



Mot.
1989/90
K625-632

Motion till riksdagen

1989/90:K625

av Birgit Friggebo m.fl. (fp)
Ökad kommunal demokrati

En livskraftig lokal självstyrelse är en av grundpelarna i den svenska demokratin. Principen bör vara att beslutens räckvidd avgör på vilken nivå de skall fattas. Den sammanslagning av små kommuner till större enheter som skedde under 60- och 70-talen har inneburit att antalet kommunala förtroendevalda starkt minskat, vilket i sin tur lett till att avståndet mellan medborgarna och den kommunala ledningen ökat. Möjligheterna att påverka de beslut som fattas i och starkt berör närsamhället upplevs därigenom som mer begränsade än tidigare. Denna utveckling har varit till nackdel för demokratin och intresset för att påverka samhällsutvecklingen minskar. Tendensen till ett minskat valdeltagande, kan just bero på att människor känner sig fjärrmade från besluten och beslutsfattarna.

Att öka den enskilda människans engagemang i samhällsbygget är en viktig uppgift för framtidens politiker. Att på olika sätt utveckla när demokratin är ett steg på vägen.

När demokrati

Det är nödvändigt att åstadkomma förändringar, som innebär att medborgarna ges större möjlighet att påverka och delta i det kommunala utvecklingsarbetet och därmed påverka sin egen närmiljö. Vi anser att det är de enskilda kommuninvånarnas berättigade önskemål om inflytande som bör vara styrande för den kommunala organisationen. Det kan också ge den mest rationella organisationen för beslutsfattandet. Genom när demokratin skall det bli lättare för människor att direkt påverka den kommunala verksamheten. Genom när demokratin skall också avståndet mellan beslutsfattarna och dem som berörs av besluten minska. Det borde också bli lättare att rekrytera och behålla bra politiska förtroendevalda.

Det är lätt att visa att politiska beslut ofta minskat förutsättningarna för gemenskap mellan människor. Den politiska uppgiften blir därför nu att i stället öka människors möjligheter att påverka sin egen situation, att ge medborgarna mer makt och ansvar. När människor får mer att säga till om, känner de också större delaktighet i de beslut som fattas. Det är bl.a. denna inställning som ligger till grund för våra förslag om när demokratin.

Den kommunala verksamheten har ökat i stor omfattning de senaste årtiondena. Vi anser att den offentliga sektorn måste reformeras både vad gäller de inre arbetsformerna och möjligheterna till enskilda alternativ.

Kommuninvånarna måste ges större frihet att välja den service som passar dem bäst utifrån personliga önskemål. Därför måste parallellt med förnyelsen av den offentliga sektorn de offentliga monopolen brytas och ersättas av mångfald och konkurrens. Det bidrar till att minska den överlastade offentliga sektorn, vilket i sin tur underlättar överblicken och beslutsfattandet i de offentliga organen. Mer om detta återfinns i folkpartiets motion om den offentliga sektorns förnyelse.

Kommundelar och kommunindelning

De omfattande kommunsammanslagningarna genomfördes i syfte att skapa ekonomiskt härkraftiga kommuner. I många fall har det varit till gagn för utvecklingen, med det finns också exempel på motsatsen. De borgerliga regeringarna medverkade till delning av kommuner för att tillmötesgå dess invånares önskemål.

I motsats till de statligt beslutade kommunsammanslagningarna måste steg i motsatt riktning tas på lokalt initiativ. Där invånarna själva önskar dela kommunen anser vi det självklart att detta inte skall möta några hinder från statsmakternas sida. Regeringen bör tillåta delning av kommuner i sådana fall.

Allt fler kommuner gör försök med en decentraliserad nämndorganisation. Man bryter ner de stora förvaltningarna och skapar kommunalnämnder som beslutar i de frågor som rör kommundelen. Redan i början av 70-talet lade folkpartiet fram förslag för att möjliggöra sådana reformer. Erfarenheterna från frikommunsförsöken är så många och så positiva att rätten till en fri nämndorganisation redan nu bör slås fast genom en ändring i kommunallagen.

