Konstitutionsutskottets betänkande

1982/83:28

om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landstingskommuner m. m. (prop. 1982/83:97) och om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner (prop. 1982/83:132)

Proposition 1982/83:97

I propositionen hemställs att riksdagen antar förslagen till

1) lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

2) lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter.

Lagändringsförslagen innebär att kommunerna och landstingskommunerna får möjlighet att besluta om ersättning till förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst vid fullgörande av kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag. Vidare föreslås att ämnesområdet för interpellationer och frågor vidgas. Rätten att framställa interpellationer och frågor skall således inte längre vara begränsad till ämnen som tillhör fullmäktiges handläggning utan också med visst undantag kunna avse ämnen som tillhör styrelsens, annan nämnds eller beredningens handläggning. De föreslagna ändringarna i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter innebär att också de kyrkliga kommunerna får möjlighet att besluta om ersättning till kyrkokommunalt förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1983.

Motionen

I motion 1982/83:2293 av Bengt Kindbom m. fl. (c) hemställs

1) att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) och lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter såvitt gäller förtroendevaldas rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

2) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om principen för kommunal arvodesersättning när en anställd måste ta ledigt delar av eller hela arbetsskift.

I motionen pekas på de möjligheter till en större spridning av förtroendeuppdrag som delning av kommuner och inrättande av s. k. lokala organ leder till. Däremot är motionen negativ till att representationsproblemen löses genom att ersättning för förlorad arbetsförtjänst för de kommunalt förtroendevalda skall kunna utgå. Enligt motionen leder en sådan ordning till

ökade orättvisor. Eftersom avsikten enligt vad som uttalas i propositionen samtidigt är att pressa ned de gängse kommunala arvodena kan man befara att propositionens förslag leder till att snedrekryteringen ökar ytterligare genom att en försämring av ersättningen inträder för sådana grupper som deltidsanställda, pensionärer, hemarbetande, jordbrukare och studerande. Flera av dessa grupper har en kvinnlig dominans. Utvecklingen mot en starkare kvinnorepresentation kan därför komma att brytas. Enhetliga arvoden är enligt motionen den enda hållbara principen. Det är sedan en uppgift för kommunerna att tillse att arvodesnivån är sådan att flertalet inkomsttagare kan påta sig uppdrag utan att förlora ekonomiskt. Slutligen pekas i motionen på vissa möjligheter till förbättringar inom den nuvarande lagstiftningens ram. Så t. ex. ersätts i många kommuner inte bara arbetstiden utan också restiden. På motsvarande sätt bör det enligt motionen 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.

Proposition 1982/83:132

I propositionen hemställs att riksdagen antar i propositionen framlagt förslag till lag om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner.

Genom det framlagda lagförslaget får kommuner och landstingskommuner stöd i lag för att anställa särskilda tjänstemän, politiska sekreterare, med uppgift att lämna politiskt biträde åt de förtroendevalda. Lagen avses träda i kraft den 1 juli 1983.

Utskottet

De nu aktuella propositionerna syftar båda till förbättringar i de kommunalt förtroendevaldas villkor. Proposition 97 tar bl. a. upp en fråga som tidigare i olika sammanhang varit föremål för statsmakternas intresse, nämligen rätten till ersättning för förlorad arbetsförtjänst. År 1979 fick kommunaldemokratiska kommittén genom tilläggsdirektiv i uppdrag att se över ersättningsprinciper och arvodesregler. Bl. a. skulle övervägas om ersättning skulle kunna utgå dels med sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sitt betänkande Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner förordade kommunaldemokratiska kommittén bl. a. en sådan ändring av kommunallagen att det skulle bli möjligt att utbetala ersättning med hänsyn till individuellt inkomstbortfall. Förslaget blev i denna del positivt mottaget av de flesta remissinstanserna.

Motion 2293 av Bengt Kindbom m. fl. (c) godtar inte förslaget om rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I stället anvisar motionärerna andra

och enligt dem mera rättvisa vägar att uppnå en större spridning av de kommunala uppdragen. Det pekas t. ex. på möjligheterna att dela kommuner, att inrätta lokala organ och att hålla en arvodesnivå som möjliggör för flertalet inkomsttagare att åta sig kommunala uppdrag utan att förlora ekonomiskt.

