Nr 9

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motioner angående kommunal demokrati.

Motionerna

I detta betänkande behandlas

motionen 1972:51 av herr Fälldin m. fl. (c) i vissa delar (hemställan punkterna 1 och 2);

motionen 1972:52 av herr Helén m. fl. (fp) i vissa delar (hemställan punkterna 1, 2, 3 och 5);

motionen 1972:103 av herrar Richardson (fp) och Hyltander (fp);

motionen 1972:390 av herr Bohman m. fl. (m) i viss del (hemställan punkten 1 utom i den del den avser insyn i kommunala bolag); samt

motionen 1972:806 av herr Wijkman (m) och fru Mogård (m).

Hemställan avser

i motionen 1972:51 i här aktuella delar: att riksdagen 1. tillkännager för Kungl. Maj:t som sin mening vad som anförts i motionen om behovet av en samlad analys av den kommunala självstyrelsens problem och av en helhetssyn på dessa problem; 2. hemställer hos Kungl. Maj:t att den kommunaldemokratiska utredningen får i uppdrag att a) skyndsamt framlägga alternativa förslag till utformning av system med kommundelsråd, innefattande förslag till erforderlig lagstiftning, i enlighet med vad som anförts i motionen; b) utarbeta alternativa modeller för informationssystem inom kommunerna, med beaktande av frågorna om förtroendemännens ställning och arbetsvillkor, i enlighet med vad som anförts i motionen;

i motionen 1972:52 i här aktuella delar: att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att förslag framläggs 1. i god tid före 1973 års val om sådan ändring av kommunallagen att kommunerna ges möjlighet att inrätta direktvalda kommundelsråd med uppgifter i enlighet med vad som anförs i motionen; 2. om sådan ändring av kommunallagen att kommunerna ges möjlighet att anordna rådgivande kommunala folkomröstningar; 3. till åtgärder för ökad information från och offentlighet i kommunala nämnder och styrelser i enlighet med vad som anförs i motionen; – – – 5. till åtgärder för bättre arbetsförhållanden för de kommunala förtroendemännen i enlighet med vad som anförs i motionen;

i motionen 1972:103: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om tilläggsdirektiv till utredningen om den kommunala demokratin och om förslag angående rådgivande kommunal folkomröstning";

i motionen 1972:390 i här aktuella delar: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller att denna motion och motion nr 294 överlämnas till

utredningen om den kommunala demokratin för beaktande av vad däri anförts om den kommunala demokratin"; samt

i motionen 1972:806: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att förslag framläggs i god tid före 1973 års val om sådan ändring av kommunallagen att kommunerna ges möjlighet att inrätta direktvalda kommundelsråd med bl. a. de uppgifter som anförts i motionen".

Motionernas huvudsakliga innehåll

1972:51 (c): Motionärerna anser att utredningsverksamheten om de kommunala frågorna är splittrad. Man önskar en övergripande samlad utredning men bedömer det inte vara realistiskt att föra fram ett sådant krav i nuvarande läge. Riksdagen bör dock för Kungl. Maj:t tillkännage att behov av en samlad analys av den kommunala självstyrelsens problem och av en helhetssyn på dessa frågor föreligger. I motionen behandlas vidare, såvitt här är i fråga, den kommunala självstyrelsens lokala förankring och den kommunala informationen. I förstnämnda avseende koncentrerar sig motionärerna på frågan om kommundelsråd. Man betonar att det inte är fråga om att införa en ny obligatorisk institution inom kommunerna. Avsikten är att öppna lagliga möjligheter för kommunerna att välja nya former för att lokalt förankra självstyrelsen. Utredningen om den kommunala demokratin bör skyndsamt framlägga alternativa förslag till system för kommundelsråd varvid valsätt, valens förläggning och rådens uppgifter klarläggs. Ett förstärkt förtroendemannainflytande och frågan om förbättrad information anses ha ett nära samband. Informationsproblemen har genom kommunindelningsreformen fått ökad aktualitet. Även om dessa problem bör lösas av kommunerna själva och av partierna anser motionärerna att den nämnda utredningen kan lämna rikliga bidrag genom att utarbeta alternativa modeller för informationssystem inom kommunerna.

1972:52 (fp): Motionärerna framhåller att en livskraftig lokal självstyrelse utgör ett väsentligt inslag i svensk demokrati. Alla möjligheter bör därför tas till vara för att få medborgarna att delta i den kommunala debatten och de kommunala avgörandena. En rad förslag till åtgärder med detta syfte framläggs i motionen. Den gemensamma valdagen för riks- och kommunalval anses utgöra ett hinder för en vital demokrati och bör avskaffas. Något yrkande framställs dock inte. Kommundelsråd bör inrättas som en ytterligare kanal från medborgarna till beslutsfattarna. Kommundelsråden bör utses i direkta val och i första hand behandla planfrågor rörande den egna kommundelen. De bör göras till obligatoriska remissorgan i stadsplanefrågor och ha möjlighet att väcka motioner i kommunfullmäktige. Som ett komplement till den representativa demokratin anser motionärerna att rådgivande kommunala folkomröstningar bör prövas bl. a. i frågor som berör boendemiljön. Kommunala nämnder och styrelser bör regelbundet för allmänheten redovisa beslutade och planerade åtgärder. I det senare fallet måste informationen i framför allt större frågor lämnas i så god tid att besluten kan påverkas. De

kommunala nämnderna bör också få möjlighet att hålla offentliga utfrågningar av inkallade experter samt företrädare för organisationer och grupper av olika slag. Beträffande de kommunala förtroendemännens arbetsvillkor betonas att ekonomiska och praktiska svårigheter för medborgare att acceptera förtroendeuppdrag måste så långt möjligt undanröjas. Bland åtgärder som bör vidtas anges bl. a. lagfäst rätt till ev. erforderlig tjänstledighet, ersättningsnivåer för uppdragen som kompenserar normalt inkomstbortfall och direkta kostnader, förbättrad information och ökade möjligheter till utbildning avseende bl. a. långsiktig planering.

