

Motion till riksdagen

1987/88:K2

av Carl Bildt m. fl. (m)

med anledning av proposition 1986/87:91 om
aktivt folkstyre i kommuner och landsting

Öka den enskildes valfrihet

Propositionen innehåller bl. a. förslag som syftar till att utveckla det s. k. brukarinflytandet. Vidare öppnas genom förslaget större möjligheter för kommunerna att efter eget skön organisera sin centrala och lokala nämndverksamhet.

Det behöver inte vara omöjligt att komma fram till någon form av brukarinflytande och en ordning med lokala nämnder i kommuner och landsting. Beslut om sådana förändringar måste emellertid föregås av mera djuplodande analyser än de som finns i propositionen.

Vi menar att det inte är någon angelägen uppgift att inrätta ytterligare en politisk beslutsnivå. I nuläget styrs och regleras människorna i alltför stor utsträckning av politiska beslut. Vilken nivå dessa beslut fattas på har ingen nämnvärd betydelse för den enskilde. Det avgörande är att det är någon annan – en politiker eller en myndighet – som bestämmer över honom. Vad som krävs är att frågor av betydelse för medborgarna återförs till dem själva att skötas av och beslutas av den enskilde ensam eller i förening med andra.

Människor måste ges reell valfrihet när det gäller skilda former av service. Det nuvarande, av socialdemokraterna envist försvarade, politiska förmyndandet måste upphöra. Den offentliga tjänsteproduktionen sker i huvudsak i en monopol-situation. Detta leder till att konsumenternas – medborgarnas – ställning gentemot de offentliga producentintressena är utomordentligt svag.

Folkrörelseutredningens nyligen framlagda förslag skulle – om det genomfördes – medföra att de enskildas ställning ytterligare försvagas. Enligt förslaget skall privata alternativ till bl. a. den kommunala barnomsorgen i praktiken stoppas. Detta innebär ännu en inskränkning av medborgarnas valfrihet. I stället för att själv kunna välja formen av service hänvisas den enskilde till att försöka påverka politiska organ eller skiftande s. k. brukarsammanslutningar.

Det finns klara fördelar med att tillåta privata alternativ inom den nu monopoliserade offentliga tjänstesektorn. Om privata skolor, daghem, servicehus och sjukhem tilläts skulle konkurrensen öka. Detta skulle skapa insyn och valmöjlighet för medborgarna och därmed bättre service. Genom konkurrensen skulle medborgarnas val också få effekt på servicens utformning och nivå. Krav på kvalitet och effektivitet skulle lättare vinna gensvar. Detta skulle leda till lägre kostnader och ökad valfrihet och därtill lägre skatter.

Ett brytande av monopolen skulle även skapa valfrihet för dem som nu endast har en tänkbar arbetsgivare om de vill fortsätta att verka inom sitt yrke, t. ex. vårdpersonal och förskollärare. Tilläts privat konkurrens skulle dessutom ett stort antal nya arbetstillfällen uppstå inom tjänstesektorn.

Bristfälligt underlag

Demokratiberedningen presenterade 1985 betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag. Betänkandet har remissbehandlats och för närvarande bereds förslagen av en särskild arbetsgrupp i regeringskansliet. Arbetsgruppen skall redovisa resultatet av sitt arbete under år 1988. En ny kommunallag kan självfallet få stor betydelse för såväl inriktningen av kommunernas verksamhet som hur denna skall organiseras. Mot den bakgrunden är det otillfredsställande att regeringen redan nu lägger fram lagförslag som öppnar möjlighet till en avgörande organisationsförändring i kommunerna. Värdet av sådana förändringar borde givetvis bedömas mot bakgrund av hur de förhåller sig till den aviserade nya kommunallagen.

