

Motion till riksdagen

1989/90:K624

av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c)

Kommunal demokrati

Inledning

Den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting har av tradition ansetts ha ett stort värde av många skäl.

Ett är att besluten i allmänna angelägenheter kan tas med nära anknytning till och direkt kännedom om de problem som skall lösas. Detta är fördelarna med ett decentraliserat beslutsfattande: Kunskap och närhet.

Ett annat är att många medborgare kan bli direkt involverade i offentlig verksamhet, bli engagerade och medansvariga. För medborgarna i allmänhet gäller att hindren för insyn, påverkan och ansvarsutkrävande är överkomliga. Detta är demokratiska fördelar: Medverkan, insyn och kontroll.

Ett historiskt och rikspolitiskt perspektiv anlägger riksdagens konstitutionsutskott i ett betänkande från 1962 som mynnar ut i följande höga värdering:

Den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land i motsats till åtskilliga andra länder, torde i väsentlig mån få tillskrivas den förståelse för allmänna och enskilda behov samt den samförståndsanda och känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl, som självstyrelsen i kommunerna förmedlat till alla grupper av vårt folk. (KU:1962:1)

Den kommunala självstyrelsen var således enligt konstitutionsutskottet en medborgarskola som gett insikt och kunskap och som fostrat till ansvar och god samhällsanda. Detta hade kommit hela landet till del.

Problem i den kommunala demokratin

Mycket har hänt sedan 1962. Den bild som föresvävade konstitutionsutskottets ledamöter – många av dem erfarna kommunalmän – var säkert kommuner av begränsad storlek och med en betydande täthet av kommunalt aktiva, kanske en fullmäktigeledamot i varje stadsdel och by.

Men redan då var den kommunala självstyrelsen inne i en omvälvande förvandlingsprocess som fortsatt sedan dess:

Storkommunreformer, som raderat bort hundratusentals kommunala förtrouendeuppdrag och gjort vägen till kommunalhuset lång för många medborgare.

Den gemensamma valdagen, som berövat kommuninnevånarna mycket av de reella möjligheterna att värdera och ta ställning i kommunala frågor.

Ansvällningen av verksamheten, som fört med sig att många av de beslut som förtroendemännen tidigare hade ansvaret för nu i realiteten fattas av anställda tjänstemän.

Professionalisering av kommunalpolitiken, som gjort att heltidsanställda kommunal- och landstingsråd dominerar verksamheten och att fritidspolitiker har svårt att orka med de tunga kommunala uppdragen.

Ökat statligt beroende, som medfört att sektorn för obundna beslut krympt och att den kommunala självstyrelsen i hög grad omvandlats till kommunal självförvaltning.

Värdering av utvecklingen

Mycket av det som hänt med kommunal självstyrelse och demokrati är en följd av den allmänna samhällsutvecklingen. Till denna hör att den offentliga sektorn expanderat starkt under hela efterkrigstiden. Huvudparten av denna expansion har skett i kommuner och landsting.

Men denna tillväxt har till största del tillkommit genom statlig lagstiftning. Kommuner och landsting har ålagts uppgifter inom t.ex. skolväsende, socialvård och sjukvård. Ett ständigt ökat direkt beroende har kommit genom de villkor som varit knutna till statsanslag och genom den kontroll som statliga organ tillerkänts.

Kommunerna har således fått mycket att göra, men vad de haft rätt att göra har varit bestämt inom snäva gränser. Kostnaderna för verksamheten har ständigt ökat. Statsbidragen har sällan täckt de reella kostnader som nya uppgifter medfört.

Den kommunala skatten, vilken varit den som vägt tyngst i de flesta medborgares kassor, har ständigt höjts. Den har nu nått en sådan nivå i många kommuner, att den fria beskattningsrätt, som sedan gammalt ansetts vara den främsta garantin för den kommunala självstyrelsen, inte längre är en framkomlig väg att öka kommunernas inkomster. Många kommuner kämpar med svåra ekonomiska problem.

Den kommunala självstyrelsen har således förändrats kraftigt i många avseenden under de senaste årtiondena och den svarar inte alltid mot den idealbild som fortfarande ibland exponeras.

Detta konstaterande innebär dock inte att självstyrelsen kan, eller skall ersättas med något annat. De värderingar av den kommunala självstyrelsen som återgetts inledningsvis i denna motion är allt fort i hög grad relevanta.

