alla nämnder, om inget annat uttryckligen sägs i specialförfattningarna. Bestämmelsen föreslås i promemorian få den innebörden att kommunfullmäktige och landsting, om inte annat är särskilt föreskrivet, får besluta att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller annan nämnd skall handha egendomsförvaltning som annars sköts av andra nämnder eller handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst beträffande personal som är underställd andra nämnder.

I promemorian uttalas att kommun resp. landstingskommun som för över hela personaladministrationen till ett centralt organ kan förutsättas se till att samråd sker mellan den nämnd som tillsätter en tjänst och den facknämnd till vilken tjänsten hör. Författningsföreskrifter härom torde inte behövas. Det bör kunna överlämnas åt kommunerna och landstingskommunerna att bestämma detta antingen i reglementen för ifrågavarande nämnder eller på annat sätt.

Den nya bestämmelsen föreslås i promemorian få sin plats i anslutning till bestämmelserna om specialreglerade och kommunallagsreglerade nämnder i kommunallagsutredningens förslag. I promemorian föreslås vidare vissa följdändringar i de olika specialförfattningarna. Ytterligare följdändringar föreslås i promemorian (Ds Kn 1975:6) Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM III, Övriga specialreglerade kommunala nämnder m. m. och i promemorian (Ds Kn 1975:7) Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM IV, Landstingskommunernas specialreglerade nämnder.

Remissyttrandena

Förslagen i departementspromemorian angående gemensam personaladministration och egendomsförvaltning tillstyrks av nära nog samtliga remissinstanser. Några remissinstanser vill dock på olika sätt värna om facknämndens inflytande i tjänstetillsättningsärenden. Bl. a. *socialutredningen* (S 1969:29) och *länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Kronobergs* och *Kalmar län* betonar vikten av samråd med facknämnden. *Socialstyrelsen* anser liksom *hälsovårdsstadgeutredningen* (S 1974:08) att facknämnden även i fortsättningen bör tillförsäkras ett avgörande inflytande i tjänstetillsättningsärenden. Några remissinstanser, däribland *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Göteborgs* och *Bohus län* samt *Lerums kommun* framhåller att skyldigheten att samråda

med facknämnden bör regleras i lag. Flera remissinstanser betonar att det är angeläget att förslagen genomförs och pekar på de krav som den moderna arbetsrätten ställer på arbetsgivarna. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att de ändringar som föreslås är nödvändiga, om bestämmelserna om anställningstrygghet och återanställningsrätt skall kunna tillgodoses. Länsstyrelsen avstyrker dock förslaget beträffande brandstyrelsen, som har till huvuduppgift att handlägga just personal- och utrustningsfrågor. *Kumla kommun* framhåller med instämmande av *länsstyrelsen i Örebro län* att gemensam förvaltning och administration bör kunna omfatta ytterligare funktioner, t. ex. inköp och försäkring.

Stockholms kommun anser att förslaget om gemensam personaladministration bör utredas ytterligare så att bl. a. ansvars- och revisionsfrågorna kan klarläggas. Av personalorganisationerna tillstyrker *LO* och *TCO* förslaget. *SACO/SR* avstyrker däremot och framhåller att syftet med förslaget bör kunna uppnås utan långtgående koncentration av beredningS- och beslutsfunktioner.

Föredraganden

I likhet med utredningen och nästan alla remissinstanser anser jag att en bestämmelse om rätt för kommunfullmäktige och landsting att besluta om gemensam personaladministration och egendomsförvaltning bör tas in i den enhetliga kommunallagen. Bestämmelsen har, med en ändring som jag återkommer till i det följande, utformats i enlighet med förslaget i departementspromemorian.

Syftet med bestämmelsen är att förbättra möjligheterna för kommunerna och landstingskommunerna att organisera sin egendomsförvaltning och personaladministration på det sätt som de själva anser mest ändamålsenligt. Staten har inte annat än undantagsvis någon anledning att på dessa områden föreskriva någon bestämd organisatorisk lösning för kommunerna. Kommunfullmäktige och landsting är bäst skickade att avgöra om personaladministration eller egendomsförvaltning bör överföras till en central nämnd eller om dessa uppgifter bör skötas av varje nämnd för sig. Paragrafen ger kommunfullmäktige resp. landstinget bemyndigande att bestämma vilket organ som skall handlägga personalfrågor och frågor om egendomsförvaltning. Jag vill understryka att bestämmelsen inte skall uppfattas som en rekommendation om centraliserad personaladministration och egendomsförvaltning. Bestämmelsen är endast ett uttryck för tanken att frågorna om hur personaladministration och egendomsförvaltning skall organiseras bör få lösas av kommunfullmäktige resp. landstinget.

Bestämmelserna i denna paragraf gör inte anspråk på att reglera alla detaljfrågor som uppkommer när en kommun eller en landstingskommun beslutar om handhavandet av egendomsförvaltning och personaladministration. Fullmäktige bör i dessa sammanhang se till att ansvars- och re-

visionsfrågorna klargörs och beakta vad reglerna om tystnadsplikt kan betyda för de valda lösningarna. Det är naturligtvis tänkbart att sådana faktorer eller praktiskt administrativa skäl i vissa fall lägger hinder i vägen för en överföring av en viss del av personaladministrationen eller egendomsförvaltningen från facknämnden till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller en särskild nämnd.

Beslut om överföring av personaladministration och egendomsförvaltning får enligt paragrafen fattas endast om annat inte är föreskrivet i lag eller annan författning. De allmänna bestämmelserna i specialförfattningarna om nämndernas förvaltningsbefogenheter innebär vanligen att nämnderna också skall handha förvaltningen i fråga om den personal och den egendom som tas i anspråk för verksamheten. För att bestämmelserna om personaladministration och egendomsförvaltning skall få någon nämnvärd genomslagskraft måste sådana regler i specialförfattningarna ändras så att det framgår att de inte utesluter sådana beslut av kommunfullmäktige och landsting som avses i förevarande paragraf.

I de fall då facknämndernas personaladministration eller egendomsförvaltning har överförts till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller en särskild nämnd blir det troligen ganska ofta nödvändigt att denna nämnd samråder med den facknämnd som berörs av ärendet. I synnerhet vid tillsättning av tjänster torde ett sådant behov uppkomma. Jag anser emellertid inte att skyldighet att samråda bör föreskrivas i lagen. I den mån det behövs kan kommunerna och landstingskommunerna förutsättas se till att kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller den särskilda nämnden samråder med den facknämnd i vars verksamhet den aktuella personalen eller egendomen tas i anspråk. Fullmäktige kan i reglemente föreskriva att samråd skall ske.

Möjligheten att uppdra egendomsförvaltningen åt kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller en särskild nämnd bör kunna gälla över hela fältet. Man torde inte i specialförfattning behöva förbehålla någon nämnd rätten att förvalta den egendom eller viss del därav som nämnden använder i sin verksamhet. Till egendomsförvaltningen hör vård och skötsel i vid mening av fast och lös egendom. Den omfattar också upphandling och försäkring.

Möjligheten att införa gemensam personaladministration bör omfatta alla tjänster hos de kommunallagsreglerade nämnderna och i princip alla icke statligt reglerade tjänster hos de specialreglerade nämnderna. För vissa tjänster av detta slag finns i specialförfattningarna uttryckliga bestämmelser om att de skall tillsättas av en bestämd nämnd. Det får från fall till fall avgöras om dessa bestämmelser bör upphävas så att regeln i förevarande paragraf om gemensam personaladministration blir tillämplig på tjänsten i fråga. Jag avser att inom kort föreslå regeringen att dessa frågor tas upp i en proposition till riksdagen.

Paragrafen gör det möjligt för fullmäktige att överlåta åt ett centralt per-

sonalorgan, styrelsen eller en särskild personalnämnd, att i facknämndernas ställe utöva de s.,k. myndighetsfunktionerna, dvs. att handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst. Frågor om löne- och anställningsvillkor för alla kommunalanställda samt rådgivande och samordnande uppgifter på personalområdet har redan enligt gällande rätt ansetts kunna anförtros åt ett centralt personalorgan. Den nya bestämmelsen medför därvidlag ingen ändring. Detta klargörs genom att bestämmelsen, i motsats till promemorieförslaget, anges avse inte endast de s. k. myndighetsfunktionerna utan även övriga personalfrågor.

50 §

I denna paragraf behandlas förtroendemans rätt att närvara och yttra sig vid sammanträde med nämnder i vilka han eller hon inte är ledamot eller suppleant. Bestämmelsen har ingen motsvarighet i de nuvarande kommunallagarna. Beträffande bakgrunden till bestämmelsen får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.3).

Bestämmelsen avser närvarorätt m. m. i kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och alla andra nämnder, både kommunallagsreglerade och specialreglerade. Den innebär ett bemyndigande för kommunfullmäktige resp. landstinget att föreskriva att viss förtroendeman skall ha närvarorätt, yttranderätt och rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet vid sammanträde i nämnd, där förtroendemannen varken är ledamot eller suppleant. Det är således kommunfullmäktige resp. landstinget och inte nämnden som bestämmer i dessa frågor. Fullmäktige har frihet att begränsa sitt beslut så att förtroendemannen får endast närvarorätt eller endast närvarorätt och yttranderätt.

Närvarorätt m. m. kan formellt medges var och en som är ledamot eller suppleant i kommunfullmäktige, landstinget, kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet, annan nämnd eller beredning. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen är den emellertid främst avsedd att tillämpas på heltidsengagerade förtroendemän med övergripande arbetsuppgifter som saknar ordförandeuppdrag, på minoritetsföreträdare och på ordförande i kommunstyrelse eller förvaltningsutskott som inte är heltidsengagerade. Kommunfullmäktige resp. landstinget får avgöra hur länge närvarorätten etc. skall gälla, vilken eller vilka nämnder den skall avse och om den skall begränsas till vissa ärenden eller grupper av ärenden.

Närvarorätt, yttranderätt och rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet, som har föreskrivits med stöd av denna paragraf, ger förtroendemannen en ovillkorlig rätt att närvara m. m. Om kommunfullmäktige resp. landstinget inte har utnyttjat sin befogenhet enligt paragrafen, har nämnden möjlighet att med stöd av 42 § andra stycket ge förtroendeman närvarorätt och yttranderätt hos nämnden. Kommunfullmäktige resp. landstinget kan inte med stöd av denna paragraf hindra nämnden från att tillkalla

förtroendeman enligt 42 § andra stycket.

Förevarande paragrafs syfte är framför allt att bidra till att ge den grupp av förtroendemän som bestämmelserna är avsedda för sådan ställning och sådana arbetsförutsättningar att de kan fullgöra sina uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Syftet med bestämmelsen i 42 § andra stycket är närmast att bidra till att ge nämnden ett säkert beslutsunderlag. I det förra fallet ligger tyngdpunkten på förtroendemannens intresse av att få och även lämna upplysningar. I det senare fallet gäller det nämndens intresse av att få information.

51 §

I denna paragraf finns bestämmelser om arvode och annan ersättning till ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och övriga nämnder. Paragrafen motsvarar 46 § KL, 53 § KLS och 55 § LL.

Paragrafen hänvisar, liksom de nuvarande bestämmelserna och den bestämmelse som kommunallagsutredningen föreslår, till föreskrifterna om ersättning till ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige, landsting och beredning (34 §). Beträffande innebörden av dessa bestämmelser får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2.3, 12.2.4 och 12.5.2) och specialmotiveringen till 34 §. Hänvisningen i paragrafen till särskilda föreskrifter avser bestämmelser om ersättning i specialförfattning.

I likhet med utredningen anser jag att uttrycket "utsedd ledamot", som förekommer i gällande regler, inte bör användas i den nya kommunallagen. Jag delar också utredningens uppfattning att någon motsvarighet inte behövs till den särskilda regeln i 53 § KLS om årsarvode till kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande. Sådant arvode kan, om fullmäktige bestämmer det, utgå enligt de allmänna bestämmelserna.

52 och 53 §§

Dessa paragrafer innehåller särskilda bestämmelser om borgarråd i Stockholms kommun. Paragraferna motsvarar 45, 46 och 50 §§ KLS.

I KLS har särskilda bestämmelser om borgarråden och borgarrådsberedningen placerats i kapitlet om kommunstyrelsen (44–46 och 50 §§). Härutöver finns regler om borgarrådens ställning i skilda avseenden på olika håll i lagen. I huvudsak har denna systematik behållits i den nya kommunallagen. Sådana regler om borgarråden som inte har anknytning till andra paragrafer i den nya lagen har placerats i 52 och 53 §§.

Jämfört med reglerna i KLS har bestämmelserna om borgarråden begränsats till ett minimum. Den nya lagen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen är tillämpliga endast på heltidsengagerade förtroendemän i andra kommuner än Stockholm eller i landstingskommuner. För att organisationen och arbetsformerna i Stockholms kommun inte skall rubbas i alltför hög grad måste emellertid vissa särskilda regler om borgarråden

tas in i den nya lagen. Där lagstöd inte behövs kan regler om borgarråden tas in i reglemente. Av detta skäl finns i lagen ingen motsvarighet till bl. a. regeln i 44 § KLS om borgarrådens föredragningsskyldighet i kommunstyrelsen. Denna fråga kan lika väl behandlas i reglemente.

I 52 § finns bestämmelser om val av borgarråd samt om valbarhet, mandattid och arvode. Paragrafen motsvarar i huvudsak 45 § KLS.

Nyvalda kommunfullmäktige i Stockholms kommun väljer enligt 45 § KLS vid sitt första sammanträde borgarråd för en tid av tre år. Fullmäktige bestämmer borgarrådens antal. Till borgarråd får endast utses personer med synnerlig insikt och erfarenhet i kommunala förvaltningsfrågor eller i andra allmänna värv. De allmänna valbarhetsvillkoren för kommunala förtroendeuppdrag gäller däremot inte för borgarråden. Borgarråd behöver t. ex. inte vara kyrkobokförd i Stockholms kommun. Om det begärs, skall varje borgarråd väljas särskilt. Om borgarråd avgår innan tjänstgöringstiden har gått ut, skall befattningen återbesättas. För tiden till dess nytt val har skett och vid tjänstledighet får kommunstyrelsen förordna vikarie på befattningen. Borgarråd får årsarvode och har rätt till pension efter vad fullmäktige bestämmer. Med befattningen som borgarråd får inte utan fullmäktiges medgivande förenas annan befattning i statens eller kommunens tjänst eller annat jämförligt allmänt eller enskilt uppdrag. Om skyldighet för borgarråd att avgå vid varaktigt förfall finns föreskrifter i reglemente för borgarrådsberedningen.

Liksom kommunallagsutredningen anser jag att de speciella kvalifikationskraven för borgarråd inte bör få någon motsvarighet i den nya lagen. De saknar rättslig betydelse och är att betrakta som principdeklarationer snarare än som kompetenskrav i vanlig mening. I likhet med utredningen anser jag också att samma valbarhetsvillkor bör gälla för borgarråden som för förtroendemän i övrigt. I paragrafen hänvisas därför till bestämmelserna i 9 § om valbarhet för ledamöter i fullmäktige och om verkan av att valbarheten upphör. Detta innebär, som utredningen påpekar, en skärpning så till vida att endast personer som är kyrkobokförda i Stockholms kommun blir valbara till borgarråd. Att fullmäktige bestämmer borgarrådens antal är självklart och någon bestämmelse härom har därför inte tagits in i lagen.

Jag ansluter mig till kommunallagsutredningens förslag att den uttryckliga bestämmelsen om borgarråds arvode och rätt till pension ersätts med en hänvisning till den allmänna bestämmelsen i 34 § om ersättning, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner till ledamöter i fullmäktige. Några sakliga ändringar åsyftas inte med detta. Jag är också ense med utredningen om att förbudet mot bisyssla är av sådan karaktär att det bör placeras i reglemente som antas av fullmäktige och inte i lagen. I fråga om skyldighet för borgarråd att avgå vid varaktigt förfall behövs enligt min mening ingen hänvisning i lagen till föreskrifter i reglemente för borgarrådsberedningen.

I övrigt stämmer 52 § i sak överens med 45 § KLS.

I 53 § finns vissa bestämmelser om borgarrådens uppgifter och ställning

samt om borgarrådsberedningen. Paragrafen motsvarar 46 och 50 §§ KLS.

Borgarråden är enligt 46 § KLS skyldiga att närvara vid kommunstyrelsens sammanträden, där de enligt 44 § är föredragningsskyldiga. De får delta i överläggningarna men inte i besluten. Borgarråden bildar gemensamt en borgarrådsberedning. Sedan val av borgarråd har skett, utser fullmäktige ett av borgarråden till ordförande i borgarrådsberedningen.

Ordföranden i borgarrådsberedningen skall i kommunstyrelsen föredra förslaget till utdebitering av allmän kommunalskatt samt budgetförslaget. De närmare uppgifterna för borgarrådsberedningen och ärendenas fördelning mellan borgarråden behandlas i reglemente. Föredragande borgarråds förslag skall, när det avviker från kommunstyrelsens beslut, alltid redovisas i styrelsens protokoll. När borgarrådsberedningens ordförande uttalar mening som avviker från styrelsens beslut, skall också hans mening antecknas i protokollet.

Kommunstyrelsen utser enligt 50 § KLS bland borgarråden ordförande i kommunens nämnder, om annat inte har föreskrivits i författning eller bestämts av fullmäktige. Vid val av borgarråd till ordförande skall kommunstyrelsen ta hänsyn till gällande fördelning av borgarrådens föredragningsskyldighet. Den som har blivit förordnad att i borgarråds ställe uppehålla hans tjänst utövar också hans uppdrag som ordförande i nämnd. Borgarråd tjänstgör som ordförande i nämnd till dess han avgår från borgarrådsbefattningen. Om fördelningen av borgarrådens föredragningsskyldighet förändras, får kommunstyrelsen besluta att ordförandeuppdraget skall upphöra tidigare.

I likhet med kommunallagsutredningen anser jag att bestämmelser om ordförande i borgarrådsberedningen, ordförandens uppgifter, ärendenas fördelning mellan borgarråden och deras föredragningsskyldighet samt anteckning av borgarråds avvikande förslag och mening i kommunstyrelsens protokoll inte bör tas in i den nya lagen. Sådana bestämmelser är av intern natur och kan placeras i reglemente som antas av kommunfullmäktige. I övrigt stämmer bestämmelserna i 53 § nya lagen överens med vad som föreskrivs i 46 och 50 §§ KLS.

Bestämmelsen i 46 § KLS om borgarrådens skyldighet att närvara och rätt att yttra sig vid kommunstyrelsens sammanträden har alltså förts över till den nya lagen. Den bestämmelsen kan inte anses bli helt ersatt av den nya bestämmelsen i 50 § om förtroendemans rätt att närvara och yttra sig i nämnder där han inte är ledamot eller suppleant. Den bestämmelsen innebär endast ett bemyndigande för fullmäktige att ge förtroendemän närvaro- och yttranderätt men ingen ovillkorlig närvaroskyldighet och yttranderätt. I den nya 53 § finns en regel om att fullmäktige meddelar närmare föreskrifter om borgarråden. Detta kan ske exempelvis i reglemente för borgarrådsberedningen. Sådant reglemente blir inte längre obligatoriskt. Föreskrifterna kan meddelas i andra former.

14.1.4 4 kap. Ekonomisk förvaltning

I detta kapitel finns bestämmelser om förmögenhetsskydd, täckning av medelsbehov, budgetens innehåll, budgetprocessen, anslagstäckning, fondbildning, lånerätt och räkenskapsföring. Som en allmän bakgrund till specialmotiveringen till bestämmelserna i kapitlet lämnas i det följande en översiktlig redogörelse för gällande rätt, tidigare utredningsförslag och kommunallagsutredningens förslag.

14.1.4.1 Gällande rätt

I 50–62 §§ KL finns bestämmelser om bl. a. förmögenhetsförvaltning, medelsanvisning, budget, fondbildning, lånerätt och medelsförvaltning. Dessa bestämmelser bildar tillsammans med 63–66 §§ som innehåller regler om revision ett särskilt kapitel, drätselkapitlet.

Enligt 50 § KL bör kommunens fasta och lösa egendom förvaltas så att kommunens förmögenhet inte minskas. Särskilda regler ges om anläggningstillgångar, dvs. fast egendom och lös egendom som är avsedd att innehas stadigvarande. Medel som kommun har uppburit som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång får tas i anspråk endast för att återbetala lån som kommunen har tagit upp för att förvärva tillgången eller för att anskaffa annan anläggningstillgång. I 51 § KL föreskrivs att kommuns medelsbehov skall, i den mån det inte fylls på annat sätt, täckas med allmän kommunalskatt. I 52 § KL finns den s. k. täckningsregeln. Enligt denna skall beslut om anslag också innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget. Om anslag beviljas att täckas genom utdebitering under mer än fem år, måste beslutet underställas länsstyrelsens prövning.

Enligt 53 § skall kommun varje år upprätta en utgifts- och inkomststat för det följande året. Bestämmelser ges om vad som skall tas upp på utgiftssidan resp. på inkomstsidan och om reservationsanslag. Bestämmelserna har ansetts innebära att bruttoredovisning av beräknade utgifts- och inkomstposter är avsedd, att posterna – om inte lagen medger undantag – måste falla på budgetåret, att anslagsändamålen skall vara specialdestinerade och att budgeten skall vara balanserad. Det krävs inte uttryckligen att budgeten skall delas upp i drift- och kapitalbudget. I 54 § anges bl. a. vissa tidsfrister för budgetarbetet.

Kommun får enligt 55 § avsätta medel till pensionsfond, kassaförlagsfond, allmän investeringsfond, särskild investeringsfond och skatteregleringsfond. Fond får i princip tas i anspråk endast för det ändamål för vilket den har bildats och endast till viss del av behållningen (55 och 56 §§). För att fondmedel skall få avsättas till annat ändamål än som anges i 55 § och för att fond skall få användas för annat ändamål än det avsedda krävs enligt 56 § regeringens medgivande. I 57 § finns bestämmelser om obligatorisk avsättning av medel till fond.

I 58–60 §§ KL finns bestämmelser om kommuns lånerätt. I 58 § behandlas den allmänna underställningsfria lånerätten. Denna är begränsad till beloppet. Lån får tas upp intill ett sammanlagt belopp som för kommunerna i allmänhet motsvarar en utdebitering av 5 kr. för varje skattekrona som enligt den under föregående år fastställda taxeringen belöper på kommunen. Kommun som inte tillhör landstingskommun får underställningsfritt ta upp lån intill ett sammanlagt belopp som motsvarar en utdebitering av 7 kr. för skattekrona. De lån som avses nu skall vara ställda att återbetalas inom fem år och att avbetalas årligen, om lånetiden är längre än ett år. Undantag från tidsgränserna gäller för lån som övertas vid förvärv av intecknad egendom. Beloppsgränsen omfattar däremot också inteckningslån. Bestämmelserna i 58 § om lån gäller också i fråga om borgen.

I 59 § behandlas speciella fall av underställningsfri lånerätt. Underställningsfria är lån av statsmedel som beviljas kommunen av statlig myndighet, lån för bostadsbyggnadsföretag som har godkänts för statlig belåning, lån till vatten- och avloppsanläggningar och vissa lån i samband med markpolitiskt betingade fastighetsförvärv. Närmare bestämmelser om i vilken omfattning och på vilka villkor vissa av dessa lån får tas upp finns i kungörelsen (1962:581) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån m. m.

I andra fall än som avses i 58 eller 59 § krävs enligt 60 § regeringens medgivande för att kommun skall få ta upp lån eller ingå borgen.

Det huvudsakliga syftet med lånekontrollen är att ett skydd för den kommunala förmögenheten skall åstadkommas och att statsmakterna skall få möjlighet till överblick och samordning på det ekonomiska området. Den underställningsfria lånerätten är avsedd att tillgodose kommunernas behov av rörelsekapital och av medel för finansiering av vissa investeringar.

Bestämmelser om hur pengar och värdehandlingar skall förvaras finns i 61 §. I 62 § ges regler om räkenskaper och bokslut.

Bestämmelserna i 54–66 §§ KLS och 56–66 §§ LL har i huvudsak samma innehåll som de nu redovisade reglerna i KL. Avvikande bestämmelser finns dock i både KLS och LL om budgetfrister och i LL om den underställningsfria lånerättens omfattning. Skillnaderna mellan de tre lagarna kommer att redovisas närmare i det följande.

I väsentliga hänseenden fick bestämmelserna i 50–62 §§ KL sin utformning vid 1953 års kommunallagsreform (SOU 1952:14, prop. 1953:210, KU 1953:22, rskr 1953:419).

I förarbetena uppmärksammades frågan om skyddet för den kommunala förmögenheten. Föredragande departementschefen framhöll (prop. s. 162) att man som mål för kommunernas ekonomiska politik brukade ställa upp grundsatsen att den levande generationen inte borde förslösa vad tidigare generationer hade hopbragt till de efterlevandes gagn. Han fann det värdefullt att detta mål för kommunernas ekonomiska politik blev inskrivet i kommunallagstiftningen. Det borde emellertid inte ske genom ett kategoriskt

förbud mot förmögenhetsminskning. Ett sådant förbud förutsatte ett klart och överskådligt budget- och räkenskapssystem, som tillät en avläsning av förmögenhetsförändringarna år från år. Den bokföring som förekom i landskommunerna medgav enligt departementschefen inte en sådan fortlöpande kontroll. Därtill kom att ett på budget och bokföring grundat förmögenhetsskydd knappast kunde bli fullt effektivt utan vissa allmängiltiga normer för värdesättningen av kommunens tillgångar. Att binda kommunernas handlingsfrihet i detta avseende ansåg departementschefen inte lämpligt. Mot ett absolut förbud mot förmögenhetsminskning talade också den omständigheten att situationer kunde inträffa när en bokföringsmässig nedgång i förmögenheten knappast kunde undvikas. Departementschefen underströk att regleringen inte fick ges en sådan form att kommunerna år för år måste bokföringsmässigt redovisa att förmögenheten inte hade minskats. Av detta skäl innehåller 50 § KL inte något absolut förbud mot att förmögenheten minskas utan endast en föreskrift om att egendomen bör förvaltas så att någon förmögenhetsminskning inte sker.

I fråga om budgeten uttalades i kommittébetänkandet att den borde ställas upp så att förmögenhetsändringarna tydligt kom till synes. Detta kunde enligt kommittén vinnas genom att budgeten delades in i drift- och kapitalbudget, något som var vanligt i städerna. Fastän en sådan uppställning av budgeten skulle ge en bättre överblick av kapitalhushållningen än den enklare form som var vanlig i landskommunerna, ansågs det med hänsyn till praxis i landskommunerna att man borde avstå från att införa tvingande regler i dessa hänseenden (bet. s. 278).

14.1.4.2 Tidigare utredningsförslag m. m.

Efter hand som den kommunala verksamheten har ökat har kommunernas bokförings- och budgetförhållanden utvecklats. Genom den s. k. kapitalredovisningskommittén lät dåvarande Stadsförbundet och dåvarande Landskommunernas förbund utarbeta förslag till en ny ordning för budget och räkenskaper. Kapitalredovisningskommittén avgav år 1956 betänkandet Kommunernas kapitalredovisning och år 1962 betänkandet Kommunernas budget- och räkenskaper. Betänkandet om kapitalredovisning anvisar bl. a. ett system för kapital- och resultatredovisning som står nära formerna för nyare företagsekonomisk redovisning men som har anpassats till de kommunala förhållandena. 1962 års betänkande ger en kontoplan för bokföring och budget. För denna kontoplan har industriell kostnadsredovisning utgjort förebild. De båda kommunförbunden rekommenderade sina medlemmar att följa vad som hade förordats i betänkandena. Även Landstingsförbundet har utarbetat och rekommenderat liknande riktlinjer. Rekommendationerna har vunnit en praktiskt taget fullständig efterföljd.

I betänkandet om kapitalredovisning finns anvisningar om vad som skall hänföras till den kommunala förmögenheten och om hur de kommunala tillgångarna och skulderna bör indelas. Det egna kapitalet delas upp i stam-

kapital – den del av förmögenheten som omfattas av förmögenhetsskyddet – och driftkapital. Stamkapitalet består av dels investerat stamkapital, dvs. skillnaden mellan anläggningstillgångar och långfristiga skulder, dels disponibelt stamkapital, dvs. den del av kapitalbehållningen i övrigt som är avsedd för kapitalbildande och därmed jämförliga ändamål. I betänkandet görs skillnad mellan kapitalbudget, som omfattar förhållanden som hänger samman med kapitalbildningen, och driftbudget, som redovisar driftsmässiga förhållanden. De resurser som står till buds enligt kapitalbudgeten får i princip inte användas för driftändamål. För att stamkapitalet skall behållas och förkovras skall däremot vissa överföringar ske från driftbudgeten till kapitalbudgeten. I första hand avser överföringarna avskrivningsmedel. Medel avses vidare bli överförda från driftbudgeten till kapitalbudgeten genom att en överföringspost tas upp på driftbudgetens utgiftssida med motsvarighet i en post på kapitalbudgetens inkomstsida. De överförda medlen avses ge utrymme på kapitalbudgeten för investeringar i anläggningstillgångar, amorteringar av anläggningslån och av avsättning till kapitalfonder. Den särskilda överföringsposten visar den ökning förmögenheten beräknas undergå enligt budgeten.

Kommunalrättskommittén avgav år 1965 betänkandet VI (SOU 1965:40) Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet. I betänkandet redovisades en undersökning av de problem som hänger samman med att kommunerna i inte obetydlig omfattning använder aktiebolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunala uppgifter av olika slag. Kommunalrättskommittén fann det önskvärt att tendensen att anlita privaträttsliga företagsformer dämpas något. Att kommunerna hade funnit den kommunalrättsliga formen mindre användbar berodde i betydande grad på drätselbestämmelserna i KL. Kommittén framhöll att den moderna budget- och bokföringsordningen automatiskt ger ett verksamt skydd för förmögenheten. Genom att kommunerna allmänt följde kommunförbundens rekommendationer tillgodosågs enligt kommittén KL:s krav att förmögenheten bör förvaltas så att den inte minskas. I ett system där förmögenhetskontrollen är centralt inbyggd i budgetordningen, saknar det – framhöll kommittén – självfallet intresse vilka resurser i den balanserade budgeten som tas i anspråk för olika individuella investeringar. Med en balanserad kapitalbudget kan inte heller underlåtna eller fördröjda amorteringar leda till någon minskning av förmögenheten (bet. s. 102).

Kommittén förordade en genomgripande reform av bestämmelserna om kommunernas rätt att ta upp lån. Bestämmelserna om underställning borde tas bort. Lånerättsbestämmelserna borde enligt kommittén inordnas i systematiskt uppbyggda bestämmelser om kommunernas kapitalförvaltning. Samtidigt borde de bestämmelser som syftar till ett skydd för den kommunala förmögenheten ges större stadga och ett mera tidsenligt innehåll. Det bästa skyddet för den kommunala förmögenheten låg i ett klart och överskådligt budgetsystem. Efterföljden av kommunförbundens rekommen-

dationer medförde bättre garantier för en god ekonomisk hushållning än de garantier som ett lånekontrollsystem någonsin kunde skapa. Budget- och räkenskapsordningen var emellertid bara ett hjälpmedel. Den kunde inte hindra att kommunerna kunde åsidosätta vad som borde iakttas för en god förmögenhetsförvaltning (bet. s. 117). Kommunalrättskommittén diskuterade därför om en lagreglering av några fundamentala principer för budget och finansiering kunde ha något värde. Den allmänna bestämmelsen i 50 § KL om förmögenhetsskyddet återspeglades, framhöll kommittén, inte i budgetbestämmelserna, vilka lämnade utrymme för en rätt fri finansieringsordning. Kommittén ansåg att en lagreglering av vissa grunder för finansieringen och förmögenhetsförvaltningen skulle kunna bidra till större klarhet och stadga. Bestämmelserna om lånerätten borde inordnas i denna reglering och utan föreskrifter om underställning direkt reglera vilken rätt kommunerna skulle ha i lånehänseende (bet. s. 118).

Kommunalrättskommitténs konkreta ändringsförslag var i korthet följande. Bestämmelsen om förmögenhetsskyddet preciseras med anknytning till det moderna kommunala budget- och räkenskapssystemet. Budgetbestämmelsen utformas med uppdelning på kapitalbudget och driftbudget och reglerar därjämte bl. a. frågor om avskrivningar och överföringar i övrigt från driftbudget till kapitalbudget. Lånerättsbestämmelserna inpassas i det nya budget- och räkenskapssystemet. Beloppsbegränsningar och krav på underställning tas bort. Kommunerna föreslås få rätt att ta upp lån för investeringsändamål och för att tillgodose behov av rörelsemedel. Kommun får också rätt att för fullgörande av kommunal uppgift åtaga sig borgensansvar och ansvarighet i övrigt för lån åt annan än kommunen. Fondbestämmelserna förenklas och inordnas i den enhetliga regleringen av de ekonomiska förhållandena. Underställningstvånget när det gäller att inrätta vissa fonder och ta i anspråk fondmedel upphävs. I anslutning till uppdelningen mellan kapitalfonder och driftfonder meddelas förbud att använda fonderade kapitalmedel för driftändamål. Skyldigheten att till kapitalfonder avsätta försäljnings- och försäkringsmedel kvarstår.

Kommunalrättskommitténs förslag fick ett positivt mottagande av remissinstanserna. Förslaget att underställningsskyldigheten i låne- och borgensärenden skulle slopas tillstyrktes eller lämnades utan erinran av de flesta remissinstanserna. En inte obetydlig minoritet, bl. a. ett antal länsstyrelser, ställde sig emellertid tveksamma eller avvisande till detta förslag.

Kommunalrättskommitténs förslag har inte föranlett lagstiftning.

I betänkandet (SOU 1968:35) Storlandstingets författning föreslogs en särskild landstingslag för Stockholms läns landstingskommun. I detta lagförslag fanns ett drätselkapitel som i vissa avseenden avvek från bestämmelserna i LL. Dessa bestämmelser bedömdes med hänsyn till modern redovisningsteknik och modernt synsätt på kommunal ekonomi som i många hänseenden föråldrade. Bestämmelserna om förmögenhetsskydd, landstingsskatt samt anslags- och medelsanvisning föreslogs bli i huvudsak utan ändringar över-

förda till den föreslagna lagen. Någon motsvarighet till bestämmelserna i 56 § LL om användning av försäkringsmedel eller vederlag för anläggningstillgångar togs däremot inte med i förslaget. Inte heller bestämmelserna om fonderingstvång i fråga om sådana medel (63 § LL) fick någon motsvarighet. Bestämmelsen i 58 § LL om underställning av beslut om anslag som kräver utdebitering under mer än fem år slopades också. Budgetavsnittet i förslaget innehöll föreskrifter om att budgeten skulle delas upp på kapitalsida och driftsida. I fråga om förfarandet vid budgetarbetet föreslogs bl. a. att budgeten skulle fastställas vid sammanträde senast den 15 november och att budgetförslaget under valår skulle behandlas av det nyvalda landstinget. Avsnittet om fonder förenklades. Underställningstvånget i fråga om vissa fondavsättningar och fonddispositioner föreslogs utgå. Bestämmelserna om fondbildning begränsades till en bestämmelse att landstingskommunen skulle få avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder samt att medel från kapitalfond inte fick användas för driftändamål.

Förslagen i betänkandet ledde inte till lagstiftning. Frågorna ansågs böra bedömas i annat sammanhang för alla landstingskommuner (prop. 1969:112 s. 90).

Budgetutredningen har i betänkandet (SOU 1973:43) Budgetreform lagt fram förslag till ändringar i fråga om statsbudgeten m. m. Utredningen framhåller bl. a. att det med hänsyn till den kommunala sektorns storlek och betydelse för samhällsekonomin är angeläget att en ökad kommunal medverkan kommer till stånd i den statliga stabiliseringspolitiken. Den kommunala finansieringen bör enligt utredningen beaktas i sin helhet för att de stabiliseringspolitiska åtgärderna skall få tillräcklig effekt. I sin diskussion om den kommunala upplåningens roll i det stabiliseringspolitiska sammanhanget framhåller utredningen att den gällande lånekontrollen inte är utformad med syfte att kunna användas som stabiliseringspolitiskt medel. Utredningen menar att frågorna om upplåningsmöjligheter och kommunal likviditet bör ägnas uppmärksamhet vid den stabiliseringspolitiska samordningen med kommunerna och föreslår att kreditpolitiska åtgärder som syftar till stabiliseringspolitisk påverkan på kommunerna övervägs av kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971:08).

14.1.4.3 Kommunallagsutredningen

Kommunallagsutredningen har anlitat Svenska kommunförbundets kommunalekonomiska avdelning för en undersökning av nutida budget- och revisionspraxis och de framtida utvecklingstendenserna. Undersökningen redovisas i en promemoria som har tagits in som bilaga till betänkandet Enhetlig kommunallag.

För den kortsiktiga ekonomiska planeringen utgör enligt promemorian kapitalredovisningskommitténs båda betänkanden alltjämt grunden. I fråga om normalkontoplanen görs i promemorian preciseringar och tillägg till ka-

pitalredovisningskommitténs förslag. Tyngdpunkten beträffande ändamålet med kapitalredovisningen har enligt promemorian förskjutits från förmögenhetsskydd till kostnadsredovisning. De principer som kapitalredovisningskommittén rekommenderade är till stora delar fortfarande tillämpliga.

Svenska kommunförbundet har enligt promemorian arbetat vidare med utformningen av anvisningar för den praktiska tillämpningen av det budget- och redovisningssystem som kapitalredovisningskommittén rekommenderade. Samtliga kommuner tillämpar huvudprinciperna i normalkontoplanen. I vissa avseenden innebär tillämpningsanvisningarna avvikelser från kapitalredovisningskommitténs förslag. I det fortlöpande utvecklingsarbetet har fråga uppkommit om hur budgeteringen skall samordnas med verksamhetsplaneringen. I promemorian anförs att det med stöd av 30 § KL kan hävdas att kommunstyrelsen har ansvaret för att ekonomisk långtidsplanering sker och samordnas med annan planering. Det vanligaste tidsperspektivet för långtidsplaneringen är fem år. Den politiska tyngdpunkten har förskjutits från årsbudget till flerårig ekonomisk planering. I detta sammanhang anförs att de nya planeringsformer som med staten som huvudman har utvecklats på olika områden som berör kommunerna har lett till ökade krav på kommunal långsiktig planering och bättre samordning av planeringen inom kommunerna.

