

Motion

1983/84:1353

Thorbjörn Fälldin m. fl. Den kommunala demokratin

Kommuner och landsting ansvarar i dag för ungefär 70% av den offentliga förvaltningen. Det är därför naturligt att den kommunala demokratin och dess förutsättningar diskuteras ingående. Att bevara och förstärka den kommunala självstyrelsen och fördjupa den kommunala demokratin blir av avgörande betydelse för vårt samhällssystems demokratiska utveckling och folkliga förankring. Strävan måste hela tiden vara att finna former och lämpliga enheter genom vilka människorna kan påverka utvecklingen och ta ansvar för skeendet.

Den kommunala indelningen

Antalet kommuner har genom indelningsreformer under de senaste decennierna minskat från 2 498 till endast 277 när antalet var som lägst 1977. Trenden mot allt färre kommuner bröts emellertid under centerns medverkan i regeringen. Antalet kommuner är i dag 284. Detta har åstadkommits genom att sju kommuner delats dels vid årsskiftet 1979-1980, dels vid årsskiftet 1982-1983. Vid regeringsskiftet hösten 1982 utreddes eller diskuterades ytterligare ett antal kommundelningar. Den tillträdande regeringen signalerade emellertid en annan praxis när det gäller att tillmötesgå lokala önskemål om kommundelning. Från centerns sida har vi varit beredda att tillmötesgå sådana krav när de har varit ägnade att stärka den kommunala demokratin. Det är beklagligt att den socialdemokratiska regeringen önskar tillämpa en annan praxis på detta område. Enligt centerns mening måste man vara öppen för att finna den bästa lösningen i det enskilda fallet. Bland de metoder som står till buds för att stärka den kommunala demokratin hör också delning av kommunen. Att redan från början i det närmaste helt utesluta denna metod är enligt vår uppfattning ett nedvärderande av den lokala opinionen som vi inte kan acceptera.

Lokala organ i kommunerna

Fr. o. m. den 1 januari 1980 har det genom en försökslagstiftning gjorts möjligt att i betydande utsträckning decentralisera den kommunala nämndverksamheten. Lokala organ kan ges uppgifter såväl inom den frivilliga kommunala sektorn, t. ex. fritid och kultur, som inom den specialreglerade sektorn omfattande t. ex. socialnämnden, skolstyrelsen och byggnadsnämnden. Fullmäktige bestämmer de lokala organens arbetsuppgifter. Den beslutanderätt som kan föras över från nämnderna innebär bl. a.

att det lokala organet kan få ansvar för en egen budget. Det är angeläget att särskilja denna nya typ av lokala organ med en reell beslutanderätt från de tidigare försök som gjorts med lokala organ av rådgivande karaktär.

Den nya lagstiftningen ger kommunerna stor organisationsfrihet. Ett lokalt organ kan ges uppgifter inom endast en sektor. Lokala organ kan också inrättas för övergripande uppgifter, dvs. verka inom mer än en kommunal sektor. Det är också en naturlig följd av lagstiftningens försökskaraktär att lokala organ inte behöver inrättas inom hela kommunens geografiska område.

Inrättande av lokala organ kan innebära flera fördelar. Fler människor kan engageras i gemensamt ansvarstagande för resurshushållning och utveckling i kommundelen. Det lokala partiarbetet kan vitaliseras genom att partiernas lokala föreningar får en beslutsplattform. Meningsfulla politiska arbetsuppgifter som rör nära och angelägna frågor för de många människorna kan spridas till nya människor. Besluten kan också fattas på en nivå där överblicken blir bättre och möjligheterna till samordning mellan skilda kommunala verksamhetsgrenar bäst kan tas till vara.

Det kan nu konstateras att de möjligheter att inrätta lokala organ som infördes fr. o. m. 1980 har mött ett betydande gensvar. Material som Kommunförbundet nyligen tagit fram visar detta. Den tidigare kommunal-demokratiska kommittén som regeringen avvecklade under 1983 hade till uppgift att följa försöksverksamheten och föreslå en permanent lösning. Regeringen har nu överlåtit denna uppgift på den nyligen tillsatta demokratiberedningen samt på en särskild arbetsgrupp som verkar i nära samarbete med civildepartementet. Enligt vår mening hade det varit önskvärt att den särskilda arbetsgruppen mot bakgrund av de viktiga frågor den har att lösa har fått en bredare politisk sammansättning.

Den ovan nämnda kommunaldemokratiska kommittén hade bl. a. till uppgift att ta fram modell för direkta val till kommunalsorgan. Enligt vad vi erfarit finns det breda önskemål om att en sådan lagstiftning skall utarbetas. Tyvärr nödgas vi nu konstatera att den demokratiberedning som regeringen tillsatt inte i sina direktiv har inskrivit uppgiften att utarbeta förslag till direkta val av kommunalsorgan. Det är enligt vår mening angeläget att önskemålen om en sådan lagstiftning kan tillmötesgå. Riksdagen bör därför hos regeringen kräva att demokratiberedningen får tilläggsdirektiv som inrymmer denna betydelsefulla uppgift.

