

## Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 25 november 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former.

Den 3 maj 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén. Uppdraget var att utreda behovet av särskilda bestämmelser för avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse.

Den 27 september 2001 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv till kommittén. Uppdraget var att se över förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i landstings- och kommunindelningen samt förfarandet vid ändringar i länsindelningen.

Den 3 april 2000 förordnades som ordförande kommunalrådet Peter Persson.

Samma dag förordnades som ledamöter kommunalråden Carin Högstedt och Roland Åkesson, ombudsmannen Cecilia Dalman Eek, organisationschefen Eva-Lotta Nilson, regionrådet Monica Selin, riksdagsledamöterna Sonia Karlsson, Kerstin Kristiansson Karlstedt, Lars Wegendal och Henrik Westman samt statsvetaren Jabar Amin.

Samma dag förordnades som sakkunniga departementsråden Marcus Bengtsson och Barbro Rosensvärd samt utvecklingscheferna Maude Edgahr-Wettergren och BoPer Larsson. Den 1 juli 2001 entledigades Maude Edgahr-Wettergren.

Den 3 april 2000 förordnades som experter departementssekreterarna Daniel Bäckman, Eva Cederholm-Cars och Emma Sterky (senare entledigad 2 oktober till 18 december), kammarrättsassessorn Carin Jahn och kanslirådet Sten Ljungdahl.

Den 6 juni 2000 förordnades som expert numera kanslirådet Niclas Falkendal.

Den 29 juni 2000 förordnades som expert handläggaren Berit Israelsson.

Den 7 september 2000 entledigades experten Daniel Bäckman. Samma dag förordnades som expert departementssekreteraren Eva Olin.

Den 2 oktober 2000 förordnades som expert departementssekreteraren Johan Höök.

Den 2 april 2001 förordnades som expert avdelningschefen Irene Lindén.

Den 21 juni 2001 entledigades experten Eva Cederholm-Cars.

Den 1 maj 2000 anställdes som huvudsekreterare socionomen Jörgen Mark-Nielsen och som sekreterare fil. kand. Peder Nielsen.

Den 1 augusti 2000 anställdes som sekreterare jur. kand. Cecilia Sverin.

Den 1 december 2000 anställdes som expert fil. kand. Mirjaliisa Lukkarinen Kvist till och med 31 januari 2001.

Den 1 januari 2001 anställdes som expert pol. lic. Elisabet Ljungberg till och med 15 februari 2001.

Den 29 januari 2001 anställdes som sekreterare fil. kand. Helen Janelöv.

Den 11 juni 2001 anställdes som sekreterare pol. mag. Johan Lantto.

Den 1 juli 2001 entledigades sekreteraren Peder Nielsen.

Den 9 juli 2001 anställdes som sekreterare hovrättsassessorn Ulf Ahlström.

Den 30 juli 2001 anställdes som sekreterare kammarrättsassessorn Kristina Aurell.

Den 13 augusti 2001 entledigades sekreteraren Cecilia Sverin.

Utredningens assistent har varit fil. kand. Marika Kallio Göthlin.

Utredningen har antagit namnet Kommundemokratikommittén.

Den 5 juni 2001 överlämnade kommittén sitt betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48).

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande *Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting* (SOU 2001:89).

Till betänkandet fogas reservationer av Jabar Amin och Eva-Lotta Nilson samt ett särskilt yttrande av Carin Högstedt.

Kommitténs arbete fortsätter i enlighet med tilläggsdirektivet från 27 september 2001.

Stockholm i oktober 2001.

Peter Persson

Jabar Amin

Cecilia Dalman Eek

Carin Högstedt

Sonia Karlsson

Kerstin Kristiansson Karlstedt

Eva-Lotta Nilson

Monica Selin

Lars Wegendal

Henrik Westman

Roland Åkesson

/Jörgen Mark-Nielsen

Ulf Ahlström

Kristina Aurell

Helen Janelöv

Johan Lantto

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>17</b>
1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) .....	17
2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10) .....	20
<b>1 Inledning</b> .....	<b>21</b>
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Kommitténs arbete.....	22
1.3 Betänkandets disposition.....	22
<b>2 Särskilda beslutsregler i svensk och utländsk rätt</b> .....	<b>23</b>
2.1 Inledning.....	23
2.2 Svensk rätt .....	23
2.2.1 Tidigare regler om kvalificerad majoritet i kommunallagarna.....	23
2.2.2 Befintliga särskilda beslutsregler .....	24
2.3 Viss utländsk rätt.....	27
<b>3 Allmänna överväganden</b> .....	<b>31</b>
<b>4 Vilken metod bör väljas?</b> .....	<b>39</b>
4.1 Tänkbara metoder .....	40
4.2 Demokratiskt inflytande .....	41
4.3 Kvalitetsmässiga effekter .....	44
4.4 Berednings- eller beslutsregler? .....	45
4.5 Folkomröstning eller samråd? .....	46

4.6	Vissa överväganden rörande samråd.....	49
4.6.1	Avgränsning.....	49
4.6.2	Generell regel eller minoritetspåkallande? .....	51
4.6.3	Laglighetsprövning.....	53
<b>5</b>	<b>Den närmare utformningen av förslaget .....</b>	<b>57</b>
5.1	Allmänna kriterier .....	58
5.1.1	Inledning.....	58
5.1.2	Utgångspunkter för allmänna kriterier.....	59
5.1.3	Tillämpningen av de allmänna kriterierna .....	61
5.1.4	Principbeslut.....	64
5.1.5	Beslutet i sakfrågan avgör om kriterierna är uppfyllda .....	65
5.2	Samrådets plats i berednings- och beslutsprocessen.....	66
5.3	Former för samråd.....	68
5.3.1	Allmänt om genomförande av samråd.....	68
5.3.2	Minimikrav på samråd.....	71
5.4	Laglighetsprövning.....	72
5.5	Beslut om åtgärder som har stora effekter på den fysiska miljön .....	74
5.5.1	Inledning.....	74
5.5.2	Samråd enligt plan- och bygglagen .....	74
5.5.3	Kretsen av samrådsberättigade i översiktsplanarbetet bör vidgas .....	76
5.5.4	Regionplanering .....	77
<b>6</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>79</b>
<b>7</b>	<b>Konsekvenser av förslaget.....</b>	<b>81</b>
7.1	Allmänt om konsekvenser .....	81
7.2	Konsekvenser för den kommunala ekonomin.....	81
7.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	82
<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>89</b>
8.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) .....	89
8.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10) .....	95

Reservationer och särskilda yttranden ..... 97

Litteraturförteckning ..... 105

### Bilagor

1 Kommittédirektiv 1999:98 ..... 107

2 Tilläggsdirektiv 2001:36..... 129

3 Särskilda besluts- och beredningsregler i utländsk rätt ..... 133

# Sammanfattning

## Uppdraget

Kommundemokratikommittén fick i sitt ursprungliga direktiv i uppdrag att överväga hur avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut. Avsikten var att slå vakt om det demokratiska inflytandet över centrala frågor. Vidare skulle kommittén överväga behovet av att införa särskilda beredningskrav för vissa särskilt betydelsefulla fullmäktigebeslut.

Kommittén fick i ett tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda behovet av särskilda bestämmelser för avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Om kommittén skulle finna att det finns ett sådant behov skulle kommittén i första hand överväga en modell med krav på två likalydande beslut i den beslutande församlingen med mellanliggande val. Det stod dock kommittén fritt att komma med förslag på andra typer av bestämmelser med samma syfte. Kommittén skulle även analysera hur förslagen förhåller sig till principen om den kommunala självstyrelsen och se till att de förslag som lämnas inte kommer i konflikt med denna princip.

## Representativ demokrati och särskilda beslutsregler

Den praktiska tillämpningen av den representativa demokratin innebär att ärenden avgörs av folkvalda företrädare genom beslut med enkel majoritet vid ett tillfälle. Från principen om beslut med enkel majoritet finns i olika sammanhang ett antal undantag för särskilt viktiga frågor. Kommittén har undersökt förekomsten av sådana undantagsregler i tidigare svensk kommunalrätt, i nu gällande svensk rätt och i viss utländsk rätt.

Tidigare fanns bestämmelser i kommunallagarna om krav på kvalificerad majoritet i vissa frågor. Bestämmelserna hade till syfte att motverka en ekonomiskt riskfylld politik. Dessa togs bort år 1948. Bestämmelser om beredning och bordläggning av ärenden ansågs utgöra en tillräcklig garanti mot oöverlagda beslut.

De regler om kvalificerad majoritet och om likalydande beslut vid två tillfällen som i dag finns inom svensk rätt och i svenska föreningars stadgor syftar till att skydda enskilda och till att konstitutionella och grundläggande bestämmelser inte skall kunna ändras utan noggranna överväganden. Regler som syftar till att skydda minoriteter förekommer också i viss utsträckning inom svensk rätt.

I de europeiska länder som kommittén studerat finns flera undantagsregler från principen om beslut med enkel majoritet. Vissa avser förhållandet mellan staten och kommunerna, medan andra avser förhållandet mellan kommunerna och deras invånare. Det finns regler som fördröjer beslutsprocesser och regler som värnar en minoritets intressen. Vanligast är, trots grundlags-skyddad kommunal självstyrelse, att staten givits en kontrollerande roll i förhållande till det kommunala beslutsfattandet. Samtidigt har en utveckling inletts, där medborgarnas direkta inflytande i beredningsprocessen får allt större betydelse.

### Kommitténs allmänna överväganden

I den representativa demokratin har de politiska partierna den centrala rollen. De politiska partierna har en mängd uppgifter, men allra viktigast är att forma ideologi och handlingsprogram och att ur ett virrvarr av förslag och ståndpunkter skapa sammanhang och göra prioriteringar. Det finns ingen annan aktör som kan ta ett långsiktigt helhetsgrepp, samordna politiken samt göra avvägningar och prioriteringar på det sätt som politiska partier kan.

Kommittén har i sitt tidigare betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* betonat vikten av ett fungerande samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin. De förslag som kommittén lade fram i detta betänkande, om att stärka folkinitiativet till folkomröstning och om medborgerlig initiativrätt i fullmäktige, har båda en sådan inriktning. Dessa förslag innebär att kommun- och landstingsmedlemmarna ges betydligt större möjligheter att delta i beredningsprocessen och därigenom påverka besluten, samtidigt som det slutliga avgörandet



även i fortsättningen helt vilar på de förtroendevalda. I betänkandet fanns även tre förslag vilkas syfte var att motverka kortsiktigt framhastade beslut i viktiga frågor: möjlighet för en minoritet att få till stånd en återremiss, lyftningsrätt i nämnderna och fullmäktiges godkännande av viktiga beslut i helägda bolag.

Enligt kommitténs bedömning är det särskilt angeläget att stärka medborgarnas möjligheter till inflytande när det handlar om ärenden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse, eftersom sådana avgöranden kan sägas binda framtida generationer och framtida politiska majoriteter i fullmäktige. Våra tidigare lämnade förslag bör därför kompletteras med bestämmelser som bidrar till att skapa rådrum och till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför sådana avgöranden. Rådrum innebär att det finns tid för eftertanke, diskussion, debatt, samråd och förankring innan besluten fattas.

Inom den fysiska planeringen finns en väl utvecklad lagstiftning för att främja medborgarnas deltagande. Denna ordning utgör ett viktigt komplement till den representativa demokratin. Likartade bestämmelser kan mycket väl tillämpas även på andra områden inför avgöranden som binder en kommun eller ett landsting under en längre tid. Detta skulle kunna garantera hög kvalitet på beslutsfattandet och ett stort demokratiskt inflytande, vilket är angeläget i frågor som binder framtida politiska majoriteter och kommande generationer. Sådana bestämmelser måste emellertid utformas så att de inte skadar den representativa demokratis funktionssätt. De får inte göras så ingripande att de förhindrar majoriteter att fatta beslut eller försvårar det politiska ansvarsutkrävandet.

### Metoder för att skapa rådrum och främja medlemmarnas deltagande

Kommitténs bedömning är att det finns flera metoder som skulle kunna bidra till att skapa rådrum och till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Det kan handla dels om särskilda beslutsregler som till exempel krav på två beslut med mellanliggande val, två beslut utan mellanliggande val eller kvalificerad

majoritet, dels om särskilda beredningsregler som till exempel krav på samråd eller folkomröstning.

Mellan dessa metoder finns en väsentlig skillnad. Alternativen med dubbla beslut, med eller utan mellanliggande val, och med kvalificerad majoritet innebär att särskilda bestämmelser skall tillämpas när beslut i sakfrågan fattas. Alternativen med samråd och rådgivande folkomröstning innebär särskilda regler avseende beredningen av ett ärende, men påverkar inte formerna för hur ärendet avgörs.

Särskilda beslutsregler bidrar främst till att skapa rådrom och till att konservera rådande förhållanden, men knappast till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande. Ett sådant rådrom blir endast en tröghetsfaktor som försenar beslutsfattandet. Särskilda beredningsregler skapar däremot inte bara rådrom utan öppnar också en möjlighet att fylla detta med tid för eftertanke, debatt och diskussion genom att processen öppnas för kommunens eller landstingets medlemmar. Kommundemokratikommittén anser därför att särskilda beredningsregler är den mest ändamålsenliga åtgärden för att skapa rådrom och främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför viktiga avgöranden.

De särskilda beredningsreglerna – folkomröstning och samråd – har båda för- och nackdelar. En folkomröstning samlar sannolikt fler deltagare än ett samrådsförfarande i en given fråga, men medför betydligt större kostnader. Ett samråd sker normalt på ett tidigare stadium i beredningsprocessen och ger medlemmarna bättre möjligheter att delta på ett djupare och mer engagerat sätt i beredningsprocessen. De som deltar i ett samråd kan själva tillföra något mer än att bara ta ställning till förutbestämda alternativ. Ett samråd kan riktas inte bara till röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmar, utan även till barn och ungdomar. Ett krav på samråd framstår således som den mest ändamålsenliga bestämmelsen. Kommittén föreslår därför att en bestämmelse om samråd förs in i kommunallagen.

### När bör samråd genomföras?

De ärenden som skall omfattas av bestämmelsen om samråd bör avgränsas genom vissa allmänna kriterier. Om ett beslut som uppfyller kriterierna inte föregåtts av samråd skall det kunna överklagas av detta skäl.

Dessa allmänna kriterier bör omfatta beslut som medför långsiktiga effekter och som innebär att de förhållanden som rådde innan beslutet verkställdes inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Inför ett sådant beslut skall, som ett led i beredningen av ärendet, samråd äga rum med dem som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget.

Med långsiktiga effekter menas att den beslutade åtgärden skall vara permanent eller bestå längre än till tidpunkten för det andra följande kommunal- eller landstingsvalet.

Med att förhållanden inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser menas att kostnaden för att göra detta skall vara orimligt hög – så hög att det, av ekonomiska skäl, inte framstår som troligt att fullmäktige under några omständigheter och oavsett politisk majoritet skulle besluta att återställa åtgärden till det förhållande som rådde innan beslutet verkställdes.

Huruvida kriterierna är uppfyllda eller inte skall bedömas i varje enskilt fall. I denna bedömning skall hänsyn tas till kommunens eller landstingets storlek. En given återställningskostnad som framstår som orimligt hög i en mindre kommun, kan mycket väl framstå som rimlig i en större kommun.

Om flera beslut av likartad karaktär uppfyller de allmänna kriterierna kan de föregås av ett principbeslut. Ett principbeslut innebär ett grundläggande ställningstagande inför ett eller flera beslut. Om samråd ägt rum inför ett sådant principbeslut, krävs inget ytterligare samråd inför varje enskilt beslut.

### Former för samråd

Ett samråd skall vara öppet för alla som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget och de skall kunna delta på likvärdiga villkor. Detta innebär att samrådet skall vara öppet för alla personer som är folkbokförda i en kommun eller inom ett landsting oavsett medborgarskap. Vidare innebär det att samrådet också skall vara öppet för alla oavsett ålder, vilket betyder att även barn och ungdomar skall kunna medverka.

Ett samråd bör genomföras i de former som är lämpliga med hänsyn till ärendets karaktär och de lokala förhållandena. Det kan genomföras på olika sätt, till exempel i form av ett offentligt möte, en utställning eller ett rådslag på Internet. Om kommunen eller landstinget så önskar kan ett samråd ske i form av en folkomröstning.

Tre minimikrav bör dock uppställas på ett samråd.

- Samrådet skall kungöras. Kungörelse om samrådets innehåll och hur det kommer att genomföras skall ske på samma sätt som kungörelse om fullmäktigesammanträde.
- Samrådet skall pågå under så lång tid att de som samrådet riktar sig till har reella möjligheter att delta. Samrådet skall därför pågå under minst fyra veckor.
- Det som framkommit i samrådet skall sammanställas i en samrådsredogörelse. Den skall innehålla en redovisning av de synpunkter som framkommit i samrådet, samt de kommentarer och förslag som synpunkterna ger anledning till.

### Samråd i den fysiska planeringen

Kommitténs bedömning är att behovet av samråd inför beslut om åtgärder som har stora effekter på den fysiska miljön i allt väsentligt uppfylls av plan- och bygglagens bestämmelser om samråd och utställning. Demokratiska skäl talar emellertid för att samrådskretsen vid arbetet med översiktsplaneringen bör vidgas och jämföras med den krets som omfattas av den i kommunallagen föreslagna bestämmelsen om samråd. Kommittén föreslår därför att alla som är folkbokförda i kommunen skall beredas tillfälle till samråd, när förslag till översiktsplan eller till ändring av sådan plan upprättas.

### Konsekvenser av förslaget

Kommitténs förslag om samråd kommer att leda till vissa kostnader för kommuner och landsting. Hur stora dessa blir för den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget beror på de lokala förutsättningarna, på hur ofta samråd kommer att genomföras samt i vilka former.

Kommitténs bedömning är att en bestämmelse om samråd är förenlig med syftena bakom principen om kommunal självstyrelse. En bestämmelse om samråd begränsar inte heller i någon större utsträckning kommunernas eller landstingens handlingsutrymme. Med hänsyn till detta, samt till det faktum att kommunernas och landstingens verksamhetsformer och organisation bestäms i lag, är kommitténs bedömning att en bestämmelse om samråd inte utgör ett brott mot principen om kommunal självstyrelse.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)<sup>1</sup>  
*dels* att 6 kap. 4 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att det skall införas tre nya paragrafer, 5 kap. 34 b § och  
34 c § samt 10 kap. 2 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **5 kap.**

#### **34 b §**

*Om ett beslut i ett ärende  
medför*

- 1. långsiktiga effekter och*
- 2. att de förhållanden som rätt  
före beslutet inte kan återställas  
utan stora ekonomiska konsekvenser, skall som ett led i beredningen av ärendet samråd ägas rum med dem som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget.*

*Första stycket gäller inte, om  
beslutet är en konsekvens av ett  
tidigare principbeslut och samråd  
ägt rum inför principbeslutet.*

*Första stycket gäller inte heller,  
om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.*

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2000:277.

**34 c §**

*Kungörelse om samråd enligt 34 b § skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla och införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige eller styrelsen beslutar. Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen. Kungörelsen skall innehålla uppgift om det ärende som samrådet avser och i vilken form samrådet kommer att genomföras.*

*Samrådet skall pågå under minst fyra veckor från kungörelsedagen.*

*Efter samrådet skall kommunen eller landstinget sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i en samrådsredogörelse, som skall fogas till handlingarna i ärendet.*

**6 kap.****4 §**

Det åligger styrelsen särskilt att

1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29–32 §§,

2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,

3. verkställa fullmäktiges beslut, och

4. i övrigt fullgöra de uppdrag

Det åligger styrelsen särskilt att

1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29–32 §§,

2. tillse att samråd genomförs enligt 5 kap. 34 b § och att en samrådsredogörelse upprättas,

3. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,

som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

4. verkställa fullmäktiges beslut, och

5. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

**10 kap.**

*2 a §*

*Beslut i fråga om samråd enligt 5 kap. 34 b § i ett ärende får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket fullmäktige avgjort ärendet.*

-----  
Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

## 2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § plan- och bygglagen (1987:10)<sup>2</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### **3 §<sup>3</sup>**

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. *De som är folkbokförda i kommunen samt* de myndigheter *och* de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

-----  
Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002. Om samråd har inletts före ikraftträdandet, gäller paragrafen i sin äldre lydelse.

---

<sup>2</sup> Lagen omtryckt 1992:1769.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1995:1197.



# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Kommundemokratikommittén fick i sitt ursprungliga direktiv (dir. 1999:98) i uppdrag att överväga hur avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut. Avsikten var att slå vakt om det demokratiska inflytandet över centrala frågor.

En viktig utgångspunkt för arbetet skulle vara att det kommunala beslutssystemet skall innefatta garantier för att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ alltid skall ha det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt för kommunen eller landstinget. Kommittén skulle därför överväga behovet av att skärpa kraven i de bestämmelser i kommunallagen som reglerar berednings- och beslutsprocesserna.

I direktiven konstaterades slutligen att kommunallagens beredningsregler avseende ärenden som skall handläggas av fullmäktige endast avser intern beredning, vilket innebär att kommunstyrelsen och berörda nämnder skall höras i ärendena. Mot denna bakgrund skulle kommittén överväga behovet av att införa särskilda beredningskrav för vissa särskilt betydelsefulla fullmäktigebeslut.

Kommittén fick i sitt tilläggsdirektiv (dir. 2001:36) i uppdrag att utreda behovet av särskilda bestämmelser för avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Om kommittén skulle konstatera att det finns ett sådant behov skulle kommittén i första hand överväga en modell med krav på två likalydande beslut i den beslutande församlingen med mellanliggande val. Det stod dock kommittén fritt att komma med förslag på andra typer av bestämmelser med samma syfte. Kommittén skulle även analysera hur förslagen förhåller sig till principen om den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen och se till att de förslag som lämnas inte kommer i konflikt med denna princip.

## 1.2 Kommitténs arbete

Kommittén har studerat ett antal tänkbara förändringar av bestämmelserna om beredning och beslut när det gäller ärenden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Kommittén har vidare studerat hur dessa tänkbara förändringar förhåller sig till principen om kommunal självstyrelse. Kommittén har även studerat förekomsten av särskilda berednings- och beslutsregler i vissa andra länder.

Sedan kommittén gjort den bedömningen, att det finns skäl att införa särskilda beredningsregler men inte beslutsregler när det gäller ärenden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse och att en samrådsmodell är mest ändamålsenlig, har arbetet inriktats på att utforma en sådan.

Kommitténs studier och metodbeskrivningar har behandlats vid ett seminarium med forskare, praktiker och förtroendevalda. Vidare har samråd skett med Utredningen om vårdens ägarformer – vinst och demokrati (S 2000:08).

## 1.3 Betänkandets disposition

Inledningsvis redovisas översiktligt förekomsten av särskilda berednings- och beslutsregler i svensk rätt och föreningspraxis samt i viss utländsk rätt (kapitel 2). Därefter redovisas kommitténs allmänna överväganden om särskilda bestämmelser (kapitel 3). I det följande kapitlet diskuteras vilken metod som bör väljas (kapitel 4) och därefter den närmare utformningen av kommitténs förslag (kapitel 5). I det följande kapitlet behandlas frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 6). Avslutningsvis redovisas konsekvenser av förslaget (kapitel 7) och författningskommentarer (kapitel 8). I bilaga 1 och 2 redovisas kommitténs direktiv. I bilaga 3 redovisas förekomsten av särskilda berednings- och beslutsregler i några andra länder mer utförligt.

## 2 Särskilda beslutsregler i svensk och utländsk rätt

### 2.1 Inledning

Den praktiska tillämpningen av den representativa demokratin innebär att ärenden avgörs av folkvalda företrädare genom beslut med enkel majoritet vid ett tillfälle. Från denna princip finns i olika sammanhang ett antal undantag för särskilt viktiga frågor. I detta kapitel redovisas sådana undantagsregler dels i tidigare svensk lagstiftning som gäller kommuner och landsting, dels i nu gällande svensk rätt och i viss utländsk rätt.

### 2.2 Svensk rätt

#### 2.2.1 Tidigare regler om kvalificerad majoritet i kommunallagarna

I början av 1860-talet kom kommunalförordningarna till och i takt med att rösträtten utvidgades infördes efter hand bestämmelser med krav på kvalificerad majoritet för ett flertal viktiga kommunal-ekonomiska beslut. Bestämmelserna rörde bland annat inköp och försäljning av fastigheter, beviljande av anslag och upptagande eller förnyande av lån. Reglerna om kvalificerad majoritet infördes för att skapa en motvikt till det ökande inflytandet för vissa befolkningsgrupper som rösträtsreformerna innebar.

År 1947 anförde Kommunallagskommittén i sitt betänkande *Med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet* (SOU 1947:53) att det var viktigt att försöka uppnå en stark majoritet i frågor där det kunde råda delade meningar. Ett fritt samarbete bedömdes ha större värde än den enighet som kunde framtvingas av reglerna om kvalificerad majoritet för att uppnå giltiga beslut i vissa fall. Vidare anfördes att kommunallagarna borde

inhålla vissa garantier mot oöverlagda beslut och mot en mindre väl genomtänkt kommunalpolitik. Reglerna om beredning och bordläggning, liksom att den kommunala verksamheten var offentlig, ansågs vara tillräckliga garantier mot sådana beslut. Departementschefen instämde i Kommunallagskommitténs förslag och anförde att den naturliga arbetsmetoden för de beslutande organen i ett demokratiskt samhälle är att beslut fattas med enkel majoritet och att bestämmelserna om kvalificerad majoritet inte längre hade den betydelse ur garantisympunkt som de hade när de infördes (prop. 1948:140).

Riksdagen följde förslaget och bestämmelserna om kvalificerad majoritet för beslut av ekonomisk karaktär avskaffades år 1948.

### 2.2.2 Befintliga särskilda beslutsregler

#### *Kommunallagen*

Kommunallagen innehåller i dag flera regler till skydd för en minoritet i kommun- och landstingsfullmäktige. Dessa regler berör bland annat begäran om att hålla fullmäktigesammanträde och bordläggning av ett ärende. Genom dessa bestämmelser har man velat förhindra att minoritetens intressen åsidosätts till följd av sent framlagda förslag från den politiska majoriteten.

#### *Regeringsformen och riksdagsordningen*

Enligt regeringsformen stiftas grundlag genom två likalydande beslut med mellanliggande val till riksdagen (8 kap. 15 § regeringsformen). Meningen med denna regel är dels att förhastade beslut skall förhindras, dels att väljarna vid riksdagsvalet skall kunna ta ställning till det vilande grundlagsförslaget. Frågor om grundlagsändringar är i regel så viktiga att de kräver noggranna överväganden med tid för eftertanke och debatt både inom och utom riksdagen. Även riksdagsordningen stiftas på samma sätt som grundlagarna. Ändring i riksdagsordningen kan också beslutas om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet (8 kap. 16 § regeringsformen). I regeringsformen finns även vissa regler till skydd för en minoritet. Exempelvis kan en minoritet yrka att ett förslag till lag beträffande de grundläggande fri- och rättigheterna eller

beträffande ändring eller upphävande av sådan lag skall vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagen. När denna tid förflutit tas ärendet upp på nytt. Trots minoritetens begäran kan riksdagen anta förslaget om minst fem sjättedelar av de röstande riksdagsledamöterna är ense om beslutet. En minoritet kan även yrka på folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag. En folkomröstning skall hållas samtidigt som val till riksdagen.

### *Aktiebolagslagen*

I äldre aktiebolagsrätt präglades reglerna om ändring av det grundläggande bolagsavtalet, bolagsordningen, av mycket starka hänsyn till aktieägarminoriteten. Den gamla lagen (1944:705) om aktiebolag, som upphörde att gälla år 1976, uppställde krav på stor majoritet för ändring av bolagsordningen och innehöll fem alternativa regler som kunde komma i fråga för en sådan ändring. I lagen krävdes dessutom att beslut om ändring av bolagsordningen skulle fattas på två på varandra följande bolagsstämmor, såvida inte alla aktieägare var ense om ändringen. Detta system framstod emellertid som statiskt, otidsenligt och opraktiskt. Ett dynamiskt näringsliv ansågs ställa högre krav på företagens förmåga att anpassa sig efter utvecklingens villkor.

I den nuvarande aktiebolagslagen (1975:1385) är den lägsta gränsen för att få till stånd en ändring av bolagsordningen två tredjedels majoritet av såväl avgivna röster som de på stämman företrädde aktierna. Om en ändring av bolagsordningen innebär en allvarlig förändring i aktieägarnas rättsställning kräver aktiebolagslagen en långt större majoritet innan en ändring kan ske. I en del fall krävs bifall av samtliga vid stämman närvarande aktieägare och att dessa tillsammans företräder minst nio tiondelar av samtliga aktier. I andra fall krävs bifall av två tredjedelar av de avgivna rösterna och nio tiondelar av de på stämman företrädde aktierna. Detta gäller bland annat beslut om begränsningar i aktieägarnas rätt till vinst och rätt att förvärva aktier i bolaget samt begränsningar i rösträtten. Aktiebolagslagen innehåller vidare särskilda bestämmelser till skydd för en aktieägarminoritet. En sådan minoritet har rätt att bland annat begära att en extra bolagsstämma sammankallas, att en viss del av nettovinsten delas ut eller att uppskov beviljas med vissa åtgärder om beslutsunderlaget

anses bristfälligt. Dessutom har en minoritet rätt att föra talan om skadestånd till bolaget. Minoriteten måste i dessa fall utgöras av ägare till minst en tiondel av aktierna i bolaget. I vissa fall tillerkänns emellertid även en mindre minoritet vissa särskilda rättigheter.

### *Lagen om ekonomiska föreningar*

I lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar finns bestämmelser om skydd för minoriteter, vilka på flera punkter överensstämmer med bestämmelserna i aktiebolagslagen, såsom reglerna om medrevisor (minoritetsrevisor) och minoritetstalan om skadestånd till föreningen. Ett beslut om stadgeändring i en ekonomisk förening skiljer sig dock från beslut om ändring av bolagsordning och är giltigt om samtliga röstberättigade har förenat sig om det, eller om beslutet har fattats på två på varandra följande föreningsstämmor och på den senare stämman biträts av minst två tredjedelar av de röstande. För vissa ändringsbeslut krävs större majoritet.

I förarbetena till lagen om ekonomiska föreningar (prop. 1986/87:7) diskuterades om lagens bestämmelser skulle anpassas till 1975 års aktiebolagslag, där bland annat kravet på att beslut i vissa fall skulle fattas på två på varandra följande bolagsstämmor slopats. Man avstod emellertid från att ta bort denna regel. Som skäl angavs bland annat att anknytningen mellan föreningen och dess medlemmar ofta är av starkt personlig karaktär och att beslut om stadgeändringar kan ha stor betydelse för medlemmarna. Stadgeändringar borde därför övervägas grundligt och diskuteras av medlemmarna. Kravet på två stämmobeslut för ändring av stadgarna behölls därmed för de fall när inte alla medlemmar biträtt ändringsförslaget på den första stämman.

### *Ideella föreningar*

Kommittén har studerat ett antal ideella föreningars stadgar för att undersöka om det finns särskilda beslutsregler inom det svenska föreningslivet. Studien utvisar att det förekommer särskilda beslutsregler i främst tre sammanhang.

- För ändring av en förenings stadgar krävs alltid ett majoritetsbeslut. Variationen på majoritetens storlek är dock stor. Emel-

lanat föreligger krav på att beslut om stadgeändring skall fattas på två på varandra följande föreningsstämmor.

- För upplösning av en förening krävs alltid ett majoritetsbeslut. I likhet med bestämmelserna om ändring av stadgarna varierar dock majoritetens storlek. I vissa fall uppställs krav på likalydande beslut på två på varandra följande föreningsstämmor.
- En grupp medlemmar, ofta en minoritet, kan påkalla extra föreningsstämma.

### *Sammanfattning*

De förändringar som genomfördes i kommunallagarna år 1948 innebar att ett flertal bestämmelser om kvalificerad majoritet för beslut av ekonomisk karaktär togs bort. Bestämmelser om beredning och bordläggning av ärenden ansågs i stället utgöra en tillräcklig garanti mot oöverlagda ekonomiska beslut. Härigenom har man underlättat det kommunala arbetet och även behållit kravet på skydd för politiska minoriteter. Även i andra sammanhang har bestämmelser om kvalificerad majoritet tagits bort eller förändrats så att kravet på majoritetens storlek i princip har sänkts. Genom dessa åtgärder har möjligheterna till ett effektivt beslutsfattande underlättats.

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut med mellanliggande val och som huvudregel kommer även bestämmelserna i riksdagsordningen till på samma sätt. I föreningar kan det vid frågor om stadgeändringar och upplösning föreligga krav på att beslut med samma innebörd fattas vid två på varandra följande föreningsstämmor. De regler som finns om kvalificerad majoritet och två likalydande beslut med mellanliggande val anses nödvändiga för att skydda enskilda och för att konstitutionella och grundläggande bestämmelser inte skall ändras utan noggranna överväganden. De specifika bestämmelser som anses utgöra särskilda minoritetsskyddsregler har inte genomgått samma förändring utan finns till för att en minoritet skall kunna få till stånd vissa beslut.

## 2.3 Viss utländsk rätt

Kommittén har studerat de kommunala berednings- och beslutsreglerna i de nordiska länderna samt Irland, Nederländerna, Tyskland och Österrike. Dessutom har vi undersökt reglerna för

avyttring av allmännyttiga bostäder i Finland, Danmark, England och Nederländerna. Vi har även undersökt reglerna för förändringar i sjukvårdens ägarformer i Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland och Tyskland. Studien har utgått från skrifter från Europarådet och Anders Lidströms bok *Kommunsystem i Europa*. Denna litteratur har kompletterats med annan litteratur och uppgifter från departementstjänstemän i de undersökta länderna. Studien finns utförligare redovisad i bilaga 3.

När det gäller de regler som återfinns i de studerade länderna, kan som en första grupp urskiljas uppställande av krav på förhandsgodkännande av kommunala beslut. Sådana regler är ganska vanliga, trots att nästan alla studerade länder har grundlagsskyddad kommunal självstyrelse. Bestämmelserna avser ofta ekonomiska frågor, såsom upptagande av lån eller investeringar. I de allra flesta fall är det staten som skall godkänna de kommunala besluten. Det förekommer emellertid även fall där godkännandet skall ske på regional nivå. Dessutom finns det i vissa länder situationer, där staten har rätt att i efterhand ändra kommunala beslut bortom vad som följer av vanliga regler om domstolsprövning eller om prövning i departement av besluts laglighet.

När det gäller den beslutsmekanism som särskilt nämns i utredningens tilläggsdirektiv – två likalydande beslut med mellanliggande val – har endast ett sådant exempel återfunnits i de studerade länderna; i Norge stadgas ett sådant förfarande om en kommun eller en fylkeskommun vill gå över till ett parlamentariskt styrelseskick så att endast fullmäktiges majoritet blir representerad i kommunstyrelsen.

Regler om kvalificerad majoritet förekommer i ett par av de studerade länderna och kan avse ett brett spektrum av frågor, till exempel avsättning av kommunens chefstjänsteman, indelningsändringar och försäljning av fastigheter.

