

## Regeringens proposition

1982/83:97

om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landstingskommuner, m. m.;

beslutad den 10 mars 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

BO HOLMBERG

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i kommunallagen (1977:179) som syftar till att förstärka den kommunala demokratin. Förslagen 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. Enligt förslaget skall rätten att framställa interpellationer och frågor inte längre vara begränsad till ämnen som tillhör fullmäktiges handläggning utan också med visst undantag kunna avse ämnen som tillhör styrelsens, annan nämnds eller berednings handläggning.

Ändringar föreslås också i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundigheter. Det föreslås att även de kyrkliga kommunerna får möjlighet att besluta om ersättning till kyrkokommunalt förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1983.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 24 och 29 §§, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse.

### Nuvarande lydelse

### Föreslagen lydelse

2 kap.  
24 §

Ledamot i fullmäktige får till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa interpellation *i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning*. I Stockholms kommun får dock interpellation framställas endast till borgarråd.

Ledamot i fullmäktige får framställa interpellation till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning. I Stockholms kommun får dock interpellation framställas endast till borgarråd.

*Interpellation får framställas i ämnen som tillhör fullmäktiges, styrelsens, annan nämnds eller berednings handläggning. Interpellation får dock inte framställas i ärenden som rör utövning av befogenheten att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande.*

Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellation får framställas. Interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige fattar sådant beslut.

Fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom framställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen eller av sådan ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som avses i 23 § andra stycket.

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa fråga *i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning*. I Stockholms kommun får dock sådan fråga framställas endast till borgarråd.

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot *i fullmäktige* framställa fråga till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning. I Stockholms kommun får dock sådan fråga framställas endast till borgarråd. *Vid fråga skall tillämpas vad som föreskrivs i andra stycket om interpellation.*

2 kap.  
29 §

Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som *föranledes* av uppdraget samt arvode,

Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som *föranledes* av uppdraget, *förlorad arbetsför-*

*Nuvarande lydelse*

pension och andra ekonomiska förmåner.

*Föreslagen lydelse*

*tjänst* samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. *Om fullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.*

## 3 kap.

## 16 §

Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som *föranledes* av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall i skäligen 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.*

## 5 kap.

## 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.

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 på motsvarande sätt. 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 fyllnadval 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 skäligen 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 skäligen 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.*

## 2 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 29 §, 5 kap. 21 § och 7 kap. 1 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter skall ha nedan angivna lydelse

#### Nuvarande lydelse

Kyrkofullmäktige får besluta att det till ledamöter och suppleanter i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning utgå *arvode samt* ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget.

Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får besluta att det till valda ledamöter och suppleanter i kyrkorådet samt till ledamöter och suppleanter i annan nämnd skall i skälig omfattning utgå *arvode samt* ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget. Detsamma gäller annan ledamot i kyrkorådet, om han eller hon har utsetts till ordförande.

Nyvalda kyrkofullmäktige eller kyrkostämman väljer under år då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter för granskning av de tre följande årens verksamhet. Fullmäktige eller stämman 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 kyrkofullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdraget

#### Föreslagen lydelse

##### 2 kap. 29 §

Kyrkofullmäktige får besluta att det till ledamöter och suppleanter i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, *förlorad arbetsförtjänst samt arvode. Om kyrkofullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.*

##### 5 kap. 21 §

Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får besluta att det till valda ledamöter och suppleanter i kyrkorådet samt till ledamöter och suppleanter i annan nämnd skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, *förlorad arbetsförtjänst samt arvode. Detsamma gäller annan ledamot i kyrkorådet, om han eller hon har utsetts till ordförande. Om kyrkofullmäktige eller kyrkostämman beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.*

##### 7 kap. 1 §

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

för revisorerna och suppleanterna 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 suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

I fråga om valbarhet till revisor och revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse skall bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i kyrkofullmäktige tillämpas. Den som inte är kyrkobokförd i församlingen är dock valbar. Detsamma gäller den som har uppnått arton års ålder senast på dagen för valet till revisor eller suppleant.

Om en revisor som inte har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden, får fullmäktige eller stämman förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.

Revisorer och revisorssuppleanter har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

Fullmäktige eller stämman får besluta att det till revisorer och revisorssuppleanter skall i skälig omfattning utgå *arvode samt* ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget.

Fullmäktige eller stämman får besluta att det till revisorer och revisorssuppleanter skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, *förlorad arbetsförtjänst samt arvode. Om fullmäktige eller stämman beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringsammanträde  
1983-03-10

**Närvarande:** statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Rainer, Boström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg.

**Föredragande:** statsrådet Holmberg

### **Proposition om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landstingskommuner, m. m.**

#### **1 Inledning**

År 1977 tillkallade regeringen en kommitté (Kn 1977:07), kommunaldemokratiska kommittén<sup>1</sup>, för att utreda vissa kommunaldemokratiska frågor (Dir 1977:96). Kommittén fick år 1979 tilläggsdirektiv (Dir 1979:68). Enligt dessa har en av kommitténs huvuduppgifter varit att föreslå åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering till kommunala förtroendeuppdrag.

Kommunaldemokratiska kommittén avlämnade år 1982 betänkandet (SOU 1982:5) Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. I betänkandet tecknas översiktligt utvecklingen av den kommunala demokratin. En redovisning av nuläget lämnas också. I detta sammanhang behandlas bl. a. förtroendemannakårens struktur samt de politiska partiernas organisation och resurser. I betänkandet behandlas vidare de förtroendevaldas faktiska möjligheter att utöva uppdragen samt deras ekonomiska villkor. Institutens motion, interpellation och fråga behandlas också i betänkandet. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* och det författningsförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*.

<sup>1</sup>Direktören Fredrik Lindencrona, ordförande, överförmyndaren Leif Andersson, kommunalrådet Lars Ericsson, f. d. partisekreteraren Gustaf Jonnergård, kommunalrådet Anita Jonsson, kommunalrådet Rune Zachrisson och kommunalkonsulenten Göran Åstrand.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanser och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

## 2 Allmän motivering

### 2.1 Propositionens omfattning

Kommuner och landstingskommuner har genomgått avsevärda förändringar under efterkrigstiden både beträffande organisationen och verksamheten. Kommunernas struktur har genom indelningsreformerna förändrats. Den verksamhet som kommuner och landstingskommuner bedriver har expanderat kraftigt. Detta har ställt ökade anspråk på resurser. Samtidigt har de materiella grunderna för den kommunala och landstingskommunala verksamheten väsentligt förändrats genom den försämrade samhällsekonomiska situationen under senare år.

Den politiska demokratin förutsätter att det finns medborgare som kan och vill ta på sig rollen som förtroendevalda i riksdag, landstingskommuner och kommuner. Frågan om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar har alltid diskuterats. Under de senaste åren har dock debatten intensifierats. Det främsta skälet till detta är de växande problemen för de politiska partierna att rekrytera nya förtroendevalda.

Kommunaldemokratiska kommittén har genom sitt betänkande (SOU 1982:5) De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner lämnat ett värdefullt bidrag till beskrivningen av de nuvarande förhållandena. Därigenom har kommunaldemokratiska utredningens betänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati och de åtgärder som har genomförts på grund av dess förslag fått sin naturliga uppföljning.

I kommunaldemokratiska kommitténs betänkande tecknas översiktligt bakgrunden till och utvecklingen av den kommunala demokratin. I detta sammanhang behandlas bl. a. frågan om vilken inverkan de strukturella förändringarna av kommunerna har haft för den kommunala demokratin. Även verkningarna av den successiva förändringen av den kommunala verksamheten belyses. I betänkandet behandlas vidare förtroendemannakårens struktur samt de politiska partiernas organisation och resurser. De förtroendevaldas faktiska möjligheter att utöva uppdragen samt deras ekonomiska villkor behandlas också i betänkandet. I sistnämnda hänseende lämnar kommittén förslag till lagändringar som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att utge ersättning till de förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst. Kommittén föreslår också ändringar av reglerna om interpellation och fråga.

I det följande tar jag inte upp alla de frågor som har behandlats av kommittén. Jag inriktar mig på de frågor som har att göra med de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. En del av dessa frågor är av den

arten att det måste ankomma på kommunerna och landstingskommunerna och i vissa fall partiorganisationerna själva att avgöra på vilket sätt de bör lösas. I något fall bör regeringen vidta åtgärder för att stimulera utvecklingen i demokratisk riktning. För att sätta de förslag som jag lägger fram in i sitt sammanhang har jag ansett det angeläget att diskutera dessa frågor och för riksdagen redovisa min syn på hur en del av frågorna kan lösas. Det gäller bl. a. de förtroendevaldas representativitet med utgångspunkt från väljarkårens sammansättning samt förtroendeuppdragens antal och spridning. Jag redovisar också min syn på de förtroendevaldas faktiska möjligheter att utöva sina förtroendeuppdrag och på frågan om pensioner och andra sociala förmåner till de förtroendevalda. Frågor av detta slag som alltså inte utmynnar i förslag som riksdagen behöver ta ställning till tar jag upp i ett första avsnitt.

Därefter övergår jag till att behandla vissa av kommittén aktualiserade frågor som är ägnade att underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag och fördjupa den kommunala demokratin. Jag tar upp frågan om att i kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1981:1107) föra in bestämmelser som innebär att kommunerna och landstingskommunerna får möjlighet att besluta om ersättning till förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst vid deras utövande av förtroendeuppdragen (2.3). Vidare behandlar jag kommitténs förslag att utvidga ämnesområdet för interpellation och fråga (2.4).

Den nyss nämnda frågan om att i kommunallagen ta in bestämmelser som gör det möjligt att betala ersättning för förlorad arbetsförtjänst till förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner aktualiserar frågan om en motsvarande författningsändring bör göras på det kyrkokommunala området. Också denna fråga tas upp i propositionen.

## 2.2 Den kommunala demokratin

### 2.2.1 De förtroendevaldas avspeglning av väljarkåren

Av central betydelse för det kommunaldemokratiska systemets möjligheter att fungera på ett tillfredsställande sätt är att de förtroendevalda i olika avseenden avspeglar väljarkåren, att med andra ord de valda är representativa för dem som har valt dem. Man brukar tala om två slags representativitet. Med *grupprepresentativitet* menas hur de förtroendevalda förhåller sig till väljarna med avseende på personliga och sociala egenskaper. *Åsiktsrepresentativiteten* anger överensstämmelsen i åsikter.

Vissa grupper av medborgare har för få representanter i förhållande till deras andel av befolkningen i stort. Lågutbildade och yngre personer är exempel på sådana grupper. Även kvinnorna är underrepresenterade. De har emellertid blivit bättre representerade under den gångna tioårsperioden. Även om hänsyn tas till dessa förbättringar är förhållandena inte tillfreds-

ställande när det gäller grupprepresentativiteten. En snedrekrytering föreligger också mellan de personer som är anställda i det privata näringslivet och dem som är anställda i offentlig förvaltning. De privatanställda är underrepresenterade i de kommunala församlingarna. I fråga om åsiktsrepresentativiteten är förhållandena betydligt bättre. Detta bidrar till att lindra verkningarna av bristande grupprepresentativitet.

Kommunaldemokratiska kommittén framhåller att det finns många orsaker till den relativt dåliga grupprepresentativiteten. En orsak är att medborgarnas benägenhet att ta på sig politiska förtroendeuppdrag i allmänhet är liten. Detta beror framför allt på att man anser sig ha bristande kunskaper och att man har otillräckligt intresse. Kvinnor, ungdomar och arbetare är i allmänhet svårare att engagera än män inom tjänstemannakåren. Enligt kommittén är det vanligt att de förtroendevalda upplever olika slag av konflikter mellan rollen som politiker och andra roller, t. ex. rollen som privatperson eller förvärvsarbete. Det är, framhåller kommittén, mot denna bakgrund inte överraskande att en relativt stor del av de förtroendevalda lämnar sina uppdrag, i många fall redan efter en mandatperiod. De mest framträdande skälen till avhoppet är enligt kommittén förhållanden i förvärvsarbetet och familjen. Sammanträdenas förläggning i tiden, möjligheten att ordna barnpassning, möjligheten att lämna arbetet för att gå på sammanträde, den ekonomiska ersättningen i förhållande till eventuellt inkomstbortfall, den service med sammanträdesmaterial m. m. som erbjuds de förtroendevalda spelar en stor roll för möjligheterna att praktiskt utöva uppdraget.

När det gäller frågan om vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra grupprepresentativiteten menar kommittén att de politiska partierna har både vilja och förmåga att i samband med rekryterings- och nomineringsarbetet medverka till att förtroendeuppdragen fördelas någorlunda jämnt på olika grupper. I många sammanhang har frågan om att lagstiftningsvägen styra förtroendeuppdragens fördelning genom kvotering eller dylikt förts fram. En sådan lösning avvisas av kommittén. I stället anser kommittén att det lokalt och regionalt bör vidtas en kombination av åtgärder som syftar till att underlätta det politiska arbetet och därmed göra det mera attraktivt.

Remissinstanserna delar i allt väsentligt kommitténs synpunkter i fråga om olägenheterna med och orsakerna till den dåliga grupprepresentativiteten. Hälften av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan instämmer i kommitténs avvisande hållning till kvotering av uppdragen. Denna uppfattning är i de flesta fall kombinerad med instämmande i att en allsidig rekrytering är viktig och att det är partiernas uppgift att påverka rekryteringen och rätta till obalansen i representativiteten. Flera remissinstanser har lämnat synpunkter på representativiteten och därvid krävt förbättringar, främst för kvinnor och privatanställda, småbarnsföräldrar, glesbygdsbefolkning, arbetare och handikappade. Ett flertal remissinstanser anser att det är önskvärt att åstadkomma en jämnare fördelning av uppdragen mellan

privatanställda å ena sidan, samt offentlig- och organisationsanställda å den andra.

För egen del vill jag anföra följande.

Frågan om vilka personer som får förtroendet att i fullmäktige och nämnder företräda övriga medborgare har många aspekter. Det är självklart en fråga om demokratisk rättvisa att olika grupper och intressen blir rimligt representerade i de politiska församlingarna i förhållande till sin storlek. Det är av stor betydelse att det i de beslutande församlingarna finns företrädare med erfarenheter av skilda slag och med förankring i olika grenar av samhällslivet. Det är också ett oavvisligt krav i ett demokratiskt system att ingen skall utestängas från politiskt arbete av ekonomiska eller praktiska skäl.

Några avgörande hinder för den enskilde att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag är att han inte anser sig tillräckligt kunnig, inte är tillräckligt intresserad av kommunalpolitik, inte kan för sitt arbete eller inte kan av familjeskäl. Vad särskilt gäller situationen i förvärvslivet vill jag erinra om att kommunallagen formellt ger rätt till den ledighet från anställningen som behövs för förtroendeuppdrag. Reellt kan emellertid situationen i många fall vara en annan. Arbetsgivares och arbetskamraters inställning till bortovaro från arbetet för att utöva kommunala förtroendeuppdrag kan många gånger ha ett avgörande inflytande på en persons villighet att ta på sig ett förtroendeuppdrag. Jag anser att både arbetsgivare och de fackliga organisationerna har ett stort ansvar när det gäller att skapa förståelse för de betydelsefulla insatser för samhället som alla våra förtroendevalda utför. Det är av vikt att alla ansvariga organ medverkar till en attitydpåverkan så att inte en negativ inställning från arbetsgivare och arbetskamrater hindrar rekryteringen av välkvalificerade kvinnor och män till kommunala förtroendeuppdrag.

Ytterligare en faktor som redan i dag och säkert än mer i framtiden kommer att påverka människornas vilja att ta på sig politiska uppdrag är de ökande kraven på de förtroendevalda. I en tid med minskande resurser ställs de förtroendevalda inför krav på allt hårdare prioriteringar. Förbättringar i verksamheten uteblir eller går i långsammare takt. Det är naturligt och nödvändigt att medborgarnas granskning av den politiska verksamheten skärps i sådana situationer. Detta kärvare klimat i den politiska verksamheten kan av en del förtroendevalda uppfattas som pressande.

De svårigheter som redan i dag finns när det gäller rekryteringen till förtroendeuppdrag och den utveckling av förtroendemannarollen som jag här har skisserat leder mig till uppfattningen att samhället måste underlätta både rekrytering och arbetsförutsättningar för de förtroendevalda. Jag anser att betingelserna för den politiska verksamheten är så skiftande mellan olika grupper och individer att det vore föfångt att söka efter en patentlösning för att råda bot på skevheterna i rekryteringen. I stället framstår det som rimligt att man, som kommittén har förordnat, går fram med en kombination av

åtgärder som syftar till att underlätta det politiska arbetet och därmed göra det mer attraktivt. Uppdrag som ter sig mera lockande bör kunna leda till förbättrade förutsättningar för en mer allsidig rekrytering till de politiska förtroendeuppdragen. Jag delar kommitténs tilltro till de politiska partiernas vilja och förmåga att i rekryterings- och nomineringsarbetet angripa problemen med obalansen i de politiska församlingarnas sammansättning. Jag anser att centralt fastlagda regler inte på något avgörande sätt förbättrar situationen. Liksom kommittén och remissinstanserna avvisar jag alltså tanken att lagstiftningsvägen påverka förtroendeuppdragens fördelning på olika grupper. Åtgärderna måste vidtas inom partiorganisationerna, lokalt och regionalt.

Jag anser att det är väsentligt för den politiska demokratin att de politiska partiernas ställning i samhället stärks under de kommande åren. Betydelsen av det politiska arbete som bedrivs av de förtroendevalda måste också enligt min mening lyftas fram i debatten på ett helt annat sätt än vad som sker i dag.

En kraftfull satsning på arbetet med att skapa jämställdhet mellan könen är väsentlig från kommunaldemokratiska utgångspunkter. Likaså måste invandrarnas behov av utbildning i svenska språket och i svensk samhällskunskap beaktas. Handikapporganisationernas önskemål angående sammanträdeslokaler som är anpassade och utrustade efter handikappades behov är enligt min mening rimliga och bör beaktas av kommuner och landstingskommuner. Handikappråden bör ta upp frågan om formerna för den kommunala servicen till handikappade som är politiskt aktiva.

När det gäller förtroendeuppdragens fördelning på privat-, offentlig- och organisationsanställda vill jag instämma i vad remissinstanserna har anfört om det önskvärda i att fler privatanställda tar plats i de politiska församlingarna. Syftet med den förändring av ersättningssystemet som jag ämnar föreslå är att i ekonomiskt hänseende underlätta för t. ex. privatanställda att äta sig kommunala förtroendeuppdrag. Jag återkommer till denna fråga.

### 2.2.2 Förtroendeuppdragens antal och spridning

Åren 1964–1974 minskade antalet ordinarie uppdrag i fullmäktige och nämnder med totalt ca 72 000. Sedan indelningsreformen fullbordades år 1974 har antalet uppdrag ökat med ett par tusen. År 1980 fanns det nära 46 000 uppdrag i kommunerna. I landstingskommunerna har uppdragen till följd av den allmänna expansionen i verksamheten ökat stadigt sedan 1960-talet. År 1980 fanns det ca 4 600 ordinarie uppdrag i landstingskommunerna.

Mätningar år 1980 visar att det i genomsnitt går 1,4 uppdrag per förtroendevald i kommunerna. Tre fjärdedelar av kommunernas förtroendevalda har ett eller två uppdrag. I landstingskommunerna är uppdragskon-

centrationen obetydligt högre än i kommunerna, nämligen 1,7 uppdrag per förtroendevald.

Kommunaldemokratiska kommittén anser att det är väsentligt att så många människor som möjligt bereds tillfälle att delta i kommunernas och landstingskommunernas verksamhet. Detta kan ske genom att man ökar antalet uppdrag. Kommittén har därvid pekat på de möjligheter som står till buds att inrätta lokala organ i kommunerna. Vad gäller fördelningen av uppdragen på de förtroendevalda menar kommittén att det inte finns skäl att vidta åtgärder för att ytterligare sprida dem. Det utpräglade mångsyssleriet är enligt kommitténs mening på tillbakagång.

De remissinstanser, som har kommenterat kommitténs synpunkter på förtroendeuppdragens antal och spridning, fördelar sig ungefär jämnt mellan en positiv och en skeptisk eller negativ inställning till kommitténs synpunkter. Några instanser har uttalat sig för en ökad spridning av uppdragen. De remissinstanser som är skeptiska eller negativa till en ökning av uppdragen anför i flera fall att en ökning av antalet uppdrag inte får bli ett självändamål.

Jag delar kommitténs uppfattning att det är viktigt från demokratisk synpunkt att så många medborgare som möjligt får tillfälle att medverka i kommunernas och landstingskommunernas verksamhet. De många människornas medverkan i gemensamma, lokala angelägenheter har urgamla traditioner i det svenska samhället. Ett omfattande folkligt engagemang i den kommunala demokratin har ett värde som inte kan överskattas.

Minskningen av förtroendeuppdragen till följd av indelningsreformerna medförde att många tidigare politiskt aktiva ställdes utanför kommunalpolitiken. I det material som kommittén har presenterat finns det emellertid ett par positiva tendenser. Den ena är att uppdragen i kommunerna sedan år 1974 åter har börjat öka, om än i blygsam omfattning. På den landstingskommunala sidan har uppdragen ökat med en fjärdedel under 1970-talet. Den andra tendensen är att den s. k. uppdragskoncentrationen numera förefaller att ligga på en måttlig nivå.

Under loppet av 1970-talet blev behovet av decentralisering av den kommunala verksamheten inom de nya, större kommunernas ram alltmer uppenbar. På hösten 1978 krävdes i socialdemokratiska motioner i riksdagen att kommunallagen skulle ändras så att kommunaldelsorgan med "beslutande uppgifter" skulle kunna inrättas. Som en följd härav antog en enig riksdag år 1979 regeringens förslag (prop. 1978/79:181, KU 36, rskr 361 och prop. 1979/80:54, KU 27, rskr 96) om lagstiftning om lokala organ i kommunerna. Genom lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (ändrad senast 1981:46) kan kommunerna numera inrätta institutionsstyrelser samt distrikts- och kommunaldelsnämnder med förvaltande och verkställande uppgifter för i princip hela det kommunala området. Därigenom öppnas, som kommittén har framhållit, möjlighet för fler människor att medverka i

politiken. Ett utbyggt system med lokala organ medför ett väsentligt tillskott av nya uppdrag.

Enligt min mening bör kommunerna inom ramen för sina resurser sträva efter att öka antalet uppdrag, bl. a. genom att inrätta lokala organ. Det är därvid naturligt att de lokala förhållandena och önskemålen om hur man vill ordna den kommunala förvaltningen får bestämma såväl inriktning som omfattning av sådana organisatoriska reformer. Det är också naturligt att ekonomiska faktorer vägs in i bedömningen av möjligheterna att skapa fler förtroendeuppdrag. Eventuella kostnader uppvägs emellertid av den fördjupning av demokratin som ett ökat medborgarligt engagemang medför. Ett införande av t. ex. kommundelsnämnder ger dessutom möjlighet till ett naturligt samarbete mellan olika kommunala verksamhetsgrenar, något som enligt min mening måste bedömas som positivt. Ett sådant samarbete är alltså ägnat att överbrygga sektorsindelningen inom den kommunala förvaltningen.

Frågan om lokala organ är aktuell i många kommuner. Partierna har i många fall i sina lokala handlingsprogram tagit upp frågan om lokala organ. Det är för mig självklart att kommunal organisation skall beslutas lokalt. Jag är också klar över att organisationsförändringar inte i sig kan vitalisera den kommunala demokratin. En vitalisering måste ha djup förankring i medborgarna, partierna och organisationerna. Men jag tror att en organisationsförändring kan underlätta och stimulera den kommunala självstyrelsen.

Att införa lokala organ i en kommun är en långsiktig uppgift. En sådan förändring kräver tålamod och tid. Den måste ske i samförstånd med partier, personal och brukare av kommunal service. För egen del är jag övertygad om att en strävan mot en reell decentralisering i beslutsfattandet är en riktig framtidsinriktning. Det är angeläget att man stimulerar, underlättar och ger service åt kommuner som har försöksverksamhet, som utreder eller som står i begrepp att påbörja en utveckling mot att införa någon typ av lokala organ. För detta ändamål anser jag att det inom regeringskansliet bör tillsättas en arbetsgrupp. Försöksverksamheten med lokala organ har nämligen visat att vissa bestämmelser i kommunallagen och den s. k. speciallagstiftningen (skollagen, socialtjänstlagen, byggnadslagen m. fl.) motverkar möjligheterna att fullt ut ta till vara de effektivitetsvinster som ligger i systemet. Arbetsgruppen bör därför ha till uppgift att sammanställa erfarenheterna från försöksverksamheten och lämna förslag till vilka åtgärder som bör vidtas för att underlätta för kommunerna att gå över till en organisation med lokala organ. Det är naturligt att representanter från berörda fackdepartement ingår i gruppen. Till arbetsgruppen bör dessutom knytas en referensgrupp med representanter för kommuner, landstingskommuner, de båda kommunförbunden samt de fackliga organisationerna. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

### 2.2.3 Specialiseringen bland de förtroendevalda

Det finns i Sverige en tradition av bred medborgarmedverkan i den kommunala förvaltningen. Förr var det vanligt i de mindre kommunerna att de förtroendevalda själva både beredde och verkställde de ärenden i vilka de fattade beslut. Med de större kommunerna följde att anställda tjänstemän övertog en allt större del av arbetet med beredning och verkställighet. Till följd av den ökade professionaliseringen uppstod ett behov av ökat inflytande för de förtroendevalda i syfte att bl. a. motverka vad som ibland kallades "tjänstemannaväldet" i kommunerna. Därigenom växte ett system med heltids- och deltidsengagerade förtroendevalda fram.

Systemet med heltids- och deltidsengagerade förtroendevalda har vuxit till kraftigt under framför allt 1970-talet. År 1980 fanns det i kommunerna nära 500 kommunalråd. Vid samma tidpunkt fanns det ett hundratal heltidsengagerade i landstingskommunerna. Härtill kommer sammanlagt ca 200 förtroendevalda med minst halvtidsengagemang i kommuner och landstingskommuner. Ökningen av heltids- och deltidsengagerade förtroendevalda rubbar inte det grundläggande förhållandet att kommunal- och landstingspolitiken bärs upp av den grupp som brukar kallas fritidspolitiker, dvs. de som ägnar förhållandevis ringa tid åt sina fåtaliga uppdrag.

Kommunaldemokratiska kommittén har bedömt utvecklingen på detta område som naturlig och rimlig med hänsyn till den allmänna tillväxten av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet. Utvecklingen har enligt kommittén i huvudsak varit positiv från demokrati- och effektivitetssynpunkt. Den framtida utvecklingen av antalet heltids- och deltidspolitiker bör bestämmas av behoven och önskemålen i de enskilda kommunerna och landstingskommunerna, menar kommittén, och hänvisar till den frihet att bestämma om sin egen organisation som kommuner och landstingskommuner har enligt kommunallagen. Kommittén anser även att behovet av återhållsamhet med kommunala och landstingskommunala medel inte i sig får utgöra ett hinder för inrättande av nya uppdrag på hel- eller deltid.

En klar majoritet av de remissinstanser som har gett någon åsikt till känna delar kommitténs synpunkter om specialiseringen bland de förtroendevalda.

Grundläggande för min egen bedömning av arbetsfördelningen mellan de förtroendevalda och graden av specialisering är den frihet som kommunallagen ger åt kommuner och landstingskommuner att själva bestämma om sin organisation. Jag finner i likhet med kommittén att ökningen av de heltids- och deltidsengagerade är både naturlig och rimlig med hänsyn till den allmänna ökningen av den kommunala verksamheten. Utvecklingen har enligt min mening varit positiv från demokrati- och effektivitetssynpunkt.

#### 2.2.4 De förtroendevaldas arbetsförutsättningar

Det är av stor betydelse för den kommunala demokratin att de förtroendevalda har goda förutsättningar för sitt arbete. Dessa förutsättningar är viktiga på två sätt. Om arbetsförhållandena är goda, underlättas rekryteringen till förtroendeuppdragen. Då ökar också utsikterna att de som har valts till uppdragen behåller dessa mer än en mandatperiod, något som i sin tur bidrar till den nödvändiga kontinuiteten.

Kraven på de förtroendevalda har ökat på ett sådant sätt att många upplever förtroendeuppdragen som betungande. Sammanträdestiden har ökat till följd av fler och mer komplicerade ärenden. Ökad tid ägnas också åt beredningar i partigrupperna. Dessa förhållanden har framkallat en ökad specialisering bland de förtroendevalda så att allt fler har engagerats på hel- eller deltid. Huvuddelen av de förtroendevalda utövar dock sina uppdrag väsentligen vid sidan av sitt förvärvsarbete. Dessa s. k. fritidspolitiker har nu ofta svårt att få tiden att räcka till för de olika rollerna i privatlivet, yrkeslivet och politiken.

Parallellt med den utveckling som här har skisserats har olika åtgärder vidtagits för att förbättra de förtroendevaldas villkor. Som exempel kan nämnas den lagstadgade rätten att vara ledig från förvärvsarbete för att utöva kommunala förtroendeuppdrag, bättre ekonomisk ersättning i form av bl. a. arvoden och olika slag av kostnadsersättningar. Vidare kan nämnas förbättrad service och ökade utbildningsinsatser. Dessa åtgärder har givetvis varit betydelsefulla och haft positiva verkningar. Kvar står emellertid att de förtroendevalda i många fall arbetar under pressande förhållanden.

Kommunaldemokratiska kommittén framhåller att de förtroendevalda är relativt nöjda med t. ex. sammanträdestiderna, barntillsynsfrågan och det material förvaltningarna förser dem med, men att de upplever spänningsförhållanden mellan det politiska uppdraget och t. ex. förvärvsarbetet eller hem och familj. Kommittén uppger att sammanträden på dagtid är regel i landstingskommunerna och lika vanliga som kvällssammanträden i kommunerna. Det konstateras att de allra flesta med behov av barntillsyn vid sammanträden anser att de har ordnat tillsynen på ett tillfredsställande sätt. Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att sammanträdestiderna i görligaste mån anpassas till de förtroendevaldas önskemål och att de behov av barntillsyn som kan finnas i samband med kvällssammanträden beaktas.

Kommittén betonar att utbildningsverksamheten är ett viktigt led i ansträngningarna att underlätta arbetet för de förtroendevalda och att skapa och vidmakthålla den kompetens som krävs i den politiska verksamheten. Kommittén noterar med tillfredsställelse den breda satsning som numera sker på utbildning i kommuner och landstingskommuner. Det är, framhåller kommittén, ett väsentligt intresse att resurserna för utbildning bibehålls även i ekonomiskt svåra tider. Enligt kommitténs mening finns det skäl för de

kommuner som f. n. inte tillhandahåller egen utbildning eller bidrar till partiernas utbildning att överväga sådana åtgärder för kommande mandatperioder.

Enligt kommitténs mening är en fullgod service åt de förtroendevalda av betydelse när det gäller möjligheterna för dem att fullgöra förtroendecupdraget på ett tillfredsställande sätt. Det gäller främst beslutsunderlagets kvalitet och omfattning. En inte obetydlig del av de förtroendevalda har enligt vad kommittén uppger svårt att sätta sig in i materialet, trots förvaltningarnas ansträngningar att göra det mer tillgängligt. Enligt kommitténs uppfattning bör förvaltningarna sträva efter att bättre anpassa mängden av sammanträdeshandlingar till de olika organens skiftande behov samt att fullfölja och intensifiera arbetet med att göra beslutsunderlaget mera lättillgängligt.

Kommittén uppger att det under senare år har blivit allt vanligare att fullmäktige och landstinget samt vissa styrelser och nämnder genomför sammanträden i andra former än det traditionella plenarsammanträdet. De viktigaste bland dessa alternativa sammanträdesformer är temasammanträde, informationssammanträde eller informationskonferens samt studiebesök. Kommittén anser att de beskrivna typerna av sammanträden är viktiga som instrument för att tillgodose de förtroendevaldas behov av att kunna överblicka verksamheten, att temporärt koncentrera sig på visst problemområde eller för att komma i kontakt med personal och brukare vid de kommunala och landstingskommunala institutionerna.

Remissinstanserna instämmer i kommitténs uppfattning att sammanträdestiderna i görligaste mån bör anpassas till de förtroendevaldas önskemål samt att det behov av barntillsyn som kan finnas i samband med kvällssammanträden bör beaktas. Av de remissinstanser som har tagit upp utbildningsfrågan instämmer den övervägande delen i kommitténs uppfattning att utbildningen av de förtroendevalda är ett viktigt led i ansträngningarna att underlätta deras arbete samt vidmakthålla den kompetens som krävs i den politiska verksamheten. Vikten av att utbildningen inriktas på faktakunskaper inom det specialreglerade området betonas.

När det gäller frågan om beslutsunderlaget delar flertalet av remissinstanserna kommitténs uppfattning att detta bör göras språkligt mera lättillgängligt och att mängden handlingar bör bättre anpassas till de skiftande behoven. Några remissinstanser instämmer i kommitténs bedömning att användningen av alternativa sammanträdesformer kan ha en viktig funktion att fylla när det gäller att ge en överblick av verksamheten eller att skapa kontakter med olika intressegrupper.

Några remissinstanser tar upp frågan om systemet med politiska sekreterare. En del framför därvid uppfattningen att frågan borde ha lösts inom ramen för betänkandet om de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner.

För egen del vill jag anföra följande.

Jag instämmer i kommitténs och remissinstansernas uppfattning att sammanträdestiderna i görligaste mån bör anpassas till de förtroendevaldas skilda önskemål. Jag instämmer också i vad kommittén och remissinstanserna har anfört om utbildningsverksamheten. Utbildningen av de förtroendevalda är ett viktigt led i strävandena att underlätta det politiska arbetet. Det är enligt min mening väsentligt att utbildningsverksamheten får tillräckliga resurser. Inte minst i en situation med kärv ekonomi är utbildningsverksamheten av stort värde. De synpunkter på utbildningens innehåll som har framförts av flera remissinstanser är väl värd att beakta vid planeringen av utbildningsinsatserna i kommuner och landstingskommuner. Jag delar alltså uppfattningen att utbildningen bl. a. bör inriktas mot faktakunskaper om den specialreglerade förvaltningen.