Decentraliserad beslutanderätt inom landstingen

Flera landsting har inrättat primärvårdsnämnder som bereder och beslutar om de landstingskommunala vårdfrågorna inom exempelvis en kommuns område. Det har visat sig att denna organisationsmodell har stora fördelar. Erfarenheterna från framför allt Skaraborgs län visar detta. En aktiv samverkan med den primärkommunala socialvårdsorganisationen underlättar

tas avsevärt. Samverkan med exempelvis försäkringskassa, apotek och arbetsförmedling på det lokala planet fungerar också bättre. På många håll har centern aktivt verkat för att införa denna organisationsmodell som också är uttryck för en vårdfilosofi. F. n. föreligger emellertid vissa kommunalrättsliga hinder för att ge dessa primärvårdsnämnder den utvidgade beslutsroll som många landsting önskar. Det är nämligen endast beslut enligt sjukvårdslagstiftningen som kan föras ut till dessa nämnder. I fråga om beslut som grundas på exempelvis tandvårdslagstiftningen och omsorgslagstiftningen kan primärvårdsnämnden endast fullgöra beredande uppgifter eftersom lagstiftningen lägger beslutanderätten hos de centrala landstingsnämnderna. De lagregler som hindrar en angelägen beslutsdecentralisering inom landstingen måste därför förändras.

Det kommunala förtroendeuppdraget

Ett minskat antal kommuner med färre nämnder under en samtidig kraftig expansion av den kommunala verksamheten har medfört att det kommunala förtroendeuppdraget genom åren kraftigt förändrats till sin karaktär. Det har visat sig allt svårare att rekrytera människor till denna typ av uppdrag. Studier av tidsåtgång och arbetstyngd visar också att det krävs betydande arbetsinsatser av de människor som i dag påtar sig kommunalt förtroendeuppdrag. För centerns vidkommande har en av bevekelsegrunderna för att främja tillkomsten av lokalorganslagen varit att tillskapa kommunala förtroendeuppdrag som är lättare att inneha samtidigt som arbetsbördan kan fördelas på flera människor.

Under våren 1983 lade regeringen fram en proposition som innebär att det numera är möjligt att ersätta de kommunalt förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst. Vi hävdade vid riksdagsbehandlingen av propositionen att reformen kunde leda till oacceptabla orättvisor. Varför skall exempelvis en deltidsanställd, en pensionär, en hemarbetande, en jordbrukare eller en student i framtiden få sämre ersättning för sina kommunala insatser. Risk finns att snedrekryteringen till kommunala uppdrag kan öka ytterligare. Det finns också risk för att utvecklingen mot en starkare kvinnorepresentation kan komma att brytas eftersom kvinnorna dominerar i flera av de nämnda grupperna. Centern hävdade att den enda hållbara principen är att alla erhåller arvode enligt enhetliga regler. Det är sedan en uppgift för våra kommuner att se till att arvodesnivån är sådan att flertalet inkomstagare kan ta på sig uppdrag utan att förlora ekonomiskt. Vi avser inte att nu föreslå ett upprivande av riksdagsbeslutet från våren 1983. Vi konstaterar emellertid att de nya reglerna uppenbarligen har mötts av ett mycket ringa gensvar från Sveriges kommuner.

Vid riksdagsbehandlingen av dessa frågor pekade vi från vårt håll på vissa möjligheter till förbättringar av arvodessystemet som rymts inom den nuvarande lagstiftningen. Vi föreslog att det borde vara möjligt att utge

arvodesersättning för del av eller hela arbetstiden om en anställd måste vara ledig ett helt arbetsskift för att kunna närvara vid ett kort sammanträde. Detta skulle tillmötesgå skiftarbetarnas berättigade krav. En sådan åtgärd ligger också i linje med det faktum att restid som behövs för att inställa sig för fullgörande av kommunalt uppdrag i många kommuner räknas in i sammanträdestiden. Riksdagen gjorde inget ställningstagande till vårt förslag. Vi vill därför upprepa detta nu, vilket skulle möjliggöra för kommunerna att utveckla arvodessättningen på ett alternativt sätt i förhållande till de öppningar som regeringens proposition och riksdagsbeslutet från våren 1983 avsåg.