I promemorian framhålls att planerings- och redovisningssystemen ständigt prövas om och utvecklas både i rent tekniskt hänseende och i fråga om anpassning till samhällsutvecklingen. Det vore olyckligt om lagbestämmelserna utformades så att de försvårar en anpassning till nya krav och önskemål. Lagen bör därför ge en vid ram för handlandet, inom vilken kommunerna ges stora möjligheter att utforma sina hjälpmedel för den ekonomiska förvaltningen på ett effektivt sätt.

I promemorian anförs att den utformning av drätselkapitlet med tonvikt på förmögenhetsskydd som kommunalrättskommittén föreslog innebär en tendens att lagreglera en statisk syn på kapitalredovisningen. Kommitténs förslag innebär att man avlägsnar sig från den syn som kapitalredovisningskommittén hade, nämligen att balansräkningen endast skall vara en förbindelselänk mellan olika års resultatredovisningar. Förslaget är enligt promemorian inte heller förenligt med den faktiska utvecklingen och kraven på riktig kostnadsredovisning.

Enligt promemorian innebär den omfattande skattefinansieringen av investeringarna som numera förekommer inom kommunerna att förmögenheten under alla omständigheter är skyddad. Det kan sättas i fråga om det är lämpligt att lagfästa den numera allmänt tillämpade principen med drift- och kapitalbudget. Den utveckling av kommunernas budgetsystem som har skett har varit möjlig inom ramen för de allmänt hållna lagregler som KL innehåller. Mer preciserade krav på budgetutformningen skulle enligt promemorian inte ha ändrat eller påskyndat den hittillsvarande utvecklingen. En smidig anpassning till framtida krav och önskemål under-

lättas om lagbestämmelserna även i fortsättningen får ramkaraktär.

I fråga om fondbildningen och lånerätten ansluter sig promemorian till de reformförslag som kommunalrättskommittén lade fram. Utvecklingen efter tillkomsten av kommunalrättskommitténs förslag har inte försvagat motiven för att inskränkningarna i lånerätten bör slopas.

Kommunallagsutredningen gör en översiktlig jämförelse mellan kommunalrättskommitténs förslag och synpunkterna i promemorian. Utredningen påpekar att utgångspunkten för kommunalrättskommitténs förslag närmast var den att man ville slopa lånekontrollen. För att åstadkomma motsvarande skydd för den kommunala förmögenheten som lånekontrollen ansågs innebära föreslog kommunalrättskommittén en mer detaljerad reglering i bestämmelserna om förmögenhet och budget. Kommunallagsutredningen anser att kommunalrättskommitténs förslag i sistnämnda hänseende i stort sett inte sträcker sig längre än till vad som har tillämpats i kommunal praxis efter tillkomsten av kapitalredovisningskommitténs båda betänkanden. I promemorian förordas däremot en ordning som i olika avseenden bättre tillgodoser kraven på flexibilitet.

För kommunalrättskommitténs förslag talar enligt kommunallagsutredningen främst att det innebär en kodifiering av kommunal praxis. Genom de bestämmelser som kommunalrättskommittén föreslog får man en viss fasthet och stadga i budgetbestämmelserna. Mot kommunalrättskommitténs förslag talar enligt kommunallagsutredningen behovet av flexibilitet och önskemålet att kommunallagarna skall ha karaktär av ramlag som ger kommunerna möjlighet att själva bestämma hur verksamheten i detalj skall utformas.

Kommunallagsutredningen anför att kommunalrättskommitténs förslag ligger närmast till hands om man vill slopa lånekontrollen. Med hänsyn till att utredningsuppdraget i princip är begränsat till en lagteknisk översyn av kommunallagarna anser sig kommunallagsutredningen inte kunna lägga fram något sådant förslag, fastän starka skäl talar för en sådan åtgärd och fastän nuvarande praxis i kommunerna kan sägas innebära att lånekontrollen har spelat ut sin roll. Kommunallagsutredningen förklarar sig vilja ta fasta på förslag där en likartad uppfattning förs fram i kommunalrättskommitténs betänkande, betänkandet Storlandstingets författning och kommunförbundets promemoria. I övrigt anser utredningen att övervägande skäl talar för en lösning eller de linjer som har dragits upp i betänkandet Storlandstingets författning och i promemorian. Någon anledning att föreslå särskilda bestämmelser för landstingskommunerna anser kommunallagsutredningen i princip inte föreligga.

54 §

Denna paragraf handlar om förmögenhetsförvaltning. Den motsvarar 50 § första stycket KL, 54 § första stycket KLS och 56 § första stycket LL.

Gällande rätt

Enligt 50 § första stycket KL bör kommunens fasta och lösa egendom förvaltas så att förmögenheten inte minskas. Bestämmelsen infördes genom 1953 års kommunallagsreform. Med en kommuns förmögenhet avsåg kommunallagskommittén kommunens bokförda nettoförmögenhet. Kommittén framhöll att skyddet mot förbrukning avsåg förmögenhetens nominella värde, inte dess realvärde. Enligt kommittén borde kommunerna inte åläggas att vid tillämpningen av bestämmelsen ta hänsyn till återanskaffningsvärdet. Kommittén redovisade några undantagsfall när en bokföringsmässig nedgång i förmögenheten knappast kunde undvikas men ansåg det onödigt att göra undantag för dessa situationer i lagtexten (SOU 1952:14 s. 268).

Enligt 50 § andra stycket KL får medel som kommun har uppburit som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång tas i anspråk endast för återbetalning av lån som har upptagits för förvärv av tillgången eller för anskaffning av annan anläggningstillgång. Om sådana medel inte före årets utgång har anvisats för något av de ändamål som anges i lagrummet, skall de enligt 57 § första stycket avsättas till allmän investeringsfond. I 50 § tredje stycket finns slutligen en definition av begreppet anläggningstillgång. Som sådan tillgång skall anses fast egendom samt lös egendom som är avsedd att innehas stadigvarande.

1953 års kommunallagsreform innebar en skärpning av de tidigare bestämmelserna om användning av vederlag eller försäkringsersättning för anläggningstillgång. Tidigare fick vederlag och försäkringsersättning användas till betalning av kommunens skuld i allmänhet. Kommittén befarade att denna befogenhet skulle kunna missbrukas så att en kommun t. ex. använde medel som hade flutit in som vederlag för anläggningstillgång till att bestrida de årliga kostnaderna för amortering av skulder. Kommittén föreslog därför de restriktioner som alltjämt gäller. Om bestämmelsen i undantagsfall skulle binda en kommuns handlingsfrihet alltför hårt, hade kommunen, påpekade kommittén, alltid möjlighet att enligt bestämmelserna om fondbildning hemställa om Kungl. Maj:ts medgivande att använda medlen för annat ändamål (SOU 1952:14 s. 272).

Bestämmelser som i sak motsvarar 50 § KL finns i 54 § KLS och 56 § LL.

Tidigare utredningsförslag

Kommunalrättskommittén föreslog att begreppet kommunens förmögenhet skulle definieras i 50 § KL. Till förmögenheten hänfördes kommunens investerade stamkapital, dvs. det bokförda värdet av kommunens anläggningstillgångar efter avdrag av kommunens anläggningslån. Till den skyddade förmögenheten hänfördes vidare de medel som hade blivit fonderade eller reserverade för anskaffning av anläggningstillgångar eller återbetalning

av anläggningslån (disponibelt stamkapital). Kommittén ansåg att budgetbestämmelserna borde säkerställa att vissa försäljningsmedel eller försäkringsbelopp skulle tillhöra den skyddade förmögenheten. Förslaget innehöll därför inte någon motsvarighet till nuvarande 50 § andra stycket KL. I förslagets budgetbestämmelse fanns däremot en regel om att medel som kommunen hade uppburit som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång skulle tas upp i kapitalbudgeten (SOU 1965:40 s. 118).

I betänkandet Storlandstingets författning föreslogs bestämmelser som motsvarar nuvarande 56 § LL. Reglerna i LL om vederlag eller försäkringsersättning för anläggningstillgång hade dock fått utgå. Den särskilda regeln om skydd för vederlag och försäkringsersättningar stämde enligt betänkandet inte överens med de betingelser som gällde för modern kommunalekonomi. Kravet att en återbetalning skulle avse just de lån som kunde hänföras till den särskilda anläggningstillgången var främmande i moderna redovisningssammanhang. Förmögenhetsskyddet kunde lika väl tillgodoses genom minskning av anläggningslånen sedda som en helhet. Det saknade reellt intresse hur dessa medel användes inom kapitalbudgeten (SOU 1968:35 s. 111).

Kommunallagsutredningen

I kommunförbundets promemoria framhålls att kommunernas investeringsvolym har ökat i snabb takt under det senaste decenniet. Samtidigt har kommunernas möjligheter att placera sina lån på den allmänna kreditmarknaden begränsats högst avsevärt. Detta har medfört att kommunerna i ständigt ökad utsträckning har anvisat skattemedel för direkt finansiering av investeringarna. Den mycket omfattande skattefinansieringen innebär enligt vad som anförs i promemorian att förmögenheten under alla omständigheter är skyddad. Det primära är inte förmögenheten som sådan utan hur denna i form av institutioner, anläggningar etc. utnyttjas för att ge kommunmedlemmarna en effektiv kommunal service. Det är därför knappast motiverat att precisera bestämmelsen om förmögenhetsskyddet. En modifiering i syfte att skapa en bättre anknytning till nyttobegreppet bör däremot övervägas. Under alla omständigheter bör enligt promemorian de försäljningsmedel och försäkringsersättningar som nämns i 50 § andra stycket KL få tas i anspråk för amortering av anläggningslån utan krav på särskild anknytning till den aktuella tillgången.

Beträffande önskemålet om en bättre anknytning till nyttobegreppet anför kommunallagsutredningen att detta begrepp är svårt att definiera, eftersom det inte är entydigt utan beror på politiska värderingar. Ett lagfästande av en nyttoprincip skulle inte innebära någon konkretisering och man skulle inte kunna knyta några rättsverkningar till en sådan regel. Utredningen finner därför inte anledning att föreslå någon bestämmelse med anknytning

till nyttobegreppet. Förbudet mot förmögenhetsminskning i 50 § första stycket KL har däremot, anför utredningen, återverkningar på andra regler om den ekonomiska förvaltningen och på budgetarbetet och förbudet bör därför behållas. Utredningen avvisar tanken på en närmare precisering av förmögenhetsbegreppet, eftersom en sådan precisering inte skulle fylla något praktiskt behov.

Bestämmelserna i 50 § andra stycket KL om vederlag och försäkringsersättningar är enligt utredningen överflödiga. Man har anledning räkna med att det nästan undantagslöst är mest förenligt med en god ekonomisk förvaltning att låta hela vederlaget eller försäkringssumman gå till kapitalbildande ändamål. Den definition av begreppet anläggningstillgång som nu finns i 50 § tredje stycket KL är enligt utredningens mening överflödig och bör därför utgå.

Remissyttrandena

Förslaget att den nuvarande regeln om förmögenhetsförvaltningen i 50 § första stycket KL, 54 § första stycket KLS och 56 § första stycket LL skall behållas berörs bara av ett fåtal remissinstanser. *Hallands läns landstingskommun* uttalar sig för att regeln behålls och åberopar regelns betydelse för allmänt godtagna principer i fråga om kommunal kapitalredovisning.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser däremot att den nuvarande bestämmelsen om förbud mot förmögenhetsminskning är otidsenlig. Länsstyrelsen framhåller att resurserna måste utnyttjas på ett effektivt sätt. I de små avfolkningskommunerna är det inte rimligt från finansiell synpunkt att anskaffa medel för olika slag av anläggningar som de kvarvarande invånarna inte behöver. Bestämmelsen bör enligt länsstyrelsens mening utformas med anknytning till nyttobegreppet. Detta kan åstadkommas om man lägger fast att kommuners och landstingskommuners fasta och lösa egendom skall förvaltas på ett sådant sätt att möjligheterna inte minskas att i rationella former bereda kommuninvånarna vård, tillfredställande utbildning och annan service. En sådan regel innebär att byggnader och anläggningar som behövs i verksamheten måste vidmakthållas och förnyas, medan sådana anläggningar som till följd av ändrat befolkningsunderlag eller ålderssammansättning eller liknande inte längre behövs, får skrivas ner utan att detta behöver belasta driftbudgeten. Liknande synpunkter anförs av *Partille kommun*.

Orusts kommun anför att bestämmelsen om skydd för kommunens förmögenhet kan bli verkningslös, eftersom det bara är bokföringsvärdena som skyddas och inte de verkliga värdena. *Tjörns kommun* anser att tiden är inne att mönstra ut bestämmelserna om den kommunala förmögenheten och åberopar att utvecklingen av kommunal förvaltning har medfört ett allt större behov av ökad ekonomisk rörelsefrihet för kommunerna.

Landstingsförbundet vill se förmögenhetsskyddet i ett mera långsiktigt per-

spektiv och framhåller att den nuvarande liksom den föreslagna bestämmelsen avser en tid av endast ett år. Förbundet finner för sin del att vissa inte obetydliga fördelar skulle kunna vinnas om förmögenhetsskyddet i stället avser tre år. Därigenom skulle man kunna få till stånd en totalbalansering av budgeten för successiva treårsperioder. Detta skulle innebära en större handlingsfrihet med avseende på möjligheten till förskjutningar av exempelvis avskrivningar inom perioden.

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att de nuvarande bestämmelserna om anläggningstillgångar skall slopas.

Föredraganden

I paragrafen föreskrivs i enlighet med utredningens förslag och de nuvarande reglerna i 50 § KL, 54 § KLS och 56 § LL att kommuns eller landstingskommuns fasta och lösa egendom bör förvaltas så att förmögenheten inte minskas. De nuvarande bestämmelserna om anläggningstillgångar har däremot inte fått någon motsvarighet i paragrafen.

I likhet med utredningen anser jag alltså att man bör behålla den sedan länge lagfästa regeln om att kommuns eller landstingskommuns förmögenhet bör förvaltas så att den inte minskas. Regeln får anses på ett lämpligt sätt ge uttryck för en av de principer som bör vara vägledande för en sund förmögenhetsförvaltning. Som några remissinstanser påpekar är det också angeläget att förmögenhetstillgångarna används på ett effektivt sätt. Detaljbestämmelser om hur förmögenheten bör användas är emellertid enligt min mening onödiga.

I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag vidare att de nuvarande bestämmelserna om hur en kommun eller landstingskommun får använda vederlag för en anläggningstillgång eller försäkringsersättning för sådan tillgång bör tas bort. För moderna redovisningsprinciper är det främmande att exempelvis en låneåterbetalning, som nu är fallet, skall behöva avse just de lån som kan hänföras till den särskilda anläggningstillgången. Förmögenhetsskyddet kan likaväl tillgodoses genom att lån som avser andra anläggningstillgångar minskas. Redan av den allmänna regeln om förmögenhetsskyddet följer att ifrågavarande medel i princip bör användas för kapitalbildande ändamål.

55 §

I paragrafen, vilken stämmer överens med utredningens förslag, föreskrivs att kommuns och landstingskommuns medelsbehov skall täckas med skatt, i den mån det inte fylls på annat sätt. Motsvarande bestämmelser finns i dag i 51 § KL, 55 § KLS och 57 § LL.

56 §

I paragrafen finns bestämmelser om budgetens innehåll. Paragrafen motsvarar 53 § KL, 57 § KLS och 59 § LL.

Gällande rätt

Likalydande bestämmelser om kommuns och landstingskommuns budget finns i 53 § KL, 57 § KLS och 59 § LL. I 53 § KL föreskrivs att utgifts- och inkomststat varje år skall göras upp för följande år. På utgiftssidan skall tas upp underskott enligt nästföregående års bokslut, anslag för tidigare beslutade utgifter under budgetåret samt de ytterligare belopp som skall anslås när budgeten fastställs, däribland ett anslag för oförutsedda behov. På inkomstsidan skall tas upp överskott enligt nyssnämnda bokslut, de inkomster som kan påräknas och det ytterligare belopp som behövs. Hur detta medelsbehov avses bli täckt skall också redovisas. Dessutom finns en särskild bestämmelse om reservationsanslag.

Tidigare utredningsförslag

Kommunalrättskommittén föreslog en budgetbestämmelse i vilken det uttryckligen föreskrevs att utgifts- och inkomststaten skulle vara uppdelad på driftbudget och kapitalbudget och att avskrivningar skulle belasta driftbudgeten. Förslaget upptog också en bestämmelse om att de tillägg till och ändringar i utgifts- och inkomststaten som beslutades under budgetåret fortlöpande skulle redovisas i särskild tilläggsstat.

I betänkandet Storlandstingets författning föreslogs en reglering som innebar att uppdelningen i kapitalbudget och driftbudget lagfästes.

Kommunallagsutredningen

I promemorian anförs att samtliga kommuner numera har årsbudgeten uppdelad i kapitalbudget och driftbudget. Promemorian sätter i fråga om en regel härom behövs. En sådan bestämmelse skulle kunna kringskära möjligheten att i framtiden göra mera genomgripande ändringar i budgetsystemet. Det anses tillräckligt att i lagen ange att det ankommer på kommunfullmäktige resp. landstinget att när budgeten fastställs ta ställning till den självfinansiering som behövs för att kapitalbudgeten skall kunna balanseras och i vilken utsträckning avskrivningar och andra driftmedel skall föras över till kapitalbudgeten.

Enligt vad som anförs i promemorian är det tveksamt om det medför några praktiska fördelar att ta in bestämmelser om tilläggsstat i lagen. Ett tilläggsanslag medför i praktiken att den verksamhet för vilken anslag begärs slipper den konkurrens som andra verksamheter har utsatts för under bud-

getgranskningen. Tilläggsbudget bör förekomma bara när stora ändringar i den fastställda budgeten måste göras.

Kommunallagsutredningen anför att det inte är nödvändigt att införa bestämmelser om uppdelning i kapitalbudget och driftbudget. Om man avstår från sådana bestämmelser, binder man inte utvecklingen, om det i framtiden skulle vara önskvärt för kommunerna att närma sitt budgetsystem till det system som utvecklas för de statliga myndigheterna. Man behöver vidare inte, som i kommunalrättskommitténs förslag, på olika ställen i lagtexten återkomma till uppdelningen mellan kapitalbudget och driftbudget.

Utredningen framhåller att begreppet "stat" i betydelsen "budget" inte används i den nya regeringsformen, där begreppet "riksstat" har bytts ut mot "statsbudget". Utredningen föreslår därför att uttrycket "utgifts- och inkomststat" i kommunallagarna byts ut mot "budget".

Bestämmelserna om budgetens innehåll bör enligt utredningens mening utgå från de principiella krav som kan ställas på budgetens innehåll och uppställning. Enligt utredningens förslag skall budgeten, med utgångspunkt i ställningen enligt de avslutade räkenskaperna för det föregående året, innehålla en plan för ekonomin under budgetåret. Där skall redovisas de anslag som skall utgå och hur medelsbehovet skall täckas. I det sammanhanget skall skattesatsen anges. Genom en sådan bestämmelse anges enligt utredningens mening att resultatredovisningen bör framgå av budgeten och att budgeten har karaktären av hushållningsplan. Genom ett uttryckligt krav på att budgeten skall redovisa hur de planerade utgifterna skall täckas upprätthåller man kravet på balansering av budgeten. Förslaget innebär inte några materiella ändringar i förhållande till de nuvarande bestämmelserna.

Utredningen tar också upp frågan om flerårsbudgetering och framhåller att några önskemål om lagreglering av sådan budget inte framkommit. En flerårsbudget kan, anför utredningen, inte vara bindande i fråga om skatteuttag och synes sakna egentliga rättsverkningar. I kommunallagens krav på kommunstyrelsen i fråga om ekonomisk och annan planering ligger även ett ansvar för flerårsplaneringen. I ett längre perspektiv är det enligt utredningen tänkbart att man kan vilja anknyta budgetperioden till mandatperioden och således arbeta med en treårsbudget. Detta förutsätter emellertid särskilda utredningar och ett omfattande utvecklingsarbete. I nuvarande läge finner utredningen varken möjlighet eller anledning att i något avseende reglera den ekonomiska flerårsplaneringen i kommunallagen.

Remissyttrandena

I lagen bör enligt *Svalövs kommun* föreskrivas att budgeten skall vara balanserad och att tidigare underskott skall täckas eller tidigare överskott disponeras i budgeten. Av lagen bör också framgå att anslag får finnas för oförutsedda behov. *Svenska kommunförbundet* anför att det inte klart framgår av vad utredningen anför huruvida den bestämmelse som föreslås förbjuder

en kommun att i en besvärlig ekonomisk situation – med stort underskott, tillfälligt stora utgifter, dåligt taxeringsutfall eller brist på disponibla fondmedel – balansera budgeten med förskott, dvs. att uppskjuta en del av täckningen till kommande år. Förbundet anser att bestämmelsen inte bör ges en så snäv tolkning. En kommun måste i en sådan situation ha möjlighet att fördela täckningen av medelsbehovet enligt vad som bedöms lämpligt med hänsyn till kommunens planering av ekonomin på längre sikt. Förbundet framhåller att tyngdpunkten i den ekonomiska planeringen har förskjutits från ettårsbudgeten till fleråriga ekonomiska planer.

Några remissinstanser tar upp frågan om bestämmelser bör meddelas om flerårsbudget. *Statskontoret* anför att det politiska arbetet i ökad utsträckning kommer att inriktas på de långsiktiga frågorna och att en stor del av de beslut som fattas i kommunfullmäktige och landstinget har räckvidd över åtskilliga år. Föreskrifter om flerårsbudget skulle betona vikten av att kommunerna i ökad omfattning ägnar resurser åt att utveckla den långsiktiga planeringen. Statskontoret finner det därför motiverat att komplettera paragrafen med en bestämmelse om att budgeten skall omfatta en flerårsdel i vilken bedömningar av den mera långsiktiga utvecklingen redovisas. *Länsstyrelsen i Malmöhus län, Stockholms läns landstingskommun, Burlövs* och *Lunds kommuner* samt *Föreningen Sveriges kommunalekonomer* understryker betydelsen av den ekonomiska långtidsplaneringen och förordar någon form av reglering beträffande denna verksamhet. Några av dessa remissinstanser anför att betydelsen av flerårsbudgeten bör på något sätt markeras i lagen. *Burlövs kommun* förordar en bestämmelse om skyldighet för kommun att upprätta flerårsbudget och anför att man därmed skulle kodifiera en praxis som råder i många kommuner och samtidigt öka intresset för flerårsbudgetering.

Flerårsbudgeten bör enligt *Stockholms läns landstingskommun* vara det dokument där kommunernas och landstingskommunernas mera långsiktiga planer presenteras på ett för allmänheten överskådligt och informativt sätt. Det är främst i ett längre tidsperspektiv som några avgörande förändringar av verksamheten åstadkoms och de politiska prioriteringarna kommer till klara uttryck. Mot bakgrund härav framhåller landstingskommunen att institutet flerårsbudget bör nämnas i paragrafen. *Svalövs kommun* är inne på liknande tankegångar och framhåller det som önskvärt att man i lagtexten ger uttryck för det angelägna i att en budget inte bara blir en sifferredovisning utan även speglar kommunens verksamhetspolitik och ambitioner.

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister delar däremot utredningens uppfattning att bestämmelser om flerårsbudget inte bör meddelas. En flerårsbudget bör enligt föreningens mening fungera som ett målsättningsprogram och inte vara bindande för mandatperioden eller för längre tid. *Värmlands läns landstingskommun* och *Karlstads kommun* ger uttryck för samma uppfattning.

Föredraganden

Paragrafen har, med några justeringar, utformats i enlighet med utredningens förslag. I sak innebär den inte någon ändring i förhållande till de nuvarande bestämmelserna. I första stycket föreskrivs att kommun och landstingskommun årligen skall upprätta budget för nästa år. I likhet med utredningen har jag funnit det lämpligt att byta ut uttrycket "utgifts- och inkomststat" mot uttrycket "budget".

I andra stycket kommer de viktigare kraven på en budget till uttryck. Budgeten skall sålunda utgå från ställningen enligt de avslutade räkenskaperna för året före det år då budgeten upprättas. Den skall innehålla en plan för ekonomin under budgetåret samt redovisa de anslag som skall utgå och hur anslagen skall täckas samt ange skattesatsen. Jag kan inte finna anledning att närmare än så reglera innehållet i budgeten.

Svenska kommunförbundet efterlyser klarhet i frågan huruvida paragrafen medger kommun att i en besvärlig ekonomisk situation balansera budgeten med förskott, dvs. uppskjuta en del av täckningen till kommande år. Jag är medveten om att många förhållanden utanför kommunens kontroll påverkar verksamhetens resultat och vill framhålla att regeln om förmögenhetsskydd i 54 § och förevarande paragraf i full överensstämmelse med gällande rätt i princip kräver att underskott som uppkommer under det senast avslutade räkenskapsåret skall täckas under nästa budgetår. Redan av 52 § KL, 56 § KLS och 58 § LL framgår emellertid att denna princip inte är undantagslös. Underställningsregeln i dessa paragrafer för anslag som skall täckas under mer än fem år visar indirekt att flerårstäckning får förekomma. Jag återkommer till detta i samband med behandlingen av 58 § men vill redan nu understryka att principerna om bevarad förmögenhet och reellt balanserad budget är mål som inte utesluter undantagsförfaranden i besvärliga ekonomiska situationer. Den nya budgetbestämmelsen utesluter sålunda inte att en kommun i viss utsträckning fördelar täckningen av medelsbehovet på mer än ett budgetår.

Som flera remissinstanser påpekar har betydelsen av ekonomisk långtidsplanering i kommunerna och landstingskommunerna ökat. Jag är emellertid av den uppfattningen att behovet av långtidsplanering är ganska väl tillgodosett i kommunerna och landstingskommunerna och anser det därför opåkallat att reglera eller omnämna den kommunala flerårsbudgeteringen i paragrafen.

57 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om budgetprocessen. Den motsvarar 54 § KL, 58 § KLS och 60 § LL.

Gällande rätt och tidigare förslag

Gällande bestämmelser om gången i budgetarbetet finns i 54 § KL, 58 § KLS och 60 § LL. Av betydelse i detta sammanhang är även bestämmelserna i 13 § KL och 14 § KLS om tid för kommunfullmäktiges sammanträden.

I annan kommun än Stockholm och i landstingskommun skall budgeten fastställas vid sammanträde med kommunfullmäktige resp. landstinget senast i november resp. oktober månad (13 § KL och 60 § LL). För kommun gäller den regeln att, om budgeten till följd av särskilda förhållanden inte kan fastställas i november, budgeten i stället får fastställas före december månads utgång. Den skattesats som skall användas vid den preliminära skatteuppbörden måste emellertid under alla omständigheter bestämmas i november månad (13 § KL).

Förslag till budget skall utarbetas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång (54 § KL). Övriga nämnder skall före den 1 oktober överlämna sina budgetförslag till styrelsen, om denna inte bestämmer annan tid. Om budgeten fastställs i december, får kommunstyrelsens förslag upprättas i november. Förslag till utdebiteringsgrund skall i så fall upprättas före oktober månads utgång. I landstingskommun skall nämnderna överlämna sina statförslag till förvaltningsutskottet senast den dag som utskottet bestämmer (60 § LL). I LL finns inte någon föreskrift om när förvaltningsutskottets budgetförslag skall föreligga.

För Stockholms kommun gäller något annorlunda regler. Kommunstyrelsen skall vara klar med sitt budgetförslag före oktober månads utgång (58 § KLS). Kommunstyrelsen bestämmer när de övriga nämnderna skall överlämna sina budgetförslag. Fullmäktige skall fastställa budgeten senast den 8 december (14 § KLS).

Enligt 54 § KL skall budgetförslaget fr. o. m. dagen för kungörandet av det sammanträde med kommunfullmäktige vid vilket budgeten skall fastställas vara offentligt tillgängligt på lämpligt ställe som tillkännages i kungörelsen. Någon motsvarande regel finns inte i KLS, vilket beror på att budgetförslaget i Stockholm kommer i tryck i god tid före kommunfullmäktiges behandling av förslaget (prop. 1957:16 s. 61). I 58 § KLS finns en särregel om att drätselnämndens yttrande skall inhämtas över facknämndernas budgetförslag, innan dessa behandlas i kommunstyrelsen.

Inte heller LL har någon motsvarighet till den nyss nämnda regeln i 54 § KL. Däremot finns i 60 § LL en föreskrift om att den fastställda budgeten skall tryckas och expedieras i den ordning som enligt 36 § LL gäller i fråga om landstingets protokoll. Det innebär att budgeten skall tillställas förvaltningsutskottet, övriga nämnder, samtliga landstingsmän och länsstyrelsen. Budgeten skall också sändas till kommunerna för att hållas tillgänglig genom kommunstyrelsens försorg.

Enligt 54 § KL skall kommunfullmäktige vid budgetsammanträdet ta upp budgetförslaget till granskning och fastställelse. Därvid skall särskild över-

läggning hållas och särskilt beslut fattas i fråga om anslag till utgifter om vilka kommunfullmäktige inte tidigare har fattat beslut. En motsvarande regel finns i 58 § KLS och 60 § LL. Kommunalrättskommittén föreslog att denna bestämmelse skulle tas bort. Principen att särskilt beslut erfordras, innan medel ställs till förfogande för nytt ändamål, ansågs följa av fullmäktiges ställning som beslutande organ samt av reglerna om beredningskravet och de former i vilka fullmäktige har att fatta sina beslut (SOU 1965:40 s. 122). Även i betänkandet Storlandstingets författning föreslogs att bestämmelsen skulle utgå (SOU 1968:35 s. 116).

Kommunallagsutredningen

Utredningen anser att det saknas anledning att ändra regeln att budgetförslaget till kommunfullmäktige skall göras upp före oktober månads utgång. Däremot bör man kunna låta kommunstyrelsen bestämma när nämndernas budgetförslag skall överlämnas. Därigenom uppnås också enhetlighet mellan kommunerna och landstingskommunerna i denna del. Utredningen föreslår vidare att de nuvarande tidsfristerna i KL för budgetförslag och budgetfastställelse görs tillämpliga på landstingskommunerna och att det också i landstingskommunerna skall bli möjligt att i undantagsfall skjuta upp budgetfastställelsen: Härigenom får landstingskommunerna bättre tid för budgetarbetet än vad de har f. n.

Utredningen påpekar att särregeln för Stockholms kommun om att sammanträde för budgetfastställelse skall hållas senast den 8 december ger Stockholms kommun endast åtta dagars längre tid för beslutet om budgeten. Enligt utredningen är enhetliga regler önskvärda också på denna punkt. Utredningen anser sig dock inte kunna utsträcka budgetfristen till nämnda dag för samtliga kommuner och landstingskommuner eller föreslå att den budgetfrist som gäller för Stockholms kommun förkortas.

Utredningen föreslår en motsvarighet till bestämmelsen i KL att budgetförslaget skall hållas tillgängligt fr. o. m. kungörandet av det sammanträde vid vilket budgeten skall fastställas. I specialmotiveringarna till 20 och 32 §§ har redovisats att utredningen föreslår att bestämmelserna om tryckning och utsändning av landstingets handlingar skall utgå. I enlighet med dessa förslag föreslår utredningen att bestämmelsen i 60 § LL om att den fastställda budgeten skall tryckas och expedieras till bl. a. länsstyrelsen och kommunerna inte skall få någon motsvarighet i den nya lagen.

Inte heller bestämmelsen i 54 § KL om särskild överläggning och särskilt beslut i fråga om anslag till utgifter som fullmäktige inte tidigare har beslutat om får enligt utredningens förslag någon motsvarighet i den nya lagen. Utredningen anför att ingen ny verksamhet får beslutas utan att fullmäktige har tagit ställning till den. För den enskilde ledamoten och för kommunmedlemmarna kan det vara svårt att få information om vilka utgifter som avser nya ändamål. Vidare är det från politisk synpunkt viktigt att både

anslagshöjningar och anslag för nya ändamål framgår av budgetförslaget. Budgetförslaget bör därför utformas så att nödvändig information kan erhållas i bl. a. dessa avseenden. Hur den informationen skall vara utformad går enligt utredningen inte att ange generellt och den frågan bör därför inte regleras i lagen.

Remissyttrandena

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i fråga om budgetprocessen tillstyrker förslaget i denna del eller lämnar det utan erinran. Den kritik som förekommer avser detaljfrågor. *Stockholms läns landstingskommun* anser att bestämmelsen om när förvaltningsutskottet resp. kommunstyrelsen skall göra upp förslag till budget bör utgå. Landstingskommunen erinrar om att det i LL inte finns någon bestämmelse om när förvaltningsutskottets budgetförslag måste föreligga och att det ligger i sakens natur att förslaget måste föreligga viss tid före den dag när budgeten enligt lagen senast skall fastställas. *Älvsborgs läns landstingskommun* påpekar att utredningen inte anger vilken situation som skall vara för handen för att undantagsregeln om budgetfastställelse i december månad skall få tillämpas. *Skaraborgs läns landstingskommun* önskar ett klarläggande av huruvida majoritetsskifte i kommunfullmäktige eller landsting skall anses vara sådant särskilt förhållande som medför att budgetfastställelsen får skjutas upp. Regeln om rätt till senareläggning av budgetbesluten till följd av särskilda förhållanden bör enligt *statistiska centralbyrån* utgå, eftersom senareläggningar är ägnade att försvåra arbetet med nationalbudgeten och den centrala finansstatistiken.

Föredraganden

Paragrafen stämmer i sak överens med utredningens förslag. Jag har emellertid funnit det lämpligt att disponera om innehållet i paragrafen för att gången i budgetprocessen skall åskådliggöras bättre. I stora drag är innehållet i paragrafen detsamma som i 54 § KL. En viktig nyhet är dock att de nyvalda fullmäktige skall fastställa budgeten det år som ordinarie val till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum. I fråga om denna regel, vilken hänger samman med förslaget om ett snabbare valgenomslag, får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.4). Paragrafen innehåller enhetliga bestämmelser för samtliga kommuner och landstingskommuner.

I första stycket föreskrivs att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall lägga fram förslag till budget för kommunen resp. landstingskommunen före utgången av oktober månad. Om särskilda förhållanden föreligger, får förslaget emellertid läggas fram i november. I sådant fall skall förslag till

skattesats för kommunalskatt eller landstingsskatt för nästa år dock läggas fram före utgången av oktober månad. Enligt huvudregeln i andra stycket skall kommunfullmäktige resp. landstinget fastställa budgeten före utgången av november månad. Det innebär för landstingskommunernas del att tiden för budgetfastställelsen flyttas fram en månad. I fråga om detta förslag får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.4). Om budgeten till följd av särskilda förhållanden inte kan fastställas inom den tid som normalt gäller, skall skattesatsen bestämmas inom denna tid och budgeten fastställas före december månads utgång.

Anledningen till föreskriften om när budgetförslaget skall läggas fram är främst att det är av betydelse för skatteadministrationen att förslag till skattesats för nästa år föreligger så tidigt som möjligt. Om valet till kommunfullmäktige resp. landstinget leder till att den beslutande församlingen får en ny majoritet, kan budgetarbetet ibland kompliceras. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen kan en ändring av majoritetsläget utgöra skäl för en tillämpning av bestämmelserna om förskjutning av budgetfristerna.

58 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om medelsanvisning, motsvarar 52 § KL, 56 § KLS och 58 § LL.

Gällande rätt och tidigare förslag

Enligt 52 § KL, 56 § KLS och 58 § LL skall beslut om anslag innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget.

Vid 1953 års kommunallagsreform anförde kommunallagskommittén att regeln gav uttryck för en princip som det tillhörde god ordning att iaktta och att den samtidigt skapade reda i kommunernas redovisningsväsen. Kommunalrättskommittén framhöll i betänkandet Kommunala bolag att bestämmelsen har betydelse endast när beslut fattas utan samband med budgetfastställelse. I övrigt täcks anslagen automatiskt genom att budgeten balanseras (bet. s. 121).

Enligt de nyss nämnda lagrummen skall beslut om anslag som skall täckas genom utdebitering under mer än fem år underställas länsstyrelsens prövning. I 58 § LL föreskrivs dock att underställning skall ske hos regeringen.

Kommunalrättskommittén framhöll att den kontroll som skulle kunna utövas i anslutning till bestämmelsen saknar betydelse med hänsyn till kommunernas möjligheter att i långt större utsträckning binda dispositionerna för framtiden genom beslut som inte behöver underställas. Särskilt erinrade kommittén om investeringsbesluten, som aldrig har uppfattats som underställningskrävande. Bestämmelsen har i praktiken haft den betydelsen att anslagsförskotten – och därmed en tillfällig lånefinansiering – har ansetts inte böra belasta mer än högst fem kommande budgetår. Kommittén föreslog

att underställningsskyldigheten skulle tas bort och att man i stället skulle införa en absolut spärr mot anslagsförskott för längre tid (bet. s. 121).

I betänkandet Storlandstingets författning framfördes liknande synpunkter. Därutöver framhölls att en täckning under så lång tid som fem år är mycket ovanlig. En kommun kunde i praktiken knappast skjuta någon betydande del av sina kostnader framför sig. Någon motsvarighet till bestämmelsen om underställningsskyldighet togs inte med i förslaget.

I 53 § KL, 57 § KLS och 59 § LL finns bestämmelser om att kommunfullmäktige resp. landstinget får bevilja reservationsanslag som står till förfogande även året efter budgetåret. Sådant anslag kan beviljas både i samband med budgetfastställelsen och under löpande budgetår. Medel som kvarstår oförbrukade på ett reservationsanslag, sedan året efter budgetåret har förflutit, får genom nya beslut reserveras för samma ändamål för ytterligare ett år i sänder.