I ett par länder finns det en möjlighet för en minoritet att direkt påverka berednings- eller beslutsprocessen. Starkast är denna möjlighet i Danmark, där en ensam nämndledamot kan hänskjuta ett ärende till fullmäktige.

När det gäller direktdemokratiska inslag i berednings- och beslutsprocessen, så förekommer det frivilliga samrådsförfaranden och folkomröstningar i ganska många länder. Bortsett från plan- och byggområdet förekommer obligatoriska samrådsförfaranden i Tyskland, Österrike och Island i form av att kommunmedlemmarna samlas till allmänna möten. I Island och Irland föreskrivs



det obligatoriska folkomröstningar i indelningsfrågor respektive i frågor om byte av gatunamn och dylikt.

Ett enstaka fall av brukarinflytande återfinns i den engelska regeln att allmännyttiga bostäder inte får omvandlas till privata bostadsstiftelser utan att hyresgästerna godkänt det.

Internationellt samarbete av betydelse för besluts- och beredningsregler i kommuner och landsting förekommer inom Europarådet, Europeiska unionen och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Vad dessa organ i olika sammanhang starkt betonar är betydelsen av att medborgarna på olika sätt engageras direkt i den politiska beslutsprocessen. Europarådet betonar särskilt betydelsen av möjligheten till sådant engagemang inför större beslut om långsiktiga eller praktiskt taget oåterkalleliga åtaganden som involverar en majoritet av medborgarna. Synpunkter som särskilt OECD framhåller är vikten av att ett medborgardeltagande kommer in tidigt i beslutsprocessen och att myndigheterna redovisar hur befolkningens synpunkter tas till vara.

### *Sammanfattning*

I de studerade länderna finns ett antal särskilda berednings- och beslutsregler som avviker från grundprincipen om ett beslut med enkel majoritet. Vissa regler avser främst förhållandet mellan staten och kommunerna, medan andra avser förhållandet mellan kommunerna och deras invånare. Det finns regler som fördröjer beslutsprocesser och regler som värnar en minoritets intressen. Vanligast är, trots grundlagsskyddad kommunal självstyrelse, att staten getts en kontrollerande roll i det kommunala beslutsfattandet. Samtidigt har en utveckling inletts, där medborgarnas direkta inflytande i beredningsprocessen får allt större betydelse.

### 3 Allmänna överväganden

**Kommitténs bedömning:**

Det är en angelägen politisk uppgift att utveckla ett samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin. Detta kan bland annat åstadkommas genom att kommun- och landstingmedlemmarna får större möjligheter att medverka i beredningsprocesser samtidigt som beslutsfattandet ligger kvar hos de förtroendevalda. Det är också viktigt att stärka fullmäktiges ställning och att garantera hög kvalitet och demokratiskt inflytande i de beslut som fattas. Kommitténs tidigare förslag, om förstärkning av folkinitiativet, medborgerlig initiativrätt i fullmäktige, möjlighet till återremiss, lyftningsrätt samt fullmäktiges godkännande av viktiga beslut i helägda bolag, har samtliga en sådan inriktning.

När det handlar om beslut som binder framtida generationer och framtida politiska majoriteter i fullmäktige är det särskilt angeläget med ett fungerande samspel mellan representativ demokrati och deltagardemokrati. De ovannämnda förslagen bör därför kompletteras med bestämmelser som bidrar till att skapa rådrum och till att främja medlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför sådana avgöranden. Rådrum innebär att det finns tid för eftertanke, diskussion, debatt, samråd och förankring innan besluten fattas.

Inom den fysiska planeringen finns en väl utvecklad lagstiftning för att främja medborgarnas deltagande. Denna ordning utgör ett viktigt komplement till den representativa demokratin. Likartade bestämmelser kan och bör tillämpas även på andra områden inför avgöranden som binder en kommun eller ett landsting under en längre tid. Sådana bestämmelser måste emellertid utformas så att de inte skadar den representativa demokratins funktionssätt. De får inte göras så ingripande att de förhindrar majoriteter att fatta beslut eller försvårar det politiska ansvarsutkrävandet.

Den representativa demokratin är den metod enligt vilken kommuner och landsting styrs. Den grundläggande principen i denna modell är att de röstberättigade väljer företrädare som fattar beslut i gemensamma frågor. De röstande har därmed givit sina företrädare ett förtroendeuppdrag eller, om man så vill, delegerat beslutanderätten till dem. Om de röstberättigade är nöjda med de beslut som företrädarna fattar kan de ge dem förnyat förtroende i nästa val. Om de inte är nöjda kan de välja andra företrädare. Under mandatperioden finns emellertid inga möjligheter för de röstberättigade att byta företrädare, oavsett vilka beslut dessa fattar. Det är med andra ord en vid delegation som de förtroendevalda har fått.

I den representativa demokratin, som den formats i Sverige, har de politiska partierna den centrala rollen. De politiska partierna har en mängd uppgifter, men allra viktigast är att forma ideologi och handlingsprogram och att ur ett virrvarr av förslag och ståndpunkter skapa sammanhang och göra prioriteringar. Det finns ingen annan aktör som kan ta ett långsiktigt helhetsgrepp, samordna politiken samt göra avvägningar och prioriteringar på det sätt som politiska partier kan.

Kommittén har i sitt betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48) betonat vikten av ett starkt medborgerligt deltagande i demokratin. Alla bör garanteras möjligheten att delta i den gemensamma politiska praktiken. En demokrati där medborgarnas uppgift endast är att välja sina företrädare vart fjärde år och däremellan inte lägga sig i politiken är inte vårt ideal.

Demokratin bygger på en fri diskussion mellan jämlikar och behöver därför offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. I dessa diskussioner prövas förslagen i en anda som innebär att de egna intressena underordnas det gemensamma bästa.

Enligt kommitténs bedömning står inte deltagardemokratin i motsättning till den representativa demokratin. De kan mycket väl förenas. Att åstadkomma och vidmakthålla ett sådant fungerande och kreativt samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin är en av vår tids stora politiska utmaningar för partierna, kommunerna och landstingen.

Kommundemokratikommittén har därför i betänkandet *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* lämnat flera förslag som syftar till att förena deltagardemokrati och representativ demokrati:

**Folkinitiativ till folkomröstning.** Kommittén föreslog att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga skall få väckas i fullmäktige av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Fullmäktige skall besluta att genomföra folkomröstningen som ett led i beredningen av ärendet, under förutsättning att frågan avser ett ärende som skall handläggas av fullmäktige. Fullmäktige fastställer frågeställning och svarsalternativ i folkomröstningen.

**Medborgerlig initiativrätt i fullmäktige.** Kommittén föreslog att kommunfullmäktige får besluta att alla som är folkbokförda i kommunen skall ha rätt att väcka ärenden i kommunfullmäktige samt att landstingsfullmäktige får besluta att alla som är folkbokförda inom landstinget skall ha rätt att väcka ärenden i landstingsfullmäktige. Ett sådant initiativ kallas medborgarförslag. Ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väcktes.

Dessa förslag bygger på ett viktigt ställningstagande av kommittén, nämligen att medlemmarna bör få betydligt större möjligheter att delta i beredningsprocessen och därigenom påverka besluten, samtidigt som det slutliga avgörandet alltid måste vila på de förtroendevalda. Därigenom kan deltagardemokratien ge ett viktigt bidrag till kommunens eller landstingets utveckling, utan att några avsteg görs från den representativa demokratins princip.

Kommundemokratikommittén har redan från början haft i uppdrag att överväga hur avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut, i syfte att slå vakt om det demokratiska inflytandet över centrala frågor.

Flera av de förslag som vi lämnat i vårt betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* skulle på ett väsentligt sätt skapa större öppenhet och tydlighet i det politiska beslutsfattandet och därigenom bidra till att både stärka det demokratiska inflytandet och att motverka kortsiktigt framhastade beslut. Dessa förslag avser följande frågor.

**Möjlighet till återremiss.** Kommittén föreslog att ett ärende i fullmäktige skall återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Om en möjlighet till återremiss införs i kommunallagen skapas ett formellt redskap som kan användas just för att motverka kortsiktigt framhastade beslut. Genom att rätten att få till stånd en återremiss ges till en minoritet blir redskapet verkningsfullt också i politiskt kontroversiella ärenden.

**Lyftningsrätt.** Kommittén föreslog att om fullmäktige har delegerat beslutanderätten i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till en nämnd, skall ärendet hänskjutas till fullmäktige om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i nämnden. Detta innebär att ärenden som av en minoritet bedöms som särskilt viktiga kan lyftas till handläggning i den folkvalda och offentliga församlingen.

**Fullmäktiges godkännande av viktiga beslut i helägda bolag.** Kommittén föreslog att om en kommun eller ett landsting lämnar över värderna av en kommunal angelägenhet till ett helägt bolag eller till en stiftelse man själv bildat, skall fullmäktige se till att fullmäktige får godkänna sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detta innebär att alla viktiga frågor kommer att behandlas av fullmäktige oavsett i vilken form kommunen eller landstinget bedriver verksamheten.

**Folkinitiativ till folkomröstning.** Till skillnad från de tidigare nämnda förslagen, som alla tar fasta på vad som händer inom den representativa demokratin, kan detta förslag sägas ta fasta på deltagardemokratin. Ett förstärkt folkinitiativ ger medlemmarna en möjlighet att agera om de anser att det demokratiska inflytandet över ett visst avgörande bör ökas eller att det finns risk för att ett kortsiktigt framhastat beslut fattas.

Gemensamt för alla dessa fyra förslag är att de bidrar till att frågorna blir ordentligt diskuterade, samtidigt som beslutet till sist avgörs av fullmäktige med enkel majoritet.

I tilläggsdirektivet till kommittén har uppdraget att överväga hur ärenden av långsiktig karaktär och stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut, vidgats till att också utreda behovet av särskilda bestämmelser för sådana avgöranden. Det kan därför diskuteras om dessa redan tidigare lämnade förslag är tillräckliga för att stärka det demokratiska inflytandet över centrala frågor eller om de bör kompletteras med ytterligare bestämmelser. Det finns skäl som talar både för och emot en sådan komplettering.

De åtgärder som kommittén redan föreslagit är generella, vilket innebär att de träffar alla ärenden. Skall det införas ytterligare en bestämmelse bör den endast träffa ärenden av långsiktig karaktär och stor principiell och ekonomisk betydelse. Det viktigaste skälet för särskilda bestämmelser vid sådana avgöranden är att det handlar om beslut som binder framtida generationer och framtida politiska majoriteter i fullmäktige. Det är självklart att fullmäktige måste

kunna fatta beslut som binder kommunen eller landstinget under lång tid och som inte alltid kan ändras av en ny majoritet. Men just därför är det angeläget att beslutsprocessen kännetecknas av hög kvalitet och av ett stort demokratiskt inflytande i dessa fall. Detta kan åstadkommas genom bestämmelser som bidrar till att skapa rådrom och till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför sådana avgöranden.

Rådrom innebär att det finns tid för eftertanke, diskussion, debatt, samråd och förankring innan besluten fattas. Detta kan på ett värdefullt sätt bidra till att höja kvaliteten på beslutsprocessen. Med kvalitet avses här att besluten är ordentligt underbyggda och väl formulerade samt att konsekvenserna är noggrant utredda. I detta ligger också att beslutsfattandet är långsiktigt, att besluten är lätta att begripa för medborgarna och att besluten är harmoniserade i förhållande till andra beslut och till gällande lagstiftning.

När det gäller att främja medborgarnas deltagande inför avgöranden som binder en kommun för lång tid finns i dag en väl utvecklad lagstiftning och praxis på planområdet. Plan- och bygglagens bestämmelser om samråd och utställningar i arbetet med översikts- och detaljplaner ger medlemmarna en möjlighet till deltagande och bidrar också till att främja den politiska diskussionen i dessa frågor. Denna ordning har aldrig ansetts stå i konflikt med den representativa demokratin, utan brukar snarast betraktas som ett viktigt komplement. Likartade bestämmelser skulle mycket väl kunna tillämpas även på andra områden inför avgöranden som binder en kommun eller ett landsting under en längre tid.

Att på ett sådant sätt komplettera den representativa demokratin med ett deltagardemokratiskt inslag har flera fördelar. Det öppnar en möjlighet att på ett konstruktivt sätt hantera den situation som ibland uppkommer, nämligen åsiktsskillnader mellan å ena sidan kommun- eller landstingsmedlemmarna och å andra sidan deras förtroendevalda.

En orsak till att sådana skillnader uppstår är att valhandlingen i vissa avseenden är ett relativt trubbigt instrument för att uttrycka folkviljan. En bidragande orsak till detta är att medborgaren väljer mellan partier som samlat åsikter, idéer och ståndpunkter i "paket". Medborgaren kan alltså inte i valhandlingen ge uttryck för vad hon tycker i enskilda frågor. Detta innebär att det inte är säkert att alla

åsikter som ett parti företräder överensstämmer med de åsikter som dess väljare har. En annan orsak till att skillnader kan uppstå är att partierna ofta måste gå i koalition med andra partier för att få igenom sin politik i de valda församlingarna. Detta medför politiska kompromisser som bland annat kan bidra till att partierna förhindras att förverkliga de partiprogram som man har gått till val på. Ytterligare en orsak till åsiktsskillnader är att "nya" frågor som inte fanns på dagordningen i valrörelsen kan uppstå under mandatperioden. I dessa frågor kan medborgarna ha andra uppfattningar än de folkvalda.

Ovan nämnda omständigheter är väl kända och accepterade effekter av den representativa demokratin. Partierna kan omöjligen vara representativa för väljarna i alla enskilda sakfrågor. I mindre betydelsefulla frågor behöver sådana skillnader inte utgöra något problem, men i viktiga och principiella frågor är det ett demokratiskt problem om beslut alltför kraftigt avviker från medborgarnas åsikter.

Bestämmelser som bidrar till att skapa rådrum och till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen kan ha positiva effekter på samhällsutvecklingen. I frågor av stor ekonomisk och principiell betydelse är det ofta en fördel om beslut kan fattas med stöd av en stor majoritet eller under konsensus. Ett brett medborgerligt deltagande och en öppen diskussion kan främja och skapa förutsättningar för att fler beslut fattas med ett sådant stöd. Ökad samstämmighet i frågor av grundläggande karaktär leder sannolikt till en mer stabil samhällsutveckling.

I frågor av ideologisk och partiskiljande karaktär ligger det dock ett värde i att skillnaderna mellan de olika partierna är tydliga, så att medborgarna i valen lättare kan bedöma och välja det parti vars program överensstämmer med deras åsikter. Om samstämmigheten mellan de olika partierna blir alltför stor kan valhandlingen uppfattas som meningslös. Om en bestämmelse utformas så att den leder till en ökad diskussion i frågor av stor betydelse kan denna bidra till att partiernas ståndpunkter blir tydliga. I andra frågor kan en ökad diskussion med ett större deltagande av kommun- och landstingsmedlemmar leda till en förbättrad samsyn, inte bara mellan medlemmarna och de politiska partierna utan också mellan partierna. Sammanfattningsvis kan rådrum och ett ökat deltagande leda till både ett mer långsiktigt och mindre ryckigt beslutsfattande och till bättre förankrade och för medborgarna mer begripliga beslut.

Det bör noteras att bestämmelser om rådrum och ökat deltagande även kan medföra mindre önskvärda effekter. Ställs alltför höga krav på det förfarande som skall ske kan detta resultera i att beslutsfattandet fördröjs eller lamslås. Vikten av att hänsyn tas till demokratiska processer, som till exempel debatt och förankring, måste vägas mot effektiviteten och smidigheten i det kommunala beslutssystemet. Exempelvis får inte skyddet av politiska minoriteter bli så starkt att det ger möjlighet för en minoritet att blockera eller under lång tid förhåla reformer som majoriteten vill genomdriva. Om bestämmelser är så långtgående att den politiska majoriteten inte förmår genomföra sin politik kan detta skapa misstro mot det demokratiska styrelseskicket.

Kommitténs tidigare förslag om lyftningsrätt och minoritetsåterremiss bygger på en avvägning mellan minoritetsskyddet och demokratins effektivitet. En minoritet ges rätt att framtvinga större öppenhet och bättre konsekvensbeskrivningar, men kan däremot inte förhåla beslut under någon längre tid. Makten ligger fortfarande kvar hos majoriteten. Ett motsvarande förhållningssätt bör också ligga till grund för särskilda bestämmelser som syftar till att stärka det demokratiska inflytandet över viktiga frågor.

Kommundemokratikommittén anser att det finns goda skäl att införa bestämmelser som bidrar till att skapa rådrum och till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Sådana bestämmelser skulle garantera hög kvalitet på beslutsfattandet och ett stort demokratiskt inflytande, vilket är angeläget i frågor som binder framtida politiska majoriteter och kommande generationer. Bestämmelserna måste emellertid utformas så att de inte skadar den representativa demokratins funktionssätt. De får inte göras så ingripande att de förhindrar majoriteter att fatta beslut eller försvårar det politiska ansvarsutkrävandet.

Frågan om vilken metod som bör väljas för att uppnå detta behandlas i kapitel 4.



## 4 Vilken metod bör väljas?

### **Kommitténs bedömning:**

Det finns flera åtgärder som kan bidra till att skapa rådrum och till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Det kan handla dels om särskilda beslutsregler, som till exempel krav på två beslut med mellanliggande val, två beslut utan mellanliggande val eller kvalificerad majoritet, dels om särskilda beredningsregler, som till exempel krav på samråd eller folkomröstning.

Särskilda beslutsregler bidrar främst till att skapa rådrum och till att konservera rådande förhållanden, men knappast till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande. Ett sådant råd- rum blir endast en tröghetsfaktor som försenar beslutsfattandet.

Särskilda beredningsregler skapar däremot inte bara rådrum utan öppnar också en möjlighet att fylla detta med tid för eftertanke, debatt och diskussion genom att processen öppnas för kommunens eller landstingets medlemmar.

En folkomröstning samlar sannolikt fler deltagare än ett sam- rådsförfarande i en given fråga, men medför betydligt större kost- nader. Ett samråd sker normalt på ett tidigare stadium i bered- ningsprocessen och ger medlemmarna bättre möjligheter att delta på ett djupare och mer engagerat sätt i beredningsprocessen. Ett samråd kan riktas inte bara till röstberättigade kommun- och landstings- medlemmar, utan även till barn och ungdomar. Ett krav på samråd är därför den mest ändamålsenliga åtgärden för att åstadkomma rådrum och främja ett ökat deltagande bland medlemmarna.

De frågor som skall omfattas av samråd bör avgränsas genom att vissa allmänna kriterier uppställs. Samråd bör alltid genomföras innan beslut som uppfyller dessa kriterier fattas. Om ett beslut inte föregåtts av samråd skall det kunna överklagas av detta skäl.

## 4.1 Tänkbara metoder

Vilken typ av bestämmelser kan på ett meningsfullt sätt bidra till att skapa rådrum och till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse? Enligt Kommundemokratikommitténs tilläggsdirektiv skall kommittén i första hand överväga en modell med krav på två likalydande beslut i den beslutande församlingen med mellanliggande val. Det står dock kommittén fritt att komma med förslag på andra typer av bestämmelser med samma syfte.

Kommittén har därför i sitt arbete studerat såväl den ovan nämnda modellen som ett antal andra tänkbara alternativ. Syftet har varit att se vilket demokratiskt inflytande respektive vilka kvalitetsmässiga effekter de olika alternativen medför. De alternativ som har studerats är följande:

- två beslut med mellanliggande val,
- två beslut utan mellanliggande val,
- kvalificerad majoritet,
- samråd,
- folkomröstning.

**Två beslut med mellanliggande val.** Denna metod omnämns i kommitténs tilläggsdirektiv. Metoden brukar främst användas i konstitutionella frågor, till exempel vid ändring av grundlag. Den är också vanlig inom föreningslivet när det gäller stadgeändring eller upplösning. I de andra länder som studerats av kommittén förekommer den endast i något enstaka fall på den kommunala nivån. Vitsen med denna metod är att om en majoritet av de röstberättigade är emot förslaget, så kan väljarna rösta fram en ny majoritet i den beslutande församlingen.

**Två beslut utan mellanliggande val.** Denna metod är inte särskilt vanlig vare sig i Sverige eller i de andra länder som kommittén har studerat. Syftet är att ge möjlighet till debatt och eftertanke, utan att riskera den långa tidsutdräkt som krav på ett mellanliggande val innebär. En variant av metoden finns i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Enligt denna bestämmelse skall förslag till lag som begränsar medborgarnas fri- och rättigheter vila i tolv månader om det yrkas av lägst tio riksdagsledamöter.

**Kvalificerad majoritet.** Krav på kvalificerad majoritet har, som tidigare nämnts, funnits i kommunallagen bland annat avseende

köp och försäljning av fast egendom, startande av nya verksamheter samt upptagande av lån. Dessa bestämmelser avskaffades år 1948. Allbo-kommittén föreslog i sitt delbetänkande *Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder* (SOU 2000:104) att det vid mer omfattande försäljning av aktier i kommunala bostadsföretag, eller av lägenheter ägda av dessa företag, skulle krävas kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av rösterna. Metoden förekommer i få andra länder, men omfattar då ett brett spektrum av frågor.

**Samråd.** Begreppet samråd infördes i kommunallagen år 1988 och har hittills endast avsett samråd med brukare. Bestämmelsen innebär att nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som brukar deras tjänster. Formerna för samrådet avgörs av nämnden. Bestämmelsen har en allmän målsättningskaraktär och saknar direkta rättsverkningar. Icke desto mindre tillämpas samråd i dag som en form för brukarinflytande i många kommuner och landsting. Bestämmelser om samråd finns också i plan- och bygglagen (1987:10). I internationella sammanhang betonas betydelsen av samråd och andra former av direkt medborgarengagemang i den lokala demokratin.

**Folkomröstning.** Kommunala folkomröstningar blev tillåtna år 1977 och gällande bestämmelser innebär att fullmäktige, som ett led i beredningen av ett ärende, får besluta att synpunkter skall inhämtas från medlemmarna i kommunen eller landstinget (5 kap. 34 § kommunallagen). Detta kan ske genom till exempel en folkomröstning. En sådan omröstning är alltid rådgivande. Under perioden 1977–1999 genomfördes 46 kommunala folkomröstningar. I de andra länder som kommittén har studerat förekommer obligatoriska folkomröstningar i ett fåtal fall.

## 4.2 Demokratiskt inflytande

Vilket demokratiskt inflytande kan de olika metoderna medföra? Med demokratiskt inflytande avses att kommun- och landstingsmedlemmarna ges möjlighet att påverka beslutsprocessen, vilket i sin tur kan bidra till att de beslut som fattas väl överensstämmer med deras uppfattning, det vill säga att de innebär folkviljans förverkligande.

**Två beslut med mellanliggande val.** Den stora fördelen med denna metod är att kommun- och landstingsmedlemmarna har möjlighet att se precis vilka konkreta förslag som den politiska majoriteten vill genomföra. Om de gillar förslagen kan de ge majoriteten fortsatt förtroende; om de inte gillar förslagen kan de rösta på andra partier. Dessa frågor kan därmed komma att spela en viss roll i valrörelsen då det kan bli en del diskussion om dem.

En nackdel med denna metod är att den är trubbig. Man kan utgå från att väljaren, när han eller hon skall bestämma sig för ett parti, väger ihop partiernas ideologier och uppfattningar och jämför dessa med sina egna. En sådan jämförelse avser såväl frågans vikt i förhållande till andra frågor som ställningstagandet i den enskilda frågan. Resultatet av denna jämförelse kan mycket väl bli att en väljare, som inte alls delar ett visst partis uppfattning i en fråga som är föremål för två beslut, ändå röstar på det partiet därför att han eller hon delar partiets uppfattning i andra frågor som för honom eller henne väger tyngre. I en situation där det väger mycket jämt mellan två block kan frågans betydelse för enskilda väljare givetvis bli tungan på vågen, men annars krävs att förhållandevis många väljare viktar den speciella frågan tungt.

Den största nackdelen är emellertid att besluten fördröjs. Om ett beslut fattas i början av en mandatperiod kan det ta upp till fyra år innan det fattas en andra gång och därmed kan genomföras. Saken kan också uttryckas som att majoriteten måste vinna valet två gånger; den första valsegern ger möjlighet att formulera konkreta förslag och den andra valsegern ger möjlighet att genomföra förslagen. En sådan ordning skulle inte främja den representativa demokratins funktionssätt. I stället riskerar den att försvåra ansvarsutkrävandet och att minska intresset för politik på kommunal nivå.

**Två beslut utan mellanliggande val.** Detta alternativ innebär att såväl de stora fördelarna som de stora nackdelarna med krav på mellanliggande val försvinner. Väljarna förlorar möjligheten att påverka utgången av en viss fråga genom att väga in den i valet av parti. En politisk majoritet hindras inte att genomföra sina beslut under pågående mandatperiod. Besluten kan fördröjas något, men rimligen högst ett år. Under denna period kan det bli en ökad debatt och ökade möjligheter för kommun- och landstingsmedlemmar att agera och påverka. Några nya forum för detta öppnas dock inte. Det finns inte mycket som talar för att en sådan debatt

skulle bli bättre och engagera fler medborgare än om beslutet bara skulle behöva fattas en gång.

**Kvalificerad majoritet.** Allbo-kommittén motiverade sitt förslag om två tredjedels majoritet med att det är det alternativ som bäst stöder kommunerna i deras strävan att hitta breda och därmed stabila majoriteter. Det är möjligt att ett krav på kvalificerad majoritet skulle tvinga fram breda majoriteter och att besluten därmed blir rejält förankrade, något som givetvis kan ha ett värde i frågor av långsiktig karaktär. Förankringen sker dock huvudsakligen i den beslutande församlingen och några nya vägar för medborgerligt engagemang öppnas inte.

Metoden har emellertid stora nackdelar – rådande förhållanden konserveras, nya majoriteter kommer inte att kunna genomföra sin politik, det blir mycket svårt att genom ett beslut förändra något, och det blir precis lika svårt att "återställa" en genomförd förändring. Beslut i kontroversiella frågor kan blockeras och kommunalpolitiken riskerar att gå i stå med risk för minskat intresse såväl för valdeltagande som för förtroendeuppdrag.

**Samråd.** Ett samråd innebär att kommunens eller landstingets förtroendevalda, med stöd av tjänstemän, skall föra samtal eller på annat sätt kommunicera med kommun- och landstingsmedlemmarna innan ett beslut fattas. Ett samråd leder därmed med stor säkerhet till en utökad debatt och större möjligheter för kommun- och landstingsmedlemmar att agera och påverka. Ett samråd kan genomföras på olika sätt. Vanligen ordnas ett eller flera offentliga möten. Andra former kan vara exempelvis en enkät, ett rådslag, en utställning eller en remiss. Det finns också stora möjligheter att använda modern informationsteknik.

Hur samrådet utformas och hur resultatet tas om hand blir avgörande för hur stort det demokratiska inflytandet blir. Ett väl genomfört samråd kan bidra till att öka intresset för kommunalpolitik och förtroendet för de politiska institutionerna. En motsatt effekt kan det förstås bli, särskilt bland dem som deltagit i samrådet, om beslutet som sedan fattas inte är i linje med de uppfattningar som framkom vid samrådet. En nackdel med samråd är att ett beslut kan fördröjas. Den tid som ett beslut kan komma att fördröjas är emellertid begränsad; det framstår som orimligt att ett samrådsförfarande skulle ta mer än några månader i anspråk.

**Folkomröstning.** En folkomröstning leder med säkerhet till en utökad debatt och möjlighet för kommun- och landstingsmedlemmarna att agera och påverka. Under förutsättning att deltagandet är

tillräckligt stort och utslaget tillräckligt tydligt kan ett beslut efter omröstningen fattas med tydlig förankring bland kommun- respektive landstingsmedlemmarna. Nackdelarna med en folkomröstning är ungefär desamma som med ett samråd, fast möjligen något större. Exempelvis kan beslutet komma att fördröjas. En sådan fördröjning behöver inte vara mycket längre än vid samråd, men om man av kostnadsskäl väljer att skjuta upp folkomröstningen till nästa ordinarie val, kan det handla om förhållandevis lång tid. Eftersom en folkomröstning endast är rådgivande kan det dessutom leda till besvikelse om beslutet sedan inte går i linje med folkomröstningens resultat.

### 4.3 Kvalitetsmässiga effekter

Vilka kvalitetsmässiga effekter kan de olika metoderna medföra? Med kvalitet på besluten menas här att de skall vara väl motiverade och underbyggda och olika slags konsekvenser väl utredda och analyserade.

**Två beslut med mellanliggande val.** Om frågan blir en viktig lokal valfråga kan detta framtvinga ett bättre beslutsunderlag. Om så inte är fallet uppkommer dock sannolikt inga kvalitetsmässiga fördelar.

**Två beslut utan mellanliggande val.** Det finns knappast något som talar för att en sådan regel kommer att ha någon positiv kvalitetsmässig effekt.

**Kvalificerad majoritet.** Strävan att uppnå kvalificerad majoritet i frågan kan framtvinga ett bättre och mer allsidigt beslutsunderlag.

**Samråd.** Beslutsunderlaget måste fungera som underlag också för ett samråd, vilket sannolikt bidrar till att höja kvaliteten på underlaget. Den stora kvalitetsmässiga pluseffekten är att kommun- respektive landstingsmedlemmarnas erfarenheter och förslag kan tas tillvara genom att det som framkommer i samrådet tillförs beslutsunderlaget.

**Folkomröstning.** En folkomröstning kan ställa högre krav på underlaget, men det är inte självklart, eftersom en folkomröstning innebär att frågan måste "förenklas" till två eller tre alternativ.

Det är över huvud taget svårt att se några kvalitetsmässiga nackdelar med någon av de tänkbara särskilda besluts- och beredningsreglerna, jämfört med nu gällande bestämmelser.

#### 4.4 Berednings- eller beslutsregler?

Ovanstående genomgång visar att de tänkbara bestämmelserna i varierande utsträckning skapar ett rådrum som kan ge högre kvalitet på beslutsfattandet och ökat demokratiskt inflytande över besluten. Det finns emellertid en väsentlig skillnad mellan de tänkbara förslagen, nämligen att en grupp kan betecknas som särskilda beslutsregler och en annan grupp som särskilda beredningsregler.

Alternativen med dubbla beslut, med eller utan mellanliggande val, och med kvalificerad majoritet innebär att särskilda bestämmelser skall tillämpas när beslutet fattas i sakfrågan. Regleringen av hur ärenden skall avgöras framgår av 5 kap. 43 § kommunallagen, enligt vilken utgången bestäms med enkel majoritet, om inte annat är föreskrivet. Särskilda beslutsregler skulle därför på ett eller annat sätt ingripa i denna grundregel. Alternativen med samråd och rådgivande folkomröstning innebär särskilda regler avseende beredningen av ett ärende, men påverkar inte formerna för hur ärendet avgörs.

Den ovanstående genomgången visar att särskilda beslutsregler framför allt skapar större tröghet och rådrum samt konserverar rådande förhållanden, men i ytterst begränsad utsträckning bidrar till att främja kommun- och landstingsmedlemmarnas deltagande och den politiska diskussionen inför avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Det framstår som tämligen meningslöst att på detta sätt skapa rådrum – det vill säga tid för eftertanke, debatt och diskussion – som kanske inte används. Rådruddet blir då endast en tröghetsfaktor som försenar beslutsfattandet.

Genomgången visar samtidigt att särskilda beredningsregler skapar ett visst rådrum och även en möjlighet att fylla detta just med tid för eftertanke, debatt och diskussion genom att processen öppnas för kommunens eller landstingets medlemmar.

I kommitténs betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* baserades överväganden och förslag på idén om representativ demokrati. Dessa syftade samtidigt till att åstadkomma ett fungerande och kreativt samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin. Förslagen om medborgerlig initiativrätt i fullmäktige och ett förstärkt folkinitiativ kan sägas ligga i linje med detta, liksom kommitténs positiva bedömningar av medborgarpaneler, ungdomsråd och demokrati-redovisning.

Detta förhållningssätt ger vid handen att i frågor av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse bör beslutanderätten också framdeles ligga hos den valda församlingen, samtidigt som kommun- och landstingsmedlemmarna bör ges nya möjligheter att i betydande utsträckning vara delaktiga i beredningsarbetet. Detta bör vara syftet med rådrummet, som på så vis kan bli meningsfullt och bidra till att garantera både en hög kvalitet på beslutsfattandet och ett stort demokratiskt inflytande, vilket är angeläget i frågor som binder framtida politiska majoriteter och kommande generationer. Sammantaget innebär detta att särskilda beredningsregler – men inte särskilda beslutsregler – bör tillämpas i frågor som är av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse.

#### 4.5 Folkomröstning eller samråd?

Det finns flera skillnader mellan de tänkbara särskilda beredningsreglerna folkomröstning och samråd.

En folkomröstning skall genomföras enligt de bestämmelser som finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. En folkomröstning innebär i praktiken att de som har rösträtt skall ta ställning till två eller tre alternativ. Det finns givetvis en möjlighet att på röstsedlarna med en kort text utveckla och nyansera alternativens innebörd, och att möjliggöra en rangordning mellan alternativen. Fördelen med en folkomröstning är att man får ett tydligt resultat, men nackdelen är att nyanser, reservationer och sammanhang kan gå förlorade. En förutsättning för att resultatet skall anses återspegla folkviljan är givetvis att deltagandet i omröstningen är tillräckligt högt. Hur stor andel av väljarna som folkomröstningar kommer att samla, om de blir ett vanligare inslag i den kommunala demokratin, är emellertid svårt att bedöma.

Ett samråd kan i och för sig också bygga på ett begränsat antal alternativ, men det sker normalt på ett tidigare stadium i beslutsprocessen och kan därför ge de kommun- eller landstingsmedlemmar som deltar ett större inflytande. Jämfört med en folkomröstning kan ett samråd ge bättre möjligheter att utveckla ställningstaganden och sätta in beslut i ett större sammanhang. De som deltar kan själva tillföra något mer än att bara ta ställning till förutbestämda alternativ. Ett samråd kan, som tidigare nämnts, ha formen av till exempel offentliga möten, enkäter, utställningar eller rådslag



på Internet eller genomföras på något annat sätt. Ett samråd behöver inte bara riktas till röstberättigade kommun- och landstingsmedlemmar, utan också till barn och ungdomar.

En rimlig bedömning är att en folkomröstning kommer att samla fler deltagare än ett samrådsförfarande i en given fråga. Å andra sidan är ett samråd öppet för fler deltagare. De som medverkar i samrådet kommer också att kunna bidra på ett djupare och mer engagerat sätt till beredningsprocessen, jämfört med vad de hade kunnat vid en folkomröstning. En folkomröstning kräver mer administrativa insatser och medför förhållandevis stora kostnader jämfört med ett samråd, särskilt om den hålls vid ett annat tillfälle än i anslutning till ett allmänt val.