De problem som finns får således inte undanskymma den stora betydelse det har ur demokratisk synpunkt och ur effektivitetssynpunkt, att samhällsverksamheten sköts lokalt i kommuner och landsting och att de som har ansvaret är valda direkt av kommunernas invånare.

Vad det gäller är således att söka vägar att förbättra villkoren för den kommunala självstyrelsen och för demokratin i kommuner och landsting.

Våra förslag

Den kommunala verksamheten i såväl kommuner som landsting har utretts i olika omgångar. En utredning om kommunallagen pågår för närvarande.

En uppenbar brist i den utredningsverksamhet som förekommit är enligt

vår mening, att man inte alltid utgått från vad som borde gälla för att självstyrelsen och den kommunala demokratin skall få bättre villkor. Det krävs således en vidare analys av de faktorer som påverkar dessa villkor och en aktiv vilja till förändringar. Tekniska justeringar av de regler som skall gälla t.ex. fullmäktige och nämnder har föga betydelse härvidlag.

Det är också viktigt att de analyser som görs blir övergripande. Med detta menar vi t.ex. att frågor ställs om vilka uppgifter som bör vara statliga eller kommunala, hur den kommunala kompetensen skall formuleras för såväl kommuner som landsting och hur verksamheten skall finansieras.

Det är dessutom mycket viktigt att delbeslut som tas i riksdagen och som berör kommunerna analyseras utifrån vilka effekter de kommer att ha på den kommunala verksamheten i stort.

Den fortsatta reformverksamheten bör således ha det perspektiv som här skisserats.

I det följande anger vi några frågeområden som vi anser viktiga och inom vilka konkreta åtgärder bör vidtagas utan onödig tidsutdräkt.

1. Minska den statliga styrningen

Verksamheten i kommunerna inom olika områden skall naturligtvis ske i överensstämmelse med de lagar som stiftas i riksdagen. Det är dock mycket viktigt, som vi berört ovan, att de verkningar ett lagförslag kan ha för kommunerna nog kartläggs innan det antas.

I många fall borde det vara möjligt att låta kommunerna själva bestämma hur måluppfyllelsen skall ske. Ett exempel på ett område, där detta skulle vara till stor fördel för såväl kommunerna som de enskilda medborgarna, är barnomsorgen.

Direktstyrningen av kommunerna från statsmakternas sida sker i mycket stor utsträckning genom de villkor och förbehåll som är knutna till statliga bidrag.

I princip är det felaktigt att kommunerna åläggs uppgifter som de inte själva kan finansiera. Med den utveckling som hittills ägt rum är det dock helt otänkbart att avskaffa den statliga delfinansieringen. Det skulle tvinga fram stora kommunala skattehöjningar och det skulle få oacceptabla regionala konsekvenser.

Den väg man bör gå är i stället att avskaffa de riktade bidragen som nu förekommer och ge kommunerna ett enhetligt statsbidrag, beräknat efter vissa bestämda kriterier; invånarantal, skattekraft, barnantal, antalet pensionärer etc.

Därmed skulle kommunerna få betydligt friare händer vid användningen av tillgängliga resurser och bättre kunna anpassa verksamheten efter de särskilda omständigheter som gäller i varje kommun. Innehållet i den kommunala självstyrelsen skulle vidgas.

2. Dela stora kommuner

Det är allmänt omvittnat att de schablonmässigt och tvångsvis genomförda storkommunreformerna haft mycket negativ effekt på den kommunala demokratin.

Antalet förtroendemän har minskat kraftigt, medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan har försvårats och det har blivit allt mödosammare att förena yrkesarbete med kommunala uppdrag. Verksamheten har byråkratiserats och tjänstemännen har fått allt större reellt inflytande.

Erfarenheten visar att mindre kommuner fungerar bättre än stora. Enligt vetenskapliga utvärderingar bör en kommun, om den kommunala demokratin skall ha goda villkor, inte ha mer än 8 000 invånare.

De regeringar där centerpartiet medverkat har beslutat om flera kommunindelningar, där det funnits opinion för detta. De nya kommuner som på detta sätt uppstått fungerar väl.

Socialdemokraterna har varit helt avvisande till kommunindelningar. Denna attityd är svårförståelig och olycklig.

Om man vill främja den kommunala demokratin är det mycket bättre att dela stora kommuner än att inrätta kommunfelsorgan. Det visar erfarenheten.