Som jag har nämnt anser många remissinstanser att beslutsunderlaget bör göras språkligt mera lättillgängligt och att mängden handlingar bör bättre anpassas till de skiftande behoven. Jag har skäl att anta att åtgärder kommer att vidtas av berörda kommunala organ i detta hänseende. I fråga om de alternativa sammanträdesformerna delar jag kommitténs uppfattning att dessa kan fylla en funktion när det t. ex. gäller att informera de förtroendevalda eller att skapa kontakt mellan förtroendevalda och intressegrupper i samhället.

Vad beträffar systemet med politiska sekreterare, som kommenteras av en del remissinstanser, har kommunaldemokratiska kommittén lämnat ett särskilt delbetänkande (Ds Kn 1982:7) i denna fråga. Kommittén föreslår i betänkandet en särskild lag enligt vilken kommuner och landstingskommuner får rätt att anställa biträden åt de förtroendevalda i deras arbete. Förslaget har remissbehandlats. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till en särskild proposition om de politiska sekreterarna.

### 2.2.5 Pension och andra sociala förmåner

Av betydelse från kommunaldemokratisk synpunkt är den ersättning som utgår till de förtroendevalda under den tid som uppdraget varar och vilka sociala förmåner som gäller under denna tid. Av betydelse är också vilken ekonomisk trygghet som gäller när uppdraget upphör.

Enligt 2 kap. 29 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § kommunallagen får fullmäktige besluta om skäligen ersättning till de förtroendevalda för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt om arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. I detta avsnitt behandlar jag frågan om de förtroendevaldas pensioner och andra sociala förmåner. I ett följande avsnitt tar jag upp frågan om ersättningen till de förtroendevalda under den tid som deras förtroendeuppdrag varar.

I dag regleras pensionsfrågorna i reglementen som har antagits av kommunernas beslutande församlingar. I allmänhet bygger dessa reglemen-

ten på ett av Svenska kommunförbundet utarbetat s. k. normalreglemente. I den allmänna debatten har det uppmärksammats att en förtroendevald som har lämnat sitt uppdrag som heltidsengagerad förtroendeman kan uppbära visstidspension samtidigt som han uppbär förvärvsinkomst. Denna ordning har kritiserats.

Kommunaldemokratiska kommittén framhåller att både visstidspension och avgångsersättning kan vara smidiga instrument för att ge de förtroendevalda som har haft uppdrag under en följd av år antingen erforderligt rådrum för att återgå till förvärvsarbete eller tryggad försörjning fram till den tidpunkt då rätt till ålderspension inträder. Den avsaknad av "anställningstrygghet" som hör till det politiska livet måste enligt kommittén på olika sätt kompenseras. Ersättningsystemet skall enligt kommittén uppfylla villkoret att vara "neutralt", dvs. garantera att en förtroendevald som lämnar ett heltidsengagemang inte är i väsentligt bättre eller sämre ekonomisk ställning än när han åtog sig uppdraget. Kommittén anser att ett pensionssystem, som medger att en förtroendevald, som har lämnat sitt kommunala eller landstingskommunala uppdrag, kan uppbära oreducerad pension jämsides med ersättning i annat uppdrag eller förvärvsarbete, inte kan försvaras. Enligt kommitténs uppfattning skall visstidspension enbart ses som ett ekonomiskt skydd. Gäller det förtroendevald i arbetsför ålder bör det enligt kommittén förutsättas att visstidspension inte annat än i undantagsfall skall utgå med oreducerat belopp för längre tid. Normalt bör vederbörande kunna återinträda i förvärvsarbete. Endast när det gäller personer, som lämnar sina uppdrag några år före pensionsåldern och inte har förutsättningar eller möjlighet att återgå i yrkesarbete, bör enligt kommitténs uppfattning visstidspension ses som en mera varaktig försörjningsform. Kommittén anser att de samordningsprinciper som tillämpas av Göteborgs och Stockholms kommuner är lämpligt avvägda. De innebär att viss mindre del av förvärvsinkomsten undantas från samordning. Genomförs en samordning mellan visstidspension och samtida förvärvsinkomster medför detta enligt kommitténs uppfattning att motivet för en åldersgräns för rätt till visstidspension inte längre är så framträdande. Ett slopande av åldersgränsen medför i sin tur att det inte längre finns något behov av särskilda regler om avgångsersättning.

Kommittén har övervägt vilka konsekvenser ett system med visstidspension har för dem som inte har ägnat hela men en stor del av sin tid åt kommunala uppdrag. En sådan person kan i realiteten inte uppehålla sitt yrke. Han kommer därför i en lika prekär situation när han lämnar förtroendeuppdraget, som den som har innehaft ett heltidsuppdrag. Enligt kommitténs mening bör det därför inte hindra att det finns ett pensionsskydd av denna typ också för andra än heltidsengagerade. Kommittén förutsätter att visstidspension bör ifrågakomma endast för förtroendevalda med ett relativt omfattande engagemang. En lämplig gräns för rätt till visstidspension

anser kommittén vara ett engagemang som uppgår till minst 40 % av ett heltidsengagemang. Inom förvärvslivet ger en tjänstgöring av sådan omfattning rätt till fulla sociala avtalsförmåner.

De svårigheter som f. n. föreligger för kommuner och landstingskommuner att på förhand utfästa pension till deltidsengagerade förtroendevalda har sin grund i det krav som har uppställts i kommunallagens tidigare förarbeten att uppdraget skall innehas under en viss tidsperiod samt vara av betydande omfattning. Kommittén anser det olyckligt att sådana krav skall utgöra hinder för en förhandsutfästelse. I stället bör en utfästelse kunna ske helt utifrån en allmän skälighetsbedömning, där uppdragstidens längd och omfattning bör utgöra faktorer. Ett engagemang, som motsvarar minst 40 % av ett heltidsuppdrag, är enligt kommitténs mening att betrakta som ett engagemang av betydande omfattning. Vid bedömning av en förtroendevalds totala sysselsättning bör det enligt kommittén inte finnas hinder för kommunen att beakta alla uppdrag som den förtroendevalde kan ha för kommunen. Likaså bör eventuella uppdrag i kommunalt bolag eller sammanslutning som kommunen är medlem av kunna beaktas som pensionsgrundande uppdragstid.

Ett särskilt problem utgör enligt kommittén risken för att en förtroendevald drabbas av försämrade tjänstepensions- och semesterförmåner till följd av den bortovaro från det ordinarie arbetet som ett förtroendeuppdrag kan medföra. Kommittén anser att dessa konsekvenser är oacceptabla, men framhåller samtidigt, att det kan vara svårt att på förhand bedöma om och i vilken omfattning sådana försämringar kan uppkomma. Kommunerna och landstingskommunerna bör dock ges möjligheter att i lämplig form upp till en viss nivå kompensera den förtroendevalde för en konstaterbar försämring av tjänstepensions- och semesterförmånerna. Kompensation för försämrade semesterförmåner kan enligt kommittén t. ex. generellt beaktas när nivån på sammanträdesarvodena fastställts.

Ett stort antal av de remissinstanser som tar upp pensionsfrågan betonar betydelsen för den kommunala demokratin av att kommunerna och landstingskommunerna har möjlighet att utfästa pensioner till de förtroendevalda så att den bristande anställningstryggheten i de kommunala förtroendeuppdragen kan kompenseras. Samtidigt instämmer remissinstanserna i kommitténs uppfattning att visstidspension enbart skall ses som ett ekonomiskt skydd och därför bör samordnas med inkomst av förvärvsarbete eller offentligt uppdrag.

Remissinstanserna instämmer i huvudsak i kommitténs förslag att pensionsrätten bör avse dem vars uppdrag omfattar minst 40 % av ett heltidsengagemang, även om någon instans anser att gränsen inte behöver läsas fast. En del remissinstanser framhåller också behovet av att olika kommunala uppdrag får räknas samman. Möjligheten att på förhand utfästa pension för denna kategori förtroendevalda bedöms också positivt av remissinstanserna. Några remissinstanser tar även upp frågan om att de

förtroendevalda genom bortovaron från den ordinarie anställningen kan drabbas av minskning i sin tjänstepension eller få sina semesterförmåner i anställningen försämrade. Remissinstanserna anser i likhet med kommittén att dessa förhållanden är otillfredsställande.

För egen del vill jag anföra följande.

Det ställs särskilda anspråk på de personer som av sina partier får förtroendet att ta på sig betungande politiska uppdrag. Ofta innebär dessa uppdrag att den förtroendevalde helt eller delvis måste ta ledigt från sitt ordinarie arbete under långa perioder. Möjligheterna att hålla kontakt med det arbetet försvåras eller kanske omöjliggörs av dessa ofta långa tjänstledighetsperioder. Befordringsmöjligheterna påverkas också ofta i negativ riktning. Efter några mandatperioder kan detta innebära att den förtroendevalde har svårt att gå tillbaka till sitt ordinarie arbete. Det är mot denna bakgrund som man skall se den möjlighet som i dag finns att utge pension eller avgångsvederlag till de förtroendevalda.

Enligt min mening är det av betydelse för den kommunala demokratin att kommunerna har möjligheter att utfästa pensioner till de förtroendevalda av sådan kvalitet och omfattning att den bristande tryggheten i de kommunala förtroendeuppdragen på rimligt sätt kompenseras. I likhet med vad som har framförts av kommittén och remissinstanserna anser jag emellertid att man inte kan godta ett system som gör det möjligt för den som avgår från sitt förtroendeuppdrag att till sin förvärvsinkomst lägga en i många fall betydande pension. Ett sådant system måste upplevas som orättvist. Jag delar därför kommitténs och remissinstansernas uppfattning att det är önskvärt att en samordning av pension och inkomst från förvärvsarbete eller offentligt uppdrag kan åstadkommas.

Enligt vad jag har erfarit har Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet rekommenderat kommunerna och landstingskommunerna att i gällande pensionsreglementen föra in bestämmelser om samordning av visstidspension och samtidig förvärvsinkomst. Enligt min mening finns det anledning att anta att rekommendationerna kommer att leda till att samordningsfrågan i framtiden inte kommer att utgöra något problem. Samordnas visstidspension med förvärvsinkomst minskar kravet på att den förtroendevalde skall ha uppnått 50 års ålder för att få visstidspension. Förbunden har också tagit bort denna åldersgräns i sina senaste rekommendationer.

En fråga som har uppmärksammats från tid till annan och som inte berörts av kommittén är möjligheterna att avstå från intjänad pension under viss tid. Med de nya samordningsreglerna får också denna fråga sin lösning.

När det gäller frågan om visstidspension till deltidsengagerade förtroendevalda delar jag kommitténs och remissinstansernas uppfattning att visstidspension bör kunna utgå om engagemanget motsvarar minst 40 % av ett heltidsengagemang. Olika förtroendeuppdrag inom en kommun bör

därvid få räknas samman. Motsvarande principer bör givetvis gälla för landstingskommuner.

En fråga som uppkommer i detta sammanhang är om kommunala och landstingskommunala uppdrag skall få räknas samman när det gäller att fastställa deltidsengagemangets omfattning. Kommittén har för sin del inte särskilt berört denna fråga. Min allmänna inställning är att man inte skall kunna räkna samman uppdrag i kommuner och landstingskommuner. Det är emellertid kommunernas och landstingskommunernas sak att själva avgöra om det i det enskilda fallet föreligger särskilda skäl att i pensionshänseende beakta uppdrag hos de olika huvudmännen. De eventuella tekniska problem som härvid kan uppkomma bör enligt min mening kunna lösas mellan huvudmännen.

Vad gäller de av kommittén aktualiserade frågorna att de förtroendevalda kan drabbas av minskning i tjänstepension och att de kan få sina semesterförmåner i anställningen försämrade anser jag i likhet med remissinstanserna att en sådan försämring av de sociala förmånerna är otillfredsställande. Jag delar därför kommitténs uppfattning att kommuner och landstingskommuner bör på lämpligt sätt kunna ersätta en förtroendevald för en minskning av hans tjänstepensionsförmåner i anställningen, om minskningen har uppkommit på grund av förtroendeuppdraget. Sådan ersättning bör dock inte komma i fråga om minskningen av tjänstepensionsförmånen endast är av ringa omfattning. Jag förutsätter att de avtalslutande parterna på de olika arbetsmarknadssektorerna kommer fram till en sådan tillämpning av reglerna i resp. tjänstepensionsanordningar att den här avsedda ersättningen ger avsett ekonomiskt resultat för de förtroendevalda. När det gäller minskade semesterförmåner återkommer jag till denna fråga i samband med att jag behandlar frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Som framgår av vad jag redan har sagt ser jag frågan om de förtroendevaldas pensioner och andra sociala förmåner som en del av det större problemkomplexet om den kommunala demokratin. Den kan därför inte förbigås i detta sammanhang. Som grund för en fortsatt debatt har jag ansett att jag bör redovisa min allmänna syn på saken. Diskussioner i frågan kommer säkert att förtgå i kommuner och landstingskommuner. Det är där man skall göra de lämpliga avvägningarna. Några åtgärder från statens sida behövs inte enligt min mening. Jag övergår nu till ett par förslag för vilka det däremot krävs lagändringar.

## 2.3 Ersättning för förlorad arbetsförtjänst

### 2.3.1 Den principiella frågan

Bestämmelser om ersättning till förtroendevalda finns i dag i 2 kap. 29 § och 3 kap. 16 § kommunallagen. Enligt de båda lagrummen får fullmäktige besluta att det till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning och till

ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Motsvarande regler gäller enligt 5 kap. 1 § kommunallagen för revisor och revisorssuppleant.

I propositionen (prop. 1975/76:187) Kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. diskuterade föredraganden frågan om ersättningen till de förtroendevalda borde omfatta ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Enligt föredraganden skulle det vara betänkligt om ersättningsprinciperna försätter vissa kategorier, t. ex. de skiftarbetande, i en sämre situation än andra och därmed leder till att dessa grupper blir underrepresenterade bland de förtroendevalda. Enligt föredragandens mening kunde det alltså finnas skäl för en ordning som innebär att hänsyn får tas till förlorad arbetsförtjänst, när ersättningen bestäms. En enhetlig bedömning skulle emellertid bli svår om hänsyn får tas till förlorad arbetsförtjänst. En fråga blir t. ex., säger föredraganden, hur den förlorade arbetsförtjänsten skall beräknas för yrkesgrupper som egna företagare och fria yrkesutövare. Även från administrativ synpunkt skulle svårigheter kunna uppstå. Föredraganden var därför inte beredd att tillstyrka en ordning som innebär att ersättningen till de förtroendevalda bestäms på grundval av deras förlorade arbetsförtjänst. Samtidigt underströk han betydelsen av att ersättningen sätts på en sådan nivå att ingen skall vara förhindrad att åta sig kommunala förtroendeuppdrag av ekonomiska skäl. Vid riksdagsbehandlingen godtog konstitutionsutskottet (KU 1976/77:25, rskr 148) vad föredraganden hade anfört i denna del samt betonade nödvändigheten av att de särskilda svårigheter som t. ex. kvällssammanträden skapar för personer med kvälls- eller skiftarbete beaktas när arvoden beslutas.

Sammanfattningsvis kan sägas att den nuvarande utformningen av ersättningsreglerna ger kommunerna och landstingskommunerna en långtgående frihet att ersätta sina förtroendevalda med hänsyn till uppdragens omfattning och art. I kommunallagen finns formellt begränsningar i endast två avseenden. Ersättningen skall utgå för någon av de i lagen uppräknade ändamålen. Den skall också vara skäligen. Förarbetena till lagen ger närmare anvisning om de begränsningar som gäller. Ersättningen får inte baseras på den förtroendevaldes uteblivna inkomst.

Kommunaldemokratiska kommittén framhåller att det ekonomiska ersättningssystemet på ett rimligt sätt måste ge människor möjlighet att delta i kommunalpolitisk verksamhet utan ekonomiska uppoffringar. De förtroendevaldas arbetssituation skiftar och utvecklas med hänsyn till nya och ändrade uppgifter. Uppdragen har varierande omfattning och ställer olika krav på sina utövare. Enligt kommitténs mening är formerna för ekonomisk ersättning av stor betydelse om de förtroendevalda skall kunna rekryteras ur olika medborgargrupper, förena uppdrag med yrkesarbete och i vissa fall satsa hela sin tid på uppdraget. Systemet måste, säger kommittén, vara

anpassat både efter uppdragens aktuella krav och de ekonomiska villkor som människor i dag lever under. Kommittén hänvisar till att närmare en fjärdedel av de förtroendevalda i en enkät som gjordes år 1980 har uppgett att deras uppdrag förorsakar dem inkomstbortfall. Eftersom ersättning för förlorad arbetsinkomst inte får lämnas med nuvarande system hamnar en del förtroendevalda i en sämre ekonomisk situation än andra. När uppdraget fullgörs på arbetstid får vissa grupper vidkännas ett direkt inkomstbortfall medan andra grupper – i första hand de offentliganställda – inte drabbas av inkomstbortfall på samma sätt.

Kommittén har diskuterat alternativet att med hjälp av en allmän höjning av arvodesnivån komma till rätta med den bristande jämlikheten men har avvisat detta alternativ. Kommittén föreslår i stället en sådan ändring av kommunallagen att det blir möjligt att utbetala ersättning med hänsyn till individuellt inkomstbortfall. En sådan ordning bör enligt kommittén gälla alla förvärvsarbetande, oavsett om de är anställda, egna företagare eller fria yrkesutövare. Det nuvarande kravet på att beloppen skall vara skäliga bör behållas. Någon begränsning i lagen om rätten till ersättning för förlorad arbetsförtjänst i förhållande till om uppdraget omfattar enstaka sammanträden, deltids- eller heltidsengagemang bör inte göras, anser kommittén.

De flesta remissinstanser som tar upp frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst ställer sig positiva till kommitténs förslag. De hänvisar härvid till betydelsen av att ingen av ekonomiska skäl skall vara förhindrad att ta politiska uppdrag. Många remissinstanser betonar att den utgående ersättningen måste vara skälig med hänsyn till uppdragets art. Samtidigt betonar de att det är kommunerna och landstingskommunerna själva som skall bestämma hur ersättningssystemet skall utformas.

Några remissinstanser, som är positiva till att en möjlighet öppnas att ge ersättning för förlorad arbetsförtjänst, är tveksamma till innebörden och räckvidden av kommitténs förslag. Man ställer sig avvisande till en lösning som skulle innebära att t. ex. två deltidsantälda kommunalråd med samma omfattning av uppdraget men med olika inkomstförhållanden vid valtillfället uppbär ersättning med olika belopp.

De remissinstanser som är negativa till tanken om ersättning för förlorad arbetsförtjänst hänvisar främst till den nuvarande principen att det skall utgå lika arvode för samma arbete. Även en del remissinstanser som är positiva till förslaget betonar vikten av att denna princip upprätthålls. Några av dessa, bl. a. Svenska kommunförbundet, anser att grundsatsen om att lika ersättning skall utgå för lika uppdrag bör skrivas in i lagen.

Några remissinstanser rekommenderar en allmän höjning av arvodesnivån för att komma till rätta med problemet att vissa förtroendevalda gör en ekonomisk förlust genom att ta på sig kommunala uppdrag. Man säger också att en ersättning för förlorad arbetsförtjänst skulle kunna missgynna vissa grupper av förtroendevalda såsom hemarbetande, studerande och lågavlönade.

För egen del vill jag anföra följande.

När jag nu tar upp frågan om en komplettering av nuvarande ersättningsregler gör jag det utifrån främst två utgångspunkter. Ersättning för förlorad arbetsförtjänst kommer att bidra till att olika grupper i samhället i ekonomiskt hänseende bättre jämföras när det gäller möjligheterna att ta på sig kommunala förtroendeeuppdrag. Rekryteringsmöjligheterna av nya förtroendevalda från främst den privata arbetsmarknaden kommer därigenom att förbättras.

Av kommitténs material framgår att nuvarande former för ersättning särskilt missgynnar anställda inom den privata sektorn. Jag anser att detta är en av flera orsaker till att de offentliganställda är kraftigt överrepresenterade bland de förtroendevalda. Personer med skiftarbete o. d. drabbas ofta särskilt hårt av det nuvarande ersättningssystemet. Mot denna bakgrund är det naturligt att Landsorganisationen i Sverige är positiv till att förlorad arbetsförtjänst skall kunna ersättas.

För min del anser jag det på dessa grunder vara angeläget att nuvarande ersättningsregler i kommunallagen kompletteras så att det blir möjligt att ge ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Jag anser också att frågan om minskade semesterförmåner bör beaktas i detta sammanhang. Enligt min mening bör semesterersättning som går förlorad få medräknas när ersättningen för förlorad arbetsförtjänst beräknas.

Som jag tidigare har nämnt är många remissinstanser negativa eller tveksamma till kommitténs förslag att ersättningen för förlorad arbetsförtjänst inte knyts till om uppdraget omfattar enstaka sammanträden eller avser hel- eller deltidsengagemang. Följden av förslaget skulle, säger instanserna, kunna bli att två hel- eller deltidsanställda kommunalråd med samma omfattning av uppdraget får olika ersättning på grund av att deras inkomstförhållanden var olika vid valtillfället.

Jag delar remissinstansernas tvekan till kommitténs förslag i detta avseende. Heltidsuppdrag och de mera omfattande deltidsuppdragen bör ur ersättningssynpunkt jämföras med ett vanligt arbete. Att acceptera ett sådant arbete kan visserligen leda till ändrade inkomstförhållanden men knappast i vedertagen mening till förlorad arbetsförtjänst. Enligt min mening skall därför alljämt gälla den nuvarande principen om lika stora arvoden för denna typ av uppdrag oavsett lönesättningen i ett tidigare arbete som den förtroendevalde har lämnat.

Denna grundprincip skall sedan kompletteras med en rätt att utge ersättning för faktiskt förlorad arbetsförtjänst i särskilt angivna fall. Dessa bör avse fall där sammanträdesarvoden utgår för visst uppdrag men inte mera betydande helårsarvoden.

Ett viktigt gränsdragningsproblem uppstår därvid för de deltidsarvoderade. En bestämd gräns bör dras som motsvarar deltidsuppdragets omfattning jämfört med heltidsuppdrag. En naturlig gräns kan därvid vara vid uppdrag som omfattar minst 40 % av heltid. Variationer kring en sådan gräns

kan emellertid motiveras av lokala förhållanden eller av det särskilda fallet. Detta gäller särskilt för den svåra bedömning som måste göras för de fall där en enskild förtroendevald har flera deltidsuppdrag inom kommunen eller landstingskommunen och där vart och ett av uppdragen understiger den ovan angivna gränsen, men där de sammantagna medför ett högre uttag av arbetstid än exempelvis 40 %. Enligt min mening bör ersättning för förlorad arbetsförtjänst inte utgå i sådana fall utan ersättning ske med fasta arvoden.

En del gränsdragningsfrågor kan alltså uppkomma när det införs möjligheter att betala ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Enligt min mening bör gränsdragningsfrågorna få avgöras av kommunerna och landstingskommunerna själva. Under de första årens tillämpning av de nya reglerna bör frågan följas noga. Jag är beredd att ta initiativ till kompletterande lagstiftning om tillämpningen visar sig medföra svåraccepterade resultat.

De grupper av förtroendevalda som därmed omfattas av ersättning för förlorad arbetsförtjänst bör dessutom kunna ersättas med ett särskilt arvode per sammanträde som då utgör en för alla lika ersättning för den prestation som engagemanget i ett kommunalt uppdrag måste anses utgöra. Som en del remissinstanser har framhållit bör den allmänt vedertagna principen att lika arvode skall utgå för lika uppdrag skrivas in i lagen.

Några remissinstanser som är negativa till förslaget om ersättning för förlorad arbetsförtjänst föreslår i stället att arvodena höjs till en sådan nivå att ingen av ekonomiska skäl skall behöva avstå från att ta på sig kommunala uppdrag. Det finns enligt min mening åtminstone två skäl mot ett sådant förslag. Först och främst kommer de olikheter som i dag gäller mellan personer som får löneavdrag och dem som inte får det att bestå. Dessutom finner jag det sannolikt att arvodena i många fall skulle behöva höjas till en sådan nivå att lagstiftningens skälighetsregel skulle trädas för när. En så hög ersättningsnivå skulle också kunna uppfattas som stötande av allmänheten.

En annan invändning som har rests mot förslaget om ersättning för förlorad arbetsförtjänst är att särskilt hemarbetande, studerande och lågavlönade, som består framför allt av kvinnor, skulle drabbas på ett speciellt sätt. Med det system som jag har föreslagit, där både en fast arvodesdel per sammanträde och ersättning för förlorad arbetsförtjänst ingår, kan man enligt min mening rimligen inte hävda att angivna grupper skulle bli särskilt missgynnade. Ersättningen för förlorad arbetsförtjänst skall enbart omfatta styrkta förluster. Jag vill också erinra om att man redan nu kan ersätta t. ex. barnomsorgskostnader i samband med att förtroendeuppdrag fullgörs.

### 2.3.2 Modell för ersättningssystem

Kommunaldemokratiska kommittén har diskuterat frågan om hur ersättningen för förlorad arbetsförtjänst bör beräknas. Därvid konstaterar kommittén att det är lätt att kompensera en anställd som har regelbunden och jämn inkomst. Så snart det gäller helårsarbetande med ojämna inkomstförhållanden samt delårs- och deltidsarbetande, blir förhållandena däremot komplicerade. Det gäller oavsett om vederbörande är anställd eller egen företagare. Mot bakgrund härav anvisar kommittén en modell för ersättningssystem för förlorad arbetsförtjänst som knyter an till sjukförsäkringen. Kommittén anser att denna lösning ger både rättvisa, enkelhet och skydd för den personliga integriteten. Förslaget har den begränsningen att schabloniserad ersättning ges alla och att vissa av de brister som vidlåder sjukförsäkringssystemet accepteras, t. ex. att systemet inte ger full inkomsttäckning, att personer med oregelbundna arbetstider i vissa fall får en relativt låg inkomsttäckning genom sjukförsäkringssystemet samt att ersättningen kan bli för låg genom viss eftersläpning med inkomstjustering. Förslaget innebär enligt kommittén att den kommunala kontrollen inte blir omfattande eftersom systemet bygger på att försäkringskassornas beslut och deras granskning av den förtroendevaldes inkomst alltid godtas. Både kraven på ett enkelt förfarande och skydd för den personliga integriteten är därmed tillgodosedda. Kommittén betonar att anknytningen till sjukpenningssystemet enligt förslaget är av teknisk art. Det är inget som hindrar, anser kommittén, att kommunen eller landstingskommunen fastställer andra minimi- resp. maximibelopp än inom sjukförsäkringssystemet när det gäller de förtroendevaldas ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Det materiella innehållet bör enligt kommittén kunna anpassas efter de behov som krävs för rekrytering av personer i alla inkomstlägen och som fullmäktige anser vara skälig ersättning.

Av det 35-tal remissinstanser som särskilt berör den tekniska lösningen är ett tiotal positiva medan övriga är negativa eller tveksamma. Flera av de positiva remissinstanserna framhåller att en anknytning till sjukförsäkringen bör förenkla systemet. Man påpekar samtidigt att en generös tillämpning bör ske för hemarbetande och att en övre gräns kan te sig rimlig. De negativa eller tveksamma remissinstanserna vänder sig bl. a. mot att en anknytning till sjukförsäkringen kan innebära problem både i de lägsta och de högsta inkomstskikten. Dessutom önskar man att kommunerna själva skall ha möjlighet att ta fram andra konstruktioner. Framtida förändringar av sjukförsäkringen talar också enligt några remissinstanser mot en anknytning av ersättningen till denna försäkring. En del instanser framhåller också att modellen inte ger full kostnadstäckning vilket enligt deras uppfattning inte är acceptabelt. Särskilt hårt kan detta slå för vissa grupper t. ex. de som har skift- eller säsongarbete.

Som jag har framhållit i det föregående bör det genom ändringar i

kommunallagen nu öppnas en möjlighet för kommuner och landstingskommuner att till förtroendevalda utge ersättning för förlorad arbetsförtjänst vid fullgörande av kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag. Denna möjlighet innebär att det blir kommunerna och landstingskommunerna själva som får besluta om ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall införas och i så fall också vilken form den skall ha.

Den av kommittén föreslagna modellen har den fördelen att den besparar kommuner och landstingskommuner en omfattande kontrollapparat eftersom man kan utnyttja försäkringskassornas uppgifter. En anknytning till sjukförsäkringen ger också automatiskt en övre gräns för ersättningen. En sådan övre gräns anser jag vara nödvändig även om den inte direkt behöver vara kopplad till sjukförsäkringen. Samtidigt har, såsom en del remissinstanser har påpekat, den av kommittén förordade modellen vissa nackdelar. Den kompenserar inte till fullo den uteblivna arbetsförtjänsten. Detta kan bli särskilt märkbart för vissa grupper av anställda, t. ex. personer med skift- och säsongarbete. Enligt min mening tillgodoser därför sjukförsäkringsmodellen inte kravet på ersättning för faktiskt förlorad arbetsförtjänst. Jag är därför för egen del inte beredd att förorda den av kommittén föreslagna modellen för ersättning av förlorad arbetsförtjänst. Det bör enligt min mening ankomma på kommunerna och landstingskommunerna själva att med hänsyn till de lokala förhållandena utforma lämpliga ersättningsystem.

Avslutningsvis vill jag framhålla att det nu framlagda förslaget, som innebär att de förtroendevalda i fortsättningen skall ha möjlighet att få dels ett arvode enligt tidigare principer, dels ersättning för faktiskt förlorad arbetsförtjänst som inkluderar förlorad semesterersättning, enligt min mening bör få till följd att antalet personer som kan ta på sig kommunala förtroendeuppdrag ökar väsentligt.

### 2.3.3 *Kostnadsansvar*

Kommunaldemokratiska kommittén har diskuterat två olika lösningar när det gäller vem som skall bära kostnaderna för ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Enligt den ena svarar den kommun eller den landstingskommun där uppdraget fullgörs för den förtroendevaldas inkomstförlust. Enligt den andra lagfästs en skyldighet för alla arbetsgivare, offentliga och privata, att bevilja anställda ledighet med lön vid deltagande i kommunala sammanträden. Kommittén förordar den förstnämnda lösningen. Enligt kommittén är det nämligen naturligt om kostnaden bärs av den som orsakar kostnaderna och därmed kan styra dem. Dessutom ersätter uppdragsgivarna i dag det sammanträdesarvode som också i framtiden får förutsättas utgå vid sidan av ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

De remissinstanser som berör frågan delar kommitténs uppfattning.

Även jag anser att det är kommuner och landstingskommuner som skall

bära de kostnader som uppkommer. I min bedömning har jag då tagit hänsyn till att det är kommuner och landstingskommuner som har att besluta om ersättningarnas omfattning. Dessutom anser jag att reformen är så angelägen att man inte rimligen kan avvakta de ytterligare utredningar och överläggningar som enligt min mening måste komma till stånd om kostnadsansvaret skall läggas över på arbetsgivarna. Därmed har jag inte sagt att jag inte i en framtid kan tänka mig en annan kostnadsfördelning. Jag avser därför att noga följa utvecklingen på detta område.

En fråga som bör granskas med särskilt intresse vid den kommande uppföljningen gäller en eventuell kostnadsövervältring mot kommuner och landstingskommuner. Flera arbetstagargrupper har i dag en sådan situation att de med bibehållen lön kan fullgöra kommunala förtroendeuppdrag. Andra grupper har inte arbetstiden reglerad på ett sådant sätt, att tjänstledigheter behöver utnyttjas för fullgörande av förtroendeuppdrag. Skulle den ändrade lagstiftningen medföra att dessa grupper börjar kräva ersättning från kommunerna och landstingskommunerna för förlorad arbetsförtjänst har i själva verket en kostnadsövervältring inträffat. Ett sådant förhållande kan enligt min mening aktualisera en förnyad prövning av frågan om kostnadsansvaret skall läggas hos de förtroendevaldas arbetsgivare eller hos kommunerna och landstingskommunerna.

Några remissinstanser framhåller att kommuner och landstingskommuner i det nuvarande ekonomiska läget kan ha svårt att ta på sig nya ekonomiska åtaganden. I det kärva ekonomiska läge som gäller för den offentliga sektorn har jag förståelse för denna synpunkt. De ökade kostnaderna torde dock bli relativt blygsamma för de flesta kommuner och landstingskommuner. Jag utgår därvid också från att arvodesdelen minskas när ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs. I sammanhanget bör dessutom understrykas att lagen ger möjlighet till att införa ett sådant system men inte skyldighet. Det ankommer sålunda på kommuner och landstingskommuner att själva bedöma förutsättningarna att utnyttja denna möjlighet.

#### *2.3.4 Det kyrkokommunala området*

En ny lag om församlingar och kyrkliga samfundigheter träder i kraft den 1 juli 1983. Den nya lagen innebär en modernisering i både sakligt och formellt hänseende av lagstiftningen om de kyrkliga kommunerna och en anpassning till 1977 års kommunallag. Genom den nya lagstiftningen förbättras bl. a. de kyrkokommunalt förtroendevaldas arbetsförutsättningar.

Bestämmelserna om ersättning till de kyrkokommunalt förtroendevalda finns i den nya lagen i 2 kap. 29 §, 5 kap. 21 § och 7 kap. 1 §. Ersättningsbestämmelserna motsvarar i sak kommunallagens regler om ersättning endast med den avvikelsen att pension inte kan beviljas för de kyrkokommunala förtroendeuppdragen.

