Nr 30

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motioner rörande den kommunala demokratin m. m.

Motionerna

I detta betänkande behandlas motionerna 1974:98 av herr Fiskesjö m. fl. (c), 1974:142 av herr Fälldin m. fl. (c), 1974:348 av herr Helén m. fl. (fp), 1974:587 av herrar Boo (c) och Olsson i Sundsvall (c), 1974:930 av herr Nisser m. fl. (m) samt 1974:1187 av herr Schött m. fl. (m), vilka samtliga behandlar olika frågor med anknytning till den kommunala demokratin.

I motionen 1974:142 av herr Fälldin m. fl. (c) hemställs "att riksdagen 1. dels ger Kungl. Maj:t till känna vad i motionen anförts, 2. dels hos Kungl. Maj:t anhåller att motionen överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin".

Motionärerna anför att den genomförda kommunindelningsreformen medfört allvarliga problem för den kommunala demokratin, vilket på längre sikt kan komma att utgöra ett hot mot den kommunala självstyrelsen. Enligt motionärerna är de reformer av betydelse för den kommunala demokratin som genomfördes i samband med beslutet 1969 om kommunindelningsreformens fullföljande otillräckliga. I motionen diskuteras med hänsyn härtill flera ytterligare åtgärder på hithörande område. För att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring bör enligt motionen särskilda kommundelsorgan (kommundelsråd eller kommundelsfullmäktige) inrättas. Vidare framhåller motionärerna informationsproblemens betydelse för den moderna demokratin. I motionen betonas härvid vikten av en dubbelriktad information, dels till de förtroendevalda som skall bära upp självstyrelsen, dels till de enskilda människorna i samhället. Enligt motionen bör också erfarenheterna av den gemensamma valdagen bli föremål för en grundlig utvärdering nu när två val genomförts enligt den nya ordningen.

I motionen diskuteras också frågan om länsdemokrati. Enligt motionärerna bör huvudprincipen vara att de folkvalda landstingen övertar en stor del av de uppgifter som i dag åvilar de statliga länsstyrelserna och att uppgifter i övrigt decentraliseras från staten. Särskilt angeläget är det att de frågor som rör regional planering och resursfördelning överförs till landstingen.

I motionen anförs vidare att frågan om majoritetstyre eller samlingsstyre i kommunerna aktualiserats särskilt efter det senaste valet. Enligt motionärerna är dock erfarenheterna av det nuvarande systemet med kommunalt samlingsstyre sådana att en vidareutveckling av det kommunala styrelseskicket bör ske med målsättningen att förbättra arbetsmöjligheterna inom

ramen för ett fortsatt samlingsstyre. Några nya former för markering av politiska skiljelinjer är enligt motionen inte erforderliga. Dock bör den möjlighet till insyn och kontroll som interpellationsinstitutet ger utvidgas till att gälla även den kommunala verksamhet som bedrivs i form av bolag och stiftelser. I motionen erinras också om att val till styrelser i kommunala bolag och stiftelser är undandragna kravet på proportionalitet. Enligt motionärerna bör nuvarande bestämmelser angående proportionell valmetod utsträckas till att gälla även kommunala bolag och stiftelser samt vid val av ombud till sammanslutningar (t. ex. läns- eller förbundskongresser) i vilka kommun eller kommunalt bolag ingår som medlem.

I motionen 1974:348 av herr Helén m. fl. (fp) hemställs "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär 1. att förslag skyndsamt framläggs om sådan ändring av kommunallagen att kommunerna ges möjlighet att inrätta direktvalda kommundelsråd (lokala styrelser) i enlighet med vad som anförs i motionen, 2. att förslag skyndsamt framläggs om sådan ändring av kommunallagen att kommunerna ges möjlighet att anordna rådgivande kommunala folkomröstningar, 3. att förslag skyndsamt framläggs om sådan ändring av kommunallagen att kommunal nämnd och styrelse ges rätt att hålla offentliga sammanträden, 4. att förslag skyndsamt framläggs till åtgärder för vidgad insyn i och kontroll av kommunala bolag och stiftelser i enlighet med vad som anförs i motionen".

Motionärerna anför att den kommunala verksamheten expanderat snabbare än den statliga under senare år. De kommunala enheterna har i samband med kommunsammanslagningarna blivit väsentligt större. Denna nya situation har i viss mån försvårat utövandet av självstyrelsen. Enligt motionärerna har vidare den gemensamma valdagen minskat människornas kunskaper om den lokala politiken och därmed deras möjligheter att påverka de lokala avgörandena. I motionen diskuteras flera olika förslag att förstärka och förankra den kommunala självstyrelsen. Bl. a. bör enligt motionen kommundelsråd kunna bidra till att bredda medborgarnas intresse för och inflytande över de kommunala frågorna, särskilt de vardagsnära problem som sammanhänger med planeringen av den egna kommundelen. Enligt motionärerna talar starka skäl för att rådens funktion bäst säkras genom att de utses i direkta val. I motionen anförs också att ett fakultativt kommunalt folkomröstningsinstitut bör vara av värde för att tillgodose medborgarnas berättigade krav på att höras, innan beslut fattas i för dem väsentliga frågor. Därjämte framhåller motionärerna att det pågående statliga utredningsarbetet noga bör beakta möjligheterna att genom legala förändringar skapa ökad insyn och öppenhet i det kommunala arbetet, bl. a. genom att nämnderna ges möjlighet att hålla offentliga sammanträden.