Sammantaget talar detta för att samråd är den åtgärd som bäst kan bidra till att öka det demokratiska inflytandet och höja kvaliteten på beslutsfattandet i frågor av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Därför bör bestämmelser om samråd införas för sådana avgöranden i kommuner och landsting. Om en kommun eller ett landsting gör den bedömningen att en folkomröstning är mer ändamålsenlig i beredningen av ett visst ärende, bör dock inget hinder föreligga att genomföra samrådet i form av en folkomröstning.

Samrådsbegreppet finns, som tidigare nämnts, redan i kommunallagen, men omfattar endast brukarsamråd (6 kap. 8 § kommunallagen). Denna form av samråd sker inom ramen för det som vanligen kallas för brukarinflytande, det vill säga ett inflytande som grundas på det förhållandet att någon utnyttjar en offentlig serviceverksamhet. Brukare har definierats som personer "som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång period." (prop. 1993/94:188 s. 72).

De samråd som föreslås i detta sammanhang bör emellertid inte begränsas till brukare, utan omfatta i princip alla kommun- respektive landstingsmedlemmar. Skälet till detta är att det handlar om frågor av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Som exempel kan nämnas att en försäljning av det kommunala bostadsföretaget inte bara berör dem som för tillfället är hyresgäster, utan också de barn, ungdomar och villaägare som senare kanske vill hyra en lägenhet och kommunens företagare som ser ett behov av bostäder för att kunna rekrytera personal. Sjukhusets framtid berör inte bara dem som just nu vårdas där; alla landstingsmedlemmar riskerar att behöva vårdas där i framtiden.

Flygplatsens nya landningsbana berör inte bara dem som kommer att utsättas för buller utan också dem som kanske får nytt arbete eller lättare att resa ut i världen. Byggandet av en ny simhall berör inte bara dem som tänker simma där utan också dem som hellre sett en annan användning av medlen. Ärenden som endast berör en ringa del av kommun- eller landstingsmedlemmarna är inte aktuella i detta sammanhang.

Det bör dock göras en begränsning av samrådskretsen. Samråd skall inte behövas genomföras med andra kommun- eller landstingsmedlemmar än de som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget. Motivet till detta är att samrådet bör betraktas som ett komplement till den representativa demokratin. Enligt vallagen (1997:157) tillkommer rösträtt i kommun- och landstingsval endast dem som är folkbokförda i kommunen respektive inom landstinget. Det framstår därför som naturligt att ett samråd skall omfatta denna krets.

Samtidigt framstår det som angeläget att vidga samrådskretsen till de barn och ungdomar som är bor i kommunen eller inom landstinget. Frågor av långsiktig karaktär är sannolikt särskilt angelägna och engagerande för den uppväxande generationen. En bestämmelse som innebär att samråd skall genomföras med alla kommun- eller landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget innebär att även barn och ungdomar som ännu inte fått rösträtt kommer att omfattas.

Det kan diskuteras om en begränsning av samrådskretsen till de som är folkbokförda står i konflikt med bestämmelsen om att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § kommunalagen). Den föreslagna bestämmelsen är emellertid kongruent med bestämmelsen i 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar, vilken anger att rösträtt tillkommer den som är folkbokförd i kommunen respektive den som har rösträtt i en kommun inom landstinget. Denna ordning har inte ansetts strida mot likställighetsprincipen.

Även om alla som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget är berörda av ett visst beslut, så kan vissa medlemmar uppfattas som mer berörda, till exempel för att de bor i en viss del av kommunen eller av någon annan anledning. Det bör därför inte möta något hinder att rikta informationsinsatser och offentliga möten till kommunmedlemmar som anses särskilt berörda, förut-

satt att alla som är folkbokförda i kommunen respektive inom landstinget har möjlighet att delta i samrådet.

Det skall heller inte uteslutas att det kan finnas sammanhang då det kan anses befogat med ett särskilt samrådsförfarande eller en omröstning bland dem som är uppenbart berörda av en åtgärd, till exempel hyresgäster i en kommunägd fastighet om en försäljning av fastigheten aktualiseras. Detta bör i så fall regleras i särskild lagstiftning. Att utreda förutsättningarna för eventuella sådana bestämmelser ryms emellertid inte inom kommitténs uppdrag.

#### 4.6 Vissa överväganden rörande samråd

Enligt 5 kap. 34 § kommunallagen får fullmäktige besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Bestämmelsen innebär att fullmäktige redan i dag har möjlighet att besluta om samråd i olika frågor. Några närmare bestämmelser som rör sådant samrådsförfarande finns emellertid inte.

Skall samråd komma till stånd i större utsträckning i ärenden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse krävs särskilda bestämmelser om detta. Sådana bestämmelser kan utformas på ett antal olika sätt.

I detta avsnitt gör vi vissa överväganden rörande samråd. Resultatet av dessa överväganden blir styrande för vår bedömning av hur dessa bestämmelser bör utformas.

- Hur skall avgränsningen göras av de frågor som skall omfattas av bestämmelser om samråd?
- Skall bestämmelser om samråd innefatta alla ärenden inom den gjorda avgränsningen eller endast de ärenden där samråd påkallas av en minoritet?
- Skall rätten till laglighetsprövning inskränkas?

##### 4.6.1 Avgränsning

Avgränsningen av de frågor som skall omfattas av bestämmelser om samråd kan utformas enligt fyra olika alternativ.

Det första alternativet innebär att det anges explicit i vilka ärenden beslut skall föregås av samråd. Det blir i så fall en uppräknings

av liknande karaktär som den som fanns i kommunallagen fram till år 1948.

En sådan uppräknig har den huvudsakliga fördelen att det är helt förutsägbart vilka ärenden som skall vara föremål för samråd. Nackdelen med detta alternativ är att det förutsätter en detaljreglering som är främmande för kommunallagen. Det är dessutom mycket svårt att förutse alla ärenden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse som kan komma att väckas i framtiden. Trots en detaljreglering skulle det alltså finnas en uppenbar risk att vissa ärenden ändå kan komma att hamna utanför avgränsningen.

Det andra alternativet innebär att det anges att beslut som medför ekonomiska transaktioner av en viss storlek skall föregås av samråd.

Att använda sig av ett sådant tröskelvärde är en teoretiskt sett relativt enkel metod, men den är samtidigt trubbig. Det är svårt att fastställa ett värde som är ändamålsenligt för alla kommuner och landsting, men givetvis är det möjligt att anpassa tröskelvärdets storlek och relatera detta till kommunens eller landstingets invånarantal eller budgetomslutning. Alternativet tar vidare fasta på beslutets omfattning i ekonomiska termer snarare än om det är av långsiktig karaktär eller har principiell betydelse. Det kan dock hävdas att det finns ett samband mellan beslutets ekonomiska omfattning och dess karaktär och betydelse. Alternativet är något mer flexibelt än det första alternativet med en uppräknig, eftersom det inte innebär att man anger ärendetyper lika detaljerat.

Nackdelarna med alternativet är dock flera. Det har en teknisk och administrativ karaktär och kan vara tekniskt komplicerat att tillämpa. Det är heller inte självklart att det råder enighet om vilka ekonomiska konsekvenser som till exempel ett investeringsbeslut för med sig. Alternativet fångar endast in vissa typer av beslut – till exempel investeringar, försäljningar och avtalstecknande – men har svårt att fånga in bland annat avveckling av verksamhet.

Det tredje alternativet innebär att det anges vissa allmänna kriterier för vilka beslut som skall föregås av samråd.

Genom bestämmelser med allmänna kriterier undviks den detaljreglering som de tidigare nämnda alternativen innebär. I stället skapas en större flexibilitet och det öppnas vissa möjligheter till lokal anpassning. I kapitel 5 diskuteras utformningen av allmänna kriterier och ett antal exempel redovisas. En sådan redovisning kan naturligtvis inte bli uttömmande. Ramarna blir med allmänna krite-

rier relativt vida. Men kommer, som framgår nedan, att med allmänna kriterier kunna klargöras genom rättspraxis. Nackdelen med alternativet är att det åtminstone inledningsvis innebär en viss osäkerhet om när samråd skall genomföras.

Det fjärde alternativet innebär att det anges att om en minoritet, lämpligen en tredjedel av de närvarande ledamöterna i fullmäktige, så begär skall samråd hållas i ett visst ärende.

Alternativet innebär att en minoritet i fullmäktige ges rätt att alltid få till stånd samråd i frågor som den anser är av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Det innebär att ingen formell avgränsning av ärendetyper behöver göras. I stället ges rätten att bedöma en frågas karaktär och betydelse till en minoritet i fullmäktige. Fördelen med detta alternativ är att det tar fasta på de politiskt kontroversiella frågorna och att det är enkelt att tillämpa. Nackdelen med alternativet är att en politisk minoritet kan få ett inflytande som kanske inte framstår som rimligt. Det skall inte uteslutas att den politiska oppositionen i en kommun eller ett landsting med förhållandevis stora politiska motsättningar, skulle ge frågan om när samråd bör ske en orimligt vid tolkning. Därigenom kan beslut fördröjas i en utsträckning som inte varit avsedd. I någon mån skulle detta kunna motverkas genom att samråden genomförs på ett mycket förenklat sätt och under kort tid. Risken med detta är emellertid att alla samråd kommer att genomföras på allra enklaste sätt och kortast möjliga tid och därmed reduceras till en formalitet, varvid syftet knappast uppnås.

Kommundemokratikommitténs uppfattning är att avgränsningsmetoden bör väljas så att man undviker såväl onödig detaljreglering som tekniskt komplicerade lösningar. I stället är det värdefullt att det finns ett visst utrymme för flexibilitet och lokal anpassning. Detta talar mot alternativen med explicit uppräkningsmetod och tröskelvärde. Att alltid ge en minoritet rätt att få till stånd samråd framstår som orimligt, eftersom det skulle skapa stora möjligheter för politiska minoriteter att fördröja alla beslut. Sammanfattningsvis framstår därmed det tredje alternativet, med allmänna kriterier, som mest ändamålsenligt.

#### 4.6.2 Generell regel eller minoritetspåkallande?

Även om avgränsningen av de frågor som skall omfattas av bestämmelser om samråd görs med hjälp av allmänna kriterier, kvarstår frågan huruvida samråd alltid bör komma till stånd i dessa fall, eller om det därutöver skall krävas att samrådet påkallas av en minoritet.

En bestämmelse som innebär att ett samråd alltid kommer till stånd om ärendet omfattas av de allmänna kriterierna har vissa bestämda konsekvenser. För det första får kommun- eller landstingsmedlemmarna alltid möjlighet till inflytande i de aktuella frågorna – oavsett styrkeförhållandena i fullmäktige. För det andra blir hanteringen enkel; någon omröstning behövs inte, utan man kan från början planera in genomförandet av ett samråd.

Ett alternativ till detta är att i stället två rekvisit måste vara uppfyllda för att samråd skall komma till stånd – dels att frågan skall rymmas inom det avgränsade området, dels att samråd skall påkallas av en minoritet. Konsekvenserna av en sådan bestämmelse är uppenbara. Samråd kommer endast att aktualiseras i de frågor som är politiskt kontroversiella och där det finns en betydande minoritet som anser att ett samråd bör ske. Det kommer också att, ända fram till att ärendet avgjorts, vara osäkert om en minoritet kommer att kräva ett samråd. Om detta begärs först när ärendet är färdigberett och behandlas av fullmäktige innebär det att beslutet fördröjs och att samrådet inte kan inlemmas på bästa sätt i beredningsprocessen.

Kommundemokratikommitténs uppfattning är att det, inte minst från ett medlemsperspektiv, framstår som angeläget att ett samråd alltid genomförs innan beslut fattas i de ärenden som rymms inom avgränsningen, oaktat majoritetsförhållandena i fullmäktige.

Om det dessutom skulle krävas påkallande av en minoritet för att samråd skall komma till stånd, så uppstår en ökad risk för att ett till synes färdigberett ärende som skall avgöras av fullmäktige i stället återförvisas till samråd av en minoritet – en situation som knappast framstår som ägnad att främja vare sig effektiviteten eller den demokratiska processen. Ett samråd bör naturligtvis komma in på ett betydligt tidigare stadium av processen.

När det gäller det nödvändiga behovet av att förstärka minoritetens rättigheter är det kommitténs uppfattning att detta i tillräcklig utsträckning kommer att kunna ske genom de förslag om lyftningsrätt och minoritetsåterremiss som vi lämnat i betänkandet *Att*

*vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting.*  
Några ytterligare särskilda rättigheter bör inte tillkomma en politisk minoritet.

Det kan emellertid förekomma att fullmäktige skall avgöra ärenden som ryms inom avgränsningen, men som uppenbart inte är kontroversiella och där fullmäktiges ledamöter är ense. I dessa fall kan ett samråd framstå som mindre meningsfullt. Det bör därför vara möjligt att avstå från samråd i de fall när samtliga ledamöter är ense om beslutet i sakfrågan. För att inte riskera en återförvisning måste styrelsen i dessa fall försäkra sig om att förslaget är förankrat bland fullmäktiges ledamöter.

#### 4.6.3 Laglighetsprövning

Grundregeln är att beslut som fattas av fullmäktige är möjliga att överklaga genom laglighetsprövning. Grunderna för en sådan prövning uttrycks i 10 kap. 8 § kommunallagen på följande sätt:

**8 §** Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Första stycket punkterna 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 5 § tredje stycket.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Undantaget i andra stycket ovan gäller kommunala beslut om att inte reglera ett negativt ekonomiskt resultat inom föreskriven tid. En kommun eller ett landsting kan nämligen besluta att inte göra detta om synnerliga skäl föreligger. Vad som är synnerliga skäl har dock inte ansetts vara en fråga som bör avgöras i domstol genom laglighetsprövning, utan något som bör avgöras inom det politiska systemet (prop. 1996/97:52). Om obalanser inte hanteras på det sätt lagen föreskriver måste i stället ett politiskt ansvar utkrävas. De grunder för överklagande som anges i punkterna 1 och 2 avser lagligheten i den formella hanteringen av ärendena, och dessa är

förstås tillämpliga också när det gäller beslut om hur underskott skall hanteras.

När det gäller beslut om samråd är det självklart att den formella hanteringen av ärendet skall kunna överklagas. Däremot kan det diskuteras om laglighetsprövning är lämplig i de fall det i fullmäktige råder delade meningar om huruvida ett ärende är av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse.

Möjligheten för varje medlem av en kommun eller ett landsting att få lagligheten av ett beslut prövad utgör en garanti för att samråd kommer att genomföras i de fall lagen kräver detta. Om en kommun eller ett landsting beslutar att inte genomföra samråd som enligt lagen borde ha genomförts, kan detta beslut upphävas efter överklagande. I den mån det av lagens mening inte är självklart huruvida ett samråd skall genomföras innan beslut fattas i ett visst ärende, kommer detta att klarläggas i den rättspraxis som utvecklas.

Nackdelen med en möjlighet till laglighetsprövning är att domstolar kan tvingas avgöra frågor där det finns olika uppfattning mellan de politiska partierna. Å andra sidan är avsikten inte att domstolen skall avgöra huruvida innehållet i ett materiellt beslut är lagligt, utan endast klargöra om kriterierna för när samråd skall ske är uppfyllda eller inte. Sakfrågan kommer, under alla omständigheter, slutgiltigt att kunna avgöras av fullmäktige med enkel majoritet.

Saknas möjlighet till laglighetsprövning kan endast ett politiskt ansvar utkrävas. Mycket talar för att ett sådant ansvarsutkrävande inte skulle bli tillräckligt effektivt. Det framstår inte som troligt att en fråga om ett uteblivet samråd skulle ha någon framskjuten plats i diskussionen inför ett allmänt val. Frånvaron av en möjlighet att överklaga skulle därför kunna leda till att beslut fattas utan att de föregåtts av samråd, trots att detta enligt lagen borde ha skett. Enligt vår bedömning kommer möjligheten att få till stånd en laglighetsprövning att bidra till att fler samråd kommer till stånd. Tidsutdräkten vid ett samråd är betydligt kortare än vid en domstolsprocess, vilken även kan komma att äga rum i flera instanser.

I 10 kap. 3 § kommunallagen anges vidare att föreskrifterna om laglighetsprövning inte gäller om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. En sådan bestämmelse finns i 7 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Enligt denna bestämmelse får beslut på vilken lagen



om offentlig upphandling är tillämplig inte överklagas med stöd av 10 kap. kommunallagen. Denna fråga behandlas vidare i kapitel 5.

Sammantaget är det Kommundemokratikommitténs uppfattning att det inte finns några skäl att avvika från kommunallagens grundprincip att alla beslut, utom de som är av rent förberedande eller av rent verkställande art, får överklagas. Enbart ett politiskt ansvarsutkrävande framstår i detta fall som mindre effektivt. Därför bör ingen begränsning göras vad gäller rätten till laglighetsprövning utöver vad som följer av 7 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Den osäkerhet som, särskilt inledningsvis, kan finnas med den valda avgränsningsmetoden kommer därmed att kunna klargöras genom rättspraxis.

Däremot bör beslut i fråga om samråd endast kunna överklagas i samband med överklagande av det beslut varigenom fullmäktige avgör själva sakfrågan. Skälen till detta behandlas i kapitel 5.

## 5 Den närmare utformningen av förslaget

### **Kommitténs förslag:**

Om fullmäktige fattar ett beslut som medför långsiktiga effekter och förhållandena som rådde innan beslutet verkställdes inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser, skall samråd äga rum med dem som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget som ett led i beredningen av ärendet.

Med långsiktiga effekter menas att åtgärden skall vara permanent eller bestå längre än till tidpunkten för det andra följande kommunal- respektive landstingsvalet.

Med stora ekonomiska konsekvenser menas att kostnaden är så hög att det, av ekonomiska skäl, inte framstår som troligt att fullmäktige – under några omständigheter och oavsett politisk majoritet – skulle besluta att återställa det förhållande som rådde innan beslutet verkställdes.

Om flera beslut av likartad karaktär uppfyller dessa villkor kan de föregås av ett principbeslut. Om samråd äger rum i beredningen av ärendet om ett sådant principbeslut, krävs inte ytterligare samråd inför varje enskilt beslut.

Ett samråd bör genomföras i enlighet med vad som är lämpligt beroende på ärendets karaktär och de lokala förhållandena. För att ett samråd skall anses ha genomförts måste tre minimikrav vara uppfyllda. För det första skall samrådet kungöras. Kungörelse om samrådets innehåll och hur det kommer att genomföras skall ske på samma sätt som kungörelse om fullmäktigesammanträde. För det andra skall samrådet pågå under minst fyra veckor. För det tredje skall en samrådsredogörelse upprättas och föras till handlingarna i ärendet. Den skall innehålla en redovisning av de synpunkter som framkommit i samrådet, samt de kommentarer och förslag som synpunkterna ger anledning till.

När förslag till översiktsplan eller till ändring av sådan plan upprättas skall alla som är folkbokförda i kommunen beredas tillfälle till samråd.

## 5.1 Allmänna kriterier

### 5.1.1 Inledning

Vi har i kapitel 4 framhållit att ett samrådsförfarande är den åtgärd som bäst kan bidra till att öka det demokratiska inflytandet och höja kvaliteten på beslutsfattandet i frågor av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Kommitténs förslag innebär att samråd alltid skall ske i frågor som uppfyller vissa allmänna kriterier.

Hur skall då dessa allmänna kriterier avgränsas? I kommitténs direktiv anges att vi skall "överväga hur avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut". Det handlar alltså om tre centrala begrepp: långsiktig karaktär, stor principiell betydelse och stor ekonomisk betydelse.

Med "långsiktig karaktär" avses rimligen att ett beslut kännetecknas av att det kommer att gälla långt fram i tiden. I praktiken betyder det att avgörandet binder kommunen eller landstinget under en längre tid. Begreppet "stor principiell betydelse" kan sägas avse fastställandet av en norm som har stor vikt när det gäller efterföljande beslut. Med "stor ekonomisk betydelse" avses rimligen att ett beslut kan påverka kommunens eller landstingets ekonomi i relativt stor utsträckning. I praktiken handlar det om möjliga effekter på det ekonomiska resultatet.

I kommunallagen finns i dag en avgränsning av vilka ärenden som omfattas av fullmäktiges exklusiva beslutanderätt. Enligt 3 kap. 9 § beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. En avgränsning av ärenden som är av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse måste vara snävare för att bli meningsfull. Detta betyder samtidigt att regler om samråd inte är tillämpliga på ärenden som fullmäktige delegerat. Avgränsningen av vilka beslut som skall föregås av samråd bör bygga på en operationalisering av de ovan nämnda begreppen.

## 5.1.2 Utgångspunkter för allmänna kriterier

### *Långsiktig karaktär*

Vilka avgöranden är av långsiktig karaktär? I kommitténs direktiv anförts att det handlar om "åtgärder som binder framtida generationer och framtida politiska majoriteter i fullmäktige". Mot bakgrund av detta bör ett ärende anses vara av långsiktig karaktär om åtgärden är permanent eller kommer att bestå under en längre tid. Hur lång tid är då längre tid? Det framstår i detta sammanhang som rimligt att åtgärden skall bestå längre än till tidpunkten för det andra följande kommunal- eller landstingsvalet. Sammanfattningsvis innebär detta att åtgärder som skall bestå över två kommunal- respektive landstingsval eller är permanenta omfattas av kriteriet.

### *Stor ekonomisk betydelse*

Vilka avgöranden är av stor ekonomisk betydelse? Ett beslut som leder till att kommunens eller landstingets ekonomi påverkas har ekonomisk betydelse. Handlar det om en omfattande påverkan så är också betydelsen stor. Enligt kommitténs direktiv är det emellertid inte åtgärdens ekonomiska omfattning som sådan som är det intressanta, utan den omständigheten att ett beslut binder framtida generationer och framtida politiska majoriteter i fullmäktige. Detta talar för att det centrala i stället är kostnaden för att återställa de förhållanden som rådde innan beslutet verkställdes. Denna kostnad kan också beskrivas som priset för att lösa en framtida politisk majoritet eller en framtida generation från den bindning som beslutet medfört.

Rent teoretiskt skulle sådana återställningskostnader kunna beräknas till vissa belopp. Detta skulle dock fordra en beräkning av nettokostnaden för att exempelvis avyttra investeringar, återköpa såld egendom, återuppta avvecklad verksamhet, säga upp entreprenadavtal respektive återställa den fysiska miljön. Sådana återställande åtgärder kan i många fall framstå som orealistiska. Det hindrar emellertid inte att kostnaderna för att vidta åtgärderna kan uppskattas. Avsikten är ju inte att faktiskt återställa åtgärderna utan endast att avgöra om ett beslut har stora ekonomiska konsekvenser eller inte.

Vi har tidigare pekat på nackdelarna med att ställa en kostnad mot ett tröskelvärde. En sådan metod har en teknisk och administ-

rativ karaktär och kan vara tekniskt komplicerad att tillämpa. Dessa nackdelar vägs inte upp av att metoden alltid ger säkra och odiskutabla resultat. Tvärtom kan det även inom ramen för ett system med tröskelvärden finnas osäkerheter om hur en beräkning skall göras, och dessa osäkerheter kan leda till onödiga konflikter.

Därför bör i stället en rimlighetsbedömning göras. Visserligen innebär en sådan bedömning att osäkerhet kan uppstå om när bestämmelsen skall gälla, men detta vägs upp av att metoden är flexibel. Om kostnaden för att återställa förhållandena är orimligt hög kan avgörandet anses vara av stor ekonomisk betydelse. Detta kan uttryckas som att förhållandena som rådde innan beslutet verkställdes inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Med orimligt hög kostnad menas att det, av ekonomiska skäl, inte framstår som troligt att fullmäktige – under några omständigheter och oavsett politisk majoritet – skulle besluta att återställa det förhållande som rådde innan beslutet verkställdes.

I detta sammanhang har även kommunens respektive landstingets storlek betydelse. Återställningskostnaden för en likadan åtgärd i en liten respektive en stor kommun eller ett landsting är förvisso ungefär lika stor i absoluta tal. Men sedd i förhållande till kommunernas och landstingens respektive budget är samma återställningskostnad sannolikt av betydligt mindre ekonomisk betydelse i den större kommunen eller det större landstinget. Det betyder att ett återställningsbeslut som medför en given kostnad, mycket väl kan tänkas fattas av fullmäktige i en större kommun eller ett större landsting, medan det inte alls framstår som troligt att fullmäktige i en mindre kommun eller ett mindre landsting skulle fatta samma beslut. Det finns således ett negativt samband mellan de ekonomiska konsekvenserna av en viss åtgärd och kommunens respektive landstingets medlemsantal. Detta innebär att hänsyn måste tas till kommunens respektive landstingets medlemsantal när rimlighetsbedömningen görs.

### *Stor principiell betydelse*

Vilka avgöranden är av stor principiell betydelse? Detta är betydligt svårare att avgöra. Det fattas i och för sig vissa principbeslut i kommuner och landsting, men det kan alltid råda delade meningar om huruvida ett visst ärende har en principiell betydelse eller inte. Att försöka dra en tydlig och allmänt

accepterad gräns mellan ärenden som är av principiell betydelse och ärenden som inte är det, framstår inte som möjligt. Det blir därför föga meningsfullt att försöka operationalisera detta begrepp.

### 5.1.3 Tillämpningen av de allmänna kriterierna

De ärendetyper som bör rymmas inom avgränsningen är endast de som uppfyller både kriteriet att beslutet är av långsiktig karaktär och kriteriet att de förhållanden som rådde innan beslutet verkställdes inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Det innebär således att åtgärden skall vara permanent eller bestå längre än till tidpunkten för det andra följande kommunal- respektive landstingsvalet samt att det inte skall framstå som troligt att fullmäktige, av ekonomiska skäl, skulle besluta att återställa de förhållanden som rådde innan beslutet verkställdes. I det sistnämnda fallet är kommunens eller landstingets medlemsantal av betydelse för bedömningen av huruvida kriteriet är uppfyllt eller ej. Något ytterligare kriterium bör inte ställas upp. Enligt vår bedömning kan en sådan avgränsning på ett tillfredsställande sätt uppfylla direktivets intentioner.

#### *Exempel på ärendetyper*

Nedan redovisas några exempel på ärendetyper som kan komma att omfattas av bestämmelser om samråd, förutsatt att de bägge ovan nämnda kriterierna är uppfyllda. En bedömning måste givetvis göras i varje enskilt fall.

**Stora investeringar i infrastruktur.** Sådana åtgärder är av långsiktig karaktär eftersom de binder kommunen eller landstinget under en längre tid. Om åtgärderna är av stor omfattning i förhållande till kommunens eller landstingets storlek kan de förhållanden som rådde innan åtgärderna vidtogs oftast inte återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Exempel på sådana åtgärder kan vara omfattande nya satsningar på stora vägar, broar, spårvägar, fjärrvärme eller bredband.

**Stora investeringar i fastigheter genom förvärv eller nyproduktion.** Sådana åtgärder är av långsiktig karaktär om de binder kommunen eller landstinget under en längre tid. Vissa förhållanden kan emellertid återställas, till exempel genom att fastigheten kan säljas utan stora ekonomiska konsekvenser. I dessa fall uppfylls

inte detta kriterium. Men om det framstår som orimligt att en försäljning kan komma till stånd utan stora ekonomiska konsekvenser i förhållande till kommunens eller landstingets storlek kan kriteriet komma att uppfyllas. Exempel på sådana åtgärder kan vara köp av fastigheter eller uppförande av byggnader som skall rymma stora skolor, sjukhus, simhallar eller idrottsanläggningar.

**Stora försäljningar av kommunala tillgångar såsom aktiebolag, fastigheter eller andra anläggningstillgångar.** Beslut om avhändande av kommunal egendom är av långsiktig karaktär eftersom åtgärden är permanent. Om försäljningarna är av stor omfattning i förhållande till kommunens eller landstingets storlek kan kommunen respektive landstinget oftast inte åter förvärva dessa tillgångar utan stora ekonomiska konsekvenser. Exempel på sådana åtgärder är försäljning av energibolag, sjukhus, bostadsbolag eller andra större bolag.

**Avveckling av kommunal verksamhet eller bolag av stor omfattning.** Beslut om avveckling av kommunal verksamhet är av långsiktig karaktär eftersom åtgärden är permanent. Om den verksamhet som avvecklas är av stor omfattning i förhållande till kommunens eller landstingets storlek kan den ibland inte återupptas utan stora ekonomiska konsekvenser. Exempel på sådana åtgärder kan vara nedläggningar av sjukhus, skolor eller flygplatser.

**Avtal med annan om drift av kommunal verksamhet av stor omfattning.** Beslut om att träffa avtal med annan om drift av kommunal verksamhet binder kommunen eller landstinget under den tid som anges i avtalet. Huruvida beslutet om att träffa avtalet är av långsiktig karaktär eller inte beror på vid vilken tidpunkt avtalet löper ut eller, om uppsägning är nödvändig, när avtalet tidigast kan upphöra efter uppsägning. Om denna tidpunkt ligger längre bort än tidpunkten för det andra följande kommunalvalet kan beslutet anses vara av långsiktig karaktär. Om tidpunkten däremot ligger närmare i tiden uppfylls inte detta kriterium. Om ett avtal sägs upp i förtid måste kommunen eller landstinget ersätta avtalsparten för den förlust denna därigenom åsamkas. Om verksamheten är av stor omfattning i förhållande till kommunens eller landstingets storlek kan en sådan ersättning komma att uppgå till betydande belopp. Ett sådant avtal kan således inte sägas upp utan stora ekonomiska konsekvenser. Exempel på innehåll i sådana avtal kan vara drift av sjukhus, olika slag av omsorg eller teknisk drift.

Avtal om drift av kommunal verksamhet träffas efter upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Eventuellt

samråd i dessa fall bör äga rum innan upphandlingsförfarandet inleds. Möjligheten att fatta principbeslut enligt vad som utvecklas i avsnitt 5.1.4 bör särskilt beaktas i dessa fall.

Om ett beslut om upphandling inte skulle innebära någon väsentlig förändring i sådana villkor som tidigare gällt för upphandling av samma verksamhet, så behöver något nytt samråd inte äga rum.

Beslut som omfattas av lagen om offentlig upphandling kan inte överklagas genom laglighetsprövning.

### *Beslut som fattas av helägda bolag*

När det gäller beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och som fattas av ett helägt bolag, till exempel angående omfattande försäljning av fastigheter som ägs av ett kommunalt bostadsföretag, skall fullmäktige yttra sig innan sådana beslut fattas. Kommundemokratikommittén har emellertid, som tidigare nämnts, i sitt betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* föreslagit att fullmäktige skall se till att fullmäktige alltid skall godkänna sådana beslut i helägda bolag. Ett sådant beslut om godkännande skall givetvis föregås av samråd om kriterierna för detta är uppfyllda. Därmed kommer samråd alltid att krävas i beredningen inför beslut som uppfyller kriterierna, oavsett i vilken form kommunen eller landstinget valt att bedriva verksamheten. Förslaget om att fullmäktige alltid skall godkänna principiella och andra viktiga beslut är således en nödvändig länk för att detta skall fungera.

### *Beslut med stora effekter på den fysiska miljön*

När det gäller beslut som har stora effekter på den fysiska miljön finns bestämmelser om samråd i plan- och bygglagen (1987:10) samt i miljöbalken (1998:808). Det är vår bedömning att dessa bestämmelser i allt väsentligt redan uppfyller de intentioner som finns i direktivet till Kommundemokratikommittén. Det finns emellertid anledning att överväga vilka som skall beredas tillfälle till samråd i arbetet med översiktsplaneringen. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.5.



### *Beslut som faller utanför avgränsningen*

Beslut som inte uppfyller både kriteriet att beslutet skall vara av långsiktig karaktär och kriteriet att förhållandena som rådde innan beslutet verkställdes inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser, ryms inte inom avgränsningen. Det innebär att beslut som är av kortsiktig karaktär inte omfattas. Inte heller omfattas beslut som visserligen förändrar förhållandena, men inte mer än att de kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Frågor som rör exempelvis kommunens eller landstingets budget eller skattesats liksom avgifter och ersättningar till förtroendevalda omfattas således inte. Inte heller torde organisationsfrågor normalt omfattas.

Det kan givetvis vara värdefullt för en kommun eller ett landsting att genomföra samråd också inför andra beslut än de som ryms inom avgränsningen. Det kan till exempel handla om beslut av stor betydelse, men där förhållandena som rådde innan beslutet verkställdes kan återställas relativt enkelt och utan orimligt höga kostnader. Att utreda och lämna förslag till särskilda bestämmelser i sådana fall har inte ingått i kommitténs uppdrag. Inget hindrar emellertid att en kommun eller ett landsting genomför samråd också i ärenden som inte omfattas av de föreslagna bestämmelserna.

#### 5.1.4 Principbeslut

Det kan mycket väl förekomma att flera beslut av samma karaktär, vilka alla uppfyller de båda kriterierna, fattas under en kortare eller längre tidsperiod. Exempel på detta kan vara försäljning av ett antal fastigheter till bostadsrättsföreningar eller entreprenadavtal om drift av äldreomsorg. I sådana fall framstår det som omständligt och onödigt betungande att samråd skall krävas inför varje beslut. Därför är det viktigt att det är möjligt att fatta ett principbeslut, som ligger till grund för ett antal därpå följande beslut i sakfrågor. Ett principbeslut kan även ligga till grund för ett enstaka beslut, som uppfyller kriterierna.

Principbeslutet kan innebära att ett särskilt program antas eller att vissa principer på annat sätt fastställs. Därigenom kan man undvika ett stort antal samråd som egentligen handlar om samma sak. För detta talar inte bara den minskade arbetsinsatsen utan framför allt att ett sådant samråd förmodligen får betydligt fler deltagare och därigenom bättre kan bidra till att uppfylla syftet. Bestämme-

sen om samråd bör därför ha den innebörden att ett samråd inte behöver genomföras även om båda kriterierna är uppfyllda, om ett samråd tidigare genomförts inför ett principbeslut som ligger till grund för det aktuella beslutet.

När det gäller fullmäktiges godkännande av principiella och andra viktiga beslut i helägda bolag kan ett ägardirektiv som fastställts av fullmäktige likställas med ett sådant principbeslut. En förutsättning är givetvis att det i ägardirektivet anges tydliga grunder för de beslut i sakfrågor som senare fattas. Samråd behöver då inte genomföras inför fullmäktiges godkännande av beslut som uppfyller de båda kriterierna, om ett samråd tidigare genomförts inför fullmäktiges beslut om det ägardirektiv som ligger till grund för det aktuella beslutet.

Det kan också förekomma att flera beslut av samma karaktär, vilka inte vart och ett, men sammantaget, uppfyller de båda kriterierna, fattas under en viss tidsperiod. Det är lämpligt att besluten även i dessa fall föregås av ett principbeslut. Avser man till exempel att besluta om en serie utförsäljningar eller investeringar, bör man alltså i ett principbeslut ta ställning till om utförsäljningarna eller investeringarna skall ske. Inför ett sådant principbeslut bör samråd äga rum.