Mellan kommunallagstiftningen och församlingsstyrelselagstiftningen har

alltid rätt stor överensstämmelse både till form och till innehåll. Ändringar i den förra har ofta följts av motsvarande ändringar i den senare. Detta är naturligt med hänsyn till de borgerliga och de kyrkliga kommunernas gemensamma ursprung och till att båda är enheter för kommunal självstyrelse.

Kommunaldemokratiska kommittén har inte haft till uppgift att undersöka de kyrkokommunalt förtroendevaldas arbetsvillkor. Kommittén lämnar följaktligen inga förslag till förbättringar för förtroendevalda när det gäller det kyrkokommunala området. Jag anser emellertid att principen om ekonomisk trygghet för dem som fullgör kommunala förtroendeuppdrag bör få genomslag också på det kyrkokommunala området. Arbetsförhållandena inom de stora kyrkliga kommunerna liknar nämligen i allt väsentligt dem som i dag gäller i kommuner och landstingskommuner. Skälen för att komplettera ersättningsreglerna i den nya lagen om församlingar och kyrkliga samfundigheter med ersättning för förlorad arbetsförtjänst är därför i stort sett desamma som på det kommunala och landstingskommunala området.

Jag föreslår alltså att man också för de kyrkliga kommunerna öppnar möjligheten att besluta om ersättning till förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst. Det får sedan ankomma på de kyrkliga kommunerna själva med hänsyn till de lokala förhållandena att utforma lämpliga ersättningssystem.

## 2.4 Interpellation och fråga

Genom motion, interpellation och fråga kan enskilda ledamöter eller grupper av ledamöter i kommunfullmäktige och landstinget ta egna initiativ. Syftet med motioner är att få till stånd beslut. Genom en interpellation eller en fråga kan den förtroendevalde informera sig om och få insyn i den kommunala verksamheten. Interpellationsinstitutet gör det möjligt att starta en politisk debatt.

Kommunaldemokratiska kommittén har genom sina undersökningar funnit att institutet motion används alltmer som ett effektivt instrument i den kommunaldemokratiska debatten. Kommittén har inte funnit några skäl att ändra bestämmelserna om motion i kommunallagen. Denna uppfattning stöds av det fåtal remissinstanser som har kommenterat motionsbestämmelserna.

Jag anser i likhet med kommittén att det f. n. inte finns skäl att ändra de regler som styr motionsförfarandet. I det följande tar jag därför bara upp interpellations- och frågeinstitutet.

#### 2.4.1 Nuvarande ordning

En ledamot i fullmäktige får enligt 2 kap. 24 § kommunallagen framställa interpellation till ordföranden i styrelsen eller i annan nämnd eller beredning. Enligt samma lagrum kan fullmäktige föreskriva att ordföranden i kommunstyrelsen får överlämna en interpellation som har framställts till honom att besvaras av annan ledamot av kommunstyrelsen. Denna möjlighet infördes genom 1977 års kommunallag. På förslag av konstitutionsutskottet infördes också en möjlighet för kommunfullmäktige att föreskriva att ordföranden i kommunstyrelsen får överlämna en interpellation som har framställts till honom att besvaras av en ledamot i styrelsen för ett kommunalt företag. Utskottet framhöll i sitt betänkande (KU 1976/77:24 s. 20) att det från kommunaldemokratisk synpunkt är värdefullt om ökade möjligheter skapas för att i kommunfullmäktige diskutera frågor som rör verksamheten i de kommunala bolagen.

Nyssnämnda bestämmelse i kommunallagen innehåller också föreskrifter om fråga. Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot i fullmäktige framställa fråga till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning.

Enligt gällande rätt skall en interpellation eller fråga avse ett ämne som tillhör kommunfullmäktiges eller landstingets handläggning. Detta innebär att interpellationsämnet skall falla inom den allmänna kommunala kompetensen och inom ramen för de ämnen som kan behandlas av kommunfullmäktige eller landstinget. En interpellation får inte avse allmänpolitiska frågor eller frågor som nämnderna enligt särskilda författningar har att pröva utan att vara ansvariga för sina åtgärder inför fullmäktige.

#### 2.4.2 Förslag till ändringar

Kommunaldemokratiska kommittén har funnit att det nuvarande ämnesområdet för interpellationer och frågor är alltför snävt. En förstärkning av interpellationsinstitutet och frågeinstitutet är enligt kommitténs mening befogad från såväl kontrollsynpunkt som informationssynpunkt. Det föreslås därför att ämnesområdet vidgas. Kommittén föreslår att en interpellation och en fråga skall kunna framställas inte bara i ämnen som tillhör fullmäktiges handläggning utan även omfatta ämnen som tillhör styrelsens, annan nämnds eller berednings handläggning. Otillåtna blir enligt kommitténs förslag i princip enbart ämnen som rör enskilt ärende eller är av sådan allmänpolitisk karaktär att de saknar kommunal anknytning. Adressatkretsen, dvs. den krets av personer till vilka en interpellation eller fråga kan ställas, har kommunaldemokratiska kommittén funnit väl avvägd. Kommittén föreslår därför inte någon ändring på denna punkt.

En klar majoritet av remissinstanserna stöder kommitténs förslag att utvidga ämnesområdet för interpellationer och frågor. Bland dem som är i

huvudsak positiva till förslaget finns dock en del remissinstanser som anser att lagtexten bör förtydligas. Framför allt har detta gällt interpellation och fråga i ämnen som rör myndighetsutövning gentemot enskild samt ämnen som kan omfattas av sekretess. I sistnämnda hänseende framhåller Svenska kommunförbundet att sekretessbestämmelserna begränsar det interPELLERBARA området. Enligt förbundets uppfattning är det otillfredsställande att fullmäktigeledamöterna härigenom kan undanhållas viktig information. Några remissinstanser menar vidare att det är motiverat att kommunfullmäktige och landstinget får en mera generell rätt att bestämma adressaten vid interpellation och fråga i stället för att kommunallagen tyngs med ytterligare regler om detta.

För egen del vill jag till att börja med framhålla att möjligheten för ledamöterna i kommunfullmäktige och landstinget att framställa interpellationer och frågor är av stor betydelse från kommunaldemokratisk synpunkt. Det är därför väsentligt att det tillåtna ämnesområdet är så omfattande som möjligt. Härigenom främjas den offentliga debatten.

Även när det gäller sådan verksamhet som en specialreglerad nämnd utövar med stöd av en författning ger fullmäktiges finans- och instruktionsmakt redan i dag ett visst utrymme för interpellationsdebatter i frågor som rör den fortlöpande förvaltningen på området. Å andra sidan medför föreskrifterna i 1 kap. 5 § kommunallagen om kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna att utrymmet för interpellationsdebatter som rör enskilda nämndbeslut är begränsat. Sådana enskilda beslut som specialreglerade nämnder fattar med stöd av olika författningar får, när författningen ger nämnden en självständig beslutanderätt, i princip inte behandlas i interpellationsdebatter.

Under senare år har en rad åtgärder vidtagits för att begränsa den statliga normgivningen gentemot kommuner och landstingskommuner i syfte att stärka den kommunala självstyrelsen. Detta ställer samtidigt större krav på kommunerna och landstingskommunerna att själva bevaka sin verksamhet. Jag anser att interpellationsinstitutet och frågesinstitutet i det sammanhanget är viktiga instrument för fullmäktiges och medborgarnas insyn och kontroll över den kommunala verksamheten.

Även om jag sålunda menar att den av kommittén föreslagna utvidgningen av ämnesområdet för interpellationer och frågor i stort sett är en lämplig avvägning, anser jag liksom vissa remissinstanser att det finns anledning att precisera detta område klarare än vad kommittén har gjort.

Mot det kommunaldemokratiska intresset av ett vidsträckt interpellationsområde står nämligen intresset av att upprätthålla den i kommunallagen och specialförfattningarna föreskrivna avgränsningen mellan fullmäktiges och nämndernas ansvarsområden. Av vikt är också särskilt när det gäller avgöranden som innebär myndighetsutövning mot enskild – att enskilda personers privata förhållanden inte på ett otillbörligt sätt blottas genom att

nämndernas avgöranden diskuteras i fullmäktige. Det är enligt min mening självklart att den typen av begränsningar i interpellationsrätten måste finnas kvar. Enligt min mening bör det därför framgå av lagtexten att ett ärende som innebär myndighetsutövning mot enskild är undantagen från interpellation och fråga.

Några remissinstanser har väckt frågan om förhållandet mellan interpellationsrätten och sekretesslagstiftningen. Som jag nyss har framhållit måste en avvägning ske mellan å ena sidan intresset av ett vidsträckt interpellationsområde och å andra sidan intresset av att sekretessbelagda uppgifter i ärenden hos de specialreglerade nämnderna inte röjs. Med den begränsning av interpellationsrätten som jag nu föreslår, nämligen att interpellation och fråga inte får framställas i ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild, torde någon större risk för konflikter gentemot sekretesslagstiftningen inte uppkomma. Om en interpellation eller fråga rör uppgifter som är sekretessbelagda måste interpellationen eller frågan besvaras på sådant sätt att sekretessen ändå bevaras. Enligt min mening får den utökade interpellationsrätten självfallet inte medföra att ett i lag fastlagt sekretesskydd åsidosätts.

Vad gäller adressatkretsen anser jag i likhet med kommittén att den nuvarande regleringen är väl avvägd. Jag föreslår därför ingen ändring på denna punkt. Att en bestämd krets av adressater finns angiven direkt i lagen är enligt min mening en garanti för att interpellationsinstitutet inte sätts ur spel.

Sammanfattningsvis föreslår jag således att ämnesområdet för interpellation och fråga utvidgas så att detta – med den begränsning som jag nyss har nämnt – omfattar även ämnen som tillhör styrelsens, annan nämnds eller berednings handläggning. Jag återkommer i specialmotiveringen till den närmare utformningen av bestämmelserna.

### 3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179)
2. lag om ändring i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundigheter.

## 4 Specialmotivering

### 4.1 Förslaget om ändring i kommunallagen

De föreslagna ändringarna i kommunallagen avser dels reglerna om interpellation och fråga, dels reglerna om ersättning till de förtroendevalda i kommunerna. Skälen till ändringarna har behandlats i den allmänna motiveringen (2.4.2 och 2.3.1).

Föreskrifterna om interpellation och fråga finns i 2 kap. 24 § kommunallagen. Ersättning till de förtroendevalda regleras, beträffande ledamot och suppleant i fullmäktige och beredning i 2 kap. 29 § och beträffande ledamot och suppleant i styrelsen och övriga nämnder i 3 kap. 16 § kommunallagen. I fråga om revisor och revisorssuppleant finns ersättningsbestämmelserna i 5 kap. 1 § kommunallagen.

#### *2 kap. 24 §*

Enligt den nuvarande lydelsen av paragrafens första stycke får ledamot i fullmäktige till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ett ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. I första stycket anges vidare beträffande Stockholms kommun att interpellation får framställas endast till borgarråd.

En redigering av paragrafen har gjorts så att bestämmelsen om ämnesområdet för interpellation har flyttats från första stycket till ett nytt andra stycke. Därmed återstår i första stycket enbart de bestämmelser som anger den personkrets som får interPELLERAS. Någon ändring i sak av de nuvarande reglerna i fråga om personkretsen har inte vidtagits.

I ett nytt andra stycke har bestämmelser tagits in om ämnesområdet för interpellation. I stycket anges att fullmäktigeledamot får framställa interpellation i ämne som tillhör fullmäktiges, styrelsens eller annan nämnds eller berednings handläggning.

Genom den föreslagna ändringen öppnas möjlighet att interpellera i ämnen som tillhör bl. a. de specialreglerade nämndernas verksamhetsområden. I dessa nämnder handläggs bl. a. ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild. Det kan vara fråga om att bestämma om en förmån (t. ex. socialt stöd), en rättighet (t. ex. byggnadslov) eller en skyldighet (t. ex. att undanröja en sanitär olägenhet).

De myndighetsutövande befogenheterna utövas med stöd av den lagstiftning som reglerar resp. område. Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får en kommuns beslutande organ inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild. Det beslutande organet får inte heller bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i ärende som rör tillämpning av lag. Kommunfullmäktige och landstinget saknar således befogenhet att ingripa i de enskilda ärendenas handläggning för vilka de specialreglerade nämnderna har ett särskilt längre-

gående juridiskt ansvar än för andra ärenden. Mot denna bakgrund måste ett ärende som innebär myndighetsutövning mot enskild undantas från det interPELLERBARA området. Härigenom undviker man risken att enskilda personers privata förhållanden på ett otillbörligt sätt diskuteras i fullmäktige.

På grund av det anförda har i paragrafens andra stycke tagits in en regel, som innebär att interpellation inte får framställas i ett ärende som rör utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande. Regeln motsvarar med vissa undantag förvaltningslagens (1971:290) beskrivning av vad som kan hänföras till myndighetsutövning. Undantagen avser befogenhet att bestämma om disciplinpåföljd och avskedande. Inom den kommunala sektorn regleras sådana befogenheter mot personal som har kommunalt reglerade tjänster i kollektivavtal och kan därför inte anses utgöra myndighetsutövning. När det gäller personal med statligt reglerade tjänster är det visserligen fråga om myndighetsutövning, men befogenheterna utövas av statlig myndighet. Beträffande den närmare innebörden av begreppet myndighetsutövning får jag hänvisa till prop. 1971:30 (del 2 s. 330 ff) om förvaltningsrättsreformen.

Med den begränsning av interpellationsrätten som jag nu har angett kommer vidgningen av interpellationsområdet inom den specialreglerade sektorn att omfatta åtgärder av generell karaktär, som det enligt lag åligger nämnderna att fullgöra. Det kan gälla t. ex. frågor om den närmare inriktningen och det praktiska genomförandet av verksamheten, dess kvalitet och omfattning. Jag vill dessutom påpeka att det inom den kommunala förvaltningen handläggs många ärenden som gäller förhållandet mellan kommunen och enskilda personer utan att det i dessa ärenden är fråga om myndighetsutövning mot enskild. Det kan t. ex. röra sig om en avtalsfråga där en enskild person är part. Denna typ av enskilda ärenden är i dag interPELLERBARA och bör vara det också i fortsättningen.

I paragrafens sista stycke regleras frågeinstitutet. De regler som gäller för interpellation skall också gälla för fråga, om fullmäktige föreskriver att fråga skall få framställas.

## 2 kap. 29 §

Ändringen innebär att fullmäktige får möjlighet att besluta att det till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning utgå ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Detta kommer i lagförslaget till uttryck genom att orden "förlorad arbetsförtjänst" har tillförts den uppräknning som nu finns i paragrafen.

Regeln innebär att fullmäktige själv avgör om ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall utgå eller ej. Fullmäktige bestämmer också hur ersättningen skall beräknas. Ersättningen skall enligt bestämmelsen avse

förlorad arbetsförtjänst och utgå i skäligen omfattning. Detta innebär att ersättningen inte behöver bestämmas till ett belopp som exakt motsvarar den förlorade arbetsförtjänsten. Den kan bestämmas till ett lägre belopp som fullmäktige anser skäligt.

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen bör den hittillsvarande principen om att arvoden ska bestämmas till lika belopp för lika uppdrag skrivas in i kommunallagen. En bestämmelse om detta har tagits in i paragrafen.

### *3 kap. 16 § och 5 kap. 1 §*

I 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § kommunallagen finns bestämmelser om ersättning till ledamöter och suppleanter i styrelsen och nämnderna resp. till revisorer och revisorssuppleanter. Ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall enligt förslaget också kunna beslutas när det gäller dessa grupper av förtroendevalda. De nu angivna lagrummen har därför kompletterats med motsvarande bestämmelser som har tagits in i 2 kap. 29 §.

## **4.2 Förslaget om ändring i lagen om församlingar och kyrkliga samfundigheter**

Genom den av riksdagen nyligen antagna lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfundigheter, som träder i kraft den 1 juli 1983, har den kyrkokommunala regleringen anpassats till kommunallagen. Bestämmelserna om ersättning till de kyrkokommunalt förtroendevalda finns i den nya lagen i 2 kap. 29 §, 5 kap. 21 § och 7 kap. 1 §. Ersättningsbestämmelserna motsvarar i sak kommunallagens regler om ersättning endast med den avvikelser att pension inte kan beviljas för de kyrkokommunala förtroendeuppdragen.

Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (2.3.4) bör man också för de kyrkliga kommunerna öppna möjligheten att besluta om ersättning till kyrkokommunalt förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst. De ändringar som föreslås i kommunallagens ersättningsbestämmelser görs därför också i de bestämmelser om ersättning som finns i den nya lagen om församlingar och kyrkliga samfundigheter. Ändringarna i denna motsvarar i sak ändringarna i kommunallagen. Jag får därför hänvisa till vad som har sagts i det föregående i fråga om motsvarande bestämmelser i kommunallagen.

## **5 Hemställan**

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

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

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

## **6 Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

## Sammanfattning av kommitténs betänkande

### Uppdraget

Föreliggande betänkande är baserat på den del av tilläggsdirektiven (Dir 1979:68) som gäller de förtroendevaldas arbetsvillkor. Den ena huvuduppgiften har varit att dels följa och kartlägga verkningarna av de nya reglerna i 1977 års kommunallag och kommunaldemokratiutredningens rekommendationer om bl. a. rätt till ledighet från förvärvsarbete för att delta i sammanträden och vissa ersättningsfrågor, dels att undersöka om ytterligare åtgärder behövs. Den andra huvuduppgiften har varit att föreslå åtgärder som kan underlätta för kommuninvånarna att ta på sig förtroendeuppdrag och som därmed kan förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering.

### Betänkandets disposition

I *kapitel 1* redovisas direktiv, riksdagsmotioner och andra initiativ på det aktuella området samt betänkandets faktaunderlag och disposition.

I *kapitel 2* tecknas översiktligt bakgrund, utveckling och nuläge för den kommunala demokratin.

I de därpå följande tre kapitlen beskrivs dagens förtroendevalda och deras aktuella roll ur olika aspekter.

I *kapitel 3* behandlas inledningsvis hur de politiska förtroendeuppdragen är fördelade och koncentrerade och hur antalet uppdrag har förändrats under 1970-talet. Även omsättningen av förtroendevalda mellan de två senaste mandatperioderna redovisas. Därefter beskrivs de förtroendevaldas överensstämmelse med väljarna med hänsyn till kön, ålder, yrke etc. samt betr. åsikter. De heltidsengagerade och deltidsengagerade med minst halvtidsengagemang uppmärksammas med avseende på ställning, uppgifter och antal. Dessutom redovisas de förtroendevaldas syn på kommunalråds- och landstingsrådsinstitutionen.

I *kapitel 4* behandlas översiktligt de politiska partierna på lokal och regional nivå betr. organisation, resurser – partistödet uppmärksammas särskilt – och verksamhet. Dessutom ges en beskrivning av arbetet i fullmäktige- och landstingsgrupperna.

I *kapitel 5* behandlas inledningsvis olika aspekter av politikerrollen med utgångspunkt från kraven på de förtroendevalda i rollen av beslutsfattare. I kapitlet i övrigt har samlats allt som direkt eller indirekt berör förutsättningarna för och fullgörandet av det offentliga uppdraget, såsom utbildning, olika slag av service, bl. a. sammanträdesmaterialet, vidare sammanträdesformer-

na och arbetsformerna samt olika mått på de förtroendevaldas aktivitet vid sammanträdena.

I *kapitel 6* behandlas de ekonomiska förmåner som är knutna till förtroendeuppdraget: arvoden, övriga ersättningar, sociala förmåner, pensioner samt avgångsersättning. Vidare jämförs ersättningar, arvoden o. d. med de förmåner som utgår vid andra typer av uppdrag, t. ex. som riksdagsledamot och ledamot av organ inom den fackliga rörelsen. Privat- och offentliganställdas skilda ekonomiska villkor vid uppdragets fullgörande redovisas, och i anslutning härtill diskuteras rekryteringseffekterna på olika grupper med hänsyn till skillnaderna i ekonomiskt utfall.

I *kapitel 7* behandlas problemställningar som aktualiserats i kapitlen 3-6. Därvid behandlas

- de förtroendevaldas avspeglning av väljarkåren (7.2)
- förtroendeuppdragens antal och spridning (7.3)
- graden av specialisering bland de förtroendevalda (7.4)
- de förtroendevaldas arbetssituation (7.5)
- de politiska partiernas resurser (7.6)
- de förtroendevaldas ekonomiska villkor (7.7)

Förslag till förbättringar lämnas problemområdesvis.

Avslutningsvis diskuteras, i avsnitt 7.8, de framlagda förslagen från kostnadssynpunkt.

### **De förtroendevaldas avspeglning av väljarkåren**

De förtroendevalda i kommunerna avspeglar väljarkårens åsikter avsevärt bättre än de avspeglar dess sociala struktur. De valda återspeglar väljarnas åsikter med partiskillnaderna uppförstorade. Någon allmän försämring av åsiktsrepresentativiteten sedan 1960-talet finns det inga tecken på. Det finns dock betydande skillnader mellan väljarnas och de valdas åsikter i vissa enskilda sakfrågor, då frågeställningen gäller valet av lösning på ett visst problem.

Kvinnor, ungdomar, småbarnsföräldrar, äldre personer, arbetare, lågutbildade, socialgrupp III och icke-offentligt anställda har en mindre andel av representationen i de politiska församlingarna än vad deras andelar av väljarkåren motiverar. Dock har representationen för kvinnor, lågutbildade och yngre personer förbättrats under 1970-talet.

Från allmändemokratisk synpunkt är det väsentligt att sammansättningen av de kommunala och landstingskommunala organen inte bara åsiktsmässigt utan även i socialt och ekonomiskt hänseende någorlunda motsvarar befolkningens sammansättning. En allsidig rekrytering till förtroendeuppdragen har ett värde i sig. Enligt kommitténs mening är det dock inte rimligt att kravet på grupprepresentativitet blir liktydigt med krav på millimeter-rättvisa.

Kommittén anser det möjligt att påverka förutsättningarna för en allsidig rekrytering till förtroendeuppdragen genom en kombination av åtgärder, som syftar till att underlätta och därmed göra det politiska arbetet mera attraktivt. I förhoppning om att åtgärderna på sikt kan förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering lämnar kommittén synpunkter och förslag på bl. a. sammanträdestid och barn tillsyn, utbildning och service till de förtroendevalda samt ekonomiska förmåner knutna till uppdragen. Kommittén avvisar tanken på kvotering eller dylika åtgärder som ett medel att påverka förtroendeuppdragets fördelning på olika grupper.

### **Förtroendeuppdragets antal och spridning**

Antalet förtroendeuppdrag har minskat på den kommunala sidan under 1970-talet som helhet. Perioden 1974-80 har dock antalet uppdrag ökat med ett par tusen. I landstingskommunerna har uppdragen ökat kontinuerligt.

Enligt kommitténs mening är det väsentligt att så många människor som möjligt bereds tillfälle att delta i kommunernas och landstingens förvaltning. Ett sätt att göra detta möjligt är att öka antalet uppdrag. En annan möjlighet är att sprida nu existerande uppdrag på fler händer.

Kommittén har funnit att den rådande uppdragskoncentrationen inte i sig motiverar åtgärder för en ytterligare spridning av uppdragen. Det utpräglade mångsyssleriet inom kommunal- och landstingspolitiken förefaller vara på reträtt.

Enligt kommitténs mening är det väsentligt att kommuner och landstingskommuner strävar efter att utöka antalet förtroendeuppdrag. På den kommunala sidan kan detta med fördel ske genom inrättande av lokala organ.

### **Graden av specialisering bland de förtroendevalda**

Skillnaderna i intensiteten i det politiska engagemanget är betydande inom kommunal- och landstingspolitiken. Den helt dominerande delen av de förtroendevalda sköter sina uppdrag väsentligen på fritiden. Ett fåtal i kommuner och landstingskommuner är engagerade på hel- eller deltid.

Den kraftiga ökningen under 1970-talet av antalet heltidsengagerade och deltidsengagerade på halvtid och däröver ter sig, med hänsyn till den kommunala och landstingskommunala verksamhetens allmänna expansion, både naturligt och rimligt. Från demokrati- och effektivitetssynpunkt har utvecklingen i huvudsak varit positiv.

Även i framtiden får man räkna med att den nu rådande arbetsfördelningen, med det stora flertalet engagerade i relativt liten utsträckning och ett fåtal engagerade i stor utsträckning kommer att stå sig. Enligt kommitténs mening skall antalet hel- och deltidsengagerade bestämmas av behov och önskemål i den enskilda kommunen eller landstingskommunen i enlighet med den frihet

att bestämma om sin egen organisation som kommuner och landstingskommuner har. Behovet av återhållsamhet med kommunala och landstingskommunala utgifter i en svår ekonomisk situation är enligt kommittén inget skäl i sig att vare sig avstå från att inrätta nya hel- eller deltidsuppdrag eller att minska antalet förtroendevalda i allmänhet.

### **De förtroendevaldas arbetssituation**

De undersökningar och analyser som gjorts av de förtroendevaldas förhållanden avser dem som f. n. är engagerade i kommunal- och landstingspolitiken. De förslag till förbättringar som ges syftar till att göra det politiska arbetet lättare och mer attraktivt, varigenom förutsättningarna för en allsidig rekrytering förbättras.

### *Tidsåtgång*

De förtroendevalda i kommunerna ägnar i genomsnitt 32 timmar i månaden åt alla sina samhällsuppdrag, varav 16 timmar ägnas åt de kommunala uppdragen. Landstingsledamöterna ägnar i genomsnitt ca 30 timmar åt förberedelser och själva sammanträdet under månad då landstinget sammanträder. Ledamöter i landstingskommunala nämnder lägger i genomsnitt ner 13 timmar i månaden på sammanträden och förberedelser. Kombinationen av uppdrag som landstingsledamot och ledamot av nämnd är förhållandevis vanlig.

De som är verksamma i kommunerna har en genomsnittlig restid till och från sammanträdena på en dryg halvtimme, medan landstingspolitikernas restid är 3-4 gånger längre. Restiderna varierar mellan till ytan små och stora kommuner/landstingskommuner. Såväl kommun- som landstingspolitikerna är i hög grad beroende av bilen för sina sammanträdesresor.

En liten grupp av personer är engagerad i kommunalpolitiken i stor utsträckning. I en medelstor kommun är det ett tiotal personer, bestående av kommunalråd, nämndordförande och presidieledamöter i "tunga" nämnder samt komnustyrelseledamöterna, som bildar denna höggradigt aktiva grupp. De avsätter ungefär en arbetsdag per vecka åt kommunala angelägenheter. Den helt dominerande delen av de förtroendevalda, 84 %, ägnar högst 23 timmar per månad åt sina kommunala uppdrag. Den grupp inom landstingskommunerna som är engagerad i störst utsträckning är de landstingsledamöter som även är ledamöter i förvaltningsutskott eller har uppdrag som ordförande i nämnder.

### *Sammanträdestider*

Praktiskt taget alla sammanträden äger rum på dagtid inom landstingsvärlden. I kommunerna har andelen dagsammanträden ökat under senare år.

Dag- och kvällssammanträden är numera ungefär lika vanligt förekommande i kommunerna. Bland s. k. tunga organ som företrädesvis har dagsammanträden kan nämnas kommunstyrelse, byggnadsnämnd och social centralnämnd. Fullmäktige sammanträder oftast på kvällstid.

Den kommunallagsreglerade rätten till ledighet från förvärvsarbete för att fullgöra politiska förtroendeuppdrag har påskyndat utvecklingen mot en större andel dagsammanträden i kommunerna. Denna utveckling är dock inte helt problemfri. En fördel med dagsammanträden är att de minskar konflikten mellan det politiska uppdragets krav och kraven från hem och fritid. En nackdel är att konflikten mellan det politiska uppdraget och förvärvsarbetet tenderar att öka.

80–90 % av de förtroendevalda är nöjda med sammanträdestiderna. Bland de kommunalt förtroendevalda finns en minoritet på 15 % som vill ha fler dagsammanträden.

#### *Barntillsyn i anslutning till sammanträden*

Nära 90 % bland kommunernas och två tredjedelar till tre fjärdedelar bland landstingskommunernas förtroendevalda anser att de löst barntillsynsfrågan på ett tillfredsställande sätt. Endast ca var tjugonde förtroendevald anser att barntillsynen är dåligt ordnad. Detta utesluter inte att problem med barntillsyn kan utgöra ett hinder för rekrytering av bl. a. småbarnsföräldrar till förtroendeuppdragen.

Allmänt sett är kvinnorna sämre ställda än männen i detta avseende. De tvingas i något högre grad än männen att anlita tillsynsformer som de anser dåliga. Det är sålunda bland de kvinnliga förtroendevalda behovet är störst av förbättringar av barntillsynsmöjligheterna i anslutning till sammanträden.

#### *Konfliktupplevelser*

Två tredjedelar av de förtroendevalda i kommunerna och tre fjärdedelar av de förtroendevalda i landstingskommunerna upplever något slags konflikt mellan olika sysselsättningsalternativ. På den kommunala sidan är konflikten mellan å ena sidan det eller de politiska uppdragen i kommunen och å andra sidan önskan att ägna mer tid åt hem och fritid den mest framträdande. På den landstingskommunala sidan kommer konflikten mellan uppdraget och förvärvsarbetet främst.

#### *Möjligheter till förbättring*

En sammanvägning av de problem som är knutna till sammanträdestiderna och barntillsynsbehovet hos de förtroendevalda leder enligt kommitténs mening till slutsatsen att sakliga skäl inte entydigt talar för en allmän

övergång till dagsammanträden i kommunerna. Detta utesluter inte att det finns skäl som talar för övergång till fler dagsammanträden. Det kanske viktigaste skälet är att 15 % av de förtroendevalda i kommunerna vill ha ytterligare fler dagsammanträden. En möjlighet till en förbättring av de förtroendevaldas situation i detta hänseende är, som kommittén ser det, att sammanträdestiderna i görligaste mån anpassas till önskemålen hos ledamöterna i de enskilda organen. Det är viktigt att de kvinnliga förtroendevaldas behov av hjälp med barntillsyn i anslutning till kvällssammanträden beaktas.

### *Politikerrollen*

Kommittén har undersökt den s. k. politikerrollen, dvs. den roll de förtroendevalda spelar i kommunal- och landstingspolitiken. Många förtroendevalda skulle föredra mer direkt kontakt med personal och klienter i verksamheterna framför bundenheten till sammanträdena. Studiebesöksverksamheten, systemet med kontaktpersoner samt inrättande av rådgivande organ underlättar i viss mån dessa strävanden. Genom bl. a. temasammanträden, kommunstyrelsens ändrade roll, inrättande av arbetsutskott i nämnderna och decentralisering genom lokala organ har de förtroendevaldas möjligheter att överblicka och styra verksamheten förbättrats. En minskning av sammanträdestiden kräver delegering av rutinärenden till förvaltningen. En långtgående delegering och styrning med ramar och direktiv kan dock komma i konflikt med de förtroendevaldas behov av detaljkännedom om enskilda ärenden.

Frågeställningarna kring politikerrollen bör enligt kommitténs mening ägnas ökad uppmärksamhet.

### *Utbildning av de förtroendevalda*

Utbildningen av de förtroendevalda sker dels i form av grundutbildning av nyvalda vid varje mandatperiods början, dels i form av fortbildning. Utbildningsverksamheten har flera huvudmän och skilda inriktningar. Kommuner och landstingskommuner svarar själva för en stor del av utbildningen. De politiska partierna svarar självständigt eller i samarbete med dem närstående studieförbund för en annan stor del av förtroendemannautbildningen. Flera kommuner och landstingskommuner kombinerar egen utbildning med ersättning till annan kursanordnare. Grundutbildning och fortbildning sker även i kommunförbundens regi. Vissa landsting samverkar regionalt i sin utbildningsverksamhet.

Utbildningsverksamheten är ett viktigt led i ansträngningarna att underlätta arbetet för de förtroendevalda och att skapa och vidmakthålla den kompetens som krävs i den nutida politiska verksamheten.

Kommittén noterar med tillfredsställelse den breda satsning på utbild-

ningsverksamhet som numera sker i kommuner och landstingskommuner. Det är ett väsentligt intresse att resurserna för utbildning bibehålls även i ekonomiskt svåra tider. Enligt kommitténs mening finns skäl för de kommuner som f. n. inte tillhandahåller egen utbildning eller bidrar till partiernas utbildning av de förtroendevalda att överväga sådana åtgärder för kommande mandatperioder.

#### *Service åt de förtroendevalda*

Både partiorganisationerna och förvaltningarna lämnar service åt de förtroendevalda. Lokala och regionala partiorganisationer tillhandahåller bl. a. viss *kontorsservice* och olika slag av *partimaterial*. *Politiska sekreterare* arbetar både åt enskilda förtroendevalda och partigrupperna med utredningar, ärendeberedning, information och samordning.

Det kommunala och landstingskommunala *informationsmaterialet* bidrar till att öka de förtroendevaldas kunskaper om den kommun resp. landstingskommun där de är verksamma. Dessa kunskaper är värdefulla för de förtroendevalda både i deras egenskap av vidareinformatörer och beslutsfattare.

Från servicesynpunkt spelar *beslutsunderlaget/sammanträdesmaterialet* en viktig roll. Ett kvalitativt och kvantitativt tillfredsställande beslutsunderlag är en förutsättning för ett rationellt beslutsfattande i de kommunala och landstingskommunala organen.

En majoritet av de förtroendevalda är i stort sett nöjda med beslutsunderlaget med avseende på mängden av material och dess tillgänglighet. De förtroendevalda i kommunerna anser att det största problemet är materialets otillräcklighet. Nära hälften av nämndledamöterna vill ha mer material. För de förtroendevalda i landstingskommunerna är det främsta problemet att man får för mycket material. Var tredje landstingsledamot är av denna uppfattning. En icke obetydlig minoritet, mellan 20 och 30 %, av de förtroendevalda anser att materialet är för svårt.

Ett omfattande arbete med att förbättra beslutsunderlaget har ägt rum i de kommunala och landstingskommunala förvaltningarna under senare år. Det gäller både materialets dimensionering och innehåll.