Det är ofta svårt att hitta effektiva verksamhetsformer för kommunfelsorganen. Det blir ibland en alltför tung arbetsbörda för de förtroendevalda att bevaka flera sakområden. Inflytandet blir litet och i flera fall har det visat sig att ett system med kommunfelsorgan i realiteten leder till en maktkoncentration till kommunstyrelsen.

Kommunindelningar är således ett bättre alternativ. Det är därför viktigt, att statsmakterna i stället för att som nu motarbeta kommunindelningar uppmuntrar och befrämjar initiativ och aktivt medverkar vid de utredningar som måste göras.

3. Direktval till lokala organ

Vi har i föregående avsnitt argumenterat för att stora kommuner skall kunna delas och att statsmakterna skall ha en positiv attityd till detta.

I en del kommuner förekommer dock redan kommunfelsorgan av olika slag och med olika uppgifter. Inrättandet av sådana organ visar på att man är medveten om att kommunsammanslagningarna varit olyckliga ur kommunaldemokratisk synpunkt.

Kommuner som så önskar skall naturligtvis ha rätt att tillskapa sådana organ. De kan i bästa fall bidra till att sprida makt och inflytande och till att engagera dem som bor i ett område i kommunal verksamhet.

Vi skall inte här anlägga synpunkter på hur kommunfelsorgan bör vara organiserade utom i ett avseende. Det gäller sättet att utse de förtroendemän som skall ingå.

Enligt de bestämmelser som gäller är det fullmäktige som utser ledamöterna i kommunfelsorganen. Fördelningen mellan partierna sker i proportion till partiernas styrka i fullmäktige.

Detta anser vi vara en felaktig ordning. Röstetalen för partierna kan variera mycket mellan olika kommunelar. Ledamöterna i kommunfelsorgan bör därför utses genom direktval. Därmed kommer sammansättningen att avspegla partisympatierna i det område det gäller, vilket ur demokratisk synpunkt är det enda acceptabla.

4. Rättvisare mandatfördelning

Mot. 1989/90
K624

Det svenska valsyste­met är proportionellt vid val till de beslutande församlingarna. Syftet med detta är att partierna skall få mandat i förhållande till de röstetal de uppnått i valen.

I riksdags- och landstingsvalen åstadkommes ökad proportionell rättvisa genom ett system med utjämningsmandat, som tilldelas partierna efter fördelningen av de fasta mandaten. Alla mandat fördelas på de partier, som nått över en nedre spärrgräns. Vid riksdagsval är denna gräns 4 %, vid landstingsvalen tre.

Vid fördelningen av mandaten till fullmäktige finns inte motsvarande ordning. I de fall kommunen utgör en enda valkrets uppstår inga problem. Partierna får mandat i strikt förhållande till sin styrka.

Alla större kommuner är emellertid indelade i valkretsar. I dessa kommuner fördelas mandaten inom valkretsarna. Detta kan leda till att mandatfördelningen avviker starkt från vad som skulle ha gällt vid en strikt proportionell fördelning.

Valkretsindelningen fungerar som en spärr mot mindre partier och i vissa fall som en mycket godtycklig spärr. Det finns exempel på att spärren i kommunalval i realiteten varit betydligt högre än vid riksdags- och landstingsval.

Det kan inte heller uteslutas, att valkretsindelningen i vissa fall bestäms med hänsyn till den effekt den kan tänkas få på utfallen i valen.

Reglerna för mandatfördelningen i kommunalvalen är således inte tillfredsställande. De bör enligt vår mening ändras så att den proportionella rättvisan bättre garanteras. Det kan lämpligen ske genom att utjämningsmandat införs i valkretsindelade kommuner.

5. Folkomröstningar i kommunerna

Kommunfullmäktige har rätt att genomföra kommunala folkomröstningar eller opinionsundersökningar som ett led i den kommunala beredningsprocessen. Valnämnden får anlitas för sådana omröstningar.

Vad gäller förfarandet i övrigt finns det dock inga regler. Detta anser vi vara en brist som kan leda till osäkerhet vid användningen av folkomröstningsinstitutet.

Förfaranderegler bör därför utarbetas, som bl.a. anger beslutsgången vid anordnandet av omröstningar, rätten att formulera omröstningsfrågor och tidpunkt för genomförandet av omröstningar.