Beträffande de kommunala bolagen anförs i motionen att medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av de kommunala bolagens verksamhet är mindre än i fråga om den verksamhet som bedrivs av nämnder och styrelser. I motionen föreslås följande åtgärder för att förstärka möjligheterna

till medborgerlig insyn i bolagens verksamhet: 1. En mera restriktiv praxis i fråga om bildandet av kommunala bolag. 2. Ett uttryckligt erkännande av offentlighetsprincipens giltighet, preciserad i bolagsordningen för de kommunala företag där vägande hinder däremot inte kan resas. 3. Rätt för kommunfullmäktiges ledamöter att närvara vid bolagsstämmorna och där ställa frågor. 4. Rätt för kommunfullmäktige att förrätta val av styrelseledamöter i kommunala bolag (även kommunernas ledamöter i interkommunala bolag). 5. Rätt att låta kommunfullmäktiges valberedning bereda val av ledamöter i kommunala bolag på samma sätt som de övriga val fullmäktige förrättar. 6. Rätt att i kommunfullmäktige interpellera bolagsstyrelsens ordförande om förhållanden i bolaget. 7. Rätt för kommunens revisorer att granska de kommunala bolagens räkenskaper. 8. Skyldighet för bolagsstyrelse att fortlöpande redovisa bolagets verksamhet för kommunstyrelsen samt att årligen lämna en fyllig offentlig redovisning av bolagets verksamhet.

I motionen 1974:1187 av herr Schött m. fl. (m) hemställs "1. att riksdagen ger Kungl. Maj:t till känna vad i motionen anförts, 2. att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller att motionen överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin".

I motionen redovisas följande katalog över enligt motionärerna angelägna och nödvändiga kommunaldemokratiska beslut:

1. De kommunala förtroendemännens arbetsförhållanden bör förbättras.
2. Lagstiftning och avtal på arbetslivets område bör trygga de kommunala förtroendemännens rätt till ledighet för deltagande i kommunalt arbete.
3. Suppleantsystemet i kommunerna bör utformas enhetligt och obligatoriskt för att bredda den kommunala representationen och öka kontinuiteten i det kommunala arbetet.
4. Lagstiftningen bör medverka till att öka antalet ledamöter i de kommunala nämnderna för att därigenom bereda fler tillfälle att delta i beredningen av kommunala ärenden.
5. Lagstiftningen bör utformas så, att de nyvalda förtroendemännen snarast möjligt övertar ansvaret för kommunen.
6. Förtroendemännens och medborgarnas insyn i kommunala bolag och stiftelser bör ökas, bl. a. genom regler som ger fullmäktige det reella ansvaret.
7. Kommunernas stöd till partierna och förtroendemännen – kommunalt partistöd – bör genom lagändring utformas som ett enhetligt system med grundbidrag och mandatbidrag.
8. Förtroendemännens inflytande över planering på regionnivå bör öka med sikte på att representativa organ skall få avgörande inflytande på regionala planer och länsprogram.
9. Förtroendemännens möjligheter att avläsa lokala opinioner bör ökas genom rätten att utnyttja kommunala folkomröstningar.
10. Kommunerna bör inrätta kommundelsråd.

I motionen 1974:98 av herr Fiskesjö m. fl. (c) hemställs "att riksdagen beslutar att hos Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag om ändrade kvorumregler för kommunala församlingar". Motionärerna framhåller bl. a. att det kan ifrågasättas om det över huvud taget är lämpligt att ha särskilda regler om närvarotal för beslutförhet i folkvalda beslutande församlingar. Sådana regler inbjuder, enligt motionärerna, lätt till missbruk, särskilt om kravet på närvaro sätts så högt som till minst två tredjedelar av ledamöterna. Motionärerna erinrar sålunda om att ett förhållandevis litet antal ledamöter genom att vara frånvarande kan förhindra handläggning av ärenden och beslut. Motionärerna anser slutligen att det kan vara lämpligt att den önskade översynen av kvorumreglerna sker inom den år 1970 tillsatta utredningen om den kommunala demokratin.