Kommunallagsutredningen

I kommunförbundets promemoria föreslås att bestämmelsen om underställningsskyldighet slopas. Enligt promemorian är det tveksamt om en absolut spärr mot anslagsförskott för längre tid bör införas. Förskottsbelastningen kan kvarstå hur länge som helst genom att nya förskotteringar görs i varje budget. Att det inte finns någon spärr torde enligt promemorian knappast leda till att kommunerna i större utsträckning utnyttjar mer långsiktiga anslagsförskott. Möjligheterna att utnyttja anslagsförskott är beroende av kommunens likviditet.

Kommunallagsutredningen anför att bestämmelserna om anslagstäckning gör det klart att man vid varje anslagsbeslut under löpande budgetår måste beakta hur utgiften skall finansieras. Av bestämmelserna följer också att kravet på balansering gäller även utgiftsbeslut under löpande år. Bestämmelserna kan sägas innebära att man får en utgifts- och inkomststat för alla tilläggsanslag. Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen att de förs över till den nya lagen.

Bestämmelserna om underställning i fråga om beslut om anslag som skall täckas under flera år kan enligt utredningens mening undvaras. En spärr mot anslagsförskott för längre tid synes enligt utredningen inte behövas. Utredningen föreslår därför inte någon sådan spärr.

Beträffande reservationsanslag anför utredningen att de nuvarande bestämmelserna inte synes ha vållat några praktiska olägenheter. Med hänsyn härtill och eftersom de ger en viss stadga åt budgetredovisningen föreslår utredningen att de får en motsvarighet i den nya lagen.

Remissyttrandena

Linköpings kommun tar upp frågan huruvida anslag kan täckas genom att "tillgängliga medel" anvisas. Det förekommer ofta att tilläggsanslag täcks

genom att man hänvisar till "förväntade överskott" på alternativa huvudkonton. Det är emellertid osäkert om en sådan täckningsbestämmelse är laglig.

Trelleborgs kommun anför att uttrycket "anslag" i KL betyder "medelsanvisning" men att uttrycket i det allmänna språkbruket har en annan betydelse. Uttrycket bör därför bytas ut mot "kostnad" eller "utgift" eller, i något fall, mot "medel".

Föredraganden

Paragrafen har i allt väsentligt utformats enligt utredningens förslag.

I likhet med utredningen anser jag att den nuvarande regeln att beslut om anslag skall innehålla anvisning av medel för anslaget bör behållas i den nya lagen. Föreskriften härom i paragrafen ger uttryck för den viktiga principen att fullmäktige inte bör besluta om en utgift utan att göra klart för sig själva och för verkställighetsorganen hur utgiften skall finansieras. Föreskriften hindrar inte att fullmäktige undantagsvis anvisar "tillgängliga medel". Det förutsätter emellertid att det är helt klart att sådana medel verkligen finns, exempelvis i form av oförbrukade anslag för oförutsedda behov eller överskott på andra anslag eller på inkomstposter.

De nuvarande bestämmelserna om underställningsskyldighet i fråga om anslag som enligt anslagsbeslutet skall täckas genom utdebitering under mer än fem år har till syfte att åstadkomma en kontroll över anslagsbeslut som binder kommunen resp. landstingskommunen för längre tid. De är också uttryck för tanken att varje generation bör bära sina egna ekonomiska bördor. Underställningsskyldigheten innebär inte någon effektiv tillsyn över att en kommun eller landstingskommun inte på länge sikt skjuter kostnader framför sig. Den skapar visserligen en benägenhet hos kommunerna och landstingskommunerna att för varje anslag fatta ett täckningsbeslut som innebär att anslaget skall täckas under de närmaste fem åren men detta behöver inte betyda att belastningen med anslagsförskott totalt sett minskar. Finansieringen av nya utgifter kan skjutas upp genom nya anslagsförskott. Jag är sålunda ense med utredningen om att underställningskontrollen över de s. k. flerårsanslagen bör slopas.

Den kritik som Trelleborgs kommun riktar mot användningen av ordet "anslag" har visst fog för sig. Jag är emellertid inte beredd att göra några ändringar i nuvarande terminologin som är väl inarbetad.

59 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om fondbildning. Den motsvarar 55 och 56 §§ KL, 59 och 60 §§ KLS samt 61 och 62 §§ LL.

Gällande rätt och tidigare förslag

Enligt 55 § 1 mom. KL får kommun utan särskilt medgivande inrätta pensionsfond, kassaförlagsfond, allmän investeringsfond och särskild investeringsfond. Fonderingarna är frivilliga och det finns inga spärrar beträffande fonderingarnas belopp. Rätten att använda fonderna för de ändamål för vilka avsättningen har skett är också fri. Enligt 55 § 2 mom. får kommun utan särskilt medgivande inrätta skatteregleringsfond. Även avsättning till sådan fond är frivillig och utan beloppsspärr. Fonderingsbeslut skall emellertid fattas i samband med att budgeten fastställs. Detsamma gäller beslut om att ta i anspråk medel ur fonden. Bestämmelsen innehåller vidare en begränsning i fråga om hur stor del av fonden som får tas i anspråk.

Kommun har enligt 56 § KL rätt att med regeringens medgivande avsätta medel till annan fond än som anges i 55 § 1 mom. Under samma förutsättning får kommun ta i anspråk medel ur fond för andra ändamål än avsättningsändamålet och ta i anspråk medel ur skatteregleringsfond i vidare mån än vad som följer av 55 § 2 mom.

I 57 § KL finns bestämmelser om vissa obligatoriska fonderingar. Enligt första stycket skall vederlag för anläggningstillgång och belopp som har erhållits på grund av försäkring av sådan tillgång avsättas till allmän investeringsfond, om inte medlen under året används för att anskaffa annan anläggningstillgång eller för att återbetala lån för förvärv av tillgången. Enligt andra stycket skall till allmän investeringsfond också avsättas överskott på lån som har tagits upp med regeringens medgivande. Slutligen finns i tredje stycket en erinran om att kommunerna på grund av särskilda bestämmelser kan vara skyldiga att avsätta medel till fond.

Bestämmelserna i 55–57 §§ KL har direkta och likalydande motsvarigheter i 59–61 §§ KLS och 61–63 §§ LL. Kommunalrättskommittén anförde i betänkandet Kommunala bolag (SOU 1965:40 s. 136) att kravet på regeringens medgivande i fråga om vissa fondbildningar i praktiken är ganska betydelselöst, eftersom fondbildningsrätten i övrigt är helt fri och fonderingsändamålen inte behöver bestämmas exakt. Uppräkningen av särskilda fondtyper fyller enligt kommitténs mening inte alls samma uppgift som tidigare, när fonderingsändamålen bestämdes snävt och fondbildningsrätten inte var så fri som den nu är. Även kravet på regeringens medgivande för att fondmedel skall få tas i anspråk för annat ändamål än det som har bestämts när fonden bildades måste antas ha förlorat i betydelse. Den begränsning som är väsentlig för ett modernt fondväsende är att kapitalfonder inte bör få användas för driftändamål. Driftfonderna omfattas inte av förmögenhetsskyddet. Tillgången till fria driftfonder måste anses vara ett nödvändigt inslag i kommunal hushållning. Med det system med kapitalbudget och driftbudget som kommittén föreslog fanns det enligt kommitténs åsikt knappast någon anledning att ställa upp uttryckliga regler om fonderingstvång. De medel som åsyftas i 57 § KL hör med något undantag till kapitalbudgetens

resurser. De förbehålls alltså automatiskt ändamål som tillgodoses inom kapitalbudgeten. En automatisk fondering sker genom att kapitalbudgetens överskott genomgående regleras över den allmänna investeringsfonden. Överskott på avyttrade anläggningstillgångar i förhållande till de bokförda värdena ingår däremot inte utan vidare i förmögenheten. Kommittén ansåg därför att en särskild bestämmelse om att sådana medel skall tillföras kapitalbudgeten behövs.

Kommunalrättskommittén föreslog att bestämmelserna om underställning av beslut att inrätta vissa fonder och beslut att ta fondmedel i anspråk skulle upphävas. Kommunerna föreslogs få rätt att fritt inrätta kapitalfonder och driftfonder. I anslutning till uppdelningen mellan kapitalfonder och driftfonder föreslogs ett uttryckligt förbud att använda fonderade kapitalmedel för driftändamål. Skyldigheten att avsätta vissa försäljnings- och försäkringsmedel till kapitalfond behölls.

I betänkandet Storlandstingets författning redovisades ett synsätt som liknar kommunalrättskommitténs (SOU 1968:35 s. 116 ff). Vissa skillnader finns emellertid mellan förslagen i de båda betänkandena. Kommunalrättskommittén föreslog att hela vederlaget vid försäljning av anläggningstillgångar – alltså även överskott i förhållande till bokförda värden – skulle tas upp på kapitalbudgeten (bet. s. 148, 270). Enligt betänkandet Storlandstingets författning skulle däremot sådana överskott inte behöva användas på kapitalsidan (bet. s. 119). Även i fråga om förutsättningarna för att ta i anspråk fondmedel för annat än avsättningsändamålet föreslogs olika regler. Enligt kommunalrättskommitténs förslag skulle man kräva att det ursprungliga ändamålet på grund av ändrade förhållanden inte borde förverkligas. Enligt förslaget i betänkandet Storlandstingets författning skulle däremot landstingskommunen få rätt att fritt ändra ändamålet för fonderade medel. Ändring skulle dock få ske endast i samband med att budgeten fastställdes, eftersom man då hade överblick över den totala finansieringen och bäst kunde avgöra om ett ändrat användningssätt var motiverat. Ändring skulle vidare bara kunna ske inom kapitalsidan och driftsidan var för sig.

Kommunallagsutredningen

Utredningen föreslår en bestämmelse om att kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Någon närmare precisering av olika fondtyper inom dessa två kategorier görs inte. Några inskränkningar i rätten att sätta av medel till olika fonder görs inte. Inte heller föreslås någon motsvarighet till de nuvarande bestämmelserna i 57 § KL, 61 § KLS och 63 § LL om skyldighet att i vissa fall sätta av medel till fond. I fråga om rätten att ta i anspråk fondmedel för annat ändamål än det som fonden avser görs endast två inskränkningar. Beslut om sådant ianspråktagande får enligt förslaget fattas endast i samband med att budgeten

fastställs. Beslutet får inte innebära att medel ur kapitalfond används för driftändamål.

Utredningen ansluter sig till de skäl för en modernisering och förenkling av de nuvarande fondbestämmelserna som har anförts av kommunalrättskommittén och i betänkandet Storlandstingets författning. I fråga om de punkter där de båda förslagen inte stämmer överens anför utredningen följande. Kommunalrättskommitténs förslag att överskott vid försäljning av anläggningstillgångar alltid skall tas upp på kapitalbudgeten innebär att förmögenhetsskyddet i denna del blir reellt i stället för nominellt. Utredningen ansluter sig till den mening som framförs i betänkandet Storlandstingets författning att man i princip bör kunna använda överskottet på driftssidan, även om man normalt bör låta hela vederlaget gå till kapitalbildande ändamål. Kommunalrättskommitténs förslag i fråga om förutsättningarna för att ta fondmedel i anspråk för annat ändamål än det avsedda kan enligt utredningen medföra gränsdragningsproblem och tolkningssvårigheter. Utredningen ansluter sig därför även på denna punkt till förslaget i betänkandet Storlandstingets författning. Fråga om ändrad användning av medel som kommun eller landstingskommun har avsatt till fond kan antas uppkomma endast undantagsvis. Utredningen anser det tillräckligt och lämpligt att föreskriva att ändringar får ske endast i samband med att budgeten fastställs.

Remissyttrandena

Det stora flertalet remissinstanser biträder eller lämnar utan erinran utredningens förslag om fondbildning och rätt att ta fondmedel i anspråk.

Några remissinstanser anser att man bör ge kommunerna och landstingskommunerna större frihet än vad utredningen föreslår. *Svenska kommunförbundet* anför att förbudet att ta medel ur kapitalfond i anspråk för driftändamål inte stämmer väl överens med utredningens förslag i fråga om förmögenhetsskyddet, nämligen att kommuns eller landstingskommuns fasta och lösa egendom bör – inte skall – förvaltas så att förmögenheten inte minskas. Förbundet framhåller att förbudet mot att ta medel från kapitalfond i anspråk för driftändamål innebär en skärpning i förhållande till de regler som gäller nu. Även *Stockholms läns landstingskommun* föreslår att förslaget om ett sådant förbud inte genomförs. Förbudet är verkningslöst när det gäller att värna om kommunens resp. landstingskommunens ekonomi. *Degerfors kommun* ger uttryck för samma mening och anför att fullmäktige bör ha rätt att när som helst under året fatta beslut om disposition av fondmedel oavsett för vilket ändamål fonden har bildats. Med hänsyn till samhällsutvecklingen bör kommunerna ha rätt till ekonomisk handlingsfrihet och möjlighet att fatta snabba beslut.

Endast *Nybro kommun* anser att utredningens förslag går för långt. Kommunen anför att förslaget undergräver förutsättningarna för bestämmelserna om förmögenhetsskyddet.

Föredraganden

Paragrafen stämmer i sak överens med utredningens förslag. Den enda sakliga avvikelsen är att medel ur kapitalfond får tas i anspråk för driftändamål, dock endast om regeringen medger det.

De fonder till vilka avsättning enligt nuvarande regler får ske endast med regeringens medgivande har efter hand minskat i betydelse. Genom friheten att utan närmare ändamålsbestämning avsätta medel till allmän investeringsfond och skatteregleringsfond har kommunerna och landstingskommunerna i praktiken en obegränsad fonderingsfrihet. Det finns därför inte skäl att behålla den statliga kontrollen över fonderingar. Jag anser att det är tillräckligt att, som utredningen föreslår, i paragrafen ange att kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder.

Även kravet på regeringens medgivande för att fondmedel skall få tas i anspråk för nytt ändamål har efter hand förlorat i betydelse. De allmänna investeringsfonderna och skatteregleringsfonderna svarar för ca 55 % av fondmedlen i kommunerna och landstingskommunerna. För dessa fonder är ändamålet så allmäninriktat inom kapitalsidan resp. driftsidan att det sällan kommer i fråga att ändra ändamålsbestämningen, när medlen skall tas i anspråk. Även beträffande pensionsfonderna behöver ändamålet sällan ändras. Underställningskontrollen över användningen av fondmedel är sålunda enligt min mening av så begränsad betydelse att den, som utredningen föreslår, kan avskaffas. Begränsningarna i fråga om den takt i vilken kommun eller landstingskommun får ta skatteregleringsfondens medel i anspråk framstår också som onödiga.

I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser anser jag att beslut om att ta i anspråk fondmedel för nytt ändamål bör få fattas endast i samband med att budgeten fastställs. Då har fullmäktige den samlade överblicken över resurser och medelsbehov. En konsekvens av principen om förmögenhetsskyddet i 54 § är att medel ur kapitalfond i princip inte bör få tas i anspråk för driftändamål. Förbudet bör emellertid inte vara undantagslöst. Ett exempel på när det kan tänkas vara försvarligt att ta i anspråk medel ur kapitalfond för driftändamål är att fondering har skett för en speciell investering, som sedan på grund av utvecklingen blir obehövlig. Det är knappast möjligt att på förhand precisera undantagsfallen eller att formulera ett allmänt undantag utan att alltför mycket försvaga den ledande grundprincipen. Jag föreslår därför en föreskrift om att medel ur kapitalfond inte får tas i anspråk för driftändamål utan regeringens medgivande.

60 och 61 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om kommuns och landstingskommuns rätt att ta upp lån. De motsvarar 58–60 §§ KL, 62–64 §§ KLS och 64 § LL.

Gällande rätt m. m.

Innehållet i de nuvarande bestämmelserna om kommuns och landstingskommuns rätt att ta upp lån har redovisats i det föregående (avsnitt 14.1.4.1). Här skall därför endast erinras om de skillnader som föreligger mellan reglerna för kommunerna och reglerna för landstingskommunerna. I vissa avseenden är landstingskommuns underställningsfria låneratt vidare än kommunernas. I 64 § LL finns sålunda inte någon beloppsmässig begränsning och inte heller något krav på årlig avbetalning. Däremot finns det i LL, liksom i KL och KLS en regel om att underställningsfria lån skall vara ställda att återbetalas inom fem år. I andra avseenden är landstingskommunernas underställningsfria låneratt mer inskränkt än kommunernas. LL saknar motsvarighet till bestämmelserna om att kommun vid förvärv av intecknad egendom får överta betalningsansvar även för sådan inteckningsskuld som är ställd att betalas inom längre tid än fem år eller på annat sätt än genom årliga avbetalningar. Motsvarighet saknas också till bestämmelserna om att kommun får ta upp lån som enligt uttryckligt beslut skall användas för att betala äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gäller för det äldre lånet. LL innehåller inte någon motsvarighet till reglerna om kommuns rätt att i den omfattning och på de villkor som regeringen bestämmer åtaga sig ansvarighet gentemot staten för annans lån av statsmedel och borgensansvar för bostadsbyggnadsföretag som har godkänts för statlig belåning. För landstingskommunerna finns inte heller någon motsvarighet till kommunernas rätt att underställningsfritt på de villkor som regeringen bestämmer ta upp lån till vatten- och avloppsanläggningar. Endast för Stockholms läns landstingskommun finns slutligen motsvarighet till bestämmelserna om rätt för kommun att ta upp lån i samband med markpolitiskt betingade fastighetsförvärv (jfr 9 b § LLS).

Tidigare förslag

Som nämnts i det föregående (avsnitt 14.1.4.2) har kommunalrättskommittén föreslagit att nuvarande lånekontroll i form av underställningsskyldighet skall slopas helt.

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse till Kungl. Maj:t i februari 1973 begärt att reglerna om underställning i låneärenden mönstras ut ur KL och KLS. I skrivelsen framhålls bl. a. att höjningen av grundavdragen vid beskattningen från 2 250 kr. till 4 500 kr. har medfört att den på antalet skattekronor grundade underställningsfria låneratten har reducerats. Det tillskott av skatteunderlag som kommunerna får från staten som kompensation för skatteunderlagsbortfallet räknas nämligen inte in i underlaget för den underställningsfria låneratten. Detsamma gäller det tillskott av skatteunderlag som enligt reglerna om skatteutjämning tillkommer kommuner med brist på skatteunderlag. Detta medför att skattesvaga kommuner har en

mera begränsad underställningsfri lånerätt än skattekraftiga kommuner.

Budgetutredningen har i betänkandet (SOU 1973:43) Budgetreform uttalat att lånekontrollen i kommunallagarna inte är utformad så att den skall kunna användas som stabiliseringspolitiskt hjälpmedel. Den nuvarande lånekontrollen kan eventuellt formas om och utnyttjas för stabiliseringspolitiska syften. Enligt budgetutredningen borde kreditpolitiska åtgärder som syftar till stabiliseringspolitisk påverkan på kommunerna prövas av kommunalekonomiska utredningen (bet. s. 158).

Kommunallagsutredningen

Utredningen delar kommunalrättskommitténs och Svenska kommunförbundets uppfattning att den nuvarande lånekontrollen är överflödig och att bestämmelserna om underställningsskyldighet egentligen bör tas bort. Utredningen anser dock att det faller utanför utredningens uppdrag att föreslå så omfattande materiella ändringar i kommunallagarna. Lånerättsbestämmelserna kan ses som ett – låt vara bristfälligt – element i statsmakternas ekonomiska politik. Utredningen framhåller att syftet med reglerna har ansetts vara att bereda statsmakterna möjlighet till överblick och samordning på det ekonomiska området.

Utredningen anser dock att bestämmelserna om lånerätten inte bör föras över till den nya lagen i oförändrat skick.

Om man slopar de beloppsmässiga begränsningarna och kravet på årliga avbetalningar, neutraliserar man de särskilda problem som berörs i kommunförbundets skrivelse, där förbundet pekar på grundavdragsreformens effekter. Å andra sidan är det enligt utredningens mening klart att kommunernas i förhållande till landstingskommunerna mera vidsträckta underställningsfrihet i fråga om lån på vissa områden och i fråga om övertagande av lån vid fastighetsförvärv bör stå kvar. Regeln om kommuns lån för fastighetsförvärv bör emellertid kunna gälla också för landstingskommunernas del. Underställningsfriheten på de områden som regleras i 1962 års kungörelse bör stå kvar för kommunernas del. Den olikhet som här kan föreligga mellan landstingskommuner och kommuner behöver inte hindra att enhetliga regler införs i en gemensam kommunallag.

Med utgångspunkt i dessa överväganden föreslår utredningen att det föreskrivs att kommun och landstingskommun får ta upp lån med en återbetalningstid av högst fem år och lån som enligt uttryckligt beslut skall användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gäller för det äldre lånet. Vid förvärv av intecknad egendom får kommun och landstingskommun enligt förslaget överta betalningsansvaret även för sådan intecknad skuld som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning. För lån i andra fall fordras regeringens medgivande efter särskild ansökan. Dessa bestämmelser, utom föreskriften om övertagande av betalningsansvaret för intecknad skuld, gäller enligt förslaget

också i fråga om borgen.

Utredningen föreslår vidare att regeringen skall kunna meddela generella föreskrifter om att kommun eller landstingskommun utan särskilt medgivande får ta upp lån av statsmedel som beviljas av statlig myndighet och lån för särskilt angivna ändamål. Sådana föreskrifter skall också kunna avse rätt för kommun att åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån som beviljas annan än kommunen eller åtaga sig borgensansvar för vissa särskilt angivna lån.

Remissyttrandena

Frågan om underställningsskyldighet för lån och borgensåtaganden berörs av ett åttiotal remissinstanser. Med några få undantag tillstyrker dessa remissinstanser eller lämnar utan erinran förslaget att beloppsgränserna för den underställningsfria lånerätten skall tas bort.

Endast *Bengtsfors kommun* anser att beloppsgränserna bör behållas. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* ställer sig tveksam till det partiella avskaffandet av underställningsskyldigheten som föreslås och menar att detta kan fresta kommunerna till ökad kortfristig upplåning. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* samt *Stockholms* och *Orusts kommuner* befarar att förslaget kan få sådana verkningar.

Länsstyrelsen i Kalmar län, Hallands läns landstingskommun, Svenska kommunförbundet, Föreningen Sveriges kommunalekonomer och nästan *50 kommuner* förordar att man går längre än vad utredningen föreslår och helt avskaffar underställningsskyldigheten. Flertalet av dessa remissinstanser hävdar att underställningsskyldigheten numera är onödig från såväl kommunalekonomiska som nationalekonomiska synpunkter. Det inflytande som staten kan behöva ha över kommunal upplåning kan utövas inom ramen för statens inflytande över kreditlivet i allmänhet.

Norrköpings, Falkenbergs och *Kungsbacka kommuner* menar att man i stället för underställningsskyldigheten skulle kunna införa en skyldighet för kommunerna att anmäla behovet av lån för viss tid eller för visst investeringsobjekt. *Norrköpings kommun* tillägger att det under alla omständigheter är otidsenligt att knyta underställningskontrollen till varje enskilt lån. Samma uppfattning redovisas av *Södermanlands läns landstingskommun*, som anser att den underställningsskyldighet som kan böra stå kvar bör anknyta till kommunens kapitalbudget. *Bodens kommun* är inne på en liknande tankegång och menar att en kvarstående lånekontroll bör ske årsvis i efterskott och avse en kommuns totala upplåning. *Svalövs kommun* anser att man i samband med att underställningsskyldigheten avskaffas bör anordna en kontroll över kommunernas borgensåtaganden.

Ett antal remissinstanser godtar utredningens förslag men anser i princip att underställningsskyldigheten bör avskaffas helt. Dessa remissinstanser är *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Blekinge, Göteborgs och Bohus,*

Kristianstads, Skaraborgs och *Örebro län, Södermanlands* och *Blekinge läns landstingskommuner* samt *Eskilstuna, Markaryds, Värnamo, Burlövs, Malmö, Örebro* och *Vilhelmina kommuner.*

Några remissinstanser för fram en del speciella synpunkter och yrkanden. *Mora kommun* föreslår att underställningsskyldigheten endast skall gälla lån med längre återbetalningstid än tio år. *Höörs kommun* föreslår motsvarande ordning beträffande borgensåtaganden. *Västerås kommun* föreslår att de lån beträffande vilka regeringen avses meddela särskilda föreskrifter skall få tas upp redan med stöd av lagen. *Stockholms läns landstingskommun* pekar på att utredningen föreslår en särregel som innebär att regeringen kan föreskriva att kommun får åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån som av statsmedel beviljas annan än kommunen och ikläda sig borgensansvar för vissa särskilt angivna lån. Denna regel bör gälla även för landstingskommunerna. En sådan utvidgning skulle kunna få praktisk betydelse för Stockholms läns landstingskommun, som har engagerat sig på bostadsförsörjningens område.

Föredraganden

De synpunkter från kommunallagsutredningen och tidigare utredningar samt från remissinstanserna som har redovisats i det föregående ger närmast vid handen att den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning som den nu är utformad och tillämpas inte utgör något ändamålsenligt instrument vare sig för att trygga en sund kommunal ekonomi eller för att tillgodose statens behov av överblick och inflytande över kreditmarknaden.

Hur man bör tillgodose reformbehovet kan emellertid enligt min mening inte tillförlitligen bedömas med ledning av det utredningsmaterial som föreligger. Jag vill erinra om att kommunalekonomiska utredningens uppdrag avser en allsidig utredning av kommunernas och landstingskommunernas ekonomi. I uppdraget ingår bl. a. att analysera kommunernas och landstingskommunernas efterfrågan på kapital. Utredningen har att redovisa konsekvenserna för de kommunala utgiftsprogrammen av en i huvudsak oförändrad genomsnittlig utdebiteringsnivå. I samband därmed skall utredningen pröva bl. a. frågan om kommunernas och landstingskommunernas expansion bör begränsas genom exempelvis en kvantitativ reglering av lånefinansieringen. Jag vill också erinra om budgetutredningens uttalanden om att den statliga konjunktur- och stabiliseringspolitiken kan påverkas av kommunernas och landstingskommunernas uppträdande på kreditmarknaden.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag att det inte kan komma i fråga att nu helt avskaffa den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning eller att på ett genomgripande sätt ändra denna kontroll. Något hinder föreligger däremot enligt min uppfattning inte

mot att genomföra kommunallagssutredningens förslag, vilket innebär att de nuvarande bestämmelserna förenklas och i huvudsak blir gemensamma för kommuner och landstingskommuner. Förevarande paragrafer har därför med några redaktionella ändringar utformats i enlighet med utredningsförslaget.

62 §

I denna paragraf finns bestämmelser om räkenskapsföring och bokslut. Paragrafen motsvarar 62 § KL, 66 § KLS och 66 § LL. I det följande behandlas också bestämmelserna om medelsförvaltning i 61 § KL, 65 § KLS och 65 § LL, vilka inte har någon motsvarighet i den nya lagen.

Gällande rätt

Enligt 61 § KL skall pengar och värdehandlingar, som kommunstyrelsen eller annan nämnd omhänderhar för kommunens eller annans räkning förvaras och redovisas så att de inte blandas samman med andra pengar och värdehandlingar. Penningmedel som inte behövs för nära förestående utbetalningar skall, om kommunfullmäktige inte har bestämt annat, sättas in hos bank eller annan penninginrättning för kommunens räkning. Bestämmelserna i 65 § KLS och 65 § LL har samma sakliga innehåll.

Kommunstyrelsen skall enligt 62 § KL föra fortlöpande räkenskaper över de medel som den omhänderhar. Annan kommunal nämnd, som omhänderhar medel, skall föra räkenskaper enligt kommunstyrelsens anvisningar och årligen före den 1 mars, om styrelsen inte bestämmer annan tid, lämna styrelsen redovisning för förvaltningen under föregående kalenderår. När redovisningen har lämnats, skall kommunstyrelsen inom tid som kommunfullmäktige bestämmer, dock före den 1 april, sammanfatta och avsluta kommunens räkenskaper för kalenderåret.

Bestämmelserna i 66 § KLS avviker i några avseenden från vad som föreskrivs i 62 § KL. De uppgifter som enligt 62 § KL ankommer på kommunstyrelsen har i KLS lagts på drätselnämnden. Enligt KLS ankommer det på drätselnämnden att fritt bestämma inom vilken tid de andra nämnderna skall lämna sin redovisning. På motsvarande sätt bestämmer kommunfullmäktige när drätselnämnden skall ha bokslutet färdigt. För landstingskommunernas del regleras räkenskapsföringen och redovisningen i 66 § LL. Paragrafen avviker från 62 § KL genom föreskriften att förvaltningsutskottet skall ha bokslutet klart före den 1 maj.

Kommunallagsutredningen

Utredningen anser att bestämmelsen i 61 § KL och motsvarande regler i KLS och LL om förbud mot sammanblandning av medel som kommunen

förvaltar med andra medel ger uttryck för en allmän princip, som med dagens utvecklade redovisningssystem knappast behöver lagfästas. För frågan om ansvar vid oegentligheter saknar regeln självständig betydelse. Det ligger i sakens natur att sammanblandning av det slag som avses i bestämmelserna inte får ske. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna inte får någon motsvarighet i den nya lagen. Den allmänt hållna placeringsregeln i 61 § KL och motsvarande bestämmelser i KLS och LL innehåller enligt utredningen inget annat än vad som följer av allmänna rättsgrundsatser. Om närmare föreskrifter om placering behövs kan de lämpligen tas in i reglemente.

I Svenska kommunförbundets promemoria påpekas att det i större kommuner kan vara svårt att i alla delar hinna avsluta räkenskaperna före den 1 april. Alltför snäva tidsmarginaler i bokslutsarbetet kan leda till att det redovisade materialet blir ofullständigt. Bestämmelsen i 62 § KL begränsar enligt promemorian på ett omotiverat sätt kommunens handlingsfrihet och avviker f. ö. från motsvarande föreskrifter i KLS. Det bör därför enligt promemorian ankomma på kommunstyrelsen resp. kommunfullmäktige att besluta om vilka tidpunkter som skall gälla. En sådan ändring kommer inte att i nämnvärd grad påverka de tidpunkter som f. n. gäller men markerar däremot kommunernas handlingsfrihet i detta avseende.

Kommunallagsutredningen föreslår en enhetlig bestämmelse för alla kommuner och landstingskommuner om räkenskapsföringen. Bestämmelsen har samma innehåll som 66 § KLS. Drätselnämndens uppgifter enligt 66 § KLS skall dock enligt förslaget ankomma på kommunstyrelsen. Utredningen erinrar om sitt förslag att samtliga bestämmelser om drätselnämnd skall tas in i lagen om införande av nya kommunallagen och framhåller att detta även gäller de uppgifter som drätselnämnd, där sådan nämnd finns, skall ha i samband med räkenskapsföringen.

Remissyttrandena

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget att 61 § KL, 65 § KLS och 65 § LL inte skall få någon motsvarighet i den nya lagen.

Utredningens förslag till bestämmelser om räkenskapsföring och bokslut har föranlett kommentarer endast från *Jönköpings* och *Västerås kommuner* samt *Statistiska centralbyrån.*

Jönköpings kommun anför att man inte kan få ett tillfredsställande underlag för bedömningen av om kommunens förmögenhet har ökat eller minskat utan mera preciserade bestämmelser om årsredovisningens utformning. Kommunen erinrar om att redovisningen i enskild verksamhet är reglerad i detalj genom flera olika författningar. För kommunernas del finns inte ens föreskrifter som reglerar de mest elementära och fundamentala redovisningsmetoderna i fråga om periodisering av intäkter och kostnader, redovisning av dolda reserver, avskrivningsprinciper osv. En ny kommunallag

bör enligt kommunens mening byggas ut med ett enhetligt regelsystem för redovisningsområdet. *Västerås kommun* har en liknande uppfattning och anför att bestämmelserna om hur kommunernas årsredovisning skall ske synes vara alltför knapphändiga. De ger därmed alltför stor frihet åt kommunerna, vilket kan leda till svårigheter när det gäller att göra jämförelser mellan olika år och olika kommuner. Det kan konstateras att kommunerna f. n. har stora möjligheter att "osynligt" reglera det redovisade resultatet och den ekonomiska ställningen i sina bokslut. Man bör försöka komma till rätta med detta genom betydligt mer preciserade bestämmelser än de som utredningen föreslår. Lagstiftningen bör ställa samma krav på kommuner som på aktiebolag vad gäller redovisning och information om verksamheten. Principer för värdering av olika slags tillgångar och regler om öppen redovisning av avskrivningsprinciper, dolda reserver, skulder och andra förpliktelser synes böra lagfästas.

Statistiska centralbyrån anser att det är olämpligt att slopa bestämmelserna om fast tidpunkt för när räkenskaperna senast skall vara avslutade. Kommunernas och landstingskommunernas svårigheter att ha räkenskaperna avslutade vid de tidpunkter som gäller nu synes dock motivera att man fastställer en något senare tidpunkt. För arbetet med den kommunala finansstatistiken vore det önskvärt att denna tidpunkt inte bestäms till senare dag än den 15 maj.

Föredraganden

I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag att bestämmelserna i 61 § KL, 65 § KLS och 65 § LL är onödiga. De har därför inte fått någon motsvarighet i den nya lagen.

Förevarande paragraf har avfattats i enlighet med utredningens förslag.

Några kommuner anser att mera preciserade regler om kommunernas årsredovisning behövs. Enligt min mening ger hittillsvarande erfarenheter inte vid handen att det skulle finnas något klart behov av en sådan ingående reglering. Enligt Svenska kommunförbundets promemoria kan det i större kommuner vara svårt att hinna avsluta räkenskaperna före den tidpunkt som föreskrivs i 62 § KL, nämligen den 1 april. Enligt 66 § LL är motsvarande tidsgräns den 1 maj, medan någon bestämd tidsgräns inte anges i 66 § KLS. Om man väljer en annan bestämd tidsgräns än den som anges i KL, kan det leda till att svårigheter fortfarande uppkommer för vissa större kommuner, medan andra kommuner utnyttjar tidsfristen utan att det egentligen behövs. Jag har därför funnit det lämpligast att, som utredningen föreslår, ge kommunfullmäktige resp. landstinget frihet att bestämma när räkenskaperna skall vara avslutade.

14.1.5 5 kap. Revision

Detta kapitel innehåller, liksom de nuvarande bestämmelserna i 63–66 §§ KL, 67–70 §§ KLS och 67–70 §§ LL föreskrifter om revisorer, revisorernas uppgifter och befogenheter, revisionsberättelse och ansvarsfrihet. Dessutom föreslås nya bestämmelser om förvaltning som har samband med revisionsuppdraget och om befogenhet för kommunfullmäktige att meddela närmare föreskrifter om revisionen. I enlighet med utredningens förslag har bestämmelserna om revision tagits in i ett särskilt kapitel i den nya lagen. Härigenom markeras revisorernas oberoende ställning och självständighet i förhållande till förvaltningsorganen.

63 och 64 §§

I dessa paragrafer finns bestämmelser om antalet revisorer, mandattid, valbarhet m. m., ersättning och jäv. Paragraferna motsvarar i huvudsak 63 § KL, 67 § KLS och 67 § LL.

Gällande rätt och tidigare förslag

I 63 § KL regleras tiden för revisorernas uppdrag, revisorsjäv och revisorernas inventeringsrätt. Vidare finns hänvisningar till 42 § KL i fråga om revisorernas ansvar och skadeståndsskyldighet och till 28 § 1 och 2 mom. KL i fråga om ersättning till revisorerna.

Enligt 63 § KL skall kommunfullmäktige varje år utse tre eller flera revisorer och lika många suppleanter för granskning av det följande årets förvaltning. Bestämmelsen medger att man utser särskilda revisorer för viss nämnd eller för vissa grupper av nämnder. Som framgår av 22 § KL kan val av revisorer ske proportionellt. Allmänna bestämmelser om valbarhet saknas. Det innebär att medlemskap i kommunen inte utgör valbarhetsvillkor. Annan än kommunmedlem anses inte vara skyldig att motta revisorsuppdrag. För revisorernas del saknas också regler om avsägelserätt. Någon allmän rätt för kommunmedlem att avsäga sig revisorsuppdrag anses dock inte föreligga.

I 63 § KL finns vidare särskilda jävsbestämmelser. Den som i egenskap av ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen eller annars är redovisningsskyldig till kommunen eller sådan den redovisningsskyldige närstående som avses i 16 § KL får inte vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av förvaltning som omfattas av redovisningsskyldigheten. Han får inte heller delta i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan förvaltning. Inte heller får han delta i beslut med anledning av granskningen. Han är däremot oförhindrad att delta i den överläggning som kan föregå beslutet. Här finns en skillnad i förhållande till den allmänna jävsregeln i 16 § KL, vilken innebär att den som är jävig är utesluten från all handläggning av ärende i vilket han är jävig. Denna skillnad är inte kommenterad i förarbetena till KL.

Enligt 63 § KL har revisorerna rätt att när som helst inventera de pen-

ningmedel och värdehandlingar som kommunstyrelsen eller annan nämnd omhänderhar. Revisorerna har också rätt att ta del av räkenskaper och andra handlingar som berör förvaltningen.

Motsvarande bestämmelser för Stockholms kommun finns i 67 § KLS. Bestämmelserna avviker från 63 § KL på det sättet att det i 67 § KLS inte finns någon föreskrift om att revisorerna skall vara minst tre eller att suppleanterna skall vara lika många som revisorerna. I KLS sägs i detta hänseende endast att kommunfullmäktige skall utse revisorer och revisorssuppleanter. Bestämmelserna i 67 § LL stämmer överens med 63 § KL.

Med KLS infördes för Stockholms vidkommande en bestämmelse om att mandattiden för revisorer skulle vara två år. Revisorernas mandattid kom därmed att sammanfalla med nämndledamöternas mandattid. Som skäl för tvåårsregeln för revisorer åberopades i den utredning som föregick KLS att ett årligt byte av revisorer var ägnat att nedsätta revisionens effektivitet. I propositionen godtogs denna avvikelse från KL, eftersom några egentliga olägenheter av en tvåårig mandatperiod för revisorerna knappast kunde befaras (prop. 1957:16 s. 63). Genom 1969 års ändringar i KLS infördes ettårig mandattid för ledamöterna i kommunstyrelsen och för revisorerna. Mandattiden för revisorerna ansågs böra liksom tidigare stämma överens med mandattiden för nämndledamöterna (prop. 1969:129 s. 79 och 118).

Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen väljs riksdagsrevisorerna för riksdagens valperiod. När den treåriga mandatperioden för riksdagsrevisorerna infördes var anledningen den att en längre mandattid än tidigare ansågs skapa bättre möjligheter för en mera inträngande och systematisk granskningsverksamhet (KU 1967:60, bil. 4).

Frågan om jäv för kommunfullmäktig vid val av revisorer diskuterades av de sakkunniga som utarbetade förslaget till KLS. De sakkunnigas majoritet föreslog att någon bestämmelse om jäv för deltagande i val av revisorer eller revisorssuppleanter inte skulle tas med i lagen, eftersom en sådan regel skulle göra övervägande antalet ledamöter i fullmäktige jäviga vid val av revisorer (prop. 1957:16 s. 31). En minoritet ville behålla jävsregeln och framhöll att det var fel att grundläggande kommunalrättsliga principer skulle avskaffas eller jämkas för att möjliggöra den ena eller andra lösningen av praktiska administrativa problem (prop. s. 33). Föredragande departementschefen fann att majoriteten inte hade anfört tillräckliga skäl för att i KLS göra avvikelse från principen att den vars förvaltning skall granskas av revisorer inte får delta i valet av revisorerna. Han framhöll vidare att det torde höra till undantagsfallen att jävsbestämmelsen i praktiken medför några svårigheter (prop. s. 38).

Vid olika tillfällen har övervägts frågan om särskilda kvalifikationskrav bör ställas upp beträffande kommunala revisorer. Förslagen har avvisats under hänvisning dels till att kommunerna bör ha valfrihet på området, dels till det bitråde som kommunförbunden lämnar i fråga om revisionsverksamheten (prop. 1930:99 s. 189, KU 1937:18 och KU 1944:12).

Kommunallagsutredningen

I fråga om mandattiden för revisorerna anser utredningen att övervägande skäl talar för att mandattiden för revisorerna bör vara densamma som för nämndledamöterna. Härigenom bör revisionens effektivitet som kontrollinstrument öka. Vidare underlättas granskningen av flerårsprojekt. Revisorernas ställning kan också stärkas med en längre mandattid. Utredningen pekar på att en sådan ordning tidigare har tillämpats i Stockholms kommun och nu gäller för rikdagsrevisorernas del. Utredningen anför att det inte finns någon skillnad mellan revisionens uppgifter och inriktning mellan Stockholms kommun och övriga kommuner och att det därför är lämpligast att den treåriga mandattiden får gälla även för revisorerna i Stockholms kommun. En konsekvens av den enhetliga treåriga mandatperioden är att det alltid blir de nyvalda fullmäktige resp. det nyvalda landstinget som skall utse revisorer.

Beträffande antalet revisorer och revisorssuppleanter anför utredningen att den reglering som nu finns i KLS har vissa fördelar. Antalet revisorer för mindre förvaltningar kan vara under tre och antalet suppleanter behöver inte vara lika stort som antalet revisorer. Utredningen framhåller emellertid att minoritetsintressena alltjämt kräver att antalet revisorer åtminstone totalt sett är tre. Utredningen menar att principen om tre revisorer och lika många suppleanter enligt uttrycklig bestämmelse i den nya lagen bör gälla också för det fall att fullmäktige utser särskilda revisorer för viss eller vissa nämnder. Därigenom blir också den sedan länge godtagna möjligheten för kommun att inrätta s. k. delad revision lagfäst.

I fråga om revisors valbarhet anför utredningen att behovet av att kunna tillföra revisionen sakkunskap utifrån numera tillgodoses genom att samtliga kommuner och landstingskommuner anlitar någon form av fackrevision. För de förtroendevalda revisorerna bör enligt utredningens mening i princip samma valbarhetsvillkor gälla som för andra förtroendeuppdrag. Utredningen framhåller också att man i kommunerna numera alltid torde kunna finna ett tillräckligt antal personer med erforderlig sakkunskap som förtroendevalda revisorer och tillägger att det i praktiken torde vara mycket sällsynt att man väljer revisorer som inte är medlemmar i kommunen. Utredningen föreslår därför att samma regler som för ledamöterna i kommunfullmäktige resp. landstinget skall gälla i fråga om valbarhet, valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse. Utredningen finner inte anledning att föreslå några regler om särskilda kvalifikationer för förtroendevalda revisorer.

Utredningen pekar på att det i 12 kap. 7 § regeringsformen anges att riksdagsrevisorerna skall granska den statliga verksamheten, inte den statliga förvaltningen (prop. 1973:90 s. 435). Med hänsyn härtill föreslår utredningen att nuvarande uttryck "förvaltningen" som beteckning för revisorernas grundläggande granskningsuppgift byts ut mot "verksamhet".

Utredningen framhåller att nuvarande regler i 63 § KL, 67 § KLS och

67 § LL, som tillåter jävig ledamot att delta i överläggning i ärende om ansvarsfrihet, utgör avsteg från vad som annars gäller vid jäv för ledamöter i kommunala organ. Fullmäktig och ledamot av kommunstyrelsen eller annan nämnd får inte i andra fall delta i någon del av ärendebehandlingen, när jäv föreligger. I nämnd får jävig ledamot inte ens vara närvarande (37 § KL). Att deltagande i överläggningen är tillåtet vid behandling av revisionsberättelse kan enligt utredningen förklaras av ärendets speciella natur. Det är i och för sig rimligt att nämndledamöter, som också är ledamöter i fullmäktige, har rätt att förklara och försvara sig i debatt med anledning av erinran eller anmärkning från revisorerna mot nämndens förvaltning, även om de har beretts tillfälle att kollektivt ge sin mening till känna, när nämnden avgav yttrande över revisionsberättelsen. Från suppleantens synpunkt är det däremot enligt utredningens mening inte godtagbart att han skall vara åhörare under överläggningen, utan möjlighet att framställa yrkanden eller ens yttra sig, samt därefter träda in och delta i beslutet. Revisionsanmärkning eller erinran mot en nämnds förvaltning riktas, anför utredningen, mot nämnden som organ och inte mot de enskilda ledamöterna. Detta motiverar enligt utredningens mening att någon på nämndens vägnar under överläggningen har möjlighet att utveckla nämndens synpunkter och delta i debatten, även om nämnden enligt utredningens lagförslag skall beredas möjlighet att inkomma med förklaring med anledning av anmärkning eller erinran. Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen att det föreskrivs att den som är ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller annars är redovisningsskyldig till kommunen eller landstingskommunen inte får delta i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Som ett undantag härifrån skall enligt förslaget gälla att ordföranden och vice ordföranden i styrelsen eller annan nämnd, vars förvaltning granskningen gäller, får delta i överläggningen, när revisionsberättelse som avser granskningen behandlas.

Bestämmelserna om inventeringsrätt för revisorerna skall enligt utredningens förslag tas in i en särskild paragraf som närmare behandlar revisorernas uppgifter m. m. (65 §).

Remissyttrandena

Förslaget att revisorer i kommun och landstingskommun i fortsättningen skall utses för tre år i stället för ett år biträds eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser som berör frågan. *Riksrevisionsverket* tillägger dock att mandattiderna för revisorer och nämndledamöter bör sammanfalla i alla kommuner och att de problem som på grund därav uppkommer i Stockholms kommun bör lösas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister anför att förslaget ger möjlighet till val av revisorer när som helst under löpande mandatperiod,

vilket inte synes vara avsett. Enligt föreningens mening bör paragrafen kompletteras med en bestämmelse om att valet skall ske för tre år räknat fr. o. m. den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum. Även *Svenska kommunförbundet, Värmlands läns landstingskommun* samt *Karlstads, Svalövs, Bräcke* och *Munkedals kommuner* anser att paragrafen bör förtydligas så att det klart framgår att revisorerna skall ha samma mandattid som nämndledamöterna.

Förslaget att de valbarhetsvillkor som gäller för ledamot i fullmäktige även skall gälla för revisor och revisorssuppleant avstyrks av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Skaraborgs läns landstingskommun* och *Göteborgs kommun. Länsstyrelsen* säger sig ha svårt att finna bärande skäl för att bestämmelserna om valbarhetsvillkor skall tillämpas på revisorer och åberopar härvid intresset av att kommunerna inte binds i onödan. *Landstingskommunen* framhåller att förslaget innebär att en revisor som flyttar från landstingskommunen genast förlorar sitt uppdrag. Om detta inträffar strax innan revisionsberättelsen skall undertecknas, måste man kalla in en suppleant som inte har deltagit i revisionsarbetet. Den tidigare revisorns iakttagelser och erfarenheter går därmed förlorade. Landstingskommunen anser att denna praktiska synpunkt måste ta över den principiella synpunkten att endast den som vid varje tillfälle är valbar bör ha insyn i förvaltningen och få uttala sig i ansvarsfrågan. *Göteborgs kommun* anför att de valbarhetsvillkor som föreslås innebär att en länsöverdirektör eller en avdelningschef vid länsstyrelse inte kan vara revisor. Utredningen anför inte något annat motiv för denna ändring i förhållande till vad som gäller f. n. än att samma valbarhetsvillkor i princip bör gälla för de förtroendevalda revisorerna som för andra förtroendemän. Enligt kommunens mening bör det inte föreligga samma valbarhetshinder för revisor som för fullmäktig och nämndledamot. Sedan gammalt brukar man sträva efter att resa så få hinder som möjligt för kommunmedlemmarna att inneha förtroendeuppdrag. Kommunen kan inte urskilja något fall när ett jävförhållande skulle kunna inträffa vid förening av uppdrag som vald revisor och innehav av tjänst som avdelningschef vid länsstyrelse. Skulle en sådan situation uppkomma, kan avdelningschefen avstå från att handlägga ärendet i länsstyrelsen. *Örebro kommun* kan inte heller finna något skäl för att en avdelningschef vid länsstyrelse inte skulle kunna vara revisor.

Svalövs och Mora kommuner anser att det bör övervägas om inte revisorerna bör vara auktoriserade eller på annat sätt särskilt kvalificerade för uppgiften. *Riksrevisionsverket* menar däremot att det f. n. inte finns anledning att ta upp frågan om särskilda kvalifikationskrav.

Riksrevisionsverket tillstyrker utredningens förslag i fråga om det s. k. dechargejävet. *Värmlands läns landstingskommun, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* och *Karlstads kommun* anför däremot invändningar gentemot förslaget. De vill att det även i framtiden skall vara möjligt att använda förfaringssättet att i protokollet anteckna att viss ledamot inte deltar

i beslutet om ansvarsfrihet såvitt angår honom. *Föreningen* anför att en konsekvent tillämpning av den nuvarande jävsregeln i fråga om beslut om ansvarsfrihet kan medföra att bara ett ringa antal av fullmäktiges ledamöter och suppleanter är behöriga att fatta beslut. Det kan tänkas inträffa att en partigrupp som inte är representerad i nämnderna på grund av jäv för övriga ledamöter och suppleanter i fullmäktige kommer att utgöra en majoritet i fullmäktige, när revisionsberättelsen avser hela den kommunala förvaltningen. Det skulle kunna göra det möjligt att som en politisk demonstration vägra ansvarsfrihet utan saklig grund. En sådan situation kan undvikas, om det även i fortsättningen blir möjligt att lösa jävsfrågan genom att anteckna i protokollet att vissa ledamöter inte deltar i beslutet om ansvarsfrihet såvitt gäller dem. Som föreningen ser det står inte denna möjlighet öppen enligt utredningens förslag. *Stockholms kommun* anför att förslaget om att dechargejävet skall vidgas till att gälla inte bara beslut i frågan om ansvarsfrihet utan hela handläggningen av ärendet rent principiellt synes konsekvent och riktigt men att det i praktiken är skäligen betydelselöst. Kommunen ifrågasätter därför om denna nyhet, som medför att paragrafen måste tyngas av en undantagsbestämmelse om rätt för resp. nämnds ordförande och vice ordförande att delta i handläggningen, verkligen är påkallad.

Några av remissinstanserna tar upp frågan om revisorssuppleanternas ställning. *Stockholms kommun* anför att det från principiell synpunkt hade varit av värde om utredningen hade belyst revisorssuppleanternas ställning och funktion, principerna för suppleants inkallande m. m. Enligt kommunens mening föreligger nämligen med hänsyn till revisorsuppdragets karaktär av en sammanhängande och odelbar förrättning, en klar skillnad mellan uppdrag som revisorssupplenat och uppdrag som suppleant för nämndledamot. Av detta skäl har i Stockholm frågan om suppleants inträde vanligtvis aktualiserats först när det har varit klart att ordinarie revisor inte har kunnat fullfölja sitt uppdrag. Ofta har frågan då lösts genom nyval av revisor. *Stockholms, Malmöhus* och *Skaraborgs läns landstingskommuner* samt *Uppsala* och *Jönköpings kommuner* föreslår en föreskrift om att bestämmelserna om styrelsesuppleanters tjänstgöring skall gälla även för revisorssuppleanter.

Svenska kommunförbundet fäster uppmärksamheten på att utredningens författningsförslag är så utformat att en revisorssuppleant, som inte tjänstgör, inte kan få någon ersättning. Enligt förbundets mening bör det vara möjligt att ge ersättning även åt revisorssuppleant som inte tjänstgör.

Föredraganden

I 63 § första stycket har tagits in bestämmelser om val av revisorer och revisorssuppleanter och om mandatperiod. I likhet med utredningen och en i det närmaste enhällig remissopinion har jag funnit det lämpligt att införa en enhetlig treårig mandatperiod för revisorer och revisorssuppleanter

i kommuner och landstingskommuner. Oavsett vilken mandatperiod som gäller för styrelsen och övriga nämnder är det fördelaktigt för revisionsarbetet att revisorerna väljs för en följd av år. Något undantag i fråga om mandatperiodens längd har därför inte gjorts för Stockholms kommun. I lagrummet anges uttryckligen att valet skall förrättas av de nyvalda fullmäktige. Jag vill för tydlighets skull erinra om att revisorernas uppdrag är slutfört först sedan de under fjärde året efter valet har granskat det tredje årets verksamhet.

Att s. k. delad revision är tillåten anges uttryckligen i första stycket. Även val av revisorer och suppleanter för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet skall ske vart tredje år. Genom regeln att revisorerna och revisorssuppleanterna skall vara minst tre även vid delad revision skapas garantier för att minoritetsintressena kan göra sig gällande i revisionsarbetet.

Några remissinstanser har uttryckt önskemål om en reglering av suppleanternas tjänstgöring och föreslagit att bestämmelserna om styrelsesuppleanter skall gälla även för revisionssuppleanter. Frågan om revisorssuppleanternas tjänstgöring bör enligt min mening regleras av varje kommun eller landstingskommun i det reglemente eller den instruktion som fullmäktige kan anta för revisorerna. Det torde utan särskilda bestämmelser vara klart att fullmäktige därvid måste se till att det minoritetsskydd som följer av valreglerna inte träds för när. Jag vill erinra om att den proportionella valmetoden enligt 28 § kan användas vid val av revisorer och revisorssuppleanter.

I likhet med utredningen har jag inte funnit skäl att införa speciella valbarhetsvillkor för revisorer. I enlighet med utredningens förslag föreskrivs däremot i 63 § andra stycket att bestämmelserna för fullmäktige om valbarhet, verkan av att valbarheten upphör, rätt till avsägelse och rätt till ledighet från anställning skall gälla även för revisorer och revisorssuppleanter. Liksom vid val till styrelsen och andra nämnder skall dock den som har uppnått 18 års ålder vid valtillfället vara valbar.

Enligt vad som föreskrivs i 63 § tredje stycket kan ersättning utgå även till suppleant.

Bestämmelserna i 64 § om att bl. a. ledamot i styrelsen inte får vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av hans redovisningsskyldighet eller delta i val av sådan revisor eller suppleant stämmer överens med de nuvarande bestämmelserna i KL, KLS och LL. I enlighet med utredningens förslag föreskrivs vidare att motsvarande jäv föreligger vid handläggningen av ärende om ansvarsfrihet för verksamheten men att ordföranden och vice ordföranden i styrelsen eller annan nämnd ändå får delta i överläggningen. Ledamot som får delta i överläggningen med stöd av dessa bestämmelser är att ange som jävig och får inte delta i beslutet i frågan om ansvarsfrihet. Suppleant skall kallas in för honom redan under överläggningen. Jag vill vidare erinra om att de konsekvenser av utredningens förslag som Föreningen Sveriges kommunala förvaltnings-

jurister har noterat kan undvikas, om frågan om ansvarsfrihet behandlas särskilt för varje nämnd, i den mån anmärkning mot nämndens förvaltning har framställts i revisionsberättelsen. Föreskriften om rätt för ordföranden och vice ordföranden i nämnd att delta i överläggningen har utformats så att det klargörs att den anvser även den som inte är ledamot i fullmäktige.

65 och 66 §§

I 65 § finns bestämmelser om revisorernas uppgifter och befogenheter, medan 66 § innehåller regler om den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. I 63 § KL, 67 § KLS och 67 § LL finns motsvarighet till vissa av bestämmelserna i den nya 65 §, medan motsvarighet till 66 § saknas.

Gällande rätt och tidigare förslag

I 63 § KL och motsvarande bestämmelser i KLS och LL sägs att revisorerna utses för att granska förvaltningen samt att de har rätt att inventera de penningmedel och värdehandlingar som kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller annan nämnd omhänderhar och att ta del av räkenskaper och andra handlingar som rör förvaltningen.

Vid revisionen skall räkenskaperna granskas redovisningstekniskt och förvaltningsåtgärdernas lämplighet i allmänhet prövas. Undantagen från denna prövning, den s. k. sakrevisionen, men inte från den redovisningstekniska granskningen, är specialreglerad nämnds kvalificerade myndighetsutövning. Med detta undantag avser revisionen frågan om nämndernas verksamhet har ägt rum i former som är godtagbara från rationaliseringssynpunkt och som säkerställer ett så långt möjligt riktigt beslutsunderlag (Kaijser, Kommunallagarna II, 1975 s. 319).

I betänkandet Storlandstingets författning anmärktes att gällande bestämmelser ger intrycket att revisionsarbetets tyndpunkt ligger i räkenskapsgranskningen. Sakrevisionen borde enligt betänkandet nämnas i bestämmelserna om revision. I de bestämmelser som föreslogs i betänkandet angavs att revisorerna granskar landstingskommunens räkenskaper och förvaltning samt övervakar att förvaltningen utövas på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och att den kontroll som utövas inom förvaltningsorganen är ändamålsenlig. I betänkandet föreslogs vidare att de nuvarande bestämmelserna om inventeringsrätt skulle kompletteras med en föreskrift om skyldighet för förvaltningsorganen att lämna uppgifter och upplysningar till revisorerna. De nämnda förslagen i betänkandet ledde inte till lagstiftning.

I de nuvarande kommunallagarna finns inga uttryckliga bestämmelser om revisorernas förvaltning i samband med revisionsuppdraget.

I kommunerna och landstingskommunerna förekommer f. n. olika or-

ganisationsformer för revisorerna. Ibland är revisorerna uppdelade på revisorsgrupper. Dessutom kan det finnas revisionskontor med anställda tjänstemän. I kommunerna anlitas ofta Svenska kommunförbundets revisionsavdelning som biträde i revisionsarbetet.

Med revisionsuppdraget följer en del administrativa uppgifter som kan särskiljas från det egentliga revisionsarbetet. Till dessa administrativa uppgifter hör t. ex. förvaltning av anslag för revisionsarbetet och handläggning av personalfrågor i den mån det förekommer direkt underställd personal. I en del kommuner och landstingskommuner finns en särskild revisorsnämnd för de administrativa uppgifterna. I några kommuner har förvaltningen lagts på kommunstyrelsen.

I litteraturen har hävdats att en ordning som innebär att revisorerna som ledare för revisionsförvaltningen organiseras som nämnd får anses strida mot kommunallagstiftarens intentioner. Revisorerna bör i stället uppfattas som direktansvariga inför fullmäktige. Vid behandling av revisionsberättelsen, som bör innehålla redogörelse för hur revisionsarbetet har bedrivits och bekostats, bör fullmäktige i särskilt beslut ge till känna om det finns anledning till kritik mot revisionsarbetet (Kaijser, Kommunallagarna II, 1975 s. 324).

Frågan om revisorernas ställning belyses i rättsfallet Regeringsrättens årsbok 1971 ref. 42. I målet var fråga om vilken ställning en landstingskommuns revisorer hade, när de enligt ett för dem antaget reglemente anställde och entledigade revisionskontorets personal samt fattade sådana beslut i personalärenden rörande kontoret som inte föll inom personalnämndens kompetensområde. Regeringsrätten fann i målet att revisorerna fick anses ha ställning som landstingskommunal nämnd, när de fullgjorde dessa förvaltningsuppgifter.

Inom Svenska kommunförbundet har år 1973 utarbetats ett normalförslag till revisionsreglemente som innehåller ytterligare en lösning av frågan om den förvaltning som följer med revisionsuppdraget. Lösningen innebär att revisorerna själva förvaltar sitt anslag utan att de därigenom får ställning som nämnd. Revisorerna bör enligt normalförslaget lämna en redogörelse för hur revisionsanslaget har använts. Beträffande tjänsttillsättningsfrågor m. m. föreslås att avgörandena skall fattas med enkel majoritet bland revisorerna, om dessa är oeniga. Som en alternativ lösning anvisas att låta fullmäktige avgöra sådana frågor när revisorerna inte är ense. Även Landstingsförbundet har utarbetat förslag till normalreglemente för revisorerna.

Kommunallagsutredningen

I den promemoria från Svenska kommunförbundet som är intagen som bilaga till kommunallagsutredningens betänkande anförs att den nuvarande beskrivningen av revisorernas inventeringsrätt i 63 § KL så till vida kan uppfattas som en begränsning av revisorernas befogenheter som det inte

klart framgår att revisorerna har rätt att infordra förklaringar och andra upplysningar som behövs för revisionen. Bestämmelserna bör enligt promemorian kompletteras på denna punkt.

I kommunförbundets promemoria anförs att revisionsbestämmelserna i den nya lagen bör inledas med en föreskrift om att fullmäktige kan anta reglemente (arbetsordning) för revisorerna. I detta reglemente kan anges hur revisionen i kommunen skall organiseras och ges föreskrifter om uppdelning i ansvarsområden. Där bör också kunna anges att revisorerna utgör ett organ som självt disponerar anslagna medel och anställer egen personal eller anlitar utomstående expertis. Detta organ skall – framhålls det i promemorian – självfallet inte vara att anse som en kommunal nämnd.

Den kommunala revisionen var, anför utredningen, tidigare inriktad främst på en räkenskapsgranskning som syftade till att upptäcka oegentligheter och felaktigheter. Den kommunala förvaltningens expansion och utveckling av revisionens arbetsmetoder har påverkat revisionen i riktning mot en sak- eller förvaltningsgranskning. I de moderna redovisningssystemen finns olika kontrollanordningar som tillsammans bildar ett internt kontrollsystem. Revisorernas rent kontrollerande uppgift kan därför begränsas till att granska om kontrollsystemet är funktionsdugligt. Syftet med förvaltningsgraksningen är att främja effektiviteten i förvaltningen. Revisionens ändrade roll och ökade betydelse bör enligt utredningen markeras i lagstiftningen. Samtidigt bör de särskilda problem som har uppstått i fråga om organistionen av revisorernas egen förvaltning lösas genom lagstiftning. Kommunerna bör dock fortfarande ha frihet att själva reglera organisationsfrågorna i detalj, lämpligen genom reglementen. Därigenom kan organisationen anpassas till vad som är ändamålsenligt med hänsyn till kommunernas storlek och struktur.

Utredningen föreslår att det föreskrivs att revisorerna granskar nämndernas verksamhet samt prövar om denna har utövats på ett sätt som är tillfredsställande från ekonomisk synpunkt och om den kontroll som utövas inom nämnderna är ändamålsenligt. Utöver bestämmelser om inventeringsrätt föreslår utredningen vidare en bestämmelse om skyldighet för nämnderna att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Dessa bestämmelser skall enligt utredningens förslag i tillämpliga delar gälla även för beredning.

Utredningen finner inte anledning att föreslå att närmare föreskrifter om revisionens arbetsformer ges i lag. Arbetsformerna bör kommunerna och landstingskommunerna få bestämma själva.

Däremot bör enligt utredningens mening de frågor som har samband med organisationen av revisorernas förvaltningsuppgifter regleras i lag. Regleringen bör utformas så att revisorerna får möjlighet att själva utöva sin förvaltning eller att utse särskilda förvaltningsorgan, revisorskollegier, utan att nämndformen behöver anlitas. Utredningen anser det inte nödvändigt eller lämpligt att i lagen närmare reglera förfarandet i sådana organ.

Revisorskollegiet bör enligt utredningen inte vara underkastat kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets direktivrätt eller vara föremål för revision. Inte heller reglerna om uppgörande av budgetförslag eller om räkenskapsföring bör tillämpas på kollegiet. Kommunfullmäktige resp. landstinget bör på annat lämpligt sätt direkt få en redovisning för kollegiets verksamhet. Budgetberedning av revisorernas anslag kan exempelvis ske av fullmäktiges presidium eller av ett särskilt beredningsorgan. Utredningen framhåller att ledamöterna i styrelsen eller andra nämnder som är föremål för revision av naturliga skäl inte bör delta i beredning av frågor som rör revisorernas anslag. Utredningen finner det överflödigt att lagreglera denna fråga, fastän styrelsen i princip har ansvaret för hela det budgetförslag som fullmäktige skall besluta om. Den omständigheten att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet måste få tillfälle att yttra sig även i fråga om revisorernas anslag är enligt utredningens mening av underordnad betydelse. De närmare organisatoriska föreskrifterna för revisorskollegiet bör tas in i revisionsreglemente eller motsvarande.

För en del kommuner kan antalet revisorer vara så litet att det är olämpligt att inrätta ett särskilt förvaltningsorgan. Förvaltningen av revisionsanslaget bör då kunna ankomma på revisorerna själva, anför utredningen. Även i sådant fall måste emellertid de tidigare berörda frågorna lösas. De organisatoriska föreskrifterna bör tas in i ett reglemente eller motsvarande. Skillnaden mellan de två alternativen är den att de uppgifter som enligt det första alternativet vilar på ett särskilt förvaltningsorgan, som består av revisorer, enligt det andra alternativet ankommer på samtliga revisorer.

Enligt utredningen är det oklart i vilken utsträckning revisorernas beslut i fråga om förvaltningen f. n. kan överklagas. Hur långt överklagbarheten bör sträcka sig får enligt utredningen överlämnas åt rättspraxis att avgöra. Möjligheten att överklaga revisorernas beslut motiverar att reglerna för kommunfullmäktige resp. landstinget om protokollföring m. m. görs tillämpliga på samtliga beslut som avser revisorernas förvaltning.

Utredningen anser att det är tillräckligt att i lagen ange att revisorerna själva får utöva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, att beslut som fattas angående förvaltningen skall tas upp i protokoll och att reglerna för fullmäktige om justering och tillkännagivande om justering skall ha motsvarande tillämpning.

Remissyttrandena

Några remissinstanser är kritiska mot utredningens förslag att revisorernas uppgifter skall beskrivas genom en föreskrift om att revisorerna prövar om verksamheten har utövats på ett sätt som är tillfredsställande från ekonomisk synpunkt och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är ändamålsenlig. *Riksrevisionsverket, Stockholms kommun* och *Stockholms läns landstingskommun* framhåller att det bör framgå av lagtexten att revisorerna

skall pröva om verksamheten har utövats på ett sätt som är ändamålsenligt, planmässigt och tillfredsställande från allmänna ekonomiska synpunkter och om redovisningen, dvs. bokslutet och den löpande bokföringen, är rättvisande och ändamålsenlig. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* och *Malmö kommun* anför att uttrycket "från ekonomisk synpunkt" i utredningens förslag kan motverka att sakrevisionen inriktas mot granskning av nämndernas effektivitet. *Jönköpings läns landstingskommun*, *Svenska kommunförbundet* samt *Eskilstuna*, *Norrköpings*, *Jönköpings*, *Svalövs*, *Göteborgs*, *Västerås* och *Örsnköldsviks kommuner* ger uttryck för samma mening. *Jönköpings läns landstingskommun* anser att det bör framgå av lagtexten att revisorerna skall granska att nämndernas förvaltning har utövats i enlighet med landstingets beslut och gällande författningar. *Svenska kommunförbundet* understryker att även andra synpunkter än de ekonomiska gör sig gällande vid revision och föreslår att uttrycket "från ekonomisk synpunkt" får utgå ur lagtexten. *Eskilstuna kommun* föreslår att lagtexten så att det tydligare framgår att revisorerna skall pröva nämndernas hela verksamhet. Kommunen finner det oklart om revisorerna enligt utredningens förslag får anmärka på en nämnd, som har överskridit sin befogenhet och kompetens utan att verksamheten därför kan sägas ha utövats på ett sätt som är otillfredsställande från ekonomisk synpunkt. *Svalövs kommun* anför att det bör framgå av lagtexten att revisionen avser en allmän förvaltningsrevision av styrelsens och nämndernas hela verksamhet. *Västerås kommun* anför att förvaltningsrevisionen enligt god revisionssed innebär bl. a. en granskning av om verksamheten har bedrivits ändamålsenligt och planmässigt. I revisionen ingår också att granska att lagar, förordningar, reglementen och instruktioner för olika förvaltningar iakttas.

Norrköpings kommun anser att det är olämpligt att i lagtexten först nämna revisorernas inventeringsrätt. Kommunen framhåller att inventeringen numera får betraktas som mindre väsentlig än en lång rad andra åtgärder som utförs för att bedöma nämndernas verksamhet. I fråga om inventeringsrätten anför *riksrevisionsverket* att inventeringar ingår som ett obligatoriskt led i den interna kontrollen. De ankommer normalt inte på revisorerna. I en revisors allmänna behörighet får anses ingå rättighet att vid behov göra de inventeringar som behövs. Dessa behöver inte begränsa sig till penningmedel och värdehandlingar utan kan avse även förråd, varulager, inventarier o. d. Om en särskild föreskrift om befogenhet att verkställa inventeringar anses nödvändig, bör den sålunda avse samtliga tillgångar. Även *Svenska kommunförbundet* har invändningar mot föreskriften om inventeringsrätt och anför att regeln om revisors rätt att inventera penningmedel och värdehandlingar återspeglar förhållandena under en tid när kassainventeringar och andra inventeringar spelade en betydligt större roll än numera. Med dagens syn på revisionen och nämndernas ansvar för den interna kontrollen är inventeringar av denna typ en ralativt oväsentlig del av revisionsarbetet. Enligt förbundet följer inventeringsrätten av revisorsuppdra-

gets natur och bestämmelsen om denna rätt kan därför utgå.

Malmö kommun tar upp de specialreglerade nämndernas ställning gentemot revisorerna och anför att en specialreglerad nämnd inte får utsättas för revisionskritik, om det inte är fråga om bevakning av kommunens ekonomiska intressen. Frågan om de specialreglerade nämndernas förhållande till revisorerna är helt oreglerad. Detta har gett upphov till oklarheter, missförstånd och tvister i revisionsarbetet. Kommunen anser det önskvärt att revisorernas förhållande till dessa nämnder kommer till klart uttryck i den nya lagen. Liknande synpunkter anförs av *Göteborgs kommun*.

Skaraborgs läns landstingskommun tar upp frågan om revisorerna har rätt att under hand göra påpekanden och erinringar hos nämnderna. Enligt nuvarande praxis och reglementsbestämmelser får revisor under löpande granskning informera nämnd om brister i system, rutiner o. d. för att ge nämnden möjlighet att ta ställning till revisorernas iakttagelser och vidta eventuella åtgärder. Revisorerna kan alltså aktualisera sådana frågor, innan revisionen slutförs och revisionsberättelsen läggs fram. Landstingskommunen anser att denna s. k. positiva revision bör framgå direkt av lagtexten. Därvid bör det också klarläggas om revisor är skyldig att under löpande granskning underrätta nämnd om de fel och brister i förvaltningen som har upptäckts.

Föreskrifterna att revisorerna själva skall utöva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget biträds eller lämnas utan erinran av det stora flertalet av de remissinstanser som berör frågan om förvaltningen.

Stockholms kommun menar däremot att principen om revisorernas oberoende kan upprätthållas, även om revisorernas förvaltning anordnas i nämndform, och föreslår en föreskrift om att revisorerna själva eller, om fullmäktige så beslutar, en nämnd som fullmäktige har utsett bland revisorerna utövar den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Enligt kommunen är det tveksamt om den ordning som utredningen föreslår är motiverad av praktiska och principiella skäl. Vad saken gäller är dels att säkerställa revisorernas oberoende ställning gentemot nämnderna, dels att finna en lämplig form för den förvaltningsapparat och de medel som fullmäktige ställer till revisorernas tjänst. De svårigheter som har uppkommit när man har försökt förverkliga dessa syften har enligt kommunens mening sin grund i att man inte har skilt på revisionsuppgifterna och de uppgifter som avser ren förvaltning. En revisorsnämnd får vissa bestämda förvaltnings- och verkställighetsuppgifter, bland vilka den primära är att tillhandahålla revisorerna biträde och materiel. Revisorerna däremot har i denna sin egenskap vissa revisionsuppgifter som anges i lagen. Det är enligt kommunens mening svårt att se att anordningen med revisorsnämnd inte skulle vara förenlig med principen om revisorernas oberoende ställning. Att en revisorsnämnd omfattas av kommunstyrelsens direktivrätt i frågan om redovisning och avgivande av budgetförslag innebär inte något intrång i revisorernas oberoende i fråga om revisionsuppgifterna. Detsamma gäller om

det förhållandet att nämnden skall vara föremål för revision. Denna revision kan knappast påverka revisorernas oberoende ställning i fråga om granskningen av övriga nämnders förvaltning. Enligt kommunens mening har anordningen med revisorsnämnd åtskilliga fördelar framför den ordning som utredningen föreslår. Ställningen som nämnd gör att organet kan fungera som remissinstans, självt anhängiggöra ärenden hos fullmäktige, få bemyndigande att delegera rutinärenden etc. Vidare blir lagens övriga regler om nämnder gällande, varför man inte behöver några särskilda föreskrifter om förfarandet hos nämnden. Väsentligt är enligt kommunen också att det inte uppkommer någon tvekan om att besvärsbestämmelserna är tillämpliga. Om revisorerna är många, står det klart att de inte kan utöva förvaltningen tillsammans. De måste tydligen inom sig utse ett förvaltningsorgan av något slag. I kommuner med egna revisionskontor är förvaltningens omfattning inte helt obetydlig. Det måste då enligt kommunens mening vara oriktigt att fullmäktige inte skall ha rätt att direkt utse dem som skall svara för denna förvaltning.

Stockholms läns landstingskommun anför att utredningens förslag innebär att revisorerna själva – antingen samfällt eller, vilket inte framgår av själva lagtexten, genom ett kollegium – skall sköta förvaltningen. De närmare regler om förvaltningen som behövs i olika hänseenden skall enligt förslaget bestämmas av kommunerna och landstingskommunerna själva. Landstingskommunen ställer sig något tveksam till denna lösning. Det är enligt landstingskommunens mening inte rimligt att å ena sidan förbjuda nämndformen och å andra sidan inte ens i huvuddrag ange hur förvaltningen skall gå till. Det är önskvärt att lagtexten närmare anger vad som skall gälla i fråga om revisorernas ställning som förvaltningsorgan. Utredningens förslag i fråga om rätt att väcka ärenden hos fullmäktige synes medföra att revisorernas förvaltningsorgan, oavsett om det utgörs av revisorerna samfällt eller av ett särskilt organ, inte självt kan anhängiggöra ärenden hos fullmäktige. Bestämmelserna om beredningstvånget innebär att ärende som härrör från revisorernas förvaltningsorgan skall beredas av styrelsen eller annan nämnd, om inte annat har bestämts. Revisorernas budgetförslag skall vidare beredas av styrelsen. Dessa förhållanden är enligt landstingskommunens mening ägnade att delvis förta verkan av utredningens förslag till bestämmelse om revisorernas förvaltning. Landstingskommunen föreslår att denna bestämmelse kompletteras så att det framgår att revisorerna samfällt eller genom sitt förvaltningsorgan själva kan utöva den förvaltning som har samband med revisorsuppdraget. *Göteborgs kommun* upplyser att man i kommunen har ett revisorskollegium, som är en nämnd med sju ledamöter. Varje ledamot är ordförande i en revisorsgrupp. Denna organisationsform har inte skapat några problem i fråga om revisorernas oberoende. Snarare har deras oberoende markerats av att de inte själva har behövt befatta sig med förvaltningsangelägenheter utan har haft ett fristående organ härför.

Frågan om revision av revisorernas förvaltning tas upp av *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* samt *Eslövs, Höörs, Landskrona, Ystads, Karlstads* och *Sundsvalls kommuner*. De ger uttryck för meningen att även revisorernas förvaltning bör revideras och föreslår en föreskrift härom. *Borås kommun* upplyser att fullmäktige i kommunen varje år utser tre särskilda revisorer och tre revisorssuppleanter för granskning av revisorsnämndens förvaltning och att man inte märkt några nackdelar av den revision av revisorernas förvaltning som därmed har skett.

Föredraganden

I 65 § första stycket, som bygger på utredningens förslag, anges revisorernas uppgifter. Där anges att revisorernas granskning omfattar inte bara övriga nämnders utan också kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets verksamhet. I enlighet med utredningens förslag anges att revisorerna prövar om verksamheten har utövats på ett sätt som är tillfredsställande från ekonomisk synpunkt och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig. Med anledning av påpekanden från remissinstanserna föreskrivs vidare att revisorerna skall pröva om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt sätt och om räkenskaperna är rättvisande. Andra stycket innehåller i likhet med bestämmelserna i de nuvarande kommunallagarna föreskrifter om revisorernas rätt att inventera penningmedel och värdehandlingar och att ta del av räkenskaper m. m. Liksom i utredningens förslag anges vidare att revisor har rätt att få de uppgifter och upplysningar av nämnderna som behövs för revisionsarbetet.