Kommuner och landstingskommuner bör enligt kommitténs mening ta ökad hänsyn till de förtroendevaldas skiftande behov vad gäller sammanträdesmaterialets omfattning. Det är önskvärt att det utvecklingsarbete som skett under 1970-talet med att göra beslutsunderlaget lättare tillgängligt för de förtroendevalda fullföljs och intensifieras.

#### *Alternativa sammanträdesformer*

Det beslutande organet och styrelsen i kommuner och landstingskommuner har möjlighet att variera sina sammanträden en del. Temasammanträ-

den, informationskonferenser och studiebesök är exempel på alternativa sammanträdesformer.

1979/80 genomfördes ett eller flera sådana *temasammanträden* i var tolfte kommun och i nära vart femte landsting.

*Informationskonferenser* i utbildningssyfte med fullmäktige resp. landstinget ägde 1979/80 rum i var tionde kommun och i ca vart femte landsting.

*Studiebesök* vid enskild anläggning/institution eller rundresa till flera objekt genomfördes 1979/80 i varannan kommun och i två tredjedelar av landstingen.

Enligt kommitténs mening är de beskrivna typerna av sammanträden viktiga som instrument för anpassningen av sammanträdesformerna till de förtroendevaldas behov av att överblicka verksamheten, att temporärt koncentrera sig på visst problemområde samt att komma i kontakt med personal och brukare/klienter vid de kommunala och landstingskommunala institutionerna.

#### *Motion, interpellation och fråga*

Genom institutens motion, interpellation och fråga har enskilda eller grupper av ledamöter möjlighet att i reglerade former få insyn i förvaltningen.

Kommittén har inte funnit skäl föreslå någon ändring av de bestämmelser i 2 kap. 15, 17 och 30 §§ i kommunallagen som reglerar institutet *motion*.

*Interpellationsinstitutet* begränsas enligt gällande rätt i två viktiga avseenden. Den ena begränsningen avser de ämnen som får beröras genom interpellation. Den andra restriktionen gäller kretsen av personer som får interPELLERAS.

Kommittén har funnit gällande begränsning beträffande *interpellationsämnet* vara alltför snäv om kommunfullmäktige och landstinget skall kunna spela den centrala och samlade roll som lagstiftaren avsett.

En förstärkning av interpellationsinstitutet är enligt kommitténs mening befogad från såväl kontroll- som informationssynpunkt. Med minskad statlig kontroll och tillsyn blir den interna kontrollen av att förvaltningen håller måttet i olika avseenden viktig. Direktinformation mellan beslutande församling och nämnder bör ej begränsas av att området t. ex. är föremål för statlig tillsyn.

Ämnesområdet bör enligt kommitténs mening där för vidgas i 2 kap. 24 § KL att avse inte bara ämne som tillhör fullmäktiges handläggning utan även omfatta ämne som tillhör styrelsens, annan nämnds eller berednings handläggande.

Otillättna för interpellation blir enligt kommitténs förslag i princip enbart ämnen som rör enskilt ärende eller är av sådan allmänpolitisk karaktär att det saknar kommunal anknytning.

Den *personkrets* som enligt KL kan interPELLERAS är ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning med rätt för fullmäktige att föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom ställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen eller ledamot av styrelse för kommunalt företag.

Kommunalrättsutredningen för Stockholm föreslår i sitt betänkande (SOU 1981:53) att fullmäktige skall fritt kunna bestämma adressat bland de förtroendevalda.

I debatten har någon gång framkommit önskemål att interpellation och frågor skulle kunna framställas inte bara till förtroendevalda som sitter i kommunala organ utan också till dem som är valda av kommunen eller landstingskommunen men utför sitt uppdrag i t. ex. statligt länsorgan eller organisation där kommunen/landstingskommunen är medintressent.

Frågan om adressatkretsen kan regering och riksdag förväntas ta ställning till i anledning av kommunalrättsutredningens för Stockholm förslag. Förslag i denna fråga kan också komma att läggas av kommunalföretagskommittén (Dir 1978:41) vad gäller interpellation till ledamöter i kommunala företag och av länsdemokratikommittén (Dir 1979:80) vad gäller kommunalt valda ledamöter i statliga länsorgan.

Kommittén anser att nuvarande reglering av adressatkretsen är ganska väl avvägd och föreslår ingen ändring. Att en bestämd krets av adressater finns direkt angiven i lagen är enligt kommitténs mening en garanti för att institutet ej sätts ur spel. Utanför kommitténs uppdrag ligger enligt direktiven att behandla frågan om interpellation till andra än de förtroendevalda som tillhör kommunens egen förvaltning.

Vad gäller *frågeinstitutet* föreslår kommittén att liksom f. n. skall kommunfullmäktige resp. landstinget föreskriva om det skall användas. Då det används skall ämnesområdet och adressatkretsen regleras på samma sätt som föreslagits ovan rörande interpellation.

### *De politiska partiernas resurser*

Partiernas resurser är i huvudsak av tre slag:

- administrativa resurser i form av partikansliet eller expeditioner med tillhörande personal
- övriga personella resurser i form av medlemmars och sympatisörers frivilliga arbete; mobilisering av valarbetare spelar här en framträdande roll
- ekonomiska resurser i form av intäkter genom partistödet, övriga bidrag från kommuner och landstingskommuner samt medlemsavgifter m. m.

Knappt hälften av partiernas kommunorganisationer har eget *kansli eller expedition* i kommunen eller tillgång till sådan resurs.

Mer än hälften av kommunorganisationerna har anställd *kanslipersonal*.

vanligtvis en person. Samtliga av de fem stora partierna förfogar över något slag av administrativ resurs på det regionala planet, med i genomsnitt 1–2 ombudsmän och upp till 3 kontorister per distriktsexpedition. Inom de lokala partiorganisationerna medverkar genomsnittligt en tiondel av partimedlemmarna i valrörelsearbetet.

Det totala *partistödet* i kommunerna har ökat från 28 miljoner kronor till 102 miljoner kronor mellan 1970 och 1980. I landstingskommunerna ökade det från 9 miljoner kronor till 48 miljoner kronor under samma period. Ökningstakten har varit avsevärt högre under andra delen av 1970-talet än den var under första delen av årtiondet.

Partistödet spelar en mycket viktig roll för finansieringen av verksamheten i partiorganisationerna. För ca 40 % av de lokala partiorganisationerna svarade i slutet av 1970-talet partistödet för den helt dominerande delen av inkomsten. Uppgifter från de regionala partiorganisationerna tyder på att partistödet i många fall svarar för åtminstone hälften av inkomsterna.

Mer än hälften av kommunerna och nästan alla landstingskommuner betalade 1980 ut *ersättning för utbildning av förtroendevalda*, anordnad av partierna och/eller studieförbunden.

En annan resurs som finansieras med kommunala och landstingskommunala medel är *politiska sekreterare*. Regeringsrätten har i två fall uttalat att tillsättande av tjänster av detta slag är otillåtet i den mån det inte sker i enlighet med lagen om kommunalt partistöd.

Trots avsaknad av lagstöd lämnar vissa kommuner förutom partistödet särskilt *bidrag till partiernas allmänna verksamhet*. Kommuner och landstingskommuner ger dessutom i viss utsträckning *administrativ hjälp* till visst eller vissa partier i form av tjänsterum, telefon och/eller skrivhjälp.

Näst partistöd och andra kommunala och landstingskommunala bidrag är *medlemsavgifter* den viktigaste inkomstkällan.

Enligt kommitténs mening har tillkomsten och den successiva utbyggnaden av det kommunala och landstingskommunala partistödet haft positiva effekter från kommunaldemokratisk synpunkt. En studie av partistödets konsekvenser för de lokala partiorganisationerna bär vittne om detta.

Med hänvisning till den centrala roll för partiverksamheten på det lokala och regionala planet som partistödet spelar anser kommittén det viktigt att partierna i kommuner och landstingskommuner får stöd även i ekonomiskt svåra tider.

### **De förtroendevaldas ekonomiska förmåner**

För att den kommunala demokratin skall kunna bestå och utvecklas behöver det ekonomiska ersättningsystemet på ett rimligt sätt ge människor möjlighet att delta i kommunal förvaltning utan ekonomiska uppoffringar. De förtroendevaldas arbetsformer skiftar och utvecklas med hänsyn till nya och ändrade uppgifter. Uppdragen har varierande omfattning och ställer

olika krav på sina utövare. Skall de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner kunna rekryteras ur olika medborgargrupper, förena uppdrag med yrkesarbete och i vissa fall satsa hela sin tid på uppdraget är formerna för ekonomisk ersättning av stor betydelse. Systemet måste vara anpassat både efter uppdragens aktuella krav och de ekonomiska villkor som människor i dag lever under.

Kommitténs uppdrag enligt direktiven omfattar

*att undersöka hur KL:s ersättningsprinciper tillämpas och lämna förslag om förbättringar*

*att överväga om ersättning skall kunna utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst varvid i sistnämnda avseende ersättning bör utgå endast intill ett visst högsta belopp*

*att överväga någon form av ersättning för hemarbetande m. fl.*

*att överväga frågor som rör de förtroendevaldas sociala trygghet vid fullgörande av sina uppdrag, samt*

*att belysa effekterna av de pensionsregler som gäller för de heltidsengagerade förtroendevalda och undersöka om det finns skäl att förändra dessa regler.*

#### *Tillämpning av nuvarande ersättningsprinciper*

Uppgifter rörande tillämpningen 1980 av KL:s ersättningsprinciper har kommittén fått genom enkäter till de kommunala och landstingskommunala förvaltningarna och till de förtroendevalda själva. Dessa uppgifter har visat att den frihet som lagen ger fullmäktige att besluta om ekonomiska förmåner utifrån lokala förutsättningar utnyttjas i stor utsträckning.

Genomsnittligt har arvodesnivån höjts sedan föregående undersökningstillfälle (1977) men en fjärdedel av de förtroendevalda har uppgivit att deras uppdrag förorsakar dem inkomstbortfall. De högsta ersättningar som förekommer ligger på en nivå som om de värderas enligt arbetsrättsliga grunder måste betraktas som måttfulla.

Kommittén står främmande för tanken att föreslå några föreskrifter om minimiersättningar men menar att kommuner och landstingskommuner bör vara medvetna om de risker som på sikt kan finnas från rekryteringssynpunkt om man inte beaktar skäligheten av att den förtroendevalde i görligaste mån både hålls ekonomiskt skadeslös och erhåller ekonomisk erkänsla för nedlagt arbete.

Kommittén finner det positivt att arvoden i allt större utsträckning relateras till den kommunala löneplanen så att eftersläpningar i arvodesnivån undviks. Kommittén varnar däremot för de risker för ökad byråkrati och inskränkning i det fria valet av arbetsformer för de förtroendevalda som kan följa av att ersättningsystemet görs alltför detaljerat. Kommittén understryker vikten av att gränsen mellan ersättningar till förtroendevalda och

avlöningar till arbetstagare alltid markeras, bl. a. genom särskilda beslut om förtroendemannaersättningar.

Genom 1977 års lagstiftning vidgades möjligheterna att lämna ersättning för de "kostnader som föranleds av uppdraget". 1980 års enkäter har visat att hitintills har långtifrån alla kommuner och landstingskommuner utnyttjat möjligheten att ersätta kostnader för barntillsyn, kostnader på grund av handikapp eller kostnader för ersättningar. 105 kommuner har beslutat om ersättning till de förtroendevalda för kostnader som gäller barntillsyn. Under första halvåret 1980 hade endast 45 kommuner betalat ut någon ersättning för tillsyn av barn. 89 kommuner hade fattat beslut om att ersätta sina förtroendevaldas utgifter på grund av handikapp. I två kommuner hade ersättning utbetalats. Tolkhjälp hade beslutats av 47 kommuner men någon ersättning hade inte betalats ut.

Bland landstingskommunerna var det den 1 juli 1980 tre som antagit bestämmelser om särskilda kostnader. Inga utbetalningar hade skett.

Eftersom den vidgade rätten att betala ut ersättning för kostnader som föranleds av uppdraget infördes först i och med 1977 års KL anser kommittén det vara för tidigt att bedöma effekten.

#### *Ersättning till hemarbetande*

Då det gällt att överväga någon form av ersättning för hemarbetande m. fl., har kommittén funnit att det inte finns någon enhetlig värderingsgrund för hemarbete.

Kommittén föreslår att möjligheter öppnas för kommuner och landstingskommuner att ersätta hemarbetande förtroendevalda med skäligt belopp.

Kommittén har också uppmärksammat att om hemarbetande, som får ersättning för direkta utgifter i anledning av uppdraget, skall kunna garanteras full kostnadstäckning krävs en ändring av skattelagstiftningen. Ersättningarna är i dag skattepliktiga, men avdrag för kostnaden får ej göras i deklarationen. Kommittén förordar ändring av skattelagstiftningen härvidlag.

#### *Ersättning för förlorad arbetsförtjänst*

När det gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst föreslår kommittén att i kommunallagen öppnas möjlighet för fullmäktige att besluta om sådan. Motiven för reformen är flera. Det går t. ex. inte att på annat sätt komma till rätta med inkomstklyftor som finns mellan dem som mister arbetsinkomst och dem som ej drabbas av sådan när de fullgör sitt kommunala uppdrag. Eftersom många människor arbetar på obekväma eller orgelbundna tider inkräktar kommunala uppdrag på arbetet därför för många oavsett om de kommunala sammanträdena förläggs till dag- eller kvällstid.

Kommitténs undersökningar har visat att det finns andra förvaltningsom-

råden där ersättning för förlorad arbetsförtjänst utbetalas. Vid sammanträden inom bl. a. statliga förvaltningar och intresseorganisationer ges vid sidan av arvoden ersättning för förlorad arbetsförtjänst med styrkt belopp. Ersättningsbeloppet är som regel maximerat och förlusten måste styrkas.

I våra nordiska grannländer finns ersättningsformen också på det kommunala området efter ändringar som genomförts i resp. lands kommunallagar under senare år.

Kommittén föreslår att ersättning för förlorad arbetsförtjänst bör kunna utgå för alla typer av kommunala uppdrag oavsett om det gäller heltidsuppdrag, deltidsuppdrag eller enstaka uppdrag.

Den tid för vilken ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall utgå bör kunna mätas enkelt och objektivt. Detta anser kommittén kan ske genom kommunens egna föreskrifter. Ersättningen för förlorad arbetsförtjänst bör knytas till sammanträdes- och förrättningstid när det gäller ledamöter och suppleanter och till i förväg beräknat antal timmar när det gäller ordförandeskap m. fl. uppdrag som arvoderas med årsarvoden.

När tidigare förslag om att de förtroendevalda skall kunna ersättas för förlorad arbetsförtjänst avvisats har detta motiverats med att det skulle vara förenat med svårigheter att beräkna inkomstbortfallet för vissa yrkesgrupper och att lösa administrativa frågor. Kommittén tror sig dock ha funnit en lösning som kan gälla för alla kategorier och ger både *rättvisa*, *enkelhet* och *skydd för den personliga integriteten*. Förslaget som kommittén anvisar som en modell för kommunerna, innebär att ersättning lämnas med belopp som knyter an till sjukpenningförsäkringen.

Modellen innebär att aktuell inkomst styrks med försäkringsbesked. Försäkringskassornas beslut och deras granskning av den förtroendevaldes inkomstförhållanden godtas. Därmed har kraven både på ett enkelt förfarande och skydd för den personliga integriteten tillgodosetts.

Full rättvisa mellan den förtroendevalde som erhåller oavkortad lön från arbetsgivaren och den som har fullt löneavdrag ger inte anknytningen till sjukpenningssystemet. Det beror dels på att sjukpenningen endast utgör 90 % av försäkringsgrundande inkomst, dels på ofullständigheter i sjukpenningssystemet som gör att en försäkringsgrundad inkomst inte alltid är lika med aktuell dagsförtjänst.

Inkomst under visst belopp, f. n. 6 000 kr., ger inte rätt till sjukpenning från den allmänna försäkringen och högsta belopp som försäkringen medger är baserat på en inkomst om 7,5 gånger basbeloppet. Eftersom anknytningen till sjukpenningssystemet främst är av teknisk art bör dock inget hindra att kommun, som ansluter sig till kommitténs modell, fastställer andra minimi- resp. maximibelopp, när det gäller de förtroendevaldas ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Det materiella innehållet bör kunna anpassas efter de behov som krävs för rekrytering av personer i olika inkomstlagen och vad som resp. kommun och landstingskommun anser vara skälig ersättning.

Kommitténs förslag är att lagstiftaren varken i lagen eller i motiven till

denna bör fixera något högsta belopp. En föreskrift om skälighet bör vara tillräcklig för att kommunerna och landstingskommunerna själva skall sätta det "tak" som dock måste finnas.

Kommittén föreslår att kostnaden för ersättning för förlorad arbetsförtjänst ersätts av uppdragsgivarna dvs. kommunerna och landstingskommunerna.

I fråga om ersättning för förlorad arbetsförtjänst har ledmoten Göran Åstrand avgivit reservation och sakkunnige Olof Jonsson särskilt yttrande.

#### *Arvode – ersättning för nedlagt arbete*

De arvoden som förtroendevalda uppbär enligt KL utgör erkänsla för tid och arbete som de lägger ned på sitt uppdrag. Om ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs som en ny ersättningsform i KL ändrar detta ej arvodets karaktär. Liksom f. n. skall sådant kunna utgå i förhållande till den tid och det arbete som den förtroendevalde lägger ned på uppdraget. Likvärdiga uppdrag skall arvoderas med samma belopp utan hänsyn tagen till uppdragstagarens personliga förhållanden. Däremot kan givetvis frågan om arvodesnivån komma i ett nytt läge om alla ersätts för förlorad arbetsförtjänst och för kostnader förenade med uppdraget.

#### *Pension och avgångsersättning*

I den allmänna debatten har det väckt uppmärksamhet att f. d. heltidsengagerad kommunalt och landstingskommunalt förtroendevald kan uppbära s. k. visstidspension jämsides med annan förvärvsinkomst från anställning, uppdrag eller som egen företagare.

Kommittén ser hela det kommunala ersättningsystemet som ett led i strävandena att åstadkomma garantier för att förtroendeposter tillsätts efter kommunaldemokratiska värderingar. Kommittén anser att både visstidspension och avgångsersättning kan vara smidiga instrument för att ge förtroendevald som haft uppdrag under en följd av år antingen erforderligt rådrum för att återgå till förvärvsarbete eller tryggad försörjning fram tills rätt till ålderspension inträder. Den avsaknad av anställningstrygghet som hör till det politiska livet måste på olika sätt kompenseras om ersättningsystemet skall uppfylla villkoret att vara "neutralt" dvs. garantera att den enskilde inte kommer i väsentligt sämre eller bättre ekonomisk ställning än när han eller hon accepterade heltidsengagemang.

Kommittén anser dock att visstidspension enbart skall ses som ett ekonomiskt skydd. Därför bör pensionen samordnas med inkomst i förvärvsarbete eller offentligt uppdrag. Samordningen kan ske antingen med hela beloppet eller del av detta. De samordningsprinciper som numera antagits i t. ex. Göteborgs och Stockholms kommuner där mindre del av

inkomsten – 25 % resp. ett basbelopp – undantas från samordnig finner kommittén vara skäligen.

Kommittén anser att åldersgränsen för visstidspension kan slopas om samordning sker och något behov föreligger då inte heller om särskilda regler för avgångsättning.

Det har ibland hävdats att kostnaderna för visstidspension skulle bli höga om en ung förtroendevald som tillerkänts visstidspension på grund av samordningsreglerna skulle avstå från att återinträda i förvärvslivet. Kommittén anser att en sådan risk kan finnas endast i extrema undantagsfall inte minst mot bakgrund av att pensionerna för unga förtroendevalda blir relativt låga på grund av kortare uppdragstid.

Kommittén har funnit att pensionsreglerna för de heltidsengagerade också bör kunna gälla för pension till deltidengagerade under förutsättning att engagemanget har viss omfattning. En lämplig nedre gräns kan vara 40 % engagemang, dvs. samma gräns som f. n. inom förvärvslivet ger rätt till fulla sociala avtalsförmåner.

Vid bedömning av den förtroendevaldes totala sysselsättning bör kunna beaktas alla uppdrag som denne haft för kommunen resp. landstingskommunen. Eventuella uppdrag i kommunalt bolag, sammanslutning där kommunen är medlem etc. bör kunna medräknas när pensionsgrundande uppdragstid räknas samman.

I och med att flertalet anställda i dag har pensionsförmåner som överstiger ATP riskerar många att drabbas av minskning av sin tjänstepension i samband med kommunala uppdrag. KDK anser det orimligt att en förtroendevald skall behöva acceptera en sådan minskning, som dessutom kan få konsekvenser för familjepensionskyddet till efterlevande. Alla förtroendevalda, oavsett sysselsättningsgrad, bör kunna garanteras skydd för urholkning av pensionsrätt som de förvärvat i förvärvsarbete.

En fråga, som gäller urholkning av semester rätt, har KDK funnit bör lämnas till 1978 års semesterkommitté att lösa.

## Kommitténs författningsförslag

### Förslag till

### Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179) att 2 kap. 24 och 29 §§, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse.

#### Nuvarande lydelse

Ledamot i fullmäktige får till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. I Stockholms kommun får dock interpellation framställas endast till borgarråd.

Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellation får framställas. Interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige fattar sådant beslut.

Fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom framställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen eller av sådan ledamot i styrelse för aktieföretag, ekonomisk förening eller stiftelse som avses i 23 § andra stycket.

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa fråga i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. I Stockholms kommun får dock sådan fråga framställas endast till borgarråd.

#### Föreslagen lydelse

2 kap.  
24 §

Ledamot i fullmäktige får till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne som tillhör fullmäktiges, *styrelsens, annan nämnds eller berednings handläggning*. I Stockholms kommun får dock interpellation framställas endast till borgarråd.

Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellation får framställas. Interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige fattar sådant beslut.

Fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom framställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen eller av sådan ledamot i styrelse för aktieföretag, ekonomisk förening eller stiftelse som avses i 23 § andra stycket.

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa fråga i ämne som tillhör fullmäktiges, *styrelsens, annan nämnds eller berednings handläggning*. I Stockholms kommun får dock sådan fråga framställas endast till borgarråd.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

2 kap.  
29 §

Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall *i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranledes av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.*

Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall *utgå skäligen ersättning för uppdraget.*

3 kap.  
16 §

Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall *i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranledes av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.*

Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall *utgå skäligen ersättning för uppdraget.*

5 kap.  
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.

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.

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 på motsvarande sätt. Den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till revisor eller suppleant är dock valbar.

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 på motsvarande sätt. 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 till proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden får fullmäktige förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.

Om revisor som ej har utsetts till proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden får fullmäktige förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.

*Nuvarande lydelse*

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 arvo-  
de, pension och andra ekonomiska förmåner.

*Föreslagen lydelse*

Revisor och revisorssuppleant har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

Fullmäktige får besluta att till revisor och revisorssuppleant skall utgå skälig ersättning för uppdraget.

## **Förteckning över remissinstanser och sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1982:5) De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner**

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, statens invandrarverk, jämställdhetsombudsmannen, sju länsstyrelser, jämställdhetskommittén (Ju 1976:08), 58 kommuner, 11 landstingskommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen, SHIO-Familjeföretagen, Kristen demokratisk samling, Centerns ungdomsförbund, Moderata ungdomsförbundet, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Moderata kvinnoförbundet, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Fredrika-Bremer-Förbundet, Sveriges kommunaljuridiska förening, De handikappades riksförbund, Handikappförbundens centralkommitté, totalt 101 instanser.

Några länsstyrelser har i sitt remissarbete inhämtat synpunkter från länets partiorganisationer resp. kommuner. Två kommuner återoppar Svenska kommunförbundets yttrande, Karlstads kommun har överlämnat de i fullmäktige representerade partiernas enskilda yttranden.

Femton remissinstanser, varav tretton kommuner, har skriftligen meddelat att de avstår från att yttra sig.

### **I Remissinstansernas ställningstagande i stort till betänkandet**

Ett tjugotal remissinstanser anför att de *instämmer i kommitténs synpunkter och förslag i stort eller i princip*. I de allra flesta fall är detta allmänna omdöme förenat med detaljsynpunkter.

I den del av betänkandet som berör *de förtroendevaldas arbetssituation m. m.* har kommittén inte lämnat några förslag som kräver författningsändringar. Kommittén har i stället framfört "synpunkter", som är avsedda att tjäna som vägledning för kommuner och landstingskommuner. Remissinstansernas inställning till kommitténs synpunkter i denna del är övervägande positiva. Klart positiva är instanserna vad gäller bl. a. avvisande av kvotering som ett medel att motverka skevheter i rekryteringen till uppdragen, antalet hel- och deltidsengagerade, barn tillsynsfrågan samt de politiska partiernas resurser. Meningarna går mer i sär beträffande frågan om ökning av antalet uppdrag/spridning av uppdragen samt beträffande sammanträdestiderna.

Inställningen till förslaget om *en vidgning av interpellationsrätten* är klart positiv. Ett femtiotal av de ca 60 remissinstanser som berört förslaget är

positiva, fyra är tveksamma och endast tre motsätter sig förslaget.

Ett nittiototal remissinstanser har berört förslaget att i kommunallagen införa en möjlighet att ge *ersättning för förlorad arbetsförtjänst*. Ca 55 remissinstanser är positiva till principen medan ca 25 är negativa. Ett tiotal instanser är tveksamma eller tar inte direkt ställning i principfrågan. Ett trettiototal remissinstanser har behandlat förslaget att knyta ersättningen till sjukpenningförsäkringen. Av dem som berört den tekniska lösningen är ett tiotal positiva medan övriga är negativa eller tveksamma.

Ett femtiotal remissinstanser har behandlat frågan om *pensioner och avgångsersättning*. Ett stort antal instämmer i kommitténs uppfattning att visstidspension enbart skall ses som ett ekonomiskt skydd och därför bör samordnas med inkomst av förvärvsarbete eller offentligt uppdrag. Enligt kommitténs mening bör lagstiftningen inte hindra att visstidspension också tillämpas för andra än heltidsengagerade; deltidsengagerade med åtminstone 40 % engagemang bör enligt kommittén kunna komma i fråga för visstidspension. De remissinstanser som tar upp denna fråga instämmer i huvudsak i förslaget.

De remissinstanser som tar upp frågan om *urholkning av de förtroendevaldas tjänstepensions- eller semesterförmåner* vid utövande av förtroendeuppdragen instämmer i kommitténs bedömning att dessa förhållanden är otillfredsställande.

## II Remissinstansernas ställningstagande i detaljfrågor

### 1. De förtroendevaldas arbetssituation

Kommittén har i denna del behandlat följande problemområden

1. de förtroendevaldas avspeglning av väljarkåren
2. förtroendeuppdragens antal och spridning
3. graden av specialisering bland de förtroendevalda
4. de förtroendevaldas arbetssituation med avseende på
  - tidsåtgången
  - sammanträdestiderna
  - barn tillsyn i anslutning till sammanträdena
  - konfliktupplevelser
  - politikerrollen
  - utbildningen av de förtroendevalda
  - servicen åt de förtroendevalda
  - utnyttjande av alternativa sammanträdesformer
5. de politiska partiernas resurser

Kommittén har därvid beskrivit de nuvarande förhållandena, analyserat dessa och dragit vissa slutsatser. Kommitténs synpunkter är avsedda att tjäna som vägledning åt kommuner och landstingskommuner i deras arbete med att förstärka den kommunala demokratin och förbättra förhållandena för de förtroendevalda.

## 1.1 Allmänna synpunkter

### 1.1.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter i stort

22 remissinstanser har anfört att de instämmer i kommitténs synpunkter och förslag i stort. De allra flesta av dessa har dessutom lämnat synpunkter på enskilda detaljer.

Följande remissinstanser har gett allmänt positiva omdömen av detta slag: *Kammarkollegiet, länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands och Västmanlands län; stadssekreteraren och föredragande borgarrådet i Stockholms kommun; Järfälla, Sigtuna, Motala, Oskarshamns, Strömstads, Uddevalla, Köpings, Rättviks och Åsele kommuner; Stockholms, Kalmar, Skaraborgs, Värmlands, Kopparbergs och Västerbottens läns landstingskommuner samt Svenska kommunförbundet.*

### 1.1.2 Den praktiska innebörden av kommitténs synpunkter

Flera remissinstanser diskuterar i anslutning till dessa allmänna omdömen hur de synpunkter och förslag, som väsentligen har karaktären av rekommendationer, skall uppfattas av kommuner och landstingskommuner.

*Svenska kommunförbundet* anför t. ex. att de förslag kommittén redovisat i syfte att underlätta för kommuninvånarna att ta på sig förtroendeuppdrag och för att förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering har huvudsakligen karaktär av rekommendationer. Allmänt sett finner förbundet att förslagen till åtgärder inom denna ram är väl avvägda. Förbundet vill dock betona att frågan om rekommendationerna bör följas eller ej beror på de lokala förutsättningarna i varje kommun. Det är därför viktigt att kommunerna får klart för sig att rekommendationerna inte är bindande utan att andra lösningar kan diskuteras utifrån kommunens egna förutsättningar.

Bl. a. *länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Kristianstads* och *Torsby kommuner* samt *Skaraborgs läns landstingskommun* anför liknande synpunkter.

### 1.1.3 Frågor som direkt eller indirekt berör aktuella problemområden

En del av remissinstanserna tar upp vissa frågor av allmän karaktär som direkt eller indirekt berör de problemområden som kommittén aktualiserat. Det gäller t. ex. delegationsinstitutet. *Svenska kommunförbundet* anför:

”Styrelsen anser att befintliga möjligheter till delegation givetvis bör utnyttjas men hävdar dessutom att bestämmelserna om delegation i 1 kap. 5 § kommunallagen och 3 kap. 12 § kommunallagen inte är tillräckliga för att klara de praktiska problemen. Styrelsen har i skilda sammanhang – senast i samband med yttrande 1981-12-18 över betänkandet *Stockholms kommunala styrelse, en partiell översyn av kommunallagen* uttalat sig för en

översyn av kommunallagens delegationsregler. Styrelsen vidhåller nu sin tidigare redovisade uppfattning i denna fråga. Problemet, med hur de förtroendevalda i ett sådant system skall få information om de beslut de anställda fattar får därvid ägnas särskild uppmärksamhet.”

*Länsstyrelsen i Västmanlands län, Göteborgs kommun, SACO/SR och Skaraborgs läns landsting* anför liknande synpunkter.

*Länsstyrelsen i Kristianstads län* framhåller att även statliga organ under det senaste decenniet fått betydligt ökade inslag av förtroendevalda och att det därför är angeläget att arbetsvillkoren så långt möjligt blir lika i stat som kommun.

*Eksjö kommun* tar i sitt yttrande upp det minskande förtroendet för politiker och politiska partier, som kommittén redovisat. Återställandet av förtroendet måste vara den angelägnaste kommunaldemokratiska reformen f. n., även inom rikspolitiken, enligt kommunens mening.

*Kristen demokratisk samling* tar bl. a. upp ett förslag som presenterades i början av 70-talet och som innebär att ett system med tilläggsmandat införs i primärkommunerna liksom i landstingen. Kds anser att valkretsindelningar, som inte sällan kan vara konstlade, motverkar en naturlig breddning av den kommunala demokratin.

*Moderata ungdomsförbundet* framhåller vikten av att förtroendemännens integritet upprätthålls. Under senare år har en stadig maktförskjutning ägt rum från de förtroendevalda till förvaltningar och personalorganisationer. Det är därför viktigt att den företagsdemokratiska utvecklingen sker på ett sätt som inte kommer i konflikt med den politiska demokratin. Tendenser i korporativ riktning måste med kraft motverkas.

*Fredrika-Bremer-Förbundet* anser att informationen om de förtroendevaldas arbetsvillkor bör utökas kraftigt inte minst till journalisthögskolorna och till folkrörelser, varifrån många förtroendevalda i kommuner och landsting rekryteras.

*Skara kommun* framför i sitt yttrande att det nu aktuella betänkandet inte har den idémässiga framförhållning man skulle kunna begära.

*Jämställdhetskommittén* och *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* anför kritik mot sammansättningen av kommittén vad gäller den svaga representationen för kvinnorna. Jämställdhetskommittén ser detta som en förklaring till att så få konkreta åtgärder föreslås när det gäller att förbättra de kvinnliga förtroendevaldas villkor.

## 1.2 De förtroendevaldas avspeglning av väljarkåren

Enligt kommittén är det från allmän demokratisk synpunkt väsentligt att sammansättningen av de kommunala och landstingskommunala organen inte bara ärsiktmsässigt utan även i socialt och ekonomiskt hänseende någorlunda motsvarar befolkningens sammansättning. En allsidig rekrytering till förtro-

endeuppdragen har ett värde i sig. Enligt kommitténs mening är det dock inte rimligt att kravet på grupprepresentativitet blir liktydigt med krav på millimeterrättvisa. Kommittén avvisar tanken på kvotering eller dylika åtgärder som ett medel att påverka förtroendeuppdragens fördelning på olika grupper. Kommittén anser det möjligt att påverka förutsättningarna för en allsidig rekrytering till förtroendeuppdragen genom en kombination av åtgärder, som syftar till att underlätta och därmed göra det politiska arbetet mera attraktivt.

### 1.2.1 Instämmanden i kommitténs allmänna synpunkter

*Borlänge kommun, Landstingsförbundet, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund och Centerns kvinnoförbund* instämmer i kommitténs allmänna synpunkter på rekryteringen av de förtroendevalda och deras representativitet.

### 1.2.2 Andra allmänna synpunkter på rekryteringen

Utöver dessa har ett tiotal instanser framfört andra, allmänna synpunkter på rekryteringen till förtroendeuppdragen.