Den gemensamma valdagen

En bred kommunal opinion torde i dag efterlysa ett system med längre mandatperioder och en särskild kommunal valdag. Vi konstaterar nu dess värre att det berednings- och utredningsarbete som under senare år bedrivits för att söka åstadkomma detta ej har krönts med framgång. Centerns grundläggande uppfattning att den omfattande kommunala verksamheten självfallet utgör tillräckligt underlag för en särskild valrörelse kvarstår. De kommunalt förtroendevalda skulle härigenom få väsentligt förbättrade förutsättningar att inför sina väljare redovisa vad som åstadkommits och vilken inriktning man vill ge politiken de kommande åren. Med den omfattning den kommunala verksamheten nu har är det mer angeläget än någonsin att kommunalpolitikerna inför sina väljare kan redovisa sitt fögderi. Behovet av längre mandatperioder är också omvittnat från många håll.

Länsdemokrati

I årets budgetproposition (bil. 15 s. 38 ff.) tar civilministern upp länsdemokratikommitténs slutbetänkande till behandling. För centerns vidkommande utgjorde länsdemokratikommitténs arbete ett försök att finna åtgärder som kunde stärka det folkliga inflytandet över beslutsprocessen på länsplanet. Det socialdemokratiska motståndet mot sådana åtgärder var emellertid betydande. Några stora steg i länsdemokratisk riktning var icke möjliga att ta om bred uppslutning kring reformåtgärderna eftersträvades. Det är mot denna bakgrund förvånande att civilministern (s. 39) nu konstaterar att politisk enighet har nåtts i huvudfrågan nämligen att man skall undvika rent organisatoriska förändringar mellan statlig förvaltning och kommunal självstyrelse samt att man inom den statliga förvaltningen skall öka samordningen och därvid stärka länsstyrelsens roll. Någon politisk samstämmighet med denna inriktning som innesluter centern finns icke. Enligt vår mening är det snarare ytterst angeläget, framför allt mot bakgrund av de moderata kraven på avskaffande av landstingen, att den folkliga

länsrepresentationens roll kan stärkas. Det bästa sättet för de politiska meningsriktningar som menar att landstingen skall vara kvar att visa detta är att nu formulera ett program för överförande av nya betydelsefulla uppgifter till den demokratiska länsrepresentationen. Om landstingen i ännu högre grad utvecklas till en specialkommun för sjukvård befarar vi att detta kan komma att nyttjas som argument mot deras existens. Det är också beklagligt att socialdemokraterna ger denna argumentation ytterligare näring genom att exempelvis avskaffa landstingen som valkorporation till högskolestyrelserna. Det uppdrag som regeringen lämnat till statskontoret för att överväga en samordning av den statliga länsförvaltningens skilda grenar kommer såvitt vi kan utröna ej att beröra demokrati och inflytande frågor. Det utgör således inte det kraftfulla stöd för landstingens fortsatta existens som nu skulle behövas.

Statlig styrning av kommunerna

Under centerns medverkan i regeringen tillsattes stat-kommun-gruppen. Denna hade till uppgift att arbeta för förenkling och mindre byråkrati framför allt i relationen mellan staten och kommunerna. Ett ambitiöst arbetsprogram lades upp. Flera sektioner granskades i en serie rapporter. Gruppen hade också en stark ställning så till vida att den direkt kunde ingripa när olika verk och myndigheter planerade åtgärder som onödigtvis skulle styra kommunernas handlingsfrihet. Regeringen drev också aktivt dessa frågor genom att exempelvis inkalla samtliga generaldirektörer och landshövdingar för att med dem diskutera relationen mellan staten och kommunerna. Det är förvånande att regeringen ej valde att bygga vidare på det omfattande arbete som igångsattes. I stället avvecklades stat-kommun-gruppen. Senare påbörjades arbetet för att starta en stat-kommun-beredning med likartade uppgifter. Vi kan emellertid nu konstatera, att det viktiga arbetet med att minska den statliga styrningen av kommunerna i stort sett låg nere ett helt år medan den socialdemokratiska regeringen ägnade sig åt att organisera beredningens arbete. Något resultat från denna berednings arbete har vi ännu inte sett till. 1983 blev ett förlorat år för avbyråkratiseringsarbetet. Här finns dock stora arbetsfält. Arbetarskyddsstyrelsens omfattande regelflora borde åtgärdas. Hälsovårdsstadgan och livsmedelsstadgan lägger många hinder i vägen för en rimlig hushållning med kommunala resurser. Det är nu angeläget att regeringen med kraft griper sig an avbyråkratiseringsfrågorna. Sveriges kommuner har inte råd med fler förlorade år.