Förvaltningsrevisionen har kommit att inta en alltmera framskjuten roll i revisionsarbetet. Jag anser att denna utveckling bör främjas och att paragrafen därför bör ge en beskrivning av revisorernas arbetsuppgifter som utan detaljbestämmelser förmedlar en föreställning om den betydelse som man numera tillmäter förvaltningsrevisionen vid sidan av den mera traditionella kontrollen av räkenskaper och medelsförvaltning. Lagtexten gör inte anspråk på att ge en fullständig beskrivning av revisionsuppdraget men den anger de viktigaste delarna av revisorernas arbete. Prövningen av att nämndernas verksamhet har utövats på ett ändamålsenligt sätt avser bl. a. frågan om verksamheten är inriktad på de mål som enligt lag, annan författning eller fullmäktiges beslut gäller för verksamheten. Till prövningen av om verksamheten har utövats på ett sätt som är tillfredsställande från ekonomisk synpunkt hör frågan huruvida resultatet av nämndens verksamhet står i rimligt förhållande till medelsförbrukningen.

Skaraborgs läns landstingskommun tar upp frågan om revisorerna har rätt och skyldighet att under hand göra påpekanden och erinringar hos nämnderna. Att revisorerna har en sådan befogenhet är enligt min mening självklart. Revisionsberättelsen är det huvudsakliga medlet för revisorernas kommunikation med fullmäktige och övriga kommunala organ men det utesluter inte att revisorerna ger till känna sina iakttagelser under hand. Enligt min

mening bör revisorerna, medan granskningsarbetet pågår, påpeka fel och brister i förvaltningen åtminstone när omedelbar rättelse är nödvändig för att skada eller allvarlig olägenhet för kommunen resp. landstingskommunen skall kunna undvikas eller begränsas. Det är emellertid svårt att i lagtext precisera revisorernas befogenheter eller skyldigheter i detta hänseende. Jag har därför funnit det lämpligast att överlåta åt revisorerna att själva från fall till fall bedöma huruvida någon åtgärd bör vidtas.

Några remissinstanser berör frågan om revisorernas ställning och uppgifter i fråga om de specialreglerade nämnderna. Jag är medveten om de gränsdragningsproblem som uppkommer vid revision av dessa nämnder. Jag har emellertid inte funnit det möjligt att lösa dessa frågor genom föreskrifter i lag.

Som både utredningen och remissinstanserna framhåller måste man skilja mellan de göromål som kan hänföras till det egentliga revisionsarbetet och de göromål av administrativ art som har samband med revisorsuppdraget. Uppdraget att vara revisor är av individuell natur och kan inte fullgöras i de arbetsformer som gäller för styrelsen och övriga nämnder. De administrativa göromålen däremot, som förvaltning av medel som fullmäktige har anslagit för revisionsverksamheten, anställande av experter och andra biträden, anskaffning och vård av förbrukningsmateriel och inventarier etc., är väl ägnade att handhas i de arbetsformer som både f. n. och enligt förslaget till ny kommunallag anvisas för styrelsen och övriga nämnder. I en del kommuner och landstingskommuner har man också inrättat en särskild nämndförvaltning för revisionen. Att de administrativa uppgifterna handhas av en nämnd för vilken reglerna för styrelsen och övriga nämnder gäller behöver enligt min mening inte försvaga revisorernas självständighet och oberoende.

Att inrätta en särskild revisorsnämnd för de administrativa uppgifterna kan alltså vara en lämplig lösning åtminstone för större kommuner och landstingskommuner. En annan lösning är att dessa uppgifter anförtros åt kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller någon annan nämnd. En sådan ordning kan emellertid innebära att revisorernas oberoende ställning försvagas.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört har 66 § utformats så att kommunerna och landstingskommunerna får frihet att anordna förvaltningen på det sätt som lokalt framstår som mest lämpligt. I paragrafen föreskrivs att revisorerna själva utövar den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer annat. Huvudregeln enligt paragrafen är att revisorerna utövar förvaltningen samfällt. Fullmäktige kan emellertid också inrätta en särskild nämnd för de administrativa uppgifterna eller bestämma att dessa skall ombesörjas av någon redan inrättad nämnd. Ett ytterligare alternativ, som är möjligt enligt paragrafen, är att fullmäktige bestämmer att dessa uppgifter skall handhas av ett särskilt förvaltningsorgan, som består av revisorerna eller vissa av dem och som inte har karaktär

av nämnd.

Om man väljer nämndformen, blir naturligtvis de bestämmelser som gäller om nämndernas organisation och arbetsformer tillämpliga. Reglerna om uppgörande av budgetförslag och om räkenskapsföring blir också tillämpliga. Vidare måste nämndens verksamhet underkastas revision. Nämnden får enligt 20 § rätt att väcka ärenden hos fullmäktige och dess beslut i frågor angående den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget kommer att kunna överklagas enligt de regler som gäller för nämndbeslut i allmänhet.

För det fall att förvaltningen skall utövas av revisorerna samfällt föreskrivs i 66 § att beslut som revisorerna fattar i fråga om förvaltningen skall tas upp i protokoll och att bestämmelserna i 45 § för styrelsen skall äga motsvarande tillämpning i fråga om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen. Denna föreskrift i 66 § bör naturligtvis tillämpas också när revisorerna skall utöva förvaltningen genom ett särskilt förvaltningsorgan, som inte har karaktär av nämnd. Jag har inte något att invända mot vad utredningen har anfört om vad som i övrigt bör gälla när revisorerna skall utöva förvaltningen samfällt eller genom ett särskilt förvaltningsorgan. Med stöd av 69 § kan fullmäktige meddela de föreskrifter som behövs. Jag vill i detta sammanhang erinra om föreskriften i 20 § om att fullmäktige skall besluta i ärende som har väckts av revisorerna och som avser förvaltningen. I 77 § finns en uttrycklig föreskrift om besvär över beslut av revisorerna angående förvaltningen. I fråga om bl. a. överklagbarhet kommer därmed samma regler att gälla oavsett om beslut angående förvaltningen fattas av revisorerna eller av styrelsen eller annan nämnd.

67 §

I denna paragraf finns föreskrifter om innehållet i revisionsberättelsen. Paragrafen motsvarar 64 § KL, 68 § KLS och 68 § LL. I huvudsak stämmer den överens med de nuvarande bestämmelserna. Den knyter emellertid an till den kombination av räkenskapsgranskning och förvaltningsrevision som har blivit allt vanligare och som har kommit till uttryck i bestämmelserna om revisorernas uppgifter i 65 §. Jag vill framhålla att paragrafen endast anger minimiinnehållet i revisionsberättelsen. Föreskriften att berättelsen skall innehålla en redogörelse för resultatet av revisionen innebär självfallet inte att alla iakttagelser som har gjorts under revisionsarbetet måste återges och kommenteras. Föreskriften att berättelsen skall avges till fullmäktige behandlas under 68 §.

68 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om prövningen av fråga om ansvarsfrihet. Den motsvarar 65 och 66 §§ KL, 69 och 70 §§ KLS, 69 och 70 §§ LL samt 10 § LLS.

Gällande rätt

Enligt 65 § KL skall revisionsberättelsen överlämnas till kommunfullmäktiges ordförande inom tid som denne bestämmer. Ordföranden infordrar förklaringar över de anmärkningar som har framställts i berättelsen. Kommunfullmäktige skall ta upp berättelsen och förklaringarna till granskning och avgörande före utgången av juni månad. Fullmäktige kan dock besluta att ärendet skall tas upp senare under året. Enligt KLS skall revisionsberättelsen, sedan förklaringar och utlåtanden har inhämtats, tas upp till granskning och avgörande senast vid sammanträde med kommunfullmäktige före utgången av mars månad andra året efter det år som revisionen avser.

Bestämmelserna i 69 § LL skiljer sig också något från vad som föreskrivs i 65 § KL. Revisionsberättelse skall före juni månads utgång tillställas förvaltningsutskottet som, om det anses påkallat, överlämnar den till nämnderna för yttrande. Landstinget skall ta upp berättelsen och yttrandena till granskning och avgörande före utgången av oktober månad året efter det år som revisionen avser. I 10 § LLS finns en särskild regel. Revisionsberättelsen skall tillställas förvaltningsutskottet senast den 15 september året efter det år som revisionen avser. Revisionsberättelsen skall tas upp till granskning och avgörande vid landstingsmöte före årets utgång. Anledningen till särregeln är omfattningen av den verksamhet som revisorerna hos Stockholms läns landstingskommun har att granska (prop. 1969:112 s. 106).

Enligt 66 § KL ankommer det på kommunfullmäktige att besluta huruvida anmärkning som har framställts i revisionsberättelsen skall förfalla och ansvarsfrihet för förvaltningen meddelas eller laga åtgärd för att bevara kommunens rätt skall vidtas. Om talan beträffande den förvaltning som revisionsberättelsen avser inte väcks inom ett år från det att berättelsen lades fram på sammanträde med kommunfullmäktige, skall det anses att ansvarsfrihet har beviljats. Även om ansvarsfrihet har beviljats, får talan föras på grund av brottslig handling, om inte ansvarsfriheten uppenbarligen avsåg även den handlingen.

Bestämmelserna i 70 § KLS och 70 § LL stämmer i sak helt överens med 66 § KL.

Kommunallagsutredningen

Utredningen föreslår en föreskrift om att revisorerna skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen och därefter lämna revisionsberättelsen och förklaringarna till fullmäktige. Som skäl för bestämmelsen att berättelsen skall lämnas till fullmäktige åberopar utredningen att revisionsberättelsen i praktiken brukar lämnas till kommunens resp. landstingskommunens kansli. Uppgiften att inhämta förkla-

ringar, vilken ankommer på kommunfullmäktiges ordförande enligt KL och på förvaltningsutskottet enligt LL, bör enligt utredningen kunna fullgöras av revisorerna själva i enlighet med vad som gäller enligt KLS.

De tidsfrister för beslutet i frågan om ansvarsfrihet som anges i KL, KLS, LL och LLS ersätts enligt utredningens förslag av en bestämmelse om att beslutet skall fattas före utgången av året efter det år som revisionen avser.

Remissyttrandena

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister anser att även en nämnd som har blivit "prickad" i revisionsberättelsen bör ha rätt att yttra sig över berättelsen och föreslår att det föreskrivs att förklaringar skall inhämtas inte bara över anmärkningar utan också över iakttagelser, påpekanden och erinringar. Även andra remissinstanser är inne på liknande tankegångar. *Stockholms kommun* anför att styrelsen och övriga nämnder på samma sätt som sker i Stockholm bör ges möjlighet att avge förklaringar och utlåtanden över revisionsberättelsen, även om ingen anmärkning har framförts där. Styrelsen och övriga nämnder bör få ta del av och bemöta påpekanden eller erinringar som har gjorts i revisionsberättelsen. Kommunen ifrågasätter om inte en bestämmelse härom bör tas in i den nya lagen. I revisionsberättelsen kan revisorerna, framhåller kommunen, ha gjort påpekanden eller erinringar som inte är att anse som anmärkningar i lagens mening men som ändå kan vara allvarliga och föranleda att fullmäktige vid dechargebehandlingen gör uttalanden eller vägrar ansvarsfrihet. *Södermanlands* och *Blekinge läns landstingskommuner* anser att styrelsen alltid bör få yttra sig över revisionsberättelsen. *Blekinge läns landstingskommun* ifrågasätter vidare om inte förklaring bör inhämtas även över lindrigare kritik än anmärkning.

Svenska kommunförbundet, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister samt *Malmö, Borås, Hammarö, Karlstads* och *Örebro kommuner* anser att det är lämpligast att fullmäktiges ordförande eller fullmäktige själva inhämtar förklaringar över revisionsberättelsen.

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister samt *Mölndals* och *Karlstads kommuner* anser att frågan om ansvarsfrihet bör avgöras relativt snart efter det att bokslutet har lagts fram och ifrågasätter därför om inte fullmäktige bör åläggas att pröva frågan tidigare än vad utredningen föreslår.

Föredraganden

Förevarande paragraf innehåller enhetliga bestämmelser för samtliga kommuner och landstingskommuner. Med några undantag stämmer den överens med vad som gäller enligt de nuvarande kommunallagarna. I 67 § anges att revisionsberättelsen skall lämnas till fullmäktige. Av denna föreskrift sammanställd med vad som föreskrivs i 68 § följer att det ankommer på

fullmäktige och inte på revisorerna att inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts. Lika litet som f. n. finns det något hinder mot att revisionsberättelsen underkastas en mera omfattande remissbehandling än vad som krävs enligt paragrafen. Jag har emellertid inte funnit det lämpligt att ta in en ovillkorlig föreskrift om att förklaringar skall inhämtas även över andra påpekanden än anmärkningar. En sådan föreskrift skulle kunna leda till gränsdragningssvårigheter eller till ett onödigt omfattande remissförfarande.

I fråga om tiden för beslutet i frågan om ansvarsfrihet har jag funnit att utredningens förslag är väl avvägt.

69 §

I denna paragraf, vilken saknar motsvarighet i de nuvarande kommunallagarna, sägs att fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om revisionen. Som utredningen anför kan fullmäktige behöva meddela föreskrifter om t. ex. organisationen för revisionsarbetet, den förvaltning som har samband med revisionen och revisionsberättelsens innehåll. Sådana föreskrifter kan tas in i reglemente eller meddelas på annat sätt.

14.1.6 6 kap. Skatt till kommun och landstingskommun

I detta kapitel finns bestämmelser om skatt till kommun och landstingskommun. Ett särskilt kapitel med specialbestämmelser om skatt finns i såväl KL (67–73 §§) och KLS (71–77 §§) som LL (71–77 §§). Bestämmelserna i de nuvarande lagarna är av skatteteknisk natur. De behandlar hur de beslutande församlingarnas utdebiteringsbeslut verkar på den preliminära och den slutliga skatten och hur kommunalskatt och landstingsskatt förskottsvis och slutligen når kommun och landstingskommun via den statliga uppbördsorganisationen.

Kommunallagsutredningen har övervägt om några av de nuvarande bestämmelserna bör flyttas till andra författningar men stannat för en lösning som innebär att de med några undantag förs över till den nya kommunallagen. Utredningens förslag har föranlett invändningar från några remissinstanser. *Skaraborgs läns landstingskommun* anser att de bestämmelser som enligt förslaget förs över till förevarande kapitel i den nya lagen bör underkastas en språklig bearbetning. Landstingskommunen anser vidare att det bör övervägas om inte flertalet av dessa bestämmelser i stället bör tas in i taxeringsförfattningarna. Den bestämmelse om utbetalning av skattemedel till kommun och landstingskommun som utredningen föreslår har enligt landstingskommunen en sådan omfattning och utformning att den inte kan anses uppfylla nutida krav på författningstext. Även *Enköpings kommun* anser att de regler som enligt utredningens förslag skall tas in i detta kapitel bör kunna placeras i en särskild författning.

I det lagförslag som jag lägger fram har utredningsförslaget följts. Liksom de kritiska remissinstanserna anser jag visserligen att bestämmelser av den art som nu finns i skattekapitlen i KL, KLS och LL inte passar väl in i den nya kommunallagen. De har en sådan karaktär att det knappast är möjligt att ge dem en enkel och lättillgänglig utformning. De har inte något påtagligt intresse för den enskilde förtroendemannen eller för allmänheten. Det är emellertid svårt att finna en lämpligare placering för dem, särskilt som de har en central betydelse för kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska förvaltning. Jag har därför funnit det försvarligt att föra över dem till den nya lagen.

I enlighet med utredningens förslag, vilket remissinstanserna har godtagit, har någon motsvarighet till 68 och 71 §§ KL, 72 och 75 §§ KLS samt 72 och 75 §§ LL inte förts över till den nya lagen.

I 68 § KL och 72 § KLS sägs att föreskrifter i särskilda författningar om att skatt till kommun skall utgå på annat sätt än som allmän kommunalskatt skall gälla. Utredningen anför att den omständigheten att artistskatt och hundskatt utgår till kommunerna inte är tillräckligt skäl för att behålla bestämmelser som motsvarar 68 § KL och 72 § KLS. Jag delar utredningens uppfattning att dessa bestämmelser inte har någon självständig funktion att fylla. Om man tar bort dem, hindrar detta inte lagstiftning i särskild ordning om speciella kommunala skatter.

I 72 § LL finns regler om skyldighet för länsstyrelse att underrätta landstingskommun om storleken av skatteunderlaget för landstingskommunen. Paragrafen får anses behandla frågor som kan regleras i författning som beslutas av regeringen. Enligt 75 § LL debiteras och uppbärs landstingsskatt under benämningen landstingsmedel. Utredningen anser att begreppet landstingsskatt bör användas genomgående samt att hänvisningarna i 71 § KL, 75 § KLS och 75 § LL till uppbördslagen (1953:272, omtryckt 1972:75) är överflödiga. I likhet med remissinstanserna delar jag utredningens mening.

70 §

Paragrafen motsvarar delvis 71 § LL, där det sägs att skyldighet att erlägga landstingsskatt åligger var och en som inom landstingskommunen är skattskyldig till allmän kommunalskatt. Skattskyldigheten till kommun regleras i kommunalskattelagen (1928:370). I paragrafen har vidare tagits in en hänvisning till kommunalskattelagen.

71 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utdebiteringsgrund. Första stycket stämmer i sak överens med 67 § KL och 71 § KLS. Enligt andra stycket, vilket motsvarar 69 § första stycket KL samt 73 § KLS och 73 § LL, skall den skattesats som kommunen resp. landstingskommunen har bestämt till-

lämpas både när preliminär skatt bestäms och när slutlig skatt bestäms.

I 69 § andra stycket KL finns en undantagsregel som saknar motsvarighet i KLS och LL. Undantagsregeln avser det fallet att fullmäktige med stöd av 13 § KL har fattat två olika beslut om skattesatsen, dels ett särskilt beslut före utgången av november månad, dels ett beslut i samband med att budgeten, med avsteg från vad som gäller normalt, fastställes i december månad. I sådant fall skall preliminär skatt utgå enligt den först bestämda skattesatsen och slutlig skatt utgå enligt den skattesats som bestämdes i samband med att budgeten fastställdes. Enligt 14 § KLS och 60 § LL finns ingen möjlighet till undantag från kravet att budgeten skall fastställas senast den 8 december resp. i oktober månad. Varken i Stockholms kommun eller i landstingskommunerna finns det därför något utrymme för en ordning med dubbla beslut om skattesats.

I 57 § förslaget till ny kommunallag föreskrivs för alla kommuner och landstingskommuner en ordning med tidsfrister för fastställelse av budget och skattesats som nära ansluter till den ordning som nu gäller för andra kommuner än Stockholms kommun. På grund härav har i 71 § tredje stycket tagits in enhetliga bestämmelser som motsvarar 69 § andra stycket KL.

72 §

Paragrafen motsvarar 70 § KL, 74 § KLS och 74 § LL. Den innehåller bestämmelser om skyldighet för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet att underrätta skattemyndigheterna om den skattesats som har bestämts.

Länsstyrelserna skall enligt 70 § första stycket KL, 74 § KLS och 74 § LL underrättas både om det sammanlagda belopp som har beslutats till utdebitering på grundval av taxeringen till kommunal inkomstskatt och om det belopp för skattekrona och skatteöre som har bestämts till utdebitering (skattesatsen). Lokala skattemyndigheten och, enligt KL, riksskatteverket skall underrättas om den beslutade skattesatsen. Kommunstyrelsen i annan kommun än Stockholm skall också lämna underrättelse om beslutad utdebitering i församling inom kommunen. I Stockholms kommun lämnar församlingarna själva dessa uppgifter. Vidare finns i 70 § andra och tredje styckena KL särskilda regler om underrättelseskyldighet när budgeten fastställs efter november månads utgång och när kommunfullmäktige inte har fattat beslut om skattesats före utgången av oktober månad.

Förevarande paragraf innehåller med ett undantag som jag återkommer till i det följande enhetliga bestämmelser för samtliga kommuner och landstingskommuner. Den stämmer i sak överens med vad som föreskrivs i 70 § KL. Med anledning av vad riksskatteverket har anfört i en skrivelse till kommunallagsutredningen har dock underrättelseskyldigheten gentemot verket enligt 70 § första stycket KL tagits bort. I förhållande till utredningens förslag har, bortsett från en korrigering i tredje stycket, inte gjorts andra sakliga ändringar än att bestämmelserna i andra och tredje styckena, vilka

motsvarar 70 § andra och tredje styckena KL, har gjorts tillämpliga också på Stockholms kommun. Ändringarna föranleds av den utformning som 57 § har enligt mitt förslag.

I 72 § fjärde stycket föreskrivs att kommunstyrelsen i annan kommun än Stockholm skall underrätta länsstyrelsen om beslut om utdebitering till församling inom kommunen. Den ordning som gäller enligt KL har alltså behållits i enlighet med utredningens förslag. Riksskatteverket har i skrivelsen till utredningen anfört att den nuvarande ordningen är lämplig, medan *Uppsala* och *Eskilstuna kommuner* har menat att underrättelseskyldigheten bör ankomma på församlingarna. För egen del har jag inte funnit skäl att på denna punkt föreslå någon ändring i vad som gäller f. n.

73 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om utbetalning av kommunalskatt till kommun och landstingsskatt till landstingskommun. Bortsett från några redaktionella jämkningar stämmer paragrafen överens med utredningens förslag och med de nuvarande bestämmelserna i 72 § KL, 76 § KLS och 76 § LL. Vid utformningen av paragrafen har beaktats de ändringar i de nuvarande bestämmelserna som riksdagen nyligen har beslutat (prop. 1975/76:147, FiU 1975/76:30, rskr 1975/76:258, SFS 1976:199–201).

74 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om länsstyrelsens skyldighet att redovisa skatt som tillkommer kommun resp. landstingskommun och som har utanordnats till kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet. Den stämmer i sak överens med de nuvarande bestämmelserna i 73 § KL, 77 § KLS och 77 § LL. Bestämmelserna har förts över till den nya lagen, eftersom de, som utredningen anför, ingår i ett regelsystem som reglerar olika led i utbetalningen av skattemedlen. En särbestämmelse i 77 § LL om skyldighet för förvaltningsutskottet att göra ett sammandrag över redovisningen har ansetts överflödig och därför inte tagits in i paragrafen.

14.1.7 7 kap. Underställning, kommunalbesvär och besvärsnämnd

I detta kapitel finns regler om underställning, kommunalbesvär och besvärsnämnd. Kapitlet motsvarar 74–78 §§ KL, 78–82 §§ KLS och 78 § LL.

I 75 § KL och 79 § KLS finns bestämmelser om underställning hos länsstyrelsen. Vad jag har anfört i specialmotiveringen till 58 § innebär att det i den nya kommunallagen inte kommer att föreskrivas någon underställning av kommunala beslut hos länsstyrelsen. Bestämmelserna i 75 § KL och 79 § KLS har därför inte fått någon motsvarighet i den nya lagen.

Begreppet "kommunalbesvär" förekommer inte i gällande kommunal-

lagar. Däremot har det införts i förvaltningslagen, och det har sedan länge i praktiken använts för att beteckna besvär som anförs med stöd av kommunallagarna. När man i andra författningar än kommunallagarna använder ordet "besvär" avser detta vanligen förvaltningsbesvär. I förvaltningslagen används ordet "överklagande" när både förvaltningsbesvär och kommunalbesvär avses. I likhet med kommunallagsutredningen anser jag att termen kommunalbesvär, som har blivit lagfäst i förvaltningslagen, bör införas också i kommunallagstiftningen. Därigenom markeras att kommunalbesvär är en särskild typ av besvär, som i flera viktiga hänseenden skiljer sig från förvaltningsbesvären.

Regeringsrätten framhåller i sitt remissyttrande att det ofta kan vara svårt att uppfatta skillnaden mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär och att ordet "besvär" kan verka vilseledande. Enligt regeringsrätten kunde det övervägas att ersätta ordet kommunalbesvär med termen "klander" som regeringsrätten brukar använda i sina domar och beslut. Jag håller med regeringsrätten om att det är angeläget att hålla i sär kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Men begreppet kommunalbesvär har blivit så inarbetat att jag inte anser det lämpligt att byta ut det mot ordet klander.

Till kommunalbesvär är i första hand att hänföra besvär som anförs med stöd av 76 och 78 §§ KL, 80 och 82 §§ KLS och 78 § LL. Även talan som förs enligt 20 § KFL, 23 och 43 §§ lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (omtryckt 1969:770) samt 21 § lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade betraktas som kommunalbesvär, trots att dessa bestämmelser innehåller vissa avvikelser, i fråga om bl. a. besvärsrätt, från de allmänna kommunalbesvärsreglerna. Besvär som anförs med stöd av 89, 91 och 92 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1972:228) och 21 § lagen (1972:229) om kyrkliga sammanläggningsdelegerade räknas också som kommunalbesvär.

Besvär som anförs hos kommunal eller landstingskommunal besvärsnämnd kan inte gärna betecknas som kommunalbesvär. De bör i stället ses som en särskild typ av besvär som är samordnade med kommunalbesvären men som också har lånat vissa drag från förvaltningsbesvären. Kommunallagsutredningen föreslår att bestämmelserna om besvärsnämnd bryts ut till en särskild paragraf. Härigenom markeras dessa besvärs särart. Utredningen föreslår också att besvärsnämnd särskilt nämns i kapitelrubriken. Dessa förslag har följts vid utformningen av kapitlet.

Kapitlets bestämmelser om kommunalbesvär innebär att gällande reglering i stort sett behålls. De ändringar som föreslås har i huvudsak förtydligande syfte. Bestämmelserna om instansordning, överklagbarhet, besvärsrätt, besvärstid och besvärsgrunder lämnas i princip orubbade. Detsamma gäller reglerna om besvärsnämnd och verkställighetsförbud. Vidare innehåller kapitlet en uttrycklig regel om rättelse av verkställighet av kommunala beslut som har upphävts efter besvär.

Kapitlet innehåller ingen motsvarighet till de särskilda reglerna i 77 §

andra stycket KL och 81 § andra stycket KLS om rättsverkningarna av att besvär har bifallits på den grunden att enskild rätt har kränkts. Vid bifall till kommunalbesvär upphäver besvärsmyndigheten i princip det överklagade kommunala beslutet i dess helhet. I 77 § andra stycket KL och 81 § andra stycket KLS görs dock ett undantag för det fall att den nyss nämnda besvärsgrunden har åberopats. Rättelsen gäller då endast till förmån för den som har klagat, medan beslutet står fast i förhållande till övriga kommunmedlemmar. Strider beslutet dessutom mot lag eller författning eller vilar det på orättvis grund, får länsstyrelsen dock upphäva beslutet i dess helhet. I LL finns ingen motsvarighet till dessa regler, trots att samma besvärsgrund kan åberopas även vid besvär över landstingskommunala beslut.

Praxis i kommunalbesvärsmål visar att kommunala beslut kan upphävas delvis även i andra fall än de som anges i 77 § andra stycket KL och 81 § andra stycket KLS. Dessa bestämmelsers närmare innebörd och funktion är inte helt klara. Svårigheterna att dra gränserna mellan de olika besvärsgrunderna bidrar också till att göra bestämmelserna svårtolkade. Någon olägenhet av att motsvarande regler saknas i LL har inte märkts. Kommunallagsutredningen har mot denna bakgrund föreslagit att dessa bestämmelser i KL och KLS slopas. Utredningen betonar att avsikten inte är att rubba den möjlighet att delvis upphäva kommunala beslut som har utvecklats i rättspraxis. Frågan i vilken utsträckning sådant upphävande bör kunna ske är inte lämpad för lagreglering.

Jag ansluter mig, som framgår av vad jag nyss har anfört, till utredningens uppfattning att någon motsvarighet till de nuvarande reglerna om partiell rättelse av beslut inte behövs i den nya kommunallagen. Bedömningen av frågan om ett beslut skall upphävas helt eller delvis, när besvär har bifallits, överlämnas således i sin helhet till praxis.

75 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om underställning av kommunfullmäktiges beslut om hamnavgifter m. m. Paragrafen motsvarar 74 § KL och 78 § KLS. Enligt dessa bestämmelser skall fullmäktiges beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter och vissa andra sjöfartsavgifter underställas regeringen för prövning och fastställelse. Hamnutredningen föreslår i betänkandet (SOU 1974:24) Förslag till hamnlag att bestämmelserna i 74 § KL och 78 § KLS om hamnavgifter upphävs. Kommunallagsutredningen har anslutit sig till detta förslag. Hamnutredningens förslag i dess helhet övervägs f. n. inom kommunikationsdepartementet. I avbidan på resultatet av dessa överväganden har de nuvarande bestämmelserna om underställningsskyldighet förts över till den nya lagen.

I 74 § tredje stycket KL och 78 § tredje stycket KLS finns hänvisningar till bestämmelserna i 56 och 60 §§ KL resp. 60 och 64 §§ KLS om skyldighet

att underställa regeringen vissa fondbeslut samt beslut att uppta lån och ingå borgen. Mina förslag i fråga om 59 och 60 §§ innebär att underställningsskyldigheten jämkas något i förhållande till vad som gäller f. n. I tredje stycket av förevarande paragraf har tagits in en hänvisning till 59 och 60 §§.

76 och 77 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om kommunalbesvär. I 76 § behandlas besvär över kommunfullmäktiges och landstings beslut och i 77 § bl. a. besvär över kommunstyrelsens, förvaltningsutskottets och annan nämnds beslut. De motsvarar 76 § 1 och 2 mom. KL, 80 § 1 och 2 mom. KLS och 78 § 1 och 2 mom. LL.

Gällande rätt

De grundläggande reglerna om kommunalbesvär, som infördes i 1862 års kommunalförordningar, gäller i huvudsak alltjämt. De innebär i korthet följande.

Kommunfullmäktiges och landstings beslut överklagas enligt 76 § 1 mom. KL, 80 § 1 mom. KLS och 78 § 1 mom. LL i princip alltid genom kommunalbesvär. Kommunstyrelsens, förvaltningsutskottets och de kommunallagsreglerade nämndernas beslut överklagas enligt 76 § 2 mom. KL, 80 § 2 mom. KLS och 78 § 2 mom. LL i allmänhet också genom kommunalbesvär. För dessa nämnder liksom för de specialreglerade nämnderna gäller att kommunalbesvärsreglerna skall tillämpas, om inte annat är särskilt föreskrivet. I fråga om de specialreglerade nämndernas beslut finns vanligen särskilda besvärsbestämmelser i de specialförfattningar som reglerar nämndernas verksamhet. I dessa fall blir reglerna om förvaltningsbesvär tillämpliga. Ibland saknas emellertid sådana besvärsbestämmelser eller också täcker de inte alla typer av beslut som den specialreglerade nämnden kan fatta. I sådana fall överklagas besluten genom kommunalbesvär enligt reglerna i kommunallagarna. I 76 § 1 mom. KL. och 80 § 1 mom. KLS finns en hänvisning till särskilda föreskrifter om besvär över kommunfullmäktiges beslut. Denna hänvisning saknar motsvarighet i LL. Den avser sådana särregler om besvär över t. ex. val av ledamöter i taxeringsnämnd som avviker från de allmänna kommunalbesvärsreglerna bl. a. i fråga om instansordningen.

I kommunalbesvärsmål är länsstyrelsen i regel första besvärsinstans. Kommunfullmäktiges och de kommunala nämndernas beslut överklagas hos länsstyrelsen enligt 76 § KL och 80 § KLS. Länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål kan sedan enligt 78 § KL och 82 § KLS överklagas hos regeringsrätten. För kommunalbesvär över landstingskommunala beslut gäller en annan instansordning. Landstings och landstingskommunala nämnders beslut överklagas sålunda enligt 78 § LL direkt hos regeringsrätten. Besvärshandlingen skall dock inlämnas till länsstyrelsen. Den omständig-

heten att besvären har getts in till regeringsrätten och inte till länsstyrelsen anses emellertid inte hindra att besvären tas upp till prövning (se Regeringsrättens årsbok 1973 A 64). Om kommunen eller landstingskommunen har inrättat en besvärsnämnd, tillkommer denna som en extra besvärsinstans omedelbart över nämnderna i mål om tjänstetillsättning o. d.

Alla protokollförda beslut av kommunfullmäktige och landsting är i princip överklagbara. Detta gäller även beslut i angelägenheter som regleras i specialförfattning. En annan sak är att vid besvär över beslut som endast innefattar en ren meningsyttring i allmänhet bara besvärsgrunden att beslutet inte har tillkommit i laga ordning får aktualitet. Det lönar sig således vanligen inte att överklaga sådana beslut på någon av de andra besvärsgrunderna, även om också sådana besvär formellt skall prövas i den ordning som anges i 76 § KL, 80 § KLS och 78 § LL. Av de få undantagen från möjligheten att överklaga fullmäktige- och landstingsbeslut kan nämnas att enligt 149 § byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775) talan inte får föras mot fullmäktiges beslut om antagande av bl. a. stadsplan och byggnadsplan och att förbud mot besvär över landstings beslut enligt 13 § LL om landstingskommunens indelning i valkretsar föreskrivs i 78 § 1 mom. tredje stycket LL.

Beträffande beslut av kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd begränsas överklagbarheten genom ett uttryckligt förbud mot besvär över beslut av rent förberedande eller verkställande art (76 § 2 mom. KL, 80 § 2 mom. KLS och 78 § 2 mom. LL). Besvären bör riktas mot fullmäktiges eller landstingets beslut i ärendet och inte mot de beredningS- och verkställighetsåtgärder som nämnderna vidtar i anslutning till detta. Men om nämndbeslutet framstår som ett självständigt avgörande, som grundas på förvaltningsbefogenheter som nämnden har fått genom delegation från fullmäktige eller genom författningsbestämmelse, är beslutet överklagbart. Beslut som fattas på styrelsens eller nämnds vägnar med stöd av delegation är överklagbara i samma utsträckning som styrelse- och nämndbesluten.

Rätt att överklaga beslut genom kommunalbesvär har alla som enligt 2 § KL eller 3 § KLS är medlemmar av kommunen resp. enligt 3 § LL är medlemmar av landstingskommunen. Om medlemskapet inte bestrids, prövas besvären under förutsättning att det inte är uppenbart att klaganden inte kan vara medlem i kommunen resp. landstingskommunen.

Beträffande besvärstiden gäller att besvären skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av det protokoll som har förts över beslutet har tillkännagetts på kommunens resp. landstingskommunens anslagstavla. Tillkännagivandet skall vara försett med uppgift om dagen när det har anslagits och när besvärstiden således har börjat löpa. Om särskilt protokoll förs över beslut som nämndavdelning, ledamot eller tjänsteman fattar på grund av delegation, räknas besvärstiden från den dag när justeringen av detta protokoll anslogs. Annars börjar besvärstiden löpa den dag när anslag skedde om justering av protokollet från

det sammanträde med den delegerande nämnden vid vilket beslutet anmäldes. Besvär som har kommit in för sent avvisas enligt praxis av länsstyrelsen. I 12 § tredje stycket förvaltningslagen föreskrivs att besvär som inte har anförts i rätt tid inte skall tas upp till prövning. I KL, KLS och LL saknas motsvarighet till denna föreskrift. Som förvaltningslagens tillämpningsområde är bestämt i 1 § hade man kunnat vänta sig att bestämmelsen om avvisning av besvär som har anförts för sent skulle vara tillämplig även på länsstyrelsens behandling av kommunalbesvär. Emellertid har föredragande departementschefen i förarbetena till förvaltningslagen uttalat att föreskrifterna i 12 § inte blir tillämpliga vid kommunalbesvär och att termen "besvär" i 11–13 §§ syftar endast på förvaltningsbesvär (prop. 1971:30 s. 413 och 702). Avvisningsregeln i 12 § tredje stycket synes således inte vara tillämplig på kommunalbesvär. Bestämmelsen i 6 § förvaltningsprocesslagen om att besvär som har anförts för sent inte skall tas upp till prövning anses däremot tillämplig på kommunalbesvär hos regeringsrätten. I ett kommunalbesvärsmål som nyligen har avgjorts har regeringsrätten undanröjt ett beslut varigenom länsstyrelsen har prövat besvär som har anförts efter besvärstidens utgång (regeringsrättens beslut den 23 februari 1976, Leksands kommun). Beslutet synes innebära att länsstyrelse självmant skall pröva om kommunalbesvär har anförts i rätt tid.

De kommunala och landstingskommunala besluten kan angripas endast på de besvärsgrunder som anges i 76 § 1 mom. KL, 80 § 1 mom. KLS och 78 § 1 mom. LL. Dessa är att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning, på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges resp. landstingets befogenhet, kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. För att besvären skall kunna bifallas måste de felaktigheter som klaganden har åberopat, s. k. besvärsfakta, kunna hänföras under någon av besvärsgrunderna. Besvärsmyndigheten är obunden av klagandens eget val av besvärsgrund. Besvärsprövningen kan något förenklat sägas innebära att det är lagligheten och inte lämpligheten hos beslutet som prövas. Klaganden måste ange sina besvärsfakta före besvärstidens utgång. Sådana felaktigheter hos beslutet som åberopas när besvärstiden har gått ut eller först i högre instans prövas inte. Finner besvärsmyndigheten att någon av besvärsgrunderna är tillämplig, kan den i princip inte göra mer än upphäva det felaktiga beslutet. Besvärsmyndigheten kan således inte ändra beslutets innehåll så att detta blir riktigt.

Kommunallagsutredningen

Utredningen framhåller att kommunalbesvären från kommunmedlemmarnas synpunkt inte utgör ett adekvat rättsmedel i fråga om beslut som rör enskild persons förhållanden. Man bör därför enligt utredningen i samband med lagstiftning om kommunala förmåner o. d. överväga om inte talan mot besluten bör få föras genom förvaltningsbesvär. Utredningen har

för sin del begränsat sig till att undersöka i vad mån gällande bestämmelser kan behöva kompletteras eller förtydligas bl. a. med hänsyn till förvaltningslagens tillkomst.