#### 5.1.5 Beslutet i sakfrågan avgör om kriterierna är uppfyllda

Vidare bör framhållas att avsikten med reglerna om samråd är att sådana skall genomföras inför ett beslut som leder till en förändring, vilket innebär att förslaget måste ha stöd av en majoritet i fullmäktige. Det framstår inte som rimligt att det skall vara möjligt för en minoritet eller för enskilda ledamöter att få till stånd samråd genom att väcka motioner i ärenden som rymms inom avgränsningen, trots att det inte finns något politiskt stöd för förslaget. Bestämmelsen bör därför utformas så att samråd skall ske i beredningen av ett ärende om fullmäktiges beslut medför långsiktiga effekter och förhållandena som rådde innan beslutet verkställdes inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Fullmäktige kan ju i ett ärende fatta ett beslut som inte medför sådana effekter och konsekvenser, av den anledningen att förslaget avslås. Detta kan till exempel bli fallet om en motion eller ett medborgarförslag inte har majoritetens stöd och fullmäktige därmed beslutar

att avslå förslaget. Den ovannämnda utformningen av bestämmelsen gör det möjligt att avstå från samråd i sådana fall.

Mot detta kan invändas att man aldrig helt säkert kan veta hur fullmäktige kommer att ställa sig till ett förslag förrän ett beslut formellt sett är fattat. I praktiken är detta emellertid knappast något problem. Styrelsen kommer i normalfallet att kunna göra en förhållandevis säker bedömning av om ett förslag har politiskt stöd eller inte. Om ärendet väckts genom till exempel en motion, och styrelsen föreslår att den avslås eller förklaras besvarad, finns i normalfallet inget skäl att genomföra ett samråd. Om fullmäktige skulle gå emot styrelsens förslag och bifalla en motion på vilken styrelsen föreslagit avslag, har fullmäktige möjlighet att genast upphäva sitt beslut och i stället besluta om att samråd skall genomföras (jämför rättsfallet RÅ 85 2:51). Sådana situationer kommer emellertid knappast att uppkomma annat än i undantagsfall.

## 5.2 Samrådets plats i berednings- och beslutsprocessen

Syftet med ett samråd är både att öka det demokratiska inflytandet och att höja kvaliteten på beslutsfattandet. Samrådet kan tillföra ärendet nya synpunkter och förslag samt aktualisera behovet av att ytterligare utreda olika konsekvenser. Därför är det önskvärt att samrådet sker på ett förhållandevis tidigt stadium och inte som en avslutning på beredningsprocessen. Samrådet bör därför vara genomfört innan ärendet handläggs av fullmäktige. När samrådet avser beslut om upphandling, bör det äga rum innan upphandlingsförfarandet inleds.

Bestämmelserna om samråd skall, som tidigare nämnts, endast gälla frågor som skall handläggas av fullmäktige. Enligt 5 kap. 26 § kommunallagen skall varje ärende som avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Dessutom skall styrelsen alltid ges tillfälle att yttra sig, om ärendet beretts av någon annan än styrelsen själv.

Detta innebär att styrelsen har en central roll när det gäller beredningen av de ärenden som skall handläggas av fullmäktige, antingen genom att styrelsen själv bereder ärendena eller genom att styrelsen yttrar sig över ärenden som någon annan har berett. Det är också styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av

kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Mot bakgrund av detta framstår det som naturligt att styrelsen beslutar om genomförande av samråd som ett led i beredningen av ärendet. Styrelsen bestämmer då när ett samråd skall genomföras, och kan vid behov samordna genomförandet av samråd i likartade frågor. Om ärendet bereds av en annan nämnd än styrelsen behöver frågan om samråd inte vänta till när styrelsen skall yttra sig. Nämnden bör, om den bedömer att kriterierna kommer att uppfyllas, på ett tidigt stadium föreslå styrelsen att fatta beslut om att genomföra ett samråd. Styrelsen kan i sitt beslut ange att den själv genomför samrådet eller uppdra åt en nämnd att göra detta. Efter att samrådet genomförts bör det som framkommit tillföras beslutsunderlaget.

Vid fullmäktiges handläggning av ett ärende föreligger en av två situationer – antingen har beredningen innefattat ett samråd eller så har den inte gjort det.

Om beredningen har innefattat ett samråd kan det finnas alternativa sätt att tolka resultatet av samrådet. Detta handlar emellertid om en politisk bedömning och utgör inte något juridiskt problem. Vi återkommer senare till frågan om hur ett samrådsresultat kan tolkas. Det kan också hända att det bland fullmäktiges ledamöter finns den uppfattningen att samrådet inte har genomförts på ett sådant sätt att det rimligen kan betecknas som ett verkligt samråd. Vi återkommer även till denna situation.

Om beredningen inte har innefattat ett samråd kan det hända att det bland fullmäktiges ledamöter finns den uppfattningen att ärendet uppfyller de allmänna kriterierna och att ett samråd därför borde ha genomförts. Fullmäktiges ställningstagande i denna fråga avgörs med enkel majoritet. Om fullmäktiges majoritet anser att beslutet bör föregås av ett samråd kan fullmäktige besluta att återremittera ärendet för genomförande av samråd. Detta innebär att beredningen av ärendet fortsätter, nu med samråd som ett inslag i arbetet. Efter att samrådet genomförts och resultatet tillförts beslutsunderlaget återkommer ärendet till fullmäktige med antingen samma eller ett förändrat förslag till beslut.

Kommundemokratikommittén föreslog i sitt huvudbetänkande att det i kommunallagen införs en möjlighet för en minoritet, bestående av en tredjedel av de närvarande ledamöterna, att få till stånd en återremiss i fullmäktige. Syftet med detta förslag var att fördjupa demokratin, motverka kortsiktigt framhastade beslut och

stimulera en utveckling där ärenden som behandlas i fullmäktige blir mer allsidigt beredda redan från början. Kommittén konstaterade emellertid att även om en minoritet ges rätt att få till stånd en återremiss, så är det den politiska majoriteten som bestämmer hur den fördjupade beredningen skall genomföras och som avgör om ärendet är tillräckligt berett, när det åter behandlas i fullmäktige. Förslaget innebär att en minoritet kan begära återremiss med motiveringen att ett samråd skall genomföras innan beslut fattas. Det är emellertid fullmäktige som med enkel majoritet bestämmer vilket uppdrag återremissen skall innefatta.

I detta sammanhang kan noteras att kommunallagens bestämmelser om kommuner och landsting, om inget annat sägs, i tillämpliga delar gäller även för kommunalförbund (3 kap. 21 § kommunallagen).

Samråd skall därför ske också inför ett beslut av ett kommunalförbund, om beslutet medför långsiktiga effekter och de förhållanden som rådde innan beslutet verkställdes inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Samrådet skall då äga rum med dem som är folkbokförda i de kommuner som ingår i kommunalförbundet. Givetvis kan samrådet rent praktiskt administreras av de ingående kommunerna.

### 5.3 Former för samråd

#### 5.3.1 Allmänt om genomförande av samråd

Hur ett samråd skall gå till bör avgöras utifrån ärendets art och de lokala förhållandena. Det är därför olämpligt att i lag ange närmare bestämmelser om hur ett samråd skall genomföras. Vissa minimikrav bör emellertid uppställas. Vi återkommer till dessa.

Enligt vår bedömning finns det vissa grundläggande moment och förhållningssätt i ett samrådsförfarande som alltid måste tillämpas. Dessa kan beskrivas på följande sätt.

Innebörden av begreppet samråd är överläggningar i syfte att komma överens. Det är givetvis inte nödvändigt att ett samråd leder till att man blir överens, men det är angeläget att samrådet präglas av ett ömsesidigt utbyte av information och synpunkter.

Inför ett samråd måste ett skriftligt underlag tas fram. Underlagets innehåll, struktur och omfattning är beroende av ärendets art. Det skall innehålla den bakgrundsinformation och de alternativ som behövs för att samrådet skall kunna bli meningsfullt. Underla-

get måste vidare utformas så att det är lättillgängligt och begripligt för kommunens eller landstingets medlemmar.

Det är givetvis angeläget att kommuner och landsting informerar de medlemmar som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget om varje samråd som skall genomföras. När det gäller sådan information bör kommunen eller landstinget använda de metoder som är lämpliga med hänsyn till ärendets art och formerna för samrådet.

Samrådet kan genomföras på olika sätt. Det kan till exempel ske i form av ett offentligt möte, en utställning eller ett rådslag på Internet. Beroende på ärendets art kan samrådet byggas ut på en rad olika sätt. Det kan till exempel handla om affischering, seminarier, paneldiskussioner, telefonväkteri, chatt (möte på Internet med direkta skriftliga inlägg) samt utställningar på skolor, arbetsplatser och bibliotek. Olika inslag kan givetvis kombineras.

Oavsett vilka aktiviteter som ordnas måste det vara möjligt för alla som är folkbokförda i kommunen eller i inom landstinget att ställa frågor angående det underlag som presenterats och få dessa besvarade, samt givetvis att lämna skriftliga och helst även muntliga synpunkter.

Även om det praktiska genomförandet av samrådsprocesser kommer att handhas av kommunens eller landstingets förvaltning, är det önskvärt att de politiskt förtroendevalda också deltar i samrådsprocessen på lämpligt sätt, till exempel vid offentliga möten, och inte nöjer sig med att ta del av en redovisning av samrådets resultat.

Ett samråd skall vidare vara öppet för alla som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget och de skall kunna delta på likvärdiga villkor. Detta innebär att samrådet skall vara öppet för alla personer som är folkbokförda i en kommun eller inom ett landsting oavsett medborgarskap. Vidare innebär det att samrådet också skall vara öppet för alla oavsett ålder, vilket betyder att även barn och ungdomar skall kunna medverka i ett samråd. Kravet på att alla skall kunna delta på likvärdiga villkor innebär även att skriftligt underlag, offentliga möten och andra delar av samrådet skall göras tillgängliga för personer med funktionshinder.

Ett samråd kan mycket väl genomföras via Internet, men det måste alltid vara möjligt att delta på likvärdiga villkor även utan tillgång till Internet.

En opinionsundersökning vänder sig till ett slumpmässigt urval av dem som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget.

Om ett samråd genomförs i form av en opinionsundersökning, måste även de synpunkter som kommer in vid sidan av undersökningen redovisas i samrådsredogörelsen. Därmed uppfylls kravet på att alla skall kunna delta på likvärdiga villkor.

Det finns inget som hindrar att informationsinsatser och offentliga möten riktas till de medlemmar i kommunen eller landstinget som anses särskilt berörda, men detta får inte utesluta möjligheten för alla som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget att delta på likvärdiga villkor. Naturligtvis kan också särskilda insatser riktas till föreningar, organisationer, nätverk och andra sammanlutningar – givetvis också det under förutsättning av att alla kan delta på likvärdiga villkor.

Det kan ibland förekomma ärenden som berör också andra än dem som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget. Det kan till exempel handla om personer som bor i en angränsande eller närbelägen kommun, men som nyttjar viss verksamhet eller arbetar i den aktuella kommunen. Frågan om vilka som skall anses vara berörda av ett visst beslut är komplicerad, och att utreda detta ingår inte i kommitténs uppdrag.

Vår uppfattning i detta fall är emellertid följande. En kommun eller ett landsting skall aldrig behöva vända sig till andra än de som är folkbokförda i den egna kommunen eller inom det egna landstinget när ett samråd skall genomföras. Om personer som är folkbokförda i en annan kommun eller inom ett annat landsting på eget initiativ deltar i ett samråd, bör deras synpunkter behandlas på samma sätt som synpunkter från de som är folkbokförda i kommunen respektive inom landstinget.

Efter att ett samråd har genomförts skall det som framkommit sammanställas i en samrådsredogörelse. Denna skall även innehålla styrelsens förslag med anledning av de avlämnade synpunkterna. Samrådsredogörelsen skall fogas till handlingarna i ärendet.

Ett samråd har, som tidigare nämnts, en rådgivande funktion. Det innebär att de förtroendevalda kommer att tolka resultatet och avgöra vilken hänsyn man tänker ta till detta. Den första tolkningen görs av styrelsen som avgör på vilket sätt resultatet skall prägla den fortsatta beredningsprocessen. Den slutliga tolkningen av resultatet gör fullmäktige när frågan avgörs.

Likaså är det fullmäktige som avgör om de former i vilka ett samråd genomförts varit tillräckliga. Om fullmäktige skulle anse att formerna varit otillräckliga, kan fullmäktige med enkel majoritet besluta att genomföra ett nytt samråd i andra former.

### 5.3.2 Minimikrav på samråd

I och med att formerna för ett samråd inte regleras närmare kan frågan uppkomma om huruvida ett visst förfarande är att betrakta som samråd. Detta kan till exempel aktualiseras om styrelsen genomfört ett samråd, men de åtgärder som i praktiken har vidtagits varit av så begränsad omfattning att det kan hävdas att något samråd i praktiken inte har ägt rum. Därför bör, som tidigare nämnts, vissa minimikrav ha uppfyllts för att ett visst förfarande skall betraktas som samråd.

För det första skall samrådet kungöras. Denna kungörelse skall innehålla uppgifter om vad samråd avser, samt i vilka former och under vilken tid det kommer att genomföras. För kungörandet bör gälla samma formkrav som för kungörelse om fullmäktigesammanträde. Detta betyder att kungörelse om samråd skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla samt införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige eller styrelsen beslutar. Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen.

Kommundemokratikommittén konstaterade i sitt betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* att den moderna informationstekniken kan spela en viktig roll för utvecklingen av den kommunala demokratin. Den kan framför allt bidra till att göra information mer lättillgänglig och till att underlätta diskussion och kommunikation i olika former. Det är sannolikt också fler kommun- och landstingsmedlemmar som regelbundet besöker kommunens respektive landstingets webbplats, än som studerar deras respektive anslagstavlur. Det är därför angeläget att samrådet också offentliggörs på webbplatsen, förutsatt att kommunen respektive landstinget har en sådan.

För det andra skall samrådet pågå under så lång tid att medlemmarna har tid att ta till sig underlaget, ställa frågor och få dessa besvarade samt lämna synpunkter. Hur lång tid som ett samråd bör pågå beror på ärendets art och lokala förhållanden, som till exempel kommunens eller landstingets storlek. Tiden för samrådet bör räknas från den dag kungörelsen skedde på ovan angivna sätt till den dag som synpunkter senast kan lämnas. Inte i något fall bör denna tid understiga fyra veckor.

För det tredje skall det som framkommit sammanställas i en samrådsredogörelse. Denna skall även innehålla styrelsens förslag



med anledning av de avlämnade synpunkterna. Samrådsredogörelsen skall fogas till handlingarna i ärendet.

Om en kommun eller ett landsting väljer att genomföra ett samråd i form av en folkomröstning skall den genomföras i enlighet med lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. I ett sådant fall behöver inte de ovan angivna kraven på kungörelse och viss tid för genomförandet tillämpas. Det är tillräckligt att resultatet av folkomröstningen redovisas i samrådsredogörelsen.

Kommunalförbund får emellertid inte anordna folkomröstningar. Däremot är det fullt möjligt för de i ett kommunalförbund ingående kommunerna att inför ett beslut i förbundsfullmäktige eller i förbundsdirektionen välja att genomföra samrådet i form av folkomröstningar och låta resultatet av dessa redovisas i samrådsredogörelsen.

#### 5.4 Laglighetsprövning

Ett beslut om samråd bör kunna överklagas på samtliga grunder som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Eftersom ett samråd alltid får genomföras, oavsett om de föreslagna kriterierna är uppfyllda eller inte, blir det i praktiken fråga om överklaganden dels av beslut att inte ha samråd, dels av beslut att ha samråd där det hävdas att minimikraven inte iakttagits.

Av särskilt intresse är givetvis möjligheten att överklaga ett beslut att inte genomföra samråd, på annan grund än vad avser lagligheten i den formella hanteringen av ärendena. I praktiken kommer ett sådant överklagande att handla om huruvida ett beslut borde ha föregåtts av samråd eller inte. Vid ett sådant överklagande genomför förvaltningsdomstolen en laglighetsprövning. Finner domstolen då att ärendet är av den karaktären att samråd borde ha skett innan beslutet fattades, så skall ett beslut att inte genomföra samråd upphävas.

I normalfallet kommer styrelsen att, som ett led i beredningen av ärendet inför fullmäktiges handläggning, ta ställning till om beslutet kan komma att uppfylla kriterierna och därmed om samråd skall genomföras. Styrelsens ställningstagande i denna fråga är att betrakta som ett beslut av rent föreberedande art. Sådana beslut får enligt 10 kap. 2 § kommunallagen inte överklagas.

När fullmäktige sedan handlägger ärendet föreligger antingen den situationen att ett samråd har genomförts eller den situationen

att ett samråd inte har genomförts. I det förstnämnda fallet uppstår inget problem. I det sistnämnda fallet kan yrkanden om samråd framläggas. Om fullmäktige avslår sådana yrkanden kan detta beslut överklagas på den grunden att det strider mot kommunallagens bestämmelser om samråd.

Oavsett om ett sådant yrkande väcks eller inte, och oavsett om ett sådant beslut överklagas eller inte, kan alltid fullmäktiges beslut i sakfrågan överklagas. Ett sådant överklagande skulle ta fasta på att beslutet inte tillkommit i laga ordning. Felet skulle i detta fall bestå av brister i beredningen, närmare bestämt att samråd inte genomförts i beredningen av ärendet i enlighet med kommunallagens bestämmelser.

Oavsett vilket beslut som överklagas – beslutet i sakfrågan eller ett beslut att inte genomföra samråd – är det samma sak som domstolen har att ta ställning till, nämligen om ett beslut i en viss fråga skall föregås av samråd eller inte.

Vidare bör det framhållas att det undantagsvis kan förekomma att fullmäktige har att ta ställning till frågan om genomförande av samråd vid ett tidigare tillfälle än när sakfrågan avgörs. Ett skäl till detta kan vara att styrelsen önskar att fullmäktige gör ett ställningstagande i frågan. Ett annat skäl kan vara att styrelsen vill att samrådet skall genomföras i form av en folkomröstning, vilket är ett beslut som endast fullmäktige får fatta. Sådana beslut av fullmäktige får överklagas även om de är av rent förberedande art.

Det är emellertid, som tidigare nämnts, inte möjligt att slutgiltigt avgöra om ett beslut bör ha föregåtts av samråd, förrän fullmäktige har avgjort sakfrågan. Först då går det att bedöma beslutets effekter och konsekvenser. Det är därför inte möjligt att efter överklagande göra en laglighetsprövning av ett beslut att inte genomföra samråd, så länge inte sakfrågan är avgjord. Beslut om samråd bör därför inte kunna överklagas separat, utan endast i samband med ett överklagande av beslutet i sakfrågan.

Beslut om upphandling som inte föregåtts av samråd kan enligt 7 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte överklagas genom laglighetsprövning.

## 5.5 Beslut om åtgärder som har stora effekter på den fysiska miljön

### 5.5.1 Inledning

För alla beslut om åtgärder som har stora effekter på den fysiska miljön krävs stöd i fastställda planer. Inför fastställande eller ändring av sådana planer skall, som tidigare nämnts, samråd genomföras enligt bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10) och i miljöbalken (1998:808). Det är vår bedömning att dessa bestämmelser i allt väsentligt uppfyller de intentioner som finns i direktivet till Kommundemokratikommittén. Det finns emellertid anledning att överväga vilka som skall beredas tillfälle till samråd i arbetet med översiktsplaneringen.

### 5.5.2 Samråd enligt plan- och bygglagen

Enligt plan- och bygglagen skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda. Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan kan därför betraktas som ett principbeslut.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får endast omfatta en begränsad del av kommunen. För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt miljöbalken tillgodoses. Vidare får fastighetsplaner antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner. För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

I plan- och bygglagen finns bestämmelser som innebär att samråd skall ske när dessa planer utarbetas. Innehållet i dessa bestämmelser skiljer sig något, beroende på vilken slags plan det handlar om.

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget, skall beredas tillfälle till samråd. När för-

slag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget, skall beredas tillfälle till samråd.

Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser redovisas. Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som framförts, skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Efter samrådet men innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. I utställningen skall ingå planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, gällande översiktsplan samt sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget. Även detaljplaner skall ställas ut innan de antas. Utställningstiden för dessa är minst tre veckor.

Den som vill lämna synpunkter på förslag till översikts- respektive detaljplan skall göra detta skriftligen under utställningstiden. Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske. Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige, som dessutom minst en gång under varje mandatperiod skall ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Detaljplaner antas också av fullmäktige och har en genomförandetid på fem till femton år.

Den formaliserade beslutsprocessen i planfrågor tillkom ursprungligen för att tillgodose behovet av rättssäkerhet hos sakägarna, främst ägare av fastigheter. Inför en revidering av plan- och bygglagen år 1996 konstaterades att även ett mer allmänt medborgarinflytande utvecklats inom ramen för denna process. Regeringen framhöll att medborgarinflytandet är ett viktigt komplement till den representativa demokratin och att beslut som tillkommit utan att allmänheten beretts möjlighet att medverka ofta har svårt att bli allmänt accepterade. Allmänhetens medverkan ansågs också nödvändig för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt (prop. 1994/95:230).

Det konstaterades vidare att det finns en skillnad mellan beslut som rör en särskild krets av intressenter och beslut som rör kommunmedlemmarna i allmänhet. Den förstnämnda typen av beslut innefattar sådana som har direkta rättsverkningar, det vill säga beslut om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan samt beslut i ärenden om lov. Rätten att överklaga sådana beslut är i regel förenad med en rätt att beredas tillfälle till samråd. Den sistnämnda typen av beslut avser översiktsplaner, vilka kan överklagas genom laglighetsprövning. I propositionen framhölls att det är önskvärt med ett vidare medborgarinflytande i översiktsplanarbetet.

Vidare framhölls att den naturliga nivån för dem som bor eller är verksamma i ett område ofta ligger mellan den kommunomfattande översiktsplanen och detaljplanen. Översiktsplanerna är inte så detaljerade att människor känner sig berörda och detaljplanerna avser ofta begränsade byggnadsföretag. Eftersom det inte finns någon formaliserad mellannivå ligger lösningen på problemet i att arbeta med fördjupade översiktsplaner.

När förslaget till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas är kommunen, som tidigare nämnts, skyldig att samråda med länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Därutöver föreligger en skyldighet att bereda vissa tillfälle till samråd. Ursprungligen var denna bestämmelse formulerad så att andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. Den 1 januari 1996 ändrades dock rekvisitet, så att de myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

### 5.5.3 Kretsen av samrådsberättigade i översiktsplanarbetet bör vidgas

Kommundemokratikommittén har övervägt huruvida de generella bestämmelser om samråd i frågor av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse som nu föreslås i kommunalagen också skall innefatta beslut om åtgärder som har stora effekter på den fysiska miljön. Vår bedömning är emellertid att plan- och bygglagens bestämmelser om samråd och utställning i allt väsentligt uppfyller behovet av samråd inför beslut i sådana frågor.

Det finns emellertid vissa skillnader mellan gällande samrådsbestämmelser rörande översiktsplan i plan- och bygglagen och de

föreslagna bestämmelserna i kommunallagen. När det gäller enskilda personers möjligheter att delta i samråd föreslår vi att kommunallagen skall ange att synpunkter skall inhämtas "från dem som är folkbokförda i kommunen". I 4 kap. 3 § plan- och bygglagen anges endast att "enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget" skall beredas tillfälle till samråd.

Plan- och bygglagens bestämmelser vänder sig således till en mer begränsad krets. Allmänhetens synpunkter inhämtas huvudsakligen genom den utställning som sker efter att samrådet avslutats och ett planförslag upprättats. Det handlar då om att ta ställning till ett färdigt förslag. Enligt kommitténs bedömning är det angeläget att allmänheten bereds tillfälle att medverka redan i ett tidigare stadium av processen. I praktiken sker detta i viss utsträckning redan i dag. Vår bedömning är emellertid att det bör tydliggöras att inte bara de som kan anses ha ett väsentligt intresse av förslaget, utan alla som är folkbokförda i kommunen, skall beredas tillfälle till samråd. Därmed kommer samma krets att omfattas av bestämmelser om samråd, oavsett om dessa bestämmelser återfinns i kommunallagen eller i plan- och bygglagens bestämmelser om översiktsplaner. Förslaget medför ingen inskränkning av den krets som i dag omfattas av plan- och bygglagens samrådsbestämmelser.

Översiktsplanen är, som tidigare nämnts, inte bindande och skall dessutom ses över av kommunfullmäktige minst en gång under varje mandatperiod. Detta innebär att beslut om översiktsplan inte uppfyller de allmänna kriterier för när samråd skall ske som föreslagits: att beslutet medför långsiktiga effekter och att förhållandena som rådde innan beslutet verkställdes inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Demokratiska skäl talar emellertid för att samrådskretsen vidgas och jämföras med den som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om samråd i kommunallagen.

#### 5.5.4 Regionplanering

I detta sammanhang kan noteras att de aktuella bestämmelserna i plan- och bygglagen också omfattar regionplanering (7 kap. 5 § plan- och bygglagen). Sådan planering kan ske genom frivillig samverkan mellan kommuner eller efter att regeringen utsett ett regionplaneorgan. För regionplanering för kommunerna i Stockholms

län finns särskilda bestämmelser, som innebär att Stockholms läns landsting är regionplaneorgan.

Det föreslagna tillägget i plan- och bygglagen medför därför att alla, som är folkbokförda i de kommuner som ingår i ett regionplaneorgan, skall beredas tillfälle till samråd när förslag till regionplan eller till ändring eller upphävande av planen upprättas. I Stockholms län skall alla som är folkbokförda i en kommun inom landstinget på motsvarande sätt beredas tillfälle till samråd.

## 6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi föreslår att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2002.

De ärenden som träffas av den nya bestämmelsen om samråd kan förväntas utgöra en relativt liten andel av det totala antalet ärenden. Om ett sådant ärende blir färdigberett för beslut enligt de gamla reglerna efter tidpunkten för ikraftträdande, bör beredningen göras om på så sätt att samråd äger rum. Den extra tidsutdräkt som detta i något fall kan medföra motiverar inte några övergångsbestämmelser.

I fall där samråd inför upprättande eller ändring av en översiktsplan inletts före den 1 juli 2002 bör den tidigare lydelsen av 4 kap. 3 § plan- och bygglagen (1987:10) tillämpas på samrådet, även om planen antas eller ändras först efter denna tidpunkt. Skälet för detta är att den utvidgning av samrådet som här föreslås är så begränsad, att den inte motiverar den extra tidsutdräkt som skulle bli fallet om samrådsförfarandet behövde göras om i de fall som träffas av den föreslagna övergångsbestämmelsen.



## 7 Konsekvenser av förslaget

### 7.1 Allmänt om konsekvenser

I detta kapitel redovisas våra bedömningar av vilka konsekvenser vårt förslag om samråd kan ha för den kommunala ekonomin och för den kommunala självstyrelsen.

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall konsekvensbeskrivningar även redovisas när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Kommitténs bedömning är att förslaget om samråd inte har några konsekvenser i dessa avseenden.

### 7.2 Konsekvenser för den kommunala ekonomin

Kommitténs förslag innebär att kommuner och landsting skall genomföra samråd med dem som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget inför beslut som medför långsiktiga effekter och att de förhållanden som rätt före beslutet inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser.

Förslaget om samråd kommer att leda till vissa kostnader för kommuner och landsting. Hur stora dessa blir för den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget hänger samman med hur ofta samråd kommer att hållas, hur samråden utformas samt vilka förutsättningar som finns i respektive kommun eller landsting. Kommitténs förslag innebär att formerna för samråd avgörs utifrån de lokala förhållandena och utifrån ärendets karaktär. Eftersom ett samråd kan genomföras på många olika sätt, till exempel genom offentliga möten, utställningar, paneldiskussioner eller rådslag på

Internet, är det svårt att närmare bedöma vilka kostnader som kommer att uppstå. Det är inte heller möjligt att förutse antalet samråd, men det bör påpekas att obligatoriskt samråd endast aktualiseras inför beslut som uppfyller de två ovan nämnda kriterierna.

När ett samråd genomförs uppstår kostnader framför allt för den arbetstid som måste läggas ned. Både tjänstemän och förtroendevalda kommer att behöva frigöra tid från andra arbetsuppgifter. I synnerhet tjänstemännen behöver avsätta tid för att ta fram underlag, förbereda möten, bearbeta resultat och sammanställa en samrådsredogörelse. Kostnader kan även uppkomma för till exempel skriftligt informationsmaterial, annonsering, Internet-tjänster, utställning och andra typer av informationsåtgärder.

En mindre kostnad kommer att uppstå för annonsering av samrådsredogörelsen i ortstidning. Denna kostnad varierar med hänsyn till storleken på den tidning i vilken annonsen införs, samt med hänsyn till hur mycket information som kommunen eller landstinget tar med i annonsen.

För att medlemmarna skall kunna delta på likvärdiga villkor kan det också krävas att kommunen eller landstinget vidtar särskilda åtgärder riktade till exempelvis personer med funktionshinder eller personer med extra svårigheter att behärska svenska språket. Det kan handla om olika slags hjälpmedel för att bland annat anpassa information och för att underlätta deltagande i möten. Den direkta kostnaden för en enskild kommun eller ett enskilt landsting beror på vilka åtgärder som redan vidtagits och i vilken utsträckning det finns personer som har behov av hjälpmedel. Det kan även behövas anpassad information eller anpassade samrådsformer för att nå barn och ungdomar.

### 7.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt direktivet skall kommittén analysera hur förslagen förhåller sig till principen om den kommunala självstyrelsen samt se till att de förslag som lämnas inte kommer i konflikt med denna princip.

Principen om kommunal självstyrelse har diskuterats i ett flertal offentliga utredningar och propositioner sedan 1970-talet. Den kanske mest ambitiösa genomgången av principens innehåll och betydelse är den som Kommittén om den kommunala självstyre-

sens grundlagsskydd genomfört. Dess betänkande *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) har därför spelat en central roll i den analys vi har gjort.

Hur förhåller sig en bestämmelse om samråd i frågor av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse till principen om kommunal självstyrelse? Vår bedömning bygger på en analys som kan delas in i följande tre frågeställningar:

- Strider en bestämmelse om samråd mot de grundläggande motiven för den kommunala självstyrelsen?
- Begränsar en bestämmelse om samråd kommunernas och landstingens handlingsutrymme?
- Innebär en bestämmelse om samråd ett brott mot principen om kommunal självstyrelse såsom den formulerats i regeringsformen och i kommunallagen?

*Strider en bestämmelse om samråd mot de grundläggande motiven för den kommunala självstyrelsen?*

Historiskt sett har ett antal motiv angivits för den kommunala självstyrelsen. De motiv som främst brukar nämnas är decentraliseringstanken, idén om demokratisk skolning eller medborgarfostran samt idén om medborgarinflytande och medborgarnas aktiva deltagande.

Decentraliseringstanken bygger på att uppgifter utförs bättre om de kan anpassas till lokala förhållanden. Tankegången brukar i modernare skrifter delas in i ett effektivitets- och ett demokrati-relaterat argument. Det effektivitetsrelaterade argumentet bygger bland annat på att lokala självstyrande organ är billigare och smidigare än en utvidgad central organisation. Det demokrati-relaterade argumentet innebär att det lokala styret ger förutsättningar för medborgarnas inflytande och ett mer aktivt deltagande i verksamheten. Det kan hävdas att den kommunala självstyrelsen är ett nödvändigt villkor för den demokratiskt styrda kommunen eller landstinget. Om kommunerna och landstingen helt saknar handlingsutrymme förlorar den kommunala demokratin sitt innehåll.

Idén om medborgarfostran innebar tidigare att självstyrelsen skulle fostra folket till goda medborgare genom aktivt deltagande och lokalt ansvarstagande. Liknande tankegångar förekommer även senare, till exempel i anslutning till 1974 års regeringsform (prop.

1973:90). En modernare beteckning på tankegången är demokratisk skolning.

Kommitténs bedömning är att det inte föreligger någon konflikt mellan en bestämmelse om samråd och de ovannämnda motiven. De demokratiska motiven kan i stället stärkas om samrådsregeln medför mer av medborgerligt deltagande och medborgarinflytande. Detta förutsätter dock att regeln inte utformas på ett sådant sätt att den i praktiken förhindrar att kommunerna eller landstingen fattar vissa typer av beslut eller att beslutsfattande som går i en politisk riktning försvåras jämfört med beslutsfattande som går i en annan politisk riktning. Vi återkommer till detta nedan.

*Begränsar en bestämmelse om samråd kommunernas och landstingens handlingsutrymme?*

Det framstår som självklart att principen om kommunal självstyrelse förutsätter att det föreligger någon grad av kommunalt handlingsutrymme i förhållande till staten. Det som har diskuterats är hur långt detta handlingsutrymme sträcker sig och vilka områden det omfattar. Någon klar gränsdragning mellan kommunens och statens ansvarsområden existerar ej i dagens lagstiftning. I stället framhålls i propositionen till 1974 års grundlagsreform att "staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor" (prop. 1973:90 s. 190). Den kommunala självstyrelsens omfattning kan alltså variera med tiden. Som Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd påpekar kan den kommunala självstyrelsen aldrig vara total och kommunernas och landstingens frihetsgrad kan variera.

Saker som kan påverka graden av handlingsutrymme är hur detaljerad statens lagreglering av kommunerna eller landstingen är. I betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* pekas på utformningen av den lagstiftning som styr kommunernas och landstingens specialreglerade kompetens samt deras organisation och arbetssätt. Ju mer detaljreglerad denna lagstiftning är desto större är risken för statlig styrning som innebär ett minskat handlingsutrymme för kommunen eller landstinget. Kommittén pekar

på att utvecklingen under 1980- och 1990-talen gått i olika riktningar. Å ena sidan har det på flera områden skett en allmän avreglering samt en övergång från detaljreglerad lagstiftning till ramlagstiftning. Å andra sidan har staten ökat användningen av rättighetslagstiftning främst på det sociala området.

Innebär en bestämmelse om samråd en begränsning av kommunernas och landstingens handlingsutrymme? Det kan hävdas att varje statlig reglering av kommunernas eller landstingens verksamhet i högre eller lägre grad innebär en sådan begränsning. Det framstår dock som självklart att det föreligger stora skillnader mellan olika typer av regleringar. Vissa är mer ingripande och påverkar kommunernas och landstingens handlingsutrymme i större utsträckning än andra. Till den för handlingsutrymmet ingripande kategorin hör främst speciallagstiftning som detaljreglerar den kommunala verksamheten inom vad som ibland betecknas som kommunernas eller landstingens obligatoriska sektorer. Man kan hävda att staten här med hjälp av regleringar styr inriktningen av kommunernas och landstingens verksamheter. Andra regleringar, speciellt de som kommer till uttryck i kommunallagen, är snarare att betrakta som processregler för det lokala styrelseskicket. Syftet med dessa är inte främst att styra verksamheten i någon speciell riktning utan att skapa förutsättningar för ett demokratiskt och rättssäkert lokalt beslutsfattande.

En bestämmelse om samråd har inte till syfte att styra kommunernas eller landstingens verksamhet, och tillhör därför den senare typen av statlig reglering. En regel om samråd skulle kunna utformas så att den kan verka styrande när det gäller vilken politik som kan bedrivas. Om till exempel bestämmelsen endast gäller vid försäljning av offentlig egendom men inte vid offentliga investeringar kan regeln komma att gynna en expansiv politik på bekostnad av en mer restriktiv sådan.