Direktvalda kommundelsfullmäktige

Folkpartiet har länge framfört förslag om direktvalda kommundelsfullmäktige. Genom direktval kan befolkningen i det berörda området verkligen känna att de representeras av dem som fattar besluten i kommundelsfullmäktige. De förtroendevaldas ansvar inför sina väljare ökar om uppdragsgivarna är väljarna istället för partivännerna i kommunfullmäktige.

Vi anser därför att en lag som möjliggör direktvalda lokala organ, kommundelsfullmäktige, bör införas.

Skälet mot direktvalda kommundelsfullmäktige sägs vara, att den politiska majoriteten i ett lokalt organ kan skilja sig från majoriteten i hela kommunen. Vi anser tvärtom detta vara ett argument för eftersom det utvecklar demokratin om den lokala opinionen får genomslag. Genom indirekta val blir det samma partifördelning i alla kommundelar, oavsett valresultatet i de enskilda valkretsarna. Man får inte samma goda spegling av den aktuella väljaropinionen i olika kommundelar. Tvärtom, representationen kan bli direkt missvisande.

Att ha olika majoriteter på skilda nivåer är inte något främmande för svensk politik. Tvärtom är detta det vanliga. Möjligheten att få olika majori-

teter i kommunfullmäktige och kommundelarna är alltså inte något bärande argument emot direktvalda kommunfullmäktige. Det krävs dock en lagändring för att göra direktval möjligt.

Mot. 1989/90
K625

Snabbare valgenomslag

Kommunallagsgruppen skriver i sitt slutbetänkande **Ny lag om kommuner och landsting** (Ds 1988:52) att det finns klara fördelar från demokratisk synpunkt med ett snabbare valgenomslag för kommunens styrelse. När det gäller hur snabbt tillträdet bör ske finns förslag från Stockholmsutredningen (SOU 1981:53). I Stockholm väljs kommunstyrelsen vid första sammanträdet med nya fullmäktige efter valet. Det innebär att den nya kommunstyrelsen kan vara med i budgetberedningens slutskede. Även för beredning av andra ärenden, t.ex. organisationsfrågor, är det värdefullt med ett snabbare valgenomslag för styrelsen. Erfarenheterna av detta system är positiva och folkpartiet föreslår därför i enlighet med kommunallagsgruppens förslag att kommunerna ges möjlighet att själva välja om de vill tillämpa ett sådant system. Möjligheter bör också ges till omedelbart valgenomslag i samtliga nämnder och styrelser för de kommuner som anser sig ha tid och möjlighet att genomföra detta. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder

Den kommunala valdebatten har alltför svårt att göra sig gällande i valrörelserna på grund av rikspolitikkens massiva utbud. De kommunala valen måste därför få sin egen valrörelse. För att åstadkomma detta bör skilda valdagar för riksdagsval och kommunval genomföras. På så vis ökar utrymmet för den lokala debatten om de frågor som mycket nära och påtagligt berör kommuninvånarnas levnadsvillkor och närmiljö. För att få en bättre kontinuitet och för att möjliggöra ett system med skilda valdagar bör mandatperioderna bli fyraåriga. Vad gäller yrkanden hänvisar vi till folkpartiets motion om folkstyret.

Personval

Folkstyrekommittén och tidigare författningsutredningar har resonerat om och lagt fram förslag till system för ökat personval. De har inneburit att väljarna skall rösta på parti men kunna prioritera mellan olika kandidater i partiet. I praktiken är det sannolikt att förslagen skulle ha lett till att partiernas egna prioriteringar slår igenom och att valen även i fortsättningen blir parti- och inte personval.

För personval anförs främst att kontakterna mellan väljare och valda skulle bli fastare. Medborgarna skulle i högre grad få "en egen" förtroende- man att vända sig till.