Utredningen diskuterar möjligheten att samordna kommunallagarnas och förvaltningslagens bestämmelser om besvärstid. Utredningen konstaterar att det vid kommunalbesvär är omöjligt att, som sker enligt 12 § förvaltningslagen, räkna besvärstiden från den dag när klaganden fick del av beslutet. Alla kommunmedlemmar har ju besvärsrätt och kan teoretiskt tänkas överklaga beslutet. Utredningen har funnit svårigheterna att avgränsa de fall för vilka besvärstiden skulle räknas från delgivningsdagen betydande. Utredningen har därför inte ansett sig kunna föreslå någon särskild regel om besvärstid vid kommunalbesvär i ärenden som uteslutande rör enskild persons förhållanden. För att misstag om när besvärstiden börjar löpa skall kunna förebyggas är det enligt utredningen angeläget att kommun som expedierar protokollsutdrag till enskilda personer klart anger besvärstiden. Utredningen anser att nuvarande praxis beträffande beräkning av besvärstid vid beslut som har fattats med stöd av delegation bör bekräftas genom en föreskrift i den nya lagen.

Utredningen tar vidare upp frågan om att införa förbud mot besvär över upphandlingsbeslut. De normalförslag till upphandlingsreglementen för kommuner och landstingskommuner som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har antagit är anpassade till den statliga upphandlingskungörelsen (1973:600). Reglementena innehåller dock, till skillnad från upphandlingskungörelsen, inget besvärsförbud. Motivet för förbudet mot besvär över statliga upphandlingsbeslut är bl. a. att det skulle kunna medföra oskäliga och inte godtagbara konsekvenser för avtalsparterna om ett juridiskt bindande köpeavtal skulle kunna upphävas genom besvär i administrativ ordning. Med hänsyn till möjligheten att verkställa kommunala beslut, innan de har vunnit laga kraft, är enligt utredningens uppfattning behovet av ett besvärsförbud i kommunala upphandlingsärenden inte lika stort som inom den statliga sektorn. Utredningen framhåller att kommunalbesvär i upphandlingsärenden kan användas med framgång endast när beslutet klart strider mot föreskrift i upphandlingsreglemente eller är behäftat med andra, mera formella fel.

Utredningen föreslår att bestämmelsen om att besvär över landstings och landstingskommunal nämnds beslut skall ges in till länsstyrelsen utgår. Bestämmelsen har enligt utredningen ingen funktion att fylla och som framgår av rättsfallet RÅ 1973 A 64 har den ingen processuell betydelse. Den begränsning i fråga om kommunalbesvärsreglernas tillämpning som beträffande beslut av kommunfullmäktige ligger i uttrycket "där ej annat är särskilt föreskrivet" bör enligt utredningen göras tillämplig också på beslut av landsting. Utredningen framhåller att det förbud mot besvär över beslut om valkretsindelning som nu finns i 78 § 1 mom. LL kommer att placeras i vallagen, om bestämmelserna om de kommunala valen fördelas mellan

kommunallag och vallag på det sätt som utredningen förordar.

I fråga om instansordningen föreslår utredningen inga ändringar. Men ökningen av antalet kommunalbesvärsmål och angelägenheten av att dessa mål avgörs relativt snabbt kan enligt utredningen utgöra skäl att se över instansordningen. Därvid aktualiseras frågan om någon form av begränsning av rätten att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten och om att införa en mellaninstans för de landstingskommunala målen. Dessa frågor kräver överväganden som ligger utanför utredningens uppdrag.

Utredningen föreslår att en uttrycklig regel tas in i kommunallagen om att kommunalbesvär som har anförts för sent inte skall tas upp till prövning. Bestämmelsen i 12 § tredje stycket förvaltningslagen om avvisning av besvär som har anförts för sent är inte tillämplig i fråga om kommunalbesvär. Därigenom får man, framhåller utredningen, det säkerligen inte åsyftade resultatet att länsstyrelsen saknar lagstöd för att självmant avvisa kommunalbesvär som har anförts för sent, medan däremot regeringsrätten med stöd av 6 § förvaltningsprocesslagen skall avvisa kommunalbesvär som har kommit in till rätten efter det att besvärstiden har gått ut. Frågan om försutten besvärstid skall kunna återställas bör enligt utredningen, liksom hittills, överlämnas åt praxis.

I övrigt föreslår utredningen vissa språkliga ändringar i syfte att modernisera och förtydliga reglerna om kommunalbesvär. Bestämmelsen i 76 § 2 mom. KL om att talan inte får föras mot nämndbeslut av rent förberedande eller verkställande art har ibland missuppfattats på det sättet att man har trott att bestämningen "rent" hänför sig enbart till beslut av förberedande art. Utredningen föreslår att lagtexten förtydligas så att sådana misstag inte skall behöva uppstå.

Remissyttrandena

Regeringsrätten och *länsstyrelsen i Älvsborgs län* ansluter sig till utredningens uttalande att man i samband med lagstiftning om kommunala förmåner o. d. bör överväga om inte talan mot beslut i sådana ärenden bör få föras genom förvaltningsbesvär.

Några remissinstanser uppehåller sig vid frågan om kommunala organ bör vara skyldiga att lämna underrättelse om sina beslut till enskilda personer som berörs av besluten. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att en sådan skyldighet är en så grundläggande rättssäkerhetsgaranti att bestämmelser härom redan nu bör införas i kommunallagen. *Länsstyelsen i Stockholms län* anser sig däremot inte böra gå längre än till att rekommendera att protokollsutdrag sänds ut i lösbrev, om beslutet rör ett fåtal personer. *Regeringsrätten* vill liksom utredningen inte föreslå någon underrättelseskyldighet. Men regeringsrätten finner det rimligt att enskild, som personligen underrättas om beslutets innehåll, i underrättelsen får besked om vad den som vill överklaga beslutet har att iaktta och förordar att en regel av denna innebörd tas in

i kommunallagen.

Utredningens förslag i fråga om besvär över beslut som har fattats med stöd av delegation kritiseras av några remissinstanser. *Länsstyrelserna i Älvsborgs* och *Kopparbergs län* anser att reglerna på denna punkt måste göras klarare. *Regeringsrätten* och *Stockholms kommun* anmärker att den bestämmelse om besvär över beslut som har fattats med stöd av delegation som utredningen föreslår är utformad enbart med tanke på det fallet att beslutet har protokollförts särskilt. Kommunen framhåller att bestämmelsen kan föranleda den oriktiga slutsatsen att beslut som inte har protokollförts särskilt inte kan överklagas. Kommunen ifrågasätter om bestämmelsen alls behövs. Det kan dock kanske vara på sin plats att ange att besvärsreglerna är tillämpliga även på beslut som har fattats med stöd av delegation.

Länsstyrelsen i Stockholms län, Södermanlands och *Blekinge läns landstingskommuner* samt *Strömsunds kommun* delar inte utredningens uppfattning att man bör avvisa tanken på ett särskilt förbud mot besvär över upphandlingsbeslut. De anser att de skäl med anknytning till frågor om civilrättslig bundenhet som har motiverat ett besvärsförbud i statliga upphandlingsärenden gör sig gällande även på den kommunala sidan.

Några remissinstanser behandlar utredningens förslag om översyn av instansordningen i kommunalbesvärsmål. *Regeringsrätten* förordar att en översyn av kommunalbesvärsprocessen snarast kommer till stånd. I utredningsuppdraget bör enligt regeringsrätten ingå bl. a. att överväga en begränsning i rätten att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten. Regeringsrätten bekräftar att antalet kommunalbesvärsmål hos domstolen har ökat avsevärt under senare år. Dessa mål utgör den största gruppen bland de mål vars prövning inte är beroende av prövningstillstånd. Regeringsrätten framhåller att det, om domstolen skall behålla den karaktär av prejudikatsinstans för stora delar av den offentliga förvaltningen som åsyftades vid 1971 års förvaltningsrättsreform, är viktigt att kommunalbesvärsmålen inte i alltför hög grad får dominera domstolens verksamhet. Enligt regeringsrättens bedömning kan i fortsättningen ungefär hälften av alla mål som prövas i sak av domstolen väntas vara kommunalbesvärsmål, fastän dessa utgör endast omkring 10 % av alla mål som kommer in till regeringsrätten. Denna utveckling anser regeringsrätten vara allvarlig. En begränsning i rätten att fullfölja kommunalbesvär förutsätter enligt regeringsrätten att besvären har prövats tidigare i åtminstone en domstolsinstans. Regeringsrätten anser att kammarrätterna, i varje fall på något längre sikt, bör komma i fråga för denna uppgift. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* samt *Stockholms* och *Göteborgs kommuner* finner det tveksamt om rätten att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten bör begränsas. De båda kommunerna framhåller att någon begränsning av fullföljdsrätten i varje fall inte bör övervägas i fråga om besvärsmål som gäller omfattningen av den kommunala kompetensen. Frågan om att införa en mellaninstans för de landstingskommunala målen bör enligt *regeringsrätten* ingå i översynen av kommunalbesvärsprocessen. Re-

geringsrätten anser att en sådan instans bör införas oavsett hur man löser frågan om fullföljdsbegränsning. Regeringsrätten säger sig inte vara främmande för tanken att de landstingskommunala målen skall prövas av länsstyrelsen eller länsrätten. Likande åsikter förs fram av *länsstyrelserna i Kronobergs* och *Malmöhus län. Landstingsförbundet*, som anser att det är en fördel att landstingskommunala mål avgörs direkt av regeringsrätten, vill för sin del inte motsätta sig att en översyn av instansordningen görs.

Utredningens förslag att kommunalbesvär som har kommit in för sent skall avvisas tillstyrks uttryckligen av *regeringsrätten, länsstyrelserna i Malmöhus* och *Örebro län* samt *Värnamo kommun*. *Regeringsrätten* ansluter sig till utredningens uttalande att frågan om försutten besvärstid skall kunna återställas i kommunalbesvärsmål liksom hittills bör lösas i rättstillämpningen. *Regeringsrätten, länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Bräcke kommun* framhåller att bestämmelserna om kommunalbesvär är svåra att förstå för den som inte är särskilt insatt i ämnet. Dessa remissinstanser menar att det i en ny kommunallag bör anges att klaganden inom besvärstiden skall åberopa vad han anser är fel i det överklagade beslutet och att länsstyrelsen skall upphäva beslutet, om klaganden visar att det inte har tillkommit i laga ordning etc.

Föredraganden

Bestämmelserna i 76 och 77 §§ stämmer i allt väsentligt överens med gällande rätt och med utredningens förslag.

Bestämmelsen om besvärstid har inte ändrats. Samma regler om besvärstidens längd och dess utgångspunkt som har gällt hittills kommer att gälla även i fortsättningen. Någon särskild regel om besvärstid vid kommunalbesvär över beslut som uteslutande rör enskild persons förhållanden har inte införts. Det torde visserligen råda ganska stor okunnighet om kommunallagarnas besvärstidsregler och det kan inträffa att tillämpningen av dessa regler får mindre tilltalande konsekvenser. De skäl som utredningen har anfört för ståndpunkten att särskilda regler om besvärstid i vissa ärenden inte skall införas har jag funnit övertygande. Flertalet ärenden som på ett mer direkt sätt angår enskild person torde för övrigt avgöras genom beslut som överklagas med förvaltningsbesvär. Besvärstiden räknas därvid från den dag när den enskilde fick del av beslutet. När beslutet kan överklagas genom kommunalbesvär, bör kommunen resp. landstingskommunen stå till tjänst med upplysningar om besvärsordningen, om det begärs. Det finns inget hinder mot att protokollsutdrag med uppgift om besvärstid m. m. expedieras till en kommunmedlem som särskilt berörs av ett beslut. Den närmare ordningen för tillkännagivande av besluten och eventuell vägledning om besvärsmöjligheten måste emellertid bestämmas av kommunerna och landstingskommunerna själva med hänsyn till de varierande villkor som gäller för olika typer av ärenden och beslut. Jag anser alltså i motsats till regeringsrätten att en

regel om den som personligen underrättas om beslut skall få besvärshänvisning i underrättelsen inte bör tas in i den nya kommunallagen. Besvärstiden i kommunalbesvärsmål kommer även i fortsättningen alltid att räknas från den dag när justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens resp. landstingskommunens anslagstavla och något krav på särskild personlig underrättelse om besvärstiden föreskrivs inte i lagen. Jag vill erinra om att regeringsrätten i några fall har återställt försutten besvärstid i kommunalbesvärsmål när klaganden från kommunen har fått vilseledande information om besvärstiden.

I 76 § andra stycket finns en ny regel om att kommunalbesvär som inte har anförts i rätt tid inte skall tas upp till prövning. Denna regel, som har föreslagits av utredningen och har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna, ger länsstyrelsen uttryckligt stöd för att avvisa kommunalbesvär som har anförts för sent. Som jag har framhållit tidigare torde bestämmelsen i 12 § tredje stycket förvaltningslagen om avvisning av för sent anförda besvär inte vara tillämplig på kommunalbesvär. Eftersom jag inte är beredd att föreslå någon ändring på denna punkt, har jag funnit det lämpligast att bestämmelsen placeras bland kommunalbesvärsreglerna i den nya kommunallagen. Bestämmelsen innebär att länsstyrelserna inte får pröva kommunalbesvär som har anförts för sent. Den förutsätter att frågan om besvären har kommit in efter besvärstidens utgång utreds och prövas självmant av länsstyrelsen. Genom sin placering blir bestämmelsen tillämplig även på besvär hos regeringsrätten över beslut av landsting, förvaltningsutskott och annan landstingskommunal nämnd. Visserligen finns redan en regel i 6 § förvaltningsprocesslagen om att mål inte tas upp till prövning av rätten, om besvär inte har kommit in inom föreskriven tid. Jag ser det emellertid inte som någon nackdel att frågan regleras i den nya kommunallagen, i synnerhet som det möjligen med hänsyn till den terminologi som används i förvaltningslagen kan råda en viss tvekan om ordet "besvär" i 6 § förvaltningsprocesslagen även innefattar kommunalbesvär.

Regeringsrätten har enligt 11 kap. 11 § regeringsformen befogenhet att återställa försutten tid. På kommunalbesvärsområdet har regeringsrättens praxis i fråga om återställande av försutten tid varit ganska restriktiv. Jag delar utredningens uppfattning att frågan i vilken utsträckning besvärstid skall kunna återställas i kommunalbesvärsmål liksom hittills bör överlämnas åt rättspraxis. De särskilda hänsyn som i olika fall måste tas till den kommunala självstyrelsen och kommunalbesvärens särart kräver överväganden som bäst sker i den praktiska rättstillämpningen.

Bestämmelsen i 77 § om besvär över beslut som har fattats med stöd av delegation från kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd enligt 47 § saknar motsvarighet i KL, KLS och LL. Avsikten med bestämmelsen är endast att i lagen skall anges vad som hittills har gällt enligt fast praxis. Som framgår av 47 § tredje stycket skall alla sådana beslut

anmälas hos nämnden. I vilken utsträckning besluten skall protokollföras särskilt får avgöras av fullmäktige, nämnden eller den som har fattat beslutet. Om beslutet är av den arten att de kan tänkas bli överklagade, får förutsättas att detta val träffas på ett sådant sätt att bl. a. intresset av att beslutet snabbt vinner laga kraft beaktas. Med anledning av påpekanden i remissyttrandena från regeringsrätten och Stockholms kommun har bestämmelsen utformats på ett annat sätt än vad utredningen har föreslagit. Bestämmelsen anger att besvärsreglerna är tillämpliga även på beslut som har fattats med stöd av delegation vare sig de har protokollförts särskilt eller ej. Dessutom ges en föreskrift om utgångspunkten för beräkningen av besvärstiden för de fall när ett sådant beslut inte protokollförs särskilt. Denna föreskrift återger gällande rätt enligt praxis. När besvärstiden i fråga om beslut som protokollförs särskilt börjar löpa framgår direkt av 77 § andra stycket.

Bestämmelserna i paragraferna gäller besvär över såväl kommunala som landstingskommunala beslut. Jag har gjort vissa redaktionella ändringar i förhållande till utredningens förslag för att det skall framgå klart av bestämmelserna att besvär över landstingets, förvaltningsutskottets och andra landstingskommunala nämnders beslut skall anföras direkt hos regeringsrätten och att besvärshandlingen skall ges in dit och inte som tidigare till länsstyrelsen. I 77 § tredje stycket har tagits in en särskild bestämmelse om besvär över beslut av revisorerna angående förvaltning som har samband med deras uppdrag.

När det gäller frågan om förbud mot besvär över upphandlingsbeslut finns det enligt min mening visst fog för uppfattningen att motiven bakom besvärsförbudet i statliga upphandlingsärenden gör sig gällande även här. Jag anser emellertid att de skäl som utredningen har anfört mot ett besvärsförbud är övertygande. Möjligheten att anföra kommunalbesvär synes hittills inte ha vållat några nämnvärda olägenheter av det slag som remissinstanserna befarar.

Några remissinstanser framhåller att bestämmelserna om kommunalbesvär, även i den utformning som utredningen har gett dem, är svårtillgängliga. Även jag anser att kommunalbesvärsreglerna inte fullt ut motsvarar de anspråk på klarhet som allmänheten och kommunerna har rätt att ställa. Den grundläggande regeln att klaganden inom besvärstiden skall åberopa vad han anser är oriktigt i det överklagade beslutet framgår sålunda inte av lagtexten. Jag ser emellertid ingen möjlighet att nu lösa detta problem. Det får tas upp i den översyn av kommunalbesvärsprocessen som jag tidigare har förordat och strax återkommer till.

Under senare år har antalet kommunalbesvärsmål hos regeringsrätten ökat kraftigt. Åren 1968–1971 var antalet mål som kom in per år lägst ca 190 och högst ca 250. År 1972 kom enligt domstolsverkets datastatistik 410 mål in och år 1975 var antalet 461. Denna utveckling har trots motåtgärder från regeringsrättens sida lett till att balansen av kommunalbesvärsmål hos regeringsrätten har ökat från 298 vid årsskiftet 1971/1972 till 631 vid årsskiftet 1975/76. I likhet

med utredningen och regeringsrätten anser jag att dessa förhållanden inte kan accepteras, framför allt med hänsyn till att de medför att kommunerna och klagandena får vänta orimligt länge på att målen avgörs. Det är tänkbart att den enda utvägen är att begränsa rätten att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten. Det är angeläget att denna fråga utreds närmare. Jag delar också utredningens uppfattning att frågan om att införa en mellaninstans för de landstingskommunala målen bör utredas. I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.9) har jag förordat att en översyn av kommunalbesvärsprocessen kommer till stånd. En sådan översyn bör omfatta även de frågor som jag nyss har berört.

78 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om besvärsnämnd. Bestämmelserna i paragrafen stämmer i sak helt överens med vad som f. n. föreskrivs i 76 § 3 mom. KL, 80 § 3 mom. KLS och 78 § 3 mom. LL. I paragrafen har dock gjorts det tillägget att även beslut av revisorerna nämns (jfr 77 § tredje stycket). Några remissinstanser har framhållit att bestämmelserna om besvärsnämnd behöver förtydligas. De frågor som remissinstanserna har tagit upp bör enligt min mening övervägas vid den översyn av kommunalbesvärsprocessen som jag har förordat i det föregående.

79 §

Denna paragraf handlar om förbud mot verkställighet (inhibition) av kommunala beslut som har överklagats hos länsstyrelsen. Den motsvarar 77 § första stycket KL och 81 § första stycket KLS. Någon motsvarighet finns inte i LL.

Gällande rätt och tidigare förslag

Kommunala beslut kan i princip verkställas redan innan de har vunnit laga kraft och även om besvär har anförts. Detta framgår indirekt av 77 § första stycket KL och 81 § första stycket KLS, där det föreskrivs att länsstyrelsen, om skäl är därtill, får förbjuda verkställighet av beslut som har överklagats. Det ankommer på kommunens verkställande organ att på eget ansvar avgöra om verkställighet skall ske omedelbart eller anstå till dess att beslutet har vunnit laga kraft. Länsstyrelsen kan meddela verkställighetsförbud utan att klaganden har yrkat detta. Beslut i frågan om verkställighetsförbud fattas vanligen interimistiskt, innan huvudsaken avgörs. Sådana beslut kan överklagas särskilt hos regeringsrätten. Frågan om verkställighetsförbud skall meddelas bedöms framför allt från synpunkten om det behövs för att klaganden skall vinna den rättelse som avses med besvären. Interimistiskt verkställighetsförbud får i allmänhet anses förutsätta att länsstyrelsen finner det sannolikt att den slutliga prövningen av besvären skall leda till att dessa bifalls.

Regeringsrätten har samma befogenhet som länsstyrelsen att förordna om inhibition i kommunalbesvärsmål. Regeringsrätten kan också förbjuda verkställighet av landstingskommunala beslut som har överklagats. Numera ger den allmänna bestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen om inhibition uttryckligt lagstöd härför.

JO har i en skrivelse till Kungl. Maj:t den 3 februari 1965 pekat på behovet av bestämmelser som kan säkerställa återgång av verkställighet av fullmäktigebeslut som har upphävts som olagliga. JO framhåller att inhibition kan tillgodose det från rättsskyddssynpunkt starka kravet att kommunala beslut inte utan mycket tungt vägande skäl verkställs, innan de har vunnit laga kraft. JO anser att det är viktigt att länsstyrelsen i kommunalbesvärsmål ex officio prövar om det finns skäl att förbjuda verkställighet av beslut som har överklagats.

Kommunalrättskommittén har därefter behandlat frågan i sitt betänkande (SOU 1971:84) Kommunal kompetens. Kommittén framhåller att återgångssituationer är förenade med olägenheter av skilda slag och att det därför är angeläget att så långt som möjligt förebygga att sådana situationer uppkommer. Övervägande skäl talar enligt kommittén för att den nuvarande huvudregeln att kommunala beslut kan verkställas omedelbart lämnas orubbad. I stället bör bestämmelsen om inhibition ändras till ett åliggande för länsstyrelsen att meddela inhibition, när det i målet uppkommer skäl därtill. När besvär har anförts, bör inhibitionsfrågan prövas utan dröjsmål. Den bör sedan prövas på nytt, om målets fortsatta handläggning ger anledning till en ny bedömning. Inhibitionsfrågan bör alltid övervägas i samband med att målet avgörs. Kommittén föreslår att 77 § första stycket KL ändras så att länsstyrelsen blir skyldig att pröva inhibitionsfrågan och så att möjligheten att vid bifall till besvären åstadkomma rättelse av verkställighet anges som en utgångspunkt för prövningen.

Kommunallagsutredningen

Utredningen ansluter sig till vad kommunalrättskommittén har anfört om inhibition i kommunalbesvärsmål och föreslår att inhibitionsregeln ändras på det sätt som kommittén har angett. Den föreslagna regeln kommer, framhåller utredningen, att avse endast beslut av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och annan nämnd i kommun. Utredningen erinrar om att bestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen om inhibition är tillämplig på alla kommunalbesvärsmål i regeringsrätten, alltså även sådana som avser landstingskommunala beslut.

Remissyttrandena

Utredningens förslag om obligatorisk prövning av frågan om verkställighetsförbud i kommunalbesvärsmål har fått ett blandat mottagande.

Länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs och *Jämtlands län* samt *Nässjö, Värnamo, Malmö, Ale, Mullsjö, Mora* och *Hudiksvalls* kommuner godtar förslaget. *Stockholms kommun* har inget att erinra mot förslaget men betonar att möjligheten att meddela interimistiskt verkställighetsförbud måste användas med stor varsamhet. *Kalmar kommun* framhåller att verkställighetsförbud inte bör meddelas utan att kommunstyrelsen har beretts tillfälle att yttra sig särskilt i denna fråga.

Linköpings och *Melleruds kommuner* samt *Svenska kommunförbundet* ställer sig tveksamma till utredningens förslag. Den föreslagna regeln kan enligt dessa remissinstanser vålla problem, särskilt om det överklagade beslutet gäller ett civilrättsligt avtal. När frågan om inhibition avgörs, måste hänsyn tas till vilken effekt ett verkställighetsförbud kan få på avtal som redan har träffats. Ett inhibitionsbeslut som länsstyrelsen har meddelat kan få svåra ekonomiska konsekvenser för kommunen, om det senare vid prövning i regeringsrätten visar sig att kommunens beslut är korrekt. *Linköpings kommun* och *Svenska kommunförbundet* tar upp frågan om ett inhibitionsbeslut, som länsstyrelsen har meddelat, skall stoppa verkställigheten av det överklagade beslutet utan hinder av att kommunen har anfört besvär över inhibitionsbeslutet som således inte har vunnit laga kraft. Kommunförbundet delar inte uppfattningen att ett beslut om verkställighetsförbud gäller, även om det inte har vunnit laga kraft. *Kommunen* anser att den nya kommunallagen bör innehålla en bestämmelse om att inhibitionsbeslut vid kommunalbesvär, i synnerhet i upphandlingsärenden, inte behöver följas, om beslutet överklagas.

Länsstyrelserna i Stockholms, Älvsborgs, Skaraborgs och *Västerbottens län* är kritiskt inställda till utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att en skyldighet att utan yrkande härom pröva inhibitionsfrågan i många fall kommer att ställa besvärsmyndigheterna inför svåra bedömningsproblem. Ett tillfredsställande underlag för prövningen, som visserligen är förberedande men ändå måste vara tämligen ingående, saknas ofta i besvärshandlingarna. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte motivuttalanden som understryker att det är viktigt att länsstyrelserna är uppmärksamma på frågan om behovet av inhibition är tillräckliga. Prövningen kan i så fall ske mera formlöst och utan att särskilt beslut behöver fattas i andra fall än när inhibition skall ske. Liknande synpunkter kommer fram i de tre andra länsstyrelsernas yttranden. Reglerna om återgång av verkställighet av beslut som har upphävts bör enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* verka återhållande på kommunernas benägenhet att verkställa beslut som inte har vunnit laga kraft. Detta gör obligatorisk inhibitionsprövning mindre angelägen. Mot utredningens förslag att i kommunallagen skall redovisas de förhållanden som skall beaktas vid prövningen av frågan om verkställighetsförbud har *länsstyrelsen i Stockholms län* inget att erinra.

Föredraganden

Bestämmelserna i denna paragraf innebär att länsstyrelsen har befogenhet att förbjuda att det överklagade beslutet verkställts. Detta stämmer överens med gällande rätt. Utredningen har föreslagit att regeln ändras så att det uttryckligen anges att länsstyrelsen är skyldig att meddela verkställighetsförbud, om det finns skäl därtill. Remissinstanserna har olika meningar i frågan om utredningens förslag är att föredra framför den ordning som hittills har gällt. För egen del har jag inte övertygats om att en ändring är motiverad. Bestämmelsens syfte är främst att ge länsstyrelsen befogenhet att i avvaktan på att kommunalbesvärsmålet avgörs förordna att det överklagade beslutet inte får verkställas eller att påbörjad verkställighet inte får fullföljas. Länsstyrelsen behöver inte ha ett yrkande från klaganden som grund för verkställighetsförbudet utan kan på eget initiativ besluta härom. Det kan ibland tydligt framgå av besvären eller de handlingar som finns tillgängliga i målet att det överklagade beslutet tills vidare inte bör få verkställas. Det är i sådana fall naturligt att länsstyrelsen meddelar verkställighetsförbud så att ett senare avgörande varigenom kommunens beslut upphävs inte blir ett slag i luften. Att länsstyrelsen skall meddela verkställighetsförbud, om länsstyrelsen finner att skäl därtill föreligger, är egentligen självklart och får anses följa även gällande rätt och den bestämmelse som jag förordar. Jag är ense med utredningen om att det är angeläget att länsstyrelserna alltid uppmärksammar frågan om verkställighetsförbud och meddelar sådant när det behövs, vare sig yrkande därom har framställts eller inte. Detta kommer enligt min mening lika väl till uttryck genom en bestämmelse av innebörd att länsstyrelsen kan förbjuda verkställighet, när det finns skäl därtill.

Paragrafen har, bortsett från några redaktionella ändringar, utformats så att den stämmer överens med de nuvarande bestämmelserna i KL och KLS. Jag har alltså inte funnit skäl att i paragrafen uttryckligen ange att möjligheten att vid bifall till besvären åstadkomma rättelse av verkställighet skall beaktas vid prövningen av frågan om verkställighetsförbud.

Det får anses ligga i sakens natur att länsstyrelsens inhibitionsbeslut i kommunalbesvärsmål gäller oberoende av om det har vunnit laga kraft. En annan ordning skulle kunna göra verkställighetsförbuden helt meningslösa. Jag kan därför inte ansluta mig till Linköpings kommuns och Svenska kommunförbundets uppfattning att den nya kommunallagen bör innehålla en bestämmelse om att inhibitionsbeslut inte behöver följas, om det överklagas. Jag är medveten om att ett verkställighetsförbud i fråga om t. ex. ett upphandlingsbeslut kan vålla svårigheter för kommunen. Jag vill emellertid erinra om att kommunen alltid kan överklaga länsstyrelsens beslut om verkställighetsförbud och att sådana besvär behandlas med förtur i regeringsrätten.

80 §

Denna paragraf handlar om besvär över länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål. Den motsvarar 78 § KL och 82 § KLS.

Gällande rätt

Enligt 78 § KL och 82 § KLS får ändring i länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål sökas hos regeringsrätten. Om länsstyrelsen har lämnat besvären utan bifall, kan endast den person vars besvär har ogillats överklaga hos regeringsrätten. Andra kommunmedelmmar saknar besvärsrätt. Om länsstyrelsen däremot har bifallit besvären, kan såväl kommunen som varje kommunmedlem överklaga beslutet.

Besvärstiden enligt de nyss nämnda bestämmelserna är tre veckor från den dag när klaganden fick del av länsstyrelsens beslut. När länsstyrelsen har lämnat kommunalbesvär utan bifall och den som var klagande hos länsstyrelsen är ensam besvärsberättigad, räknas besvärstiden enligt stadgad praxis från den dag när klaganden skriftligen fick del av beslutet genom länsstyrelsens försorg. I de fall då länsstyrelsen har bifallit kommunalbesvär samt kommunen och alla kommunmedlemmar har besvärsrätt råder däremot osäkerhet om utgångspunkten för besvärstiden. I KL finns ingen föreskrift om hur sådana länsstyrelsebeslut skall ges till känna. Där finns inte heller någon bestämmelse om att underrättelse får ske genom delgivning (kungörelsedelgivning) enligt delgivningslagen (1970:428). Bestämmelsen i 18 § första stycket förvaltningslagen om att underrättelse får ske genom delgivning är enligt 3 § samma lag inte tillämplig på länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål annt än när ärendet innefattar myndighetsutövning mot enskild vilket vanligen inte är fallet. Bestämmelsen i 12 § andra stycket förvaltningslagen om hur besvärstiden skall beräknas i fråga om s. k. normbeslut synes inte heller vara tillämplig på länsstyrelsens beslut varigenom kommunalbesvär har bifallits. I dessa fall torde länsstyrelserna i praktiken använda kungörelsedelgivning enligt delgivningslagen.

I framställning till regeringen den 24 oktober 1975 om översyn av reglerna angående kungörande och delgivning av beslut som rör en större persongrupp framhåller JO bl. a. att det är otillfredsställande att frågan om tillkännagivande av länsstyrelses beslut att upphäva kommunalt beslut inte har blivit otvetydigt löst i författning. JO anser att lagstiftningsåtgärder bör övervägas för att åstadkomma en bättre reglering och anger två alternativa möjligheter till lösning av problemet (se JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 468).

I KL saknas föreskrift om skyldighet för länsstyrelse att i kommunalbesvärsmål underätta klaganden om vad denne har att iaktta vid besvär över länsstyrelsens beslut. Författningsenlig skyldighet av detta slag föreligger numera, sedan den allmänna regeln om besvärshänvisning har utgått ur länsstyrelseinstruktionen, formellt endast om 18 § förvaltningslagen är tillämplig i ärendet, dvs. när fråga är om myndighetsutövning mot enskild.

Kommunallagsutredningen

Bestämmelsen om besvär över länsstyrelses beslut i kommunalbesvärsmål bör enligt utredningen behållas i sak oförändrad. Utredningen föreslår vidare en föreskrift om att klaganden skall få besvärshänvisning, om länsstyrelsens beslut har gått honom emot.

Remissyttrandena

Länsstyrelserna i Malmöhus och *Västerbottens län* anser att man direkt ur lagtexten bör kunna läsa ut vem som har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Paragrafen bör därför enligt länsstyrelserna ges en sådan lydelse att det klart framgår att, om länsstyrelsen ogillar eller avvisar besvären, endast klaganden kan fullfölja besvären och att, om länsstyrelsen upphäver det kommunala beslutet, kommunen och varje kommunmedlem har besvärsrätt. Besvärshänvisning skall alltid lämnas och inte endast, som utredningen föreslår, i de fall då beslutet har gått klaganden emot.

Kammarkollegiet föreslår en ändring av lagteknisk natur. I 7 § förvaltningsprocesslagen finns, konstaterar kammarkollegiet, dels regler om tid och plats för besvär som har motsvarighet i KL, dels en regel som innebär att, om besvärshandling före besvärstidens utgång har kommit in till den domstol eller myndighet som har meddelat beslutet, besvären ändå skall tas upp till prövning. I KL finns ingen regel av det senare slaget men 7 § förvaltningsprocesslagen får i denna del anses vara tillämplig vid besvär över länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål. Denna lagstiftningsteknik är enligt kammarkollegiet otillfredsställande. Antingen kan man i kommunallagen inskränka sig till att ange att talan mot länsstyrelses beslut kan föras genom besvär hos regeringsrätten och i övrigt låta 7 § förvaltningsprocesslagen gälla i sin helhet eller också bör man i kommunallagen ta in en motsvarighet till hela 7 § förvaltningsprocesslagen. Kammarkollegiet anser den senare metoden vara att föredra.

Föredraganden

Särskilda regler om vem som har rätt att anföra besvär hos regeringsrätten över länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål har utbildats i rättspraxis. Dessa regler bör enligt min mening framgå av lagtexten. Paragrafen har därför utformats så att den anger vem som har besvärsrätt dels när länsstyrelsen har ogillat eller avvisat besvär eller avslagit yrkande om verkställighetsförbud, dels när länsstyrelsen har bifallit besvär och upphävt det kommunala beslutet eller meddelat verkställighetsförbud. I det förra fallet har endast den som förgäves har klagat hos länsstyrelsen besvärsrätt. I det senare fallet kan länsstyrelsens beslut överklagas både av kommunen, dvs. i princip det kommunala organ vars beslut har upphävts, och av varje kommunmedlem.

Den nya bestämmelsen om besvärshänvisning är tillämplig när länsstyrelsen har ogillat eller avvisat besvär eller avslagit yrkande om verkställighetsförbud. Länsstyrelsen är däremot inte skyldig att lämna besvärshänvisning, när länsstyrelsen har bifallit besvär eller yrkande om verkställighetsförbud. Det finns naturligtvis inget hinder mot att länsstyrelsen även i dessa fall upplyser om vad som skall iakttas vid besvär hos regeringsrätten.

Jag delar JO:s uppfattning att osäkerheten om när besvärstiden börjar löpa i fråga om länsstyrelses beslut att bifalla kommunalbesvär bör undanröjas. JO:s framställning till regeringen bereds f. n. inom justitiedepartementet. Jag lägger därför inte fram något förslag i frågan.

Kammarkollegiet har i sitt remissyttrande pekat på brister i samordningen mellan förevarande paragraf och 7 § förvaltningsprocesslagen. Dessa problem bör tas upp vid den översyn av kommunalbesvärsprocessen som jag har förordat i specialmotiveringen till 76 och 77 §§.

81 §

I denna paragraf behandlas kommuns och landstingskommuns skyldighet att återställa verkställighet av beslut som har upphävts. Paragrafen saknar motsvarighet i de nuvarande kommunallagarna.

Gällande rätt och tidigare förslag

Frågan om kommuns och landstingskommuns skyldighet att åstadkomma återgång av verkställighet av beslut som har upphävts efter kommunbesvär är inte lagreglerad. I några avgöranden av regeringsrätten har frågan varit aktuell. Dessa rättsfall (Regeringsrättens årsbok 1963 I 129, 1965 ref. 2 och 1969 C 78) visar att en kommun, som har fattat ett beslut som senare upphävs, är i princip skyldig att återställa den verkställighet som kan ha skett på grund av det upphävda beslutet. Fastän inga tvångsmedel har anvisats för ändamålet, får kommunallagarnas besvärsbestämmelser anses förutsätta att kommunerna och landstingskommunerna lojalt och så långt det är möjligt återställer rättsläget till vad det var, innan det olagliga beslutet fattades. Det är svårt att närmare ange hur långt kravet på återgångsåtgärder från kommunens eller landstingskommunens sida sträcker sig. Det är i viss mån beroende av vilken verkan ett beslut om upphävande har på rättshandlingar som kommunen eller landstingskommunen har företagit, innan beslutet fattades. Det kan av praktiska eller rättsliga skäl ibland vara omöjligt för kommunen eller landstingskommunen att låta verkställigheten gå tillbaka för att rätta sig efter länsstyrelsens eller regeringsrättens avgörande.

JO har behandlat frågan om kommuns skyldighet att bringa verkställighet att återgå (JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 431, 1966 s. 307 och 1966 s. 336). I den skrivelse till Kungl. Maj:t som har nämnts tidigare framhåller JO att det är önskvärt att det finns rättsmedel genom vilka kommun kan tvingas

att vidta åtgärder för att återställa verkställighet av beslut som har upphävts. Ett sådant rättsmedel bör enligt JO utformas som en befogenhet för statlig myndighet att vid vite förelägga kommun att utreda återgång bör ske och, att, om skäl är därtill, genomföra återgången.