Enligt lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation har nio kommuner möjlighet att t. o. m. år 1988 bedriva försöksverksamhet med en annan nämndorganisation än den som föreskrivs i lag eller annan författning. I sitt betänkande Aktivt folkstyre i kommuner och landsting konstaterade demokratiberedningen att studierna av kommundelsnämnderna i vissa av kommunerna endast omfattar ett uppbyggnadsskede under en kort period. Ett flertal remissinstanser har understrukt samma förhållande. Kamrarrätten i Göteborg ställer sig tveksam till om det redan nu finns tillräckliga erfarenheter för att ta mera radikala steg. Kamrarrätten finner att konsekvenserna är svåra att överblicka. Socialstyrelsen konstaterar att beredningen inte tillräckligt belyst konsekvenserna av en fri nämndorganisation och anser att i avvaktan på ett säkrare resultat erhålls från bl. a. utvärderingen av frikommunförsöken någon ny lagstiftning inte bör ske. Kommunförbundet fastslår att den hittillsvarande försöksverksamheten med kommundelsnämnder måste fortsätta innan några mer långtgående slutsatser kan dras.

Nastan halva försöksperioden med frikommuner återstår ännu. Det ligger i sakens natur att grundliga utvärderingar inte kan äga rum innan hela försöksperioden avverkats. Utvärderingar av decentraliseringsarbetet har visserligen gjorts eller pågår. Dessa kan dock icke tilläggas den betydelsen att radikala lagförslag kan grundas på dem. Det är mot denna bakgrund obegripligt att departementschefen gör gällande att hittills vunna erfarenheter av förändringsarbetet i kommunerna motiverar ytterligare lagstiftningsåtgärder. Propositionens påståenden om att decentraliseringen har skapat förutsättningar för en effektivare och kvalitativt bättre service saknar stöd. En seriös analys av konsekvenserna av förslagen existerar inte.

Nuvarande system för kommunernas nämndorganisation har funnits lång tid och fungerat tillfredsställande. Det är uppenbart att starka skäl måste finnas för att bryta upp rådande ordning. En så radikal förändring som propositionen öppnar vägen för måste studeras noggrant innan den genomförs.

Det är vidare anmärkningsvärt att lagförslaget inte har granskats av lagrådet. Det hade varit av intresse att höra lagrådet bl. a. vad gäller hur lagförslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav och även om vilka problem som kan uppstå då den nya ordningen skall börja tillämpas.

Oklart brukarinflytande

Enligt propositionen skall de kommunala nämnderna i fortsättningen verka för att samråd sker med brukarna. Det skall också bli möjligt för nämnder att i samband med delegering till en anställd förena detta med villkor om krav på samråd med brukarna samt krav på enighet med företrädare för brukarna. Såsom brukare betecknas i lagförslaget de som utnyttjar en styrelses eller en nämnds tjänster och – då fråga är om delegation – ”företrädare för den som utnyttjar styrelsens eller nämndens tjänster”. I motiven anges att man inte har ansett det möjligt att göra ytterligare preciseringar med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder mellan olika kommunala verksamhetsgrenar. Det anges att en allmän utgångspunkt är att det gäller sådana personer som normalt nyttjar tjänsterna kontinuerligt och under en relativt lång period. Men ytterst skall det vara en uppgift för den styrelse eller nämnd som vill utnyttja möjligheten att uppställa villkor om brukarmedverkan att på sitt område ta ställning till hur brukarkretsen skall avgränsas.

Flera remissinstanser har efterlyst klarare gränser mellan brukarinflytandet och den politiska demokratin. Kammarrätten i Sundsvall menar att demokratiberedningens förslag inte är tillräckligt underbyggda och att det krävs analys och övervägande av frågor av grundläggande och principiell betydelse för den kommunala verksamheten. Vi delar dessa kritiska synpunkter och menar att propositionen inte har förmått att klargöra konsekvenserna av ett ökat s. k. brukarinflytande.

Lagförslaget ger anledning till ett flertal invändningar av såväl principiell som praktisk natur. För det första ger systemet med brukarinflytande i praktiken vissa kommunmedlemmar större möjlighet att påverka kommunens styrning än andra. I vissa fall – i samband med delegering – erhåller vissa medborgare vetorätt i olika sammanhang. Vi menar att detta är betänkligt från demokratisk synpunkt.

