

# Motion till riksdagen

1987/88:K4

av Lars Werner m. fl. (vpk)

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

---

Regeringens proposition 1986/87:91 har rubricerats "Aktivt folkstyre i kommuner och landsting". Frågan är dock om propositionens förslag svarar mot denna ambitiösa rubrik. Avgörande problemställningar på det kommunala området behandlas inte, vilket begränsar förutsättningarna att komma till rätta med de problem som propositionen tar upp.

Det finns i dag många pågående utredningar och försöksverksamheter som arbetar med frågorna, men det saknas en strategi för den kommunala sektorns roll i samhällsutvecklingen, bl. a. i fråga om rollfördelningen mellan olika samhällsorgan. Denna brist på en klar målsättning leder till att olika åtgärder drar åt skilda håll. Den har också lett till en debatt om hur stor den kommunala expansionen bör få vara, utan att frågan om vilka behov kommuner och landsting skall tillgodose varit utgångspunkten.

Samma brist präglar proposition 1986/87:91, den stolta rubriceringen till trots. Vad skall stimulera till aktivt folkstyre och vilket syfte skall detta tjäna? Kan en delegering av beslutsfattandet bli meningsfull om uppgiften blir att verkställa centralt beslutade nedskärningar i stället för att utveckla en verksamhet som svarar mot behoven i kommundelen? Fördjupas verkligen demokratin genom avreglering och delegering?

Utan att analysera problemen om kommunernas roll och uppgifter och diskutera hur resurser skall skapas för verksamheten kan även vällovliga strävanden till förändringar misslyckas.

Den kommunala verksamheten är omfattande. Kommuner och landsting svarar för en stor del av samhällsservicen och de kollektiva omsorgerna. Under det senaste årtiondet har dock ständiga attacker riktats mot kommunerna. Expansionstakten måste minska, har varit budskapet från regeringshåll. Minskade resurser har försämrat den kommunala verksamheten, vilket drabbat de grupper som har störst behov av kommunal service. Därtill pågår från borgerligt håll kampanjer mot de kollektiva omsorgerna i syfte att främja en privatisering av verksamheten. Vad som mödosamt byggs upp av den samlade arbetarrörelsen kan komma att raseras om inte attackerna mot kommunerna stoppas.

Vpk hävdar att den offentliga sektorn är nödvändig och måste försvaras mot angreppen. Offentliga sektorn är väl fungerande, men kan och bör förbättras.

I proposition 1986/87:91 anges syftet med de föreslagna åtgärderna vara att fördjupa demokratin i kommunerna och landstinget. Propositionens förslag innebär en fortsättning och utvidgning av den försöksverksamhet som

pågår i ett antal frikommuner. Frikommunförsöket skall enligt riksdagens beslut pågå till och med 1988. Avsikten är att en utvärdering skall ge underlag för bedömning av den fortsatta verksamheten. I de fall försöken lett till positiva resultat skall författningsändringar utarbetas som gäller alla kommuner och landsting.

Det är mot denna bakgrund något anmärkningsvärt att regeringen, utan att avvakta den slutliga värderingen, föreslår lagändringar för alla kommuner och landsting. Det hade varit önskvärt att försöksverksamheten slutförts och erfarenheterna värderats. Nu har emellertid regeringen valt att framlägga vissa generellt verkande förslag. Vi förutsätter trots detta att en grundlig utvärdering av försöksverksamheten kommer till stånd och att erfarenheterna läggs till grund för fortsatta lagstiftningsåtgärder.

Ett särskilt problem med försöken till decentralisering har varit att lokala organ fått uppgiften att beskära verksamheten för att klara centralt beslutade besparingar i stället för att bygga ut och utveckla verksamheten. Försöksverksamheten har bedrivits samtidigt med åtstramningar inom den kommunala sektorn.

Mot denna bakgrund anfördes från vpk i anslutning till förslaget om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse (prop. 1983/84:152) att försöksverksamheten inte får ha som följd ytterligare begränsningar av den kommunala servicen (mot. 1983/84:2869). Konstitutionsutskottet uttalade viss förståelse för oron för att medborgarna i försökskommunerna skall komma i en sämre situation än invånarna i andra kommuner och underströk därför vad som anfördes i propositionen att försöksverksamheten inte får leda till att grundläggande krav i samhällsverksamheten åsidosätts (KU 1983/84:32). Utvecklingen i detta avseende bör enligt vår mening noga studeras. När verksamheten nu vidgas får frågeställningen om servicens omfattning en mera generell betydelse.