Kommunalrättskommittén har behandlat återgångsfrågan i betänkandet Kommunal kompetens. Kommittén menar att återgångssituationer i viss utsträckning är oundvikliga. Möjligheterna till rättelse av verkställighet är, framhåller kommittén, i vissa lägen helt beroende av kommunens egen vilja. Kommittén anser emellertid att det är angeläget att det i längsta söka lösningar utan vitessanktioner eller direkta statliga ingripanden i den oreglerade kommunala förvaltningen. Sådana medel som JO föreslår behöver inte anlitas. Kommittén anför att de regler om ämbetsansvar som gällde när betänkandet avgavs i praktiken saknade betydelse som sanktion för återgångskravet, eftersom kommunfullmäktiges ledamöter endast var underkastade ett begränsat ämbetsansvar och eftersom det är oklart vilket kommunalt organ som ansvarar för att återgång kommer till stånd. Om kommunstyrelsen åläggs skyldighet att vidta de återgångsåtgärder som behövs, skulle enligt kommittén ämbetsansvaret i förening med JO:s tillsyn bli en effektiv sanktion mot otillbörlig passivitet från kommunens sida. Kommitténs förslag innebär att ett lagakraftvunnet avgörande varigenom ett kommunalt beslut har upphävts efter kommunalbesvär alltid innebär att ett ärende väcks i kommunstyrelsen, oavsett vilket kommunalt organ som har fattat det beslut som har upphävts. Har detta beslut helt eller delvis verkställts, åligger det kommunstyrelsen att besluta om de återgångsåtgärder som kan behövas. Därvid får kommunstyrelsen enligt kommitténs förslag vidta åtgärd som annars ankommer på kommunfullmäktige eller på annan nämnd än styrelsen. Kommittén framhåller att den utvidgade befogenhet som kommunstyrelsen får inte bör sträcka sig längre än som påkallats av det aktuella legalitetsintresset.

Det är enligt kommittén knappast möjligt att i lagtext närmare precisera vilka åtgärder som kommunstyrelsen har att vidta på grund av den regel som föreslås. För kommunstyrelsens handlande anger kommittén följande riktlinjer.

Det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. Kommunstyrelsen bör emellertid i syfte att minska eventuella förluster ha en viss frihet att välja metod och tidsplan för återgång. I princip bör dock gälla att återgång skall genomföras utan onödigt dröjsmål. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarande skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång.

Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels finns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga. Återgångsförfarande är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis bestått i en utbetalning kan återkrav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbäringsskyldig kan återbäring vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste kommunstyrelsen ha rätt att avskriva återgångsärendet.

Kommunallagsutredningen

Utredningen förordar att den återgångsregel som kommunalrättskommittén har föreslagit tas in i den nya kommunallagen och ansluter sig till vad kommittén har åberopat till stöd för sitt förslag. Utredningen påpekar att kommitténs förslag avsåg endast KL och KLS. Principerna för verkställbarhet och kommunalbesvär är emellertid i huvudsak giltiga även för landstingskommunerna. Regeln bör därför enligt utredningen göras tillämplig också på landstingskommunerna.

Remissyttrandena

Det stora flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i fråga om kommuns och landstingskommuns skyldighet att rätta verkställighet av beslut som har upphävts godtar utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. En sådan ståndpunkt intar *regeringsrätten, kammarkollegiet,* fem länsstyrelser, några landstingskommuner, ett tiotal kommuner och *Landstingsförbundet.* Några av dessa remissinstanser ger dock uttryck för en viss tveksamhet. *Regeringsrätten* och *länsstyrelsen i Stockholms län* betvivlar att den regel som föreslås får någon större betydelse. Länsstyrelsen hänvisar till den nyligen genomförda ämbetsansvarsreformen. *Södermanlands* och *Blekinge läns landstingskommuner* påpekar att ett beslut som innebär att styrelsen finner rättelse omöjlig torde vara överklagbart. Om ett sådant beslut överklagas, kommer en skönsmässig bedömning in i besvärsprocessen. Att kommunen eller landstingskommunen är bunden av ett avtal som har träffats på grund av ett överklagat beslut kan inte anses innebära att rättelse är omöjlig. *Linköpings kommun* anser att det är betydelsefullt att det i lagen slås fast att det åligger styrelsen endast att föranstalta om "möjlig rättelse av verkställigheten". Det måste enligt kommunen vara så, att återgångsåtgärderna får bero av hur ett upphävande beslut inverkar på en rättshandling som kommunen kan ha företagit. Ett upphandlingsbeslut som har verkställts och som sedermera blir upphävt kan uppenbarligen inte bringas att återgå.

Eslövs och *Höörs kommuner* anser att det i lagen bör anges att återgångsregeln är tillämplig endast på beslut som överklagas genom kommunalbesvär. Vidare bör enligt de båda kommunerna länsstyrelsen åläggas skyldighet att underrätta kommunstyrelsen om det beslut som har upphävts

för att kommunstyrelsen skall kunna vidta rättelse. Bestämmelsen att kommunstyrelsen får vidta åtgärd som annars ankommer på fullmäktige eller annan nämnd än styrelsen kommer enligt *Hässleholms kommun* att medföra oklarhet i fråga om t. ex. styrelsens befogenheter och möjligheter att genomdriva rättelse.

Länsstyrelsen i Västerbottens län och *Eskilstuna kommun* vill inte ansluta sig till utredningens förslag. *Länsstyrelsen* anser att den regel som utredningen föreslår kommer att ställa kommunerna inför alltför svårbedömda och vanskliga avgöranden. *Kommunen* motsätter sig bestämt att kommunstyrelsen ges befogenhet att träda i fullmäktiges ställe för att åstadkomma rättelse av beslut som har verkställts. En sådan ordning strider enligt kommunen mot maktfördelningsprincipen och mot grundsatsen att ett underordnat organ inte kan ha en övervakande funktion gentemot ett överordnat. Däremot tillstyrker kommunen att styrelsen ges motsvarande befogenheter gentemot annan nämnd.

Föredraganden

Enligt paragrafen läggs skyldigheten att föranstalta om rättelse av verkställigheten på det organ som har fattat det beslut som har upphävts efter kommunalbesvär. Jag har inte funnit det nödvändigt att tilldela kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet den centrala roll som de har enligt utredningens förslag. I likhet med några av remissinstanserna anser jag att det är olämpligt att införa en regel som innebär att den vanliga kompetensfördelningen mellan fullmäktige, styrelsen och de andra nämnderna rubbas. Det kan knappast vara motiverat att i de situationer som det här är fråga om låta kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet göra sådana förmögenhetsförfoganden som annars enligt 4 § ankommer på kommunfullmäktige resp. landstinget. När det organ vars beslut har upphävts skall föranstalta om rättelse av verkställigheten, bör den nya lagens vanliga regler om beslutanderätt, beredning och verkställighet gälla. Med den lösning som jag förordar blir det inte nödvändigt att vidga styrelsens kompetens i förhållande till fullmäktige och andra nämnder. Däremot kan och bör kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet naturligtvis i återgångssituationer hålla uppsikt över andra nämnder och vidta sådana åtgärder som är möjliga med stöd av 36 § i den nya lagen. Några problem med bevakningen av beslut som har upphävts torde inte behöva uppstå. Länsstyrelsen och regeringsrätten underrättar regelmässigt det kommunala organ vars beslut har upphävts om sitt avgörande. Därigenom väcks frågan om återgångsåtgärder i detta organ. Det torde vara lämpligt att kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet underrättas om länsstyrelsens beslut. Hur detta skall ske får avgöras inom kommunen eller landstingskommunen.

Enligt paragrafen skall verkställigheten av det upphävda beslutet bringas att återgå i den mån det är möjligt. Vid bedömningen av hur långt denna

skyldighet sträcker sig kan de uttalanden av kommunalrättskommittén som jag har återgett i det föregående tjäna till ledning.

Paragrafen är tillämplig i både kommuner och landstingskommuner. Den avser endast beslut som överklagas genom kommunalbesvär. Detta framgår av paragrafens placering i kapitlet om kommunalbesvär och har därför inte angetts särskilt.

Skyldigheten att vidta rättelseåtgärder gäller även beslut som har fattats med stöd av delegation enligt 47 §. Ansvaret för att verkställigheten om möjligt återställs vilar i dessa fall i sista hand på den delegerande styrelsen eller nämnden samfällt. För fullständighetens skull har i paragrafen nämnts också beslut av revisorerna. Därvid avses självfallet endast sådana beslut som anges i 77 §, dvs. beslut som rör den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget.

14.2 Förslaget till lag om införande av kommunallagen

I de nuvarande kommunallagarna finns, som jag har redovisat i det föregående, bestämmelser som inte bör föras över till den nya kommunallagen, eftersom de berör bara ett fåtal kommuner och landstingskommuner och avser förhållanden som i flertalet fall kommer att gradvis förlora sin aktualitet. Dessa bestämmelser kan inte upphävas utan måste behållas i någon form. I samband med att den nya kommunallagen träder i kraft uppkommer även andra frågor som måste lösas genom särskilda bestämmelser om förhållandena vid ikraftträdandet. Jag har bedömt det lämpligast att ta in bestämmelser av detta slag i en särskild lag om införande av den nya kommunallagen.

Den nya kommunallagen bör träda i kraft den 1 januari 1977. Föreskrift härom har tagits in i 1 §. Den nya kommunallagen avses ersätta KL, KLS, LL och LLS. Bestämmelserna i lagen (1953:754) om införande av kommunallagen och lagen (1954:320) om införande av landstingslagen är med något enda undantag föråldrade och behöver inte ha någon motsvarighet i lagen om införande av den nya kommunallagen. Det gäller bestämmelser om bl. a. avveckling av fonder av äldre typ, s. k. personliga tjänstbarheter i förutvarande stad och territoriell differentiering av landstingsskatt. Enligt 2 § upphävs KL, KLS, LL och LLS samt lagarna om införande av KL och LL genom den nya kommunallagen.

Det snabbare valgenomslaget som införs genom den nya kommunallagen innebär att kommunfullmäktiges och landstingets mandatperioder börjar den 1 november valåret. Denna ordning är inte förenlig med regeln i 12 § lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (omtryckt 1969:770) om att indelningsändring träder i kraft vid början av kalenderår. Problem uppstår i synnerhet vid större indelningsändringar som skall träda i kraft vid början av året efter det år då val i hela riket av kommunfullmäktige har ägt rum. De blir aktuella vid varje sådan indel-

ningsändring i samband med valår. De bör därför lösas genom generella regler som inte har sin plats i lagen om införande av den nya kommunallagen. Indelningslagskommittén (Kn 1974:04) har i uppdrag att göra en fullständig översyn av lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning och det får anses ingå i uppdraget att överväga även den fråga som jag nu har berört.

4 §

Kommunfullmäktige får enligt 5 a § KL och 5 § KLS själva bestämma om suppleanter för dem skall utses. Enligt 7 § den nya kommunallagen blir det däremot obligatoriskt att utse suppleanter för ledamöterna i kommunfullmäktige. Vidare måste kommunfullmäktige och landsting enligt 48 § i den nya kommunallagen, till skillnad från vad som gäller f. n., utse suppleanter för ledamöterna i kommunallagsreglerade nämnder. Den nya kommunallagens ikraftträdande den 1 januari 1977 skall naturligtvis inte medföra att suppleanter för ledamöter i kommunfullmäktige och nämnder måste utses under löpande mandatperioder i de kommuner och landstingskommuner där suppleantsystem inte har införts, när lagen träder i kraft. För att detta skall bli fullt klart föreskrivs i denna paragraf att de nya bestämmelserna om att suppleanter skall utses för ledamöter i kommunfullmäktige och i kommunallagsreglerade nämnder skall tillämpas första gången vid kommunfullmäktig- och landstingsvalen hösten 1979 och nämndvalen i anslutning därtill.

5 §

Ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige och landsting väljs år 1976 enligt 8 § KL och 9 LL för tre år räknat fr. o. m. den 1 januari 1977. Deras mandattid löper alltså ut den 31 december 1979. Bestämmelserna om det snabbare valgenomslaget i 11 § nya kommunallagen innebär att den treåriga mandatperioden skall räknas fr. o. m. den 1 november det år då valet har skett.

De nyvalda beslutande församlingarna skall således börja sin tjänstgöring den 1 november 1979. Mandatperioderna för de äldre beslutande församlingarna måste det året förkortas med två månader. Detta sker genom en föreskrift om att tjänstgöringstiderna för ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige och landsting som har valts enligt gällande kommunallagar upphör vid utgången av oktober 1979. Undantag görs för Stockholms kommun, där fullmäktiges mandattid enligt såväl äldre som nya bestämmelser räknas fr. o. m. den 15 oktober.

6 §

Enligt 13 § nya kommunallagen väljer kommunfullmäktige och landsting vid första sammanträdet varje tjänstgöringsår bland sina ledamöter en ordförande samt, om fullmäktige beslutar det, också en andre vice ordförande. Tjänstgöringsåret börjar enligt 11 § den 1 november utom i Stockholms kommun, där det liksom f. n. börjar den 15 oktober. Enligt 11 § KL och 25 § LL väljer den beslutande församlingen varje år bland sina ledamöter en ordförande och en vice ordförande för nästa kalenderår. Kommunfullmäktige kan också välja en andre vice ordförande, medan detta inte är möjligt i landstingskommunerna. I Stockholms kommun och i Stockholms läns landstingskommun skall dock andre vice ordförande utses (11 § KLS, 5 § LLS).

För att det inte skall råda någon tvekan om att bestämmelserna i den nya kommunallagen om val av presidium skall tillämpas hösten 1977 har i förevarande paragraf föreskrivits att första tjänstgöringsåret för ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige och landsting som har valts hösten 1976 upphör vid utgången av oktober 1977 och att tjänstgöringstiderna för presidierna upphör vid samma tidpunkt. Undantag har därvid gjorts för Stockholms kommun.

Enligt 41 § nya kommunallagen kan kommunfullmäktige och landsting, utöver ordförande och vice ordförande, utse andre vice ordförande i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Den beslutande församlingen bestämmer hur lång tid valet skall avse och när valet skall äga rum anges inte i paragrafen. I Stockholms kommun skall valet dock förrättas vid det första sammanträdet varje tjänstgöringsår. Bestämmelserna i 41 § äger enligt 48 § motsvarande tillämpning i fråga om kommunallagsreglerad nämnd i landstingskommun och i annan kommun än Stockholm. Enligt de nuvarande kommunallagarna är det inte möjligt att utse andre vice ordförande i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet. För övriga kommunallagsreglerade nämnder saknas föreskrifter om utseende av presidium. Den beslutande församlingen kan alltså själv avgöra om andre vice ordförande skall utses.

För tydlighetens skull har i denna paragraf angetts att 13 § nya kommunallagen inte medför att nytt val av presidium i kommunfullmäktige eller landsting skall äga rum vid första sammanträdet under år 1977. I paragrafen har också tagits in en föreskrift som klargör att vid detta sammanträde kan väljas andre vice ordförande i kommunfullmäktige och landsting. En särskild bestämmelse om val av andra vice ordförande i kommunstyrelsen i Stockholms kommun har ansetts nödvändig. I fråga om övriga kommuner och landstingskommunerna innehåller den nya kommunallagen inga bestämmelser om när presidiet i styrelsen skall väljas. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs därför inte för deras del.

7 §

De nya bestämmelserna i 16 § fjärde stycket kommunallagen om suppleants tjänstgöring i kommunfullmäktige är föranledda av det nya systemet för hur suppleanter för kommunfullmäktige skall utses enligt 14 kap. 19 § vallagen (1972:620). Reglerna härom, som jag avser att återkomma till i det följande, hänger samman med det snabbare valgenomslaget och skall tillämpas första gången vid valet hösten 1979. Följaktligen kan 16 § fjärde stycket nya kommunallagen tillämpas först i de kommunfullmäktige som väljs hösten 1979 och börjar sin tjänstgöring den 1 november detta år. En bestämmelse härom har tagits in i förevarande paragraf.

8 §

De allmänna valbarhetsvillkoren för kommunala förtroendeuppdrag gäller f. n. inte för borgarråd i Stockholms kommun eller för revisorer och revisorssuppleanter. Det är således möjligt enligt de nuvarande kommunallagarna att till sådana uppdrag välja bl. a. personer som inte är kyrkobokförda i kommunen resp. landstingskommunen. På denna punkt innebär den nya kommunallagen en skärpning. Enligt 9, 52 och 63 §§ förfaller vidare borgarråds, revisors och revisorssuppleants uppdrag omedelbart, om han upphör att vara valbar. Enligt min mening framstår det inte som lämpligt att borgarråd, revisorer och revisorssuppleanter som har valts år 1976 för mandatperioder efter den 1 januari 1977 skall bli tvungna att lämna sina uppdrag, när den nya kommunallagen träder i kraft. I denna paragraf har därför tagits in en bestämmelse som innebär att de nya valbarhetsreglerna inte rubbar val av borgarråd, revisorer och revisorssuppleanter som har skett med stöd av de nuvarande kommunallagarna. En revisor som har valts hösten 1976 för år 1977 får således utan hinder av bestämmelserna i 9 och 63 §§ i den nya kommunallagen om valbarhet och verkan av att valbarheten upphör behålla sitt uppdrag tills mandattiden har gått ut.

9 §

Revisorernas och revisorssuppleanternas mandattid är enligt 63 § KL, 67 § KLS och 67 § LL f. n. ett år. Genom 63 § i den nya kommunallagen införs en enhetlig treårig mandatperiod för revisorerna och suppleanterna i kommuner och landstingskommuner. År 1976 väljs revisorer och suppleanter enligt äldre bestämmelser för att granska 1977 års förvaltning. Deras mandattid är ett år. Nya revisorer och suppleanter måste därför väljas år 1977. Eftersom revisorsvalet enligt 63 § nya lagen skall ske år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum, behövs särskilda bestämmelser om val av revisorer och suppleanter år 1977. De revisorer och suppleanter som väljs bör då utses för två år. Den treåriga mandatperioden kan börja gälla först fr. o. m. revisorsvalen år 1979. Bestämmelser härom har tagits in i förevarande paragraf.

10 §

I 32 och 35 §§ nya kommunallagen föreskrivs skyldighet för kommunfullmäktige och landsting att anta föreskrifter om arkivvården samt arbetsordning för kommunfullmäktige och landsting. Det kan inte begäras att detta skall ske, innan lagen träder i kraft den 1 januari 1977. Detta gäller såväl när kommunen eller landstingskommunen helt saknar arkivföreskrifter eller arbetsordning som när sådana redan finns men måste ändras så att de motsvarar vad som krävs enligt den nya lagen. I förevarande paragraf anges därför att föreskrifter som avses i 32 och 35 §§ nya lagen inte behöver meddelas före utgången av år 1977. Hinder möter givetvis inte mot att provisoriska föreskrifter meddelas under detta år. Eftersom arbetsordning är obligatorisk enligt 38 § LL, föreskrivs vidare att äldre bestämmelser om arbetsordning för landsting gäller tills arbetsordning enligt 35 § nya lagen har antagits.

11 §

För att förvaltningsutskottet skall ha rätt att företräda landstinget mellan sammanträdena försätts enligt 4 § tredje stycket nya kommunallagen att landstinget fattar beslut om i vilka situationer förvaltningsutskottet skall få utnyttja ställföreträdarskapet. Det kan väntas bli svårt för landstingen att hinna besluta i denna fråga, innan den nya lagen träder i kraft. För att rättsligt stöd för förvaltningsutskottets ställföreträdarskap inte skall behöva saknas under en övergångsperiod har i denna paragraf tagits in en regel om att bestämmelserna i 41 §§ LL om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap får tillämpas intill utgången av år 1977.

12 §

Denna paragraf motsvarar delvis övergångsbestämmelserna till lagen (1971:189) om ändring i kommunallagen (1953:753), lagen (1971:190) om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm och lagen (1971:191) om ändring i landstingslagen (1954:319).

13 §

När kommunalbesvär anförs över beslut av landsting, förvaltningsutskott, annan landstingskommunal nämnd eller revisorer hos landstingskommunen, skall enligt 76 och 77 §§ nya kommunallagen besvärshandlingen ges in till regeringsrätten och inte som enligt 78 § LL till länsstyrelsen. Om besvärshandling vid talan mot beslut som har fattats före den nya lagens ikraftträdande har kommit in till länsstyrelsen före besvärstidens utgång men efter den 1 januari 1977, bör regeringsrätten ta upp besvären till prövning, även om besvärshandlingen har kommit in för sent dit. I denna paragraf har tagits in en bestämmelse härom.

14 §

Enligt 8 § lgen (1953:754) om införande av kommunallagen får vad lagen om kommunalstyrelse på landet innehåller om behandling av ärende som endast angår i mantal satt jord tillämpas t. o. m. den 31 december 1959 eller den senare dag som regeringen bestämmer. Sådana ärenden handläggs på s. k. jordbruksstämma. Regeringen har genom förordningen (1975:1018) förordnat om fortsatt giltighet av bestämmelserna om jordbruksstämma under år 1976.

I promemorian (Ds Kn 1976:3) Avveckling av institutet jordbruksstämma som har utarbetats inom kommundepartementet föreslås att institutet jordbruksstämma skall avvecklas. Promemorian har remissbehandlats. Jag avser att inom kort föreslå regeringen att i proposition till riksdagen föreslå att institutet avvecklas. Till dess att så har skett bör bestämmelserna i 8 § lagen om införande av kommuallagen gälla. Föreskrift härom har tagits in i denna paragraf.

15 §

Enligt huvudregeln i 1 § andra stycket nya kommunallagen utgör varje län en landstingskommun. Gotlands läns landstingskommun upplöstes år 1971. Malmö och Göteborgs kommuner tillhör inte heller landstingskommun. Den nya lagen avses inte medföra någon ändring i dessa förhållanden. Bestämmelsen i förevarande paragraf utgör grund för att behålla de nuvarande avvikelserna från huvudregeln om att varje län bildar en landstingskommun.

16 §

Bestämmelser om drätselnämnd bör som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.10) inte tas in i den nya kommunallagen utan i lagen om införande av kommunallagen. Genom denna paragraf blir det möjligt för Stockholms kommun, som numera är ensam om att ha drätselnämnd, att behålla nämnden. Det blir däremot inte möjligt för annan kommun att i framtiden inrätta drätselnämnd av det slag som avses i paragrafen.

Drätselnämnden i Stockholms kommun blir inte längre obligatorisk. Det är dock inte meningen att organisationen i kommunen skall behöva rubbas. Drätselnämnden kan handha den centraliserade medelsförvaltningen, ansvara för räkenskapsföringen och i övrigt ha samma uppgifter och ställning som tidigare. I fråga om drätselnämndens organisation och verksamhetsformer skall bestämmelserna i den nya kommunallagen om nämnd som avses i 48 § andra stycket tillämpas. Det behövs dock en särregel om att borgarrådsberedningens ordförande är självskriven som ordförande i drätselnämnden.

17 §

I specialmotiveringen till 47 § nya kommunallagen har jag förordat att möjligheten att ha förvaltningsutskottet uppdelat på självständiga avdelningar skall få behållas endast för den landstingskommun som ännu har en sådan uppdelning kvar. En bestämmelse härom har tagits in i denna paragraf som blir tillämplig endast på Blekinge läns landstingskommun. I paragrafen regleras också avdelningarnas verksamhetsformer. Hänvisningen till 47 § nya kommunallagen innebär att avdelning liksom nu kan få rätt att delegera sin beslutanderätt i vissa grupper av ärenden.

14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om kommunalförbund

Frågor om kommunalt samarbete berörs inte i KL, KLS eller LL. Det anses emellertid att dessa lagar medger kommuner och landstingskommuner att lösa särskilda uppgifter i samarbete med annan kommun resp. landstingskommun, om inte särskilda bestämmelser hindrar sådant samarbete.

I lagen (1957:281) om kommunalförbund (KFL) tillhandahålls en speciell form för samarbete mellan kommuner, mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och kommun som inte tillhör landstingskommun. Kommunalförbund kan bildas för vilken kommunal angelägenhet som helst under förutsättning att det medför allmänt gagn. De kommuner eller landstingskommuner som avser att samverka enas om en förbundsordning. I denna skall anges bl. a. vilken eller vilka uppgifter som förbundet skall handha. Förbundsordningen underställs länsstyrelsen för fastställelse. Reglerna om kommunalförbund är till mycket stor del desamma som för kommuner och landstingskommuner. Reglerna i KFL består därför i stor utsträckning av hänvisningar till lagrum i KL. Särbestämmelserna i KFL är främst betingade av att ett kommunalförbund inte är någon kommun eller landstingskommun utan ett offentligrättsligt samarbetsorgan för kommuner eller landstingskommuner. Kommunalförbunds beslutande organ är förbundsfullmäktige, som väljs av medlemmarnas beslutande församlingar till det antal som har bestämts i förbundsordningen. För förvaltning och verkställighet skall finnas en förbundsstyrelse. Förbundet har egen budget och egna räkenskaper. Kommuners och landstingskommuners beskattningsrätt motsvaras hos kommunalförbund av en rätt för förbundsfullmäktige att enligt de grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamheten som har blivit bestämda i förbundsordningen besluta vilket bidrag som varje medlem skall utge till förbundet. Kommunalförbund har i likhet med kommun och landstingskommun en fri och en underställningsbunden låneränt.

På verksamhetsområde som har överförts till förbundet ersätter förbundet de deltagande kommunerna resp. landstingskommunerna i alla avseenden utom i fråga om det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Om förbund

handhar angelägenhet som det enligt särskild författning åligger kommun eller landstingskommun att vårda, skall författningens bestämmelser om kommun resp. landstingskommun gälla förbundet.

I lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, skollagen (1962:319) och byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775) finns regler enligt vilka regeringen eller annan statlig myndighet får förordna att vissa kommunala angelägenheter skall handhas i kommunalförbund.

Den nya kommunallagen föranleder flera sakliga och redaktionella ändringar i bestämmelserna om kommunalförbund. Kommunallagsutredningen har föreslagit att bestämmelserna om kommunalförbund tas in i ett särskilt kapitel i den nya lagen. I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.10) har jag emellertid förordat att KFL skall behållas som en särskild lag.

3 §

Ändringar i denna paragraf, vilken behandlar uppgiftsfördelningen mellan förbundsfullmäktige och nämnderna, föranleds av bestämmelserna i 4 § nya kommunallagen om beredning av ärenden som skall avgöras av kommunfullmäktige resp. landstinget.

4 §

I denna paragraf finns bestämmelser om innehåller i förbundsordning.

I paragrafen har gjorts den ändringen att det i ett nytt stycke föreskrivs att det i förbundsordningen får bestämmas att suppleanter skall utses för förbundsfullmäktige. Om så sker, skall suppleanternas antal och det antal suppleanter som varje förbundsmedlem skall utse anges i förbundsordningen.

Demokratiutredningen föreslår att det föreskrivs att suppleanter skall utses för förbundsfullmäktige. *Malmö kommun* upplyser att de minsta kommunerna i Sydvästra Skånes kommunalförbund utser bara en fullmäktig vardera och anför att det i vissa situationer kan bli svårt att få ett rättvisande val av suppleanter i kommunalförbund. Kommunen anser därför att suppleanter i förbundsfullmäktige skall utses endast om förbundsfullmäktige beslutar det. Liknande synpunkter anförs av *Sydvästra Skånes kommunalförbund*. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.3.5) är suppleantsystemet i de beslutande kommunala församlingarna ett viktigt medel i strävandena att engagera flera medborgare i samhällsarbetet. Detta talar för att ett obligatoriskt suppleantsystem införs även för förbundsfullmäktige. F. n. finns det emellertid endast ett 20-tal kommunalförbund i landet. Nybildningen av kommunalförbund är ringa och kan inte väntas öka i nämnvärd grad. Om en ordning med obligatoriska suppleanter skall få någon betydelse, bör den alltså omfatta inte bara de förbund som bildas i framtiden utan också de förbund som finns nu. Man kan emellertid inte utgå från

att förbundsmedlemmarna i redan bildade kommunalförbund alltid kan enas om antalet suppleanter och om hur många suppleanter som varje medlem skall utse. Ett obligatoriskt suppleantsystem förutsätter därför att dessa frågor antingen regleras generellt i författning eller bestäms i det enskilda fallet av statlig myndighet eller annan som står utanför förbundet. En sådan ordning kan enligt min mening inte anses lämplig. Jag har därför stannat för ett frivilligt suppleantsystem för förbundsfullmäktiges del. Suppleanter för förbundsfullmäktige kan därmed införas i befintliga och nya kommunalförbund, om förbundsmedlemmarna enas därom.

5 §

Hänvisningarna i denna paragraf till bestämmelserna om kommunfullmäktige har ändrats så att de kommer att avse reglerna i nya kommunallagen. Liksom hittills har alltså de flesta av bestämmelserna om kommunfullmäktige ansetts kunna tillämpas på kommunalförbunds fullmäktige. Vissa särbestämmelser, som främst hänger samman med att förbundsfullmäktige väljs indirekt, finns i 6–11 §§ KFL.

7 §

Ändringarna i denna paragraf föranleds främst av förslaget att suppleanter skall kunna utses för förbundsfullmäktige. I motsats till vad kommunallagsutredningen har föreslagit har föreskrivits att också suppleant i medlemskommunens beslutande församling kan väljas till ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige. Bestämmelserna om proportionella val av ledamöter och suppleanter har justerats efter förebild av motsvarande regler i 28 § nya kommunallagen. Enligt en ny bestämmelse i paragrafen skall, när suppleanterna inte väljs proportionellt, ordningen mellan suppleanterna bestämmas vid valet. En motsvarande föreskrift finns i 37 § nya kommunallagen. Förslaget om ett snabbare valgenomslag för kommunfullmäktige och landsting har föranlett att kravet att ledamot i förbundsfullmäktige skall vara ledamot i medlemskommuns fullmäktige har jämkats.

8 §

I 8 § 1 mom. finns bestämmelser om förbundsfullmäktiges mandattid och om tiden för valet av fullmäktige och suppleanter. Den nuvarande hänvisningen till 13 § fjärde stycket KL innebär att tidsfristen för valet går ut först vid årsskiftet. Kommunallagsutredningen föreslår inte någon ändring på denna punkt. *Malmö kommun* och *Sydvästra Skånes kommunalförbund* framhåller att medlemskommunernas val av förbundsfullmäktige bör vara klart före november månads utgång för att förbundsfullmäktige

skall hinna med att utse styrelse och övriga nämnder i kommunalförbundet. Jag har funnit påpekandet befogat. Enligt mitt förslag föreskrivs därför att valet skall äga rum vid det sammanträde som avses i 13 § första stycket nya kommunallagen år då val i hela riket av kommunfullmäktige har ägt rum. Bestämmelsen innebär att valet skall förrättas av de nyvalda fullmäktige resp. det nyvalda landstinget.

I 3 mom. finns bestämmelser om förfarandet när ledamot i förbundsfullmäktige har avgått. Med anledning av förslaget att suppleanter skall kunna utses har ett tillägg gjorts till de nuvarande bestämmelserna. I huvudsak stämmer innehållet i momentet överens med bestämmelserna för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet i 40 § tredje stycket nya kommunallagen.

Bestämmelser som rör val av förbundsfullmäktiges presidium finns f. n. i flera paragrafer i KFL. I 5 § hänvisas till bl. a. 11 § första och tredje styckena KL. Av hänvisningen till första stycket följer bl. a. att förbundsfullmäktige skall varje år bland sig välja en ordförande och en vice ordförande för nästa kalenderår. De kan också besluta att en andre vice ordförande skall utses. I tredje stycket finns bestämmelser om tillfällig ordförande vid förfall för ordföranden, vice ordföranden och, om sådan har utsetts, andre vice ordföranden. Enligt 9 § fjärde stycket KFL skall förbundsfullmäktige vid sammanträde före utgången av december månad förrätta val till de befattningar inom förbundet som blir lediga vid årets slut. Bestämmelsen avser bl. a. ordförandevalen. År då val av förbundsfullmäktige har ägt rum skall valen förrättas av de nyvalda förbundsfullmäktige. I 8 § 4 mom. finns bestämmelser om bl. a. ordförandeskapet vid sammanträde under valåret med de nyvalda förbundsfullmäktige.

Kommunallagsutredningen har föreslagit att en bestämmelse som i sak stämmer överens med 13 § första stycket nya kommunallagen skall tillämpas på förbundsfullmäktige. I detta lagrum har föreskrivits bl. a. att fullmäktige vid första sammanträdet varje tjänstgöringsår väljer en ordförande, en vice ordförande och, om fullmäktige beslutar det, även en andre vice ordförande. Om denna regel görs tillämplig på förbundsfullmäktige, kommer dessa att få sammanträda före utgången av december månad för att förrätta val till bl. a. kommunalförbundets nämnder, medan ordförandevalen måste anstå till efter årsskiftet.

En sådan ordning framstår som olämplig, i synnerhet när nytt val av förbundsfullmäktige har ägt rum. Därför har 13 § första stycket nya kommunallagen inte gjorts tillämpligt på förbundsfullmäktige. I stället har i ett nytt första stycke i 8 § 4 mom. KFL tagits in en bestämmelse som i sak stämmer överens med den nyss redovisade bestämmelsen i 11 § första stycket KL. De nuvarande bestämmelserna i 8 § 4 mom. har inte ändrats. Som framgår av det följande föreslår jag att i 9 § KFL skall tas in en hänvisning till bl. a. 14 § tredje stycket nya kommunallagen. Detta stycke motsvarar det tidigare 9 § fjärde stycket KFL, vilket upphävs. Enligt mitt förslag

skall vidare 5 § KFL innehålla bl. a. en hänvisning till bestämmelserna i 13 § andra stycket nya kommunallagen om tillfällig ordförande.

9 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om förbundsfullmäktiges sammanträden. I sin nuvarande lydelse stämmer den i sak överens med 13 § KL. Två avvikelser finns dock. Dels skall förbundsfullmäktiges sammanträde för beslut med anledning av revisionsberättelsen undantagslöst äga rum i juni månad, dels skall budgetsammanträdet hållas i augusti månad. Motivet för avvikelsen i fråga om budgetsammanträdet är att budgeten bör vara färdig innan styrelserna i medlemskommunerna skall göra upp sin budgetförslag.

Paragrafen ändras nu så att den får formen av en hänvisning till 14 § första och tredje styckena nya kommunallagen. I fråga om tidpunkten för budgetsammanträdet hänvisas dock i stället till 16 § KFL. På grund av hänvisningen i 14 § första stycket nya kommunallagen till 68 § samma lag kommer också för kommunalförbund att gälla att dechargesammanträdet skall hållas före utgången av året efter det år som revisionen avser.

12 §

I denna paragraf hänvisas f. n. till bestämmelserna i KL om kommunstyrelsen och övriga nämnder. Hänvisningen avser dock inte regeln i 31 § första stycket KL om att antalet ledamöter i styrelsen skall vara minst fem. Paragrafen ändras nu så att hänvisningen i stället kommer att avse nya kommunallagens bestämmelser om styrelsen och övriga nämnder. I enlighet med kommunallagsutredningens förslag har något undantag inte gjorts för föreskriften i 37 § första stycket nämnda lag om minsta antalet ledamöter i kommunstyrelsen. Som utredningen har anfört kan det antas att kommunalförbundsformen kommer till användning främst för samarbetsuppgifter av mera betydande art och omfattning.

16–18 §§

Flertalet av bestämmelserna i KL om drätsel och revision är f. n. genom hänvisningar i 16 § KFL tillämpliga på kommunalförbund. Hänvisningarna har nu ändrats till att avse bestämmelserna i nya kommunallagen. I likhet med vad som är fallet i nya kommunallagen har uttrycken "drätsel" och "utgifts- och inkomststat" bytts ut mot "ekonomisk förvaltning" resp. "budget". Bestämmelserna om kommunalförbunds låneratt (18 § KFL) har i enlighet med kommunallagsutredningens förslag ersatts med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i nya kommunallagen (60 och 61 §§).

Svenska kommunförbundet anför i sitt remissyttrande att den hänvisning

till bestämmelserna i nya kommunallagen (63 §) om val av revisorer som kommunallagsutredningen har föreslagit kan tolkas så att till revisorer i kommunalförbund skulle kunna utses endast ledamöter i förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar. Eftersom en sådan inskränkning i valbarheten inte synes vara åsyftad, bör enligt förbundets mening bestämmelserna om kommunalförbund formuleras så att det klart framgår att varje kommunmedlem i de deltagande medlemskommunerna är valbar till revisor i kommunalförbundet. Genom hänvisning i 16 § KFL till 63 § nya kommunallagen framgår enligt min mening tydligt att alla som är valbara till revisor i någon av medlemskommunerna är valbara till revisor i kommunalförbundet. Jag har därför inte funnit anledning att införa särskilda bestämmelser om valbarhet i KFL.

Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse om att förbundsstyrelsen skall samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser, innan budgetförslaget görs upp. Till stöd för förslaget anförs bl. a. att kommunalförbundets budget indirekt kan påverka utdebiteringen i medlemskommunerna. *Nordvästra Skånes kommunalförbund* anser att samråd inte bör krävas, om verksamheten skall bedrivas i samma omfattning som tidigare år. Förbundet erinrar om att förbundsmedlemmarna har goda möjligheter att följa förbundets verksamhet genom sina representanter i fullmäktige och styrelse. I likhet med utredningen anser jag att förslaget till budget för kommunalförbund alltid bör föregås av samråd mellan förbundsstyrelsen och förbundsmedlemmarnas styrelser. Hur omfattande dessa samråd skall bli får bero på omständigheterna. En bestämmelse om samrådsskyldighet har därför tagits in i 16 § KFL.

Utredningen har föreslagit att kommunalförbundets budget liksom enligt den nuvarande bestämmelsen i 9 § KFL skall fastställas vid sammanträde före utgången av augusti månad. *Sydvästra Skånes kommunalförbund* och *Malmö kommun* anser att budgetfastställelsen bör få äga rum senast vid utgången av september månad. Den nuvarande regeln om att budgeten skall fastställas i augusti månad har enligt *kommunalförbundet* vållat vissa svårigheter. Budgetarbetet måste ofta börja redan i maj månad. Det är därför svårt att samordna kommunalförbundets budgetarbete med medlemskommunernas. Kommunalförbundet anser att det är tveksamt om det är möjligt att hinna med det samrådsförfarande som utredningen föreslår inom de snäva tidsmarginalerna. Ett uppskov till utgången av september månad behöver enligt kommunalförbundet inte vålla något större hinder i förbundsmedlemmarnas budgetarbete. För egen del har jag funnit att vad remissinstanserna har anfört bör beaktas. I 16 § har därför föreskrivits att kommunalförbunds budget skall fastställas av förbundsfullmäktige vid sammanträde före utgången av september månad.

19 §

Första stycket i 19 § tas bort, eftersom 16 § hänvisar till 68 § nya kommunallagen. I andra stycket har gjorts en redaktionell ändring.