Det svenska valsyste- met ger väljarna små möjligheter att välja kandidat inom partierna. Särskilt i stora valkretsar och inom de stora partierna är detta påtagligt. Väljarna får lätt en känsla att valet av personer är avgjort på förhand och att "partiapparaten" sitter inne med den verkliga makten. Det

leder också till att de förtroendevalda uppfattar sina partimedlemmar och inte sina väljare som uppdragsgivare. Avståndet mellan väljare och valda ökar.

Folkstyrelsekommitténs förslag som framfördes häromåret innebar inte i något väsentligt avseende någon förändring härvidlag. Det är därför angeläget att riksdagen så fort som möjligt bereds tillfälle att ta ställning till ett nytt förslag som innebär att den enskilde väljaren får ökade möjligheter till personval på så väl riks-, landstings- som kommunnivå. Regeringen bör utarbeta ett sådant förslag. Yrkande om detta finns i folkpartiets motion om folkstyret.

Kommunala folkomröstningar

För att stärka kommuninvånarnas möjligheter att påverka utvecklingen i sin kommun bör kommunala folkomröstningar kunna genomföras i olika konkreta frågor. Enligt kommunallagen får kommunfullmäktige besluta att som ett led i beredningen av ett ärende genomföra folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande för att inhämta synpunkter från kommunmedlemmarna. I frågor av stor betydelse för kommunen är en kommunal folkomröstning en bra möjlighet för invånarna att få uttala sin åsikt.

Folkpartiet har under lång tid drivit kravet att särskilda förfaranderegler skall införas för kommunala folkomröstningar i syfte att göra det enklare att ordna sådana omröstningar. Genomförande av kommunal folkomröstning skall enligt vår mening kunna ske efter beslut av en minoritet, t.ex. en tredjedel i kommunfullmäktige. Även andra former för att utlösa en sådan omröstning, t.ex. folkinitiativ, bör utredas i sammanhanget.

När det gäller möjligheten till kommunala folkomröstningar finns det emellertid några ställningstaganden som bör göras redan nu. I det fall att en kommun beslutar att hålla en lokal folkomröstning bör det åligga kommunen att informera kommuninvånarna om de olika alternativ som är föremål för omröstning. Denna informationsskyldighet bör kommunen ha enligt lag. Det bör ankomma på utskottet att formulera erforderlig lagtext.

Facklig närvarorätt i kommunala nämnder

Enligt vår mening utgör de fackliga organisationernas närvarorätt i de beslutande nämnderna ett intrång i den kommunala demokratin som är principiellt oacceptabelt. Genom denna närvarorätt, vid sidan av de politiskt valda representanterna, får den kommunala personalen en särställning jämfört med övriga kommuninvånare.

Även om personalföreträdarnas närvarorätt inte ger rätt att delta i besluten eller att framlägga förslag medför ändå själva närvaron vid beslutsfattandet direkta möjligheter att påverka besluten, som andra medborgare inte har.

Det bör noteras att det ofta förekommer småpartier med flera tusen väljare bakom sig och representation i kommunfullmäktige som inte är representerade i kommunens nämnder. Vi föreslår mot denna bakgrund att rätten för de fackliga representanterna att närvara vid de kommunala nämndsmanträdena skall upphöra.

Offentliga nämndsammanträden

Kommunfullmäktiges sammanträden är alltid offentliga. Det är i detta forum partiernas ståndpunkter och argument redovisas. Men de verkliga besluten fattas när frågorna bereds i facknämnd och kommunstyrelse. Dessa organ är emellertid slutna. I vissa fall kan berörda personer kallas till sammanträde, vilket är vanligt i bl. a. byggnadslovsärenden, men någon allmän rätt till insyn i vad som sker i en facknämnd föreligger inte utöver vad som dokumenterats skriftligt i beslutsunderlag och protokoll.