Förändringarna på det kommunala området måste också ses i belysning av de privatiseringssträvanden som pågår. De åtgärder som vidtas får inte främja utan måste motverka privatiseringen. En privatisering av verksamheter som kommuner och landsting svarar för rymmer en rad allvarliga problem. Principen om offentliga nyttigheter genombryts. De medborgerliga fri- och rättigheterna försvagas. Den demokratiska kontrollen upphör eller inskränks. Likformighet och social kostnadsfördelning blir inte längre självklara osv. Detta vänder sig vpk emot. Vpk kommer även i framtiden att arbeta för att de kollektiva omsorgerna och nyttigheterna styrs och förvaltas av samhälleliga organ.

I propositionen behandlas frågorna om representativ demokrati och brukarinflytande. Föredragande statsråd anför att medborgarna har rätt att kräva att den kommunala servicen är av hög kvalitet och bedrivs så effektivt som möjligt. Detta är riktigt, men hur skall det gå till när resurserna för verksamheten minskar? Vpk anser att vägen till en bättre offentlig sektor är framför allt ökade och inte minskade resurser. Vi instämmer i den grundläggande syn som kommer till uttryck i fråga om fördelningen mellan den politiska representativa demokratin och inflytande för brukarna av kommunala tjänster. Vi anser det synnerligen viktigt att medborgarna kan delta i

arbetet med att förbättra och utveckla den kommunala servicen. De som utnyttjar tjänsterna – brukarna – har värdefulla erfarenheter som bör tas till vara för att förbättra verksamheten. Propositionens exemplifiering av begrepp som förekommer vid beskrivningen av brukarmedverkan visar på de komplicerade sammanhangen. Det kan exempelvis vara svårare att finna formerna för brukarmedverkan inom hemtjänsten än vid ett daghem, men dessa praktiska problem torde lösas bäst genom de erfarenheter som kan vinnas i den konkreta verksamheten. Propositionens förslag är emellertid otillräckliga.

Kommunernas roll är oerhört väsentlig. Det är på det kommunala planet som de allra flesta medborgare möter den offentliga sektorn. Statsrådet anför i propositionen att de kommunala tjänsternas innehåll blir allt viktigare för medborgarna och att brukarnas inflytande främjar en god kvalitet på tjänsterna. Vpk anser att de kommunala tjänsternas innehåll alltid har varit lika viktigt för dem som behövt dem!

Men först nu när vi haft en fungerande offentlig verksamhet under en lång period kan vi skönja resultatet av den. Det är bl. a.

– Ju fler människor som får möjlighet till att bruka offentliga tjänster – desto fler har naturligtvis synpunkter på den.

– En grundläggande förutsättning för att framföra sina synpunkter är att man kan läsa och skriva, att samhället är demokratiskt, att man känner till sina rättigheter och att man vet hur man skall påverka beslut. Utan den allmänna skolan (offentlig sektor) och den därmed mycket stora kunskapsökningen i samhället hade medborgarna inte kunnat uttrycka hur viktig den kommunala verksamheten är. Inte heller kan man kritisera eller berömma.

Nu står vi inför den historiska punkt där vi skall gå vidare. Nu gäller det inte bara att bygga ut, utan också att förbättra och utveckla. Naturligtvis måste medborgarna delta i detta arbete. ●och demokratin kan inte fördjupas om inte de som direkt berörs av verksamheten får delta. För detta kan man använda olika namn och beteckningar.

Vpk instämmer helt och hållet i den mycket grundläggande synen på fördelningen mellan den politiska representativa demokratin och inflytande för brukarna av kommunala tjänster som anförs i propositionen. Det är via politiska beslut som verksamhetens mål, inriktning och ekonomi skall fastställas. I de olika organ som fattar dessa beslut skall endast representanterna för de olika partierna ingå. Grundläggande för den beslutsfattande verksamheten är allmänintresset.

Brukarnas särintressen skall tillgodoses lokalt direkt i verksamheterna. Propositionens tre olika definitioner i förhållanden till offentliga sektorn instämmer vi i; klient/part, kund och brukare. Den indelningen åskådliggör också offentliga sektorns olika roller; den repressiva klasstaten och den tjänande sektorn/tjänstesektorn. Både propositionen och denna motion behandlar enbart tjänstesektorn.

Det är just när man är nära och personligen berörd av en tjänst som kravet på inflytande och bestämmande måste diskuteras. Huruvida bruket av tjänsten är av engångskaraktär eller dagligen återkommande är egentligen ointressant. Själva det faktumet att en person har behov av en tjänst avgör

definitionen brukare. Det är naturligtvis enklare att bygga upp en fungerande samverkan om "bruket" kvarstår under många år men även mer tillfälligt "bruksbehov" kan organiseras annorlunda än i dag. För det handlar om organisation och attityder till stor del.