I motionen 1974:587 av herrar Boo (c) och Olsson i Sundsvall (c) hemställs "att riksdagen anhåller hos Kungl. Maj:t om förslag till sådana ändringar i kommunallagstiftningen, att nyvalda fullmäktige (landsting) får rätt att redan under det år, då de blivit valda, besluta om antalet ledamöter och suppleanter i kommunala organ under den kommande mandatperioden". Motionärerna anser att de resultat som gällande lagstiftning leder till – och som bl. a. innebär att en avgående fullmäktigemajoritet i strid mot den nyvalda fullmäktigemajoritetens intresse kan besluta om exempelvis ett ökat antal ledamöter och suppleanter i kommunala organ för den kommande mandatperioden – inte är godtagbara. Motionärerna önskar därför en översyn av samtliga kommunallagar i syfte att få till stånd den i motionen begärda ordningen.

I motionen 1974:930 av herr Nisser m. fl. (m) hemställs "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär en utredning av kommunsammanläggningarnas effekt och konsekvenser". Motionärerna anför att förutsättningarna för medborgarinflytande på samhällsfrågorna försämrats genom kommunindelningsreformens genomförande. Kommunindelningsreformens effekter i andra avseenden, t. ex. beträffande ekonomi, administration, organisation och service, har enligt motionärerna inte utretts i tillfredsställande utsträckning. Därför begärs i motionen en brett upplagd undersökning av kommunsammanläggningarnas effekter i olika avseenden.

Beträffande motiveringarna i övrigt hänvisas till motionerna.

Frågornas behandling vid 1973 års riksdag m. m.

Kommundelsråd

Den kommunala självstyrelsens lokala förankring har diskuterats vid samtliga riksdagar sedan 1967. Vid 1973 års riksdag togs frågan om kommundelsråd upp i tre motioner – 1973:116 av herr Helén m. fl. (fp), 1973:966 av herr Fälldin m. fl. (c) samt 1973:970 av herrar Komstedt (m) och Werner

i Malmö (m). Konstitutionsutskottet avstyrkte de i dessa delar framställda motionsyrkandena med hänvisning till arbetet inom utredningen om den kommunala demokratin. Utskottet anförde (KU 1973:7) bl. a.:

Frågan om att ge kommunerna möjlighet att inrätta direktvalda kommundelsråd är, som utskottet framhöll föregående år, betydelsefull och bör göras till föremål för noggranna överväganden på grundval av erforderligt faktamaterial. Utskottet har erfarit att utredningen om den kommunala demokratin arbetar med frågor om självstyrelsens lokala förankring och räknar med att behandla bl. a. frågan om direktvalda kommundelsråd i god tid före 1976 års val. Utskottet anser med hänsyn till det anförda att det inte finns skäl att i denna del påskynda utredningens ställningstagande eller i övrigt ta något initiativ från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför nu ifrågavarande motionsyrkanden.

I en reservation (3 c) yrkades att riksdagen skulle hemställa hos Kungl. Maj:t att motionen 1973:966 överlämnades till utredningen om den kommunala demokratin för att beaktas i dess arbete. I motiveringen anförde reservanterna bl. a.:

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

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

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

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

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

I en annan reservation (2 fp, 2m) yrkades att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära att utredningen om den kommunala demokratin fick i uppdrag att skyndsamt framlägga förslag som möjliggör för kommunerna att införa direktvalda kommundelsråd och att frågan därefter föreläggs riksdagen så att beslut kan fattas i god tid före 1976 års val. I motiveringen anförde reservanterna bl. a.:

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

skyndsamhet och att resultatet redovisas i mycket god tid före 1976 års val.

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

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Den gemensamma valdagen

Frågan om den gemensamma valdagen aktualiserades under 1973 års riksdag i motionen 1973:539 av herrar Boo (c) och Elmstedt (c) i vilken föreslogs att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle hemställa om en vetenskaplig undersökning av 1973 års valrörelse. Konstitutionsutskottet avstyrkte i sitt betänkande (KU 1973:14) motionen med hänvisning till att vissa undersökningar av valrörelsen planerades inom utredningen om den kommunala demokratin.

Riksdagen följde utskottets förslag.

Insyn i kommunala bolag och stiftelser

Frågan om insyn i kommunala bolag har med anledning av motionsyrkanden behandlats av riksdagen årligen sedan 1969. Vid 1973 års riksdag aktualiserades frågan i motionen 1973:116 av herr Helén m. fl. Med anledning av ifrågavarande motionsyrkande anförde konstitutionsutskottet bl. a. (KU 1973:8):

Utskottet framhöll i sitt betänkande vid 1972 års riksdag att kommunernas inflytande över den verksamhet som bedrivs genom bolag eller andra särskilda rättssubjekt är betydande trots att kommunallagen inte är tillämplig på dessa rättssubjekt. Kommunernas inflytande görs dock gällande på annat sätt än vid nämndförvaltning. Dessutom är kommunallagens regler tillämpliga på det beslutsfattande, som berör förhållandet mellan kommunen och t. ex. ett kommunalt bolag. En kommunmedlem kan sålunda enligt de vanliga besvärsreglerna överklaga ett fullmäktigebeslut om aktieteckning eller om ingående av avtal rörande verksamheten. Det är också möjligt för kommunerna att genom särskilda föreskrifter i bolagsordningen eller stiftelseurkunden försäkra sig om ett större inflytande i verksamheten. Bolagen har vidare möjlighet att inbjuda fullmäktiges ledamöter att delta i bolagsstämmorna med yttranderätt och möjlighet att ställa frågor.