Med folkpartiets förslag till direktvalda kommunfullmäktige följer på ett naturligt sätt en större öppenhet gentemot allmänheten. Vi menar naturligtvis inte att ärenden som berör enskilda personers privata förhållanden och som i dag är sekretessbelagda skulle behandlas offentligt. Den slutenhet som råder generellt är emellertid inte alltid motiverad.

Vad beträffar de kommuner som önskar bibehålla nuvarande nämndorganisation finns det anledning att ge möjlighet till större öppenhet. Även om det traditionella arbetssättet i en kommunal facknämnd förändras när det ställs i allmän belysning, finns det ingen anledning att avråda kommuner från försöksverksamhet med helt eller delvis offentliga nämndsammanträden. En möjlighet är att i stället ha offentliga informationssammanträden men att beslutssammanträden förblir slutna. De närmare formerna för sådana sammanträden bör beslutas lokalt. Regeringen bör återkomma med förslag som möjliggör öppna kommunala nämndsammanträden.

Insyn i kommunala företag

Enligt senast tillgängliga uppgifter från Svenska kommunförbundet finns det 1 377 kommunägda företag. Aktiebolag är den helt dominerande företagsformen (70 %).

Kommunala företag finns i samtliga kommuner med något undantag. Nästan 40 % av dessa finns i kommuner med mindre än 20 000 invånare. De kommunala företagens sammanlagda omsättning uppgick år 1988 till drygt 52 miljarder kronor och de hade ungefär 42 000 anställda. Det är alltså i dag en betydande del av den kommunala verksamheten där kommuninvånarna har mycket begränsad eller ingen insyn alls. Likaså finns stora brister när det gäller inflytande och kontroll.

Utredningen om den kommunala demokratin presenterade i sitt betänkande Kommunal demokrati (SOU 1975:41) ett antal rekommendationer om hur kommunerna och landstingen borde hantera bolagsfrågorna. I korthet innebär de att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen gavs vida befogenheter och rätt till fortlöpande insyn. Dessa rekommendationer anslöt sig konstitutionsutskottet till, 1978/79:25. Sedan dess har ingenting hänt. Antalet kommunala företag har dock fortsatt att öka. Det är därför angeläget att regeringen snarast presenterar förslag till lagregling av insynen i kommunala företag. Viktiga delar i ett sådant förslag bör vara att kommunfullmäktige bestämmer det kommunala ändamålet med verksamheten och utser styrelseledamöter. Likaså bör vissa styrelsefrågor i de kommunala bolagen kräva kommunfullmäktiges godkännande. Fullmäktige bör också ha insyn via en i särskild ordning vald revisor.

Principen om handlingars offentlighet är fastslagen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Föreskrifter som begränsar handlingars offentlighet finns i sekretesslagen.

Offentlighetsprincipen gäller inte om en förvaltningsuppgift har överlämnats till ett bolag eller till en förening, samfällighet eller stiftelse.

Folkpartiet anser att offentlighetsprincipen bör gälla på samma sätt för kommunala företags handlingar som gäller för de kommunala handlingarna i övrigt. För detta krävs en lagändring och regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag om en sådan.

Det är angeläget att offentliga uppgifter i så stor utsträckning som möjligt handhas i offentlighetsrättsliga och demokratiska former. Huvudprincipen för landsting och kommuner skall därför vara att nämndformen är den primära verksamhetsformen. Om emellertid annan verksamhetsform väljs skall det vara en självklarhet att medborgarnas insyn och kontroll skall vara lika stor som i reguljära nämnder och styrelser.

Vad som sagts ovan skall också gälla företagsformer där kommuner och landsting endast är delägare. Den företagare som samarbetar med en kommun skall från början veta att full offentlighet råder i sådant samarbete.

Kommunerna och JO

Justitieombudsmännen utövar tillsyn över och granskning av den offentliga verksamheten. Vad beträffar den kommunala förvaltningen stadgar dock instruktionerna att JO ej bör ingripa på sådant sätt att den kommunala självstyrelsen hämmas. I praktiken leder detta till att JO:s kontroll över den kommunala förvaltningen begränsas till mycket grova fel.