*Statskontoret* anför bl. a. att förslagen till ökad uppmärksamhet åt politikerrollen samt intensifierade insatser för att öka utbildning och service åt förtroendevalda framstår som särskilt angelägna bl. a. mot bakgrund av kommitténs enkätdata rörande uppdragsattityd hos väljare.

Att kvinnor och män finns rättvist representerade bland politiker och andra beslutsfattare är enligt *jämställdhetsombudsmannen* en förutsättning för en verklig demokrati. En ökad rekrytering av bl. a. kvinnor, ungdomar och småbarnsföräldrar bör därför självklart eftersträvas. Utökad direktinformation till kommunernas medlemmar, diskussion i viktigare frågor innan beslut fattas. Hearings och offentliga nämndsammanträden är metoder som kan användas för att vitalisera kommunalpolitiken och göra kommunmedlemmarna mera benägna att aktivt engagera sig i den. Ett system med "faddrar" för nyvalda politiker skulle troligen leda till att dessa snabbare blev hemmastadda med det politiska arbetet. Med detta skulle troligen följa en ökad benägenhet att fortsätta detta arbete.

*Emmaboda kommun* anser att åtgärder såsom anpassade sammanträdes-tider, ordnad barntillsyn, ökad utbildning och bättre ekonomiska förmåner etc. är i sig väsentliga men knappast av avgörande betydelse för verkligt intresse av att delta i och påverka samhällsutvecklingen. Inom alla socio-ekonomiska grupper finns skillnader i intresset av engagemang i det allmänna samhällsarbetet, ringa påverkat av andra faktorer än just tillfredsställelsen av att delta i samhällsarbetet. För den framtida rekryteringen av politiker bär skolan ett tungt ansvar. Det är anmärkningsvärt, med tanke på den stora andel av BNP som kommunerna svarar för, att skolans

läroplan ger så litet utrymme för kunskapsförmedling om hur kommunerna är organiserade och vilka uppgifter kommunerna har att utföra.

*Hörs kommun* anser att allt fler har blivit medvetna om de ökade svårigheterna och vänder därför politiken ryggen. Detta har lett till vissa rekryteringsbesvär som hotar att förstärkas därest de allmänna förutsättningarna inte förbättras.

*Köpings kommun* finner det angeläget att ytterligare möjligheter skapas för bredast möjliga rekrytering till kommunala uppdrag. Det är tyvärr i vissa fall ännu så att det civila arbetet av olika skäl lägger olika hinder i vägen för kommunala förtroendeengagemang.

*Torshy kommun* anför bl. a. att det är önskvärt att skillnader mellan olika yrkesgrupper beträffande möjligheterna att ta på sig uppdrag så långt det är möjligt undanröjes. Som exempel nämns skogsarbetare och andra yrkesgrupper samt pendlarna som kanske behöver disponera ett helt arbetspass för att komma till sammanträden och således längre tid än som inrymmer i själva sammanträdestiden, för vilken arvode utgår. Regler för ersättning, som tillgodoser dessa olika gruppers intresse, är alltså väl motiverade.

*Gävle kommun* anser att den fundamentala orsaken till representativitetsförhållandena skall ses ur de olika partiernas ideologiska perspektiv, vilken rekryteringsbas de svenska partierna har och därmed vilken social, ekonomisk och geografisk medlemsstruktur partierna har. Åsiktsrepresentativitet resp. medlemsrepresentativitet i de politiska församlingarna beskriver två skilda demokratiska problem, varav kommittén inte närmare behandlar det senare.

*Malmöhus läns landsting* anför bl. a. att det är samspelet mellan väljare och valda – medborgare och förtroendevalda – som är styrelseskickets tyngdpunkt. Det viktiga blir då att skapa förutsättningar för en avspeglning mellan väljare och valda i meningen att det skall vara en åsiktsspeglning i första hand. Om väljarna inte är nöjda med sina förtroendevaldas sätt att representera måste de alltså inom systemets ram ändra på representationens sammansättning. Mot den redovisade bakgrunden instämmer landstinget i kommitténs åsikter om förslag rörande förbättringar av förutsättningarna för en allsidig rekrytering. Särskilt stor blir risken för förtroendekriser under tider då de beslutande tvingas till hårda prioriteringar och även nedskärningar. Det är därför viktigt att lägga särskild tyngd vid att söka finna botemedel mot den bristande representativiteten i dessa avseenden. En kvotering skulle sätta det representativa systemet delvis ur funktion. Landstinget avvisar därför liksom kommittén tanken på en kvotering.

*Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* anför bl. a. att det finns en konflikt inbyggd i den representativa demokratins princip som ständigt riskerar att leda till besvärliga arbetsförhållanden för de förtroendevalda. Kraven på deras kompetens, kunskap och tid för inläsning och förberedelser till de sammanträden där de fungerar som beslutsfattare, konkurrerar med den tid som krävs för förvärvsarbete, familjeliv osv. I takt med att

kommunernas och landstingens ansvarstagande på viktiga områden ökar, tenderar denna konflikt att skärpas. Den nya kommunallagen och de förändringar av arbetsvillkor m. m. som följt av denna representerar enligt förbundet ett stort och betydelsefullt steg i riktning mot bättre och mänskligare arbetsförhållanden för kommunalpolitikerna.

### *1.2.3 Instämmanden i kommitténs synpunkter på kvotering*

Hälften av de remissinstanser, som yttrat sig i fråga om de förtroendevaldas avspeglning av väljarkåren, har instämt i kommitténs avvisande av kvotering som ett medel att påverka förtroendeuppdragens fördelning på olika grupper. I de flesta fall är ståndpunkten kombinerad med instämmande i vikten av en allsidig rekrytering till uppdragen och att det är partiernas uppgift att påverka rekryteringen. Följande remissinstanser har instämt i denna del: *Jönköpings, Nässjö, Lessebo, Oskarshamns, Göteborgs, Grums, Borlänge, Sundsvalls, Storums* och *Umeå kommuner* samt *Socialdemokraterna* och *Moderata samlingspartiet i Karlstad, Östergötlands läns landsting, Landsorganisationen i Sverige (LO), Moderata ungdomsförbundet, Centerns kvinnoförbund* och *Moderata kvinnoförbundet*.

*Umeå kommun*, vars yttrande kan tjänstgöra som ett representativt exempel, anför för sin del att kommunen avvisar tanken på kvotering. Det är de politiska partiernas frihet och ansvar att vid nomineringarna beakta förtroendeuppdragens fördelning på olika grupper. En allsidig rekrytering har ett värde i sig eftersom det är av yttersta vikt att de förtroendevalda är väl förtrodda med de olika villkor människor lever under i dag. Därför måste ansträngningar göras för att underlätta rekrytering av småbarnsföräldrar, pensionärer, arbetare, studerande osv. så att dessa grupper rekryteras i större utsträckning än vad som sker f. n. Men då måste även de förtroendevaldas arbetsvillkor anpassas till allmänna krav på rimliga arbetstider, möjlighet till fritidsaktiviteter och kompensation för eventuellt inkomstbortfall.

### *1.2.4 Synpunkter på särskilda gruppers representation*

14 remissinstanser har anfört synpunkter på särskilda gruppers representation i kommunala och landstingskommunala förtroendemannaorgan. De grupper som därvid nämns är kvinnor (fem fall), privatanställda (tre fall), invandrare, småbarnsföräldrar, glesbygdens befolkning, arbetare och handikappade.

*Jämställdhetsombudsmannen (JämO)* anför för sin del att kommittén har utgått ifrån att om förhållandena för de nu verksamma politikerna förbättras så kommer det på sikt att medföra ökade möjligheter att rekrytera också dem. Som nu avböjer politiska uppdrag. Enligt JämO:s uppfattning är detta inte tillräckligt. För t. ex. kvinnorna torde det härutöver behövas särskilda,

riktade åtgärder för att undanröja de hinder som uppenbarligen föreligger för dem att delta i det politiska arbetet. JämO framhåller även att kategorin kvinnor inte kan jämföras med andra svårrekryterade grupper. Kvinnorna utgör hälften av befolkningen i landet och ingår med minst hälften i grupperna ungdomar, småbarnsföräldrar, arbetare m. fl. I analys och statistik borde därför andelen kvinnor och män genomgående ha jämförts inom de olika grupperna. JämO påpekar vidare att kvinnornas möjlighet att delta i kommunal- och landstingspolitiken begränsas av den bristande jämställdheten inom familjerna och i arbetslivet och genom ett traditionsbundet synsätt inom de politiska partierna. Att kvinnor som vill ställa upp också blir nominerade till politiska uppdrag är partiernas ansvar. Det är också partiernas sak att se till att kvinnorna inte alltid kommer på suppleantplats i sociala nämnder och liknande organ utan också blir placerade på ordinarie plats och t. ex. i kommunstyrelser och fastighets- och byggnadsnämnd, där deras speciella kunskaper och erfarenhet bör bli av särskilt intresse. *Jämställdhetskommittén* anför liknande synpunkter.

*Folkpartiets kvinnoförbund* anser att de politiska partierna bör sätta upp klara mål för hur en jämnare könsfördelning skall nås och målmedvetet verka för detta. Det faktum att bl. a. kvinnor, lågutbildade och ungdomar är underrepresenterade i det kommunala arbetet är allvarligt av två skäl. För det första kan det ses som ett demokratiskt rättviseskäl att alla kategorier av människor skall kunna delta i samhällsarbetet. Ingen skall i ett demokratiskt samhälle utestängas från politiskt arbete av ekonomiska, administrativa eller andra skäl. För det andra är det en viktig förutsättning för att den representativa demokratin skall fungera att erfarenheter av olika slag finns företrädda i de beslutande församlingarna och att olika intressen är rättvist representerade. I detta avseende är förhållandena fortfarande otillfredsställande.

*Fredrika-Bremer-förbundet* beklagar att utredningen ej reellt behandlat "det andra könets" speciella svårigheter som förtroendevalda. Kvinnor får inte fortsätta att behandlas som en grupp bland andra grupper.

*Moderata samlingspartiet i Karlstad, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Moderata kvinnoförbundet* tar i sina yttranden upp de privatanställdas underrepresentation. *SAF* anför att under hela efterkrigstiden har inom näringslivet diskuterats önskvärdheten av fler privatanställda i de politiskt valda församlingarna. Samtidigt som denna diskussion pågått har de privatanställdas och företagarnas andel bland förtroendeposterna blivit allt färre. Mot den bakgrunden är det så mycket mer glädjande som kommittén uppmärksammar dagens snedfördelning samt föreslår åtgärder för att underrepresenterade befolknings- och yrkesgrupper skall kunna åtaga sig förtroendeuppdrag i kommuner och landsting.

*Statens invandrarverk (SIV)* anser att en ökad andel invandrare i det politiska arbetet skulle tillföra detta nya kunskaper och erfarenheter, samtidigt som invandraspekter i olika frågor finge ökad bevakning.

Invandrarna får en möjlighet att bidra till att förankra invandrarfrågorna där de hör hemma – i det lokala arbetet med skola, socialtjänst, sjukvård, fritid och kultur. SIV konstaterar att även om invandrarnas representation ökade vid 1979 års val ligger den fortfarande dock klart i underkant i förhållande till dess andel av valmanskåren. Nomineringarna i vissa kommuner och landsting inför 1982 års val tyder på en förändring i negativ riktning. Invandrarna besätter sällan platser i "tunga" nämnder. De återfinns ofta i invandrar-nämnder eller på suppleantplats i mindre inflytelserika styrelser. SIV nämner flera orsaker till att invandrarna i mindre antal återfinns i politiska församlingar; bl. a. vistelsetiden i Sverige och spridningen på många etniska grupper med starkt varierande erfarenheter av politiskt arbete; att invandrarna ofta tillhör socialgrupp III och har den typ av arbete som är svårast att förena med politiska uppdrag: skiftgång, tempoarbeten, servicearbeten på oregelbundna tider; att invandrarna är underrepresenterade i de politiska partierna och inte har hunnit bli så aktiva att de kan komma i fråga för nominering; att invandrarna har mindre kännedom om det politiska arbetet i Sverige och många avstår från att engagera sig därför att de tänker återvända. En av orsakerna till ett minskande intresse för politisk verksamhet är enligt SIV att invandraren får bära flera bördor: täcka invandrarfrågor och ett fackområde, representera både ett politiskt parti och samtidigt verka för att invandrarfrågor blir lösta enligt olika invandrargruppers önskemål och behov. Ansvaret för att invandrarna får goda förutsättningar att åta sig uppdrag i kommun och landsting åvilar de politiska partierna. Avgörande för om invandrarna kan komma i fråga för politiska uppdrag är utan tvekan kunskaperna i svenska språket och om svenska samhällsförhållanden.

En annan viktig åtgärd är enligt SIV:s mening att få rätten till ledighet för politiskt arbete fullständigt accepterad. Fler förtroendevalda genom inrättande av lokala organ kan också ge fler invandrare i politiskt arbete.

*Hedemora kommun* anför att det är troligt att gemensamma faktorer ligger bakom grupperna yngre personers och småbarnsföräldrars underrepresentation. Småbarnsföräldrar är ofta yngre personer. Uppgiften som förtroendevald i kommunala organ är ofta kombinerad med uppdrag inom partiorganisationen eller i varje fall aktivitet där. Om kommunen underlättar deltagandet i kommunala sammanträden och småbarnsföräldrarna inte deltagar i partiarbetet, blir representationen i alla fall för låg. Kommittén borde enligt kommunens mening utreda olika kategoriers förutsättningar för nominering. En del av slutsatserna synes bygga på statistiska synsätt.

Enligt *Åre kommun* kan kraven på sammansättning av de kommunala organen vara svåra att uppfylla i en glesbygdskommun. Här gäller ofta långa restider från ytterområden till centralorten, där övervägande delen av sammanträden hålls. I avsaknad av ett heltäckande kommunikationsnät erfordras till stor del privat bil.

*Landsorganisationen i Sverige (LO)* anför att man inte genomgående kan

göra skillnad på t. ex. arbetare och ombudsmän. Många av de arbetare som engagerar sig fackligt och politiskt och gör ett gott jobb, kommer naturligen av sina medlemmar och kamrater att uppfattas som så goda företrädare att man ber dem ta på sig jobbet som ombudsman i en folkrörelse. Det får inte ses som negativt. Självfallet är många av dessa, t. ex. i den fackliga ombudsmannakåren, fortfarande att betrakta som arbetare och representanter för dessa. Ibland ger siffrorna som visar arbetarnas andel av de förtroendevalda en felaktig bild av verkligheten, anser LO. LO menar att det ändå är en oroande tendens att sämre ställda grupper i samhället, just de grupper som har störst anledning att kräva samhällsförbättringar, är svagast representerade bland de förtroendevalda i kommuner och landsting.

*De handikappades riksförbund (DHR)* anför att orsaken till att rörelsehindrade deltar i förenings- eller det politiska livet i ringa omfattning får sökas i bl. a. brister i den fysiska miljön. Byggnader och kommunikationsmedel är inte tillgängliga för dessa grupper. Men även den praktiska hjälp som kommunerna tillhandahåller är inte disponibel i former och tider som krävs för att handikappade skall kunna vara politiskt aktiva. Det gäller bl. a. tillgången till färdtjänst, hemhjälp, ledsagarhjälp och inläsning på band av handlingar. Orsakerna till att de politiska partierna i så liten utsträckning för fram kandidater med handikapp är av likartat slag. Enligt DHR är det inte tillräckligt med ett beslut om ersättning vid deltagande i kommunernas sammanträden och kurser. Servicen måste också organiseras så att den står till förfogande för förtroendevalda med handikapp under de förutsättningar som kommunala församlingar och politiska organisationer arbetar. DHR föreslår därför att kommunerna åläggs att lägga sammanträden i lokaler, tillgängliga för rörelsehindrade och utrustade för hörselskadade samt att formerna för landstingens och kommunernas service till handikappade som är aktiva inom intresseorganisationer och kommunala församlingar blir föremål för överväganden inom handikappråden. *Handikappförbundens centralkommitté* anför liknande synpunkter.

### 1.2.5 Kritiska synpunkter

Några remissinstanser har framfört kritiska synpunkter.

Enligt *riksrevisionsverkets* mening bör man inte så kategoriskt utgå från att förbättrade förmåner av olika slag med någon form av automatik leder till den önskade mer allsidiga rekryteringen av förtroendevalda.

*Jämställdhetsombudsmannen* och *jämställdhetskommittén* menar, som framgått av redovisningen ovan, att i de redovisningar som kommittén gjort borde en uppdelning på kvinnor och män ha skett i större utsträckning.

*Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* anser att uppgifterna om kvinnorepresentation i kommuner och landsting borde ha kompletterats med en studie omkring orsakerna till att kvinnorepresentationen ser ut som den gör.

*Handikappförbundens centralkommitté (HCK)* har noterat att handikappade över huvud taget inte nämns i utredningen. Detta trots att handikappade är starkt underrepresenterade i kommunala församlingar. HCK framhåller att de problem som redovisades i remissvaret till kommunaldemokratiutredningen inte är lösta och har helt förbisetts i det aktuella betänkandet.

### 1.3 Förtroendeuppdragens antal och spridning

Enligt kommitténs mening är det väsentligt att så många människor som möjligt bereds tillfälle att delta i kommunernas och landstingskommunernas förvaltning. Ett sätt att göra detta möjligt är att öka antalet uppdrag. En annan möjlighet är att sprida nu existerande uppdrag på flera händer.

Kommittén har funnit att den rådande uppdragskoncentrationen inte i sig motiverar åtgärder för en ytterligare spridning av uppdragen. Det utpräglade mångsyssleriet inom kommunal- och landstingspolitiken förefaller vara på reträtt.

Enligt kommitténs mening är det väsentligt att kommuner och landstingskommuner strävar efter att utöka antalet förtroendeuppdrag. På den kommunala sidan kan detta med fördel ske genom inrättande av lokala organ.

#### 1.3.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter

14 remissinstanser har i sina svar ställt sig positiva till synpunkten att det är väsentligt att antalet förtroendeuppdrag utökas och att detta med fördel kan ske genom inrättande av lokala organ.

*Länsstyrelsen i Hallands län, Socialdemokraterna i Karlstad och Borlänge kommun* instämmer allmänt i kommitténs synpunkter.

*Kammarkollegiet* instämmer i kommitténs synpunkter och anser att inrättandet av lokala organ kan skapa goda möjligheter att vidga den kommunala demokratin. I ett flertal ärenden om delning av kommuner under senare år har kollegiet varit negativt till förslagen att dela kommuner. I stället har kollegiet pekat på de lagstadgade möjligheterna att inrätta kommundelsråd o. dyl. för att lösa det kommunaldemokratiska problem som på många håll uppstått i och med kommunsammanläggningarna.

*Statskontoret* understryker vikten av att kommuner prövar möjligheten att enligt nu gällande lagstiftning inrätta lokala organ i syfte att verka för en utökning av antalet kommunala uppdrag.

*Jämställhetsombudsmannen (JämO)* instämmer i kommitténs förslag om en utökning av antalet lokala organ och av antalet ledamöter i nämnder och styrelser. Detta bör också enligt JämO medföra att uppdragen i allmänhet blir mindre betungande och verkligen kan utföras på deltid/fritid.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner det tillfredsställande att

Göteborgs kommun beslutat att på försök inrätta dels tre distriktsnämnder, dels tre kommundelsnämnder under perioden 1982–1985. Enligt styrelsen är det intressant att notera att uppgifter som ofta sprids i massmedia om mångsyssleriet hos förtroendemännen som stötande från demokratisynpunkt saknar väsentlig grund. Länsstyrelsen understryker att behovet av återhållsamhet med kommunala och landstingskommunala utgifter i en svår ekonomisk situation inte är något skäl i sig att vare sig avstå från eller att inrätta nya hel- eller deltidsuppdrag eller att minska antalet förtroendevalda i allmänhet.

*Lessebo kommun* anför bl. a. att en organisation med lokala organ i framför allt större och medelstora kommuner kan få betydelse för att fördjupa demokratin genom att fler människor då får möjligheter att påverka den kommunala verksamheten och då den verksamhet som de närmast är berörda av. I en kommun av Lessebos storlek är dock behovet av lokala organ ytterst begränsat.

*Ale kommun* delar kommitténs uppfattning om att det är väsentligt att kommuner och landstingskommuner strävar efter att utöka antalet förtroendeuppdrag. Denna princip har i Ale kommun omsatts i praktisk handling genom att beslut tagits om att i kommunen inrätta fem stycken kommundelsnämnder.

*Åre kommun* anför att förslaget om en utökning av antalet uppdrag alternativt inrättande av lokala nämnder är i sig mycket positivt. Dock har många kommuner, däribland Åre, ej ekonomiska möjligheter att ytterligare utöka verksamheten. Kommunen anser att en utvärdering av systemet med lokala nämnder, med redovisning av för- och nackdelar, bör ske innan flera kommuner går in i den verksamheten.

*Umeå kommun* anser att det för att så många som möjligt skall beredas tillfälle att delta i den kommunala verksamheten är viktigt att öka antalet uppdrag även i en svår ekonomisk situation. Kommunen har också startat kommuntäckande försöksverksamhet med lokala organ. Att öka antalet förtroendemän genom att sprida nu existerande uppdrag på flera händer anser kommunen vara mindre verkningsfullt. Kommunen instämmer i kommitténs synpunkter på mångsyssleriet. Att heltidsengagerade förtroendevalda fyller sin arbetstid är inte liktydigt med mångsyssleri.

*Östergötlands läns landsting* anför att en utökning av antalet uppdrag kan vara en åtgärd för att vidga kretsen av förtroendevalda. Framför allt kan detta komma att gälla nya verksamheter inom landstinget. Det finns emellertid en fara i att sprida uppdragen för dess egen skull. En sådan utveckling kan leda till att överblicken förloras, något som vore till stor nackdel.

*Västernorrlands läns landsting* instämmer i kommitténs förslag men poängterar att en ökning av antalet uppdrag samt en spridning av dessa inte kan ske i sådan omfattning att beslutsprocessen blir alltför omständlig och kravet på effektivitet eftersätts.

*Landstingsförbundet* delar kommitténs uppfattning att det är viktigt att så många som möjligt deltar i det politiska arbetet. Utgångspunkten för bedömningen av antalet förtroendeuppdrag måste dock enligt förbundet liksom hittills vara det enskilda landstingets behov av en smidig och väl fungerande organisation där de förtroendevalda har rimliga möjligheter att fullgöra sina uppdrag som beslutsfattare och representanter för väljarna.

*Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Fredrika-Bremer-Förbundet* anför allmänt positiva synpunkter på lokala organ som metod för vidgat förtroendemännainflytande.

### 1.3.2 Negativa eller skeptiska synpunkter

14 remissinstanser har anfört negativa eller skeptiska synpunkter på vad kommittén anfört om en utökning av antalet förtroendeuppdrag m. m.

*Riksrevisionsverket* anser att KDK i det aktuella avsnittet möjligen också borde haft med en reservation om att verksamhetens omfattning och karaktär sätter en naturlig gräns för hur många förtroendevalda som lämpligen kan utses att styra och förvalta densamma. Om önskemålen om fler förtroendeuppdrag drivs för långt kan det få negativa effekter på effektiviteten i de aktuella verksamheterna.

*Eksjö kommun* anser att en tänkbar väg till att ge medborgarna större förstäelse för kommunalpolitiken är att engagera flera i den kommunala besluts- och förvaltningsprocessen. Härigenom torde man dock bara kunna vinna marginella förbättringar. Man bör hellre på olika sätt försöka öka medborgarnas engagemang i flera kommunala frågor. Eksjö kommun har goda erfarenheter av att utnyttja samhällsföreningar och andra intresseorganisationer som remissinstanser i frågor som berör deras verksamhetsområde.

*Jönköpings kommun* instämmer inte i kommitténs generella rekommendationer och uttalanden i denna del. Enligt kommunen får inte en ökning av antalet förtroendeuppdrag bli ett självändamål. Kommunaldemokratiska aspekter måste noggrant vägas mot administrativa, ekonomiska, arbetsmässiga m. fl. faktorer. Kommunen har funnit sig föranlåten att avstå från försöksverksamhet med lokala organ trots de starka kommunaldemokratiska motiveringarna för reformen.

*Emmaboda kommun* hävdar att fler politiker inte garanterar ökad kontaktyta med medborgarna och därmed ökad demokrati. Om detta påstående skulle visas vara felaktigt tror inte kommunen på att inrättande av lokala organ är den generella rätta lösningen. I varje fall inte i små och i de flesta fall medelstora kommuner. Mångsyssleriet bör enligt kommunen i sig inte nödvändigtvis fördömas ur demokratisk synpunkt. Det avgörande är mångsysslarens egenskaper och därmed förmåga att hos väljarkåren och representantskapet vara lyhörd, förankra och förmedla åtgärder och ställningstaganden etc.

*Helsingborgs kommun* anser att i en så pressad ekonomiska situation, som många kommuner i dag befinner sig, måste det vara motiverat att försöka hålla tillbaka ökningen av de administrativa kostnaderna även för de förtroendevalda.

*Svenljunga kommun* delar kommitténs uppfattning men anser att inrättande av lokala organ i de mindre kommunerna ej har någon större funktion. Kontakterna mellan de förtroendevalda och invånarna i de mindre kommunerna är välutbyggd.

*Karlskoga kommun* anser att en ökning av antalet förtroendevalda aldrig får vara ett mål i sig. Den som innehar ett kommunalt förtroendeuppdrag måste känna på sig att han eller hon har ett meningsfullt uppdrag. Därför kan man heller inte godkänna kommitténs resonemang i detta avsnitt som tycks bygga på att lokala organ skall kunna vara "bas för rekrytering av sådana grupper som f. n. är underrepresenterade". Den tanken leder i sin konsekvens till att man har kommunalpolitiska "B-lag".

*Gävle kommun* anser mot bakgrund av lokala förhållanden att frågan om den kommunala demokratin har ett långt mer seriöst djup och innehåll än antalet förtroendeuppdrag. Spridningen av uppdrag, den förtroendevaldes sociala kontakter och möjligheter att fullgöra sitt uppdrag har sannolikt större betydelse för förhållandet mellan väljare och valda. Vid bedömningen av antalet förtroendeuppdrag bör f. ö. vägas in den totala tid, det totala antal uppdrag den förtroendevalde disponerar i folkrörelser, föreningsliv och samhälle.

Enligt *Grums kommun* bör kommitténs förslag om utökad antal ledamöter absolut inte genomföras. Nya organ bör man lokalt instifta bara där man själva finner det nödvändigt.

*Torsby kommun* delar i princip uppfattningen att det är angeläget att kommunerna strävar efter att utöka antalet förtroendeuppdrag. Kommunen påpekar dock att det inte enbart är antalet förtroendeuppdrag som borgar för att den kommunala politiska demokratin fungerar bättre och att medborgarna får större inflytande på besluten. Det är också den duglighet, det intresse och det förtroende respektive förtroendevald åtnjuter hos dem, som man representerar, som kanske i större utsträckning tillgodoser dessa krav. Mot denna bakgrund är det angeläget att eventuella hinder för de, som vill ägna sig åt allmänna uppgifter och som har dessa kvalifikationer, undanröjes.

Enligt *Brücke kommun* är det inte självklart att inrättande av lokala organ medför ökat antal förtroendeuppdrag. Inrättande av lokala organ påverkar givetvis den centrala organisationen. Eftersom det inte enbart är antalet ledamöter som avgör hur demokratin fungerar kan lokala organ ändå leda till förbättrad demokrati.

*Moderata kvinnoförbundet* instämmer i kommitténs mening att det är väsentligt att sprida antalet förtroendeuppdrag för att motverka mångsyssleri och åstadkomma bredare demokratisk förankring. En utökning av antalet

förtroendevalda medför i sig ingen ekonomisk belastning utan den ökning av tjänstemän som det medför när antalet organ och förtroendemän ökar. Antalet förtroendevalda bör öka i den takt som möjliggör omfördelningar av tjänster. *Moderata samlingspartiet i Karlstad* anför liknande synpunkter.

*Kristen demokratisk samling* finner det diskutabelt att det är antalet förtroendevalda som försäkrar valmanskåren den kontakt och öppenhet som är en av förutsättningarna för att vårt demokratiska system skall fungera bättre. Partiet hävdar att partiorganisationerna på lokal nivå skulle, om bättre administrativa och ekonomiska förutsättningar förelåg, kunna upprätthålla kontakten och sprida information om de kommunala verksamheterna och samtidigt fånga upp och kanalisera de synpunkter och åsikter som existerar ute i kommunernas olika delar.

### 1.3.3 Remissinstanser som är för ökad spridning av uppdragen

Fem remissinstanser har sagt sig vara för en ökad spridning av förtroendeuppdragen, bl. a. *Moderata samlingspartiet i Gotland* och *Svenljunga kommun*, som uttalar sig positivt utan närmare kommentarer, samt *Moderata kvinnoförbundet* (se ovan). *Folkpartiets kvinnoförbund* anser att mångsyssleriet måste angripas så att fler personer får uppdrag. *Fredrika-Bremer-Förbundet* tror på uppdragsspridning genom inrättande av lokala organ.

### 1.3.4 Andra synpunkter

Bland dem som tagit upp andra frågeställningar kan nämnas *Malmöhus läns landsting* som anför att det i praktiken ofta ställer sig svårt att åstadkomma en alltför stor uppdragsspridning. Dels kan det vara svårt att rekrytera så många som skulle fordras och dels leder det till en ineffektivare beslutsapparat. Man har därför i realiteten nästan alltid att göra med en kompromiss mellan stor uppdragsspridning och effektivitet. Landstinget anför vidare att det är tillfredsställande att antalet uppdrag ökat kontinuerligt i landstingskommunerna under 1970-talet. Det är nödvändigt att det hos enskilda förtroendemän också finns uppdragskoncentrationer som har till syfte att ge breda kunskaper inför övergripande beslut. "Mångsyssleri" hos en enskild förtroendeman får aldrig vara självändamål utan skall ha ett allmändemokratiskt syfte.

*Sigtuna kommun* anför att de möjligheter som finns till ökad cirkulation av de förtroendevalda också måste uppmärksammas. Partierna bör i sitt nomineringsarbete betänka både behovet av erfarenhet och förnyelse. En attitydförändring till rollen som förtroendevald är också nödvändig för att den enskilde förtroendevalde skall acceptera att behöva träda tillbaka för någon annan.

*Centerns kvinnoförbund* anför att kommitténs förslag att kommuner bör

pröva inrättande av lokala organ torde inte i avgörande grad utgöra en fast grund för förbättringar av arbetsvillkoren för politiker. Lokala organ är främst ett medel att öka medborgarnas inflytande, men kommer inte att på något avgörande sätt förbättra situationen för de förtroendevalda.

*Fredrika-Bremer-Förbundet* argumenterar i sitt yttrande för att fler "tidsbestämda uppdrag" borde inrättas.

*Jämställdhetskommittén* lämnar en del kritiska synpunkter på framställningen och anför att det varit önskvärt att få belyst huruvida det är organens sakområden eller deras egenskap att ligga närmare människorna i kommundelen som lockar kvinnor att medverka i lokala organ. Även om det skulle finnas belägg för påståendet att mångsyssleriet är på reträtt kan situationen som den är i dag inte anses tillfredsställande. Det hade varit av intresse att få belyst om kvinnor har färre uppdrag än män. Här kan ju också ålder vara avgörande. *Jämställdhetskommittén* tycker sig ha sett en tendens att vissa kvinnor som är politiskt aktiva blir så efterfrågade för olika uppdrag att de riskerar att bli mångsysslare.

#### 1.4 Specialiseringen bland de förtroendevalda

Den kraftiga ökningen under 1970-talet av antalet heltidsengagerade och deltidseagerade på halvtid och däröver ter sig, med hänsyn till den kommunala och landstingskommunala verksamhetens allmänna expansion, både naturlig och rimlig, anser kommittén. Från demokrati- och effektivitetssynpunkt har utvecklingen i huvudsak varit positiv.

Även i framtiden får man räkna med att den nu rådande arbetsfördelningen, med det stora flertalet engagerade i relativt liten utsträckning och ett fåtal engagerade i stor utsträckning kommer att stå sig. Enligt kommitténs mening skall antalet hel- och deltidseagerade bestämmas av behov och önskemål i den enskilda kommunen eller landstingskommunen i enlighet med den frihet att bestämma om sin egen organisation som kommuner och landstingskommuner har. Behovet av återhållsamhet med kommunala och landstingskommunala utgifter i en svår ekonomisk situation är enligt kommittén inget skäl i sig att vare sig avstå från att inrätta nya hel- eller deltidsuppdrag eller att minska antalet förtroendevalda i allmänhet.

##### 1.4.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter

Åtta remissinstanser ställer sig positiva till kommitténs synpunkter att behov och önskemål i den enskilda kommunen eller landstingskommunen skall vara bestämmande för antalet hel- och deltidsuppdrag samt i förekommande fall till att behovet av återhållsamhet med utgifter inte i sig är skäl att avstå från att inrätta nya uppdrag eller att minska antalet förtroendevalda i allmänhet.

*Lessebo, Grums och Borlänge kommuner samt Uppsala läns landsting*

instämmer allmänt i kommitténs synpunkter.

*Höörs kommun* anför att avgörande för frågan om antalet hel- och deltidsengagerade är, vilka krav demokratin ställer på beslutsfattarna. Varje kommun/landstingskommun måste därför utifrån sina speciella krav avgöra denna fråga. Samhällsekonomiska problem av olika slag får ej leda till en nedrustning av den demokratiska beredskapen. Tvärtom måste en sådan situation mötas av beslutsfattare med ännu större kunskaper. Att risker finns för kunskapsklyftor mellan de hel- och deltidsengagerade och övriga förtroendemän får inte heller leda till att kommuner och landstingskommuner avstår från att engagera förtroendevalda på hel- och deltid. Uppkomsten av kunskapsklyftor måste förebyggas med informations- och utbildningsinsatser av olika slag. *Malmöhus läns landsting* anför liknande synpunkter.