6. Öppna styrelse- och nämndsammanträden

Styrelser och nämnder är de viktigaste beredningsorganen i kommuner och landsting. Sammanträdena i dessa organ är slutna.

Motsvarande organ i riksdagen kan sedan ett par år tillbaka besluta att vissa sammanträden skall vara öppna och med tillträde för allmänhet och massmedier. Erfarenheterna från dessa öppna sammanträden är positiva.

Det är enligt vår mening viktigt att på olika sätt öka kommuninvånarnas möjlighet till information och insyn. Ett sätt att göra detta kan vara att ge styrelser och nämnder rätt att besluta om öppna sammanträden i vissa fall. Vi anser att en sådan rätt bör införas.

7. De förtroendevaldas villkor

Förutsättningarna för de förtroendevaldas arbete har, som tidigare berörts, förändrats mycket markant under de senaste årtiondena, bl.a. som en följd av kommunsammanslagningarna.

En viktig förändring är att arbetsbördan ökat kraftigt. Detta har medfört, att det ibland kan vara svårt att rekrytera personer till poster i styrelser och nämnder. Uppgiften som förtroendevald kan vara svår att förena med yrkesarbetet. Bl.a. av detta skäl är vissa yrkes- och åldersgrupper underrepresenterade.

Det är således mycket viktigt att arbetsvillkoren för de förtroendevalda och möjligheterna att få ledigt för sammanträden uppmärksammas.

Det är också viktigt att arvoderingen är sådan att de som lägger tid på kommunalt arbete får en rimlig ekonomisk kompensation för detta.

Förrättningsarvoden och sammanträdesarvoden måste således vara så tilltagna att alla skall kunna åta sig ett kommunalt uppdrag. Arvodena bör enligt vår mening vara lika för alla. Därmed undviker man byråkratiskt krångel och kategoriuppdelningar.

Från 60- och 70-talen har det blivit alltmer vanligt med heltidsengagerade politiker i kommuner och landsting. Denna utveckling har ansetts nödvändig för att politikerinflyandet över den kommunala verksamheten inte skulle tunnas ut allt för mycket, när denna verksamhet expanderat.

Någon utvärdering av effekterna av denna utveckling har inte skett. Farhågor har ibland rests, att systemet med heltidsanställda politiker lett till omfattande maktkoncentration hos några få dominerande politiker. Det har också hävdats att de heltidsanställda efter en tid lätt kommer att identifiera sig mera med den centrala förvaltningens intresse i stället för att upprätthålla rollen som företrädare för allmänheten.

Vi anser att det är viktigt att frågor som rör de förtroendevaldas villkor och rollfördelningen mellan olika kategorier förtroendevalda undersöks utifrån kommunaldemokratiska aspekter.

8. Avskaffa den gemensamma valdagen

Den gemensamma valdagen är till stor nackdel för den kommunala demokratin. De rikspolitiska frågorna dominerar valrörelserna och de kommunala frågorna kommer i skymundan.

Detta är allvarligt ur kommunaldemokratisk synpunkt. Den gemensamma valdagen minskar således medborgarnas möjlighet till information om de kommunala frågorna och om de olika partiernas insatser och program. Därmed försvåras också den värdering och det ansvarsutkrävande som är en viktig del i all demokrati.

Den gemensamma valdagen bör således avskaffas och valen till landsting och kommunfullmäktige ske fristående från riksdagsvalen.

I en särskild grundlagsmotion till årets riksdag har vi utförligt argumenterat i denna fråga. Där finns också våra konkreta förslag.

Det bör i detta sammanhang också nämnas, att centerpartiet i en partimotion till årets riksdag kräver en utredning med syfte att omvandla landstingen

till länsdemokratiska organ med det övergripande ansvaret i alla samhällspolitiska frågor som skall avgöras på länsnivå.

Mot. 1989/90
K624

Detta ser vi som ett mycket viktigt krav ur demokratisynpunkt.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs
att riksdagen uttalar att det fortsatta reformarbetet på det kommunala området skall ha den inriktning som anges i denna motion.

Stockholm den 24 januari 1990

Bertil Fiskesjö (c)

Martin Olsson (c)

Stina Eliasson (c)

Rosa Östh (c)

Hugo Andersson (c)

Ingbritt Irhammar (c)

Anders Svärd (c)

Birger Andersson (c)

Kjell Ericsson (c)

