

Nr 28

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående styrelseval till och insyn i kommunala bolag och stiftelser m. m.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas följande motioner, som alla tar upp frågor rörande kommunala bolag och stiftelser, nämligen

- 1) I: 176 av herr Nils-Eric Gustafsson och II: 305 av herr Boo (båda cp);
- 2) I: 537 av herrar Ingvar Andersson, Karl Pettersson, Åkerlund och Ebbe Ohlsson samt II: 645 av fru Sundberg och herr Hedin (alla m); samt
- 3) I: 445 av herrar Helén, Dahlén, Stefanson och Eric Peterson samt fru Hamrin-Thorell och II: 492 av herrar Gustafson i Göteborg, Ahlmark, Antby, Jönsson i Ingemarsgården, Källstad, fru Nettelbrandt samt herrar Wedén och Mundebo (alla fp), sistnämnda båda motioner dock endast i den del de avser kommunala bolag och stiftelser.

Hemställan avser

i *motionerna 1*): »att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag i syfte att göra interpellationsinstitutet och reglerna om proportionellt val tillämpliga på kommunala bolag och stiftelser»;

i *motionerna 2*): »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning om hur reglerna om proportionellt val skall kunna göras tillämpliga på reglerna om kommunala bolag och stiftelser»; samt

i *motionerna 3*) i nu aktuell del:

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t — — —

6. hemställer om förslag angående rätt för ledamöterna i kommunfullmäktige att delta i de kommunala bolagens bolagsstämmor och rätt att i fullmäktige interpellera styrelseordförandena i kommunala bolag och stiftelser».

Frågans behandling 1969

Vid föregående års riksdag väcktes en motion (II: 473) av herr Boo (cp) med hemställan om utredning av frågan om tillämpning på kommunala bolag av interpellationsinstitutet och reglerna om proportionella val. Motionen behandlades under höstsessionen. I sitt utlåtande över motionen (nr 40) lämnade utskottet en fyllig recit till vilken här hänvisas. I utlåtandet återgavs även ett remissyttrande av Svenska kommunförbundets styrelse i vilket motionen avstyrktes. Utskottets yttrande, bakom vilket stod tio ledamöter (4 fp, 3 cp, 3 m), var av följande lydelse:

Kommunal verksamhet genom särskilda juridiska personer — aktiebolag, stiftelser m. m. — har fått ökad omfattning och betydelse. Genom att verksamheten drivs i sådan form sker en avkommunalisering av den. Kommunens inflytande över finansieringen minskas och sambandet med den kommunala ekonomin i övrigt försvagas. De kommunala organen får försämrade insyns- och kontrollmöjligheter. Detta gäller trots att bolagens och stiftelsernas styrelser i de flesta fall uteslutande består av kommunala förtroendemän. Dessa är funktionärer hos de särskilda rättssubjekten och i denna egenskap inte kommunala förtroendemän.

Interpellationsinstitutet är ett viktigt medel för fullmäktige i kommunerna att vid sidan av revisionen kontrollera nämndernas förvaltning och få information om denna. Det framstår som otillfredsställande, att de delar av kommunens verksamhet som drivs genom särskilda rättssubjekt och som ofta är av stor ekonomisk betydelse nästan helt skall falla utanför fullmäktiges kompetens och därigenom vara i motsvarande mån oåtkomliga för interpellation och debatt i fullmäktige.

Ledamöter i styrelser för kommunala bolag och stiftelser utses ofta på proportionella grunder. Undantag förekommer emellertid. I de kommunala nämnderna representeras de politiska partierna i överensstämmelse med styrkeförhållandena i fullmäktige. Detsamma bör vara regeln för de särskilda juridiska personernas styrelser.

Med hänsyn till vad nu anförts anser utskottet att den utredning varom hemställs i motionen bör komma till stånd. Utredningen bör även avse kommunala stiftelser.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle anhålla hos Kungl. Maj:t om utredning av frågan om på vilket sätt interpellationsinstitutet och reglerna om proportionellt val skulle kunna göras tillämpliga på kommunala bolag och stiftelser.

Tio ledamöter (alla s) ansåg i en reservation att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Kommunal verksamhet genom bolag och andra särskilda rättssubjekt är vanligt förekommande. Vid sådana verksamhetsformer minskar kommunens formella insyns- och kontrollmöjligheter. I praktiken är dock kommunens inflytande i de särskilda rättssubjekten betydande. Det görs blott gällande i andra former än vid nämndförvaltning. Genom föreskrifter i bolagsordningen och stiftelseurkunden eller genom avtal med de särskilda rättssubjekten kan kommunen dessutom öka sitt formella inflytande i viss utsträckning.

Möjligheterna att använda det kommunala interpellationsinstitutet är starkt begränsade, när det gäller verksamhet som bedrivs genom särskilt rättssubjekt. En vidgning av institutets tillämpningsområde skulle medföra omfattande förändringar i gällande lagstiftning, som inte skulle stå i proportion till de fördelar som skulle utvinnas.

Ledamöter i styrelser för kommunala bolag och stiftelser väljs ofta proportionellt. Som kommunalrättskommittén framhållit i ovannämnda betänkande kan man knappast införa en direkt bestämmelse om att sådana funktionärer i olika hänseenden skall anses som förtroendemän. Den skulle genombryta och splittra systemet med särskilda rättssubjekt.