Eftersom en viss del av den kommunala verksamheten av praktiska skäl måste bedrivas i bolags- eller stiftelseform förtjänar frågor om kommunens och medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av sådan verksamhet att uppmärksammas. I uppdraget för utredningen om den kommunala demokratin ingår också att särskilt ta upp frågan om bl. a. formerna för insyn och inflytande i kommunala bolag och stiftelser. Utskottet har erfarit att

utredningen påbörjat arbetet med dessa frågor. Dessa kommer att bli föremål för utredningens överväganden i samband med de övriga frågor som omfattas av utredningsuppdraget. Mot bakgrund av det anförda är det enligt utskottets mening inte erforderligt att riksdagen tar ett särskilt initiativ av det slag som föreslås i motionen.

I en reservation (2 fp, 2 m) hemställdes att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära att utredningen om den kommunala demokratin gavs i uppdrag att skyndsamt framlägga förslag till åtgärder för vidgad insyn i och kontroll av kommunala bolag och stiftelseföretag. I motiveringen anförde reservanterna bl. a.:

I motionen 1973:116 framförs en rad förslag om åtgärder som kan vidtas för att öka den demokratiska styrningen och kontrollen av de kommunala bolagen och stiftelserna. Bland dessa kan nämnas ett uttryckligt erkännande av offentlighetsprincipens giltighet, preciserat i bolagsordningen för de kommunala företag där vägande hinder däremot inte kan resas, rätt för fullmäktiges ledamöter att närvara vid bolagsstämmorna och ställa frågor samt rätt för fullmäktigeledamöter att interpellera bolagsstyrelsens ordförande om förhållandena i bolaget. Ytterligare en tänkbar åtgärd som nämns i motionen är att ge rätt för kommunfullmäktige att förrätta val av styrelseledamöter i samtliga kommunala bolag.

Frågan om insyn i kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt har behandlats av riksdagen med anledning av motioner varje år sedan 1969. Frågan omfattas nu av kommunaldemokratiutredningens direktiv. Denna utredning har många och stora arbetsuppgifter. Det är därför angeläget att riksdagen, med hänsyn till bolagens och stiftelsernas ökade betydelse inom den kommunala verksamheten, begär att frågan om insyn i och kontroll över dessas verksamhet blir föremål för en skyndsam behandling inom utredningen.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Kommunala folkomröstningar

Även frågan om att ge kommunerna möjlighet att anordna rådgivande folkomröstningar har under de senaste åren aktualiserats vid flera tillfällen i riksdagen. Vid 1973 års riksdag togs frågan upp i motionen 1973:116 av herr Helén m. fl. (fp). Konstitutionsutskottet avstyrkte ifrågavarande motionsyrkande med hänvisning till att frågan omfattades av direktiven till utredningen om den kommunala demokratin.

I en reservation (2 fp, 2 m) yrkades att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära att kommunaldemokratiutredningen gavs i uppdrag att skyndsamt framlägga förslag om en sådan ändring av kommunallagen att möjlighet öppnas för kommunerna att anordna rådgivande folkomröstningar. I sin motivering anförde reservanterna att folkomröstningsinstitutet behandlas mycket snävt i direktiven till utredningen om den kommunala demokratin och att utredningen borde ges möjlighet att pröva denna fråga från mer positiva utgångspunkter.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Länsdemokratin

Även den i motionen 1974:142 aktualiserade frågan om länsdemokratin har behandlats i riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Vid 1973 års riksdag togs frågan upp dels i samband med konstitutionsutskottets granskning av statsrådens ämbetsutövning, dels med anledning av motionen 1973:965 av herr Fälldin m. fl. (c) i vilken föreslogs att länsberedningens arbete borde inriktas på en vidgad länsdemokrati. För frågans tidigare behandling redogjordes utförligt i utskottsbetänkandet (KU 1973:45) till vilket hänvisas. Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionen med hänvisning till att arbetet inom länsberedningen borde avvaktas.