För att undvika en politisk styrande effekt kommer den föreslagna bestämmelsen endast att tillämpas när vissa allmänna kriterier är uppfyllda. Kriterierna har utformats så att de uppfyller två krav. För det första är de utformade på ett ur politisk synvinkel så neutralt sätt som möjligt, det vill säga så att inte något speciellt partipolitiskt intresse gynnas. För det andra är de utformade så att de inte möjliggör en ökad statlig styrning av kommunernas eller landstingens verksamhet. Bestämmelsen om samråd kan inte betraktas som en så ingripande regel, att den försvårar för eller förhindrar kommunerna eller landstingen att fatta beslut av en viss

sort. Kommitténs bedömning är därför att det presenterade förslaget endast i mycket begränsad utsträckning påverkar kommunernas och landstingens handlingsutrymme.

*Innebär en bestämmelse om samråd ett brott mot principen om kommunal självstyrelse såsom den formulerats i regeringsformen och i kommunallagen?*

Principen om den kommunala självstyrelsen skrevs in i regeringsformens portalparagraf i samband med 1974 års grundlagsreform. Enligt denna skall den svenska folkstyrelsen "förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse". I 1991 års kommunallag anges att kommuner och landsting på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lag eller i särskilda föreskrifter. Självstyrelsen begränsas alltså av de lagar som staten stiftar, vilket gör att den aldrig kan vara total. Vad som utgör ett brott mot principen om kommunal självstyrelse är därför svarbedömt. Vår bedömning är dock att bestämmelsen om samråd inte utgör ett sådant brott. Vi bygger denna slutsats på följande resonemang.

Principen om kommunal självstyrelse, såsom den formulerats av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, handlar om relationen mellan stat och kommun. Den innebär att kommuner och landsting inom vissa gränser ges rätt att själva fatta beslut beträffande sina egna angelägenheter. Kommitténs bedömning är att denna relation, samt kommunernas respektive landstingens handlingsutrymme, i mycket begränsad utsträckning påverkas av en bestämmelse om samråd.

Som tidigare nämnts kan man argumentera för att varje statlig reglering av den kommunala verksamheten innebär en begränsning av kommunernas och landstingens handlingsutrymme. Kommitténs bedömning är att den begränsning av kommunernas och landstingens handlingsutrymme som en bestämmelse om samråd kan föranleda inte är så stor att den kan anses utgöra ett brott mot principen om kommunal självstyrelse såsom den formulerats i regeringsformen och i kommunallagen. Det finns två skäl till detta.

För det första är kommunernas och landstingens verksamhetsformer och organisation något som enligt regeringsformen tillhör statens ansvarsområde. Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår att kommunernas (inbegripet landstingens) organisation och verk-

samhetsformer bestäms i lag. Att staten i lag reglerar kommunernas och landstingens beslutsformer ligger därför i linje med regeringsformen och står inte heller i strid med kommunalagen.

För det andra behöver inte smärre begränsningar av kommunernas eller landstingens verksamhet utgöra ett brott mot principen om kommunal självstyrelse. Som tidigare nämnts kan den kommunala självstyrelsen inte vara total och friheten kan variera med angelägenheternas art. Mindre begränsningar av handlingsutrymmet får därför anses vara förenliga med principen om kommunal självstyrelse.

### *Sammanfattning*

Kommitténs bedömning är att en bestämmelse om samråd är förenlig med syftena bakom principen om kommunal självstyrelse. En sådan bestämmelse begränsar inte heller i någon större utsträckning kommunernas eller landstingens handlingsutrymme. Med hänsyn tagen till detta samt det faktum att kommunernas och landstingens verksamhetsformer och organisation är något som enligt regeringsformen bestäms i lag är vår bedömning att en bestämmelse om samråd inte utgör ett brott mot principen om kommunal självstyrelse.

## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

#### 5 kap. 34 b §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.1 och 5.2. Paragrafen är ny. I kommitténs betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*, föreslås en ny paragraf med beteckningen 5 kap. 34 a §, vilket är anledningen till beteckningen av denna paragraf.

#### *Första stycket*

Genom denna regel ges allmänheten vidgade möjligheter att genom synpunkter bidra till beredningen inför beslut i viktiga kommunala frågor. Kommuner och landsting blir skyldiga att samråda med sina i kommunen eller inom landstinget folkbokförda medlemmar inför beslut som medför dels långsiktiga effekter, dels att de förhållanden som rätt före beslutet inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Avgränsningen till folkbokförda medlemmar innebär å ena sidan att samrådet inte behöver riktas till den som är kommun- eller landstingsmedlem endast på grund av att han eller hon äger fast egendom i kommunen eller landstinget eller är taxerad till kommunalskatt där. Å andra sidan innebär avgränsningen att samrådet skall rikta sig även till alla folkbokförda medlemmar som inte fyllt 18 år eller som är utländska medborgare.

Med att ett beslut medför långsiktiga effekter avses att det medför åtgärder som är av permanent natur eller som är avsedda att bestå bortom det andra följande kommunal- eller landstingsvalet, det vill säga sådana åtgärder som inte kan återställas relativt snabbt av en ny politisk majoritet.



När det gäller kriteriet att ett beslut skall ha stor ekonomisk betydelse, så är det avgörande inte vad en åtgärd kostar att vidta eller vad den kan ge för intäkter till kommunen eller landstinget utan vad det skulle kosta att återställa de förhållanden som rätt innan åtgärden vidtas. Det kan röra sig om ett fysiskt återställande men också om att bryta en avtalsbindning. Om kostnaden för ett återställande blir så hög att det inte är troligt att fullmäktige, under några omständigheter och oavsett politisk majoritet, skulle besluta att återställa de tidigare förhållandena, så är detta kriterium uppfyllt. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till kommunens eller landstingets storlek.

Båda dessa kriterier – beslutets ekonomiska vikt och dess långsiktighet – skall vara uppfyllda för att ett beslut i en fråga skall vara tvunget att föregås av samråd. Detta hindrar emellertid inte att samråd äger rum även i andra frågor. Vidare framstår det som lämpligt att en kommun eller ett landsting beslutar om samråd även i de fall där det framstår som tveksamt om kriterierna är uppfyllda.

I 3 kap. 9 § anges de ärenden där endast fullmäktige får fatta beslut (jämför 3 kap. 10 §). Alla ärenden som täcks av kriterierna i 34 b § täcks även av kriterierna i 3 kap. 9 §. Det senare lagrummet har dock en betydligt vidare tillämpning än 34 b §.

Exempel på beslut som kan omfattas av bestämmelsen – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – är stora investeringar i infrastruktur, vissa stora investeringar i fastigheter, stora försäljningar av kommunala tillgångar, storskalig avveckling av kommunal verksamhet eller kommunala bolag samt avtal med annan om drift av kommunal verksamhet av stor omfattning. Har ett kommunalt bolag fattat beslutet, avser samrådsskyldigheten fullmäktiges beslut att godkänna bolagsbeslutet (jämför kommitténs betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*). I de fall där besluten gäller upphandling, är det principbeslutet om upphandling som kan omfattas av bestämmelsen. Återställningskostnaden kommer i dessa fall att utgöras av den ersättning som kommunen eller landstinget måste utge till en avtalspart, om avtalet sägs upp i förtid.

En bedömning skall alltid göras i varje enskilt fall av om kriterierna för samråd är uppfyllda, varvid hänsyn tas bland annat till kommunens eller landstingets storlek. Är kriterierna uppfyllda i andra fall än de som nämnts som exempel ovan, skall samråd äga

rum även där. Det är alltså kriterierna som är avgörande, inte exemplen ovan.

Beslut som alltid kan antas falla utanför kriterierna är sådana som avser skattesats, budget, avgifter och ersättningar till förtroendevalda. Även organisationsfrågor kan oftast antas falla utanför kriterierna.

Bestämmelsen gäller även kommunalförbund.

En kommun eller ett landsting gör sin bedömning av huruvida ett samråd skall genomföras med utgångspunkt i de förslag som väckts. Finns det anledning att förmoda att ett förslag inte blir antaget, så saknas det normalt sett anledning att ha samråd i frågan. I de fall där det är tveksamt om ett förslag kan komma att antas, framstår det dock som lämpligt att ha samråd.

En domstol skall däremot göra sin bedömning av huruvida ett samråd borde ha genomförts med utgångspunkt i det beslut där ärendet avgjorts.

### *Andra stycket*

Det kan mycket väl förekomma att flera beslut av samma karaktär, vilka alla uppfyller de båda kriterierna, fattas under en kortare eller längre tidsperiod. Exempel på detta kan vara försäljning av ett antal fastigheter till bostadsrättsföreningar eller entreprenadavtal om drift av äldreomsorg. I sådana fall bör det vara möjligt att fatta ett principbeslut, som ligger till grund för ett antal därpå följande beslut i sakfrågor. Ett principbeslut kan även ligga till grund för ett enstaka beslut, som uppfyller kriterierna. Om samråd genomförts inför ett principbeslut behöver inte ytterligare samråd genomföras inför beslut i sakfrågor, om dessa är en konsekvens av principbeslutet.

Med principbeslut menar vi här ett beslut som innebär ett grundläggande ställningstagande inför ett eller flera följande beslut. Exempel kan vara beslut att en kommun skall arbeta i riktning mot att sälja ut sina allmännyttiga bostäder eller mot att bygga ett större antal nya allmännyttiga bostäder, mot att satsa stort på uppförande av idrottsanläggningar och på annan idrottsverksamhet eller mot att avveckla sitt engagemang i föreningslivet, och så vidare.

Om fullmäktige avser att fatta ett beslut som medför dels långsiktiga effekter, dels att de förhållanden som rätt före beslutet inte

kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser, och det beslutet är en konsekvens av ett tidigare principbeslut som föregåtts av samråd, behöver således inte något nytt samråd ske. En förutsättning för detta är dock att principbeslutet varit så konkret att dess konsekvenser stått klara för de samrådsberättigade.

### *Tredje stycket*

Även om utrymmet för direkt inflytande för dem som är folkbokförda i en kommun eller ett landsting vidgas genom de föreslagna ändringarna, så är grunden för den kommunala beslutsprocessen fortfarande den representativa demokratin. Med hänsyn till detta är samråd inte obligatoriskt i de fall där fullmäktiges närvarande ledamöter är ense om ett beslut. Detta hindrar inte att samråd ändå kan genomföras även i en sådan situation.

### **5 kap. 34 c §**

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3. Paragrafen är ny och behandlar formerna för ett samrådsförfarande enligt 34 b §.

Vissa minimikrav ställs upp för att ett samråd skall anses ha ägt rum. Dessa är dels ett kungörande av samrådet och dess former, dels att samrådet skall pågå under en viss minsta tid, dels upprättandet av en samrådsredogörelse.

När samrådet kungörs, skall det finnas ett skriftligt underlag som innehåller den bakgrundsinformation och de alternativ som behövs för att samrådet skall kunna bli meningsfullt. Även de former samrådet skall genomföras i skall redovisas. Vid kungörandet bör strävan vara att så många som möjligt av dem som samrådet riktar sig till skall nås av information om samrådet. Informationen skall därför offentliggöras på motsvarande sätt som gäller för fullmäktigesammanträden. Detta betyder att kungörelse om samråd skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla samt införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige eller styrelsen beslutar. Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen.

Ofta är även ytterligare informationsinsatser lämpliga. Det kan röra sig om affischering eller information till hushållen. Har kommunen eller landstinget en webbplats på Internet, bör samrådet

offentliggöras även där. Berör en viss fråga en viss del av kommunen eller landstinget eller en viss del av befolkningen i högre grad än vad den berör de övriga, finns det inget hinder mot att rikta särskilda informationsinsatser till dem som är mest berörda, så länge minimikraven är uppfyllda.

Det andra minimikravet är att samrådet skall ha pågått under skälig tid; de som samrådet riktar sig till skall ha reella möjligheter att delta i samrådet. Minsta skäliga tid är fyra veckor. Tiden för samrådet skall räknas från den dag kungörelsen skedde på ovan angivet sätt till den dag som synpunkter senast kan lämnas.

Det tredje minimikravet är samrådsredogörelsen. Denna skall innehålla en sammanställning av de synpunkter som kommit in inom ramen för samrådet. Dessutom skall kommunstyrelsen redovisa hur man beaktat de inkomna synpunkterna. Om man inte beaktat en synpunkt, skall man tala om varför. Samrådsredogörelsen skall fogas till handlingarna i ärendet. Om personer som inte ingår i den krets samrådet riktar sig till vill delta i samrådet, skall de inte förhindras att göra det. Sådana personer får exempelvis inte utstängas från samrådsmöten. Även deras synpunkter skall redovisas i samrådsredogörelsen. Det kan röra sig om kommun- eller landstingsmedlemmar som inte är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget, men även om andra personer som inte är medlemmar i kommunen respektive landstinget.

Utöver minimikraven är det normalt sett lämpligt med ytterligare åtgärder. Det kan röra sig om offentliga möten med medlemmarna där även de politiskt förtroendevalda deltar, paneldiskussioner, seminarier, telefonväkteri eller så kallad chatt (samtal på Internet). Även utställningar på skolor, arbetsplatser och bibliotek där medlemmarna kan lämna synpunkter, kan vara en del av ett samråd. Möjligheterna till samrådsförfaranden på Internet bör särskilt beaktas, samtidigt som kommunen eller landstinget måste säkerställa att även de som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget och som inte har tillgång till Internet får reella möjligheter att delta i samrådet.

Även om minimitiden för ett samråd begränsar sig till fyra veckor, kan det ofta finnas skäl för längre samrådstid än så.

Samråd kan äga rum även genom folkomröstning. Därvid tillämpas lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar och vad som där stadgas om rösträtt i en sådan omröstning. Den enda samrådsåtgärd som krävs om en kommun eller ett landsting väljer att anordna en folkomröstning, är att man skall upprätta en samråds-

redogörelse. Denna kan då begränsas till resultatet av folkomröstningen. Av 5 kap. 34 § femte stycket framgår det att kommunalförbund inte får anordna folkomröstning.

Extra omsorg bör ägnas grupper som på grund av exempelvis funktionshinder eller svårigheter att behärska svenska språket har särskilda svårigheter att delta i ett samråd. Utgångspunkten är att alla som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget skall kunna delta i samrådet på likvärdiga villkor.

#### **6 kap. 4 §**

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.

Samråd bör ske så tidigt som möjligt i beredningsprocessen. Styrelsen är därför det organ som normalt sett skall besluta om samråd. Det är därefter, enligt 3 kap. 9 §, fullmäktige som avgör det ärende där samråd ägt rum. Har styrelsen inte beslutat om samråd, är fullmäktige ändå oförhindrat att göra det ända fram till beslutstidpunkten. Beslutar fullmäktige på ett sent stadium om samråd, skall styrelsen återuppta beredningen av ärendet. Ett styrelsebeslut om samråd är ett beslut av rent förberedande art, som enligt 10 kap. 2 § inte får överklagas.

Anser styrelsen att samråd bör äga rum genom en folkomröstning, följer det av 3 kap. 9 § första stycket åttonde punkten att styrelsen måste föra upp frågan om samråd till fullmäktige. Även detta bör i så fall ske så tidigt som möjligt i beredningsprocessen.

Styrelsen skall även svara för upprättandet av en samrådsredogörelse, oavsett om det är styrelsen eller fullmäktige som beslutat om samrådet.

#### **10 kap. 2 a §**

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.4. Paragrafen är ny.

Det är först när ett ärende har avgjorts som det slutgiltigt står klart om det medför långsiktiga effekter och de förhållanden som rätt före beslutet inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. En domstolsprövning kan således inte äga rum före fullmäktiges beslut i själva sakfrågan. Därför får ett beslut i frågan om samråd inte överklagas separat utan endast i samband med ett överklagande av det beslut där själva ärendet avgjorts.

Principbeslut enligt 5 kap. 34 b § andra stycket skall vid tillämpningen av denna paragraf anses som sådana beslut där själva ärendet avgörs.

Den angivna ordningen innebär att en domstol kommer att pröva samrådsfrågan genom en prövning av huruvida det beslut där själva ärendet avgjorts tillkommit i laga ordning. Om beslutet borde ha föregåtts av samråd men så inte har skett, har det inte tillkommit i laga ordning. I ett sådant fall skall det beslut där ärendet avgjorts undanröjas. Kommunen eller landstinget har därefter att fatta ett beslut om att genomföra samråd.

Har ett samrådsbeslut fattats utan att kriterierna för samråd i 5 kap. 34 b § varit uppfyllda, är beslutet ändå lagligt, eftersom det står en kommun eller ett landsting fritt att anordna ett samråd även i sådana fall.

Beslut om upphandling som inte föregåtts av samråd kan enligt 7 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte överklagas genom laglighetsprövning.

En domstol har möjlighet att förordna att det beslut där ärendet avgjorts tills vidare inte får verkställas, så kallad inhibition, om kraven för detta är uppfyllda.

## 8.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

### 4 kap. 3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5.

Syftet med ändringen är att tydliggöra att alla som är folkbokförda i kommunen skall beredas tillfälle till samråd inför antagande eller ändring av en översiktsplan. Anledningen till ändringen är att det bör slås fast att kretsen av dem som är berättigade att delta i ett samråd i denna situation inte skall vara mindre än kretsen av samrådsberättigade vid sådana beslut som avses i 5 kap. 34 b § kommunallagen (1991:900).

Även vid antagande eller ändring av regionplaner skall samråd äga rum enligt regelns nya utformning. De som är folkbokförda i de kommuner som omfattas av regionplanen skall då beredas tillfälle till samråd.

I övrigt påverkas paragrafens hittillsvarande tillämpning inte av ändringen.

Om samråd har inletts före ikraftträdandet, skall paragrafens äldre lydelse tillämpas.

# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservation av ledamoten Jabar Amin (mp)

I ett tilläggsdirektiv fick Kommundemokratikommittén i våras i uppdrag att utreda behovet av särskilda bestämmelser för beslut på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Om kommittén skulle finna att det finns ett sådant behov skulle kommittén i första hand överväga en modell med krav på två likalydande beslut i den beslutande församlingen med mellanliggande val. Det stod dock kommittén fritt att komma med förslag på andra typer av bestämmelser med samma syfte.

Kommittéarbetet visade snart att det fanns behov av särskilda bestämmelser för beslut som var av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Kommittén fann "det särskilt angeläget att stärka medborgarnas möjligheter till inflytande" när det gäller avgöranden av ovanstående karaktär. De slutsatserna delar jag helt och hållet. Jag delar även kommitténs uppfattning att sådana särskilda bestämmelser utgör ett viktigt komplement till den representativa demokratin. Det är därför som Miljöpartiet har drivit frågan om demokratigaranti; det vill säga effektiva särskilda bestämmelser.

När kommittén sedan skulle identifiera alternativ (särskilda bestämmelser) studerades fem metoder som ansågs vara tänkbara. Att beslut av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse skulle föregås av två beslut med mellanliggande val, två beslut utan mellanliggande val, krav på kvalificerad majoritet, krav på samråd eller krav på folkomröstning.

Om utgångspunkten är att ge medborgarna större möjligheter till direkt inflytande över de långsiktiga och principiellt och ekonomiskt viktiga besluten, vilket jag tycker är huvudmissionen, talar det mesta för att alternativet folkomröstning är det alternativ som svarar mot ändamålet. Det ställer högre krav på kommunen att utarbeta underlag, bidrar till debatt och dialog, vitaliserar den kom-



munala demokratin och ger medborgarna möjligheter att förorda det ena eller det andra alternativet till beslut.

I stället för att välja detta utifrån medborgarperspektivet effektivaste alternativet väljer kommitténs majoritet att förorda alternativet samråd. Alternativet samråd innebär kortfattat att beslut av ovanstående karaktär skall föregås av ett samrådsförfarande. Miljöpartiet anser att detta är ett urvattnat alternativ, eftersom förfarandet inte ställer något större krav på kommunen än att den skall kungöra samrådet i minst fyra veckor på kommunens anslagstavla och dessutom i lokala tidningar, samt att eventuellt inkommande synpunkter skall redovisas. För det första har erfarenheterna visat att denna metod inte tillnärmelsevis bidrar till samma medborgerliga aktivitet, debatt och dialog som en folkomröstning. För det andra är det betydligt lättare att avfärda några inkomna synpunkter än att avfärda ett folkomröstningsresultat, om de råkar vara i kollision med fullmäktiges majoritet. Därmed begränsas det medborgerliga inflytandet. Samrådsförfarandet är inte på något sätt förpliktigande. För det tredje så verkar det som om kommitténs majoritet slår in öppna dörrar eftersom kommunerna i stort sett redan gör det kommitténs majoritet vill att de skall göra. Därför avslår jag förslaget om samråd och förordar i stället folkomröstning som det bästa alternativet, utav de fem ovannämnda, utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv.

## Reservation av ledamoten Eva-Lotta Nilson (fp)

### *Direktivet*

”Kommittén, som bl.a. har i uppdrag att överväga hur avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut, skall också utreda behovet av särskilda bestämmelser för sådana avgöranden. Om kommittén finner att det finns ett behov av särskilda bestämmelser skall den i första hand överväga en modell med krav på två likalydande beslut i den beslutande församlingen med mellanliggande val. Det står dock kommittén fritt att komma med förslag på andra typer av bestämmelser med samma syfte. Kommittén skall analysera hur förslagen förhåller sig till principen om den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen och se till att de förslag som lämnas inte kommer i konflikt med denna princip. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som den anser befogade.”

Enligt min uppfattning finns det inga sådana behov av särskilda bestämmelser, som nämns i direktivet. Kommittén gör en annan bedömning och föreslår att särskilda beredningsregler i form av samråd införs för att skapa rådrum och tid för eftertanke och diskussion. Fullmäktige har redan i dag möjlighet att besluta att genomföra samråd i olika frågor, och vi vet att det genomförs olika typer av samråd inom kommunerna, utan att särskilda bestämmelser finns för samrådsförfarandet. Det finns även kommuner som experimenterar med nya former för samråd och medborgerligt deltagande, till exempel Kalix. Att ha en levande medborgardialog är primärt en uppgift för de politiska partierna och dess företrädare.

Vad gäller rådrum och tid för eftertanke, så handlar det i praktiken om att införa ytterligare tröghetsfaktorer i det kommunala beslutsfattandet. Så som det kommunala beslutsfattandet ser ut i dag finns det redan tröghetsmekanismer inbyggda. Tiden från beredning över beslut till genomförande handlar inte sällan om år när det gäller de ärenden som kan komma ifråga för det obligatoriska samrådsförfarandet.

Frågan om vad som avses med ”kortsiktigt framhastade beslut” förbryllar. Vad som menas och vilka kommuner som avses väcker bara frågetecken. Om det är det som är klon och kärnan bakom regeringens direktiv, måste frågorna både ställas och besvaras. Är det verkligen så att kommuner vanligen, eller för den delen över-

huvudtaget, fattar kortsiktigt framhastade beslut som dessutom är av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse? Sannolikt inte, enligt min mening. Är det rimligt att ett fåtal beslut av den här karaktären skall föranleda lagstiftning? Mitt svar är nej. Om det skulle vara vanligt förekommande står vi inför ett gigantiskt problem, och måste sålunda döma ut i stort sett de flesta av kommunpolitikerna som inkompetenta. Att det skulle vara så framstår som vilda fantasier.

”Kommittén skall i sitt arbete beakta förslagen från Allbo-kommittén och samråda med Utredningen om medborgerligt inflytande vid förändringar av ägar- eller driftsformer inom vården (S 2000:08).”

Det borde stå helt klart att tilläggsdirektivet är ett rent politiskt och ideologiskt beställningsverk, eftersom avsikten med direktivet i praktiken innebär att regeringen vill sätta stopp för utförsäljningen av kommunala bostadsbestånd och ”privatiseringar” inom sjukvården. Regeringen vill så långt det är möjligt obstruera, sätta käppar i hjulet, för genomförandet av en politik som en majoritet av invånarna lokalt i allmänna val har ställt sig bakom. I grunden handlar det om att s-regeringen vill stärka sitt grepp inom områden som kommunerna i dag beslutar om, av rädsla för att ”fel” beslut skall fattas lokalt. Med andra ord en önskan att flytta makten från kommunerna till regering och riksdag. Regeringen har verkligen trixat med kommittén i denna fråga för att försöka få kommittén att komma till det resultat som man från början önskat, nämligen mellanliggande val. Kommittén hade redan i sitt ursprungliga direktiv fått i uppdrag att utreda denna fråga. Ändå återkom regeringen med ett tilläggsdirektiv i frågan. Förslagen om mellanliggande val och kvalificerad majoritet har vid båda utredningstillfällena avvisats av i princip samtliga partier och renderat skarp kritik från forskare och experter. Det förslag som kommittén nu lägger fram har inte något annat syfte än att rädda ansiktet på regeringen.

Att minoriteter skall åtnjuta ett tydligt skydd är ett viktigt inslag i den liberala demokratisynen. Därför driver exempelvis folkpartiet på riksplanet, mot socialdemokraternas vilja, kravet på införandet av en författningsdomstol som skall kunna sätta stopp för lagar som strider mot grundlagen. Inte minst är det viktigt att värna individuella fri- och rättigheter mot politisk kläfingrighet och populism. Men det är någonting helt annat än de tankar som ligger bakom det förslag som kommittén nu presenterar. Det ligger inte alls någonting egendomligt i att det i en demokrati fattas beslut

med enkel majoritet – utan några lagstadgade tröghetsmekanismer i form av "samrådsförfaranden" – i sakpolitiska frågor som kan påverka politiken för en lång tid framåt. Det sker, och har skett, mycket ofta i både kommuner, landsting och riksdag. Detta har inte, från exempelvis socialdemokratiskt håll, tidigare föranlett krav om att nya tröghetsfunktioner skall införas i den demokratiska beslutsprocessen på kommunal och landstingskommunal nivå, och definitivt aldrig föresvävat dem när det gäller den nationella nivån.

### *Kommitténs förslag*

Kommitténs förslag handlar om lagstiftning i form av särskilda beredningsregler som avser obligatoriskt samråd när de allmänna kriterier som ställts upp är uppfyllda. Förslaget är utformat så att stora möjligheter ges för lokala bedömningar och avvägningar både när det gäller vad som påkallar ett samråd och hur det skall utformas, vilket är bra.

Men förslaget innehåller också stora osäkerhetsmoment och inkonsekvenser. För det första handlar det om den reella tolkningen av kriterierna, vad överklagandeförfarandet kan komma att innebära och konsekvenserna av förslaget i dess helhet för kommunerna. Kommittén har inte svaret, men menar att rättspraxis skall komma att utformas med tiden. För det andra gäller det kommitténs förslag att samråd inte skall vara obligatoriskt om samtliga närvarande ledamöter är ense. Kommitténs resonemang grundar sig i denna fråga på att fullmäktige är representativt i förhållande till kommunens medborgare. Resonemanget haltar betänkligt. Fullmäktige är väl i så fall alltid representativt, även om oenighet finns.

Oavsett det resultat som kommittén kommit fram till vill jag berömma kommittén för att den på ett skickligt sätt, under ledning av ordförande och med stöd av sekretariatet, lotsat frågan genom både snärskog och bränningar. Med tanke dels på tilläggsdirektivet som sådant, dels på frågornas komplexitet och dels på den korta utredningstiden, har det inte varit någon lätt uppgift. Det är min förvissning att det är tack vare detta som kommitténs arbete inte landade i de verkligt dåliga förslagen.

*Kommunal självstyrelse och nationell kompetenskatalog*

I motsats till regeringen, som vill centralisera beslutsmakten, anser jag att det är viktigt att dels flytta makt och inflytande från de politiska partierna och de demokratiska institutionerna direkt till medborgarna, dels decentralisera beslutskompetens från europeisk och nationell nivå till regioner/landsting och kommuner.

Under senare år har den kommunala självstyrelsen minskat i omfattning. Ökad reglering av vad som är tillåtet eller inte i den kommunala sektorn, villkorade bidrag med mera har inskränkt såväl kommunernas politiska som finansiella autonomi. Självstyrelsen måste enligt min uppfattning ges ett tydligare reglerat lagskydd. Den naturliga slutsatsen är enligt min mening att, i stället för att införa ytterligare tröghetsmekanismer i det kommunala beslutsfattandet, i en kompetenskatalog fastställa maktfördelningen mellan den nationella och den lokala nivån.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan reserverar jag mig mot de förslag kommittén för fram med anledning av det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade att ge kommittén den 3 maj 2001.

### Särskilt yttrande av ledamoten Carin Högstedt (v)

Kommundemokratikommittén har fått tilläggsdirektivet att utreda om det behövs särskilda regler för att motverka kortsiktigt framhastade beslut av principiell och oåterkallelig karaktär. Kommittén har lyckligen landat i att föreslå att samråd med medborgarna kan vara ett bra sätt att bereda ett ärende, som har stor principiell och ekonomisk betydelse. Jag är helt överens med majoriteten i kommittén om detta. Dock är jag inte överens med kommitténs majoritet om att ett samråd inte behövs om fullmäktiges ledamöter är eniga i sakfrågan! Jag anser att medborgarna skall tillfrågas oavsett politisk enighet eller oenighet. Medborgarnas åsikter via ett samråd i någon form är viktiga och värdefulla inför varje stort beslut enligt min uppfattning.

# Litteraturförteckning

- Dir. 1999:98. Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin.
- Dir. 2001:36. Tilläggsdirektiv till Kommundemokratikommittén (Ju 2000:03).
- Lidström, Anders 2001. *Kommunsystem i Europa*. Andra upplagan i manuskript.
- Prop. 1948:140. Förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet m.m.
- Prop. 1973:90. Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1986/87:7. Om ekonomiska föreningar.
- Prop. 1993/94:188. Lokal demokrati.
- Prop. 1994/95:230. Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.
- Prop. 1996/97:52. Den kommunala redovisningen.
- SOU 1947:53. *Kommunallagskommitténs betänkande 1: Med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet*. Betänkande av Kommunallagskommittén.
- SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

SOU 2000:104. *Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder*. Delbetänkande av Allbo-kommittén.

SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling av kommuner och landsting*. Betänkande av Kommunedemokrati-kommittén.



# Kommittédirektiv



**Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin**

**Dir.  
1999:98**

Beslut vid regeringssammanträde den 25 november 1999.

## **Sammanfattning av uppdraget**

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppdrag att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former.

Kommittén skall

1. analysera och föreslå förbättringar i dels de förtroendevaldas arbetsförhållanden, dels formerna för det politiska arbetet och då särskilt åtgärder för att öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering, förbättra representativiteten och motverka förtida avhopp,
2. föreslå åtgärder som underlättar för personer med utländsk bakgrund samt funktionshindrade medborgare att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i den kommunala verksamheten, liksom goda möjligheter att delta i den,
3. föreslå åtgärder som kan göra barn och ungdomar mer delaktiga i den kommunala demokratin och också ge barn och ungdomar bättre kunskaper om hur den kommunala förvaltningen och politiken fungerar,
4. föreslå åtgärder som kan stärka fullmäktiges ställning och den medborgerliga insynen i beslut av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse,

5. föreslå åtgärder som kan stärka den medborgerliga insynen i kommunalt delägda företag, kommunala entreprenader och andra alternativa drift- och samverkansformer,
6. utvärdera erfarenheterna av kommundelsnämnderna som organisationsform och då särskilt deras betydelse för att öka medborgarnas möjligheter till inflytande i det lokala samhällslivet,
7. studera erfarenheterna i de kommuner som i sin verksamhet upprättat s.k. demokratibokslut eller utnyttjat möjligheten att inrätta s.k. medborgarpaneler,
8. studera erfarenheterna i de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och ungdomsparlament och utifrån detta föra en diskussion om hur dessa kan användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin,
9. utvärdera erfarenheterna av s.k. folkinitiativ till kommunala folkomröstningar enligt kommunallagen (1991:900), samt
10. göra en översyn av procedurerna för ändringar av den kommunala indelningen samt behovet av och förutsättningarna för att införa en lagreglerad möjlighet att vid indelningsändringar besluta om extraval under en löpande mandatperiod.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som den finner befogade.

## **Bakgrund**

### *Den motsägelsefulla bilden av demokratin*

Under senare år har ett flertal utredningar, bl.a. Kommunala förnyelsekommittén (jfr *Förnyelse i kommuner och landsting*, SOU 1996:169) och Demokratiutvecklingskommittén (jfr *På medborgarnas villkor*, SOU 1996:162) behandlat frågor som rör medborgarnas insyn och deltagande i den kommunala demokratin. För närvarande analyserar den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen (SB 1997:01) den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Utredningen skall lämna slutbetänkande den 15 februari år 2000.

Utredningarna visar en bild av demokratin som är motsägelsefull. Motsägelsefull i den meningen att den inrymmer starka inslag av såväl engagemang, kunskap, systemtillit och högt deltagande i samhällslivet som utanförskap, missnöje och avståndstagande.

Bland de positiva inslagen kan nämnas att det finns ett starkt opinionsstöd bland medborgarna för demokrati som den bästa styrformen. Medborgarna upplever goda inflytande- och påverkansmöjligheter och har höga anspråk och förväntningar på det politiska systemet. Vidare är medborgarnas engagemang för och kunskaper om gemensamma angelägenheter och samhällsfrågor goda. Intresset för politik ökar över tiden och deltagandet i samhällslivet ligger på en hög nivå. Det pågår bl.a. lokala och kommunala demokratiförsök runt om i landet vilka vittnar om ett spännande, livfullt och nyfiket lokalsamhälle. Ur demokratisk synvinkel har det lokala föreningslivet och folkbildningen ofta en stor betydelse genom sin demokratiska uppbyggnad, genom att ge röst åt medborgaropinioner och genom att de också är utförare av uppgifter.

Den negativa bilden kännetecknas av att valdeltagandet vid 1998 års allmänna val till riksdagen minskade från 87 procent år 1994 till strax över 81 procent år 1998. Även valdeltagandet vid de allmänna valen till kommun- och landstingsfullmäktige minskade från drygt 84 procent år 1994 till ca 78 procent år 1998. Det var framför allt gruppen personer med kort utbildning och låg lön som minskade sitt redan låga valdeltagande. En bekymmersam utveckling är det sjunkande valdeltagandet bland de röstberättigade utländska medborgarna. Valdeltagandet har bland dessa nästan halverats från 60 procent år 1976 till 35 procent år 1998. En annan mycket bekymmersam utveckling är att antalet förtroendevalda och förtroendepuppdrag fortsätter att minska och att antalet avhopp ökar. Medborgerligt deltagande i samhällslivet som kräver större arbetsinsatser och permanent engagemang minskar. Allt färre vill ägna sig åt politiska uppdrag på heltid. Det gäller bl.a. yngre medborgare. Allt fler väljer att enbart engagera sig i enstaka händelser eller aktiviteter som direkt berör dem själva. Negativt är också att medborgarnas förtroende för de politiska institutionerna minskar och att medborgarnas deltagande i de etablerade politiska partierna och förtroende för deras förmåga att lösa problem och visa handlingskraft försvagas successivt. Andelen medborgare som uppger sig ha ett mycket litet eller ganska litet förtroende för

politiker har ökat från 55 procent år 1988 till nästan 90 procent år 1998.