*Landsingsförbundet* anför att det kan finnas en risk för att en viss kunskapsklyfta uppstår mellan de hel- och deltidsarvoderade och de s. k. fritidspolitikerna. Förbundet erinrar om att ett av motiven bakom tillkomsten av hel- och deltidsarvodering var, att politikerna skulle ges sådana arbetsförhållanden att de bl. a. skulle få mera tid för att kunna hålla kontakt med partiorganisationer och invånarna i landstingsområdet. Utvecklingen i det avseendet har från demokratisk synpunkt varit positiv. Förbundet instämmer i kommitténs syn att den rådande samhällsekonomiska situationen inte får vara ett skäl till att avstå från att öka antalet förtroendevalda och inrätta nya hel- eller deltidsposter om syftet är att stärka den kommunala demokratin. *Västernorrlands läns landsting* anför liknande synpunkter.

*Gävle kommun* delar kommitténs bedömning av utvecklingen av antalet hel- och deltidsengagerade i kommunerna.

#### 1.4.2 Kritiska eller skeptiska synpunkter

Fyra remissinstanser är kritiska eller skeptiska till kommitténs synpunkter i denna del.

*Jönköpings kommun* anför att kommitténs inställning till inrättandet av nya hel- eller deltidsuppdrag kan synas alltför generös. Det är kommunens uppfattning att de ekonomiska faktorerna tillmäts mycket stor betydelse i sådant avseende av kommunmedlemmarna.

*Helsingborgs kommun* är inte beredd att oreserverat biträda kommitténs uppfattning. I en pressad ekonomisk situation måste det enligt kommunens uppfattning vara motiverat att söka hålla tillbaka ökningen av de administrativa kostnaderna även för de förtroendevalda.

*Åre kommun* anser den nuvarande ordningen med lekmän i nämnder och styrelser vara en bra lösning. En utökad specialisering i form av ytterligare heltids- eller deltidssysselsatta förtroendemän kan ej vara befogad i dagsläget.

*Kristen demokratisk samling* finner det något förvånande, att kommittén påstår att behovet av återhållsamhet med kommunala och landstingskom-

munala utgifter i en svår ekonomisk situation inte skulle utgöra skäl för att ifrågasätta inrättandet av nya hel- och deltidsuppdrag. Kds är av den uppfattningen att trovärdigheten kräver åsyftande återhållsamhet för att respekten för besparingsåtgärder inte skall ödeläggas.

#### 1.4.3 Andra synpunkter

*Emmaboda kommun* noterar med tacksamhet den faktiska frihet den enskilda kommunen har att själv bestämma om sin egen organisation i vad avser antalet hel- och deltidsengagerade.

Enligt *Ale kommuns* uppfattning syftar utökningen av antalet förtroendeuppdrag bl. a. till att motverka en alltför långtgående specialisering bland de förtroendevalda. Just denna strävan att motverka en sådan specialisering har varit ett av motiven till att Ale kommun genomför kommundelsnämndsreformen i full skala fr. o. m. 1983.

Enligt *Östergötlands läns landsting* blir heltidsengagerade förtroendevalda mer insatta i de övergripande frågorna. Detta är mer eller mindre självklart och önskvärt och är en av anledningarna till att man har inrättat heltidstjänster. Farhågorna för att klyftorna skall öka mellan hel- och deltidsengagerade och s. k. fritidspolitiker av den anledningen att de förra blir mer och bättre informerade skall inte överdrivas.

*Fredrika-Bremer-Förbundet* föreslår att fler 25–50-procentiga kommunalt betalda förtroendeuppdrag införs. Sådana förtroendeuppdrag skulle enligt förbundet väl låta sig kombineras med förvärvsarbete med nedsatt arbetstid eller med ett deltidsarbete. De skulle kunna gynna många förvärvsarbetande kvinnor, av vilka i dag 53 % arbetar deltid, och också underlätta för män att arbeta politiskt utan att förlora kontakten med hem och fritid.

#### 1.5 Synpunkter på de förtroendevaldas arbetssituation allmänt

I sin beskrivning av arbetssituationen har kommittén redovisat uppgifter om sammanträdestider, behovet av barn tillsyn i anslutning till sammanträden, politikernollen, utbildningen och servicen åt de förtroendevalda samt alternativa sammanträdesformer. Remissinstansernas reaktioner på kommitténs synpunkter på arbetssituationen redovisas i avsnitt 1.6–1.12 nedan.

Ett knappt tiotal remissinstanser har lämnat synpunkter på de förtroendevaldas arbetssituation i allmänhet. *Jämställdhetsombudsmannen*, *Sigtuna kommun* och *Jönköpings kommun* anger i sina yttranden att de i huvudsak instämmer i de föreslagna åtgärderna för att förbättra arbetssituationen.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att mycket tyder på att arbetssituationen snarare försämrats än förbättrats under senare år. Enligt länsstyrelsens mening är det inte självklart att bland annat införande av arbetsutskott, temasammanträden samt delegering av rutinärenden förbätt-

rat de förtroendevaldas möjligheter att utöva insikt i de principiellt viktiga ärendena. Särskilt vikten av politiska insatser i ett tidigt skede samt kontinuerlig "bred" uppföljning av viktigare ärendens handläggning bör underlättas ytterligare.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* finner det angeläget att sådana åtgärder vidtas som kan underlätta för samhällsmedlemmarna att aktivt delta i det kommunala arbetet. Olika lokala förutsättningar spelar in när det gäller vilka åtgärder som kan bli aktuella att genomföra i en kommun. Även ekonomiska aspekter kommer med vid denna bedömning. Fortsatt satsning på utbildning och information till de förtroendevalda och en fullgod service är viktiga åtgärder.

*Östergötlands läns landsting* anför att det inte kan uteslutas att de främst privata skälen till avhopp från politiken är ett uttryck för det i flera sammanhang framförda "politikerföraktet". Om det är så, är det en lång process som fordras innan utvecklingen kan vändas.

*Centerns ungdomsförbund* anför: "De förtroendevaldas situation i framför allt primärkommunerna har kraftigt försämrats under de senaste decennierna. Den uppkomna situationen är ett allvarligt hot mot demokratin överlevnad. Åtgärder som är ägnade att förbättra och fördjupa demokratin är alltså nödvändiga. Delning av kommuner till mera ändamålsenliga och överblickbara storlekar är kanske den bästa vägen att nå en bättre kommunal demokrati och förbättra de förtroendevaldas situation. Även inrättandet av lokala organ i kommunerna gör att demokratin förbättras. Centerns ungdomsförbund hälsar med tillfredsställelse, att en enig kommitté ställer sig positiv till införandet av lokala organ i kommunerna."

*Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU)* anför att det är mycket angeläget för vår demokrati att de förtroendevaldas arbetsvillkor ses över. Det är hos de förtroendevalda lekmännen de reella besluten skall tas, inte hos anonyma (och oavsättbara) tjänstemän. För att detta skall kunna förverkligas krävs att besluten fattas närmare dem som berörs. En fördjupning av den kommunala demokratin är nödvändig. Det pågår redan försöksverksamhet med olika former av lokal demokrati i kommuner landet över. Till de viktigaste hör distriktsnämnder, kommundelsnämnder och institutionsstyrelser. Här bör det enligt SSU:s mening finnas en frihet att välja den form som bäst passar de förhållanden som råder i respektive kommun.

När det politiska arbetet blir för betungande så utestänger det i praktiken stora grupper från att ställa upp. Det kan gälla sådana till synes enkla saker som att ha tillgång till telefon på arbetstid. Det är i dag nästan en nödvändighet för en förtroendevald, men det är inte många i de stora arbetsgrupperna som har det. För många täcker inte heller arvoden deras avdrag för förlorad arbetsförtjänst. Barnfamiljerna är en annan stor grupp som har svårt att kombinera hem, arbete och förtroendeuppdrag. Detta går främst ut över kvinnorna.

*Fredrika-Bremer-Förbundet* anför att de förtroendevaldas arbetsvillkor måste kraftigt förändras och utvecklas. En stark demokrati är viktig att bevaka och utveckla. Rådande arbetsvillkor är en fara för det demokratiska systemet. Den medborgerliga rättigheten att delta i beslutsfattandet måste underlättas och förståelsen för förtroendevaldas arbetsvillkor bland massmedia, arbetsgivare och arbetsskamrater öka. Kraven på de förtroendevalda måste förbli rimliga med tanke på att de allra flesta uppdrag bärs upp av fritidspolitiker. Hur skall annars tiden kunna räcka till för familj, förvärvsarbete, förtroendeuppdrag, fritid och framtid? Förbundet föreslår i anslutning härtill att informationen om förtroendevaldas arbetsvillkor kraftigt utökas inte minst till journalisthögskolorna och till folkrörelser, varifrån många förtroendevalda i kommuner och landsting rekryteras.

## 1.6 Sammanträdestiden

Kommittén har i denna del framhållit dels att sakliga skäl inte entydigt talar för en allmän övergång till dagsammanträden i kommunerna, dels att sammanträdestiden i görligaste mån bör anpassas till önskemålen hos ledamöterna i de enskilda organen.

### 1.6.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter

Ett femtontal remissinstanser är positiva till kommitténs förslag att sammanträdestiderna i görligaste mån bör anpassas till önskemålen hos ledamöterna i de enskilda organen.

*Statskontoret, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Borlänge kommun, Moderata samlingspartiet i Gotlands län och Socialdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet i Karlstad* samt *Centerns kvinnoförbund och Folkpartiets kvinnoförbund* instämmer i allmänna ordalag. Det gör även *Uppsala läns landsting* med tillägget att ledamöternas restid kan fördelas jämnare genom att sammanträdena förlägges till olika orter. Även *Lessebo, Göteborgs, Ale, Karlskoga* och *Gävle kommuner* är positiva.

### 1.6.2 Remissinstanser som är för dagsammanträden

Sex remissinstanser föredrar dagsammanträden. *Vänsterpartiet kommunisterna i Karlstad* anser att dagsammanträden för nämnder är lämpligast. *Fredrika-Bremer-Förbundet* markerar en allmänt positiv inställning till dagsammanträden.

*Nässjö kommun* anför att förläggning av sammanträden till dagtid bör vara en given utgångspunkt mot bakgrund av de konfliktsituationer som politikerrollen medför.

*Svenljunga kommun* anser att nämnder och styrelser i görligaste mån bör förlägga sina sammanträden på dagtid. Argumentet om inkomstbortfallet

elimineras genom att en ändring av Kl. medgiver rätten till att utge ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

*Åre kommun* anför att erfarenheten visar att dagsammanträden är att föredra före nämnder och styrelser även med risk för kollision med det privata arbetet. Kommunen stöder tanken att genom utökad delegation minska sammanträdestiderna.

*Landsorganisationen i Sverige (L.O)* instämmer i kommitténs konstaterande att det finns skäl för övergång till fler sammanträden på dagtid endast under förutsättning att frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst verkligen löses. Om inte, kommer fler sammanträden på dagtid snarast att förstärka den sociala snedrekryteringen. På sikt vore det också önskvärt att få en lösning på problemet med ersättare i produktionen för personal som går ifrån sitt jobb för att fullgöra ett politiskt uppdrag. För många är ju problemet att lämna sitt jobb under arbetstid inte bara en ekonomisk fråga, utan också en fråga om svårigheter att organisera arbetet i produktionen när någon tvingas gå ifrån, särskilt i mindre företag. Detta är ett av de viktigaste hindren för industriarbetare, särskilt i mindre företag, att kunna åtaga sig kommunala förtroendeuppdrag. Därför menar landsorganisationen att det vore av stor vikt att snarast utreda den frågan.

### 1.6.3 Remissinstanser som är för kvällssammanträden

I fem remissvar ställer man sig positiv till kvällssammanträden alternativt förordar ej fler dagsammanträden. Det gäller bl. a. *Moderata samlingspartiet* och *Västerpartiet kommunisterna i Karlstad* (avseende fullmäktigesammanträden).

*Moderata ungdomsförbundet* framhåller de svårigheter som följer av att allt fler kommunala sammanträden i kommunala sammanhang förläggs till dagtid. Strävan bör vara att sammanträden i kommunala sammanhang förläggs till kvällstid.

*Moderata kvinnoförbundet* vill inte förorda en generell ökning av dagsammanträden. Det måste vara upp till det lokala organet att själv bestämma när sammanträdena skall vara förlagda. För många kan det vara lättare att få barnomsorg om kvällen än om dagen. Förbundet vill påpeka att även män har barn. Det ser också med oro på den kraftiga underrepresentation för anställda inom den privata sektorn. Förläggning av sammanträden på dagtid försvårar ytterligare för den gruppen att medverka.

### 1.6.4 Andra synpunkter

Fyra remissinstanser diskuterar möjligheten att minska sammanträdestiden genom ökad delegation eller större inslag av ramar eller direktiv till förvaltningen. *Svenska kommunförbundet* anför:

”Kommittén rekommenderar också att sammanträdestiderna minskas och

påpekar att detta kräver koncentration på principiellt viktiga ärenden och delegering av rutinärenden till förvaltningen. Styrelsen kan dela kommitténs förslag men detta förutsätter, att de förtroendevalda med hjälp av ramar och allmänna direktiv mera engagerar sig i förvaltningens arbete."

Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Åre kommun* och *Skaraborgs läns landsting*.

*Jämställdhetsombudsmannen* ställer sig tveksam till kommitténs slutsats angående sammanträdestiden mot bakgrund av redovisade uppgifter om barntillsyn. JämO föreslår att försök med i förväg bestämda begränsningar av sammanträdestiden bör göras för att underlätta planeringen av arbets- och fritid.

*Jämställdhetskommittén* anför att kvinnors arbetsuppgifter till stor del består av omsorg, vård och undervisning vilket innebär direkt kontakt med andra människor. Personer med sådana uppgifter kan tänkas känna stora svårigheter att lämna sina arbeten för politiska uppdrag.

*Stadssekreteraren i Stockholms kommun* anför i frågan om en ökad andel dagsammanträden att i Stockholms kommunfullmäktige tillämpas fr. o. m. arbetsåret 1977/78 ett blandat kvälls- och dagtidssystem. Vartannat sammanträde påbörjas kl. 10.00, vartannat kl. 18.00. Sammanträdena pågår regelmässigt till kl. 23.00 på kvällen – någon gräns vid exempelvis kl. 17.00 tillämpas alltså inte. Det totala antalet sammanträdestimmar per år i Stockholms kommunfullmäktige har ökat mycket kraftigt de senaste åren. Detta har lett till ett mycket ansträngt arbetsläge såväl för de förtroendevalda som för den administrativa personal, som är knuten till fullmäktigearbetet i Stockholm. Vid en eventuell övergång till fler dagsammanträden bör man också diskutera möjligheterna att sammanträdena får sluta exempelvis kl. 17.00. Det finns annars risk för att det totala antalet sammanträdestimmar per år ökar ytterligare.

*Norrköpings kommun* anför att det ligger i tiden att utvecklingen går mot fler dagsammanträden. Kommunen anser emellertid, liksom kommittén, att sakliga skäl som entydigt talar för en allmän övergång till dagsammanträden för närvarande saknas.

*Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* anför i sitt yttrande bl. a. att det är viktigt att skapa en förståelse hos arbetsgivare och arbetskamrater för vikten av att delta i ett samhällsarbete som förtroendeuppdraget utgör. Krav måste också ställas på kommunerna och landstingen att dagsammanträden läggs på sådana tider att de inte skapar så stora problem. Störst problem blir det i de fall man har sammanträden en timme då och då i veckan. En väg att lösa det problemet är att koncentrera dagsammanträden till vissa veckodagar.

*Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* anför beträffande sammanträden på sen eftermiddagstid dels att intrånget minskar i den normala arbetstiden för de förtroendevalda som har förvärvsarbete, dels att sen eftermiddagstid normalt är mycket svår att frigöra för ensamstående med

barn. För unga barnfamiljer eller ensamstående med barn pekar det mesta enligt förbundet på att dagsammanträden är att föredra. Förslaget att lägga sammanträden på sen eftermiddagstid motiveras av önskemålet att samhällsuppdraget inte mer än nödvändigt bör tillåtas inkräkta på förvärvsarbetet. Mot denna grundsyn kan enligt förbundet invändas att det inte utan vidare är självklart att samhällsarbetet skall värderas lägre i en konfliktsituation än förvärvsarbetet.

Det kommer tvärtom i framtiden att bli nödvändigt att tillmäta det arbete som fullgörs av förtroendevalda inom kommuner och landsting en högre prioritet. Man måste vara beredd att i större utsträckning än vad som gällt hittills acceptera att uppdrag av denna karaktär kompenseras med en kortare arbetstid.

### 1.7 Barntillsyn under sammanträden

Kommittén anser att det förhållandet att endast cirka var fjugonde förtroendevald med barn anser att deras barntillsyn i anslutning till sammanträden är dåligt ordnad inte utesluter att problem med barntillsyn kan utgöra ett hinder för rekrytering av bl. a. småbarnsföräldrar till förtroendeuppdragen. Enligt kommittén är det bland de kvinnliga förtroendevalda behovet är störst av förbättringar av barntillsynsmöjligheterna i anslutning till sammanträden. Detta behov bör enligt kommittén beaktas.

#### 1.7.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter

Av de 16 remissinstanser som kommenterat kommitténs synpunkter på behovet av barntillsyn för de förtroendevalda instämmer alla utom en i vad kommittén anför. I några fall är den positiva inställningen dock förenad med viss kritik av kommitténs tolkning av det statistiska materialet.

*Statskontoret, jämställdhetsombudsmannen, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet kommunisterna i Karlstad, Fagersta och Borlänge kommuner, Centerns kvinnoförbund, Fredrika-Bremer-förbundet och Landsorganisationen i Sverige (LO)* instämmer i allmänna ordalag i vikten av att behovet av barntillsyn i anslutning till sammanträdena tillgodoses och att de kvinnliga förtroendevaldas särskilda behov skall beaktas. Även *jämställdhetskommittén, Nässjö, Åre och Umeå kommuner samt Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* instämmer.

#### 1.7.2 Andra synpunkter

*Grums kommun* anser att barntillsynen bör vara en så viktig fråga i familjen att man där i första hand bör sörja för sina barn om man samtidigt är engagerad i samhällsarbete. Endast i extrema fall torde båda makarna vara

engagerade samtidigt. För ensamstående med barn borde dock prioriterad barntillsyn med bidrag kunna anordnas genom kommunen.

## 1.8 Politikerrollen

Med politikerverollen avses den roll de förtroendevalda spelar i kommunal- och landstingspolitiken. I sin analys har kommittén berört bl. a. de förtroendevaldas önskemål om mera direkt kontakt med personal och klienter i verksamheterna, sammanträdestidens längd, delegering och styrning. Kommittén finner att frågeställningarna kring politikerverollen är betydelsefulla för den kommunala demokratins vitalitet nu och i framtiden. Dessa frågeställningar bör enligt kommittén ägnas ökad uppmärksamhet.

### 1.8.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter

14 remissinstanser har tagit upp politikerverollen i sina yttranden. Av dessa har cirka hälften instämt i kommitténs synpunkter, bl. a. att frågan om politikerverollen bör ägnas ökad uppmärksamhet. *Sigtuna, Lessebo och Emmaboda kommuner* samt *Folkpartiet i Karlstad* instämmer i allmänna ordalag. *Statskontoret* menar bl. a. att det finns anledning att göra jämförande studier av politikerverollen i statlig och kommunal förvaltning mot bakgrund av utbyggnaden av den statliga förvaltningens förtroendemannaorganisation under senare år.

*Jönköpings kommun* som bl. a. tar upp det s. k. politikerverfaktet, anför i sitt yttrande bl. a. att det alltmer spridda påståendet om "politikerverfakt" torde ha mycket skadliga effekter för de syften som kommunaldemokratiska kommittén arbetar för. En attitydförändring därvidlag utifrån objektiv information om förtroendemannarollen torde ha betydande effekter för rekryteringsmöjligheter och förståelsen för behovet av förbättrade arbetsvillkor för de förtroendevalda.

### 1.8.2. Andra synpunkter

Några remissinstanser anför synpunkter med annat innehåll. *Fagersta kommun* stöder uppfattningen att bl. a. delegering av beslutanderätten åtminstone i rutinärenden i större utsträckning kan vara ett sätt att skapa utrymme för mer direkta kontakter.

*Gävle kommun* anser att politikerverollen bör utredas ytterligare. En sådan utredning borde ta hänsyn dels till de förtroendevaldas förväntningar på uppdraget och på sin roll, dels också väljarnas förväntningar på sina förtroendevalda. Inte minst den senare rollkonflikten belyses dagligen i den förtroendevaldes umgänge med massmedia, anställda och vänner.

*Umeå kommun* anser att inrättandet av gående delegering och styrning med ramar och direktiv kan leda till sammanträdestiden i plenum

minskar.

*Sveriges kommunaljuridiska förening* delar kommitténs principiella ståndpunkt beträffande förhållandet mellan politiker och tjänstemannaförvaltningen. Politikern skall således koncentrera sig på principiellt viktigare ärenden. Förvaltningarna skall därvid styras genom ramar och allmänna direktiv. Beslutanderätten i dessa ärenden förutsättes delegeras till tjänsteman.

### 1.8.3. *Invändningar mot kommitténs synpunkter*

Två remissinstanser framför vissa invändningar mot kommitténs sätt att resonera angående politikerrollen. *Nässjö kommun* betonar betydelsen av beslutsfattarrollen och anför att om denna roll försvinner så försvinner likaledes hela grunden för det politiska system som byggts upp i vårt land. Mot denna bakgrund förefaller kommitténs förslag om studiebesöksverksamheten och inrättandet av rådgivande organ något förvånande. Studiebesök, temakonferenser eller informationskonferenser är medel för att nå ett mål; målet i detta sammanhang att fatta genomtänkta beslut grundade på en gedigen och allsidig kunskap. Nässjö kommun ställer sig i princip bakom förslaget om delegering av rutinärenden till förmån för koncentration på principiellt viktiga ärenden.

*Gruns kommun* anför att politikerrollens utveckling med förslag om att ev. vidga möjligheten (på betald tid) att gå in i de verksamheter man satts att sköta bör även i framtiden vara en förtroendefråga för de enskilda människorna. De som har intresse för sin verksamhet ser också till att skaffa sig kännedom och kontakt med sitt "revir".

## 1.9 **Utbildningen av de förtroendevalda**

Utbildningsverksamheten är enligt kommittén ett viktigt led i ansträngningarna att underlätta arbetet för de förtroendevalda och att skapa och vidmakthålla den kompetens som krävs i den nutida politiska verksamheten. Kommittén noterar med tillfredsställelse den breda satsning på utbildningsverksamhet som numera sker i kommuner och landstingskommuner. Det är ett väsentligt intresse att resurserna för utbildning bibehålls även i ekonomiskt svåra tider. Enligt kommitténs mening finns skäl för de kommuner som f. n. inte tillhandahåller egen utbildning eller bidrar till partiernas utbildning av de förtroendevalda att överväga sådana åtgärder för kommande mandatperioder.

### 1.9.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter

23 av de 27 remissinstanser som tar upp utbildningsfrågan instämmer i kommitténs synpunkter, som bl. a. går ut på att utbildningsverksamheten är viktig och att resurserna för utbildning bibehålles även i ekonomiskt svåra tider. *Statskontoret, länsstyrelsen i Jämtlands län, jämställdhetskommittén, Flens, Stenungsunds, Gävle och Umeå kommuner, Landsstingsförbundet, Folkpartiets kvinnoförbund och Fredrika-Bremer-förbundet* instämmer i allmänna ordalag. Även *Höörs och Storumans kommuner* och *Malmöhus läns landsting* ställer sig positiva.

Övriga remissinstanser, som instämt i kommitténs synpunkter i stort, har anfört särskilda synpunkter. I de flesta fall gäller det utbildningens innehåll. *Länsstyrelsens i Jönköpings län* betonar i sitt yttrande att det inte bara är utbudet av utbildning som är viktigt utan även utbildningens innehåll.

*Svenska kommunförbundet* anför: "Liksom kommittén anser styrelsen att utbildningen är av stor betydelse för de förtroendevalda. Styrelsen vill dock framhålla att det inte enbart är utbudet av utbildning som är intressant utan också dess innehåll. Förvaltningsrättsutredningen har i sitt delbetänkande uttalat att tonvikten i förvaltningsärendena bör ligga i första instans i förvaltningsärenden av olika slag. Detta kräver att också de förtroendevalda har kunskaper om sakfrågorna inom sitt uppgiftsområde. De största kraven i dessa sammanhang torde göra sig gällande inom den specialreglerade delen av förvaltningen, t. ex. inom hälsovårdsnämnder, byggnadsnämnder och socialnämnder. Det är därför angeläget att kursutbudet inriktas mot faktakunskaper mot bakgrunden av de krav som ställs och kommer att ställas på de förtroendevalda. Detta är viktigt också för att uppnå balans mellan de förtroendevaldas och de anställdas faktiska inflytande på de kommunala besluten." Liknande synpunkter anføres av *länsstyrelsen i Västmanlands län* samt *Kristianstads, Torsby och Åre kommuner*.

*Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* anför att det för de nyvalda förtroendemännen är mycket viktigt med en ordentlig introduktion där man får lära sig hur kommunen respektive landstinget är organiserat. Utbildning för de förtroendevalda behövs också för dem som inte är nyvalda med tanke på den snabba utvecklingen inom många områden, t. ex. data.

*Eksjö kommun* anser att utbildningen bör ske på hemorten och i partiernas regi.

*Svenljunga kommun* anser att det är väsentligt att de förtroendevalda beredes möjlighet till en så bred utbildning som möjligt. En del av denna utbildning kan med fördel bedrivas inom den egna kommunen och även i samarbete med angränsande kommuner. Fördelarna med denna form av utbildning är, att kostnaderna kan nedbringas, flera förtroendevalda kan delta samt möjlighet till erfarenhetsutbyte med förtroendevalda från angränsande kommuner.

*SACO/SR* framhåller att förtroendemanna-utbildning bör samordnas med

sådan för de anställda – särskilt chefer. Dessa senare har i stor utsträckning mycket att ge de förtroendevalda i sakligt innehåll samtidigt som ett ömsesidigt beroendeförhållande finns.

### 1.9.2 Andra synpunkter

Utan direkt instämmande i kommitténs synpunkter lämnar fyra remissinstanser synpunkter på utbildningsfrågan. *Jämställdhetsombudsmannen* anser att det kan vara värdefullt för nyvalda kommunal- och landstingspolitiker med särskild träning i informations- och debatteknik.

*Lycksele kommun* anför att partierna själva bör kunna stå för den allmänna förtroendemannautbildningen och resurser erhållas genom parti-stödet. Specialutbildning för att förstå den ökade komplexiteten i den kommunala förvaltningsorganisationen och den politiska beslutsprocessen bör resp. förvaltning själva klara av.

*Grums kommun* anför att utbildningen av de förtroendevalda i huvudsak bör ske på hemmaplan, på fritiden och i viss mån även i samband med det ordinarie arbetet. De mera erfarnas kunnande bör ge ett stöd till dem som är mera osäkra. Informationsarbetet bör självklart stödjas hos de förtroendevaldas egna organisationer.

*Östergötlands läns landsting* anför att delvis nya arbetssätt, som förutsätter ett samspel mellan kanslierna och de förtroendevalda, kräver utbildning. Temadagar där längre tid kan avsättas för någon eller några frågor verkar vara en bra metod.

## 1.10 Servicen åt de förtroendevalda

Kommittén tar i denna del upp dels den service som partiorganisationerna tillhandahåller, dels den service som de kommunala förvaltningarna lämnar till de förtroendevalda. Kommittén konstaterar bl. a. att kommunernas och landstingskommunernas informationsmaterial bidrar till att öka de förtroendevaldas kunskaper och att dessa kunskaper är värdefulla. Kommuner och landstingskommuner bör enligt kommitténs mening ta ökad hänsyn till de förtroendevaldas skiftande behov vad gäller sammanträdesmaterialets omfattning. Det är önskvärt att det utvecklingsarbete som skett under 1970-talet med att göra beslutsunderlaget lättare tillgängligt för de förtroendevalda fullföljs och intensifieras.

### 1.10.1 Instämmanden i kommitténs allmänna synpunkter

Tre instanser lämnar allmänt positiva synpunkter på behovet av service och administrativ hjälp. *Statskontoret* anser att det mot bakgrund av kommitténs redovisning av enkätdata om uppdragsattityden är angeläget att öka utbildning och service åt de förtroendevalda. *Länsstyrelsen i Jämtlands*

län och Gävle kommun instämmer i allmänna ordalag i vad kommittén anfört.

### 1.10.2 Synpunkter på beslutsunderlaget

Ett tiotal remissinstanser lämnar synpunkter på behovet av bättre beslutsunderlag.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser det viktigt att beslutsunderlaget tillrättaläggs så att det är tillgängligt för samtliga beslutsfattare, t. ex. genom en utökad service från lokala och/eller regionala partiorganisationer.

Stadssekreteraren i Stockholms kommun redovisar praktiska svårigheter att förbättra beslutsunderlaget och anför bl. a. att man i Stockholms kommun på olika sätt försökt komma till rätta med problemen med beslutsunderlaget. Sålunda har i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen vid flera tillfällen ärenden behandlats som rör utformning, disposition, språkformer m. m. i kommunala handlingar avsedda att tjäna som underlag för beslut i kommunfullmäktige och nämnder. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har därvid utfärdat rekommendationer till förvaltningarna att göra de kommunala ärendena mer lättillgängliga för förtroendemän och allmänhet. Rekommendationerna kan sägas ge uttryck för två huvudprinciper:

1) Förvaltningarnas tjänsteutlåtanden, kommunstyrelsens utlåtanden och promemorior m. fl. skall vara kortfattade och koncentrerade och enhetligt uppställda.

2) Språket i dessa handlingar skall vara enkelt och lättläst, dvs. en ledig normalprosa bör vara huvudregeln.

De allmänna rekommendationer, som utfärdats i Stockholm synes inte gett önskat resultat. Problemen med det alltför vidlyftiga sammanträdesmaterialet och det onödigt tillkrånglade språket kvarstår i betydande omfattning.

Nässjö kommun tar i sitt yttrande upp språket i de kommunala handlingarna och anför att byråkratispråk ej får förväxlas med ett korrekt välavvägt språkbruk som beskriver en komplicerad fråga. Emellertid måste man vara medveten om de problem som under alla förhållanden kan uppstå och medvetet inom kommunerna eftersträva ett så klart och enkelt språkbruk som möjligt, samtidigt som strävan måste vara att få förtroendemän och tjänstemän att tala samma språk. Det kan och bör ske genom utbildning av alla berörda parter.

Uppsala läns landsting instämmer i kommitténs mening att man måste ta ökad hänsyn till de förtroendevaldas skiftande behov vad gäller sammanträdesmaterialets omfattning och tillgänglighet. Det bör vara en lämplig avvägning mellan skriftlig och muntlig föredragning.

Västernorrlands läns landsting tillmåtar beslutsunderlagets utformning en stor betydelse. Det är viktigt att kommunerna fortsätter att förbättra detta.

kanske oftare i kombination med populärversioner, stordia etc. i samarbete med informationsfunktionerna.

*Fredrika-Bremer-Förbundet* anser att det politiska språket måste förenklas. Förtroendevalda måste ges möjligheter – och tid – att sätta sig in i publicerat utredningsmaterial.

*Sveriges kommunaljuridiska förening* anser det vara en nödvändig förutsättning för de förtroendevaldas arbetsituation att de får ett fullgott beslutsunderlag som grund för sina ställningstaganden. Krav på utökat beslutsunderlag från de förtroendevalda måste dock ses mot bakgrund av de resurser som ställs till förvaltningarnas förfogande.

*Landsstingsförbundet* understryker vikten av att arbetet med att förenkla och förtydliga beslutsunderlaget fortsätter.

### 1.10.3 Synpunkter på systemet med politiska sekreterare

10 remissinstanser lämnar synpunkter på systemet med politiska sekreterare. *Botkyrka, Köpings* och *Gävle kommuner* anser för sin del att systemet bör legaliseras. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser det tillfredsställande att kommittén förklarar att problematiken skall tas upp i ett kommande betänkande. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att det finns behov av en särskild utredning inte minst av de juridiska konsekvenserna. *Landsstingsförbundet* menar att det är viktigt att frågan påskyndas. *Centerns ungdomsförbund* anser att förslag om en reglering av de politiska sekreterarnas ställning borde framlagts inom ramen för betänkandet om de förtroendevalda. *Svenska kommunförbundet* framhåller att en sådan reglering aktualiserar behovet av regler om kommunalråden i kommunallagen. *Moderata samlingspartiet i Karlstad* anser att systemet med politiska sekreterare bör avvecklas. *Södermanlands läns landsting* efterlyser en tydligare gränsdragning mellan olika slags service.

## 1.11 Alternativa sammanträdesformer

Enligt kommitténs mening är temasammanträden, informationskonferenser och studiebesök viktiga som instrument för anpassningen av sammanträdesformerna till de förtroendevaldas behov av att överblicka verksamheten, att temporärt koncentrera sig på visst problemområde samt att komma i kontakt med personal och brukare/klienter vid de kommunala och landsstingskommunala institutionerna.

### 1.11.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter

14 av de 17 remissinstanser som kommenterat frågan instämmer i kommitténs synpunkter. Följande instämmer i allmänna ordalag: *Stenungsunds* och *Gävle kommuner*, *Socialdemokraterna*, *Centern* och *Folkpartiet i*

*Karlstad, Västernorrlands läns landsting, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Folkpartiets kvinnoförbund, Moderata kvinnoförbundet och Fredrika-Bremer-Förbundet.*

*Ale kommun* anser att dessa alternativ kan vara viktiga i kommunens strävan att försöka anpassa sammanträdesformerna till de förtroendevaldas behov av att få en bättre överblick över den kommunala verksamheten. Kommunen anser dock att formerna måste anpassas till den enskilda kommunens förutsättningar, inte minst med tanke på kommunstorlek, tradition m. m.