I en reservation (3 c, 2 fp, 2 m) yrkades att riksdagen skulle hemställa hos Kungl. Maj:t att motionen överlämnades till länsberedningen för att beaktas i dess arbete. Motionärerna anförde i sin motivering att det vore olyckligt om en nödvändig vidgning av länsdemokratin skulle ytterligare fördröjas.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Förtroendemännens rätt till ledighet för deltagande i kommunalt arbete

Den i motionen 1974:1187 aktualiserade frågan om förtroendemännens rätt till ledighet för deltagande i kommunalt arbete togs under 1973 års riksdag upp i motionerna 1973:61 av herr Bengtsson i Landskrona (s) och 1973:118 av herr Levin (fp). Med anledning av motionsyrkandena anförde konstitutionsutskottet (KU 1973:28) efter en redogörelse för de tidigare initiativ som tagits i frågan, bl. a. Kungl. Maj:ts cirkulär (1973:11) om tjänstledighet för kommunalt förtroendeuppdrag, följande.

Även om cirkuläret och en praxis utanför den statliga sektorn som motsvarar cirkulärets bestämmelser får anses i hög grad tillgodose önskemålet att bereda förtroendemän erforderlig ledighet för kommunala uppdrag är det enligt utskottets mening påkallat att frågan ytterligare övervägs. I blickpunkten kan därvid komma bl. a. gränsdragningen för vad som skall anses vara kommunalt förtroendeuppdrag. Med hänsyn till frågans stora vikt för den kommunala demokratin anser sig utskottet kunna förutsätta att utredningen om den kommunala demokratin kommer att ta upp hithörande spörsmål i samband med sitt nu pågående arbete med olika frågor med anknytning till de förtroendevaldas arbetsvillkor. Ett särskilt initiativ från riksdagens sida i denna del framstår därför inte som erforderligt.

Utskottet avstyrkte de aktuella motionsyrkandena, och riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Remissinstanserna

Konstitutionsutskottet har berett Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO–K, Svenska kommunalarbetareförbundet och Sveriges akademikers centralorganisation tillfälle att yttra sig över motionerna

1974:142 av herr Fälldin m. fl., 1974:348 av herr Helén m. fl. samt 1974:1187 av herr Schött m. fl.

Svenska kommunförbundet anför i sitt yttrande att flertalet av de frågor som aktualiseras i motionerna avser formerna för medborgarnas direkta eller indirekta medverkan i och inflytande över kommunalförvaltningen och den process som leder till de konkreta ärendenas avgörande. Då sådana frågor f. n. övervägs inom utredningen om den kommunala demokratin, anser styrelsen inte att några särskilda åtgärder från riksdagens sida är påkallade med anledning av förevarande motioner.

Kommunförbundets yttrande är inte enhälligt. I en reservation (5 c) anförs att förbundet i sitt yttrande över motionerna bort understryka vikten av att frågan om samlingssystem eller majoritetssystem blir löst i kommunallagarna före ingången av nästa mandatperiod. I reservationen tas vidare bl. a. frågan om en fördjupning av länsdemokratin upp. I en reservation (3 fp, 2 m) anförs att styrelsen bort understryka angelägenheten av att de i motionerna aktualiserade förslagen om bl. a. kommundelsråd, rådgivande kommunala folkomröstningar och rätt till offentliga nämndsammanträden snarast förverkligas.

Landstingsförbundet anför i sitt yttrande att det är angeläget att olika åtgärder i syfte att förstärka den kommunala demokratin prövas i ett sammanhang. Utredningens om den kommunala demokratin huvudbetänkande bör därför avvaktas innan ändringar i gällande lagstiftning övervägs, vilka skulle leda till väsentliga förändringar i den kommunala självstyrelsens villkor.

Till förbundets yttrande föreligger reservation från två ledamöter som anser att "styrelsen bort understryka angelägenheten av att de i motionerna aktualiserade förslagen om bl. a. kommundelsråd, rådgivande folkomröstningar och rätt till offentliga nämndsammanträden snarast förverkligas".

Svenska kommunalarbetareförbundet anför i sitt remissvar att yttrande i sak bör anstå till dess utredningen om den kommunala demokratin avlämnat sitt betänkande.

Pågående utredningsarbete m. m.

De frågor som behandlas i förevarande motioner berörs av arbetet inom flera statliga utredningar. *Länsberedningen* (C 1970:28), som tillkallades 1970 med uppgift att behandla frågan om samhällsuppgifternas fördelning i stort mellan stat och kommun samt uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn mellan primär- och sekundärkommunerna, har nyligen redovisat sitt arbete i betänkandet "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84).

Även *utredningen om den kommunala demokratin* (C 1970:29) tillkallades under 1970. Utredningen har till uppgift att göra en bred översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Utredningen, som avgivit tre delbetänkanden, planerar att redovisa huvuddelen av sitt

arbete under våren 1975.

I nära samverkan med de ovan nämnda utredningarna arbetar *kommunallagsutredningen* (C 1970:30) med uppgift att göra en lagteknisk översyn av kommunallagarna med syfte att göra lagstiftningen enklare och mera enhetlig samt i förekommande fall anpassa bestämmelserna till utvecklingen av kommunal praxis.