Utskottet har tidigare i olika sammanhang understrukit vikten av att bereda alla grupper i samhället tillfälle att på så lika villkor som möjligt fullgöra kommunala förtroendeuppdrag. Förslaget om rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst kan vara ett viktigt led i att uppnå detta mål. Det har nämligen visat sig att de nuvarande formerna för ersättning särskilt missgynnar anställda inom den privata sektorn, t. ex. arbetare och tjänstemän inom industrin. Speciella svårigheter att åta sig kommunala uppdrag har av detta skäl förelegat för t. ex. skiftarbetare. Rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst är ägnad att öka intresset hos bl. a. sådana kategorier för kommunala uppdrag. Detta är enligt utskottets mening ett vägande skäl för att godta propositionens förslag. Men självfallet måste också andra reformmöjligheter prövas, syftande till att göra de kommunala församlingarna mera representativa för medborgarna och därmed stärka den kommunala demokratin.

Utskottet ansluter sig till vad som uttalas i propositionen att frågorna om storleken av arvoden och andra ersättningar bör prövas av kommunerna själva.

Enligt utskottets mening bör möjligheten till ersättning för förlorad arbetsförtjänst även gälla för ordföranden i kyrkostämma och för ledamöter och suppleanter i beredning till stämman. Detta föranleder en ändring i 3 kap. 6 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Utskottet föreslår vidare en i förhållande till propositionens förslag teknisk ändring av 5 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). De nu föreslagna ändringarna framgår av bilaga 1 och 2 till detta betänkande.

Med nämnda ändring godtar utskottet propositionens förslag vad gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst och avstyrker motion 2293.

Förslaget i proposition 97 omfattar också en viss utvidgning av interpellations- och frågerätten i kommunerna. Utskottet finner denna utvidgning välmotiverad och vill i sammanhanget framhålla att också andra möjligheter kan finnas att ytterligare utveckla interpellations- och frågeinstituten. Det kan förutsättas, att frågan följs av civildepartementet vid dess kontinuerliga bevakning av kommunallagsfrågor.

Beträffande proposition 132 om politiska sekreterare ansluter utskottet sig till uppfattningen om behovet av lagstiftning på området för att därmed möjliggöra för kommuner och landstingskommuner att välja den form för biträde åt de förtroendevalda som kommunerna och landstingen själva anser lämpligast.

Såväl kommunaldemokratiska kommittén som de flesta remissinstanserna har framhållit vikten av att undvika en politisering av tjänstemannakåren och

av att klart avgränsa de politiska sekreterarnas uppgifter från de uppgifter som åligger andra tjänstemän i den kommunala förvaltningen. Utskottet vill liksom civilministern understryka att de politiska sekreterarna skall biträda de förtroendevalda genom att avlasta dem deras arbetsuppgifter. Det är således inte avsikten att de skall överta uppgifter som ankommer på tjänstemännen. Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

1. beträffande *rätten till ersättning för förlorad arbetsförtjänst*
   a) att riksdagen med bifall till proposition 1982/83:97 i denna del och med avslag på motion 1982/83:2293 antar propositionens förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 29 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § kommunallagen (1977:179), sistnämnda bestämmelse med den ändring som framgår av *bilaga 1* samt 2 kap. 29 §, 5 kap. 21 § och 7 kap. 1 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter,
   b) att riksdagen antar den i *bilaga 2* som utskottets förslag rubricerade lydelsen av 3 kap. 6 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter,
2. beträffande *en utvidgning av ämnesområdet för interpellationer och frågor*
   att riksdagen med bifall till proposition 1982/83:97 i denna del antar förslaget till ändring av 2 kap. 24 § kommunallagen (1977:179),
3. beträffande *politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner*
   att riksdagen med bifall till proposition 1982/83:132 antar propositionens lagförslag.

Stockholm den 3 maj 1983

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s)*, Gunnar Björck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s)*, Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp), Nils Berndtson (vpk), Ingvar Björk (s), Bengt Kindbom (c), Birger Hagård (m)* och Ove Karlsson (s)*.

*Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av Sven-Erik Nordin och Bengt Kindbom (båda c) vilka ansett

dels att utskottet fr. o. m. det stycke som börjar "Utskottet har" t. o. m. det stycke som slutar "avstyrker motion 2293" bort anföra följande:

Från allmän demokratisk synpunkt finns det enligt utskottets mening negativa tendenser i utvecklingen på det kommunala området. De omfattande kommunsammanslagningarna i slutet på 1960-talet, som skedde samtidigt med att den kommunala verksamheten expanderade kraftigt, har i hög grad medverkat till denna utveckling. Antalet förtroendevalda har minskat kraftigt på grund av kommunsammanslagningarna och till följd härav har deras personliga anknytning till kommunen minskat. Detta i förening med de ökande arbetsuppgifterna har lett till att många människor blivit ointresserade av att åta sig kommunala uppdrag.