För det andra är det uppenbart att den s. k. brukarkretsen inte sällan kommer att ha en från folkflertalet avvikande uppfattning i vissa frågor. Det ligger i sakens natur att så lätt kan bli fallet då fråga är om exempelvis medelstildelning och serviceniva inom just det område där den aktuella brukarkretsen finns. Resultatet av brukarmedverkan kan således bli såväl högre kostnader för kommunen som sned fördelning vad gäller serviceutbudet i kommunen.

Slutligen är det anmärkningsvärt att ett lagförslag om brukarinflytande läggs fram utan att begreppet brukare ges en klar och precis definition. De luftiga beskrivningar propositionen innehåller kommer – om förslagen genomförs – att leda till avsevärda tillämpningsproblem i praktiken. Hur skall man veta vem som kan anses som brukare? Hur skall det avgöras vem eller vilka som skall anses som företrädare för brukarna? Om oenighet föreligger

mellan brukarna, vilken fraktion skall vederbörande nämnd eller styrelse konsultera? Är det lämpligt att vid splittring i brukargruppen kommunen genom en nämnd eller en styrelse avgör vem som är den rätte företrädaren för den samlade brukarkretsen?

Det förmedlar inte ett intryck av seriös lagstiftningsverksamhet när departementschefen förklarar att frågor av denna natur får avgöras av vederbörande styrelse eller nämnd. Resultatet måste bli att det kommer att existera ett otal skiftande modeller för brukarinflytande såväl inom en kommun som mellan de olika kommunerna. Detta skulle skapa förvirring och osäkerhet hos allmänheten.

Lokala nämnder kan leda till minskad rättssäkerhet

I propositionen föreslås att kommunerna skall ges ökade möjligheter att bestämma sin nämndorganisation. Genom en ny lokalnämndslag avskaffas ett flertal av de nuvarande hindren för att organisera det lokala nämndarbetet. Samtidigt får kommunerna själva avgöra den centrala nämndorganisationen. Dessa förslag härrör från demokratiberedningen.

Vid remissbehandlingen av betänkandet anförde ett flertal instanser skarp kritik. Kritiken tar i första hand fasta på att någon utvärdering av frikommunförsöken ännu inte ägt rum och att konsekvenserna därför är svåra att överblicka. Många remissinstanser har efterlyst en redovisning av fördelarna med nuvarande centrala organisation och betonat att sådana fördelar är likhet och likställighet i service, professionellt kunnande hos såväl förtroendevalda som anställda samt mindre sårbarhet. TCO har betonat att även negativa effekter av decentraliseringen borde ha berörts och att fördelarna med decentralisering måste vägas mot kraven på kompetens.

Vi menar att kritiken är väl motiverad. Propositionen har inte kunnat ändra detta intryck. Om lokala nämnder upprättas bör rimligen de centrala nämndernas administration och uppgifter minska. En oundviklig följd av att en central nämnds eller styrelses förvaltning slås sönder för att splittras på ett flertal lokala nämnder är att heltäckande kompetens inte kommer att finnas i alla dessa nämnder. Detta kommer att resultera i bristfällig handläggning av vissa ärenden. Ett alternativ är självfallet att ytterligare personal anställs av nämnderna för att skapa erforderlig kompetens. Detta kommer då att leda till kraftiga kostnadsökningar. Ett annat alternativ, som också antyds i propositionen, är ett samrådsförfarande mellan en lokal nämnd och kvarvarande central organisation. Givetvis kommer detta att bli en tidsödande och ineffektiv process.

I propositionen föreslås vidare att även obligatoriska specialreglerade nämnder skall få avskaffas i kommunerna. Förslaget innebär att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen blir fakultativa specialreglerade nämnder. Kammarrätterna i Stockholm, Sundsvall och Jönköping fastslog i sina remissvar att det krävs bättre underlag innan ställning kan tas till detta förslag.

Kammarrätten i Stockholm underströk att centrala nämnder krävs i ett flertal olika frågor, såsom tillståndsgivning, förelägganden och tillsyn som

ställer krav på rättssäkerhet och likformighet i bedömningen. Flera kamrarrätter betonade också att författningar som reglerar statliga tjänster är komplicerade och svårtolkade och att rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkter talar för att sådana ärenden förbehålls en central nämnd.