Om rådande grundsyn på den offentliga verksamheten är att:

- daghem är till för barn
- sjukhus är till för patienter
- skolor är till för elever
- hemtjänsten är till för dem som behöver hjälp i sitt hem etc., så skulle

många problem inte finnas, för ett sjukhus som organiseras efter patienternas behov, ett daghem som organiseras efter barnens behov m. m. är också bra för de anställda och brukarnas anhöriga.

Om brukarna skall delta i den kommunala verksamheten skall gällande arbetsrättsliga regler beaktas. Det har på en del håll förekommit att man under sken av ökad demokratisering och delegering har velat ersätta ordinarie arbetskraft med ideellt arbetande brukare. Ett sådant förfarande vänder sig vpk mycket bestämt emot. Brukarna är välkomna i den kommunala verksamheten men inte under besparingstäckmantlar. Om brukarna utför regelrätta arbetsuppgifter skall de ha ersättning för detta. Det kan ske genom lön eller genom ersättning från försäkringskassan.

Det principiellt viktiga här är för vpk att brukarnas inträde i den kommunala verksamheten inte får ske på ett sådant sätt att vissa grupper utestängs; t. ex. lågavlönade som inte har råd att ta ledigt från ordinarie arbete utan lön, handikappade med kommunikationssvårigheter m. m. Det får heller inte innebära smygbesparingar och ökad byråkratisering.

Vpk ser brukarmedverkan och brukarinflytande som en nödvändig förutsättning till att utveckla den offentliga sektorn. För den utvecklingen fordras kunskap och kunskapen finns framför allt hos dem som behöver tjänsterna - brukarna. Vpk menar också att genom att delta i kommunal verksamhet som brukare så får man nya kunskaper och färdigheter. Det innebar en träning och kunskapsinhämtning som i slutändan tjänar det solidariska samhället. Det samhälle där rätten till sjukvård, omsorg och utbildning inte heter pengar. För de brukare som har deltagit i verksamheten, byggt upp den, kämpat för den, njutit av den - säljer inte heller ut den!

Försöken att markera de anställdas betydelse för den kommunala verksamheten är vällovliga, men konkretiseringen av dessa tankar är otillräcklig. Det bör understrykas att de anställdas erfarenheter och kunskaper bättre än hittills bör tillvaratas för att förbättra verksamheten. Det får inte stanna vid vackra ord.

Decentralisering av nämndarbetet i kommunerna har intagit en framträdande plats i pågående försöksverksamhet. Det kan ses som positivt att verksamheten förläggs närmare medborgarna liksom att lokala organ är mindre sektoriserade än den traditionella nämndorganisationen. Det bör dock varnas för övertro på att åtgärderna löser grundläggande problem. Bristande resurser kvarstår som ett problem även om verksamheten decentraliseras. De lokala organens betydelse för att engagera människorna i kommundelen torde ha överskattats.

Föredragande statsråd tar upp frågan om direktvalda lokala organ men avvisar tanken. Problemet för en bedömning av frågan om direktvalda lokala organ förefaller oss vara kompetensfördelningen mellan lokala och centrala organ, bl. a. i fråga om lokala organ och kommunfullmäktige. Det är angeläget att väljarna vet vilka befogenheter olika organ har. I motion 1986/87:K617 har från vpk förordats att på grundval av en utvärdering av försöksverksamheten med lokala organ bör prövas att på försök genomföra direkta val till lokala organ i någon eller några kommuner i 1988 års val. Detta torde vara en möjlighet att vinna erfarenheter, bl. a. i fråga om väljarnas engagemang.

Föredragande statsråd anför bl. a. (s. 33):

Avsikten med de lokala nämnderna är att de skall få ansvara för så många betydelsefulla uppgifter som möjligt. De lokala nämnderna måste få ett reellt politiskt inflytande. En förutsättning härför är enligt min mening att de lokala nämndernas politiska struktur harmoniserar med den som råder i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Detta reser ett par frågeställningar av stor betydelse.

För det första gäller det om beslutanderätt kan överföras från ett valt organ (fullmäktige) till ett annat organ (kommundelsnämnd) utan att demokratin minskar.

För det andra kommer inte de lokala nämnderna att återspegla kommunfullmäktiges politiska sammansättning utan särskilda åtgärder. Om inte nämnderna får ett tillräckligt stort antal ledamöter kommer mindre partier att ställas utanför. Med hänsyn till att dessa nämnder "skall få så många betydelsefulla uppgifter som möjligt" och "få ett reellt politiskt inflytande" blir verkningarna ännu allvarligare än inom nuvarande nämndsystem av att inte alla partier blir delaktiga i arbetet.