20 §

I denna paragraf har gjorts redaktionella ändringar med anledning av att KL och LL ersätts av nya kommunallagen.

35 §

I denna paragraf har tagits in ett nytt första stycke. Där föreskrivs i enlighet med kommunallagsutredningens förslag att ärende som enligt KFL skall prövas av länsstyrelse skall handläggas av länsstyrelsen i det län där förbundsstyrelsen har eller skall ha sitt säte.

Något hinder för kommuner att bilda kommunalförbund över länsgräns finns inte i KFL. Kommunalförbund mellan landstingskommuner kommer alltid att avse minst två län. Frågan vilken länsstyrelse som är behörig att fastställa förbundsordning och ändringar i denna eller att förordna om upplösning har däremot inte uttryckligen lagreglerats. Utredningen anser att en uttrycklig regel behövs om vilken länsstyrelse som är behörig, när frågan gäller kommuner i flera län. I fråga som har betydelse även för angränsande län ankommer det enligt 3 § länsstyrelseinstruktionen på länsstyrelse att främja det intresse som är gemensamt för länen. Utredningen förutsätter att samråd sker med de övriga länsstyrelser som är berörda. Någon uttrycklig regel om samråd anser utredningen inte nödvändig, eftersom samrådsskyldigheten får anses följa redan av 40 § länsstyrelseinstruktionen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har i sitt remissyttrande ifrågasatt om man inte för det fall att en fråga berör mer än ett län och länsstyrelserna är oense bör skapa möjlighet för den länsstyrelse som inte har beslutanderätten att genom besvär eller på annat sätt underställa frågan regeringens prövning. För egen del har jag inte funnit skäl att föreslå någon sådan bestämmelse.

Övergångsbestämmelserna

Ändringarna i KFL avses träda i kraft samtidigt som nya kommunallagen, dvs. den 1 januari 1977. Bestämmelse i förbundsordning om att suppleanter skall utses för förbundsfullmäktige bör kunna tillämpas redan under den valperiod som utgår den 31 december 1979. För att det skall bli möjligt har i övergångsbestämmelserna föreskrivits att sådant val får förrättas vid annat sammanträde än som anges i 8 § 1 mom. Det har vidare föreskrivits att 8–10 och 13 §§ lagen om införande av nya kommunallagen skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbund.

14.4 Förslaget till lag om ändring i vallagen

I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.10) har jag förordat att bestämmelserna i KL, KLS och LL om valkretsindelning och de grundläggande bestämmelser om valsystemet vid landstingsvalen som nu finns i LL förs över till vallagen. Förslaget innebär att alla bestämmelser som hör samman med val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige flyttas från kommunallagarna.

Flertalet av dessa bestämmelser har tagits in i kap 2 vallagen som handlar om valkretsar och fasta valkretsmandat. Hänvisningen i 2 kap. 5 § till KL, KLS och LL har ersatts av bestämmelser som stämmer överens med 10 § LL. Till sex nya paragrafer i 2 kap. vallagen, 6–11 §§, har förts bestämmelserna i 11, 13 och 14 §§ LL, 9 § KL och 9 § KLS. Bestämmelserna i 14 § andra stycket LL har kunnat tas bort, eftersom de inte innehåller något utöver vad som redan nu föreskrivs i 14 kap. 15 b § vallagen. Föreskriften om att mandaten fördelas mellan partier har dock tagits in i 14 kap. 15 a §. Enligt 78 § 1 mom. LL får talan inte föras mot landstings beslut enligt 13 § om indelning i valkretsar. En motsvarighet till denna bestämmelse har tagits in i den nya 2 kap. 7 § vallagen.

I samband med överföringen till vallagen har gjorts ganska omfattande redaktionella ändringar i bestämmelserna om valkretsindelning i kommun. Enhetliga regler härom får förläggas kommuner har tagits in i 2 kap. 9–11 §§ vallagen. Bestämmelsen i 9 § KL om att delar av samma by eller hemman i princip inte för förläggas till skilda valkretsar har ansett onödig. I stället har regeln i 9 § KLS att territoriell församling om möjligt skall lämnas odelad och inte får delas på flera än två valkretsar gjorts tillämplig på samtliga kommuner.

Med anledning av föreskriften i 7 § nya kommunallagen att suppleanter skall utses för kommunfullmäktige har några mindre ändringar gjorts i 14 kap. 3, 17 och 21 §§ vallagen.

I det följande tar jag upp de ändringar i 14 kap. 19 § som har gjorts på grundval av riksskatteverkets förslag om nya regler om hur suppleanter för kommunfullmäktige skall utses.

14 kap. 19 §

Nuvarande ordning

Kommunfullmäktige kan enligt 5 a § KL och 5 § KLS besluta att suppleanter skall utses för kommunfullmäktige. Antalet suppleanter skall bestämmas till viss del, högst hälften, av det antal ordinarie fullmäktigeplatser som varje parti har fått i kommunen eller, om denna är indelad i valkretsar, i valkretsen. För varje parti som är representerat i fullmäktige skall dock alltid utses minst en suppleant.

Bestämmelser om hur suppleanterna utses finns i 14 kap. 19 § vallagen som i sin tur hänvisar till reglerna i 14 kap. 6 och 16 §§ samma lag.

I 14 kap. 6 § finns regler som innebär att ordningen mellan partiets kandidatnamn för varje valkrets fastställs vid den slutliga sammanräkningen. Avgörande för namnens plats i ordningen är de jämförelsetal för namnen som fastställs genom särskilda uträkningar. De platser som ett parti har erövrat besätts med de kandidater som är upptagna i denna ordning. Finns endast en lista företrädd bland partiets valsedlar, framgår ordningen mellan kandidaterna omedelbart av denna.

Reglerna i 14 kap. 16 § avser den situationen att kandidat har fått plats i ordning i mer än en valkrets och till följd därav skulle erhålla plats i mer än en valkrets. Kandidaten skall i sådant fall tilldelas den plats för vilken hans jämförelsetal är störst. På grundval av de valsedlar som gällde för kandidatens namn, när detta erhöll plats i ordningen, fastställs vid ny sammanräkning vem som skall erhålla plats som kandidaten inte tillträder.

Sedan samtliga fullmäktigplatser som varje parti har erhållit har besatts med ledning av den fastställda ordningen mellan kandidaterna, görs enligt 14 kap. 19 § ytterligare sammanräkningar för att besätta de suppleantplatser som partiet skall erhålla. Därvid tas inte hänsyn till de valsedlar som vid valet av ledamöter inte har deltagit i besättandet av plats. Vid dessa sammanräkningar förlängs de namnordningar som har fastställts för att besätta de ordinarie platserna. Flera kandidater tas sålunda upp genom att jämförelsetal räknas fram för ytterligare så många kandidater som motsvarar antalet suppleantplatser som skall besättas. Det nuvarande suppleantsystemet är inte listtroget utan kandidat med högst jämförelsetal i den upprättade ordningen är första suppleant för samtliga ordinarie ledamöter, oavsett från vilka valsedlar kandidaterna har hämtats.

Den nuvarande ordningen för utseende av suppleanter infördes år 1972 i samband med vallagen. Enligt det tidigare systemet, vilket var listtroget, hade kommunfullmäktige att bestämma om suppleanter skulle utses. Vilket antal som skulle utses angavs däremot i den numera upphävda kommunala vallagen (1930:253). För varje ledamot skulle inom det parti för vilket han hade blivit vald företas sammanräkningar till det antal som motsvarade hälften av det antal platser som partiet hade erhållit. Listtroheten kom till uttryck i regeln att vid varje sammanräkning hänsyn skulle tas endast till de valsedlar som upptog ledamotens namn och på grund därav gällde för detta namn vid den sammanräkning då namnet tilldelades plats i ordningen. Detta system ledde till att antalet suppleanter blev orimligt stort för partier som använde flera valsedelstyper i en valkrets.

Riksskatteverkets promemoria

I promemorian lägger riksskatteverket (RSV) fram ett principförslag till nytt suppleantsystem. Om demokratiutredningens förslag att mandatperio-

den för de beslutande kommunala organen skall börja den 22 oktober valåret genomförs, torde det enligt RSV vid kommande val fordras att sammanräkningarna är avslutade omkring den 15 oktober. Vid 1973 års val hade nio av de 24 länsstyrelserna avslutat sammanräkningarna vid kommunfullmäktigevalen först den 10 oktober eller senare. De sista protokollen som avsåg dessa val undertecknades den 19 oktober. De långa sammanräkningstiderna berodde i flertalet fall på systemet för utseende av suppleanter. De tidsmarginaler som måste finnas för att rätta eventuella felaktigheter i samband med sammanräkningarna kommer enligt RSV att bli mycket små eller helt obefintliga, om det nuvarande suppleantsystemet skall användas också i framtiden.

Det nuvarande systemet kräver att ett stort antal namn ordnas efter jämförelsetalens storlek, framhåller RSV. Ju fler kandidater som behöver ordnas på detta sätt, desto mindre är möjligheterna att utnyttja någon form av hjälpregel för att bestämma vilka kandidater som skall besätta platserna. Det maskinella systemet är utformat så att man i första hand inte skall behöva undersöka och registrera valsedlar som är ändrade på något sätt. När ordningen mellan namnen görs upp, bortser man från de ändrade valsedlarnas innehåll. Däremot kan man inte bortse från deras existens och antal. När man räknar ut jämförelsetalen har man därför att räkna med en viss osäkerhet som kommer till uttryck i att jämförelsetalen inte anges i exakta siffor utan i värden som ligger mellan två tal, t. ex. 295–300. Den första siffran motsvarar i ett tänkt fall antalet valsedlar utan strykningar och den sista siffran det totala antalet valsedlar som kan komma i fråga, inklusive valsedlar med strykningar och andra ändringar. När namnen från skilda listtyper ordnas, kan det enligt RSV inträffa att kandidater erhåller jämförelsetal som ligger inom intervaller som delvis täcker varandra. Eftersom man då inte kan utläsa vilken kandidat som har störst jämförelsetal och erhåller nästa plats i ordningen, måste den maskinella bearbetningen avbrytas och de ändrade valsedlarna undersökas.

RSV nämner att bl. a. de politiska partiernas lokalorganisationer har framfört kritik mot det nuvarande suppleantsystemet. Det har ansetts otillfredsställande att efterträdare för en fullmäktigledamot som avgår inte alltid utses bland de suppleanter som vanligen ersätter frånvarande ledamöter. Med det nuvarande suppleantsystemet är det inte ens nödvändigt att efterträdaren utses från den suppleantgrupp som valts för partiet. Systemet har vidare kritiserats för att det inte är listtroget och för att det innebär att suppleant kan ersätta bara ledamot som har valts i samma valkrets som suppleanten. Det har också framhållits att antalet suppleanter från olika valsedlar inom partiet inte alltid står i proportion till antalet ledamöter från resp. valsedel.

Mot bakgrund av det anförda anser RSV att suppleantsystemet bör ändras inför 1976 års val. Enligt RSV uppfyller ett listtroget system bäst de krav som från olika håll har ställts på ett suppleantsystem. RSV föreslår att ett listtroget system utformas enligt följande.

1. För varje fullmäktig inom partiet i kommunen görs en sammanräkning. Vid sammanräkningen tas hänsyn endast till de valsedlar som gällde när ledamoten tog plats. Varje valsedel räknas som hel röst. Röstvärdet tillgodoräknas det namn som står först på valsedeln, varvid bortses från kandidat som har tagit plats som ledamot. Den som erhåller högsta röstetalet utses till suppleant för ledamoten.
2. Om antalet suppleanter är mindre än den andel av antalet ledamöter som kommunfullmäktige har bestämt och samma suppleant har utsetts för fyra eller fler ledamöter, görs ytterligare en sammanräkning för dessa ledamöter. Därvid bortses från kandidater som redan har tagit plats som ledamöter eller suppleanter.
3. Om antalet suppleanter fortfarande understiger den beslutade andelen av antalet ledamöter och samma suppleant har utsetts för sex eller flera ledamöter, görs ytterligare en sammanräkning för dessa ledamöter. Därvid bortses från kandidater som redan har tagit plats som ledamöter eller suppleanter.
4. Osv. efter samma princip.

Enligt RSV uppnås flera fördelar med det föreslagna systemet. Eftersom suppleant utses med ledning av de ordinarie kandidaternas röstetal och suppleant som tar plats i mer än en valkrets inte behöver avvecklas, minskar behovet att undersöka de ändrade valsedlarna. Härigenom kan kravet på kort sammanräkningstid tillgodoses bättre än f. n. Antalet suppleanter maximeras i normalfallen till den andel av antalet ledamöter som kommunfullmäktige har bestämt.

För att kraven att efterträdare skall utses från samma lista som avgången ledamot och att ledamotens första suppleant skall utses till efterträdare skall kunna kombineras måste det enligt RSV utses minst en suppleant från varje lista som till största delen har bidragit till att ledamoten har erhållit platsen. Detta sker också med det system som föreslås. Detta kan – i extrema fall – ge upphov till mindre förskjutningar i den proportionella fördelningen mellan partierna genom att flera suppleanter än den bestämda andelen av antalet ledamöter utses för ett parti. I normalfallen blir dock proportionaliteten lika bra som eller bättre än med det nuvarande systemet. Redan vid nomineringsmötena bör det vidare vara möjligt att förutsäga vilka kandidater som kommer att erhålla suppleantplatserna, om fördelningen av de ordinarie platserna anses klar.

Systemet har emellertid också, påpekar RSV, vissa negativa effekter. Som redan har nämnts kan det undantagsvis medföra att ett parti i en valkrets erhåller flera suppleanter än den bestämda andelen av antalet ledamöter. Förutsättningen för att detta skall inträffa är att partiets ordinarie ledamöter har valts från flera valsedelstyper än som motsvarar det antal suppleanter som egentligen borde ha utsetts. RSV har gjort en undersökning grundad på 1970 års kommunfullmäktigval som visar att denna förutsättning förelåg i ca fem % av samtliga fall. I 80 % av dessa fall skulle resultatet ha blivit att partiet skulle ha fått en suppleant mer än den bestämda andelen av antalet ledamöter. I övriga fall – ca en % av samtliga – skulle partiet ha

fått två suppleanter mer än halva antalet fullmäktige. Endast i ett fall skulle tre suppleanter utöver halva antalet fullmäktige ha utsetts. RSV påpekar att liknande förskjutningar av antalet suppleanter kan förekomma även med det nuvarande suppleantsystemet. Uppkommer brutet tal vid beräknandet av antalet suppleanter, skall nämligen talet avrundas till närmast högre hela tal.

Eftersom antalet suppleanter med det föreslagna systemet är begränsat och suppleanterna utses från samma lista som de ordinarie ledamöterna, kan brist på suppleanter uppstå på grund av tillfälliga förhinder under mandatperioden. Enligt RSV bör därför i kommunallagarna införas "handlingsregler" för fullmäktiges ordförande. RSV:s förslag i denna del innebär följande. Om en ordinarie ledamot är hindrad att delta i sammanträde och suppleant från hans lista saknas vid tillfället, inträder i stället suppleant för den ordinarie ledamot som står först i partiets namnordning för valkretsen. Saknas suppleant även för denna ledamot, inkallas i stället suppleant för den ledamot som står som nummer två i namnordningen osv. RSV framhåller att en sådan regel gör det möjligt att göra avsteg från listtroheten, när det är nödvändigt. Trots att systemet i princip är listtroget, kan man därför nöja sig med ett begränsat antal suppleanter.

Remissyttrandena

Samtliga länsstyrelser delar uppfattningen att den nuvarande ordningen för utseende av suppleanter för kommunfullmäktige är förenad med betydande nackdelar och att en ordning bör införas som garanterar kortare sammanräkningstid. *Länsstyrelserna i Kronobergs* och *Örebro län* tillstyrker RSV:s förslag till ny ordning. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Svenska kommunförbundet* tillstyrker att det föreslagna systemet prövas. *Länsstyrelsen* framhåller dock att ett system som innebär att en suppleant utses från varje lista från vilken en ledamot har utsetts kan fresta partierna till att gå fram med onödigt många listor. Ett ökat antal listor komplicerar ofelbart sammanräkningen.

Länsstyrelserna i Stockholms och *Norrbottens län* tillstyrker i princip RSV:s förslag samtidigt som de pekar på vissa brister i det system som föreslås.

Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar att systemet undantagsvis medför mindre förskjutningar i den proportionella fördelningen mellan partierna. I enstaka fall kan flera eller färre suppleanter utses än som motsvarar den andel av antalet ledamöter som kommunfullmäktige har bestämt. Länsstyrelsen anser att detta är ganska betydelselöst. Liknande förskjutningar förekommer med det nuvarande suppleantsystemet. Eftersom det system som RSV föreslår innebär att i enstaka fall färre suppleanter än det bestämda antalet kan komma att utses, bör 5 a § KL ses över. Eventuellt kan systemet ändras så att ytterligare en sammanräkning skall företas redan om suppleant har utsetts för tre eller flera, i stället för som RSV föreslår

fyra eller flera, ordinarie ledamöter. Detta får då i vissa fall till följd att flera suppleanter utses än vad fullmäktige har bestämt. Enligt länsstyrelsens mening finns inte något vägande skäl mot att låta suppleant vara gemensam för flera valkretsar, vilket medges enligt RSV:s förslag. Tvärtom kan det vara önskvärt att suppleanterna är gemensamma för så många fullmäktige som möjligt. Suppleanterna blir alltså gruppsuppleanter för alla fullmäktige som har valts på samma lista. Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att det föreslagna suppleantsystemet är enkelt och att sammanräkningarna inte behöver bli så tidskrävande som med det nuvarande systemet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län tar upp ett exempel som ges i promemorian. I exemplet ger det system som föreslås det resultatet att sex ledamöter får en gemensam suppleant. Om någon eller några av dessa ledamöter och den gemensamme suppleanten är förhindrade att närvara skulle alltså, anmärker länsstyrelsen, suppleanter från en helt annan listtyp få träda i tjänst. Detta är inte tillfredsställande och inte heller i överensstämmelse med flertalet väljares önskemål. Länsstyrelsen ifrågasätter därför om man inte i sådana fall bör få utse åtminstone två suppleanter, även om det totala antalet suppleanter för partiet därigenom överskrids.

Att avsteg från listtroheten skall kunna göras, om ledamot är frånvarande och suppleant från hans lista inte kan träda in, bör enligt *Svenska kommunförbundet* kunna godtas. Förbundet förutsätter att den handlingsregel för ordföranden som RSV har skisserat utformas så att den medger att, när suppleant från en valkrets saknas, suppleant från annan valkrets får träda in.

Föredraganden

Ändringarna i paragrafen innebär att det system för utseende av suppleanter som RSV har föreslagit införs. Som framgår av vad jag har anfört i det föregående är den nuvarande ordningen förenad med olägenheter i flera hänseenden. I den allmänna motiveringen (avsnitt 12.5.4) har jag framhållit att en förutsättning för att förslaget att de beslutande församlingarnas mandattider skall kunna börja den 1 november valåret är att det slutliga valresultatet föreligger tillräckligt kort tid efter valet. Det system för utseende av suppleanter som införs genom ändringarna i paragrafen innebär att sammanräkningsförfarandet förenklas väsentligt. Någon risk kan inte anses finnas för att det slutliga resultatet inte skall föreligga i god tid före mandatperiodens början den 1 november.

Den nya ordningen innebär också andra fördelar i förhållande till det system som nu gäller. Om en ledamot avgår, kommer han att efterträdas av någon av sina suppleanter. Suppleant kommer vidare att kunna tjänstgöra även för ledamot som har utsetts i annan valkrets än suppleanten. Möjligheterna att i förväg bedöma vilka personer som kommer att utses till suppleanter blir goda.

En nackdel med den ordning som föreslås är att förhållandet mellan antalet ledamöter och antalet supplenater kan komma att variera mellan partierna. Det är alltså inte möjligt att i förväg exakt ange hur stor andel av antalet ledamöter för ett visst parti som suppleanterna skall utgöra. Detta har föranlett att 7 § nya kommunallagen måst utformas något annorlunda än motsvarande bestämmelser i KL och KLS. Den olägenhet som jag nu har berört är enligt min mening inte av större betydelse. Eftersom suppleanterna för en viss ledamot utses från samma lista som ledamoten, kan förfall för suppleant medföra att ledamoten saknar suppleant. Enligt särskilda bestämmelser som har tagits in i 16 § nya kommunallagen kan då suppleant för annan ledamot som tillhör samma parti kallas in.

I paragrafen finns bestämmelser om att ytterligare sammanräkningar skall göras så länge det bestämda antalet suppleanter inte har uppnåtts. Vid den första ytterligare sammanräkningsomgången förutsätts då att samma suppleant har utsetts för minst fyra ledamöter. För varje ny sammanräkningsomgång höjs detta antal med två.

14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning

Indelningslagskommittén (Kn 1974:04) gör f. n. en översyn av lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (omtryckt 1969:770) (KIL). I detta sammanhang föreslås därför endast sådana ändringar i KIL som är nödvändiga för att anpassa den till den nya kommunallagen.

I enlighet med vad jag har anfört i specialmotiveringen till 1 § nya kommunallagen har den nuvarande bestämmelsen i 1 § andra stycket KL om att regeringen, när osäkerhet råder i fråga om gränsen för kommuns område, förordnar om gränsens rätta sträckning förts över till 2 § KIL. I specialmotiveringen till 1 § nya kommunallagen har jag vidare förordat att bestämmelsen i 2 § LL om förfarandet vid kommuns inträde i landstingskommun skall flyttas till KIL. Bestämmelsen har placerats som en ny paragraf, 2 b §, i KIL. Även om denna lag i övrigt inte innehåller några regler om ändringar i den landstingskommunala indelningen, synes denna lösning f. n. vara godtagbar från lagteknisk synpunkt. Slutlig ställning till frågan får tas i anslutning till indelningslagskommitténs översynsarbete. Till KIL har även flyttats 15 § LL. Enligt denna paragraf kan regeringen, när beslut har fattats om ändring i den landstingskommunala indelningen, förordna om nya val av landstingsledamöter och suppleanter inom de berörda landstingskommunerna. Bestämmelsen har placerats under en särskild rubrik i en ny 33 §.

Enligt 22 § KIL kan regeringen efter framställning därom bestämma beloppet av den upplåning som nybildad kommun får besluta utan underställning, till dess 58 § KL kan tillämpas. Bestämmelsen har betydelse endast om nybildningen sker genom delning av en eller flera kommuner och alltså

inte vid sammanläggning av hela kommuner. Bakgrunden till föreskriften är att en nybildad kommun under en övergångstid blir tvungen att underställa regeringen flertalet lånebeslut, om inte en särskild lagregel om lånerätt ges. Beloppsgränsen i 58 § KL är baserad på skatteunderlaget och bestäms med hänsyn till den taxering i varje kommun som har fastställts under föregående år. Enligt 60 § nya kommunallagen är den underställningsfria lånerätten inte beroende av skatteunderlaget. Bestämmelsen i 22 § KIL blir därför överflödig. Eftersom någon ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1972:228) inte föreslås i detta sammanhang, måste emellertid motsvarande regel för församlingarnas del stå kvar i 42 § KIL.

14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade

Lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade innehåller ett flertal hänvisningar till KL. Eftersom KL upphävs genom den nya kommunallagen, måste följdändringar göras i lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade. Utöver de ändringar som redovisas i det följande har gjorts redaktionella ändringar i några paragrafer.

3 §

De nya bestämmelserna i 9 § nya kommunallagen om rätt till avsägelse föreslås gälla även för sammanläggningsdelegerade och suppleanter.

4 §

Enligt 15 § nya kommunallagen skall kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige minst en vecka före sammanträdesdagen sändas till fullmäktigeledamöter och suppleanter. Samma regel föreslås gälla för sammanläggningsdelegerades första sammanträde.

5 §

Den nuvarande bestämmelsen i andra stycket om skyldighet att underrätta länsstyrelsen om val av ordförande och vice ordförande stämmer i sak överens med 11 § första stycket andra punkten KL. Denna regel har inte fått någon motsvarighet i nya kommunallagen. Motsvarande ändring görs nu i fråga om sammanläggningsdelegerade.

6 §

Enligt 14 § nya kommunallagen har länsstyrelsen inte längre befogenhet att förordna om sammanträde med kommunfullmäktige. Däremot kan en tredjedel av fullmäktiges ledamöter påkalla sammanträde. Motsvarande ändring har gjorts i 6 § första stycket denna lag. Hänvisningen i andra stycket till bestämmelserna i KL om tid för budgetfastställelsen har ändrats så att den i stället avser nya kommunallagen. I detta sammanhang vill jag erinra om att underlag f. n. inte föreligger för de ändringar i indelningslagstiftningen som kan behövas med anledning av mitt förslag att nyvalda fullmäktige skall tillträda redan den 1 november valåret. Det ankommer, som jag har nämnt i det föregående, på indelningslagskommittén att överväga denna fråga.

7 §

De nuvarande reglerna om kungörelse om sammanträde med sammanläggningsdelegerade har ersatts med en hänvisning till 15 § nya kommunallagen. Därutöver har föreskrivits att kungörelsen skall anslås på samtliga kommuners anslagstavlor och införas i alla tidningar där kommunerna inför kungörelser om sammanträden med kommunfullmäktige.

11 §

I 11 § hänvisas f. n. till 15 §, 16 § första stycket, 20–25 §§ och 27 § KL. Hänvisningarna avser regler om bl. a. beslutförhet, jäv, fortsatt sammanträde, bordläggning, ordförandens skyldigheter vid sammanträde, omröstningsförfarandet, interpellation, protokollföring, reservation och offentlighet. I dessa regler föreslås flera ändringar genom den nya kommunallagen. De nya reglerna bör med något undantag kunna gälla också för sammanläggningsdelegerade. Även föreskriften i 10 § nya kommunallagen om rätt till ledighet från anställning har gjorts tillämplig på delegerade.

13 §

Andra stycket har fått utgå. Någon motsvarighet till 26 § tredje stycket KL har inte tagits in i 32 § nya kommunallagen, som i övrigt motsvarar 26 § KL.

16 §

Skyldigheten enligt 34 § KL att underrätta länsstyrelsen om val av ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen har inte fått någon motsvarighet i nya kommunallagen. Motsvarande ändring görs i denna paragraf.

Jag har inte funnit skäl att införa möjlighet att utse andre vice ordförande i arbetsutskott eller ersättare för utskottets ordförande.

17 §

I denna paragraf hänvisas f. n. till 33 § andra stycket, 35–39 §§ och 40 § andra och tredje styckena KL. I dessa bestämmelser regleras bl. a. förfarandet vid ledamots avgång, suppleanternas tjänstgöring, beslutsförhet, jäv, beslutsförfarandet, protokollföring och kommunstyrelsens skriftväxling. De ändringar som i dessa hänseenden föreslås i den nya kommunallagen synes kunna genomföras även i fråga om arbetsutskott och kommitté hos sammanläggningsdelegerade. Bestämmelserna i nya kommunallagen om rätt till ledighet från anställning har också gjorts tillämpliga. Föreskrifterna i 42 § andra stycket nämnda lag har fått en motsvarighet endast i fråga om rätten att kalla tjänsteman hos resp. kommun till sammanträde. En särskild bestämmelse om arkivvård, med i sak samma innehåll som 40 § tredje stycket KL, har ansetts nödvändig.

20 §

Av hänvisningen till 34 § nya kommunallagen följer att de ändringar i fråga om rätten till ersättning som avses ske för kommunfullmäktige, ledamöter i kommunstyrelsen och övriga nämnder osv. blir tillämpliga också i fråga om ersättning till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller kommitté och suppleant.

21 §

Sådana situationer som avses i 81 § nya kommunallagen torde sällan uppstå för sammanläggningsdelegerades del. Om det inträffar, bör delegerade och deras arbetsutskott och kommittéer naturligtvis försöka återställa verkställigheten av beslut som har upphävts efter besvär. I 21 § har därför tagits in en hänvisning till 81 § nya kommunallagen. Om delegerades verksamhet har upphört, ankommer det i första hand på den nybildade kommunens fullmäktige och styrelse att vidta rättelseåtgärder. Särskilda bestämmelser härom har inte ansetts nödvändiga.

14.7 Förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen

I fråga om skatt till kommun används i KL uttrycket "allmän kommunalskatt". På motsvarande sätt används i LL uttrycket "landstingsskatt" och i lagen om församlingsstyrelse uttrycket "församlingsskatt". I kommunalskattelagen (1928:370) och andra författningar på skatteområdet används däremot uttrycket "allmän kommunalskatt" som en sammanfattade

beteckning på skatt till kommun, landstingskommun och församling. I 1 § kommunalskattelagen talas sålunda om "allmän kommunalskatt, varom stadgas i kommunallagarna". Enligt nya kommunallagen betyder "kommunalskatt" skatt till kommun och "landstingsskatt" skatt till landstingskommun. Med anledning härav har i ett nytt första stycke i 1 § kommunalskattelagen angetts att med allmän kommunalskatt avses kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt. Med denna lösning blir det möjligt att behålla uttrycket "allmän kommunalskatt" i skatteförfattningarna.

15 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslagen till

1. kommunallag,
2. lag om införande av kommunallagen,
3. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund,
4. lag om ändring i vallagen (1972:620),
5. lag om ändring i lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning,
6. lag om ändring i lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade,
7. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

16 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Propositionen ... 1
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 1
Lagförslag ... 4
1. kommunallag ... 4
2. lag om införande av kommunallagen ... 24
3. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund ... 27
4. lag om ändring i vallagen (1972:620) ... 34
5. lag om ändring i lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning ... 41
6. lag om ändring i lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade ... 43
7. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) ... 49

Utdrag av protokollet vid regeringssammanträde 1976-05-20 ... 50
1. Inledning ... 50
2. Kommuner och landstingskommuner ... 53
3. Förtroendevalda och partier ... 57
3.1 Nuvarande förhållanden ... 57
3.1.1 Allmän bakgrund ... 57
3.1.2 Ledighet från anställning ... 58
3.1.3 Ekonomisk ersättning ... 59
3.2 Utredningen om den kommunala demokratin ... 61
3.2.1 Allmänna synpunkter ... 61
3.2.2 Ledighet från anställning ... 61
3.2.3 Ekonomisk ersättning ... 62
3.2.4 Utbildningsinsatser m. m. ... 63
3.3 Kommunallagsutredningen ... 63
3.4 Remissyttrandena ... 64
3.4.1 Allmänna synpunkter ... 64
3.4.2 Ledighet från anställning ... 65
3.4.3 Ekonomisk ersättning ... 66
3.4.4 Utbildningsinsatser m. m. ... 68
4. De beslutande organen ... 69
4.1 Nuvarande förhållanden ... 69
4.1.1 De beslutande organens ställning ... 70
4.1.2 De beslutande organens arbetsformer ... 72
4.1.3 Suppleanter för fullmäktige och landstingsledamöter ... 75
4.2 Utredningen om den kommunala demokratin ... 77
4.2.1 Allmänna synpunkter ... 77
4.2.2 De beslutande organens ställning ... 78
4.2.3 De beslutande organens arbetsformer ... 80

4.2.4 Suppleanter för fullmäktige och landstingsledamöter ... 82
4.3 Kommunallagsutredningen ... 83
4.4 Remissyttrandena ... 84
4.4.1 De beslutande organens ställning ... 84
4.4.2 De beslutande organens arbetsformer ... 91
4.4.3 Suppleanter för fullmäktige och landstingsledamöter ... 94
5. Nämnderna ... 97
5.1 Nuvarande förhållanden ... 97
5.1.1 Nämndorganisationen ... 97
5.1.2 Beslutsprocessen i nämnderna ... 101
5.2 Utredningen om den kommunala demokratin ... 102
5.2.1 Nämndorganisationen ... 102
5.2.2 Beslutsprocessen i nämnderna ... 103
5.3 Remissyttrandena ... 104
5.3.1 Nämndorganisationen ... 104
5.3.2 Beslutsprocessen i nämnderna ... 108
6. Den kommunala styrelseordningen ... 109
6.1 Nuvarande förhållanden ... 109
6.1.1 Allmän bakgrund ... 109
6.1.2 Gällande bestämmelser m. m. ... 111
6.1.3 Tendenser i utvecklingen ... 112
6.1.4 De heltidsengagerade förtroendemännen ... 113
6.1.5 Snabbare valgenomslag ... 114
6.2 Utredningen om den kommunala demokratin ... 116
6.2.1 Allmänna synpunkter ... 116
6.2.2 Samlingsstyre eller majoritetsstyre ... 117
6.2.3 De heltidsengagerade förtroendemännen ... 118
6.2.4 Snabbare valgenomslag ... 120
6.3 Kommunallagsutredningen ... 121
6.4 Remissyttrandena ... 122
6.4.1 Samlingsstyre eller majoritetsstyre ... 122
6.4.2 De heltidsengagerade förtroendemännen ... 129
6.4.3 Snabbare valgenomslag ... 132
7. Information ... 139
7.1 Nuvarande förhållanden ... 139
7.1.1 Allmän bakgrund ... 139
7.1.2 Kommunal information ... 140
7.2 Utredningen om den kommunala demokratin ... 141
7.3 Remissyttrandena ... 145
7.3.1 Allmänna synpunkter ... 145
7.3.2 Information om kommunal service m. m. ... 146
7.3.3 Informationen i den demokratiska processen ... 148

7.3.4 Allmänna synpunkter på informationen i planeringsfrågor ... 149
7.3.5 Planeringsprocessen ... 152
7.3.6 Ekonomisk planering, sektorsplanering och verksamhetsplanering ... 155
7.3.7 Organisatoriska frågor ... 156
8. Lokal förankring ... 158
8.1 Nuvarande förhållanden ... 158
8.1.1 Partier och andra folkrörelser ... 158
8.1.2 Lokala organ ... 159
8.1.3 Omröstningar och opinionsundersökningar ... 161
8.2 Utredningen om den kommunala demokratin ... 162
8.2.1 Partier och andra folkrörelser ... 162
8.2.2 Lokala organ ... 162
8.2.3 Omröstningar och opinionsundersökningar ... 165
8.3 Kommunallagsutredningen ... 167
8.4 Remissyttrandena ... 168
8.4.1 Allmänna synpunkter ... 168
8.4.2 Partier och andra folkrörelser ... 169
8.4.3 Övergripande kommundelsorgan ... 172
8.4.4 Lokala styrelser vid kommunala institutioner ... 177
8.4.5 Omröstningar och opinionsundersökningar ... 181
9. Kommunägda företag ... 183
9.1 Nuvarande förhållanden ... 183
9.2 Utredningen om den kommunala demokratin ... 186
9.3 Kommunallagsutredningen ... 188
9.4 Remissyttrandena ... 190
10 Kommunalbesvärsprocessen efter förvaltningsrättsreformen ... 194
10.1 Gällande bestämmelser ... 194
10.2 Kommunallagsutredningen ... 197
10.3 Remissyttrandena ... 199
11. Enhetlig kommunallag ... 200
11.1 Nuvarande förhållanden ... 200
11.2 Kommunallagsutredningen ... 203
11.3 Remissyttrandena ... 209
12 Föredraganden ... 217
12.1 Inledning ... 217
12.1.1 Kommunal självstyrelse – kommunal demokrati 218
12.1.2 Kommuner och landstingskommuner i omvandling ... 218
12.1.3 Utgångspunkter för ett kommunalt reformprogram ... 220
12.1.4 Kommunal demokrati i dag och i framtiden ... 222
12.2 Förtroendevalda och partier ... 226

12.2.1 Allmänna synpunkter ... 226
12.2.2 Rätt till ledighet ... 228
12.2.3 Ekonomisk ersättning ... 231
12.2.4 Utbildningsinstanser m. m. ... 234
12.3 De beslutande organen ... 235
12.3.1 Allmänna synpunkter ... 235
12.3.2 Antalet landstingsmöten ... 236
12.3.3 Överförande av beslutanderätt från kommunfullmäktige och landstinget till nämnderna ... 238
12.3.4 Den obligatoriska dubbla beredningen ... 242
12.3.5 De beslutande organens arbetsformer ... 243
12.3.6 Suppleanter för fullmäktige- och landstingsledamöter m. m. ... 252
12.4 De kommunala nämnderna ... 256
12.4.1 Nämndorganisationen ... 256
12.4.2 Beslutsprocessen i nämnderna ... 259
12.5 Den kommunala styrelseordningen ... 261
12.5.1 Allmänna synpunkter ... 261
12.5.2 Samlingsstyre eller majoritetsstyre ... 262
12.5.3 Förtroendevalda engagerade på heltid ... 271
12.5.4 Snabbare valgenomslag ... 277
12.6 Kommunal informationsverksamhet ... 284
12.6.1 Allmänna synpunkter ... 284
12.6.2 Informationsverksamhetens inriktning ... 285
12.6.3 Ansvaret för informationsverksamheten ... 287
12.6.4 Planeringsfrågor ... 288
12.7 Lokal förankring ... 294
12.7.1 Allmänna synpunkter ... 294
12.7.2 Partier och andra folkrörelser ... 295
12.7.3 Lokala organ ... 298
12.7.4 Omröstningar och opinionsundersökningar ... 305
12.8 Kommunägda företag ... 307
12.8.1 Allmänna synpunkter ... 307
12.8.2 Val av styrelseledamöter och revisorer ... 309
12.8.3 Interpellation ... 311
12.9 Kommunalbesvärsprocessen efter förvaltningsrättsreformen ... 313
12.10 Enhetlig kommunallag ... 318
13. Upprättande lagförslag ... 325
14. Specialmotivering ... 326
14.1 Förslaget till kommunallag ... 326
1 kap. Allmänna bestämmelser ... 326
2 kap. Fullmäktige ... 343
3 kap. Styrelsen och övriga nämnder m. m. ... 430
4 kap. Ekonomisk förvaltning ... 485

5 kap. Revision 518
6 kap. Skatt till kommun och landstingskommun 537
7 kap. Underställning, kommunalbesvär och besvärsnämnd 540
14.2 Förslaget till lag om införande av kommunallagen 562
14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om kommunalförbund 568
14.4 Förslaget till lag om ändring i vallagen 575
14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning 581
14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade 582
14.7 Förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen . 584
15. Hemställan 585
16. Beslut 585
Innehåll 586