*Åre kommun* anför att man i detta sammanhang även kan tänka sig att en politiskt sammansatt grupp inom en nämnd/styrelse mera ingående diskuterar något eller några ärenden inom vederbörandes intresse-/ämnesområde som en del av sammanträdestiden.

*Uppsala läns landsting* anför att metoden med studiebesök praktiseras av ett flertal nämnder och styrelser inom Uppsala läns landsting. Även de andra angivna formerna har prövats. Landstinget har också för egen del sammanträtt på olika orter och medverkat med studiebesök. Verksamheten bör utvecklas ytterligare.

*Svenljunga kommun* och i främsta hand kommunstyrelsens arbetsutskott har under den senaste mandatperioden utökat antalet studiebesök. Dessa har i första hand ägt rum på vissa av i kommunen verksamma företag. Denna form av sammanträden har från båda parter upplevts som positivt och kommer framgent att öka.

### 1.11.2 *Invändningar mot kommitténs synpunkter*

Två remisinstanter riktar vissa invändningar mot kommitténs synpunkter.

*Emmaboda kommun* anför att om inte förslagen är avsedda att utgöra ograverat tidspåslag på de traditionella sammanträdena måste dess genomförande innebära långtgående delegering av ärenden till förvaltningen, med den antydning KDK gör att konflikt därmed kan uppstå med de förtroendevaldas behov av detaljkännedom om enskilda ärenden.

*Nässjö kommun* betonar vikten av beslutsfattandet i politikerrollen och anför att kommitténs förslag vad avser studiebesök och rådgivande organ mot denna bakgrund förefaller förvånande. Kommunen framhåller att studiebesök, temakonferenser eller informationskonferenser är medel för att nå ett mål; målet är i detta sammanhang att fatta genomtänkta beslut grundade på en gedigen och allsidig kunskap.

## 1.12 De politiska partiernas resurser

Enligt kommitténs mening har tillkomsten och den successiva utbyggnaden av det kommunala och landstingskommunala partistödet haft positiva effekter från kommunaldemokratisk synpunkt. En studie av partistödets konsekvenser för de lokala partiorganisationerna bär vittne om detta.

Med hänvisning till den centrala roll för partiverksamheten på det lokala och regionala planet som partistödet spelar anser kommittén det viktigt att partierna i kommuner och landstingskommuner får stöd även i ekonomiskt svåra tider.

### 1.12.1 Instämmanden i kommitténs synpunkter

12 instanser instämmer i kommitténs synpunkter beträffande partistödets betydelse från kommunaldemokratisk synpunkt samt vikten av att partierna får stöd även i ekonomiskt svåra tider. *Flens, Emmaboda och Gävle kommuner, Socialdemokraterna och Centerpartiet i Karlstad samt Folkpartiets kvinnoförbund och Landsorganisationen i Sverige (LO)* instämmer i allmänna ordalag.

*Köpings kommun* anför bl. a. att partistödet är en absolut förutsättning för den grundutbildning som de politiska partierna skall svara för.

*Åre kommun* anför att det kommunala partistödet har visat sig vara av stor ekonomisk betydelse för det politiska arbetet. Här bör enligt kommunens mening diskuteras en utökning av detta stöd eller ersättning i annan form till förtroendevalda för deltagande vid de politiska grupsammanträdena.

*Storumans kommun* anför att partistödet är en förutsättning för att partiernas arbete skall kunna bibehållas och utvecklas. Inte minst ur demokratisk synpunkt är det nödvändigt att partistöden alltid har en nivå så att partiernas eget arbete kan tryggas. Partistöden bör utvecklas i samma utsträckning som den allmänna kostnadsutvecklingen.

*Västernorrlands läns landsting* anser det väsentligt att partierna förutom partistödet i viss utsträckning får administrativ hjälp genom kommunkanslierna. Ett angeläget intresse måste till exempel vara att säryrkanden, reservationer och särskilda yttranden ges en sådan utformning så att de ur pedagogisk synpunkt är anpassade till de förslag som föreligger från majoriteten.

*Landstingsförbundet* anför att det ur kommunaldemokratisk synvinkel är angeläget att partistödet kan fortsätta att utvecklas även om det ekonomiska utrymmet minskar. Att landstingen bidrar med en viss administrativ service, t. ex. tjänsterum och skrivhjälp, kan också vara rimligt.

### 1.12.2 Andra synpunkter

Fyra remissinstanser anser att partistödsreglerna bör ändras. *Lycksele kommun* anser att det för partier med liten representation i fullmäktige uppstår vissa problem som medför att grunderna för partistödet bör ses över.

*Jänköpings kommun* finner det mot bakgrunden av partiernas roll i den kommunala självstyrelsen förvånande att kommunaldemokratiutredningens betänkande (SOU 1975:41) inte följts upp med en grundlig översyn av stödet till partierna. Kommunen anför vidare: "Det enda formellt erkända partistödet utgörs av det mandatrelaterade bidraget enligt lagstiftning 1969. De politiska partiernas arbetsförutsättningar har förändrats väsentligt härefter, inte minst på grund av den strukturförvandling som kommunerna undergått genom kommunreformen samt den kommunala expansionen. Partistödets konstruktion motsvarar inte dagens krav på partierna. Deras kostnader står inte i sådan relation till antalet fullmäktigemandat som lagen förutsätter. Kostnadskurvan torde vara brantast i initialskedet, flackas ut i den etablerade verksamheten samt stiga vid nya aktiviteter. Enbart antalet fullmäktigemandat är en felaktig måttstock på partiernas behov av ekonomiska resurser. Detta är särskilt kännbart för de mindre partierna. En etablering i fullmäktige kräver en viss administrativ basorganisation. Även i begränsad omfattning innebär detta så höga kostnader att de inte kan kompenseras skäligt utan en orimlig höjning av de större partiernas bidrag. Väletablerade partier kan mötas av det omvända problemet, nämligen att vid större mandatförluster tvingas till orimlig nedskärning av sin verksamhet, vilket i sin tur accentuerar den negativa utvecklingen. Den nuvarande partistödskonstruktionen är således felaktig och motverkar direkt de kommunaldemokratiska värden som skall tillgodoses och utvecklas i alla olika former. Stöd till politiska partier är mycket strikt övervakat i rättspraxis. Bidrag, arrangemang och åtgärder som eljest är accepterade är kompetensöverskridande om de avser politiska partier. Rättstillämpningen sneglar härvidlag inte vid de politiska partiernas betydelsefulla samhällsroll eller folkviljan som den kommer till uttryck i fullmäktigeförsamlingar. Sammantaget sett föreligger ett objektiva behov av ett kostnadsriktigt partistödssystem innefattande ökade och vidgade handlingsmöjligheter för kommunfullmäktige. Jönköpings kommun vill påkalla att utredning tillsätts för revidering av 1969 års lag om kommunalt partistöd i sådant syfte."

*Eksjö kommun* anför i sitt yttrande liknande synpunkter.

*Kristen demokratisk samling* anför att nuvarande partistöd, som grundas helt på antalet mandat, skapar odiskutabelt fördel för de allra största partierna. Eftersom de politiska partierna har lika många väljare inom resp. valkretsar att informera och söka kontakt med, borde partistödet utformas så att ett lika stort grundbidrag utgår till samtliga partier med varaktig inriktning och allsidig politisk verksamhet och att ett tilläggsbidrag utbetalas beroende av partiets antal röster.

*Lessebo kommun* anser att nu gällande regler för partistödet, beräknat efter partiernas representation i fullmäktige, är väl avvägda.

*Grums kommun*, som bl. a. anser att partistödet bör vara indexreglerat, anför bl. a. att endast i mycket stora kommuner bör man ha behov av stöd till partikansliet. Detta stöd bör kunna inrymmas inom det normala partistödet. De enskilda partiorganisationerna bör enligt kommunen i övrigt inte blanda in sin kommun i sitt arbete annat än eventuellt genom att med vanliga hyresvillkor förhyra lokaler och torg, som är att betrakta som normala mötesplatser etc. Partistödet bör för undvikande av ständigt "kåbel" vara indexreglerat.

*Umeå kommun* tar upp en skatteteknisk fråga och anför: "För att täcka kostnader för administrativ service till bl. a. medlemmar som sitter i kommunfullmäktige uttaxerar vissa partier bidrag från medlemmar som uppbär kommunala arvoden. Tyvärr behandlas dessa utgifter för de förtroendevalda inte på samma sätt av de lokala skattemyndigheterna. Kommunen anser att riksläkande villkor ur skattesynpunkt bör utarbetas snarast möjligt." Liknande synpunkter framför *Borås kommun*.

*Moderata ungdomsförbundet* ifrågasätter det kloka i att öka partiernas beroende av offentligt stöd och anför bl. a.: "Vi anser det styrkt att partierna med ungdomsförbund i dag utgör en klart gynnad del av organisationsvärlden. Demokratien förutsätter att partierna fungerar. Vi ifrågasätter dock det kloka i att öka partiernas beroende av offentligt stöd för sin verksamhet på det sätt som skett under senare år. Det föreligger därtill ett behov av "resning" i bidragsfloran så att det totala offentliga stödet till partierna verkligen går att utläsa."

## 2. Interpellation, motion och enkel fråga

Genom instituten motion, interpellation och enkel fråga har enskilda eller grupper av ledamöter i kommunfullmäktige och i landstinget möjlighet att få insyn i förvaltningen.

Kommunaldemokratiska kommittén har inte funnit skäl föreslå någon ändring av de bestämmelser som reglerar instituten *motion*.

Vad gäller *instituten enkel fråga* föreslår kommittén att liksom f. n. skall kommunfullmäktige resp. landstinget föreskriva om och hur det skall användas.

*Interpellationsinstitutet* begränsas enligt gällande rätt i två viktiga avseenden. Den ena begränsningen avser de ämnen som får beröras. Den andra restriktionen gäller kretsen av personer som får interPELLERAS.

Kommunaldemokratiska kommittén har funnit gällande begränsning beträffande interpellationsämnet vara alltför snäv om kommunfullmäktige och landstinget skall kunna spela den centrala och samlade roll som lagstiftaren avsett.

En förstärkning av interpellationsinstitutet är enligt kommitténs mening

befogad från såväl kontroll- som informationssynpunkt. Med minskad statlig kontroll och tillsyn blir den interna kontrollen av att förvaltningen håller måttet i olika avseenden viktig. Direktinformation mellan beslutande församling och nämnder bör ej begränsas av att området t. ex. är föremål för statlig insyn, anser kommittén.

Ämnesområdet föreslås därför vidgas i 2 kap. 24 § KL att avse inte bara ämne som tillhör fullmäktiges handläggning utan även omfatta ämne som tillhör styrelsens, annan nämnds eller berednings handläggande.

Otillåtna för interpellation blir enligt kommitténs förslag i princip enbart ämnen som rör enskilt ärende eller är av sådan allmänpolitisk karaktär att det saknar kommunal anknytning.

Den personkrets som enligt kommunallagen kan interPELLERAS är ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning med rätt för fullmäktige att föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom ställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen eller ledamot av styrelse för kommunalt företag. Kommittén anser att nuvarande reglering av adressatkretsen är ganska väl avvägd och föreslår ingen ändring. Att en bestämd krets av adressater finns direkt angiven i lagen är enligt kommitténs mening en garanti för att institutet ej sätts ur spel.

## 2.1 Remissinstansernas inställning till förslaget om vidgad interpellationsrätt

Remissinstansernas inställning till kommitténs förslag om en vidgning av interpellationsrätten är helt klar. Av de ungefär 60 remissinstanser som berört förslaget är ett drygt 50-tal positiva, 4 är tveksamma och endast 3 motsätter sig förslaget.

### 2.1.1 Remissinstanser med positiv inställning

Bland de som är i huvudsak positiva till förslaget finns en hel del som har förslag till förändringar av själva lagtexten.

Bland de länsstyrelser som yttrat sig konstateras t. ex. att erfarenheterna visar att de nuvarande gränserna för interpellation uppfattas som för snäva. Därför anser t. ex. *länsstyrelsen i Jönköpings län* allmänt sett att en vidgning av interpellationsområdet kan tillstyrkas. Liknande uppfattningar redovisas av t. ex. *länsstyrelserna i Hallands län, i Göteborgs och Bohus län och i Jämtlands län*.

Bland de kommuner som kommenterat förslaget framhåller t. ex. *Uppsala kommun* att interpellations- och frågeinstitutet fyller en viktig funktion i den kommunala demokratin. De gör det möjligt att i kommunfullmäktige debattera de kommunala frågorna. Både interpellationer och frågor är viktiga kontrollinstrument i den kommunala demokratin – ej minst för en minoritet. Nuvarande reglering innebär bl. a. den begränsningen att

interpellationer och frågor inom det specialreglerade området enbart får framställas i ämnen som skulle kunna komma under fullmäktiges handläggning på grund av att de omfattas av den ekonomiska revisionen. Denna begränsning försvårar en allmän kommunalpolitisk debatt inom det specialreglerade området. Det är f. ö. förenat med betydande svårigheter att tillämpa de nuvarande reglerna. Därför välkomnar Uppsala kommun den av kommunaldemokratiska kommittén föreslagna utvidgningen av de ämnen som kan bli föremål för interpellationer och frågor. Härigenom skulle den kommunala debatten i fullmäktige kunna breddas. En effekt av reformen borde också, anser Uppsala kommun, kunna bli att fullmäktiges ställning i den kommunala demokratin stärks, vilket är helt i linje med de intentioner som präglar 1977 års kommunallag.

Bland andra kommuner som ställer sig positiva till detta förslag kan följande nämnas: *Flens, Eksjö, Jönköpings, Växjö, Gotlands, Sölvesborgs, Helsingborgs, Höörs, Malmö, Ale, Grums, Forsby, Fagersta, Köpings, Västerås, Borlänge, Gävle, Ovanåkers* och *Storumans kommuner*.

Många av de landsting som yttrat sig konstaterar liksom *Malmöhus läns landsting* att det redan i nuvarande rättsläge finns tämligen generös praxis i det oklara gränsområdet mellan tillåtna och otillåtna interpellationsämnen.

Landstinget tillstyrker därför förslaget. Det ligger väl i linje med den utveckling som de facto skett inom Malmöhus läns landsting.

Bland de övriga landstingen som är positiva till huvudförslaget kan följande nämnas *Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Malmöhus, Skaraborgs, Kopparbergs* och *Västernorrlands läns landsting*.

Också *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillstyrker i huvudsak den föreslagna ändringen av det interPELLERBARA området.

Bland de övriga som stöder förslaget kan *Kristen demokratisk samling* samt *Sveriges kommunaljuridiska förening* nämnas.

Relativt många av de remissinstanser som är positiva till förslaget anser att det i det fortsatta utredningsarbetet är nödvändigt med vissa förändringar eller förtydliganden av lagtexten.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* finner att en utvidgning av möjligheterna att interpellera är viktig. I lagförslaget nämns att alla ämnen som tillhör styrelsens, nämndens eller beredningens handläggning är interPELLERBARA. I det praktiska arbetet kan detta naturligtvis stöta på hinder. Främst gäller detta röjande av uppgifter som kan skada den enskilde. Trots detta anser länsstyrelsen det principiellt viktigt att möjligheten finns att skaffa information om övriga styrelsers och nämnders arbete. Däremot finner länsstyrelsen att det bör finnas en begränsning i möjligheterna att interPELLERA i ärenden som kan kränka den enskilde. Oftast finns inom dessa områden en speciallagstiftning som reglerar handläggningen, om inte annan lagstiftning inom ramen för exempelvis sekretesslagen eller förvaltningslagen lägger några hinder i vägen. Enligt länsstyrelsens mening bör möjligheterna till att

interpellera utökas i enlighet med förslaget, dock med den begränsningen att om annan specialreglerad lagstiftning lägger hinder i vägen eller enskildas integritet kan skadas, dessa frågor undandras från interpellation. Principen måste alltså vara att så långt som möjligt söka säkerställa ledamöternas rätt att skaffa sig kontroll och insikt i olika handläggningsfrågor.

Liknande synpunkter redovisas av *länsstyrelsen i Gotlands län* samt *Botkyrka, Göteborgs, Borås och Umeå kommuner*.

Även de båda kommunförbunden uppmärksammar problemen kring ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. *Svenska kommunförbundet* konstaterar i sitt yttrande att sådana enskilda ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild rimligen måste uteslutas från interpellation. Fullmäktige saknar här varje befogenhet att ingripa i de enskilda ärendenas handläggning, för vilka de specialreglerade nämnderna har ett särskilt, längre gående juridiskt ansvar än för andra ärenden. Gränsen för interpellationsområdet bör därför i lagen uttryckas så att ärende som innebär myndighetsutövning mot enskild är undantaget från interpellation. Gränsen härför bör kunna bestämmas med ledning av förvaltningslagen. Vidgningen av interpellationsområdet inom den specialreglerade sektorn skulle då avse åtgärder av generell karaktär, som det enligt lag åligger nämnderna att fullgöra. Interpellationsområdet kommer därigenom att vidgas betydligt.

*Landstingsförbundet, Skaraborgs läns landsting, stadsjuristen i Stockholms kommun* anför liknande synpunkter.

Andra förändringar som kommenteras är sambandet mellan den kommunala revisionen och det interPELLERBARA området.

I och med den föreslagna förändringen skulle sambandet mellan området för kommunal revision och interpellation brytas framhåller *Skaraborgs läns landsting* i sitt yttrande. Numera kan interpellation mera ses som ett medel att få till stånd politisk debatt i aktuella frågor än som ett kontrollmedel och ett komplement till revisionen. Landstinget ser därför inget hinder mot att detta samband bryts.

Även *Svenska kommunförbundet* behandlar detta problem. I yttrandet konstateras att man bör ha klart för sig att en vidgning av det interPELLERBARA området inom den specialreglerade delen av kommunalförvaltningen medför att sambandet mellan interpellation och kommunal revision kommer att brytas. Gränserna för den kommunala revisionens granskningsområde kommer ju inte att vidgas samtidigt. Kommunförbundet anser ändå att en vidgning av interpellationsområdet bör tillstyrkas.

Liknande synpunkter redovisas i yttranden från *länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Borås kommun*.

*Stadsjuristen i Stockholms kommun* framhåller i sitt yttrande:

"Förslaget innebär att det nuvarande sambandet mellan ämnesområdena för interpellation och den kommunala revisionen bryts. Genom den föreslagna utvidgningen av ämnesområdet för interpellation kommer debatten i fullmäktige att kunna röra sådana frågor som t. ex. socialnäm-

dens riktlinjer för behovsprövning vid olika former av social service, skolstyrelsens och skolledningarnas urval av föreningsaktiviteter inom den samlade skoldagen, byggnadsnämndens praxis när det gäller dispens från stadsplaner och byggnadsbestämmelser, trafiknämndens (gatunämndens) principer beträffande lokala trafikföreskrifter och dispenser från dessa. m. m. Onekligen är det anmärkningsvärt att sådana frågor, som i väsentliga delar inte ligger inom fullmäktiges kompetensområde och som nämnderna inte ansvarar för inför fullmäktige, skall kunna bli föremål för granskning och meningsyttringar i en interpellationsdebatt. Detta kan medföra risk för oklarhet rörande de specialreglerade nämndernas ansvar inom sina uppgiftsområden. Enligt juridiska avdelningens mening bör man därför, om förslaget leder till lagstiftning, åtminstone i motiven klargöra att interpellationsinstitutet inte får användas så att fullmäktige därigenom överskrider sin kompetens. Anser man å andra sidan att fullmäktiges inflytande på ifrågasvarande områden av den specialreglerade verksamheten bör utökas, bör man ta steget fullt ut, och alltså tillerkänna fullmäktige beslutsbefogenhet och direktivrätt samt rätt att utkräva revisionsansvar också inom de områden av det specialreglerade fältet där nämnderna f. n. har en exklusiv kompetens."

Ett annat område som också måste förtydligas enligt vissa remissinstanser är förhållandet mellan sekretesslagen om interpellationsreglerna. Enligt *Svenska kommunförbundets* mening är det värdefullt om läget här kan klargöras, särskilt med hänsyn till att sekretesslagen innehåller två olika grunder för skadebedömning. Enligt styrelsens mening vore det ej tillfredsställande om interpellation skulle kunna bli obesvarad på den grund att sekretess kan åberopas t. ex. i ett upphandlingsärende. Förbundet anser att ett klargörande från lagstiftarens sida på denna punkt emellertid är önskvärt.

Liknande synpunkter lämnas av *Oskarshamns kommun*.

### 2.1.2 Remissinstanser som är tveksamma eller inte tar ställning

Ett mindre antal remissinstanser är tveksamma eller vill inte ta ställning till förslaget om en vidgning av det interPELLERBARA området.

*Umeå kommun* är villig acceptera kommitténs förslag att vidga interpellationsinstitutet. I likhet med kommittén vill dock kommunen varna för risken att interpellationsdebatten kan inkräkta på fullmäktigedebatten om interpellationsinstitutet vidgas på ett okontrollerbart sätt.

Ett offentligt forum där alla frågor som handhas av kommunen kan diskuteras kan vara en tilltalande tanke. Risken för att bygga in företeelser som spolerar den demokratiska beslutsprocessen måste dock övervägas. Som Umeå kommun ser det bör vid ett utökat interpellationsinstitut kommunen ges frihet att i lokal arbetsordning reglera t. ex. möjliga interpellationsämnen, tidsåtgång för inlägg, tid för inlämning och förbere-

delse osv. Genom generellt verkande tidsbegränsningar erhålls de strikta regler i tillämpningen som behövs för att garantera ett väl fungerande fullmäktige.

*Nässjö kommun* anför vissa betänkligheter mot förslaget. Risken måste bedömas som uppenbar att den specialreglerade nämnden ej endast får staten som tillsynsmyndighet, fastmer även sin egen fullmäktigeförsamling. En utökning av interpellationsämnet får emellertid ej medföra att facknämnderna, specialreglerade såväl som faktultativa, ställs till svars i fullmäktige.

Till den föreslagna utvidgningen av området för interpellationer och enkla frågor anmäler *Sundsvalls kommun* en viss tveksamhet som består i att ärenden som för de flesta är ointressanta kan komma upp till behandling. Enskilda problem kan möjligen också tas upp genom att interpellanten eller frågeställaren framställer problemen i mera generella formuleringar. Interpellations- och frågeinstitutet har för övrigt behandlats på sådant sätt inom kommunens fullmäktige, att några anmärkningar som talat för en utvidgning av dessa institut inte blivit framställda. Från den socialdemokratiska kommunfullmäktigegruppen har framförts tanken på en offentlig frågestund före början av sammanträdena. Från folkpartiets fullmäktigegrupp är man också inne på att "bryta ut", interpellationer och frågor för särskild handläggning. Andra former för att få ut mera av kommunfullmäktigesammanträdena än genom att vidga området för interpellationer och enkla frågor kan alltså sökas.

Förslaget kommer enligt det *föredragande borgarrådet i Stockholms kommun* dels att medföra att det blir lättare för kommunfullmäktige att avgöra om en interpellation och enkel fråga får ställas eller inte. Å andra sidan får förslaget med stor sannolikhet till följd att kommunfullmäktige kommer att ha långa och ingående debatter om frågor och principer som de enskilda facknämnderna inte ansvarar för inför kommunfullmäktige och som därför inte ligger inom fullmäktiges kompetensområde. Mot denna bakgrund ställer sig borgarrådet tveksam till om ett förtydligande av kommunfullmäktiges centrala och samordnande roll skall ske på bekostnad av specialreglerade och andra nämnders ansvarsområden.

*Riksrevisionsverket* vill inte motsätta sig den föreslagna utvidgningen av interpellationsinstitutet även om verket bedömer att förändringen möjligen endast blir av marginellt värde när det gäller att tillförsäkra fullmäktige den ökade insyn och kontroll över den kommunala verksamheten som eftersträvas. Fler framgångsvägar bör sökas. En av dessa kan vara att vidareutveckla den kommunala revisionen med utgångspunkt i de försök som vissa kommuner gjort med förvaltningsrevision. I ett längre perspektiv skulle man då också behöva överväga formerna för hur en effektiv kommunal förvaltningsrevision lämpligen bör organiseras och drivas för att uppnå sitt syfte.

### 2.1.3 Remissinstanser som är negativa

Ett mindre antal remissinstanser är direkt negativa till kommitténs förslag till förändringar av bestämmelserna om interpellationer.

Åre, *Norrköpings* och *Lessebo kommuner* anser att det nuvarande systemet är fullt tillräckligt för att tillgodose enskildas förtroendevaldas krav på information. Man menar att det är tillräckligt att interpellationsinstitutet enbart avser ämne som tillhör fullmäktiges handläggning.

## 2.2 Remissinstansernas inställning till frågan om adressatkretsen

Frågan om adressatkretsen, dvs. till vilka en interpellation skall kunna ställas har kommittén funnit väl avvägd och alltså inte föreslagit någon förändring.

Ett mindre antal av remissinstanserna har kommenterat detta förslag. Några bl. a. *Norrköpings* och *Lessebo kommuner* samt *Västerbottens läns landsting* instämmer i att denna del av interpellationsbestämmelserna inte bör förändras.

Några andra instanser har annan åsikt. *Skaraborgs läns landsting* anser att landsting och kommunfullmäktige bör ha rätt att föreskriva att interpellation också får riktas till annan förtroendevald än ordförandena i styrelsen, annan nämnd eller beredning. Den år 1977 införda möjligheten att tillåta att ordföranden i styrelsen överlämnar till honom ställd interpellation att besvaras av annan ledamot i styrelsen är enligt förvaltningsutskottets mening inte tillfyllest i alla lägen. Det förekommer numera bestämd ansvarsfördelning mellan ledamöter i styrelsen, främst heltidssysselsatta, i form av rotelindelning eller på annat sätt. Dessa förtroendevalda har som regel ett övergripande ansvar för var sin del av förvaltningen, även om de inte är ordförande i de nämnder som ligger inom ansvarsområdet. Enligt förvaltningsutskottets mening bör sådana förtroendevalda kunna interPELLERAS direkt. Landstinget anser därför att landsting och kommunfullmäktige bör ges vidgade möjligheter att bestämma kretsen av adressater vid interpellation. Som framgår av kommunalföretagskommitténs nyligen utgivna delbetänkande (SOU 1982:15) finns också av andra skäl behov av en utvidgning av adressatkretsen. Enligt Skaraborgs läns landsting uppfattning är det motiverat att ge landsting och kommunfullmäktige en mer generell rätt att bestämma om adressat vid interpellation i stället för att tynga kommunallagen med ytterligare regler härom.

Liknande synpunkter redovisas i yttranden från *Skara*, *Jönköpings* och *Malmö kommuner*.

### 3 Ersättning för förlorad arbetsförtjänst

#### 3.1 Principfrågan

Kommunaldemokratiska kommittén föreslår sådana ändringar i kommunallagen att möjlighet öppnas för kommuner och landstingskommuner att utbetala ersättning med hänsyn till individuellt inkomstbortfall. Införs systemet skall det enligt kommittén gälla förvärvsarbete oavsett om han eller hon är anställd, egen företagare eller fri yrkesutövare. Samma legala krav på att beloppen skall vara skäligen som gäller nuvarande förmåner bör gälla. Någon begränsning i lagen av rätten till ersättning för förlorad arbetsförtjänst i förhållande till om uppdraget omfattar enstaka sammanträdesdeltagande, deltids- eller heltidsengagemang bör enligt kommittén ej göras. Införs ersättningsformen skall den också tillämpas generellt för uppdrag av samma art.

Kommunaldemokratiska kommittén ser det som positivt att arvoden i allt större utsträckning automatiskt kan följa den allmänna löneutvecklingen. Anknytningen till viss löneklass på den kommunala löneplanen gör detta möjligt. Däremot ser kommittén det som en utveckling i fel riktning om de förtroendevaldas ersättningsregler låses fast vid tjänstemannabestämmelser i andra avseenden, t. ex. uppflyttningar i löneklass och reglerad arbetstid. Särskilda beslut i alla ersättningsfrågor som gäller förtroendevalda bör fattas. Om ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs som en ny ersättningsform i kommunallagen ändrar detta ej arvodets karaktär. Liksom f. n. skall sådant utgå i förhållande till den tid och det arbete som den förtroendevalde lägger ned på uppdraget. Likvärdiga uppdrag skall arvoderas med samma belopp utan hänsyn tagen till uppdragstagarens personliga förhållanden. Däremot kommer frågan om arvodesnivån i ett nytt läge om flertalet förtroendevalda erhåller ersättning för förlorad arbetsförtjänst och täckning för kostnader förenade med uppdraget. I kommuner och landstingskommuner med höga arvoden kan enligt kommittén förmodligen en återhållsamhet med uppräknings- eller avskrivningsbelopp väntas eller kanske t. o. m. en sänkning.

Ett 90-tal remissinstanser tar i sina yttranden upp principen om ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Av dessa ställer sig ett 60-tal instanser positiva till förslaget medan ett 25-tal intar en negativ attityd. Några instanser diskuterar frågan utan att direkt ta ställning.

De remissinstanser som ställer sig positiva till principen anför främst att det är rimligt att man nu i kommunallagen öppnar denna möjlighet. Man hänvisar härvid till betydelsen av att ingen av ekonomiska skäl skall vara förhindrad att ta politiska uppdrag. Många remissinstanser betonar samtidigt att skälighetskravet måste betonas. Remissinstanserna betonar samtidigt att även om en möjlighet öppnas i kommunallagen det är kommunerna själva som skall bestämma hur ersättningsystemet skall utformas.

De remissinstanser som är negativa till tanken om ersättning för förlorad arbetsförtjänst hänvisar främst till nuvarande princip att det skall utgå lika

arvode för samma arbete. Man hänvisar också i många fall till de skäl som angivits i det särskilda yttrandet av Olof Jonsson.

Många remissinstanser framhåller oavsett vad de tar för ställning i principfrågan att det föreslagna ersättningssystemet kan innebära administrativt krångel och merarbete. Detta måste beaktas i det fortsatta arbetet med ett eventuellt nytt ersättningssystem.

### 3.1.1 Remissinstanser med en positiv inställning till förslaget

26 remissinstanser instämmer i allmänna ordalag i kommitténs synpunkter och förslag i själva principfrågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Dessa är *kammarkollegiet, statens arbetsgivarverk, länsstyrelserna i Gotlands och Jämtlands län, Botkyrka, Motala, Jönköpings, Gotlands, Landskröna, Strömstads, Ale, Svenljunga, Trollhättans, Hallsbergs, Köpings, Västerås, Rättviks, Bräcke, Åre, Lycksele och Storums kommuner, landstingen i Stockholms, Uppsala och Kopparbergs län, Kristen demokratisk samling och Fredrika-Bremer-Förbundet samt Landstingsförbundet.*

Ett drygt trettiotal instanser är positiva i principfrågan och har dessutom lämnat vissa kommentarer.

Flera remissinstanser tar upp *ersättningsfrågornas betydelse för rekryteringen* till förtroendeuppdragen. I sammanhanget betonas även det *inkomstbortfall* som vissa grupper av förtroendevalda får vidkännas vid utövandet av uppdraget.

*Norrköpings kommun* framhåller att det ekonomiska ersättningssystemet måste ge människor möjlighet att delta i kommunal verksamhet utan ekonomiska uppoffringar. För att den kommunala demokratin skall kunna bestå och utvecklas krävs sådana åtgärder som kan underlätta för kommuninvånare att åta sig förtroendeuppdrag. Kommunen anser det otillfredsställande att vissa grupper av människor förorsakas stort inkomstbortfall på grund av sitt förtroendemannskap. Kommunen vill förorda att ersättningssystemet utvidgas att även gälla ersättning för förlorad arbetsinkomst och att detta inskrives i kommunallagen. Utvecklingen går mot fler och mer komplicerade ärenden och längre sammanträdestider. Då stora grupper får vidkännas inkomstbortfall för sammanträden blir ersättningsfrågan ett allmänintresse även ur rekryteringssynpunkt. Kommunen anser, att ersättning för förtroendeuppdrag skall utgå dels med sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Bl. a. *Sigtuna, Stockholms, Lessebo, Oskarshamns, Malmö, Grums och Åsele kommuner, Västerbottens läns landsting, Moderata ungdomsförbundet och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* framför liknande synpunkter.

Några remissinstanser tar upp vissa *orättvisor i nuvarande ersättningssystem*, innebärande bl. a. att vissa grupper får behålla sina löneförmåner då de är lediga för att fullgöra sitt uppdrag.

*Västerbottens läns landsting* anser att ett system för ersättning till de

förtroendevalda bör utformas så att det inte annat än i undantagsfall skall innebära en ekonomisk uppoffring att åta sig ett politiskt uppdrag. Ersättningsystemet måste också möjliggöra rekrytering av förtroendevalda ur olika medborgargrupper på lika villkor. Nuvarande system är enligt landstinget otillfredsställande ur den synpunkten att vissa grupper – företrädesvis statsanställda - får behålla löneförmåner vid tjänstledighet för förtroendeuppdrag. Detta är alltså fråga om en förmån som vissa grupper förhandlat sig till i avtal samtidigt som man kanske avstått andra förmåner. Trots detta anser landstinget att denna relativa fördel för exempelvis statsanställda måste bort. Det grundläggande demokratiska kravet att alla medborgargrupper skall ha samma möjligheter till och villkor för politiskt arbete måste få ta över. Kommittén föreslår ett ersättningsystem som består av dels arvode, dels ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Den senare typen av ersättning kräver en ändring i kommunallagen. Landstinget finner förslaget positivt i så motto att ingen grupp i praktiken längre får fördel gentemot andra grupper av bibehållna löneförmåner i samband med förtroendeuppdrag. Alla blir i princip likställda innan den politiska förrättningen börjar och själva uppdraget kan sedan ersättas med ett arvode som är lika för alla.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Karlskoga kommun*, *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* samt *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*.