### *Kommunalt förnyelsearbete i backspegeln*

Kommuner och landsting har under hela 1990-talet haft en stor frihet att utforma sina styr-, organisations- och verksamhetsformer. Kommunala förnyelsekommittén konstaterade att ökad mångfald och lokal anpassning präglade förnyelsearbetet. Kommittén menade dock att demokratins ideal inte haft någon framträdande roll under förnyelsearbetet i den kommunala verksamheten. Förändringar introducerades inte alltid med beaktande av vilka konsekvenser dessa kunde få för medborgarnas möjligheter till insyn, det medborgerliga deltagandet i politiken och de förtroendevaldas möjligheter att utöva inflytande över verksamheter. Studier visar att medborgarna i minskad utsträckning ser röstning i val, arbete i politiska partier eller arbete i fackliga organisationer som effektiva påverkansmetoder. Det politiska intresset och det politiska deltagandet bland medborgarna ökar över tiden och det finner också nya former. Kommuner och landsting ställs därmed inför krav på delvis nya former för medborgerligt inflytande och deltagande.

En av Kommunala förnyelsekommitténs viktigaste slutsatser var att det ur ett gemensamt medborgarperspektiv är ett nationellt intresse att följa de demokratiska konsekvenserna av det kommunala förnyelsearbetet.

Regeringen bedömde redan i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150 utgiftsområde 7 Kommunsektorn, Övriga frågor s. 198) att det finns behov av att på nationell nivå kontinuerligt följa förnyelsearbetet inom kommuner och landsting, framför allt vad det gäller effekterna på demokrati och rättssäkerhet. Det gäller bl.a. frågor om representativiteten för vissa grupper och det medborgerliga deltagandet i grundläggande politiska processer.

Regeringen gav mot denna bakgrund i april 1998 Statskontoret i uppdrag (In98/1166/KL) att kartlägga samtliga kommuners och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer samt att föreslå former för ett fortsatt utvecklingsarbete vad gäller en kontinuerlig nationell uppföljning av förnyelsearbetets effekter på demokrati och rättssäkerhet. Uppdraget har slutredovisats i en

rapport (*Organisations-, styr-, och verksamhetsformer i kommuner och landsting*) till regeringen den 1 november 1999.

### *Kommunal demokratiutveckling*

Enligt regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I självstyrelsen förenas medborgarnas inflytande och ansvar. Självstyrelsen ger medborgaren möjlighet att påverka utformningen av viktiga institutioner och verksamheter i vardagen, men om självstyrelsen ska fungera krävs dessutom många medborgares engagemang och deltagande. Det är därför viktigt att självstyrelsen har ett innehåll och handlingsutrymme som gör att medborgaren upplever det meningsfullt att lägga tid och intresse på de gemensamma angelägenheterna.

Den kommunala demokratin arbetsformer skall på bästa sätt ge folkviljan möjligheter att komma till uttryck. I den kommunala demokratin mest grundläggande värde ligger att alla medborgare skall ha samma rättigheter och skyldigheter och behandlas likvärdigt av kommuner och landsting.

Att driva arbetet med demokratiutveckling på kommunal nivå är en kommunal angelägenhet inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Av det sätt som den kommunala demokratin förnyas i många kommuner och landsting framgår att det finns ett starkt önskemål att fördjupa det medborgerliga deltagandet i samhällslivet och därigenom stärka den representativa demokratin.

### *Behov av ytterligare utredning*

Det är en prioriterad uppgift för regeringen att på olika sätt underlätta och stödja kommunernas och landstingens arbete med att utveckla och fördjupa den kommunala demokratin. Det bör vidtas ett antal åtgärder som kan öka medborgarens deltagande i samhällslivet och samtidigt stärka det representativa systemet. I det följande beskrivs frågor som handlar om den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin och där det finns behov av ytterligare utredning. Direktiven skall ses mot bakgrund av att det finns frågor som inte kommer att beröras av Demokratiutredningen men som av olika skäl ändå bör övervägas.

Det finns också ett antal frågor som bör initieras redan nu för att möjliggöra en fördjupad analys av demokratifrågorna.

*De förtroendevaldas villkor behöver ses över och förbättras.*

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Ett aktivt och mångfasetterat medborgerligt deltagande i samhällslivet gör det möjligt att omsätta demokratins idéer i medborgarens vardag. Det behövs en demokratisk fördjupning där medborgarens deltagande sätts i förgrunden. Fler måste ges möjligheten att delta och praktiskt öva sig i att på demokratisk väg lösa gemensamma problem. Här har folkbildningen genom sin starka lokala förankring och sitt demokratiska arbetssätt en betydelsefull roll. Medborgaren skall ha goda möjligheter att vara aktiv, att skaffa sig information, att möta andra, att organisera sig, att ta kontakt med beslutsfattare och att både ta och utkräva ansvar. Kommuner och landsting bör därför söka efter arbetsformer som ger alla medborgare reella möjligheter att åta sig förtroendeuppdrag. Därigenom kan allsidigheten öka i de politiska diskussionerna, representativiteten bland de förtroendevalda förbättras och medborgarnas erfarenheter, kunnande, kreativitet och engagemang tas till vara.

De förtroendevaldas arbetssituation har kartlagts och analyserats vid flera tillfällen. Förändringar har också genomförts. Trots detta är det fortfarande många förtroendevalda som upplever att arbetsvillkoren såväl försvårar rekryteringen av nya förtroendevalda som bidrar till förtida avhopp från uppdragen. Omsättningen bland de förtroendevalda har tidvis varit mycket stor. Medborgarnas rättmätiga krav på de förtroendevaldas tillgänglighet har ökat samtidigt som många förtroendevalda upplever att kontakten med medborgarna försvåras av att en allt för stor del av tiden används till politiska möten i traditionella former. Det ställs också ökade och nya krav på aktiviteter utanför sammanträdena. I en del kommuner pågår därför en utveckling av IT-stödet för förtroendevalda. Detta är positivt samtidigt som en ny arena införs som kanske inte alla kan agera på.

Kommunala förnyelsekommittén konstaterade i sitt betänkande *Förnyelse kommuner och landsting* (SOU 1996:169) att de många förväntningar om nya förtroendevalda har på sitt uppdrag inte infrias i tillräcklig utsträckning. Kommittén nämnde faktorer som

bristande inskolning, avsaknad av delaktighet och påverkansmöjligheter samt svårigheterna att sätta in sig i partidisciplinen. Vidare nämndes att viljan att ställa upp som politiker och att vara med och påverka efter hand omvandlas till en känsla av maktlöshet. Många fritidspolitiker anser också att heltidspolitikerna fått ett allt för stort inflytande. Detta skall ses mot bakgrund av att endast två procent av de förtroendevalda är heltids- eller deltidsengagerade, dvs. den stora majoriteten är fritidspolitiker.

Den representativa demokratin förutsätter aktiva och engagerade förtroendevalda. De förtroendevalda måste kliva fram, kommunicera med och hållas ansvariga inför medborgarna. Deras formella befogenheter måste motsvaras av ett reellt inflytande över den verksamhet de ansvarar för. Det förutsätter en inblick i vad som utträttas, en uppfattning om vad som behöver göras och ett mod att prioritera detta. Annars ökar avståndet mellan politikerna och medborgarna. Det behövs en kommunikation som tar till vara de många förtroendevaldas erfarenheter och olika perspektiv. De förtroendevalda måste sättas i centrum av händelseutvecklingen inom respektive ansvarsområde. De förtroendevalda måste intressera sig mer för vad som händer bland medborgare i bostadsområden, lokala utvecklingsgrupper och partiföreningar för att få veta mer om både politikens utfall och de nya behov som kräver deras uppmärksamhet. Ett minskat antal förtroendevalda återverkar på möjligheterna att få till stånd en god representativitet. Redan i dag är t.ex. kvinnor, unga personer, personer med utländsk bakgrund, företrädare för det privata näringslivet och funktionshindrade underrepresenterade, något som inte är acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Det politiska livet skall i största möjliga utsträckning spegla sammansättningen av befolkningen som helhet.

De kommunalt förtroendevalda har i praktiken två uppdrag: att vara medborgarnas ombud i förvaltningen och att vara beslutsfattare. Båda uppdragen är viktiga och det är därför angeläget att de förtroendevalda ges förutsättningar att klara nutida och framtida krav på ett bättre sätt än i dag.

Införandet av reglerna i 4 kap. kommunallagen om en lagstadgad rätt till ledighet och obligatoriska regler om rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst och andra ekonomiska förmåner föregicks av omfattande analyser och diskussioner (jfr prop. 1990/91:117 och SOU 1990:24). Reglerna har kritiserats bl.a. för att de är svåra att tillämpa och att de inte i tillräckligt stor utsträckning tar hänsyn

till de särskilda förutsättningar för ledighet och ekonomisk ersättning som råder för t.ex. egna företagare och skiftarbetande (se bl.a. bet. 1993/94:KU9).

Sammantaget visar den nu tecknade bakgrunden att det finns behov av att göra en grundlig analys av de förtroendevaldas arbetsvillkor och i det sammanhanget också utvärdera de nuvarande bestämmelserna i kommunallagen som reglerar de förtroendevaldas villkor. Det handlar bl.a. om att se över rekryteringen, representativiteten, orsakerna till de förtida avhoppen och formerna för det politiska arbetet i allmänhet. Det handlar också om att analysera hur de nya arbetsformerna, nya styr- och organisationsformer – bl.a. en ökad användning av privaträttsliga verksamhetsformer – påverkat politikerrollen. Det finns även anledning att kartlägga vilket praktiskt stöd de förtroendevalda har i sitt arbete i dag och vad som kan behövas för framtiden.

#### *Personer med utländsk bakgrund behöver göras mer delaktiga i den kommunala demokratin*

Det är angeläget att alla medborgare kan känna sig delaktiga i den kommunala demokratin. Eventuella hinder som t.ex. beror på språksvårigheter måste överbryggas. Här kan t.ex. folkbildningens organisationer spela en betydelsefull roll. Det låga valdeltagandet bland utländska medborgare kan till viss del bero på dels brist på information och kunskap om politiska partier, dels språksvårigheter och begränsade kontakter i samhällslivet. Skillnader i valdeltagande mellan kvinnor och män bland personer med utländska bakgrund är också större än bland befolkningen som helhet.

Ingen medborgare skall behöva stå utanför demokratin på grund av bristande kunskaper om t.ex. demokratiska traditioner eller hur det svenska samhällslivet fungerar. Samhällets etniska och kulturella mångfald måste också på ett bättre sätt än i dag avspegla sig bland de förtroendevalda. Det finns därför anledning att närmare undersöka om det behövs särskilda åtgärder för att öka möjligheterna för personer med utländsk bakgrund att få insyn i och möjligheter att delta i den kommunala demokratin.



*Personer med funktionshinder behöver ges bättre förutsättningar att delta i utformandet av den kommunala demokratin*

Den kommunala demokratin former och villkor är inte alltid anpassade utifrån funktionshindrade medborgares behov. En undersökning som Handikappombudsmannen gjort om kommunernas tillgänglighet visar att 27 procent av kommunfullmäktiges sammanträdeslokaler inte är tillgängliga för personer med rörelsehinder, 20 procent av lokalerna saknar hörselslinga och 25 procent av kommunerna tar inte fram anpassad information på förfrågan. Det innebär att en stor grupp medborgare utestängs från att ta del av och delta i den politiska debatten och från att fullgöra sina rättigheter som medborgare och att vara politiskt aktiva. Det finns därför anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade medborgares möjligheter att delta i den kommunala demokratin och närmare undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att undanröja hindren för delaktighet, bl.a. de fysiska förutsättningarna för deltagande i möten etc.

*Barns och ungdomarnas kunskaper om och delaktighet i den kommunala demokratin och den kommunal verksamheten behöver förbättras*

Även bland gruppen förstagångsväljare minskade valdeltagandet i det senaste allmänna valet, från 82 procent år 1994 till 74 procent år 1998. Många ungdomar är emellertid politiskt intresserade. I Ungdomsstyrelsens studie *Ny tid – nya tankar* anges att nära 60 procent av de unga kan tänka sig att gå med i ett politiskt parti men att bara 12 av dem har varit eller är medlemmar i ett politiskt parti. Många ungdomar känner i dag ett starkt engagemang i frågor som berör dem i vardagen. Dit hör t.ex. lokala miljöfrågor såsom Agenda 21-projekt. En relativt stor del av de yngre anser dock enligt studien att etablerade vägar att uttrycka sig politiskt är otillräckliga. Ungas engagemang kanaliseras i allt större utsträckning i avgränsade sakfrågor med krav på snabbare resultat än vad som kan uppnås i partipolitiken eller andra sammanhang med heltäckande program.

Barns och ungdomars kunskaper om den värdegrund som det svenska samhället vilar på fokuseras i skolan. Värdegrunden, såsom den uttrycks i läroplanerna, skall genomsyra all verksamhet i skolan för att stärka demokratin i skola och samhälle. Det kan

dock finnas skäl att närmare studera på vilka sätt barn och ungdomar kan ges möjligheter att lära känna sin egen kommun, hur den fungerar, vilka funktioner den sköter, hur det kommunala politiska systemet fungerar m.m. En demokratipraktik i demokratins institutioner kan vara en metod att öka intresset för politikens betydelse och förståelsen för politikens villkor.

*Den medborgerliga insynen i och fullmäktiges beslutsbefogenheter över den kommunala ekonomin måste förbättras*

Kommunerna och landstingen fick en stor ekonomisk frihet vid tillkomsten av 1991 års kommunallag. I samband med tillkomsten uttalade regeringen att avsikten var att efter hand följa upp hur kommunerna och landstingen använder denna frihet. Skulle det visa sig att tillämpningen skulle leda till oönskade konsekvenser fanns det anledning att senare på nytt överväga behovet av stramare reglering (prop.1990/91:117 s. 21, bet. 1990/91:KU38). Detta har bl.a. skett genom att kravet på årlig balans i budgeten införts och genom tillkomsten av lagen (1997:614) om kommunal redovisning den 1 januari 1998. Vidare har också den kommunala revisionen stärkts (prop. 1998/99:66, bet. 1998/99:KU30).

Med anledning av den utförsäljning av kommunala anläggningstillgångar och den bolagisering som skett under senare tid har frågan aktualiserats om dessa åtgärder har föregåtts av tillräckligt genomgripande analyser av framtida konsekvenser. Detsamma gäller när verksamhet läggs ut på entreprenad eller vid införandet av diverse checksystem. Det handlar i många fall om åtgärder som binder framtida generationer och framtida politiska majoriteter i kommunfullmäktige vid lösningar som i efterhand kan visa sig vara förhastade. Det kan ifrågasättas om de demokratiska aspekterna i tillräckligt stor utsträckning har stått i förgrunden vid besluten att vidta dessa åtgärder. I sammanhanget kan det nämnas att av 60 folkinitiativ till folkomröstningar har 15 handlat om kommunala utförsäljningar.

Det finns anledning att överväga om behandlingen av frågor av långsiktig karaktär och stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut. Det handlar om att slå vakt om det demokratiska inflytandet över centrala frågor.

*Den medborgerliga insynen i alternativa kommunala drift- och samarbetsformer behöver förbättras*

I dag drivs cirka en fjärdedel av den totala kommunala verksamheten, uttryckt som andel av omsättningen, i kommunala företag. Den sista december år 1997 fanns det totalt ca 1 600 majoritetsägda kommunala företag där kommuner eller landsting var majoritetsägare eller stiftare. Därtill kommer ett stort antal delägda kommunala företag.

Allmänhetens rätt till insyn skall vara huvudregel i verksamhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Det är de förtroendevalda som har ett ansvar att se till att medborgarnas rättmätiga krav på insyn tillgodoses. Från demokratisk synpunkt finns det risker med att stora delar av den offentliga verksamheten undandras tillämpningen av den grundlagsskyddade rätten till insyn genom att den drivs av delägda kommunala företag eller av enskilda företag.

Från och med den 1 januari 1995 jämställs företag i vilka kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande med myndigheter när det gäller handlingsoffentligheten (jfr prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46, SFS 1993:1295). I fråga om delägda företag som inte omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) gäller enligt 3 kap. 18 § kommunallagen att kommunen eller landstinget skall verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Medborgarna saknar direkt insyn i enskilda företag som kommunen anlitar i sin verksamhet. I 3 kap. 19 § kommunallagen sägs att det är fullmäktige som skall se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten innan värden av en kommunal angelägenhet överlämnas. Bristen på medborgerlig insyn i dessa företag har kritiserats. Krav har i olika sammanhang rests på att offentlighetsprincipen skall tillämpas eller åtminstone vara vägledande i all verksamhet som utförs för det allmännas räkning och som bekostas av allmänna medel. Detta oavsett om det sker genom kommunala företag eller helt privata entreprenörer.

Frågan om insyn i kommunala företag där det offentliga inte har ett rättsligt bestämmande inflytande och i verksamhet som drivs av

kommunala entreprenörer har varit föremål för utredning av Kommunala förnyelsekommittén (jfr också prop. 1993/94:188). Kommittén föreslog i sitt betänkande *Insyn i kommunala entreprenader* (SOU 1996:67) att kommuner och landsting skulle åläggas att i avtal med privata och delägda kommunala företag m.fl. juridiska personer tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamheten. Förslaget innebar också att värden av en kommunal angelägenhet endast skulle få lämnas över om den medborgerliga rätten till insyn tillgodosågs. Allmänheten skulle enligt förslaget ha rätt att ta del av handlingar rörande den överlättna verksamheten i samma omfattning som om verksamheten hade bedrivits i kommunens egen regi. Fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg skulle enligt förslaget, vad gäller allmänhetens rätt till insyn, behandlas på samma sätt som då en kommun lämnar över värden av en kommunal angelägenhet till ett delägt eller privat företag. Vad däremot gällde frågan om allmänhetens rätt till insyn innan en kommun bundit upp sig i ett avtal med en entreprenör borde den rätten, enligt Kommunala förnyelsekommittén, inte bli mer omfattande än i dag. De redan befintliga insynsmöjligheterna borde i stället utnyttjas i större utsträckning.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag ställde sig flertalet av remissinstanserna bakom det principiella ställningstagandet att insynen bör vara densamma oavsett vald driftform och att denna insyn bör lagregleras i någon form. Flertalet remissinstanser avstyrkte dock de förslag som utredningen lämnade, bl.a. den föreslagna avtalsmodellen. Som skäl angavs att förslagen var allt för komplicerade, att de skulle vara svåra att tillämpa samt att vissa delar i förslagen inte var tillräckligt utredda för att kunna ligga till grund för ny lagstiftning.

Mot denna bakgrund finns det anledning att närmare analysera remissinstansernas kritik över Kommunala förnyelsekommitténs förslag i betänkandet *Insyn i kommunala entreprenader* (SOU 1996:67) och utifrån detta överväga en annan lagteknisk lösning. Utgångspunkten skall vara att medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av på vilket sätt kommuner och landsting väljer att organisera sin verksamhet eller bedriva sitt arbete. Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn skall vara huvudregel i verksamhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Detsamma skall gälla för bidragsberättigad verksamhet som

drivs av fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg.

*Kommundelsnämnderna som verktyg för ökat lokalt medborgerligt inflytande behöver utvärderas mer samlad*

I 1991 års kommunallag infördes en möjlighet för alla kommuner att inrätta s.k. kommunalnämnder. Dessförinnan var detta möjligt endast inom ramen för en försöksverksamhet som reglerades i lagen (1979:408) om vissa lokala organ och därefter inom ramen för det s.k. frikommunförsöket (jfr prop. 1988/89:1, bet. 1988/89:KU6 samt betänkandet *Frikommunförsöket*, SOU 1991:25).

Vid mitten av 1980-talet var det ca 20 kommuner som hade infört kommunalnämnder i hela eller delar av kommunen. År 1998 var antalet 21. Efter år 1985 synes det inte ha tillkommit fler kommuner som inrättat kommunalnämnder om man undantar de tre större städerna. I dag är det endast 14 kommuner som har en heltäckande kommunalnämndsorganisation. Det totala antalet kommunalnämnder i landet har ökat från 139 år 1995 till 163 år 1998.

Kommunalnämnder som organisationsform har utretts i många olika sammanhang. Det saknas emellertid en mer genomgripande och samlad nationell utvärdering av erfarenheterna av kommunalnämnder. Det är således i dag svårt att uttala sig om i vilken mån reformen ökat närheten till medborgarna. Det finns därför anledning att genomföra en sådan mer samlad utvärdering.

*Erfarenheterna från arbetet med att upprätta demokratibokslut skall studeras*

Demokratiska konsekvensanalyser används i dag i några kommuner och landsting som ett led i arbetet med att analysera vilka konsekvenser förnyelsearbetet har på demokrati och rättssäkerhet. För närvarande pågår också ett försök där demokratibokslut tas fram i tre kommuner och ett landsting. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet medverkar i detta utvecklingsarbete.

De försök som görs med s.k. demokratibokslut bör studeras i syfte att vinna erfarenheter för regeringens fortsatta arbete med att

följa förnyelsearbetets konsekvenser för demokrati och rättssäkerhet.

*Erfarenheterna av s.k. medborgarpaneler skall studeras*

Ett problem i dagens kommunaldemokratiska arbete som både Demokratiutvecklingskommittén (dir. 1995:56 och betänkandet *På medborgarnas villkor*, SOU 1996:162) och Kommunala förnyelsekommittén samfällt anger är det växande avståndet mellan medborgarna och de förtroendevalda. Ett annat problem är att fullmäktigeledamöterna inte alltid är tillräckligt representativa för den befolkning de företräder.

I några kommuner har mot denna bakgrund försök gjorts med att inrätta s.k. medborgarpaneler. I Storbritannien finns exempel på kommuner som inrättat s.k. Citizen´s panel. Syftet har varit att ge den politiska ledningen en uppfattning om vad medborgarna tycker i olika lokala frågor och därigenom bredda och fördjupa de förtroendevaldas beslutsunderlag. Det finns sålunda ett behov av att studera erfarenheterna i de försök som gjorts och utifrån detta föra en diskussion om hur medborgarpaneler kan användas i större utsträckning.

*Erfarenheter av särskilda ungdomsparlament och ungdomsråd skall studeras*

Under 1990-talet har särskilda ungdomsråd bildats i många kommuner. Olika former av ungdomsråd och liknande forum kan skapa en kontinuerlig dialog mellan kommunens ungdomar och beslutsfattare, något som även kan bli en väg in till vidare engagemang i olika samhällsfrågor. Ungdomsparlament och ungdomsråd skall inte enbart ses som forum där barn och ungdomar kan lära sig hur det politiska systemet fungerar utan även som direkta forum för inflytande och delaktighet. Det finns anledning att närmare studera erfarenheterna i de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och utifrån dessa föra en diskussion om hur ungdomsråd skall kunna användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin och hur ungdomars inflytande och delaktighet i denna kan förbättras.

*Det finns behov av att närmare pröva utformningen av det s.k. folkinitiativet*

I 5 kap. 23 § kommunallagen (1991:900) finns i dag en bestämmelse som ger en möjlighet för allmänheten att direkt i fullmäktige väcka ärende om att hålla folkomröstning, s.k. folkinitiativ. En förutsättning är att minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enar sig om en sådan framställan.

Möjligheten till folkinitiativ infördes år 1994. Till dags dato har i landet totalt 60 initiativ väckts i fullmäktige. Av dessa har endast ett resulterat i en folkomröstning. Bland de folkomröstningsinitiativ som landets fullmäktigeförsamlingar har haft att ta ställning till är det värt att notera att folkinitiativen i påfallande stor utsträckning gällt samma ärendekategorier. Ärendena fördelar sig i huvudsak på kommunernas infrastruktur (15 ärenden, ej vatten och avlopp), organisationsärenden (13 ärenden), frågor om kommunal utförsäljning (15 ärenden) och byggnadsfrågor (8 ärenden). I många fall handlar det om ärenden som inte berör hela befolkningen i kommunen. Vidare är det uppenbart att det finns ett mycket svagt stöd i de berörda fullmäktigeförsamlingarna för folkinitiativet då endast ett av 60 har bifallits med nuvarande majoritetsregel. Det bör också särskilt uppmärksammas att även med en minoritetsregel som baseras på en tredjedel av de röstande i fullmäktige skulle 40 av samtliga folkinitiativ ha inneburit avslag för yrkandet om folkomröstning med anledning av folkinitiativ. Mot bakgrund av i vilka frågor ärenden väckts aktualiseras frågan om folkinitiativet verkligen är ett för medborgarna ändamålsenligt sätt att bereda ärenden. Det finns goda skäl att såväl överväga behovet av folkinitiativet som sådant som dess utformning (se Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99: *KU21 – Kommunala demokratifrågor*).

Mot bakgrund av den kritik som kan riktas mot utformningen av folkinitiativet i 5 kap. 23 § kommunallagen och att reglerna nu har varit i kraft under ett antal år finns det skäl att utvärdera erfarenheterna av folkinitiativets användning. Det finns också anledning att bedöma de demokratiska effekterna av folkomröstningsinstitutet.

*Vissa frågor om kommunala indelningsändringar behöver övervägas*

I dag regleras förfarandet vid kommunala indelningsändringar i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen). I debatten framförs i olika sammanhang ståndpunkten att kommunindelningar är ett sätt att öka den kommunaldemokratiska aktiviteten hos medborgarna. Kommunstorleken skulle alltså vara en faktor att ta med i beräkningen när det gäller att öka medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin.

Riksdagen har begärt att regeringen återkommer med förslag till riksdagen som gör det enklare att dela kommuner genom att procedurerna som har samband med kommunindelningar underlättas (se 1998/99:KU 21).

Enligt nuvarande bestämmelser i indelningslagen träder större indelningsändringar i kraft året efter det att ordinarie val har hållits i riket. Skälet för detta är att sådana ändringar i de flesta fall påverkar fullmäktiges sammansättning och att kommunala extraval inte är tillåtna. I olika sammanhang har det framförts önskemål om att kommunindelningar skall kunna träda i kraft under en pågående mandatperiod.

Lokaldemokratiutvecklingskommittén behandlade frågan om extraval vid en indelningsändring i sitt slutbetänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90). I sina överväganden anförde kommittén bl.a. att det ofta finns en stor entusiasm och ett stort engagemang bland de lokala politikerna och medborgarna både i samband med att man verkar för en kommunindelning och vid själva delningsbeslutet. Kommittén menade att frågan om nyval skulle behöva aktualiseras vid ett införande av fyraåriga mandatperioder. Reformen med fyraåriga mandatperioder är sedan valet år 1994 genomförd.

Det finns sålunda anledning att se över bestämmelserna i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) i vilka förutsättningarna för att genomföra en indelningsändring läggs fast. Det handlar om att söka efter förbättringar som innebär att de procedurer som har samband med kommunindelningar underlättas. Det finns också ett behov av att göra en utvärdering av de allmänna lokaldemokratiska erfarenheterna från de kommunindelningar som genomförts under 1990-talet. Vidare finns det skäl att överväga behovet av och formerna



för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av indelningsändring.

### **Uppdraget**

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas för att utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin. I de undersökningar och analyser som kommittén genomför skall genomgående barn och ungdomars inflytande och betydelsen av kön, utländsk bakgrund samt funktionshinder belysas.

Kommittén skall göra en grundlig analys av de förtroendevaldas arbetsförhållanden och i det sammanhanget också utvärdera de nuvarande bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) som reglerar de förtroendevaldas villkor. Kommittén skall föreslå de förändringar som den anser behövliga för att medborgarna skall stimuleras till att åta sig förtroendeuppdrag. Det handlar bl.a. om att se över rekryteringen, representativiteten, orsakerna till de förtida avhoppet och formerna för det politiska arbetet i allmänhet. Det handlar också om att analysera hur de nya arbetsformerna samt nya styr- och organisationsformer – bl.a. en ökad användning av privaträttsliga verksamhetsformer – påverkat politikerrollen. De åtgärder som föreslås skall analyseras ur ett könsperspektiv. Vidare skall de åtgärder som föreslås syfta till att öka antalet förtroendevalda.

Den nya informationstekniken har skapat nya möjligheter till dialog med medborgarna. Kommittén skall mot denna bakgrund kartlägga vilket praktiskt stöd de förtroendevalda har i sitt arbete i dag och vad som kan behövas för framtiden. Det kan handla om både personella resurser och arbetsverktyg i form av IT-stöd.

Kommittén skall också lämna förslag på åtgärder som kan underlätta för funktionshindrade medborgare att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Särskilt skall tillgången på stöd i olika former, t.ex. IT-stöd och behovet av resurspersoner, beaktas.

Kommittén skall vidare lämna förslag på åtgärder som kan underlätta för personer med utländsk bakgrund att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Ut-

gångspunkten för dessa åtgärder skall vara att representativiteten bland de förtroendevalda skall förbättras i förhållande till samhällets etniska och kulturella mångfald.

Kommittén skall lämna förslag på hur barn och ungdomar kan göras mer delaktiga i den kommunala demokratin och också ge barn och ungdomar bättre kunskaper om hur den kommunala förvaltningen och politiken fungerar.

Kommittén skall överväga hur avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut. Det handlar om att slå vakt om det demokratiska inflytandet över centrala frågor. En viktig utgångspunkt skall vara att det kommunala beslutssystemet skall innefatta garantier för att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ alltid skall ha det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt, för kommunen eller landstinget.

Kommittén skall i detta sammanhang överväga behovet av att skärpa kraven i de bestämmelser i kommunallagen som reglerar berednings- och beslutsprocesserna. Det kan t.ex. handla om att kräva fullmäktiges uttryckliga godkännande av vissa åtgärder eller att införa krav på någon form av brukarinflytande genom att höra utomstående intressenter eller att samråda med berörda grupper av medborgare i viktiga ärenden i fullmäktige (jfr 6 kap. 8 och 38 §§ kommunallagen om brukarinflytande som gäller enbart för nämnder). Här kan särskilt nämnas bestämmelserna dels i 3 kap. 9 och 10 §§ om fullmäktiges uppgifter och begränsningarna i fullmäktiges rätt att delegera vissa uppgifter, dels i 3 kap. 17 § om fullmäktiges möjligheter att yttra sig innan sådana beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas av ett företag. Vid tillkomsten av denna regel förutsattes i förarbetena att kommunerna på frivillig grund skulle kunna gå längre och i bolagsordningen skriva in krav på att vissa principiellt viktiga beslut skall godkännas av fullmäktige (prop. 1990/91:117 s. 54 och 163). Detta har inte skett i tillräckligt stor utsträckning varför det finns anledning för kommittén att överväga om det finns behov av att införa ett krav på fullmäktiges godkännande vid utförsäljning av kommunal egendom. Av intresse i sammanhanget är beredningsreglerna i 5 kap. 26–28 §§ avseende handläggningen av ärenden i fullmäktige som i dag avser enbart den interna beredningen och som föreskriver att kommunstyrelsen och berörda nämnder skall höras i ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Kommittén skall överväga behovet av att införa

särskilda beredningskrav för vissa särskilt betydelsefulla fullmäktigebeslut.

Kommittén skall närmare analysera remissinstansernas kritik över Kommunala förnyelsekommitténs förslag i betänkandet *Insyn i kommunala entreprenader* (SOU 1996:67) och utifrån detta överväga en annan lagteknisk lösning. Förslaget bör även omfatta en förstärkt medborgerlig insyn i föreningsdriven och kooperativ verksamhet som helt eller delvis finansieras av kommunen. Kommittén skall också analysera formerna för allmänhetens insyn i de nya samverkansformer som etablerats under senare år bl.a. inom ramen för arbetet med tillväxtavtalen och strukturfondsarbetet. Utgångspunkten skall vara att medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av på vilket sätt kommuner och landsting väljer att organisera sin verksamhet eller bedriva sitt arbete. Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn skall vara huvudregel i verksamhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Detsamma skall gälla för bidragsberättigad verksamhet som drivs av fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg. Kommittén skall också göra de avvägningar mellan å ena sidan krav på offentlighet och å andra sidan berättigade krav på sekretess och tystnadsplikt som kan motiveras inom olika verksamheter. Kommittén skall därför se över bestämmelserna i bl.a. 3 kap. 18 och 19 §§ och 6 kap. 7 § kommunallagen.

I detta sammanhang skall kommittén också se över rösträttsbestämmelsen i 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Detta i syfte att anpassa den till vad som gäller enligt 4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen. I dag skiljer sig bestämmelserna åt genom att EU-medborgare har rätt att rösta i kommunala val på samma villkor som svenska medborgare men inte att delta i kommunala folkomröstningar.

Kommundelsnämnder som organisationsform har utretts i olika sammanhang. Det saknas emellertid en genomgripande och samlad nationell utvärdering av erfarenheterna från kommundelsnämnder. Det är således i dag svårt att uttala sig om i vilken mån reformen ökat närheten till medborgarna. Kommittén skall därför genomföra en sådan utvärdering. En utvärdering skall bl.a. belysa frågan om medborgarna upplever en ökad närhet och tillgänglighet till de förtroendevalda och den kommunala förvaltningen.

Utvärderingen skall också belysa om den medborgerliga insynen har ökat och om fler medborgare deltar i det lokala samhällslivet.

Kommittén skall studera de försök som gjorts med s.k. demokratibokslut i syfte att vinna erfarenheter för regeringens fortsatta arbete med att följa förnyelsearbetets konsekvenser för demokrati och rättssäkerhet. Kommittén skall studera erfarenheterna i de försök som gjorts i arbetet med medborgarpaneler och utifrån detta föra en diskussion om hur dessa skulle kunna användas i större utsträckning.

Kommittén skall vidare studera erfarenheterna av de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och utifrån detta föra en diskussion om hur ungdomsråd skall kunna användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin och hur ungdomars inflytande och delaktighet i denna kan förbättras. Kommittén skall mot bakgrund av den kritik som riktats mot utformningen av det s.k. folkinitiativet i 5 kap. 23 § kommunallagen och det förhållandet att reglerna nu har varit i kraft under ett antal år, utvärdera erfarenheterna av folkinitiativets användning. Kommittén skall såväl överväga behovet av folkinitiativet som sådant som dess fortsatta utformning (se bl.a. 1998/99:KU 21). Kommittén skall också bedöma de demokratiska effekterna av folkomröstningsinstitutet.

Kommittén skall vidare se över bestämmelserna i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen), i vilka förutsättningarna för att genomföra en indelningsändring läggs fast, samt föreslå de ändringar som kan anses motiverade (jfr också *Lokal demokrati i utveckling*, SOU 1993:90). Kommittén skall därför se över hur de procedurer som har samband med kommunindelningar kan underlättas, dvs. hur ärendena utreds, vem som beslutar samt möjligheten att genomföra en snabb indelningsändring när beslut väl fattats (se även 1998/99:KU21). Kommittén skall också göra en utvärdering av de allmänna kommunaldemokratiska erfarenheterna från de kommunindelningar som genomförts under 1990-talet. Detta i syfte att bl.a. se om och i så fall på vilket sätt medborgarnas engagemang ökat genom delningen. Kommittén skall överväga behovet av och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av indelningsändring. Om det behövs skall kommittén i detta sammanhang också överväga bl.a. hur

extraval skall genomföras, vem som skall besluta om extraval och när det skall hållas.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som anses befogade. Kommittén skall i sitt arbete beakta den kommunala självstyrelsens betydelse för den svenska folkstyrelsen och i sina förslag till åtgärder ta hänsyn till kommunernas ansvar för att utveckla den lokala demokratin. Kommittén skall i det sammanhanget bl.a. lämna förslag till hur vikten av att demokratins idéer blir vägledande i kommunal verksamhet kan tydliggöras i kommunallagen.