Det är viktigt att man med olika åtgärder söker stimulera människornas intresse för att aktivt medverka i samhällsarbetet. Utskottet vill härvid särskilt peka på möjligheterna att dela kommuner, att inrätta lokala organ och att hålla en arvodesnivå som möjliggör för flertalet inkomsttagare att åta sig kommunala uppdrag utan att förlora ekonomiskt. Däremot anser utskottet inte propositionens förslag att införa möjlighet till ersättning för förlorad arbetsförtjänst för de förtroendevalda vara godtagbart. En sådan ordning skulle enligt utskottets mening öka orättvisorna, särskilt som kommunerna samtidigt förutsätts minska arvodena. Vissa grupper skulle därmed erhålla stora förbättringar medan försämringar skulle inträda för andra, t. ex. deltidsanställda, pensionärer, hemarbetande, lantbrukare och studenter. Propositionens syfte att komma till rätta med snedrekryteringsproblemen skulle således förfelas. I flera av de exemplifierade grupperna dominerar kvinnorna. Också utvecklingen mot en starkare kvinnorepresentation skulle alltså motverkas.

Enligt utskottets mening måste ersättningsproblemen lösas genom att arvodesfrågan omprövas. Arvodena bör självfallet utgå efter en enhetlig princip men det måste åligga kommunerna att tillse att arvodesnivån är sådan att flertalet inkomsttagare kan åta sig kommunala uppdrag utan att förlora ekonomiskt. Redan inom den nuvarande lagstiftningens ram finns möjligheter till förbättringar, t. ex. genom att – som sker på vissa håll – ersätta inte bara själva arbetstiden utan också den restid som åtgår för att fullgöra uppdraget. På liknande sätt borde man kunna 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. Sådana lösningar skulle ligga i linje med de uttalanden som riksdagen ställde sig bakom vid kommunallagsreformen (KU 1976/77:12). Det framhölls i det sammanhanget att vid bedömningen av arvodenas storlek var det nödvändigt att ta i beaktande de särskilda svårigheter som t. ex. kvällssammanträden skapar för personer med kvälls- och skiftarbete.

Med det anförda, som bör ges regeringen till känna, avstyrker utskottet propositionens förslag om rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst och tillstyrker motion 2293. Därmed förfaller förslaget till ändring och 3 kap. 6 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter.

dels att utskottets hemställan under mom. 1 bort ha följande lydelse:

1. Beträffande *rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst för kommunalt förtroendeuppdrag*

   a) att riksdagen med bifall till motion 1982/83:2293 avslår dels förslaget i proposition 1982/83:97 om ändring i 2 kap. 29 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § kommunallagen (1977:179), dels förslaget i nämnda proposition om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter,

   b) att riksdagen avslår den i bilaga 2 som utskottets förslag rubricerade lydelsen av 3 kap. 6 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter,

   c) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om storleken av arvodet till de kommunalt företroendevalda.

Bilaga 1

Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse:

5 kap.

Nuvarande lydelse	*Av utskottet föreslagen lydelse*
*)	
1 § Nyvalda fullmäktige väljer under år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter för granskning av de tre följande årens verksamhet. Fullmäktige får därvid välja revisorer och suppleanter för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer, liksom antalet suppleanter, för varje nämnd eller grupp av nämnder skall dock vara minst tre. Om val till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för revisorerna och revisorssuppleanterna två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats, skall fullmäktige förrätta nytt val av revisorer och revisorssuppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.	
Beträffande valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse skall bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i fullmäktige tillämpas. Den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till revisor eller suppleant är dock valbar.	
Om revisor som ej har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden får fullmäktige förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.	
Revisor och revisorssuppleant har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.	
Fullmäktige får besluta att till revisor och revisorssuppleant skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som *föranledes* av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.	Fullmäktige får besluta att till revisor och revisorssuppleant skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som *föranleds* av uppdraget, *förlorad arbetsförtjänst* samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. *Om fullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

*) Propositionens förslag upptog en tidigare lydelse av första stycket.

Bilaga 2

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 6 § lagen (1982:1052) om kyrkliga samfälligheter skall ha nedan angivna lydelse:

3 kap.
6 §

Nuvarande lydelse	*Av utskottet föreslagen lydelse*
Kyrkostämman får besluta att det till stämmans ordförande samt ledamöter och suppleanter i beredning skall i skälig omfattning utgå arvode samt ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget.	Kyrkostämman får besluta att det till stämmans ordförande samt ledamöter och suppleanter i beredning skall i skälig omfattning utgå arvode samt ersättning för resekostnader, *förlorad arbetsförtjänst* och andra utgifter som föranleds av uppdraget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

minab/gotab Stockholm 1983 75393