1972:103 (2 fp): Motionärerna hävdar att fullmäktigeförsamlingarnas beslut bör kompletteras med kommunala folkomröstningar. Dessa bör vara rådgivande och anordnas om förslagsvis en tredjedel av ledamöterna i kommunfullmäktige föreslår en sådan. Det bör därtill vara möjligt att genom direkt folkinitiativ framföra krav på en rådgivande folkomröstning. Dessa problem liksom regler för vilka sorters frågor som kan bli föremål för kommunal folkomröstning bör enligt motionärerna utredas av utredningen om den kommunala demokratin.

1972:390 (m): I motionen hänvisas till vad som anförts i motionen 1972:294 (m) i avsnittet En levande folkstyrelse. I detta framhåller motionärerna att en omdaning av den kommunala självstyrelsen skett som inte till alla delar varit till gagn för den kommunala demokratin. Kommunreformerna anses ha begränsat den enskilde medborgarens möjligheter till kommunala insatser och gjort avståndet större mellan väljare och valda. Den kommunala demokratin bör därför förstärkas. Kommundelsråd kan aktivt bidraga till att ge medborgarna bättre möjligheter till reellt inflytande. Genom sådana organ skulle åsikter rörande exempelvis boendemiljöns utformning kunna på ett naturligt sätt kanaliseras till de slutligen beslutande organen. Den ömsesidiga informationen mellan väljare och förtroendevalda anses även kunna förbättras genom kommundelsråd. På det kommunala planet bör vidare den representativa demokratin kompletteras med inslag av direktinflytande genom rådgivande folkomröstningar. De kommunala frågorna bedöms ofta vara överblickbara och av näraliggande natur varför de anses lämpade att underställas medborgarnas direkta bedömning. Kommunala nämnder och kommittéer bör inför allmänheten kunna utfråga inkallade representanter och experter. Genom ökad öppenhet skulle även radio, TV och press flitigare kunna förmedla information till allmänheten. I framtiden anser motionärerna att regionala radio- och TV-sändningar bör kunna bidraga till att det faktaunderlag och den debatt som ligger till grund för de kommunala besluten delges medborgarna.

1972:806 (2 m): Motionärerna anser att de nuvarande samhällsorganen bör kompletteras med s. k. kommundelsråd för att bredda informationen i olika lokalpolitiska frågor samt i syfte att bättre kanalisera olika lokala opinioner. Kommundelsråd bör inrättas i alla kommuner och väljas i direkta val som inte sammanfaller med övriga val. I första hand bör råden behandla olika planfrågor och vara obligatoriska remissorgan när

det gäller stadsplane-, miljö- och sociala frågor. I motionen framhålls att värdet av kommundelsråden ligger på det rådgivande planet. De bör inte tilläggas några direkta besluts- eller verkställande funktioner.

I övrigt hänvisas till motionerna.

Avslutat och pågående utredningsarbete m. m.

Olika arbetsgrupper, kommunalrättskommittén m. m.

Överväganden om den kommunala demokratin har kommit till stånd vid skilda tillfällen. I samband med riksdagens beslut 1962 om ny kommunindelningsreform (prop. 1961:180, KU 1962:1, rskr 1962:64) tillkallade dåvarande chefen för inrikesdepartementet en arbetsgrupp med uppgift att behandla frågor rörande demokratiproblem i kommunerna. Arbetsgruppen bestod av företrädare för bl. a. kommunförbunden och tog flera utredningsinitiativ.

Kommunalrättskommittén erhöll 1963 genom tilläggsdirektiv uppdrag att verkställa utredning rörande möjligheterna att genom delegation bereda utrymme för en starkare förankring inom kommunens olika delar av den kommunala förvaltningen. Kommittén redovisade 1965 detta uppdrag med betänkandet Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring (SOU 1965:6). Kommunalrättskommittén gjorde också en översyn av bestämmelserna om antalet fullmäktige i syfte att underlätta övergången till den nya kommunindelningen och vidare behandlades frågan om införande av suppleanter för fullmäktige. Riksdagen beslutade 1969 att vidta vissa ändringar i kommunallagstiftningen. Beslutet innebar, att bestämmelserna om maximering av antalet fullmäktige slopades och att kommunerna gavs rätt att utse suppleanter för fullmäktigeledamöterna. Kommunalrättskommittén har därutöver haft ett flertal olika utredningsuppdrag, bl. a. frågan om den kommunala kompetensen. Ett slutbetänkande om sistnämnda fråga m. m. avgavs i december 1971 (SOU 1971:84) och remissbehandlas för närvarande.

Frågor om den kommunala demokratin har särskilt vid de senaste årens riksdagar behandlats i flera motioner. Dessa har i de flesta fall med hänvisning till pågående utredningar inte resulterat i några speciella initiativ från riksdagens sida. I samband med beslutet om den partiella författningsreformen 1968 begärde emellertid riksdagen, att förberedelser skulle vidtas för en samlad översyn av den kommunala demokratin (KU 1968:20, rskr 1968:279). I enlighet med riksdagens önskan vidtogs sådana förberedelser genom överläggningar mellan företrädare för de stora politiska partierna, Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet samt för den forskning om den kommunala demokratin som bedrivs vid de statsvetenskapliga institutionerna med stöd av medel från riksbankens jubileumsfond. Överläggningarna syftade till att diskutera väsentliga frågeställningar inför en övergripande utredning om den kommunala demokratin.

Utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin

Efter regeringens bemyndigande den 20 mars 1970 tillkallade chefen för civildepartementet, statsrådet Lundkvist, den 29 april 1970 sakkunniga med uppgift att göra en översyn av den kommunala demokratin. I direktiven framhålls, att utredningsarbetet skall anpassas efter två allmänna förutsättningar, nämligen att den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun bibehålls och att resultaten av forskningen om den kommunala demokratin tillgodogörs. Kommittén har vidare att utgå från två allmänna principer om vilka de politiska partierna vid de ovan nämnda förberedande överläggningarna varit eniga. Den första principen anges vara att den representativa demokratins effektivitet ytterst beror på de politiska partiernas förmåga att bedriva en politik som överensstämmer med medborgarnas önskningar. Utredningens förslag skall därför syfta till att skapa bättre förutsättningar för det representativa systemet att fungera. Den andra principen innebär, att kommunerna i möjligaste mån bör ges frihet att själva bestämma formerna för sin verksamhet. Med beaktande av nämnda förutsättningar och principer är kommitténs huvuduppgift att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. Därvid skall bl. a. frågor om den kommunala självstyrelsens lokala förankring studeras.

Utredningen om den kommunala demokratin har tillsammans med den 1970 tillsatta utredningen (C 1970:30) rörande lagteknisk översyn av kommunallagarna m. m. – kommunallagsutredningen – avgett ett delbetänkande, Nya bestämmelser för utseende av suppleanter till fullmäktige (C 1971:4). Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande inom civildepartementet. En annan fråga som prioriterats gäller minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser. Utredningen har i detta avseende utarbetat en delrapport, som under våren väntas bli publicerad i form av en diskussionspromemoria.

Länsberedningen och utredningen om kommunernas ekonomi

Av de övriga utredningar, som arbetar med frågor rörande kommunernas verksamhet, finns i detta sammanhang anledning uppmärksamma dels den s. k. länsberedningen, dels utredningen om kommunernas ekonomi.

Länsberedningen (C 1970:28) tillkallades 1970 med uppgift att bereda frågor om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. I direktiven framhåller departementschefen, att de utredningar om länsproblematiken som från skilda utgångspunkter verkställts bör sammanfattas och kompletteras innan de slutligen prövas av statsmakterna. Den parlamentariskt sammansatta beredningen föreslås arbeta från två utgångspunkter, nämligen att primärkommunerna även framdeles bör svara för betydelsefulla samhällsuppgifter och att statsmakterna har ett självklart ansvar för bl. a. den regionala utvecklingen. Ett fortlöpande samspel måste dock förutsättas ske mellan statsmakternas åtgärder och den kommunala verksamheten. Beredningen skall behandla frågan om

samhällsuppgifternas fördelning i stort mellan stat och kommun samt uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn mellan primär- och sekundärkommuner. Därvid bör bl. a. former för interkommunal samverkan övervägas liksom åtgärder för att nå bästa möjliga samordning mellan kommunal verksamhet som har olika huvudmän. Den tredje huvudfrågan avser uppgiftsfördelningen inom den statliga sektorn mellan centrala och regionala organ.

Sakkunniga med uppdrag att utreda *kommunernas ekonomi* tillkallades den 30.12.1971 av chefen för finansdepartementet. I direktiven (statsrådsprotokoll den 17.12.1971) uttalar departementschefen, att takten i den kommunala utgiftsexpansionen måste nedbringas till en nivå som står i bättre överensstämmelse med tillväxten i landets totala inkomster och produktionskapacitet. En allsidig utredning om kommunernas ekonomiska situation anses motiverad och bör avse såväl den primärkommunala som den landstingskommunala verksamheten. En av kommitténs uppgifter anges vara att söka bedöma efterfrågeutvecklingen på de olika områden som har ett kommunalt huvudmannaskap och att genomföra en analys av vilka reala resurser som skulle behöva tas i anspråk för att tillgodose de kommunala tjänsterna. Statsbidragssystemets konsekvenser på kommunernas efterfrågan bör belysas. I uppdraget ingår vidare en bedömning av den framtida kommunala finansieringssituationen, varvid utvecklingen av de skilda finansieringskällorna skall bedömas var för sig. Beträffande skattefinansieringen uttalas att det i dag framstår som helt klart att utrymmet för fortsatt stegring av den kommunala utdebiteringen är ytterst begränsat. Kommittén bör mot denna bakgrund redovisa konsekvenserna för de kommunala utgiftsprogrammen av en i framtiden i huvudsak oförändrad genomsnittlig utdebiteringsnivå. I detta sammanhang framhålls, att kommittén alternativt bör pröva frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten liksom olika former av begränsningar av den kommunala expansionen genom fysiska regleringar eller en kvantitativ reglering av lånefinansieringen. I direktiven berörs också möjligheten att samordna den primär- och sekundärkommunala utdebiteringen.