Frågan om kommunsammanläggningarnas konsekvenser för den kommunala demokratin och förvaltningen är sedan 1966 föremål för omfattande studier vid de statsvetenskapliga institutionerna i landet. Inom den s. k. *kommunalforskningsgruppen*, som arbetar med stöd från riksbankens jubileumsfond, har utarbetats ett 30-tal licentiat- och doktorsavhandlingar som behandlar olika frågor i anslutning till den aktuella indelningsreformen. I *bilaga* redovisas en förteckning över av gruppen hittills publicerade rapporter. Forskningsarbetet är för närvarande i ett avslutningsskede och flera sammanfattande rapporter är att vänta inom de närmaste åren.

Vidare kan nämnas att vissa av de i motionerna berörda frågorna behandlas i ett av *landstingsförbundet* utarbetat förslag till landstingspolitiskt handlingsprogram som presenterats i skriften "Demokrati och förvaltning". Förslaget är f. n. föremål för remissbehandling.

Utskottet

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket i Sverige. Genom denna har det varit möjligt att decentralisera viktiga samhällsuppgifter till landsting och primärkommuner samtidigt som former skapats för ett starkt lekmannainflytande. Under framför allt 1950- och 1960-talen har de svenska kommunerna varit föremål för en djupgående omvandling. Samtidigt som kommunernas arbetsuppgifter har förändrats till såväl omfattning som inriktning har betydande förändringar skett i den kommunala indelningen på primärkommunal nivå. Självfallet har dessa förändringar även påverkat förutsättningarna för medborgarnas kontroll över och deltagande i den kommunala beslutsprocessen. En bred översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten har därför ansetts nödvändig. I mars 1970 tillkallades med hänsyn härtill en parlamentarisk utredning – utredningen om den kommunala demokratin – med uppgift att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten.

I motionerna 1974:142, 1974:348 och 1974:1187 tas upp ett flertal, delvis gemensamma, frågor med anknytning till den kommunala demokratin såsom möjligheterna för kommunerna att inrätta särskilda kommundelsorgan och att anordna folkomröstningar, informationsutbytet i kommunerna, möjligheterna till insyn i de kommunala bolagen m. m. Bland de frågor som tas upp i motionerna kan ytterligare nämnas kravet på en särskild utvärdering av den gemensamma valdagen. I motionen 1974:142 diskuteras också frågan

om en vidgad länsdemokrati. I motionerna 1974:142 och 1974:1187 avser hemställan att respektive motion skall överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin för att beaktas i dess arbete. I motionen 1974:348 hemställs att riksdagen skall kräva att förslag framläggs skyndsamt i vissa av de frågor som behandlas i motionerna.

Utredningen om den kommunala demokratin har startat ett omfattande utredningsarbete kring ett flertal för den kommunala demokratin centrala problemställningar såsom frågan om majoritetsstyre eller samlingsstyre, den kommunala informationen, kommunala folkomröstningar, de kommunala organens arbetsformer, förändrade mandattider för de kommunala organen i syfte att åstadkomma ett snabbare valgenomslag, suppleantsystemet i kommunala församlingar samt olika frågor med anknytning till de kommunala bolagen, t. ex. möjligheterna till insyn i verksamheten. Utredningen studerar även partiernas och organisationernas förutsättningar att arbeta i olika kommundelar samt olika organisatoriska förändringar i den kommunala förvaltningen, t. ex. kommunala distriktsnämnder, lokala informationskommittéer, lokala styrelser för kommunala institutioner, övergripande kommundelsorgan, såsom kommundelsråd och lokala kontaktmän samt olika former för hur dessa skall utses. Utredningen har vidare initierat vissa specialundersökningar i samband med 1973 års val. Flertalet av de i motionerna aktualiserade frågorna berörs sålunda av arbetet inom utredningen. Enligt vad utskottet erfarit räknar utredningen med att presentera huvuddelen av sitt arbete i ett betänkande under våren 1975.

Utskottet har valt att i detta sammanhang även behandla motionerna 1974:98, 1974:587 samt 1974:930. I motionen 1974:98 hemställs om utredning och förslag om ändrade kvorumregler för kommunala församlingar. I motionen 1974:587 föreslås att nyvalda fullmäktige (landsting) skall ges rätt att redan under det år de blivit valda besluta om antalet ledamöter och suppleanter i kommunala organ under den kommande mandatperioden. Även dessa frågeställningar berörs enligt vad utskottet erfarit av arbetet inom utredningen om den kommunala demokratin.