### **Samråd och avrapportering**

Kommittén skall samråda med de statliga myndigheter och utredningar som berörs av utredarens förslag samt med företrädare för kommuner och berörda organisationer. Kommittén skall redovisa sina resultat till regeringen senast den 1 februari 2001. Kommittén får lämna delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till  
Kommundemokratikommittén

Dir.  
2001:36

---

Beslut vid regeringssammanträde den 3 maj 2001.

## Sammanfattning av uppdraget

Kommittén, som bl.a. har i uppdrag att överväga hur avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut, skall också utreda behovet av särskilda bestämmelser för sådana avgöranden. Om kommittén finner att det finns ett behov av särskilda bestämmelser skall den i första hand överväga en modell med krav på två likalydande beslut i den beslutande församlingen med mellanliggande val. Det står dock kommittén fritt att komma med förslag på andra typer av bestämmelser med samma syfte. Kommittén skall analysera hur förslagen förhåller sig till principen om den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen och se till att de förslag som lämnas inte kommer i konflikt med denna princip. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som den anser befogade.

## Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 november 1999 (dir. 1999:98) tillkallade statsrådet Lejon en parlamentarisk kommitté med uppdrag att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratin funktionssätt och former. Kommittén har antagit namnet Kommundemokratikommittén. Enligt direktiven skall uppdraget vara slutfört senast den 1 februari 2001. Med ändring av denna tid-

punkt beslutade regeringen den 19 oktober 2000 (Ju2000/4996/D) att uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2001.

### **Behovet av ett tilläggsuppdrag**

Kommittén har enligt sina direktiv bl.a. i uppdrag att föreslå åtgärder som kan stärka fullmäktiges ställning och den medborgerliga insynen i beslut av långsiktig karaktär och av stor principiell betydelse. Bakgrunden är den utförsäljning av kommunala anläggningstillgångar och den bolagisering som skett under senare tid och som aktualiserat frågan om dessa åtgärder har föregåtts av tillräckligt genomgripande analyser av framtida konsekvenser. Detsamma gäller bl.a. när verksamhet läggs ut på entreprenad. Som nämns i direktiven handlar det i många fall om åtgärder som binder framtida generationer och framtida politiska majoriteter i fullmäktige vid lösningar som i efterhand kan visa sig vara förhastade. I direktiven ifrågasätts om de demokratiska aspekterna i tillräckligt stor utsträckning har stått i förgrunden vid besluten om dessa åtgärder.

#### *Allbo-kommittén*

Den s.k. Allbo-kommittén har i ett delbetänkande, *Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder* (SOU 2000:104), föreslagit att särskilda beslutsregler skall gälla vid försäljningar av kommunala bostäder. Kommittén har i första hand föreslagit att fullmäktiges beslut måste biträdas av en kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av de avgivna rösterna. En sådan ordning skulle stärka kommunerna i deras strävanden att hitta breda politiska lösningar i de aktuella frågorna. Som ett andrahandsalternativ förordar kommittén en kombination med antingen tvätredjedels majoritet eller, om endast enkel majoritet i fullmäktige uppnås, två beslut med mellanliggande val. Kommittén har den 26 mars 2001 slutligt redovisat sitt arbete i betänkandet *Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering* (SOU 2001:27).

### *Utredningen om medborgerligt inflytande vid förändringar av ägar- eller driftsformer inom värden*

Regeringen har den 21 december 2000 beslutat att en särskild utredare skall utreda förutsättningarna för att införa särskilda bestämmelser vad gäller beslut om stora förändringar av ägar- eller driftsformer inom värden samt lämna förslag till sådana regler (dir. 2000:103). Förslag på sådana bestämmelser som regeringen anser bör utredas närmare är bl.a. beslut med kvalificerad majoritet eller krav på två likalydande beslut i den beslutande församlingen med mellanliggande val till denna. Utredaren skall i sitt arbete samråda med Kommundemokratikommittén.

### *Frågan bör utredas i ett bredare perspektiv*

Det ingår inte uttryckligen i Kommundemokratikommitténs uppdrag att överväga om särskilda bestämmelser bör införas när det gäller avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Allbo-kommittén har gjort sådana överväganden i fråga om utförsäljning av kommunala bostäder. Dessutom utreds som nämnts behovet av sådana bestämmelser avseende beslut om stora förändringar av ägar- eller driftsformer inom värden. Behovet av att motverka kortsiktigt framhastade kommunala beslut finns dock inte endast inom de angivna områdena utan inom hela det kommunala området. Regeringen anser därför att det är angeläget att utreda om det generellt sett finns ett behov av särskilda bestämmelser för att motverka sådana förfaranden.

### **Uppdraget**

Kommittén skall utreda behovet av särskilda bestämmelser för avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Om kommittén finner att det finns ett behov av särskilda bestämmelser skall den i första hand överväga en modell med krav på två likalydande beslut i den beslutande församlingen med mellanliggande val. Det står dock kommittén fritt att komma med förslag på andra typer av bestämmelser med samma syfte. Kommittén skall analysera hur förslagen förhåller sig till principen om den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen och se till att de förslag som lämnas inte kommer



i konflikt med denna princip. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som den anser befogade.

Kommittén skall i sitt arbete beakta förslagen från Allbo-kommittén och samråda med Utredningen om medborgerligt inflytande vid förändringar av ägar- eller driftsformer inom vården (S 2000:08).

### **Tidsplan för arbetet**

Kommittén skall redovisa resultatet av detta tilläggsuppdrag till regeringen senast den 30 september 2001.

(Justitiedepartementet)

# Särskilda besluts- och beredningsregler i utländsk rätt

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>135</b>
<b>2</b>	<b>Europeiska tendenser.....</b>	<b>136</b>
2.1	Europarådet.....	136
2.2	Europeiska unionen.....	138
2.3	OECD.....	138
<b>3</b>	<b>Besluts- och beredningsregler i några olika staters kommunsystem.....</b>	<b>139</b>
3.1	Danmark.....	139
3.2	Norge.....	140
3.3	Finland.....	141
3.4	Island.....	142
3.5	Irland.....	143
3.6	Nederländerna.....	145
3.7	Tyskland.....	146
3.8	Österrike.....	148
<b>4</b>	<b>Besluts- och beredningsregler om försäljning av allmännyttiga bostäder.....</b>	<b>150</b>
4.1	Danmark.....	151
4.2	Finland.....	151
4.3	England.....	152

4.4	Nederländerna .....	153
<b>5</b>	<b>Regler rörande vårdens ägarformer .....</b>	<b>154</b>
5.1	Kanada .....	155
5.2	Nya Zeeland .....	156
5.3	Nederländerna .....	156
5.4	Tyskland .....	157
5.5	Norge .....	157
<b>6</b>	<b>Sammanfattande analys .....</b>	<b>157</b>
6.1	Sammanfattning ur ett tidsperspektiv .....	157
6.1.1	Mekanismer som ligger i tiden före ett besluts ikraftträdande och inte avser själva beslutsfattandet .....	158
6.1.2	Mekanismer som är direkt förbundna med beslutsfattandet .....	159
6.1.3	Mekanism som ligger i tiden efter ett besluts ikraftträdande .....	160
6.2	Sammanfattning ur ett aktörsperspektiv .....	160
6.2.1	Statlig disposition .....	160
6.2.2	Kommunal disposition .....	161
6.2.3	Medborgerlig disposition .....	161
6.3	Frågor om finansiering och vinst .....	161
<b>6</b>	<b>Litteraturförteckning .....</b>	<b>163</b>

# Särskilda besluts- och beredningsregler i utländsk rätt

## 1 Inledning

Den praktiska tillämpningen av den representativa demokratin innebär att ärenden avgörs genom beslut med enkel majoritet vid ett tillfälle. Från denna princip finns i olika sammanhang ett antal undantag för särskilt viktiga frågor. Kommundemokratikommittén har undersökt förekomsten av sådana undantagsregler i viss utländsk rätt. Resultatet redovisas i denna bilaga.

Inledningsvis refereras vissa uttalanden som gjorts av Europarådet och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) samt viss utveckling i Europeiska unionen.

Därefter belyses förekomsten av särskilda besluts- eller beredningsregler för vissa fall i ett antal utländska rättsordningar. Någon heltäckande europeisk studie har inte kunnat göras. I stället har ett antal länder valts ut. Det rör sig om länder som ligger nära Sverige geografiskt och i sina politiska system. Dessutom har vid en översiktlig genomgång några länder förefallit ha särskilda beslutsregler för vissa fall, och då har även dessa länder studerats närmare. När det gäller samråd, finns det i de undersökta länderna i allmänhet regler som motsvarar reglerna i den svenska plan- och bygglagen. Dessa regler redovisas därför inte särskilt för varje land.

De utvalda länderna är Danmark, Norge, Finland, Island, Irland, Nederländerna, Tyskland och Österrike. Dessa länder kan delas in i olika grupper. I de nordeuropeiska systemen (Danmark, Norge, Finland och Island) svarar kommunerna för en avsevärd andel av den offentliga verksamheten och har långtgående egna befogenheter. Det irländska systemet har sitt ursprung i det brittiska, där kommunerna traditionellt sett haft en svag position. I de mellan-europeiska systemen (Tyskland och Österrike) anses kommunerna ha en stark ställning. Den närmare regleringen av kommunernas

ställning sköts där på delstatsnivå. Nederländerna har tidigare starkt präglats av den från Napoleon ärvda förvaltningstraditionen av stark central makt och kontroll av kommunernas verksamhet men har på senare år närmat sig de nordeuropeiska systemen.

Slutligen redovisas relevanta regler för allmännyttiga bostadsföretag och för vårdens ägarformer under särskilda rubriker.

Citat på främmande språk har genomgående översatts till svenska. I början av varje avsnitt redovisas vilka huvudsakliga källor som använts. I övrigt hänvisas inte till dessa källor i den löpande texten. Inte heller finns uttryckliga hänvisningar medtagna till uppgifter som lämnats av befattningshavare i andra länders departement eller till utländsk lagtext. Fakta som härrör från övriga källor är försedda med hänvisning till dessa.

Den lokala demokratin befinner sig i snabb utveckling i de studerade länderna. Även om uppgifterna i studien är så aktuella som möjligt, kan det därför inte uteslutas att ändringar har skett.

## 2 Europeiska tendenser

Framställningen i denna del baserar sig huvudsakligen på Europarådets skrift *The Participation of Citizens in Local Public Life* från år 1998, på en rekommendation i samma ämne från år 2001, utarbetad av Europarådets kommitté för lokal och regional demokrati, samt på OECD-rapporten *Engaging the Citizens in Policy-making* från år 2001 och EU-kommissionens vitbok *Styrelseformerna i EU* från år 2001.

### 2.1 Europarådet

Europarådet är en mellanstatlig organisation, som Sverige är anslutet till tillsammans med 42 andra europeiska länder. Rådet har ingen koppling till EU. Dess uppgifter är bland annat att värna mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatlighet samt att arbeta för lösningar på olika problem som de europeiska länderna ställs inför på alla områden utom försvarsområdet ([www.coe.int](http://www.coe.int)).

Europarådet har antagit en stadga om kommunalt självbestämmande. Europarådets ministerkommitté ansåg år 1981 att det var "nödvändigt att stärka den representativa demokratin på lokal nivå genom att föra beslutsfattandet så nära medborgarna som möjligt

och genom att involvera medborgarna mer direkt i sitt grannskaps angelägenheter, samtidigt som effektiviteten i den kommunala ärendehandläggningen upprätthålls". I den diskussion som följt på Ministerkommitténs uttalande år 1981 har planfrågor, beslut av strategisk betydelse för kommunen och frågor om den lokala miljön lyfts fram som särskilt angelägna frågor för direkt medborgarinflytande. I en rekommendation uttalade Ministerkommittén år 1996 följande: "Medborgarnas rätt att komma till tals i större beslut om långsiktiga eller praktiskt taget oåterkalleliga åtaganden som involverar en majoritet av medborgarna är en av de demokratiska principer som är gemensamma för alla Europarådets medlemsstater. --- Denna rätt kan utövas mest direkt på lokal nivå ... och handläggningen av viktiga lokala angelägenheter bör inkludera ett mer effektivt deltagande av medborgarna utan att förlora något av sin effektivitet." År 1997 framhöll Ministerkommittén att praktiska åtgärder borde vidtas för att förbättra brukarinflytandet i det lokala offentliga livet.

Europarådet har således den principiella inställningen att medborgarnas direkta deltagande i olika former förstärker den representativa demokratin. Man konstaterar att det direkta deltagandet kan förekomma i tre skeden, nämligen vid övervägandet av vilka frågor som skall behandlas i den demokratiska processen, i själva beslutsfattandet och vid genomförandet av besluten.

Europarådet har även gjort studier av den europeiska allmänhetens politiska intresse. Därvid har man kommit fram till att folk är intresserade av direkta former av deltagande i demokratin, av informellt och flexibelt deltagande samt av deltagande i vissa frågor snarare än av kontinuerligt engagemang. Av detta har man dragit slutsatsen att den lokala demokratin bör vara öppen och flexibel samt att en kultur av konsultation med medborgarna bör byggas in i det lokala politiska livet. Vidare har man framhållit att direkt deltagande kan mildra effekterna av vissa sociala gruppers underrepresentation i valda församlingar genom att de får möjlighet att involveras på ett annat sätt i beslutsprocessen, vilket kan förstärka deras känsla av att tillhöra samhället.

När det gäller formerna för det medborgerliga deltagandet, har Europarådet sagt följande: "Om målet är att uppmuntra de personers deltagande som har ett konkret, direkt intresse i en viss fråga, så är folkomröstning idealisk. ... Användarinitiativ möjliggör en liknande dialog med medborgarna. Om syftet är att säkerställa närvaron av dem som traditionellt är uteslutna eller att möjliggöra en

mer deliberativ, eftertänksam allmän debatt, så har andra deltagarexperiment vissa fördelar. Det huvudsakliga är att välja den deltagarmekanism som är lämplig utifrån det mål eller det perspektiv man har.”

## 2.2 Europeiska unionen

Kommunernas och landstingens inre organisation berörs inte av EG-rätten. När det gäller uppgiftsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting, berörs denna av EG-rättens principer om proportionalitet och subsidiaritet. Dessa innebär att de åtgärder som väljs skall stå i proportion till målen och att frågor inom den offentliga maktsfären skall hanteras på lägsta möjliga nivå. EU har i den ovan nämnda vitboken även uttalat att beslutsmodellen på alla nivåer inom unionen bör bygga på respons, nätverk och bred delaktighet, och unionen strävar efter att engagera det civila samhället genom samråd med olika intresseorganisationer. Dessutom utvecklar unionen samrådsmekanismer via Internet och har för avsikt att anta minimikrav för samråd. EU:s ökande engagemang på detta område hänger samman med att regioner och kommuner oftare än tidigare blivit ansvariga för att tillämpa EU-beslut.

## 2.3 OECD

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) är en mellanstatlig organisation för ekonomisk utveckling, där Sverige är medlem. Man har i sin ovan nämnda rapport lagt fast bland annat följande principer för hur medlemsstaterna bör engagera sina medborgare i beslutsfattande: Medborgardeltagande bör finnas så tidigt som möjligt i beslutsprocessen för att så många alternativ som möjligt skall komma fram och för att förbättra möjligheterna att framgångsrikt genomföra politiken. Det måste finnas tillräckligt med tid för konsultation och deltagande. Information måste finnas tillgänglig. Alla medborgare bör behandlas lika när de nyttjar sin rätt till deltagande och information. Samtidigt bör man försöka minska risken för en uttröttningsseffekt genom att befolkningen blir alltför involverad i beslutsprocessen. Myndigheterna bör redovisa hur befolkningens synpunkter används i beslutsprocessen.

### 3 Besluts- och beredningsregler i några olika staters kommunsystem

Framställningen i denna del baserar sig, där annat inte anges, på böckerna *Kommunsystem i Europa* av Anders Lidström och *Den lokala och regionala demokratin i Europeiska unionen* av John Loughlin m.fl., Europarådets översikter över den kommunala demokratin i varje medlemsstat samt kompletterande upplysningar från befattningshavare i de olika länderna.

#### 3.1 Danmark

Det danska kommunsystemet har två nivåer, kommuner och amtskommuner. Den kommunala självstyrelsen garanteras i grundlagen och anses innebära att staten kan reglera den kommunala självstyrelsen men inte avskaffa den helt (Höök 2000). I kommunerna har borgmästaren en stark roll, vilket skiljer Danmark från övriga nordiska länder. På amtsnivå finns ett tillsynsråd, bestående av en statligt utsett landshövding och fyra personer från amtsfullmäktige. Tillsynsrådet har rätt att – på eget initiativ eller efter anmälan från medborgare eller en minoritet i kommunfullmäktige – upphäva kommunala beslut som är lagstridiga. Därvid sker endast en legalitets- och inte en lämplighetsprövning. Det krävs dock tydliga överträdelse för att rådet skall kunna ingripa (a.a.). Rådet kan också förelägga fullmäktige i en kommun att vid vite fullgöra sina lagliga skyldigheter. En konflikt mellan tillsynsrådet och en kommun kan avgöras av domstol.

Det är vanligt med samarbete mellan olika kommuner. Om en kommun vill överlåta beslutsbefogenheter till ett för flera kommuner gemensamt organ, måste tillsynsrådets tillstånd först inhämtas. Den prövning som därvid sker avser både laglighet och lämplighet.

Kommuner och amtskommuner har beskattningsrätt på så sätt att de själva får bestämma inkomstskattens storlek. Däremot får de inte själva bestämma nya slag av skatter. En kommun får fritt uppta lån upp till ett visst tak. Vill kommunen överskrida detta tak, krävs inrikesdepartementets tillstånd.

Det finns en mycket kraftfull minoritetsskyddsregel i form av den så kallade standsningsreten. Denna innebär att ett ärende skall hänskjutas från ett utskott till fullmäktige på yrkande av endast en enda ledamot av utskottet (a.a.).



En kommun kan inrätta lokala utskott. Om kommunen vill ge dessa utskott självständig beslutskompetens och inte bara rådgivande uppgifter, så kräver detta inrikesministeriets godkännande (a.a.).

Vill kommunen avsätta en borgmästare på grund av misskötsamhet och utse en ny, så måste även det beslutet underställas inrikesministeriet (a.a.).

Det finns ett starkare inslag av brukarinflytande i Danmark än i övriga nordiska länder. Inom skola och barnomsorg har man alltid och inom äldreomsorg ofta brukarinflytande i styrelserna för respektive enhet. Enligt de utvärderingar som genomförts har brukarinflytandet lett till bättre kommunikation mellan de lokala politikerna och brukarna och därmed till bättre beslutsunderlag. I viss mån har systemet även lett till ökade påtryckningar på politikerna från olika användargrupper avseende medelstildning.

Det finns inga regler om folkomröstningar, men det anses möjligt att hålla rådgivande sådana inom hela kommunens ansvarsområde. I praktiken är de dock sällsynta. I stället är det vanligare att lokala myndigheter undersöker medborgarnas attityder till den kommunala servicen genom enkätundersökningar. År 1995 hade 32 procent av kommunerna genomfört sådana undersökningar. Dessutom hade 71 procent undersökt hur en speciell tjänst uppfattades av brukarna. Bara en fjärdedel av kommunerna använde aldrig undersökningar för att kartlägga medborgar- eller brukarattityder.

Det finns inga regler om folkinitiativ.

### 3.2 Norge

Det norska kommunsystemet består av två nivåer, kommuner och fylkeskommuner. Dessa har rätt att bedriva all verksamhet som inte enligt lag tillkommer någon annan institution. Den kommunala självstyrelsen saknar grundlagsstöd och är i vissa avseenden inskränkt av staten. Statens företrädare på regional nivå, fylkesmannen, har till uppgift att se till att kommunerna håller sig inom ramen för sin allmänna kompetens och har rätt att granska och, när det gäller bland annat byggärenden, ändra kommunala beslut. Under vissa omständigheter kan fylkesmannen också ändra vissa beslut på eget initiativ, det vill säga även om inget överklagande har skett. Fylkesmannens rätt till ingripande i kommunala angelägen-

heter har kritiserats (SOU 1999:116). Lagligheten i kommunala beslut kan dessutom granskas av det ansvariga departementet, dock endast på begäran av minst tre fullmäktigeledamöter (Höök 2000). Den del av den kommunala resursplanläggningen som avser markanvändning är giltig endast om inte fylkeskommunen eller staten invänder mot den. Gör de det, måste planen för att gälla godkännas av miljödepartementet. En fylkeskommuns resursplanläggning gäller aldrig utan statens godkännande.

Vill en kommun eller fylkeskommun införa parlamentariskt styrelseskick på den kommunala nivån (alltså att kommunstyrelsen tillsätts av den politiska majoriteten i fullmäktige), så krävs två beslut med mellanliggande val. Syftet med detta är att väljarna vid det mellanliggande valet skall kunna ge sin mening till känna genom att rösta på ett parti som är för respektive mot kommunal parlamentarism. Hittills har endast Oslos och Bergens kommuner samt Nordlands fylkeskommun infört kommunal parlamentarism. Reglerna anses fungera väl i praxis.

Det finns inga regler om folkinitiativ.

Det är möjligt att överlåta åt brukarna att välja styrelsen i en kommunal institution. Principiella beslut får dock inte överlåtas åt brukarorgan att fatta. (a.a.)

### 3.3 Finland

Finland har grundlagsskyddad kommunal självstyrelse och kommunal beskattningsrätt. Det finns endast en kommunal nivå, men kommunerna har ett omfattande samarbete i kommunalförbund. Dessutom förekommer ett friare samarbete i så kallade samkommuner, som saknar beskattningsrätt men som är obligatoriska för bland annat större sjukhus. En särskild form av samkommuner är de 19 så kallade förbunden på landskapsnivå, som fördelar statliga bidrag och svarar för regional utveckling. Deras beslutande församlingar är sammansatta av folkvalda kommunpolitiker.

Kommunerna har på senare år getts större frihet. Tidigare övervakade länsstyrelserna generellt det kommunala beslutsfattandet. Det gör de inte längre, men de kan fortfarande döma ut viten mot kommunala organ eller kommunala beslutsfattare som fattar olagliga beslut. I övrigt finns överklagandemöjligheter liknande de svenska.

Fram till år 1993 fanns särskilda beslutsregler för vissa frågor i kommunerna. De innebar ett krav på minst två tredjedels majoritet för beslut om beviljande av nya anslag, höjningar av tidigare anslag, inrättande av nya tjänster samt ingående av borgensförbindelser och andra ställande av säkerheter. Anledningen till att bestämmelsen i fråga avskaffades var dels att den beträffande anslag förlorat sin betydelse på grund av ändringar i budgetprocessen, dels att den lett till vissa tillämpningsproblem.

Det är möjligt att hålla rådgivande folkomröstningar inom hela det kommunala ansvarsområdet. En folkomröstning kan avse hela kommunen eller endast en del av den. Fem procent av de röstberättigade i kommunen eller ledamöter i fullmäktige kan ta initiativ till en folkomröstning, men det är fullmäktige som självständigt avgör om en sådan skall hållas. De flesta folkomröstningar har gällt förslag till kommunsammanslagningar; vid en sådan hålls vanligen en folkomröstning.

Alla invånare i en kommun har rätt att ta ett folkinitiativ. Om ett folkinitiativ skrivits under av minst två procent av väljarna, måste det behandlas av kommunfullmäktige inom sex månader. Den kommunala förvaltningen måste minst en gång om året informera kommunfullmäktige om alla folkinitiativ och vad dessa resulterat i. Under år 2000 togs folkinitiativ i snitt fem gånger per kommun. Mellan åren 1991 och 1998 ledde folkinitiativ tre gånger till folkomröstning.

När det gäller brukarinflytande, sägs det i kommunallagen att fullmäktige har ett allmänt ansvar för att se till att kommunens invånare och de som brukar kommunens tjänster får möjlighet att påverka tjänsterna genom bland annat kommunala folkomröstningar. Det är vidare möjligt att föreskriva att ledamöterna i en direktion för en inrättning utses efter förslag från kommunens anställda eller från dem som brukar inrättningen (Höök 2000).

### 3.4 Island

Island har kommunal självstyrelse inskriven i grundlagen. Kommunerna har dock få uppgifter jämfört med vad som är fallet i övriga Norden. Någon nivå mellan kommunerna och staten finns inte.

Kommunerna i Island är vanligen mycket små; de minsta kommunerna har inte fler än ungefär 30 invånare. De samverkar därför ofta i kommunalförbund.

Ett statligt mål är att ingen kommun skall ha färre än 50 invånare. Detta skall åstadkommas genom frivilliga kommunsammanslagningar. Sådana förutsätter – liksom andra beslut i kommunindelningsfrågor – sedan år 1986 beslutande folkomröstning; tidigare var det frivilligt att anordna folkomröstning i dessa frågor.

Även i andra fall är det möjligt att hålla folkomröstningar i hela eller i delar av kommunen. Dessa är som huvudregel rådgivande men kan om det särskilt bestäms vara beslutande.

Tidigare skulle beslutande folkomröstning äga rum när det gäller beslut om utskänkningstillstånd, om en tredjedel av väljarna eller en majoritet i fullmäktige begärde det. Den regeln har dock nyligen avskaffats och ersatts av beslut med enkel majoritet i fullmäktige.

Dessutom förekommer så kallade allmänna möten, som är öppna för alla medborgare i kommunen. De är endast rådgivande, men fullmäktige följer i de flesta fall mötenas råd. Om en fjärdedel av väljarna i kommunen begär det, är fullmäktige skyldigt att anordna ett allmänt möte.

Normalt fattas beslut med enkel majoritet. Det finns dock även regler om två behandlingar i fullmäktige av vissa frågor: budgeten, kommunens och dess bolags bokslut, regler som skall ratificeras av en minister, kommunala planer av den typ som i Sverige regleras av plan- och bygglagen samt en kommunal begäran om statliga bidrag.

Vissa kommunala beslut skall underställas en minister för godkännande. I övriga fall kan medborgare som är berörda av ett kommunalt beslut överklaga beslutet till ministern. Det finns även möjlighet till domstolsprövning.

### 3.5 Irland

Det irländska kommunsystemet består av två nivåer i städerna och en nivå på landsbygden. Det finns en konstitutionell garanti för kommunernas roll, och utvecklingen har på senare år gått mot en decentralisering. Trots det är Irland fortfarande en stat med stark centralmakt, och kommunerna har endast begränsad frihet. De har också få uppgifter.

Kommunpolitikerna fattar huvudsakligen övergripande beslut, och chefstjänstemannen i den kommunala förvaltningen (*the county manager* eller *the city manager*) har en stark ställning. Fullmäktige kan beordra chefstjänstemannen att agera på ett visst sätt inom dennes ansvarsområde (en så kallad *section 4 motion*).

Gäller ärendet bygglov, måste minst tre fjärdedelar av fullmäktiges ledamöter ställa sig bakom en order. Anledningen till att det vid just bygglov krävs kvalificerad majoritet är att fullmäktige tidigare ofta missbrukade sin orderbefogenhet i de fallen. Om en chefstjänsteman inte följer en av fullmäktige given order, kan chefstjänstemannens beslut överklagas i domstol i vanlig ordning. Dessutom kan fullmäktige avsätta chefstjänstemannen genom ett beslut med två tredjedels majoritet, vilket hittills dock inte har inträffat. Ett avsättningsbeslut måste dock även bekräftas av den ansvariga ministern för att bli giltigt. Både *section 4 motions* och möjligheten att avsätta chefstjänstemannen har sin främsta funktion som påtryckningsmedel i förhandlingarna mellan fullmäktige och chefstjänstemannen.

Om en förtroendevald vägrar att lyda en domstolsorder eller annars i grava fall vägrar att fullgöra sina förpliktelser, kan han eller hon avsättas av den ansvarige ministern.

Kommunerna har rätt att genomföra folkomröstningar i följande fall:

- Om fullmäktige vill göra något, som inte faller inom kommunens obligatoriska verksamhet, men inte har tillräckligt med pengar för detta, kan man besluta om så kallad *community contribution*, det vill säga ett slags extra skatt. Denna skatt kan bli föremål för rådgivande folkomröstning. Även om en sådan folkomröstning i teorin är frivillig, är den i praktiken nödvändig av politiska skäl.
- Rådgivande folkomröstning kan äga rum i ett lokalt bostadsområde i frågor om boendeparkering på gatorna i området.
- Förändringar av namn på gator, städer och liknande förutsätter en beslutande folkomröstning, varvid hälften (tidigare: fyra sjundedelar) av skattebetalarna kan förhindra en förändring. Dessa folkomröstningar är begränsade till det närmast berörda området.

Statens tillstånd krävs för att en kommun skall få besluta om investeringar eller uppta lån. Den vanliga ordningen är emellertid att den ansvariga ministern beslutar om ett visst belopp under vilket tillstånd inte krävs.

Staten kan dessutom begränsa enskilda kommuners skattehöjningar, vilket dock inte skett sedan år 1982. Av staten utsedda revisorer har vidare rätt att stoppa olagliga eller ogrundade utbetalningar från kommunen.

Det finns inga regler om folkinitiativ.

### 3.6 Nederländerna

Den kommunala självstyrelsen regleras i grundlagen. På den kommunala nivån finns det kommuner och provinser. Dessa har rätt att ta ut skatt. Dessutom förekommer det organiserad kommunal samverkan. Staten och provinserna kan i vissa fall utfärda en tvingande instruktion till kommuner att samarbeta med varandra. Både kommunerna och provinserna leds av personer som är tillsatta av staten, borgmästare respektive landshövding, och som har stort inflytande över den lokala politiken. Provinsernas traditionella roll är att övervaka kommunerna.

I vissa fall kan det krävas statligt (eller, när det gäller kommunen, provinsiellt) godkännande av provinsiella eller kommunala beslut. Exempelvis krävs provinsens godkännande av en kommunal budget som inte är balanserad och som helt saknar utsikter att balanseras under de närmaste åren (SOU 1999:116). Det är därvid provinsen som avgör om budgeten är sådan. Fram till år 1996 krävde en kommuns beslut om vilka skatter man skulle ta ut statligt godkännande. Provinserna måste godkänna de kommunala planerna för markanvändning och liknande. Vidare måste provinsen godkänna en kommuns deltagande i en privat organisation (a.a.).

Staten har rätt att upphäva ett beslut som fattats av en provins, om detta strider mot lagen eller mot det allmännas intresse (a.a.).

Det förekommer även regler om att en kommun i vissa fall måste samråda med staten, innan man vidtar en viss åtgärd.

Staten kan vidare beordra en kommun att vidta en viss åtgärd, som kommunen är lagligen förpliktigad att vidta.

Om en kommun anser att staten överskrider sina kontrollbefogenheter, kan kommunen väcka talan mot staten inför domstol.

Kommunerna och provinserna har möjlighet att anordna rådgivande folkomröstningar. Dessutom skall en folkomröstning anordnas i fråga om upphävande av ett redan fattat beslut, om det begärs av en viss andel av medborgarna. Även en sådan folkomröstning är endast rådgivande.

Det har under 1990-talet blivit allt vanligare med samrådsförfaranden med medborgare, organisationer och företag (Pröpper 2000). Dessa äger rum bland annat genom Internet. Exempelvis konstruerade man i ett försöksprojekt via Internet en "konsensusmätare", som mätte vilka förslag som hade brett medborgerligt stöd. I en vitbok från år 2000 argumenterades det att "deltagande i

sig själv är inte längre tillräckligt för en 'välinformerad medborgare'. En elektronisk förvaltning måste erbjuda en kanal för aktiva medborgare som tänker konstruktivt och eventuellt till och med lägger fram sina egna förslag till lösningar." (*Electronic Consultation and Engagement*). År 2001 har det inrättats en särskild byrå för utveckling av innovativt beslutsfattande. Samtidigt med denna utveckling har frågan ställts vilken roll politikerna får i ett politiskt landskap, där medborgarna genom Internet får en stor roll i den politiska beslutsprocessen (a.a.).

På det ekonomiska området finns det regler som begränsar uttaget av vinst ur offentligt finansierad verksamhet.

### 3.7 Tyskland

Tyskland är en federal stat och präglas av subsidiaritetsprincipen, vilken innebär att frågor inom den offentliga maktsfären skall hanteras på lägsta möjliga nivå. Den kommunala självstyrelsen garanteras i grundlagen, och kommunerna har en generell kompetens att besluta i de frågor som federationen eller delstaterna inte reglerat. Kommunallagstiftningen, inklusive kommunindelningen, sker på delstatsnivå, och det finns vissa skillnader mellan hur de 16 delstaterna reglerat kommunerna. I snitt har kommunerna ca 5 600 invånare. På nivån ovanför kommunerna finns i allmänhet så kallade *Kreise*, som dels sköter sådana uppgifter som kommunerna är för små för att hantera, dels utövar tillsyn över kommunerna. Dessutom är det vanligt med olika former av kommunsamarbete. Det är ovanligt att en nivå har ett renodlat ansvar för en sektor. I stället delas ofta uppgifterna, vilket exempelvis kan innebära att kommunen tillhandahåller skollokaler och utrustning, medan delstaten svarar för skolpersonalen. Det finns för närvarande en kraftig tendens att flytta över uppgifter från statlig och delstatlig nivå till kommunerna. Jämsides med den tendensen finns även en klar tendens mot ökade direktdemokratiska inslag i den lokala demokratin.

Folkomröstningar får hållas endast i viktiga kommunala angelägenheter. De är beslutande. Exempel på områden som särskilt nämns som lämpliga för folkomröstning är indelningsändringar, att en kommun frivilligt tar på sig nya uppgifter eller att en kommun inrättar, väsentligt utvidgar eller upplöser en offentlig inrättning som skall tjäna kommunmedlemmarna. Områden som regelmässigt

är undantagna från möjligheten till folkomröstning är bland annat budgeten, den kommunala organisationen och planfrågor (Hartmann 2001). Initiativ till en folkomröstning kan tas av fullmäktige (ofta med två tredjedels majoritet) eller av en viss andel (vanligen mellan tio och tjugo procent) av befolkningen i form av ett folkinitiativ. I alla delstater utom Bayern krävs det för att ett förslag skall antas i en folkomröstning att det stöds av dels minst hälften av de röstande, dels minst en fjärdedel av de röstberättigade (a.a.). Dessutom är det vanligt med regler som förhindrar ett nytt beslut i den fråga som folkomröstningen avsett, antingen under en viss period, till exempel två år, eller under resten av mandatperioden (a.a.). I praktiken har folkomröstningar förekommit framför allt i frågor om byggande av olika kommunala anläggningar, i alla delstater utom Bayern dock i tämligen begränsad omfattning.