Kommundelsråd

Former för att tillgodose de lokala intressena inom en kommuns olika delar har diskuterats vid olika tillfällen. Frågan har varit aktuell i motioner till riksdagen och föremål för utredning av kommunalrättskommittén (SOU 1965:6). Denna avvisade tanken på att i väsentlig mån utvidga möjligheten att decentralisera beslutanderätten inom den kommunala verksamheten och inskränkte sig till att föreslå en viss vidgning av nämndernas delegationsmöjligheter. Kommittén erinrade om möjligheten att inom ramen för gällande lagstiftning låta lokala synpunkter komma till tals. Sålunda kan representanter för en viss del av kommunen knytas till ett ordinarie beredningsorgan när ett ärende som berör denna del av kommunen behandlas. Remissinstanserna delade praktiskt taget genom-

gående kommitténs bedömning. Den av kommittén föreslagna begränsade reformen genomfördes år 1967 (prop. 1967:28, KU 1967:32, rskr 1967:285). Därefter har vid samtliga riksdagar motionsyrkanden väckts i olika avseenden angående kommundelsråd men avvisats.

De sakkunniga för översyn av den kommunala demokratin skall enligt sina direktiv behandla frågan om åtgärder för att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring. I uppdraget ingår att undersöka vilka åtgärder kommunerna i detta syfte vidtagit inom ramen för gällande lagstiftning och överväga vilka motiv som kan anföras för andra typer av åtgärder. Mot denna bakgrund skall utredningen pröva om det föreligger skäl till en annan bedömning än den som gjordes år 1967 på grundval av kommunalrättskommitténs betänkande.

Kommunaldemokratiutredningen har enligt vad utskottet inhämtat påbörjat arbetet med de nämnda frågorna. Genom en enkätundersökning, som omfattat samtliga kommuner, har material insamlats rörande förekomsten av någon form av kommundelsråd, lokala kontaktmän, gruppbildningar i form av s. k. byalag och i vilken utsträckning kommunerna knyter lokala representanter till ett ordinarie beredningsorgan. En specialstudie har vidare gjorts av kommundelsråden i Luleå, som inrättades i samband med kommunsammanläggningen och som påbörjade sin verksamhet den 1 januari 1969.

Vid 1971 års riksdag förelåg tre motionsyrkanden som berörde frågan om kommundelsråd. Utskottsmajoriteten (s) framhöll i sitt avstyrkande yttrande (KU 1971:20):

Såsom utskottet uttalade i sitt utlåtande över motioner med samma syfte vid 1969 års riksdag, har kommunerna redan nu möjlighet att inom den kommunallagsreglerade förvaltningen inrätta lokala opinionsorgan anknutna till det kommunala beredningsförfarandet.

Frågan om inrättande av direktvalda kommundelsråd med fakultativ karaktär övervägs inom den år 1970 tillsatta utredningen om den kommunala demokratin. Då denna fråga är betydelsefull och därför bör göras till föremål för noggranna överväganden på grundval av erforderligt faktamaterial finns det enligt utskottets mening inte tillräckliga skäl att påskynda utredningens ställningstaganden.

Fyra ledamöter (2 fp, 2 m) hemställde i en reservation, att riksdagen i anledning av motionerna 1971:86 punkt 9, 1971:114 punkt 7 i den del den avser kommundelsråd samt 1971:228 punkt 1 i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle anhålla om förslag till lagstiftning rörande kommundelsråd till 1972 års riksdag. I motiveringen ansåg de att utskottet borde ha uttalat bl. a. följande:

Frågan om införande av kommundelsråd har länge diskuterats och olika alternativ har förts fram i debatten. Enligt utskottets mening är det nu dags att gå från ord till handling. Kommunaldemokratiutredningen bör prioritera behandlingen av frågan om kommundelsråd. Utredningen synes emellertid inte nu ha några konkreta planer, som kan leda till att ett förslag i frågan kan behandlas före 1973 års val. Om man stannar för att valen av kommundelsråden skall ske direkt och i samband med valen av kommunfullmäktige, så kommer dessa råd – under förutsättning att

principen om gemensam valdag bibehålles i ytterligare några val – följaktligen inte att kunna träda i funktion förrän tidigast 1977. Det är därför enligt utskottets mening angeläget att en framställning nu görs för att påskynda kommunaldemokratiutredningens arbete av denna fråga i syfte att ge riksdagen möjlighet att behandla frågan i god tid före 1973 års val.

Tre ledamöter (samtliga c) hävdade i en reservation, att riksdagen skulle anse motionerna 1971:86 punkt 9, 1971:114 punkt 7 i den del den avser kommundelsråd samt 1971:228 punkt 1 besvarade med hänvisning till bl. a. följande motivering:

De frågor som sammanhänger med den kommunala självstyrelsens lokala förankring utgör otvivelaktigt själva kärnpunkten i den problematik som aktualiserats av kommunindelningsreformen. För att öka kontakten och inflytandet från den enskilde kan många vägar prövas. En av dem är införandet av kommundelsråd. Dessa bör självfallet vara fakultativa men genom lagstiftning ges en betydelsefull status. Dess uppgifter som opinionsorgan med yttrande- och förslagsrätt borde ge ökat intresse och inflytande från enskilda kommuninnevånare. Väsentligt är dock att dessa råd väljs direkt av folket inom berört område och att också vissa mindre förvaltningsuppgifter övervägs ingå i deras uppgifter.

Frågan om kommundelsråd skall enligt direktiven prövas av 1970 års utredning om den kommunala demokratin. Då det är av största vikt att kommuner får möjlighet att införa kommundelsråd med angivna uppgifter så snart som möjligt i anslutning till kommunsammanläggningar förutsätter utskottet att utredningen med viss förtur behandlar frågan om kommundelsråd.

I enlighet med utskottets hemställan avslog riksdagen motionsyrkandena.