I motionen 1974:930 begärs en utredning om kommunsammanslagningarnas effekt och konsekvenser. Det är enligt utskottets mening angeläget att en utredning görs av den kommunala demokratins situation efter indelningsreformen. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om det stort upplagda forskningsarbete kring frågan om den kommunala indelningens betydelse för demokratin och effektiviteten i den kommunala självstyrelsen som sedan 1966 bedrivs vid de statsvetenskapliga institutionerna inom landet. Forskningarna, vilka finansieras av riksbankens jubileumsfond, befinner sig i ett slutskede och ett flertal sammanfattande rapporter är att vänta under de närmaste åren. De i samband med indelningsreformen i vissa avseenden förändrade betingelserna för den kommunala demokratin var en av anledningarna till att utredningen om den kommunala demokratin tillsattes. Det arbete som bedrivs inom utredningen innebär liksom arbetet

med kommunalforskningsprogrammet en viss utvärdering av indelningsreformens konsekvenser. Enligt utskottets mening bör resultaten av det pågående utrednings- och forskningsarbetet avvaktas innan ställning tas till frågan om en sådan utredning som avses i motionen.

Vad beträffar den i motionen 1974:142 aktualiserade frågan om vidgad länsdemokrati kan nämnas att länsberedningen under hösten framlagt sitt betänkande (SOU 1974:84). Enligt utskottets mening bör den vidare behandlingen av beredningens förslag avvaktas före ett ställningstagande till motionen i denna del.

Enligt utskottets mening bör de olika förslag som i olika sammanhang framförts för att stärka och vitalisera demokratin i kommunerna övervägas i ett sammanhang. Som framgått av det föregående är flertalet av de frågor som tagits upp i förevarande motioner föremål för överväganden inom utredningen om den kommunala demokratin. Med hänsyn härtill och till vad utskottet tidigare anfört anser utskottet det vara lämpligt att motionerna utan något ställningstagande i sak till de i motionerna behandlade frågorna överlämnas till utredningen.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer utskottet

att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller att motionerna 1974:98, 1974:142, 1974:348, 1974:587, 1974:930 och 1974:1187 överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin.

Stockholm den 15 oktober 1974

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Björck i Nässjö (m), Jonnergård (c), Måbrink (vpk), Olsson i Edane (s), Johansson i Malmö (s), Nordin (c), Dahlberg (s), Gustavsson i Ängelholm (s), fru Jacobsson (m) och herr Lindahl i Hamburgsund (fp).

Särskilda yttranden

1. av herr Björck i Nässjö (m) och fru Jacobsson (m):

Kommunsammanläggningarna har på många sätt förändrat villkoren för bygder och människor. Sammanläggningarna har genomgripande ändrat hävdvunnen indelning och inneburit en nästan total omstrukturering av t. ex. den lokala samhällsservicen. Självklart föreligger behov av en utvärdering av kommunsammanläggningarnas effekt och konsekvenser; inte enbart från kommunaldemokratiska utgångspunkter. Vi biträder dock utskot-

tets skrivning med hänvisning till att en del av de aktuella problemen berörs av utredningen om den kommunala demokratin och inom kommunalforskningsgruppen. Behov av en mer heltäckande utredning av sammanläggningarnas effekt och konsekvenser kvarstår dock och bör aktualiseras när resultaten av de båda nämnda utredningarna föreligger.

2. av herr Lindahl i Hamburgsund (fp):

Folkpartiet har under flera år i motionsform krävt ändringar av kommunallagen, vilka skulle möjliggöra en vitalisering och fördjupning av den kommunala självstyrelsen. Bland de krav som framförts från folkpartiets sida märks direktvalda kommundelsråd, rådgivande kommunala folkomröstningar, vidgad öppenhet och insyn i kommunala nämnder, bolag och stiftelser samt större möjligheter för medborgarna att medverka i och påverka samhällsplaneringen.

Dessa krav har alltjämt största aktualitet. De fram till senaste årsskiftet genomförda kommunsammanslagningarna och den snabba expansionen av den kommunala verksamheten har snarare ytterligare ökat det angelägna i att reformer av det här slaget görs av den kommunala demokratin. Insatser måste snabbt vidtas för att öka människors intresse för och deltagande i det kommunalpolitiska arbetet. Därigenom kan känslan av utanförstående i politiken minskas.

Folkpartiets förslag till förbättringar av den kommunala demokratin har ständigt avvisats under hänvisning till pågående utredningsarbete. Det är enligt min mening beklagligt att dessa utredningar inte getts den inriktning och det arbetsschema som folkpartiet begärt i riksdagen. De två viktigaste av de aktuella utredningarna – länsberedningen och utredningen om den kommunala demokratin – är emellertid nu färdiga eller nästan färdiga. Med anledning härav framställs inget särskilt yrkande med anledning av motion 1974:348.