I motion 1986/87:K602 har vpk föreslagit en ändring i kommunallagen i syfte att garantera samtliga partiernas insyn i kommunala nämnder och styrelser. Propositionens uttalande om de lokala nämndernas uppgifter gör det ytterligare angeläget med en lagändring härvidlag. Det kan i sammanhanget erinras om att konstitutionsutskottet och riksdagen vid tidigare behandling av denna fråga dels betonat att principiella kommunaldemokratiska skäl talar för vikten av att även små partier representerade i fullmäktige har möjlighet att få insyn i de kommunala organens arbete, dels att man utgår ifrån att frågan kommer att prövas i det pågående kommunallagsarbetet. Vi finner det angeläget att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i kommunallagen i syfte att garantera samtliga partiernas insyn i kommunala nämnder och styrelser.

Ett särskilt problem gäller om centrala nämnder avskaffas. Vissa uppgifter som åvilar exempelvis en skolstyrelse kan inte utan vidare överföras till lokala nämnder då de berör flera lokala nämnders geografiska områden.

Risken att införa lokala nämnder samtidigt som centrala nämnder bibehålls skapar en ökad byråkrati är den ena sidan av problemet. Den andra sidan är risken för att avsaknaden av centrala nämnder leder till oklarheter och ökad koncentration till kommunstyrelsen. Därigenom motverkas propositionens syfte.

Som särskilt tveksamt framstår ökade rättigheter för kommunerna att ordna ansvars- och administrativa funktioner efter eget godtycke. Resultatet av detta kan lätt bli en upplösning av rättspraxis, olikheter i strukturer mellan kommuner och ökade svarigheter för medborgarna att hitta rätt i ansvarssystemen. En speciell risk finns om man avskaffar eller luckrar upp systemet med facknämnder. Följden kan bli att uppgifterna samlas hos kommunstyrelse – eller i förekommande fall kommunalnämnder, vilka har så många olika uppgifter, att fackmässighet och insikt hos de förtroendevalda inte kan upprätthållas. Detta kan då resultera i ökad makt hos administrationen.

Vpk avstyrker därför förslaget om likställighet mellan speciallagregerade och fakultativa nämnder. De delegeringsmöjligheter som redan finns i gällande kommunallag kan anses tillräckliga.

I propositionen behandlas de förtroendevaldas och partiernas roll. De allmänna uttalanden som görs om att förstärka de förtroendevaldas roll behöver inte föranleda invändningar.

Partiernas roll understryks i propositionen. Vi kan dock inte godta den redovisade inställningen till det kommunala partistödets utformning. Föredragande statsråd anför att lagen om kommunalt partistöd inte bör ändras nu. Den i propositionen redovisade inställning som konstitutionsutskottet och riksdagen intagit bör ses som en beställning. I konstitutionsutskottets betänkande 1985/86:15 förordar utskottet partiledaröverläggningar rörande partistödsfrågorna och anför att dessa enligt utskottets mening nu bör komma till stånd. Det är därför förvånande att frågan förbigås i en proposition hösten 1987. Riksdagen bör därför som sin mening ge regeringen till känna att partiledaröverläggningar rörande partistödet snarast bör komma till stånd.

Ytterligare en fråga som behandlas i propositionen bör uppmärksammas, nämligen valsystelet i kommunfullmäktigevalen i kommuner som är indelade i valkretsar. Avsaknaden av utjämningsmandat leder till att det i många kommuner uppstår stora olikheter partierna emellan vid fördelningen av mandat. Detta innebär att rösterna inte får lika värde och är alltså ett demokratiproblem. Enligt vår mening bör ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat och utan särskild spärr införas i valkretsindelade kommuner. I konsekvens härmed bör den nuvarande treprocentsspärren vid val till landsting slopas.

Riksdagen bör hos regeringen begära förslag till ändring i vallagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda föreslås

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs rörande utvärdering av pågående försöksverksamhet som grund för fortsatta lagstiftningsåtgärder,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs rörande privatisering av den grundläggande samhälls-

servicen,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i kommunallagen i syfte att garantera samtliga partiers insyn i kommunala nämnder och styrelser,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts rörande överläggningar om partistödets utformning,

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i vallagen vid val till kommunfullmäktige och landsting i enlighet med vad i motionen anförts,

6. att riksdagen avslår propositionens förslag under punkt 3.7 att socialnämnder, miljö- och hälsoskyddsnämnder, byggnadsnämnder och skolstyrelser skall bli fakultativa (frivilliga) nämnder.

Stockholm den 7 oktober 1987

*Lars Werner (vpk)*

*Bertil Måbrink (vpk)*

*Jörn Svensson (vpk)*

*Nils Berndtson (vpk)*

*Inga Lantz (vpk)*