Kommunala folkomröstningar

Frågan om ett kommunalt folkomröstningsinstitut var under 1950-talet föremål för utredning. Det förslag som 1950 års folkomröstnings- och valrättsutredning (SOU 1952:47) presenterade föranledde dock ingen lagstiftning. Därefter har vid flera riksdagar motionsyrkanden framställts om införande av kommunala folkomröstningar som ett led i strävandena att stärka den kommunala demokratin. Riksdagen har vid samtliga tillfällen avslagit motionerna.

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

Vid 1971 års riksdag behandlades motioner med liknande syfte som de nu förevarande. I sitt betänkande hänvisade utskottet (KU 1971:21) till departementschefens ovan redovisade uttalande. Med hänvisning till att frågan om kommunala folkomröstningar kommer att övervägas av den tillsatta kommunaldemokratiutredningen ansåg utskottet det inte påkal-

lat med något initiativ från riksdagens sida.

Fyra ledamöter (2 fp, 2 m) ansåg i en reservation, att riksdagen i anledning av motionerna 1971:86 punkt 10, 1971:548 och 1971:114 punkt 3 i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa om uppdrag åt utredningen om den kommunala demokratin att framlägga förslag till de lagändringar som erfordras för införande av ett rådgivande kommunalt folkomröstningsinstitut. I motiveringen hävdade de att utskottet borde ha uttalat bl. a. följande:

Ett bra komplement till den representativa kommunala demokratin och samtidigt ett verksamt medel att stimulera allmänhetens politiska intresse vore ett kommunalt rådgivande folkomröstningsinstitut. I direktiven till utredningen om den kommunala demokratin behandlas dock folkomröstningen mycket restriktivt.

Utskottet finner det motiverat med en positiv attityd till folkomröstningsinstitut.

I enlighet med utskottets hemställan avslog riksdagen motionsyrkandena.

Offentlighet i kommunala nämnder och kommunal information

För den kommunala förvaltningen gäller tryckfrihetsförordningens offentlighetsregler. De kommunala representationernas förhandlingar är därtill som regel offentliga. Så är fallet beträffande kommunfullmäktiges sammanträden såvida inte annat beslutats för visst ärendes behandling. Vid sammanträde med kommunala nämnder och styrelser äger däremot som regel inte utomstående rätt att närvara. Sådan närvarorätt anses i huvudsak endast föreligga om uttrycklig bestämmelse i lag eller annan bindande författning medger det. Därutöver kan kommunal nämnd besluta, att tjänsteman vid kommunförvaltningen eller annan person skall få närvara vid visst särskilt tillfälle. Ett undantag utgör också bestämmelsen, att ett ordinarie beredningsorgan kan knyta lokala representanter till sig vid behandling av fråga som berör viss del av kommunen.

De kommunala informationsfrågorna är föremål för uppmärksamhet i skilda hänseenden inom bl. a. olika statliga utredningar och inom kommunförbunden.

Av direktiven för *utredningen om den kommunala demokratin* framgår sålunda, att de sakkunniga skall överväga åtgärder i syfte att skapa bättre förutsättningar för information till förtroendemännen och medborgarna om den kommunala verksamheten under olika skeden av beslutsprocessen. Kommunernas kontakter med föreningar och organisationer skall även studeras. För detta ändamål har utredningen genomfört en undersökning av den kommunala informationen m. m. genom en enkät till såväl kommuner som landsting.

Frågan om vidgad information och fördjupad debatt i planfrågor behandlas av *bygglagutredningen* (K 1969:55). Denna kommer att i ett antal försökskommuner testa en planeringsmodell, varvid man även skall pröva olika former för ökad insyn och debatt. Kommunaldemokratiut-

redningen förutsätts aktivt delta i denna försöksverksamhet.

Möjligheten att åstadkomma ökat sändningsutrymme i ljudradion för utbildnings- och informationsändamål m. m. övervägs av *1969 års radioutredning* (U 1970:49). Till grund för övervägandena bör enligt direktiven ligga en närmare studie av bl. a. de programbehov som kan föreligga avseende opartisk och saklig samhällsinformation på olika håll inom i första hand den statliga och den kommunala sektorn. Bland de problem som företrädesvis bör bli uppmärksammade anges en undersökning av möjligheterna att genom riktad information i radion ge underlag för en öppnare debatt kring olika miljöförändringar vid exempelvis bebyggelseplanering. Åtgärder i syfte att förbättra upplysningsverksamheten på hälso- och socialvårdens områden framhålls vidare som angelägna.

Kontakter med *kommunförbunden* ger vid handen att informationsfrågorna ägnas uppmärksamhet på olika sätt. I många kommuner har initiativ av skilda slag tagits. Exempel på åtgärder är inrättande av kommunala informationssekreterare eller andra befattningshavare med särskilt ansvar för den kommunala informationen, utgivning av informationstidningar och förande av diskussionsprotokoll vid fullmäktiges sammanträden. Inom kommunförbundet pågår utvecklingsarbete varvid avsikten är att skapa generella modeller för informationen rörande olika kommunala verksamhetsområden. Till ledning för kommunernas arbete utgav förbundet under 1971 skriften Informationsfunktionen i kommunerna. I denna behandlas sådana frågor som målsättning, organisation och planering.

Vid 1971 års riksdag behandlades två motionsyrkanden om offentlighet i de kommunala nämnderna. I sitt avstyrkande utlåtande (KU 1971:24) anförde utskottet bl. a. följande:

> Det är av stor vikt att allmänheten skall få god information om och största möjliga insyn i den kommunala verksamheten. Med stöd av tryckfrihetsförordningens offentlighetsregler tillgodoses detta krav bl. a. genom massmediernas kontinuerliga nyhetsbevakning från samtliga kommunala organs arbetsområden. Hinder föreligger ej enligt nu gällande ordning att kommunala nämnder därutöver på offentligt möte redovisar material rörande planerade åtgärder eller eljest vidtar särskilda arrangemang för information om viktiga beslut. Det bör ankomma på nämnderna själva att ta initiativ i dessa frågor med utgångspunkt från informationsintresset och med beaktande av att den enskildes integritet inte åsidosättes.