JO kan visserligen göra anmälan till vederbörande kommunala myndighet för att få till stånd en prövning av disciplinansvar, avskedande och avstängning, men JO kan inte fullfölja sin talan mot myndighetens beslut i sådant ärende.

Det finns enligt folkpartiets mening ingen hållbar motivering för att kommunal verksamhet skall ligga utanför JO:s kompetensområde. Statliga och kommunala tjänstemän tillämpar i vissa ärenden samma lagar och för den enskilde medborgaren måste det vara likgiltigt om det beslut som rör denna har fattats av en statstjänsteman eller kommuntjänsteman. För den enskilde måste det därför vara angeläget att JO, när så behövs, kan fullfölja disciplinmål som rör också kommunala tjänstemän. Det är motiverat inte minst mot bakgrund av att den kommunala förvaltningen vuxit betydligt under de senaste åren och att huvudparten av den offentliga verksamhet som allmänheten kommer i kontakt med numera bedrivs i kommunal regi. För den enskilde är det således av stor betydelse att det ställs lika höga krav på rättssäkerhet och rättsövervakning på det kommunala området som på det statliga.

Folkpartiet har i en motion om folkstyret krävt att JO skall ha samma möjligheter att verka inom det kommunala området som på det statliga.

Det har också under senare år förekommit ett antal fall där kommunala församlingar fattat beslut, som efter senare prövning i domstol visat sig olagliga, men där kommunerna trotsat domstolen och vidhållit sitt beslut. Några rättsliga åtgärder mot kommunen har inte kunnat vidtas. Regeringen bör

med det snaraste med beaktande av dessa synpunkter utarbeta ett förslag och återkomma till riksdagen. Nu har en utredning presenterat ett betänkande där man föreslår ett system med s.k. kommunalbot. Mycket talar dock för att påföljden bör drabba de personer som fattar besluten och inte de kommunala organen. Även denna fråga behandlar vi i vår motion om folkstyret.

Som ett komplement till JO bör kommunerna själva visa en större beredvillighet att ta emot synpunkter och klagomål från kommuninnevånarna. Oftast finns det ingen i kommunen som vill ta emot kritiken och det är svårt att finna någon som är ansvarig. En särskild "kommunombudsman" (motsvarande förtroendenämnden i landstinget) skulle kunna föra kritiken vidare till den det berör och omsätta kritiken i något konstruktivt. En sådan ombudsman kan också t.ex. hjälpa medborgarna med att vända sig till JO, om rättelse inte går att få. Ett sätt är att kommunen träffar avtal med en advokat som kan arbeta ett par timmar i veckan som kommunal JO.

Partistödet

Enligt folkpartiets mening bör reglerna för det kommunala partistödet förändras med den statliga modellen som förebild. Dvs. så att både grundbidrag och mandatbidrag kan utgå och att avtrappningsregler införs.

Hemställen

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om delning av kommuner,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om lagändring som ger kommunerna rätt till en fri nämndorganisation.
3. att riksdagen hos regeringen begär förslag om lagändring som möjliggör direktvalda kommundelsfullmäktige,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tidigare valgenomslag för kommunens styrelser och nämnder,
5. att riksdagen hos regeringen begär förslag om förfarandelag för kommunala folkomröstningar,
6. att riksdagen beslutar om en sådan ändring av kommunallagen att en kommun vid lokala folkomröstningar skall informera kommuninvånarna om de olika alternativ som är föremål för omröstning,
7. att riksdagen beslutar att den fackliga närvarorätten vid kommunala facknämndssammanträden skall avskaffas,
8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om offentliga nämndsammanträden,
9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om insyn i och kontroll av kommunala företag,

10. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändrade parti-
stödsregler för kommunerna.

Mot. 1989/90
K625

Stockholm den 24 januari 1990

Birgit Friggebo (fp)

Ylva Annerstedt (fp)

Ingela Mårtensson (fp)

Lars Sundin (fp)