Borgmästaren är direktvald och har en stark ställning i nästan alla kommuner, och för att balansera detta har flera delstater infört en möjlighet för medborgarna att i en folkomröstning återkalla borgmästarens mandat. Genom denna procedur har tio procent av borgmästarna i delstaten Brandenburg avsatts under 1990-talet.

I delstaten Schleswig-Holstein – vars lagstiftning närmare studerats – är en kommun skyldig att informera sina invånare om viktiga ärenden så tidigt som möjligt i beredningsprocessen. Finns det någon särskild anledning till det, skall kommunmedlemmarna beredas tillfälle att yttra sig. Underlåter en kommun detta, anses den dock inte ha agerat olagligt. Minst en gång per år är kommunerna i Schleswig-Holstein dessutom skyldiga att kalla in en invånarförsamling (*Einwohnerversammlung*) för att med kommunmedlemmarna dryfta viktiga kommunala frågor. De förslag som medlemmarna framför där måste beredas av kommunen. Dessutom har kommunmedlemmarna möjlighet att vid vissa tillfällen ställa frågor till fullmäktige.

När det gäller folkinitiativ, innebärande att fullmäktige måste ta upp en viss fråga till diskussion, har ett visst antal alternativt en andel (exempelvis fem procent) av kommunmedlemmarna rätt att ta ett sådant initiativ (a.a.). I Schleswig-Holstein får medlemmarna ta sådana initiativ från det att de har fyllt 14 år. Ett folkinitiativ måste diskuteras av kommunfullmäktige inom viss tid, till exempel tre månader.

Det finns i alla delstater även en möjlighet för en viss andel (exempelvis tio procent) av medborgarna att begära sammankallande av en sådan invånarförsamling som nämns ovan. Sådana för-



slag måste behandlas av fullmäktige inom viss tid, vanligen tre månader.

Kommunerna får statsbidrag. De har även en grundlagsskyddad beskattningsrätt och avgör själva skattesatsens storlek. Vill de låna pengar, måste de emellertid beviljas tillstånd av staten.

Den statliga tillsynen över kommunerna innebär huvudsakligen en laglighetsprövning men, när det gäller uppgifter som staten delegerat till kommunerna att utföra, även en lämplighetsprövning.

Tillsynen utövas på följande sätt:

- Staten kan kräva att hållas informerad.
- Staten kan hindra vissa åtgärder från att träda i kraft eller från att förbli giltiga. Exempelvis kan staten lägga in veto mot den kommunala budgeten och mot större kommunala projekt. Vidare krävs delstatligt tillstånd för en indelningsändring, även om de inblandade kommunerna är överens om den.
- Staten kan kräva att kommunen vidtar vissa åtgärder för att uppfylla sina lagliga skyldigheter.
- Staten kan direkt ta över vissa uppgifter från kommunen.
- Staten kan tillsätta en regeringskommissionär för att ta över hela eller delar av den kommunala verksamheten.

Staten har som princip att ta till den minst ingripande åtgärden. Om en kommun anser att staten överskrider sina befogenheter, kan kommunen väcka talan mot staten vid den delstatliga eller federala författningsdomstolen.

### 3.8 Österrike

Österrike är en federal stat. Kommunerna har en generell kompetens att besluta i de frågor som federationen eller delstaterna inte reglerat. Varje delstat är indelad i undernivåer (*Bezirke*), som bland annat övervakar kommunernas verksamhet. Delstaterna beslutar om den kommunala indelningen och lagstiftar även i övrigt på kommunalrättens område. Variationerna mellan de olika delstaterna när det gäller regleringen är ganska små; de återspeglas i redogörelsen nedan genom användningen av uttryck som "till exempel" och "*kan* vara undantagna".

Kommunerna, som i allmänhet är små, har en grundlagsskyddad självstyrelse och beskattningsrätt. I praktiken är dock självständig-

heten när det gäller beskattningen mycket begränsad, eftersom alla skatter fastställs genom förhandling med staten.

Vill en kommun ta upp lån, krävs det statligt godkännande. Sådant krävs även för kommunala indelningsändringar.

I alla delstater utom en har en kommun möjlighet att anordna en rådgivande folkomröstning. Vanligen har en andel om mellan tio och 25 procent av medborgarna möjlighet att tvinga fram en sådan folkomröstning genom folkinitiativ. I vissa delstater finns det även en möjlighet till beslutande folkomröstning. Om en folkomröstning hållits efter folkinitiativ, finns det i vissa delstater ett förbud mot en ny omröstning i samma fråga inom viss tid, till exempel fem år.

En viss andel (till exempel fem eller tio procent) av medborgarna har genom så kallad medborgarbegäran (*Bürgerbegehren*) eller initiativrätt möjlighet att tvinga fullmäktige eller ett annat kommunalt organ att inom en månad ta upp ett visst ärende och fatta beslut i det.

Vissa frågor kan vara undantagna från möjligheten till folkomröstning och initiativrätt, såsom avgifter, valfrågor, personalfrågor och frågor om myndighetsutövning mot enskild.

I vissa delstater finns en möjlighet för en viss andel av väljarna att få offentliga kommunala församlingar (*öffentliche Gemeindeversammlungen*) sammankallade, dit alla kommunmedlemmar är välkomna. Dessa innebär ett samråd med befolkningen. Det finns delstater där borgmästaren är skyldig att varje år sammankalla en sådan församling och där redogöra för de viktigaste angelägenheterna under det gångna året och inom den närmaste framtiden. I samband med borgmästarens redogörelse har kommunmedlemmarna möjlighet att ta ställning till den förda och planerade politiken. De förtroendevalda och den kommunala förvaltningen är skyldiga att beakta men inte att följa de åsikter och ställningstaganden medlemmarna gett uttryck åt vid församlingen. En offentlig kommunal församling kan även äga rum i en del av en kommun.

I delstaten Oberösterreich är kommunerna skyldiga att informera sina medlemmar om ärenden som på grund av sitt omfång, sin karaktär, sina kostnader eller annan anledning särskilt berör medlemmarna eller en viss andel av dem. Informationen skall ges så tidigt som möjligt i beredningsprocessen. Skyldigheten gäller även för bolag som till mer än hälften är ägda av kommunen. Det är kommunen som bestämmer hur medborgarna skall informeras.

Det kan ske exempelvis genom en offentlig kommunal församling, alltså den ovan nämnda formen för samråd.

I vissa delstaters kommunallagar förekommer regler om kvalificerad majoritet (två tredjedelar eller tre fjärdedelar) för vissa beslut. Det kan röra sig om utnämningar till hedersmedborgare, gränsändringar, försäljning av fastigheter eller antagande av arbetsordningar.

Sammanslutningar av kommuner förekommer på två olika sätt. Dels finns det sammanslutningar på civilrättslig grund. Dessa har ett författningsreglerat uppdrag att företräda medlemskommunerna. Dels finns det möjlighet för flera kommuner att sluta sig samman i kommunalförbund på offentligrättslig grund för att utföra uppgifter inom sina ansvarsområden. En förutsättning för ett sådant kommunalförbund är dock att staten lämnar sitt godkännande till förbundet. Detta skall ske om förbundet inte hindrar kommunernas funktion som självstyrande enheter och är i medborgarnas intresse såvitt avser lämplighet, effektivitet och ekonomi. Bland annat krävs att varje kommun är representerad i och har ett reellt inflytande över kommunalförbundet. Sådana kommunalförbund skapas oftast för bland annat frågor gällande avfallshantering och skolor.

Staten får upphäva olagliga kommunala beslut. Om en kommun vid upprepade tillfällen bryter mot lagen, får staten upplösa kommunfullmäktige, utnämna en regeringskommissionär att styra kommunen under en övergångstid samt utlysa nyval i kommunen. Detta har dock inte inträffat under de senaste 15 åren. Om en kommun anser att staten överskrider sina befogenheter, kan kommunen klaga till förvaltnings- eller författningsdomstol. Dessutom finns i fyra delstater en politisk motvikt till statens befogenheter genom en regel att ett visst antal kommuner kan tvinga fram en folkomröstning om en av delstatsparlamentet beslutad lag.

#### 4 Besluts- och beredningsregler om försäljning av allmännyttiga bostäder

Redogörelsen i detta avsnitt grundar sig, där inget annat sägs, på Allbokommitténs delbetänkande *Allmännyttan på 2000-talet* (SOU 2000:104), betänkandet *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet* (SOU 1999:104) samt, såvitt avser Finland, den finländska regeringens proposition RP 274/1998 rd. Dessutom har

vissa uppgifter lämnats av befattningshavare i de studerade länderna.

#### 4.1 Danmark

Allmännyttiga bostäder ägs i Danmark av självständiga bostadsbolag. Dessa innehar fastigheterna med tomträtt. De boende styr i stor utsträckning verksamheten genom en omfattande direktdemokrati. Initiativ till försäljning av allmännyttans bostäder kan tas av hyresgästerna genom deras förening. Försäljning får ske endast efter såväl kommunens som bostadsministerns godkännande. Det förefaller som om dessa vid en bedömning skulle tillämpa rent politiska kriterier. Intäkterna från en försäljning måste stanna inom bostadssektorn.

Ingen sådan utförsäljning har någonsin ägt rum. Däremot har kommuner sålt bostäder, som man ägt själv och som därför inte omfattats av den särskilda försäljningsregeln. Genom att tomträttsavtalen med föreningarna nu börjar löpa ut efter 90 år får kommunerna dessutom möjlighet att återta fastigheterna till samma pris som man ursprungligen upplät dem för. Detta har lett till farhågor om en ökad utförsäljning, som inte omfattas av den särskilda försäljningsregeln.

#### 4.2 Finland

Allmännyttiga bostäder utgör 14 procent av det totala bostadsbeståndet (*Finländska EU-mötesrapporten*). Privata ägare av allmännyttiga bostäder måste godkännas av Finlands Bostadsfond för att kunna erhålla förmånliga statliga lån alternativt räntesubventioner. En förutsättning för godkännande är att de kan förväntas fungera enligt de samhälleliga målen, vilket innebär att de privata värdarna skall hyra ut bostäderna på sociala grunder eller erbjuda dem som bostadsrätter i syfte att tillhandahålla goda och trygga boendeförhållanden till skäliga kostnader. För vissa typer av lån gäller att värdarna på basis av en social behovsprövning skall hyra ut till de hyresgäster som har det största behovet av stöd. För andra lånetyper gäller att värdarna mer fritt kan välja hyresgäster vilkas inkomst understiger en viss gräns. Lediga bostäder skall anmälas offentligt. De privata värdarna skall för att komma i fråga för lån vara relativt stora samt solventa. De får inte ta risker som inte hör

till deras ansvarsområde. Möjligheterna till vinstutdelning är begränsade. Ägaren får gottskriva sig en skälig avkastning på insatt kapital. Utgångspunkten är härvid att placeringen skall vara konkurrensduglig med andra alternativa placeringar. Avkastningens miniminivå fastställs i lag. Överskottet efter vinstutdelning stannar i bostadssektorn och kan användas till att bygga nya allmännyttiga bostäder, till reparationer och till att hålla hyrorna skäliga.

Har en privat ägare godkänts för långivning, övervakar staten att villkoren uppfylls. Det finns sedan 1970-talet försäljnings- och överlåtelsebegränsningar, som förlängts vid flera tillfällen och nu gäller till år 2007. Dessa tillkom på grund av att de som ägde hyreshusen betalade av sina statslån och därefter kunde sälja sina hyreshus utan begränsningar, så att de fick betydande vinster med hjälp av det statliga stödet. Även sedan begränsningarna upphört är tanken att allmännyttiga bostäder skall förbli inom allmännyttan. Det är emellertid alltid ägaren som avgör om bostäderna skall säljas. Det behövs inget tillstånd från myndighet för detta. Överläts fastigheten till en icke godkänd privat ägare eller bryter ägaren på andra sätt mot villkoren, blir emellertid konsekvensen att den som brutit mot villkoren inte beviljas fler lån och att beviljade lån sägs upp till betalning inom sex månader eller, i de fall då räntesubventioner utgått, att dessa subventioner avbryts. Dock kan bostäderna utan negativa konsekvenser säljas fritt, om det i en region inte längre finns efterfrågan på hyresbostäder eller om en försäljning är oundviklig för att trygga bolagets ekonomiska grundval.

### 4.3 England

I England finns en *right to buy*, vilken innebär en principiell rätt för hyresgäster att köpa den bostad där de bor. Denna rätt utövas inom ramen för en omvandling av kommunägda bostäder till privata bostadsstiftelser (*registered social landlords*). År 2000 omfattade dessa bostadsstiftelser fem procent av bostadsbeståndet, att jämföras med 16 procent kommunägda bostäder. Många bostäder har omvandlats till privata bostadsstiftelser. En sådan omvandling får inte göras utan att den godkänns av hyresgästerna genom omröstning. Staten gynnar omvandlingstendensen genom att ge bidrag endast till de privata bostadsstiftelserna. Dessutom finns det exempel på att en omvandling kopplats ihop med löften om omfattande förbättringar i bostadsområdena eller om statliga

åtgärder för att gynna det lokala näringslivet och skapa nya arbeten på orten. Hyresgästerna har därmed i dessa fall haft att ta ställning till ett helt paket, som inte alltid bara innefattat frågan om boendet.

Möjligen kan kravet på hyresgästernas godkännande ha en koppling till att regeringen – som en del av ett program för ökad lokal demokrati – ser hyresgästernas medverkan och engagemang som en central fråga inom den allmännyttiga bostadssektorn. I vissa fall har hyresgästerna dessutom getts möjlighet att, sedan ett förbättringsprogram genomförts, rösta för en återgång till kommunalt ägande, vilket de inte i något av de fall som redovisats i tillgängliga studier (*Quality and Choice*, Thake & Sinclair) har gjort. Hyresgästerna, som inledningsvis regelmässigt varit skeptiska till en omvandling, har i slutänden oftast röstat för en sådan. Detta kan sannolikt hänga samman med att det bland hyresgästerna inte sällan även förefaller ha funnits en stor skepsis mot kommunens förmåga att sköta sina bostäder. Inför en omröstning har hyresgästerna ofta haft möjlighet att bli informerade och komma med åsikter vid offentliga möten i varje kvarter. De har också ofta haft tillgång till oberoende rådgivare med uppgift att värna deras intressen. Processen har inte sällan tagit ett par års tid.

En försäljning kräver dessutom även bostadsministerns godkännande. Denne får inte godkänna en försäljning mot hyresgästernas vilja men har möjlighet att av lämplighetsskäl vägra en försäljning, även om hyresgästerna gått med på den. En försäljning som sker utan bostadsministerns godkännande är ogiltig.

Inkomsterna från en försäljning måste stanna inom bostadssektorn.

De privata bostadsstiftelserna är som mottagare av statliga bidrag underkastade stark statlig styrning och övervakning avseende exempelvis hyressättning, underhåll och fördelning av bostäder. Ofta är hyresgästerna starkt företrädade i stiftelsernas styrelser.

I Skottland har man motsvarande regler som i England. Där har det dock nyligen införts en begränsning, som innebär att det inte får ske någon privatisering i områden där en sådan skulle riskera att förvärra en befintlig brist på bostäder för sociala ändamål.

#### 4.4 Nederländerna

De allmännyttiga bostäderna ägs huvudsakligen av privata bostadsföretag, som drivs utan vinstintresse. Deras målgrupper är låginkomsttagare, äldre, handikappade, flyktingar med uppehållstillstånd och husvagnsboende. En avreglering har skett under senare år, vilken inneburit att de allmännyttiga bostadsföretagen i dag står helt autonoma och bland annat inte uppbär några statliga bidrag. Dock övervakar staten att de endast bedriver bostadsverksamhet, prioriterar målgrupperna, inte tar ut något överskott ur verksamheten och inte säljer bostäder utan bostadsministerns tillåtelse.

Åtskilliga allmännyttiga bostäder har sålts. Fortfarande är dock endast 25 procent av bostäderna privatägda. Privatiseringstrenden uppmuntras av regeringen, bland annat på grund av att många människor vill äga sina hem men även som en del i att motverka att hög- och medelinkomsttagare flyttar ut från de större städerna. Målet är att 65 procent av bostäderna skall vara privatägda år 2010. De flesta försäljningar har skett till enskilda hushåll, inte till bolag.

Försäljningar måste, som ovan nämnts, godkännas av bostadsministern. Den historiska anledningen till detta är att det en gång i tiden var regeringen som skapade de allmännyttiga bostadsföretagen. Den praktiska anledningen är att det är svårt att upphäva en genomförd försäljning. För att ministern skall godkänna en försäljning skall bolaget bland annat ha presenterat en analys av effekterna på den lokala nivån; de allmännyttiga bostäderna får inte bli så få, att de inte räcker till för målgrupperna. Dessutom krävs att bostadsföretaget tar ut ett pris, som motsvarar minst 90 procent av marknadsvärdet. Inför en försäljning ges hyresgästerna och, vid större försäljningar, kommunen möjlighet att lämna synpunkter. Intäkterna från en försäljning måste stanna inom bostadssektorn.

Om man underlåter att inhämta bostadsministerns godkännande inför en försäljning, får detta till resultat att försäljningen förklaras ogiltig.

Systemet med ministergodkännande har mött kritik, dels från bostadsföretagen, som ansett att det kostar för mycket tid och besvär, dels från kommunerna, som ansett att ministern inte tagit hänsyn till deras synpunkter.

## 5 Regler rörande vårdens ägarformer

Regeringen har i december 2000 beslutat att en särskild utredare skall utreda förutsättningarna för att införa särskilda bestämmelser vad gäller beslut om stora förändringar av ägar- eller driftsformer inom vården samt lämna förslag till sådana regler. Utredningen har antagit namnet Utredningen om vårdens ägarformer – vinst och demokrati (S 2000:08; nedan kallad Utredningen om vårdens ägarformer). Den har studerat förhållandena i vissa andra länder, framför allt Kanada, Nederländerna och Nya Zeeland. Kommundemokratikommittén har samrått med utredningen.

Uppgifterna nedan baserar sig dels på muntliga besked från utredningens kansli, dels på följande material: Sven-Eric Bergmans skrifter *Icke vinstsyftande sjukhus i andra länder* (1999) och *Hälsa och sjukvården i Nederländerna* (2001), Utredningens om vårdens ägarformer *Reserapport USA - Kanada 3-10 juni 2001*, skriften *Canada's Health Care System* samt viss lagtext. I den mån det tillhandahållna materialet innehållit något av intresse även om vissa andra länder, redovisas detta nedan. Dessutom nämns något om utvecklingen i Norge; dessa uppgifter kommer från det norska kommunal- och regionaldepartementet.

### 5.1 Kanada

Kanada har i huvudsak en offentligt finansierad men privat driven sjukvård. Det finns viss sammanhållande federal lagstiftning, men i övrigt är beslutanderätten delegerad till provinserna. Av sjukhusen är 95 procent icke vinstsyftande. Av tradition är sjukhusen halv-autonoma institutioner, vilkas styrelser utses av ägarna; dock ingår i ökande utsträckning företrädare för befolkningen i styrelserna.

Den federala regeringen har en viss möjlighet att styra provinserna i sjukvårdsfrågor genom att man finansierar en del av verksamheten. Denna möjlighet har dock minskat i och med att den federala andelen av vårdkostnaden reducerats. Den väg man nu går är att försöka utveckla former för samarbete i stället för att använda maktmedel.

Provinserna styr verksamhetens inriktning i stort genom budgetförhandlingar. Man håller isär pengar för drift och pengar för investeringar. Det är vanligt att det krävs tillstånd från provinsens sjukvårdsminister för att få göra investeringar. Ett sådant tillstånd föregås av en behovsprövning. Det krävs även att delar av inve-



steringen finansieras av den kommun där sjukhuset ligger eller av sjukhusets ägare. I provinsen Ontario, där det krävs tillstånd från provinsmyndigheterna för att få driva ett sjukhus, har man en regel som säger att där tillståndshavaren är ett företag, så får ministern vägra att förnya tillståndet, om han inte är tillfredsställd med karaktären hos varje tjänsteman i företaget och med varje tjänstemans förmåga att leda, handha eller vara inblandad i skötseln av det privata sjukhuset. Motsvarande regler gäller för att ett tillstånd skall få föras över till en annan vårdgivare. Ministern måste också godkänna chefsläkaren för ett privat sjukhus. Vidare har ministern möjlighet att återkalla ett tillstånd, om tillståndshavaren allvarligt missköter sig eller om det är i allmänhetens intresse. Ministern har då möjlighet att under en sexmånaders övergångstid ta över driften av sjukhuset.

Vinstdrivande sjukhus eller vårdhem förekommer inom bland annat långtidssjukvården. Det finns en diskussion i Kanada om lämpligheten av vinstdrivande företag i vården, där farhågor förts fram för att vinstsyftande företag endast intresserar sig för de mest lönsamma delarna av verksamheten.

## 5.2 Nya Zeeland

Utredningen om vårdens ägarformer har inte funnit några regler som inskränker möjligheterna att ändra sjukvårdens ägar- eller driftsformer, vare sig i form av beslutsregler eller i form av några andra regler.

Det är dock förbjudet att driva sjukhus i vinstsyfte.

## 5.3 Nederländerna

Sjukhusen är till 88 procent privata och har i de flesta fall anknytning till kyrkor eller välgörenhetsorganisationer. Det är förbjudet att driva sjukhus i vinstsyfte. Det har diskuterats att upphäva detta förbud, och sjukhusen har redan i dag rätt till finansiering vid sidan av den offentliga sjukförsäkringen. Av finansieringen sker i dag 65 procent genom den offentliga sjukförsäkringen, medan den privata sjukförsäkringen täcker 15 procent, skatter tio procent och avgifter tio procent. När det gäller de privata försäkringsbolagen, så finns det både sådana som är vinstsyftande och sådana som inte är det.

Sjukhussektorn är kraftigt reglerad, och brott mot reglerna kan medföra att försäkringsersättningen dras in. Vilka tjänster som ger ersättning förhandlas fram mellan olika intressenter och en central myndighet, som också bestämmer riktlinjerna för ersättningen och godkänner de avtal som slutits mellan försäkringskassorna och de enskilda vårdproducenterna. Dessutom har försäkringskassorna blivit motiverade att köpa upp kostnadseffektiv vård genom att de delvis tvingas finansiera eventuella underskott själva.

Staten reglerar maximi- och minimistorleken för allmänläkarpraktiker och har därmed en viss kontroll över allmänläkarnas etablering. När det gäller sjukhusvården, måste staten godkänna sjukhusplanerna och besluta om lokaliseringen av den högspecialiserade vården.

Sjukhusen arbetar enligt en av staten godkänd budget. Eventuella överskott jämfört med budget får sjukhusen behålla, medan eventuella underskott som staten täckt måste betalas tillbaka året därpå.

#### 5.4 Tyskland

Hälften av sjukhusen är offentligt ägda, medan 35 procent ägs av kyrkor och frivilligorganisationer och 15 procent av privata intressen i vinstsyfte. De privatägda sjukhusens andel ökar, medan de offentligt ägdas andel minskar.

Försäkringskassorna har rätt att säga upp kontrakt med sjukhus som man anser vara ineffektiva och dyra. Praktiska svårigheter har emellertid medfört att detta skett endast i ett fåtal fall.

#### 5.5 Norge

Stortingets tidigare majoritet (Arbeiderpartiet, Høyre och Framskrittspartiet) beslutade att staten skall överta sjukhusen från fylkeskommunerna från och med den 1 januari 2002. Kristelig folkeparti, Senterpartiet, Venstre och Sosialistisk Venstreparti motsatte sig detta beslut.

## 6 Sammanfattande analys

### 6.1 Sammanfattning ur ett tidsperspektiv

I de studerade länderna förekommer ett antal typer av särskilda besluts- och beredningsregler eller andra mekanismer som inskränker huvudregeln att ett beslut fattas vid ett tillfälle med enkel majoritet. Dessa kan delas in utifrån hur de ligger i tiden i förhållande till beslutsprocessen.

#### 6.1.1 Mekanismer som ligger i tiden före ett besluts ikraftträdande och inte avser själva beslutsfattandet

##### *Krav på statligt godkännande av beslut*

I Danmark krävs inrikesdepartementets tillstånd för att kommunen skall få uppta lån över en viss gräns och bostadsministerns godkännande för att allmännyttiga bostäder skall få säljas. Statligt godkännande krävs även för att en kommun skall få avsätta borgmästaren eller inrätta lokala utskott. Det halvstatliga organet tillsynsrådets godkännande krävs för att en kommun skall få överlämna beslutsbefogenheter till ett gemensamt organ.

I Norge är den del av den kommunala resursplanläggningen som avser markanvändning giltig endast om inte fylkeskommunen eller staten invänder mot den. Gör någon av dem det, måste planen godkännas av miljödepartementet för att gälla.

I Irland krävs statens medgivande för att en kommun skall få besluta om investeringar eller uppta lån. Dessutom måste ett kommunalt beslut att avsätta den kommunale chefstjänstemannen godkännas av den ansvariga ministern för att bli giltigt.

I England får allmännyttiga bostäder inte säljas utan bostadsministerns medgivande.

Nederländerna har i vissa fall regler om statligt godkännande, bland annat när det gäller budgeten. Allmännyttiga bostäder får inte säljas utan att staten godkänner det. Tidigare krävdes det statligt godkännande även i fråga om de skatter som kommunen ville ta ut. Provinceserna, en lägre nivå än staten, måste godkänna kommunernas planer för markanvändning och dylikt.

I Tyskland och Österrike krävs statligt tillstånd för att en kommun skall få ta upp lån; i Österrike krävs dessutom statligt tillstånd för kommunalt samarbete genom kommunalförbund.

#### *Brukares godkännande på förhand*

I England krävs hyresgästernas tillstånd för att kommunala bostäder skall få omvandlas till privata stiftelser.

#### *Samråd*

I Tyskland och Österrike förekommer det att en kommun måste informera sina medlemmar och bereda dem tillfälle att yttra sig över viktiga ärenden. Detta kan ske då sådana viktiga ärenden förekommer eller minst en gång per år.

### **6.1.2 Mekanismer som är direkt förbundna med beslutsfattandet**

#### *Flera beslutsomgångar med mellanliggande val*

I Norge krävs det två beslut med mellanliggande val för att en kommun skall kunna gå över till parlamentariskt styrelseskick.

#### *Kvalificerad majoritet*

I Irland krävs det två tredjedels majoritet i fullmäktige för att avsätta chefstjänstemannen i den kommunala förvaltningen och tre fjärdedels majoritet för att tvinga chefstjänstemannen att bevilja ett bygglov.

I Tyskland förekommer det att två tredjedelar av fullmäktiges närvarande ledamöter måste ställa sig bakom ett förslag till folkomröstning för att sådan skall äga rum, så länge den inte initierats av kommunmedlemmarna.

I Österrike förekommer regler om kvalificerad majoritet – två tredjedelar eller tre fjärdedelar – för vissa beslut. Det kan röra sig om utnämningar till hedersmedborgare, gränsändringar, försäljning av fastigheter eller antagande av arbetsordningar.

### *Möjlighet för en minoritet att vidta aktiva åtgärder*

I Danmark skall ett ärende hänskjutas från en nämnd till fullmäktige, om en ensam nämndledamot begär det.

### *Folkomröstning*

I Island krävs det folkomröstning för att ändra den kommunala indelningen. Tidigare krävdes folkomröstning även i frågor om utskänkningstillstånd, dock endast om det begärdes av en tredjedel av väljarna eller en majoritet i fullmäktige. När det gäller utskänkningstillstånd, fanns alltså en koppling mellan folkinitiativ och folkomröstning.

I Irland krävs det folkomröstning, när det är fråga om att ändra språk på gatunamn och dylikt.

### **6.1.3 Mekanism som ligger i tiden efter ett besluts ikraftträdande**

Statliga ingripanden i efterhand förekommer i alla studerade länder i den bemärkelsen att kommunala beslut kan prövas av domstol eller, när det gäller lagligheten, av ett departement. Regler av den typen faller utanför denna studie. Därutöver förekommer regler, som skiljer sig mer utpräglat från en domstolsprövning eller från en prövning av besluts laglighet i departement:

I Danmark har tillsynsrådet på eget initiativ rätt att i efterhand upphäva lagstridiga kommunala beslut.

I Norge har fylkesmannen motsvarande rätt i vissa fall.

I exceptionella fall kan en tysk delstat lägga in veto mot den kommunala budgeten. Dessutom har både förbundsregeringen och delstaterna i Tyskland vetorätt mot större projekt som kommunerna vill genomföra. Den tyska staten kan dessutom tillsätta en regeringskommissionär för att ta över hela eller delar av den kommunala verksamheten.

I Österrike får staten upplösa kommunfullmäktige och föranstalta om nyval, om kommunen upprepade gånger brutit mot lagen.

## 6.2 Sammanfattning ur ett aktörsperspektiv

Besluts- och beredningsmekanismerna kan även delas in utifrån vem som disponerar över beredningen eller beslutet. Det kan röra sig om staten, kommunen eller medborgarna.

### 6.2.1 Statlig disposition

Krav på statligt godkännande i förväg förekommer i Danmark, Norge, Finland, Irland, Nederländerna, Tyskland och Österrike.

Möjlighet till statligt ingripande i efterhand – utöver vad som innefattas i sedvanliga möjligheter till domstolsprövning och dylikt – förekommer i Danmark, Norge, Tyskland och Österrike.

### 6.2.2 Kommunal disposition

De danska reglerna om budgetbehandlingen och standsningsrethen kan inräknas här, liksom den norska regeln om proceduren kring införande av parlamentariskt styrelseskick på den kommunala nivån.

Alla regler om frivilliga folkomröstningar hör också hemma här, såvitt avser beslutet att anordna folkomröstning.

På Irland kan både kravet på två tredjedels majoritet för att avsätta chefstjänstemannen och möjligheten för fullmäktige att ingripa i chefstjänstemannens maktutövning inräknas under denna rubrik.

### 6.2.3 Medborgerlig disposition

De finländska, isländska, tyska och österrikiska reglerna om folkinitiativ hör hemma här.

Folkomröstningar är, så snart de beslutats, alltid exempel på medborgerlig disposition, även när de är frivilliga. Obligatoriska folkomröstningar förekommer i Island och Irland.

I de fall tyska och österrikiska kommuner är skyldiga att samråda med sina medlemmar vid möten har medborgarna ett visst inflytande på ärendenas beredning.

Även bestämmelser om brukarinflytande – såsom den engelska regeln om omröstning bland hyresgästerna vid privatisering – är på sätt och vis exempel på medborgerlig disposition.

### 6.3 Frågor om finansiering och vinst

I Danmark, Irland, Tyskland och Österrike krävs det statligt godkännande för att en kommun skall få uppta lån. I vissa fall avser regeln dock endast lån över en viss storlek.

I Finland styrs den allmännyttiga bostadsmarknaden med finansiella medel; den privata värd som omvandlar sin hyresfastighet så att den inte längre är allmännyttig bestraffas genom exempelvis indragna lån.

I Nederländerna styrs sjukhusen med finansiella medel på så sätt att ett sjukhus som bryter mot reglerna inte får försäkringsersättning. I Tyskland finns en regel som innebär att försäkringskassan kan säga upp kontraktet med ett sjukhus som man anser vara ineffektivt.

Det finns i Nederländerna regler som begränsar vinstuttaget ur offentligt finansierad verksamhet. I övrigt har det inte framkommit några uppgifter om sådana regler i de studerade länderna, bortsett från att det i såväl Nederländerna som Nya Zeeland är förbjudet att driva sjukhus i vinstsyfte.

I Tyskland och Kanada är det däremot tillåtet med sjukhus som drivs i vinstsyfte.

När det gäller den internationella trenden i fråga om förbud mot vinstsyftande sjukhus, har det sagts att "privata for profit sjukhus är inte så vanliga och i inget ... land verkar finnas en strävan att öka deras andel" (Bergman 1999).

## Litteraturförteckning

Bergman, Sven-Eric 1999. Icke vinstsyftande sjukhus i andra länder.

Bergman, Sven-Eric 2001. Hälso- och sjukvården i Nederländerna.

Canada's Health Care System. Health Canada.

Draft Recommendation on the Participation of Citizens in Local Public Life. Europarådet, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Strasbourg den 22 maj 2001.

Electronic Consultation and Engagement: Lessons for Canada from International Experience.

Engaging the Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation. OECD Public Management Policy Brief No. 10. Juli 2001.

Hartmann, Bernd J. 2001. "Volksgesetzgebung in Ländern und Kommunen – eine Synopse der rechtlichen Grundlagen plebiszitärer Sachentscheidungen" i Deutsches Verwaltungsblatt den 15 maj 2001.

Höök, Johan 2000. Intern kommunal kompetensfördelning. Uppsala: Iustus.

Johansson, Ola 2001. Reserapport USA-Kanada 3-10 juni 2001. Pro-memoria upprättad av Utredningen om vårdens ägarformer.

Lidström, Anders 2001. Kommunsystem i Europa. Andra upplagan i manuskript.

Loughlin, John m.fl. 1999. Lokal och regional demokrati i Europeiska unionen. Europeiska unionen, Regionalkommittén, CdR-studier E-1/99, Bryssel i maj 1999.

Participation of Citizens in Local Public Life. Europarådet. Local and Regional authorities in Europe, No. 72. 2000.



Proposition RP 274/1998 rd (Finland).

Pröpfer, Igno 2000. Interactive Policy Making: opportunity or risk for local democracy. Paper presented at the conference "Interactive Governance", workshop "Towards a Postparliamentary Local Democracy", Enschede 9–10 november 2000.

Quality and Choice: A Decent Home for All. The Housing Green Paper. Department of the Environment, Transport and the Regions.

SOU 1999:116. Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater. Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK).

SOU 1999:148. På de boendes villkor. Allmännyttan på 2000-talet. Betänkande av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet.

SOU 2000:104. Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder. Delbetänkande av Allbo-kommittén.

Structure and operation of local and regional democracy: Austria. Europarådet 2000.

Structure and operation of local and regional democracy: Denmark. Europarådet 1998.

Structure and operation of local and regional democracy: Finland. Europarådet 1998.

Structure and operation of local and regional democracy: Germany. Europarådet 1999.

Structure and operation of local and regional democracy: Iceland. Europarådet 1998.

Structure and operation of local and regional democracy: Ireland. Europarådet 2001.

Structure and operation of local and regional democracy: Netherlands. Europarådet 1999.

Structure and operation of local and regional democracy: Norway. Europarådet 1998.

Styrelseformerna i EU. Vitbok. Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 25 juli 2001, KOM (2001) 428 slutlig.

Thake, Stephen & Sinclair, Angela. International Comparison of the Distribution of Roles among Municipalities, Housing Corporations, and Residents concerning Forms of Ownership and Housing Management: The English Case.

The Finnish Report for the Theme "European Public Policy Concerning Access to Housing": The EU Housing Ministers' Meeting 26–27 September, Paris, France. Ministry of the Environment, Finland, 2000 (citerad som Finländska EU-mötesrapporten).

[www.coe.int](http://www.coe.int)