Fyra ledamöter (2 fp, 2 m) ansåg i en reservation, att riksdagen i anledning av motionerna 1971:114, såvitt då var i fråga, och 1971:547 borde anhålla hos Kungl. Maj:t om motionernas överlämnande till utredningen om den kommunala demokratin för beaktande. I motiveringen framhöll reservanterna att offentlig redovisning från nämndernas sida förekommer i mindre omfattning. Värda att övervägas var därför förslagen om införande av möjligheten att hålla öppna nämndsammanträden och viss skyldighet för kommunal nämnd att hålla offentligt

informationsmöte där nämndens verksamhet redovisas.

I enlighet med utskottets hemställan avslog riksdagen motionsyrkandena.

De kommunala förtroendemännens arbetsvillkor

Frågan om de kommunala förtroendemännens arbetsförhållanden innefattar ett flertal olika spörsmål. Utredningen om den kommunala demokratin skall enligt direktiven behandla *de heltidsengagerade förtroendemännens* kommunalrättsliga ställning över huvud taget. Därvid kommer uppmärksamhet att bl. a. ägnas åt frågan om rätten att ställa interpellation till sådan förtroendeman och dennes närvarorätt vid sammanträde med nämnd utan att vara ledamot. Som framgått av det föregående skall de sakkunniga även överväga åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för information till förtroendemännen.

Utbildning av kommunala förtroendemän sker framför allt genom insatser av de politiska partierna och studieförbunden samt genom den kursverksamhet som kommunförbunden bedriver på såväl central som regional nivå. Under år 1970 anordnade exempelvis kommunförbundet 186 internatkurser i vilka närmare 2 500 förtroendevalda deltog. Innehållsmässigt har planeringsfrågor fått en alltmer framträdande plats. I särskilda kurser behandlas exempelvis kommunal verksamhetsplanering, varvid syftet bl. a. är att redovisa utvecklingstendenser inom samhällsplanering och samhällsekonomi, diskutera förhållanden mellan statlig och kommunal planering samt klargöra behovet av samordning inom kommunerna mellan t. ex. personaladministrativ, fysisk, ekonomisk och sektorsplanering.

Möjligheten att erhålla *tjänstledighet* för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag togs vid 1971 års riksdag upp i en enkel fråga (nr 164). I sitt svar framhöll chefen för civildepartementet, statsrådet Lundkvist, den 13 april 1971 bl. a.:

Den kommunala demokratin förutsätter ett aktivt engagemang från ett stort antal kommunmedlemmar. Enligt kommunallagarna är i princip varje myndig medborgare, som inte uppnått sextio års ålder, skyldig att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Mot den bakgrunden är det enligt min mening angeläget att alla medborgare också ges reella möjligheter att fullgöra sådana uppdrag.

Vad sedan gäller frågan om vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att den anställde skall få erforderlig ledighet för att utöva kommunala förtroendeuppdrag vill jag erinra om att denna fråga behandlas i vissa kollektivavtal.

Det är enligt min mening otillfredsställande att en arbetsgivare utan tvingande skäl vägrar de anställda ledighet för kommunala uppdrag. Sedan jag nu uppmärksammats på frågan är det min avsikt att närmare undersöka löntagarnas faktiska möjligheter att få ledigt för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag. I första hand avser jag att ta kontakt med arbetsmarknadens parter för att höra deras synpunkter på frågan.

Frågan om ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag

är enligt vad utskottet erfarit föremål för beredning inom civil- och finansdepartementen.

Ersättning till kommunala förtroendemän kan kommunerna utge efter grunder som de själva bestämmer. Dåvarande Svenska stadsförbundet utgav vid flera tillfällen under 1960-talet rekommendationer angående förtroendemannaersättningar. Enligt vad utskottet inhämtat pågår inom Svenska kommunförbundet en undersökning omfattande landets samtliga kommuner rörande ersättningsregler och arvoden.

Utskottet

En av grundvalarna för vårt lands demokratiska styrelseskick utgör den kommunala självstyrelsen. Genom denna har omfattande samhällsuppgifter kunnat decentraliseras till landsting och primärkommuner samtidigt som former skapats för ett starkt lekmannainflytande. Innehållet i den kommunala verksamheten måste emellertid kunna omprövas med hänsyn till de ändrade förutsättningar som samhällsutvecklingen medför. Utvecklingen mot en alltmer omfattande kommunal självstyrelse och därmed sammanhängande administrativa förändringar måste också föranleda en anpassning av formerna för medborgarnas inflytande över och deltagande i den kommunala beslutsprocessen. Insikten härom har lett till tillsättande av olika statliga utredningar. I detta sammanhang bör främst erinras om två pågående utredningar, nämligen den s. k. länsberedningen och utredningen om den kommunala demokratin. Båda utredningarna tillkallades våren 1970 och är parlamentariskt sammansatta. Länsberedningen skall enligt sina direktiv göra en samlad översyn av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Huvudfrågorna gäller därvid uppgiftsfördelningen mellan primär- och sekundärkommunerna, mellan statliga centrala och regionala organ samt mellan stat och kommun. Till demokratiutredningens uppdrag hör att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. Frågor om den kommunala självstyrelsens lokala förankring intar därvid en central plats. Med hänsyn till det nämnda utredningsarbetet anser utskottet det inte motiverat med något uttalande från riksdagens sida om behovet av en samlad analys av och helhetssyn på den kommunala självstyrelsens problem i enlighet med vad som anförts i motionen 1972:51.