Denna i vårt tycke befogade kritik från remissinstanserna har inte givits en seriös behandling i propositionen. Det är väl känt att kommunala beslut inte sällan är felaktiga eller kränker enskildas rättigheter. Vid ett flertal tillfällen har kommuner t. o. m. trotsat domstolsutslag och vägrat ändra olagliga beslut. Propositionens förslag kommer att öka risken för felaktig lagtillämpning i kommunala organ. Ytterst drabbar en sådan utveckling kommunmedborgarna genom minskad rättssäkerhet.

Ovan anförda kritik har särskild tyngd vad gäller de specialreglerade nämnderna. Dessa har för närvarande att handlägga en mängd frågor av stor betydelse för den enskilde. Om de specialistkunskaper som nu finns – och som måste finnas – i de centrala nämndernas förvaltningar fördelas mellan lokala nämnder är det en given följd att de lokala nämnderna endast fläckvis kommer att kunna behålla samma kompetens som de centrala nämnderna nu har samlat hos sig. Dessa allvarliga frågor behandlas praktiskt taget inte alls i propositionen. Remissorganens kritik synes dock ha föranlett några kortfattade kommentarer med i sak överraskande innehåll. Departementschefen uttalar nämligen: "Jag förutsätter således att det även i kommuner med decentraliserad nämndverksamhet *i regel* finns behov av förtroendemannaorgan på central nivå vid sidan av kommunstyrelsen. Jag utgår från att detta särskilt bör gälla sakområden där likartad bedömning och tillämpning över hela kommunen är nödvändig till följd av de nationella mål som uppställts för verksamheten såsom är fallet inom t. ex. socialtjänstens, utbildningens, miljö- och hälsoskyddets samt byggnadslagstiftningens områden" (vår kursivering).

Samtidigt som departementschefen föreslår att de specialreglerade nämnderna skall kunna avskaffas förutsätter han alltså att då så sker skall nämnder med motsvarande uppgifter trots allt finnas kvar!

Avslutning

Det är möjligt att lokala nämnder i kommunerna skulle kunna medföra vissa fördelar. Såsom vi visat ovan finns dock en mängd problem förknippade med en sådan förändring. Dessa problem måste studeras noggrant innan lagstiftning sker.

Enligt propositionen är avsikten med förslagen att "fördjupa demokratin". Enligt vår mening finns det bättre sätt att ge de enskilda medborgarna ökat inflytande. Vad vi behöver är inte fler politiska organ och mer politik utan tvärtom mindre av båda slagen. I alltför många frågor styr politiker över enskilda människor. På alltför många områden finns det servicemonopol i kommuner och landsting. Det är inte den enskilde som självständigt kan besluta om exempelvis bantillsyn, vard eller skolform. Detta beslutas av politiskt valda församlingar och – i det enskilda fallet – av byrakerier.

De offentliga monopolerna måste brytas. Den enskilde måste ges reell val-

frihet då han eller hon söker viss service.

Mot. 1987/88

K2

På grund av det ovan anförda ställer vi oss avvisande till regeringens proposition om aktivt folkstyre. Om den genomdrivs kommer fungerande nämnd- och styrelseorganisationer att kunna upplösas och kompetensen drabbas i de kommunala förvaltningarna. Detta kommer för den enskilde att medföra minskad rättssäkerhet, ökad byråkrati och med stor sannolikhet även högre skatter.

Vad gäller de övriga förslag propositionen innehåller bör de behandlas i samband med att riksdagen vid senare tillfälle behandlar frågan om ny kommunallag.

Hemställen

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs
att riksdagen avslår propositionen i dess helhet.

Stockholm den 7 oktober 1987

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Nils Carlshamre (m)

Rolf Dahlberg (m)

Bo Lundgren (m)

L Arne Andersson (m)

i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Ingrid Sundberg (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Sonja Rembo (m)

Per-Olof Strindberg (m)