Det är emellertid utomordentligt betydelsefullt att dessa frågor kommer under riksdagens behandling under vårsessionen 1975. Eljest riskerar man att på nytt hamna i den situationen att angelägna ändringar av t. ex. kommunallag och vallag avvisas med argumentet att det är för sent med hänsyn till kommande val. Enligt nu gällande regler skall länsstyrelserna fatta beslut om valkrets- och valdistriktsindelningen senast i november respektive december året före valet. Detta innebär, att de kommunala instanserna måste fatta sina beslut senast vid höstens början 1975. Det är därför ett ofrånkomligt krav, att riksdagen fattar beslut i dessa ärenden under våren 1975 så att såväl partierna som de kommunala valnämnderna kan bedriva sina valförberedelser under riktiga förutsättningar.

Bilaga

Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie.

1.	Strömberg, L.	Lokalkommunal valkampanj i 1962 och 1966 års valrörelser, Göteborg 1967.
2.	Simm, U.	Rekryteringsvägar till kommunens fullmäktige, Göteborg 1967.
3.	Zanderin, L.	Landstingsnomineringarna vid 1966 års kommunalval, Lund 1967.
4.	Brändström, D.	Nomineringsförfarandet vid kommunala val, Umeå 1968.
5.	Forsell, H.	Valrörelsens omfång och organisation i 1966 års kommunalval, Umeå 1968.
6.	Svenning, B.	Den primärkommunala administrationen i Sverige, Göteborg 1968.
7.	Ek, A.	Attityden till 1962 års kommunreform i vissa kommuntyper, Lund 1968.
8.	Månsson, L.	Rikspolitiska attityder–kommunalpolitik, Göteborg 1968.
9.	Ring, H.	Kommunal självstyrelse och kommunala reformer, Lund 1968.
10.	Gunnmo, A.	Huvudorganisation–partigrupp–fullmäktige, Umeå 1968.
11.	Birgersson, B. O.	Det kommunala kommunikationssystemet, Stockholm 1969.
12.	Myhlback, L.	Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna, Uppsala 1969.
13.	Örtendahl, C.	Politisk kommunikation – politisk information, Uppsala 1969.
14.	Bergqvist, S.R.	Kommunerna och organisationerna, Uppsala 1969.
15.	Klason, L.-E.	Kommunikation i kommunala frågor, medborgare – partiorganisationer – stadsfullmäktige i Stockholm, Stockholm 1970.
16.	Gustafsson, G.	Kommunblocksreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning, Umeå 1969.
17.	Vernersson, F.	Diskussionen om landstingens faktiska kompetens. En innehållsanalytisk studie av tre huvudmannaskapsfrågor, Lund 1969.
18.	Nilsson, L.-G.	Landstingsledamöterna, Lund 1970.
19.	Larsson, I.	Statlig styrning av landstingskommunernas byggnadsverksamhet, Stockholm 1970.

20.	Brantgärde, L.	Verkställigheten av kommunblocksreformen, Göteborg 1970.
21.	Odmark, T.	Lokala valkampanjer i 1966 års valrörelse, Stockholm 1971.
22.	Runström, L.	Kommunalbesvär, Göteborg 1971.
23.	Jönsson, R.	Samarbetsnämnderna och kommunblocksreformen, Lund 1971.
24.	Mjureke, J.-Å.	Mentalsjukvårdens huvudmannaskap, Lund 1971.
25.	Petersson, H.	Landstingens centrala förvaltningsorganisation, Lund 1971.
26.	Wintzer, S.	Landstingen och staten, Umeå 1971.
27.	Hammarqvist, S.	Staten och kommunerna i regionalpolitiken, Umeå 1971.
28.	Lundmark, K.	Idrott och fritid i kommunerna, Umeå 1971.
29.	Hjern, B.	Studier kring en bostadssocial verksamhet: effektivitet och styrning, Göteborg 1972.
30.	Johansson, L.	Landstingskommunerna. En jämförande studie av relationerna mellan kommuntyp, organisationsstruktur, beslutsprocess och serviceutbud, Lund 1972.
31.	Hofslagare, T.	Skolförvaltningen i kommunerna, Umeå 1972.
32.	Strömberg, Lars	Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna, Göteborg 1974.

Kommunalforskningsgruppens doktorsavhandlingar
(ej ingående i avhandlingsserien)

Gunnarsson, J.	Svenska kommunförbundet. Stockholm 1972.
Häggroth, S.	Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering. Stockholm 1972.
Klason, L.-E.	Kommunalförbund och demokrati. En studie av kommunikationsprocessen i kommunalförbund. Stockholm 1974.
Brantgärde, L.	Kommunerna och kommunblocksbildningen, Göteborg 1974.

Den kommunala självstyrelsen

1.	Westerståhl, J.	Ett forskningsprogram. Uppsala 1970.
2.	Birgersson, B. O. m. fl.	Medborgarna informeras. Uppsala 1970.
3.	Barkfeldt, B. m. fl.	Partierna nominerar. Uppsala 1970.

GOTAB 74 8034 S Stockholm 1974