I motionerna behandlas olika delfrågor. Gemensamt för dessa är, att de antingen sammanfaller eller hänger nära samman med de frågor som övervägs inom utredningen om den kommunala demokratin. Utskottet anser därför, att de i motionerna framställda yrkandena bör övervägas i ett sammanhang.

Frågan om kommundelsråd behandlas i fyra motioner, nämligen 1972:51, 1972:52, 1972:390 och 1972:806. I den förstnämnda motionen yrkas, att kommunaldemokratiutredningen får i upppdrag att skyndsamt framlägga alternativa förslag till utformning av system för kommundelsråd. I motionerna 1972:52 och 1972:806 begärs, att förslag framläggs i

god tid före 1973 års val om ändring av kommunallagen så att kommunerna ges möjlighet att inrätta kommundelsråd. I motionen 1972:390 hemställs, att motionen överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin för beaktande. Utskottet vill erinra om att kommunerna inom ramen för gällande lagstiftning kan inrätta lokala opinionsorgan knutna till det kommunala beredningsförfarandet. Frågan om inrättande av direktvalda kommundelsråd med fakultativ karaktär övervägs, som framgått av det föregående, av utredningen om den kommunala demokratin. Frågan är betydelsefull och bör därför göras till föremål för noggranna överväganden på grundval av erforderligt faktamaterial. I detta syfte har utredningen bl. a. genomfört en enkätundersökning, som omfattat landets samtliga kommuner. Därigenom har en kartläggning kommit till stånd av hittills vidtagna åtgärder i kommunerna. Enligt vad utskottet erfarit, avser utredningen att på grundval av insamlat material påbörja behandlingen av den berörda frågan. Med hänsyn till det anförda finns det enligt utskottets mening inte tillräckliga skäl att påskynda utredningens ställningstaganden eller eljest ta något initiativ från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför ifrågavarande motionsyrkanden.

I motionerna 1972:52, 1972:103 och 1972:390 begärs, att kommunerna ges möjlighet att anordna rådgivande kommunala folkomröstningar. I direktiven för utredningen om den kommunala demokratin behandlas den aktualiserade frågan. Denna kommer att övervägas i samband med andra åtgärder för att tillgodose intresset av ökad medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen. Utskottet avstyrker därför förevarande motionsyrkanden.

Åtgärder för att förbättra den kommunala informationen och förtroendemännens arbetsvillkor begärs i motionen 1972:51. Motionärerna hävdar bl. a., att informationsproblemen är av grundläggande betydelse för den moderna demokratin. I första hand bör dessa frågor lösas av kommunerna själva och partierna. Kommunaldemokratiutredningen föreslås få i uppdrag att utarbeta alternativa modeller för informationssystem inom kommunerna med beaktande av förtroendemännens ställning och arbetsvillkor. I motionen 1972:52 yrkas, att förslag framläggs till åtgärder för bättre arbetsförhållanden för de kommunala förtroendemännen. En rad förslag redovisas för att undanröja ekonomiska och praktiska svårigheter för medborgarna att acceptera kommunala förtroendeuppdrag. I motionerna 1972:52 och 1972:390 behandlas frågan om information från och offentlighet i kommunala nämnder och styrelser. Motionärerna anser, att allmänheten i god tid bör informeras om beslutade och planerade åtgärder. De kommunala nämnderna bör också ges möjlighet att hålla offentliga utfrågningar av experter och organisationsrepresentanter.

En väl utvecklad kommunal självstyrelse förutsätter, att medborgarna ges möjligheter till medverkan och insyn i den kommunala verksamheten. I strävandena att skapa en levande och vital demokrati är därför förekomsten av ömsesidig information mellan beslutsfattare och medbor-

gare av avgörande betydelse. Utskottet vill understryka vikten av att dessa frågor ägnas största uppmärksamhet på olika nivåer i den kommunala beslutsprocessen. Flera initiativ har tagits och på olika håll pågår utredningsarbete.

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

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

Den kommunala demokratin förutsätter ett aktivt engagemang från ett stort antal medborgare. Det är därför angeläget, att hinder för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag undanröjs liksom att åtgärder vidtas för att underlätta de förtroendevaldas arbete. Flera av de i motionerna aktualiserade frågorna är föremål för uppmärksamhet på olika sätt. Informationen till de kommunala förtroendemännen behandlas av utredningen om den kommunala demokratin och frågan om tjänstledighet övervägs i civil- och finansdepartementen. I sammanhanget kan också erinras om kommunförbundens insatser för bl. a. utbildning av kommunala förtroendemän.