Den mest omfattande styrningen av kommunerna sker genom statsbidragsgivningen till skilda kommunala verksamheter. Det är i stort sett endast skatteutjämningsbidraget, som utgör ungefär en femtedel av den samlade bidragsgivningen, som utdelas utan krav och förbindelser. Huvuddelen av statsbidragen är således förenade med regler och byråkrati

som gör hanteringen otyplig hos såväl stat som kommun, samtidigt som den kommunala handlingsfriheten begränsas. Det är också troligt att denna kraftigt styrda bidragsgivning motverkar kommunala strävanden att bättre hushålla med de samlade ekonomiska resurserna. Enligt centerns mening är det angeläget, inte minst ur kommunal självstyrelsesynpunkt, att eftersträva en bidragsgivning till kommunerna som främst bygger på de principer som gäller för den kommunala skatteutjämningen. Det ger kommunerna större handlingsfrihet och bättre möjligheter att anpassa verksamheten efter lokala förhållanden vilket ytterst är till gagn för medborgarna. Detta bör ges regeringen till känna.

Hanteringen av utredningar som berör kommunerna

Under centerns medverkan i regeringen igångsattes omfattande utredningsarbete som skulle kunna gagna det kommunala arbetet. Såvitt vi kan utröna finns f. n. i civildepartementet bl. a. följande överlämnade och remissbehandlade utredningsbetänkanden:

SOU 1982:13 Kommunalföretaget; betänkande av kommunalföretagskommittén,

SOU 1982:20 Kommunerna och näringslivet; betänkande av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning,

SOU 1982:37 Kommunal planering i förändring; betänkande av stat-kommun-gruppen,

SOU 1982:41 Överklagande av kommunala beslut; betänkande av kommunalbesvärskommittén,

SOU 1983:15 Kommunal forskning i Sverige; betänkande av kommunal-demokratiska kommittén,

Ds C 1983:6 Interkommunal samverkan i privaträttslig form; betänkande av kommunalföretagskommittén,

Ds C 1983:15 Kommunalförbund; betänkande av kommunalförbundsutredningen.

Denna sammanställning visar att det finns ett underlag för en betydande aktivitet på det kommunala området. Märkligt nog förefaller detta ej sätta sina spår i regeringens planering av lagstiftningsarbetet för den kommande våren. Inget av de ovan nämnda betänkandena förefaller leda till proposition enligt den förteckning som civildepartementet överlämnat till riksdagen. Det tycks inte heller föreligga några klara besked om att förslagen ej skall föranleda några åtgärder. Vi finner denna inaktivitet och handlingsförlamning anmärkningsvärd. Civilministern har utåt försökt att framstå som aktiv och initiativkraftig. Denna granskning vi här gjort visar emellertid att de retoriska utspelen i mycket ringa grad följs av aktiv handling. Det räcker inte med vackert tal för att verkligheten skall förändras, utan det krävs arbete och förslag till åtgärder.

I detta sammanhang noterar vi också att regeringens hantering av utredningsväsendet har förorsakat onödiga dröjsmål när det gäller att bereda

angelägna reformförslag. Vi har ovan beskrivit hanteringen av stat-kommun-gruppen. Sak samma gäller kommunaldemokratiska kommittén (KDK). Denna kommitté hade ett omfattande utredningsuppdrag som täckte hela det kommunaldemokratiska fältet. Den tillträdande socialdemo-kratiska regeringen valde dock att avveckla det angelägna arbete som påbörjats. Man nöjde sig således inte med att förändra utredningens sammansättning eller ge tilläggsdirektiv för att intentionerna i regeringspro-grammet skulle kunna fullföljas. I stället avvecklades hela KDK. Utredningsarbetet har senare återupptagits i form av en demokratiberedning med likartade uppgifter. Detta har dock skett först efter närmare ett års dröjsmål. År 1983 är således ett förlorat år också när det gäller det kommunaldemokratiska reformarbetet. Den inaktivitet som regeringen visar, tyder dess värre på att även 1984 riskerar att bli ett förlorat år.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs*

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts rörande delning av kommuner,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om lagstiftning som möjliggör inrättande av direkt valda lokala organ,
3. att riksdagen hos regeringen begär förslag som underlättar ytterligare decentralisering av beslutanderätt inom landstingskom-munerna,
4. att riksdagen som sin mening uttalar vad i motionen anges rörande grunderna för den kommunala arvodessättningen till förtroende-valda,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts rörande länsdemokrati och bibehållande av landstingen.

Stockholm den 23 januari 1984

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

KARIN SÖDER (c)

RUNE GUSTAVSSON (c)

TAGE SUNDKVIST (c)

BRITTA HAMMARBACKEN (c)

ARNE FRANSSON (c)

CLAES ELMSTEDT (c)

GUNNAR BJÖRK (c)

i Gävle

OLOF JOHANSSON (c)

GUNILLA ANDRÉ (c)

ANDERS DAHLGREN (c)

NILS G. ÅSLING (c)

BERTIL JONASSON (c)

KARL BOO (c)

KJELL A. MATTSSON (c)

* Se även motion 1983/84:1354.