Frågor, som anknyter till kommunernas formella inflytande och möjligheter till insyn och kontroll vid kommunal verksamhet genom särskilda rättssubjekt, förtjänar uppmärksamhet. Utskottet anser emellertid inte de i motionen anvisade vägarna vara ägnade att i någon nämnvärd utsträckning öka kommunens inflytande i de särskilda rättssubjekten. I likhet med Svenska kommunförbundet anser utskottet, att det inte är lämpligt att, på sätt föreslås i motionen, utreda två del-

frågor inom denna omfattande problematik särskilt. Dessa måste ses i ett större sammanhang.

Efter voteringar i båda kamrarna biföll riksdagen reservationens hemställan om avslag på motionen.

Motionerna

Motionerna 1) ansluter sig till vad utskottet anfört i sitt utlåtande nr 40 år 1969. Motionärerna framhåller att de i motionerna aktualiserade frågorna bör kunna tas upp särskilt. Därigenom bör relativt snabbt kunna uppnås åtminstone en dellösning när det gäller att förbättra medborgarnas insyn och inflytande i kommunala bolag och stiftelser.

I *motionerna 2)* anförs följande:

De kommunala bolagens verksamhet har utökats och breddats och griper numera in på praktiskt taget alla områden i samhället. Verksamheten är för närvarande av så betydande omfattning att behovet av ökad insyn och ökade kontrollmöjligheter måste tillgodoses. Jämfört med annan kommunal verksamhet är möjligheterna till insyn och kontroll i de kommunala bolagen starkt begränsade. Införandet av proportionell valmetod vid val av styrelse för kommunala bolag och stiftelser skulle medföra en väsentlig förbättring av insyns- och kontrollmöjligheterna. I en styrelse med bredare förankring i olika intressegrupper i samhället bör dessutom olika frågor bli mer allsidigt och nyanserat belysta.

I *motionerna 3)* anförs under rubriken »Kommunala bolag och stiftelser» följande:

Allmänhetens och de kommunala förtroendemännens insyn i verksamheten hos kommunala bolag och stiftelser är för närvarande långt mindre än beträffande vanliga kommunala nämnder och styrelser. Det kan finnas goda skäl för att kommunerna lägger över alltmer verksamhet på kommunala bolag. Bl. a. ger detta större möjligheter på lånemarknaden. Desto viktigare är det då att allmänhetens insyn i de kommunala bolagen och stiftelserna ökas och att kommunfullmäktiges möjligheter att styra verksamheten ökas och tas till vara.

Vi föreslår därför — på samma sätt som vi tidigare föreslagit rätt för riksdagsmännen att gå på de statliga företagens bolagsstämmor — att alla kommunfullmäktige får rätt att delta i de kommunala bolagens stämmor. Vidare bör möjlighet införas att i fullmäktige rikta interpellationer om bolagens och stiftelsernas verksamhet till deras styrelseordförande.

Beslutad utredning

Chefen för civildepartementet, statsrådet Lundkvist, erhöll den 20 mars i år regeringens bemyndigande att tillkalla sakkunniga med uppdrag att göra en översyn av den kommunala demokratin. Kommitténs huvuduppgift blir att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. I direktiven tas särskilt upp bl. a. formerna för insyn och inflytande i kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. I denna del anförs följande:

— — — — — En kartläggning av hithörande problem har gjorts av kommunalrättskommittén i betänkandet Kommunala bolag (SOU 1965: 40) och i remissyttrandena över detta. Denna kartläggning bör tjäna som utgångspunkt för nya överväganden i belysning av erfarenheter som vunnits sedan betänkandet avgavs. Åtgärder som nu har berörts torde i allmänhet kunna vidtas utan lagändringar. De sakkunniga bör emellertid oavsett förslagets karaktär göra en fullständig redovisning av åtgärder som enligt de sakkunnigas uppfattning lämpligen bör komma i fråga. En sådan redovisning bör kunna bli värdefull för den allmänna debatten och för överväganden i kommunerna i frågor om stärkandet av den kommunala demokratin i den egna kommunen.

Direktiven (anförande av statsrådet Lundkvist till statsrådsprotokollet den 20 mars 1970) återges i sin helhet i Post- och Inrikes tidningar den 2 maj 1970.

Utskottet

Sedan förevarande motioner väcktes har regeringen meddelat direktiv för en beslutad utredning om översyn av den kommunala demokratin. Utredningens huvuduppgift blir att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. Direktiven tar särskilt upp bl. a. formerna för insyn och inflytande i kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. Det kan förutsättas att de frågor som aktualiserats i motionsyrkandena kommer att bli föremål för utredningens överväganden utan att något särskilt initiativ från riksdagens sida behöver tas. I detta läge finner utskottet ej skäl till någon riksdagens åtgärd i anledning av förevarande motioner, såvitt nu är aktuellt.

Utskottet hemställer,

att riksdagen anser motionerna

- 1) I: 176 och II: 305,
- 2) 1: 537 och II: 645, samt
- 3) I: 445 och II: 492, sistnämnda båda motioner såvitt de behandlats i detta utlåtande, besvarade med vad utskottet anført.

Stockholm den 5 maj 1970

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Sveningsson (m), Richardson (fp), Hernelius (m), Nyquist (s), Ivar Andersson* (s), Norberg (s) och Axel Georg Pettersson (cp); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Nelander (fp), Björkman (m), fru Thunvall (s), herrar Boo (cp), Sterne (fp), Andersson i Storfors (s) och Henrikson (s).

* Ej närvarande vid justeringen.