Några delade meningar torde inte föreligga om att de i förevarande motioner aktualiserade frågorna om kommunal information och om förtroendemännens arbetsvillkor är förtjänta av uppmärksamhet. Med hänvisning till vad utskottet i det föregående anfört, pågående utred-

ningsarbete och kommunförbundens insatser på berörda områden anser emellertid utskottet, att något initiativ från riksdagens sida inte är erforderligt.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motionen 1972:51 såvitt avser hemställan punkt 1,
2. att riksdagen avslår motionerna
   a) 1972:51 såvitt avser hemställan punkt 2 a,
   b) 1972:52 såvitt avser hemställan punkt 1,
   c) 1972:390 såvitt avser punkt 1 i den del den gäller kommundelsråd,
   d) 1972:806,
3. att riksdagen avslår motionerna
   a) 1972:52 såvitt avser hemställan punkt 2,
   b) 1972:103,
   c) 1972:390 såvitt avser punkt 1 i den del den gäller kommunala folkomröstningar samt
4. att riksdagen måtte anse motionerna
   a) 1972:51 såvitt avser hemställan punkt 2 b,
   b) 1972:52 såvitt avser hemställan punkterna 3 och 5 samt
   c) 1972:390 såvitt avser punkt 1 i den del den gäller öppna styrelser och nämnder

   besvarade med vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 29 februari 1972

På konstitutionsutskottets vägnar
GUNNAR LARSSON

Närvarande: herrar Larsson i Luttra (c), Adamsson (s), Nelander (fp), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Schött (m), Gustavsson i Ängelholm (s), Molin (fp) och Olsson i Sundsvall (c).

Reservationer

1) av herrar Larsson i Luttra (c), Nelander (fp), Pettersson i Örebro (c), Werner i Malmö (m), Schött (m), Molin (fp) och Olsson i Sundsvall (c), vilka ansett

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

Frågorna om den kommunala demokratins villkor har varit aktuella oavbrutet sedan riksdagen 1962 fattade principbeslutet om den nya kommunindelningen. Under den gångna tioårsperioden har emellertid endast få reformer genomförts av positiv betydelse från denna synpunkt. I stället har den kommunala demokratins problem förvärrats. Det var

mot denna bakgrund som riksdagen i samband med författningsbeslutet 1968 begärde en samlad översyn av dessa frågor. En kärnpunkt var just att man borde ta ett samlat grepp på problematiken. I dag får emellertid konstateras att inte mindre än fem statliga utredningar arbetar på området. Som framhålls i motionen 1972:51 har inte heller någon av dessa utredningar fått direktiv med en från kommunal synpunkt klart positiv inriktning. Både arbetets splittring och direktivens utformning framstår som i hög grad otillfredsställande.

I detta ärende har utredningen om den kommunala demokratin särskild betydelse. Den arbetar väsentligen med frågor om medborgarinflytandet inom kommunerna. Dess uppgift blir närmast att analysera problemen, anvisa olika handlingsalternativ och föreslå lagändringar som öppnar nya möjligheter att stärka medborgarinflytandet. Till stor del kommer det emellertid i sista hand att bero på kommunerna själva hur de konkreta problemen löses. Vad statsmakterna ytterligare kan göra är att vidga den kommunala handlingssfären genom att släppa på onödig statskontroll, överlåta nya uppgifter till den kommunala självstyrelsen, främst inom samhällsplaneringen, samt bidra till en lösning av kommunernas ekonomiska problem. Dessa frågor faller emellertid utanför ramen för den kommunaldemokratiska utredningens uppdrag, och någon bestämd vilja att stärka den kommunala självstyrelsen har inte kommit till synes från statsmakternas sida.

Mot denna bakgrund har i motionen 1972:51 begärts att riksdagen skall i ett uttalande till regeringen understryka behovet av en samlad analys av den kommunala självstyrelsens problem och av en helhetssyn på dessa problem. Denna begäran ger uttryck för den utomordentliga vikt, som utskottet fäster vid den kommunala självstyrelsen som ett led i vår demokrati. Det är angeläget att riksdagen ansluter sig till denna grundsyn.

dels att utskottet under punkt 1 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1972:51 punkt 1 tillkännager för Kungl. Maj:t som sin mening vad som anförts i motionen om behovet av en samlad analys av den kommunala självstyrelsens problem och av en helhetssyn på dessa problem.

2) av herrar Larsson i Luttra (c), Nelander (fp), Pettersson i Örebro (c), Schött (m), Werner i Malmö (m), Molin (fp) och Olsson i Sundsvall (c), vilka ansett

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

Det är angeläget att på olika sätt söka stärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring. En väg att åstadkomma en sådan förankring är att inrätta kommundelsråd i enlighet med de tankegångar som redovisas i motionerna 1972:51, 1972:52, 1972:390 och 1972:806.

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

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

dels att utskottet under punkt 2 bort hemställa

att riksdagen i anledning av motionerna 1972:51, hemställan punkt 2 a, 1972:52, hemställan punkt 1, 1972:390, hemställan punkt 1 såvitt avser kommundelsråd, och 1972:806 i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att utredningen om den kommunala demokratin får i uppdrag att snarast och om möjligt före 1973 års val framlägga förslag som möjliggör för kommunerna att införa kommundelsråd.

3) av herrar Nelander (fp), Werner i Malmö (m), Schött (m) och Molin (fp), vilka ansett

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

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

För att stärka människors inflytande över och intresse för kommunalpolitiken måste den representativa kommunala demokratin på olika sätt kompletteras. Ett sätt att öppna en ny kanal mellan styrda och styrande är att ge kommunerna rätt att anordna rådgivande kommunala folkomröstningar i vissa frågor.

I direktiven till utredningen rörande den kommunala demokratin behandlas folkomröstningsalternativet mycket snävt. Det är väsentligt att utredningen får möjlighet att pröva denna fråga på ett mera positivt sätt.

dels att utskottet under punkt 3 bort hemställa

att riksdagen i anledning av motionerna 1972:52, hemställan punkt 2, 1972:103 och 1972:390, hemställan punkt 1 såvitt avser kommunala folkomröstningar, i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att kommunaldemokratiutredningen ges i uppdrag att framlägga förslag om sådan ändring av kommunallagen att möjlighet öppnas för kommunerna att anordna rådgivande folkomröstningar.