Flera remissinstanser framhåller att principen om lika ersättning för samma uppdrag bör gälla även framgent och att ersättning för förlorad arbetsförtjänst bör betraktas som en komplettering till det grundläggande arvodes-systemet. Vissa instanser som resonerar på detta sätt menar att den nya ersättningsformen bör tillämpas med viss restriktivitet.

Länsstyrelsen i Västmanlands län utgår från att den vedertagna principen om lika ersättning för lika arbete även fortsättningsvis skall gälla, exempelvis vid arvodering av heltidengagerade förtroendevalda. Länsstyrelsen har i övrigt inte tolkat förslaget om ersättning för förlorad arbetsförtjänst på det sättet att detta skall gälla generellt, utan att möjligheten till ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall tillämpas med stor restriktivitet och endast gälla för att trygga olika medborgargrupperns möjligheter att delta i olika förtroendeuppdrag.

Skara kommun ställer sig tveksam till förslaget om förlorad arbetsförtjänst som innebär att personer i visst fall genom att få både arvode och ersättning för förlorad arbetsförtjänst kan erhålla dubbel ersättning för ett uppdrag. Detta strider mot grundläggande idéer om ersättningsbestämmelser. Kommunen finner att ersättning till kommunalt förtroendevalda även fortsättningsvis bör bygga på principen om lika ersättning för samma uppdrag. Ersättning för förlorad arbetsförtjänst således enligt kommunen endast utgå för sådan tid som ej ersätts med sammanträdesersättning, exempelvis när helt arbetspass går förlorat som följd av deltagande i sammanträde som endast pågår under någon eller några timmar. Offentligt uppdrag bör enligt

kommunen ej kunna fullgöras med bibehållen lön, i stället bör man verka för en bättre arvodessättning.

*Borlänge kommun* anser att likvärdiga uppdrag bör arvoderas med samma belopp oavsett hur uppdragstagarens personliga ekonomiska förhållanden ser ut.

*Landsorganisationen i Sverige (L.O)* understryker nödvändigheten av att ett system med ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs. Utöver detta föreslår kommittén att man också bör ha någon form av arvode, lika för alla, som ersättning för den fritid man lägger ned och det ansvar man tar på sig genom att åta sig ett uppdrag. Den åsikten delar L.O, med den självklara reservationen att ersättningen måste vara skälig, så att inte väljarna upplever politikerna som otillbörligt ekonomiskt gynnade.

*Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* anför att genom den kombination av ersättning för uppdraget och ersättning för förlorad arbetsförtjänst som kommitténs lagförslag gör möjlig kompletteras rätten till ledighet med sådana ersättningsregler att ingen av ekonomiska skäl enligt förbundet bör vara förhindrad att åta sig uppdraget. Den konstruktion kommittén valt ger kommunerna stor frihet att själva utforma ersättningsreglerna i detaljer. Detta är bra, anser förbundet.

*Sigtuna kommun* tillstyrker det förslag om ersättning för förlorad arbetsförtjänst som kommittén redovisar i sitt betänkande. Ersättningen vid sammanträden kommer då att bestå av två delar – arvode samt ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Det kan då enligt kommunen vara naturligt att sänka arvodesdelen, vilken utgår med samma belopp för alla. Kommunens frihet att själv få besluta om ersättningsnivån måste, liksom kommittén föreslår, fortsätta att gälla.

Några remissinstanser, som är positiva i principfrågan, uttrycker viss tvekan beträffande innebörden och räckvidden av kommitténs förslag. I några fall anføres att det vore rimligt att begränsa den grupp av förtroendevalda som erhåller ersättning för förlorad arbetsförtjänst, bl. a. de heltidsengagerade.

*Svenska kommunförbundet* konstaterar att kommitténs förslag i fråga om de förtroendevaldas ekonomiska förmåner innehåller åtskilliga nyheter och innebär att kommunallagens ersättningsregler ges delvis annat innehåll än de nuvarande. Allmänt sett anser förbundet att en uppmjukning av olika nu gällande begränsningar i ersättningsrätten bör ske. Däremot finns anledning att diskutera hur detta skall gå till. När det gäller ersättning för förlorad arbetsförtjänst anser förbundet att lagen bör ge möjlighet till sådan ersättning. Däremot är förbundet tveksam till innebörden och räckvidden av kommitténs förslag. Förbundet utgår från att avsikten inte varit att ersätta den nuvarande principen om lika ersättning för samma uppdrag med en helt ny princip som skulle innebära att ersättning för förlorad arbetsförtjänst skulle kunna tillämpas fullt ut i alla lägen, om kommunerna önskade det. Förbundet ställer sig av principiella skäl avvisande till en lösning som skulle

göra det möjligt att t. ex. arvodera två deltidsanställda kommunalråd med samma omfattning av uppdraget olika på grund av att deras inkomstförhållanden vid valtillfället är olika. Förbundet utgår från att tanken varit att behålla principen om lika ersättning för samma uppdrag som huvudregel, men att denna skulle få kompletteras med en rätt att utge ersättning för förlorad arbetsförtjänst när detta är motiverat för att motverka olikställighet mellan olika medborgargrupper i fråga om möjligheten att åta sig kommunala uppdrag. Förbundet åsyftar sådana fall som inkomstförluster för skiftarbetande eller förlust av semesterförmåner till följd av uppdraget.

*Örebro och Luleå kommuner* instämmer i kommunförbundets yttrande. *Uppsala kommun* anför för sin del liknande synpunkter. *Karlskoga kommun* anser att kommunerna måste ha möjligheten att begränsa gruppen som får ersättning för förlorad arbetsförtjänst genom att uppdragstagare med årsarvode undantas. *Östergötlands läns landsting* anser att heltidsuppdrag skall ersättas enbart med arvode. Svenska arbetsgivareföreningen anför liknande synpunkter.

*Gävle kommuns* principiella inställning är att de förtroendevaldas ersättningsfrågor skall behandlas generöst, att det är bra med en uppmjukning av nu gällande begränsningar av ersättningsrätten samt att de avarter som kan förekomma skall angripas. Vidare skall principen vara lika ersättning för samma uppdrag. Kommittén föreslår i sitt betänkande att ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall kunna tillämpas fullt ut, om kommunerna så vill. Ett sådant förslag kan komma att innebära att samma uppdrag ges olika ersättning beroende på vilken inkomst den förtroendevalde har. Denna konsekvens är helt oacceptabel och står i strid med huvudprincipen. Kommunen vill därför bestämt motsätta sig detta förslag. I stället bör kommunerna ges stor frihet att utifrån lokala förutsättningar utforma ersättningsregler. Kommunallagen bör därvid klart uttala att lika ersättning skall utgå för samma uppdrag. Därutöver skall den enligt kommunen kompletteras med en rätt att utge ersättning för förlorad arbetsförtjänst eller annan förmån till följd av uppdraget.

Enligt *Kalmar läns landstings* uppfattning bör ersättning för förlorad arbetsförtjänst utgå endast i den mån gällande sammanträdesarvoden – baserade på principen om lika ersättning för samma uppdrag – ej ger täckning för förlorad arbetsförtjänst i det enskilda fallet. Landstinget förordar sålunda en form av "samordning" av sammanträdesarvode och ersättning för förlorad arbetsförtjänst upp till högst ett belopp som på objektiva grunder kan fastställas som aktuell förlorad arbetsförtjänst.

Några kommuner menar att frågan om hur *reglerna för ersättningen* skall utformas i detalj är en fråga för den enskilda kommunen.

*Borås kommun* konstaterar att genom de föreslagna ändringarna i kommunallagen som innebär att fullmäktige får besluta att till förtroendevalda utge skälig ersättning för uppdrag, ges kommunerna vidgade möjligheter att ekonomiskt kompensera sina förtroendevalda. Kommunen utgår från

att kommitténs förslag till ett förändrat ersättningssystem och anvisade metoder för genomförande kan betraktas som enbart rekommendationer med möjlighet för kommunerna att själva på lokalplanet få avgöra på vilket sätt ersättningsfrågorna skall lösas. Enligt kommunens mening finns det emellertid anledning att under rådande ekonomiska läge särskilt uppmärksamma konsekvenserna av ett genomförande av kommitténs rekommendationer. Med beaktande av vad ovan anförts tillstyrker kommunen kommitténs förslag till lagändring. Bl. a. *Helsingborgs, Hedemora* och *Åsele kommuner* anför liknande synpunkter.

I några fall lämnar remissinstanserna synpunkter på *den lagtekniska delen av förslaget*.

*Svenska kommunförbundet* säger i sitt yttrande bl. a. att den föreslagna skälighetsregeln i kommunallagen inte ger någon upplysning om de grunder varpå kommunallagens ersättningssystem vilar. Den som vill ta reda på dessa grunder hänvisas till lagens förarbeten. Detta är otillfredsställande. Förbundet föreslår därför att lagbestämmelsen ges en annan utformning än kommittén föreslagit. Grundsatsen om att lika ersättning skall utgå för samma uppdrag bör direkt skrivas in i lagbestämmelsen som huvudregel. Därtill bör knytas en uttrycklig möjlighet att härutöver utge ersättning för inkomstförlust eller för förlust av annan förmån till följd av uppdraget, om det finns skäl härtill. Kommunerna bör därvid ges relativt fria händer att bedöma när en sådan individuell kompensation bör utgå inom ramen för en allmän skälighetsbedömning. *Örebro* och *Luleå kommuner* instämmer i Svenska kommunförbundets synpunkter vad gäller ersättningsfrågan. Utan direkt hänvisning till förbundet anför *Malmö kommun* liknande synpunkter.

*Göteborgs kommun* anser att det av lagtexten bör framgå att den nu gällande principen om lika ersättning för samma uppdrag gäller. Därjämte bör det enligt kommunen skapas ett uttryckligt lagstöd för möjligheten för kommunen att ersätta förlorad arbetsförtjänst och annat inkomstbortfall som direkt föranleds av uppdraget liksom andra kostnader som är förenade med förtroendeuppdraget.

*Oskarshamns kommun* anser att i lagstiftningen bör endast fastläggas rätten för kommunerna att utge ersättning för inkomstbortfall. Det bör få ankomma på kommunerna att närmare utforma erforderliga regler för fastställande av grunder och beräkning och storlek på belopp. Ett krav som dock enligt kommunen kan bibehållas i lagen är att de ekonomiska förmånerna skall vara skäligena.

Ett par remissinstanser anser att *det föreslagna systemet är svårt att administrera*. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* efterlyser därför enkla regler. *Västernorrlands läns landsting* menar att det kommer att uppstå många gränsdragningsproblem och att det för många yrkesgrupper blir svårt att beräkna inkomstbortfallet. Det är därför enligt landstingets mening angeläget att gemensamma riktlinjer utfärdas. De båda kommunförbunden bör få i

uppgift att mera i detalj utforma ersättningssystemet.

*Emmaboda kommun* anser att förslaget införande förutsätter att *sjukpenningkommitténs förslag realiseras*.

### 3.1.2 Remissinstanser med en negativ inställning till förslaget

Två remissinstanser avstyrker i *allmänna ordalag kommitténs förslag*, nämligen *länsstyrelsen i Hallands län* och *Växjö kommun*. Det är vanligt bland dem som är motståndare till ersättning för förlorad arbetsförtjänst att hänvisa till principen om *lika ersättning för samma uppdrag*. I flera fall refererar man till sakkunnige *Olof Jonssons särskilda yttrande*, som bl. a. går ut på att en uppräknig av arvodena vore en bättre metod än att direkt ersätta eventuellt inkomstbortfall.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det inte bör förekomma både sammanträdesarvoden och ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Nuvarande princip om lika ersättning för lika arbete bör bibehållas. *Flens* och *Nässjö kommuner* anför liknande synpunkter.

*Upplands-Väsby kommun* anser att kompensation till skift- och kvällsarbetande för oundvikliga förluster av arbetsinkomst på grund av förtroendeuppdrag åt kommunen kan på enkelt sätt åstadkommas genom komplettering av kommunens ersättningsreglemente så att dagarvode utgår till skift- och kvällsarbetande även för kvällssammanträde under förutsättning att inkomstförlusten styrks på nöjaktigt sätt. Kommitténs förslag om ersättning för förlorad inkomst och ersättning till hemarbetande avvisas. Uppdrag som förtroendevald bör arvoderas på skälig nivå varmed skall förstås ett belopp som täcker normalt inkomstbortfall.

*Eksjö kommun* anser att ekonomiska skäl inte torde vara ett avgörande hinder för huvuddelen av befolkningen att åta sig kommunala uppdrag. Kommunen anser inte att det i dagens ekonomiska läge är möjligt att införa nya ersättningsformer eller väsentligt höja nu utgående ersättningar för förtroendemän. Av de skäl som sakkunnige *Olof Jonsson* anför i sitt särskilda yttrande avstyrker kommunen att man i dagens läge inför ett system med ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Som ett ytterligare skäl mot detta må åberopas att det medför ökad administration för kommunen. Man bör i dagens ekonomiska läge enligt kommunen vara försiktig med att ytterligare utöka den kommunala administrationen.

*Höörs kommun* finner icke tillräckliga skäl att tillstyrka förslaget att ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall kunna utgå i kombination med ersättning för nedlagt arbete. Kommunen finner att övervägande rättviseskäl talar för att nuvarande grundmodell bibehållas, nämligen att lika uppdrag skall ersättas med samma belopp. Att sedan ersättningens nivå kan diskuteras är en annan sak och kommunen anser att det är rimligt att nivån ligger så högt att ingen av ekonomiska skäl avstår från politiska uppdrag. Den nuvarande modellen har enligt kommunens mening fungerat väl och fyller

kravet på administrativ enkelhet. Kommunen anser ått ersättningssystemet bör vara sådant att ingen av ekonomiska skäl avstår från politiska uppdrag. Systemet bör emellertid inte heller stimulera till rekrytering av förtroendemen genom att locka med överbud vad gäller arvoden, ersättningar och pensioner. Det måste finnas, säger kommunen, en strävan att ersättningarna i olika former till förtroendemännen skall vara privatekonomiskt neutrala. *Malmöhus läns landsting* anför liknande synpunkter.

*Möludals kommun* anser att det är svårt – för att inte säga omöjligt – att finna ett helt rättvist ekonomiskt ersättningssystem till de förtroendevalda. Kommunen anser dock, att man bör avvisa utredningens förslag om ändringar i kommunallagen att ersättning generellt skall utgå för förlorad arbetsförtjänst för alla typer av uppdrag. Nuvarande ersättningssystem får enligt kommunen anses ge tillräckliga möjligheter till ekonomisk gottgörelse för förtroendecupprag.

*Stenungsunds kommun* är starkt kritisk till föreslaget ersättningssystem och vill i stället framhålla att kommuner och landsting bör ersätta förtroendevalda med arvoden relaterade till uppdragens tyngd och betydelse, samt i relation till tidsåtgång.

*Fagersta kommun* avstyrker förslaget om ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Däremot anser kommunen att förtroendeman som för att fullgöra någon enstaka sammanträdestimme måste avstå inkomsten från ett helt arbetspass skall få sammanträdesersättning såsom för heldagssammanträde.

*Ovanåkers kommun* ifrågasätter starkt rättvisan i kommitténs förslag om ersättning för förlorad arbetsinkomst kombinerat med arvode vid sammanträde. Kommunens synpunkter sammanfaller i stället med sakkunnige Olof Jonssons särskilda yttrande.

*Sundsvalls kommun* anser att man bör uppehålla principen om lika lön för lika arbete, dvs. att själva deltagandet i sammanträdena bör ersättas likartat. Denna princip ställs i vissa avseenden ur spel genom det förslag som redovisas i betänkandet. I stället kan man enligt kommunen försöka anpassa ersättningarna för sammanträden eller förrättningstimmar på ett väl avvägt sätt. Om man finner en lämplig ersättningsnivå behöver frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst ej aktualiseras. Av vikt är att man från kommunernas sida har en kontinuerlig bevakning av ersättningarna så att man inte får eftersläpningar eller oformligheter i ersättningsfrågorna.

*Umeå kommun* anser att förslaget om ett renodlat arvodesystem har så många fördelar med hänsyn till det allmänna rättsmedvetandet och svensk arbetsmarknad att detta förslag seriöst bör prövas innan det förkastas till förmån för kommitténs eller annat förslag om ersättning för förlorad arbetsförtjänst i kombination med ett nivå-sänkt arvode.

*Skaraborgs läns landsting* uttalar att kommitténs förslag beträffande ekonomiska förmåner till förtroendevalda medför relativt stora förändringar om de genomförs. Landstinget anser det i och för sig lämpligt att reglerna

här om ändras så att en smidigare tillämpning blir möjlig. Förslaget om införande av möjlighet att utge ersättning för förlorad arbetsförtjänst kan landstinget inte tillstyrka. Detta innefattar ett avsteg från den grundläggande principen om lika arvode för samma uppdrag. Enligt landstingets mening har kommittén inte redovisat tillräckliga skäl för att denna princip skulle överges. Ersättning till förtroendevalda bör liksom hittills grundas på de arbetsinsatser och den tid som de lägger ned på sina uppdrag och inte på den enskildes ekonomiska förhållanden. Den bör bestämmas så att normalt sett ingen medborgare skall av ekonomiska skäl behöva avstå från att åta sig uppdrag i landstingskommun eller kommun.

Enligt *Västmanlands läns landstings* uppfattning har landstingen som regel fastställt rimliga arvoden för de förtroendevalda. Det är angeläget att arvoderingen sker på sådant sätt att normalinkomsttagaren inte gör någon förlust genom att åta sig kommunalt uppdrag. Ersättningsfrågorna måste enligt landstinget ägnas fortlöpande uppmärksamhet och vid prövningen av ersättningens storlek etc. måste utöver den egentliga sammanträdesersättningen beaktas bl. a. tid som åtgår för inläsning av handlingar, resor till och från sammanträdet samt tidsförluster genom att kanske ett helt arbetspass går förlorat genom en eller någon timmes sammanträde. I det sistnämnda fallet bör ersättning utgå såsom för heldagssammanträde. Enligt landstingets mening bör ersättningen till de kommunalt förtroendevalda även fortsättningsvis bygga på principen om lika ersättning för samma uppdrag. Kommunallagen bör alltså inte ändras på sådant sätt att ersättning för förlorad arbetsförtjänst kan utgå.

Enligt *SHIO-Familjeföretagens* uppfattning har det varit en styrka att ersättningar till förtroendevalda har utgått enligt likformiga och rättvisa regler i så måtto att arvoden eller sammanträdesersättningar varit lika, oavsett vem som varit mottagare. Skulle det av kommittén rekommenderade systemet med ersättning för förlorad arbetsförtjänst införas, torde enligt organisationen effekten bli att ersättningarna kommer att skifta på grund av faktorer, som inte tillhör det specifika förtroendeuppdraget. Man kan inte blunda för att ett dylikt system skulle komma att framstå som orättvist och att det därför inte skulle bli allmänt accepterat. Organisationen är därför tveksam om det är lämpligt att bygga ut de hittills tillämpade ersättningsformerna med en ny form. Organisationen instämmer därför i den sakkunnige Olof Jonssons särskilda yttrande av innebörd att ersättningen även fortsättningsvis bör bygga på principen lika ersättning för samma uppdrag.

*Centerns ungdomsförbund* intar den principiella ståndpunkten att lika ersättning bör utgå för lika arbete. Förbundet biträder på denna punkt sakkunnige Olof Jonssons ståndpunkt som kommer till uttryck i hans särskilda yttrande. Nivån på den ekonomiska ersättningen bör generellt sett höjas för att därigenom minska det bortfall ur rekryteringsunderlaget som sker av ekonomiska skäl. Målsättningen måste enligt förbundet vara att

möjligheten att åta sig ett förtroendeuppdrag skall stå öppen för alla. Hinder av sociala, ekonomiska skäl eller på grund av handikapp eller bostadsort måste undanröjas.

*Centerns kvinnoförbund* anser att den ekonomiska ersättningen till de kommunalt förtroendevalda, även fortsättningsvis bör bygga på principen om lika ersättning för samma uppdrag. För att undanröja eventuella ekonomiska hinder bör arvudet i stället höjas. Förbundet ansluter sig helt till förslagen i det särskilda yttrandet av Olof Jonsson.

*Folkpartiets kvinnoförbund* framhåller att även om förbundet anser att det inte skall vara ekonomiskt betungande att delta i politiskt arbete, kan förbundet inte instämma i kommitténs förslag att ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall utgå. Förtroendevalda som är hemarbetande, studerande och lågavlönade skulle enligt denna modell bli en eftersatt grupp i ersättningsssammanhang. Förbundet vill i stället ur jämställdhetssynpunkt förorda ett arvode, lika för dag- och kvällssammanträde, som är så väl tilltaget att det täcker löneförluster för de flesta. Förbundet ansluter sig alltså till det synsätt som sakkunnige Olof Jonsson har i ett särskilt yttrande.

*Sveriges kommunaljuridiska förening* delar – från de synpunkter den har att beakta – de principiella ståndpunkter Olof Jonsson framför i sitt särskilda yttrande. En inte oväsentlig ökning av det administrativa arbetet i kommunen bedöms uppkomma om ett system med ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs.

Några remissinstanser *kritiserar förslaget från rättvisesynpunkt.*

*Sölvesborgs kommun* noterar med tillfredsställelse att fullmäktige även fortsättningsvis skall vara den instans som avgör frågan om till vilka belopp ersättningarna till kommunalt förtroendevalda skall uppgå. Förslaget om ersättning för förlorad arbetsförtjänst finner kommunen ej tillfredsställande. Kommittén synes enligt kommunen ej i tillräckligt hög grad beaktat konsekvenserna av att överge den nu gällande principen om lika ersättning för samma uppdrag. Två hel- eller deltidsengagerade förtroendevalda som tillträder två likvärdiga kommunalrådsposter, skulle t. ex. med utgångspunkt från aktuell inkomst vid tillträdet få helt skilda ersättningar. Med tanke på att de som förtroendevalda kommer att få lika betungande uppgifter synes en sådan ersättningsgrund enligt kommunen klart otillfredsställande. Ersättningarna till ledamöterna i kommunstyrelsen eller annat lokalt organ skulle med denna ersättningsgrund kunna få en spännvidd som ur rättvisesynpunkt skulle te sig stötande. I denna del kan kommunen ej förorda kommitténs förslag. Liknande synpunkter anförs av *Kristianstads kommun* och *Skaraborgs läns landsting*, som för sin del ifrågasätter det lämpliga i att ersättning för förlorad arbetsförtjänst över huvud taget tillämpas på heltidssysselsatta.

*Centerns kvinnoförbund* anför att ett system med ersättning för förlorad arbetsförtjänst enligt förbundet bl. a. skulle leda till att en minoritetsgrupp av förtroendevalda, främst kvinnor, bl. a. hemarbetande, studerande och

lågavlönade, i ersättningsssammanhang skulle bli eftersatta. Dessa grupper är dessutom redan nu underrepresenterade. *Nässjö kommun* anför liknande synpunkter.

*Umeå kommun* anser att det är förbehållet arbetsmarknadens parter att förhandla bort de förmåner vissa offentligt anställda erhållit vad gäller bibehållandet av lön vid fullgörande av förtroendeuppdrag. Berörda parter bör därför enligt kommunen ges tid för en förhandlingsuppgörelse. Går problemet ej att lösa den vägen kan det ske genom lagstiftning. Liknande synpunkter anförs av *Västmanlands läns landsting*.

Två remissinstanser anser att *det föreslagna systemet är administrativt krångligt*.

*Upplands-Väsby kommun* anser att det av kommittén förordade ersättningsssystemet blir ohanterligt och administrativt tungarbetat genom att två ersättningsformer skall samordnas vid varje utbetalning. Det är också oklart om sekretessbestämmelserna medger ett enkelt inhämtande av inkomst- och sjukpenninguppgifter från försäkringskassan. Föreslagen ändring i kommunallagen tillstyrks.

*Sveriges kommunaljuridiska förening* anför att en mängd tillämpningsproblem torde uppstå t. ex. vad gäller ersättning till hemarbetande, företagare och studerande. Ett enkelt och enhetligt system – vilket i dag i princip finns – är att föredra. Föreningen föreslår att eventuella orättvisor utjämnas av partierna med hjälp av kommunalt partistöd. Det är enligt föreningens uppfattning otillfredsställande om förvaltningspersonalen skall behöva kontrollera de förtroendevaldas uppgifter.

*Skaraborgs läns landsting* kritiserar förslaget från lagteknisk synpunkt. Landstinget anser att lagbestämmelsen i kommunallagen bör utformas så att principerna för utgivande av ersättning anges i kommunallagen. Kommitténs förslag med endast en skälighetsregel i lagen medför att dessa principer skulle framgå enbart av förarbetena. Landstinget anser detta otillfredsställande.

### 3.1.3 Remissinstanser som tar upp principfrågan utan att direkt ta ställning

Enligt *riksrevisionsverkets* uppfattning är den största nackdelen med nuvarande system att ersättningsreglerna för förlorad arbetsförtjänst är så skilda beroende på den enskilde förtroendemannens anställningsförhållanden. Vid ett och samma nämndsammanträde uppbär t. ex. den kommunalt anställda oftast oavkortad lön från sin arbetsgivare samt sammanträdesarvode och eventuellt årsarvode. Den statligt anställda får normalt vidkännas s. k. A-avdrag. Den enskilt anställda slutligen har ingen ersättning från sin arbetsgivare enligt avtal. Det är inte omöjligt, anser verket, att denna ersättningsbild gynnat utvecklingen mot att offentligt anställda besätter en oproportionerligt stor andel av förtroendemannaposterna och den kan också från olika synpunkter upplevas som orättvis. Det är enligt verkets mening angeläget att ett större mått av likställdhet i kompensationshänseende

eftersträvas. Detta borde enligt verket kunna ske på följande två principiellt olika sätt:

1. Ersättning till de kommunalt förtroendevalda bör även fortsättningsvis bygga på principen om lika ersättning för samma uppdrag, s. k. objektiva grunder. Det förhållande att de offentliga, och kanske också vissa andra arbetsgivare, i varierande grad ersätter sina anställda för förlorad arbetsförtjänst vid fullgörande av kommunala uppdrag måste då avtalas bort eller lagstiftas mot. Komplikationerna är betydande eftersom avtalsfrågor är inblandade. Möjligen kan en sådan nivåhöjning av arvoden att eventuella inkomstbortfall i de allra flesta fall täcks bidra till att en lösning blir möjlig.

2. Möjligheter öppnas för kommunerna att med lagligt stöd ersätta de förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst enligt kommitténs förslag. Komplikationerna med ett sådant system kan emellertid också vara betydande och de viktigaste sammanfattas i det särskilda yttrande som avgetts av sakkunnige Olof Jonsson. Enligt verkets mening är det svårt att på nuvarande underlag ta ställning till de olika alternativen. Alternativ 1 har inte behandlats av kommittén. Om det vore möjligt att genomföra vore det från många synpunkter fördelaktigt. Dels kunde principen om lika ersättning för samma uppdrag bibehållas, dels vore det administrativt enklast. Enligt verkets mening borde förutsättningarna för detta alternativ närmare utredas och diskuteras med berörda parter. Visar det sig ogenomförbart, bör dock kommitténs förslag genomföras, hellre än att nuvarande system med olika kompensation för förlorad arbetsförtjänst beroende på vem som är förtroendemans arbetsgivare, bibehållas. Även om ersättningsformen "ersättning för förlorad arbetsförtjänst" införs är det enligt verkets mening tveksamt om den bör kunna tillämpas för att ersätta heltidsengagerade kommunalråd. Kanske bör detta inte explicit förbjudas i KL, men i kommitténs skrivning framställs det som en möjlig och lämplig metod för ersättning.

*Jämställhetsombudsmannen* anser att om möjlighet till ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs bör detta leda till att arvode endast betalas till ej yrkesverksamma och för rimlig inläsningstid.

*Jämställdhetskommittén* är från jämställdhetssynpunkt tveksam till utredningens förslag om ersättning för förlorad arbetsförtjänst vid kommunala sammanträden. Kommittén delar uppfattningen att människor med normala inkomster inte bör förlora på sitt kommunala engagemang. Med den utformning utredningens förslag har fått, har det dock enligt kommittén två nackdelar från jämställdhetssynpunkt. Kvinnor har generellt lägre löner än män. En ersättning för förlorad arbetsförtjänst skulle medföra att lika arbete betalades mycket olika. Detta skulle missgynna kvinnorna. Ersättningen för kvinnor som arbetar i hemmet blir svår att beräkna. Kommittén föreslår i stället att arvoden för alla förtroendevaldas uppdrag sätts till ett belopp som motsvarar den högsta sjukpenningen, dvs. 330 kr. per sammanträde. Det

skulle ge "lika lön för lika arbete" samtidigt som det löser problemet med ersättning åt hemarbetande kvinnor. Därmed skulle också minst samma skydd mot inkomstbortfall införas som vid sjukdom.

*Laholms kommun* anser att ändringarna i fråga om ersättningar för kommunala uppdrag kan ifrågasättas. Det torde enligt kommunens mening inte finnas möjlighet att konstruera ersättningssystem som tillfredsställer alla förtroendemän.

*Uddevalla kommun* ställer sig av principiella skäl tveksam till förslaget om ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

*Södermanlands läns landsting* ställer sig tveksamt till kommitténs förslag att sammanträdesarvode skall relateras till förlorad arbetsförtjänst. Vid arbete inom nämnder, styrelser osv. ligger ett stort värde i att alla arbetar under samma ersättningsbetingelser. Avgörande för om en fastställd ersättning skall vara avhållande från att åta sig förtroendemannauppslag är i stället enligt landstinget ersättningens storlek resp. de kollektivavtalsbestämmelser som gäller för lön under ledighet vid utövning av förtroendeuppdrag. Här skulle det kommunala avtalet kunna stå som modell för arbetsmarknaden i övrigt. Utifrån detta synsätt finns det enligt landstinget ingen anledning att göra en uppdelning i ersättning för förlorad arbetsförtjänst och arvode.

*Moderata kvinnoförbundet* anser att den som tar ett uppdrag skall arvoderas. Arvodet bör vara så stort att det täcker förväntade kostnader i samband med uppdraget. Storleken bör enligt förbundet vara baserad på uppdragets tyngd och tidsåtgång. Arvodets storlek bör vara förbehållet bedömning i varje kommun. Arvodet bör enligt förbundet även täcka in resor m. m.

### 3.2 Modell för ersättningsmetod

Som en utväg att komma till rätta med svårigheter vad gäller beräkningsgrund och administrativt förfarande anvisar kommunaldemokratiska kommittén en modell för ersättningssystem för förlorad arbetsförtjänst som knyter an till sjukpenningförsäkringen. Kommittén tror att denna lösning ger både rättvisa, enkelhet och skydd för den personliga integriteten. Förslaget har den generella begränsningen att schabloniserad ersättning ges alla och att vissa av de brister som vidlåder sjukförsäkringssystemet, t. ex. viss eftersläpning med inkomstjustering, accepteras. Förslaget innebär att den förtroendevalde som vill göra anspråk på ersättning för förlorad arbetsförtjänst enligt kommittén skall lämna två slags uppgifter: a) aktuell inkomst, b) yrke, eventuell arbetsgivare, arbetstider, avlöningsform samt de eventuella löneavdrag som sker vid ledighet för förtroendeuppdrag. Den första uppgiften styrks med försäkringsbesked, den andra avges på heder och samvete.

Av det 35-tal remissinstanser som särskilt berört den tekniska lösningen är

ett tio-tal positiva men övriga är negativa eller tveksamma. Bland de positiva remissinstanserna framhålls att en anknytning till sjukpenningförsäkringen bör förenkla systemet. Man framhåller samtidigt att en generös tillämpning bör ske för hemarbetande samt att en övre gräns kan te sig rimlig. De negativa eller tveksamma remissinstanserna vänder sig bl. a. mot att en anknytning till sjukpenningförsäkringen kan innebära problem både i de lägsta och högsta inkomstskikten. Dessutom önskar man att kommunerna själva skall ha möjlighet att ta fram andra konstruktioner. En del instanser framhåller också att modellen inte ger full kostnadstäckning, vilket inte är acceptabelt.

### 3.2.1 Remissinstanser med en positiv inställning till föreslagen modell

*Kammarkollegiet, Jönköpings, Lessebo och Köpings kommuner samt Uppsala läns landsting* instämmer i allmänna ordalag i kommitténs förslag.

*Statskontoret* har inget att erinra mot den förordade tekniska lösningen att knyta ersättningen för förlorad arbetsförtjänst till sjukpenninggrundande inkomst. Däremot förordar kontoret att ett maximibelopp fastställs motsvarande det belopp som utgår vid maximal sjukpenninggrundande inkomst. Vidare bör övervägas om inte kommunerna bör rekommenderas att fastställa en relativt generös miniminivå för ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Det skulle nämligen enligt kontoret innebära att man slapp särskilda och administrativt krångliga ersättningsregler för t. ex. hemarbetande, studerande och pensionärer. Kommittén föreslår att arvodering enligt principen samma belopp till likvärdiga uppdrag utan hänsyn till uppdragstagarens personliga förhållanden bibehålls, även om ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs. Enligt kontorets mening bör kommunerna rekommenderas att inskränka sammanträdesarvodena till att gälla enbart fullmäktigesammanträden om ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs. Dessa sammanträden är öppna för allmänheten och därför mestadels förlagda till kvällstid.

*Statens arbetsgivarverk* konstaterar att det inom den statliga sektorn gäller enligt 19 § i allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän att vid "offentligt uppdrag, i vilket ersättning inte utgår eller utgår endast med visst belopp för sammanträdes- eller förrättningsdag och i vilket ersättning för minskad avlöning inte utgår", får tjänstemannen lön med A-avdrag. Genomförs ovan angivna förslag och inkomstbortfallet beräknas efter den modell som kommittén föreslår, vilken innebär att ersättningen knyter an till sjukpenningförsäkringen, bör enligt verkets uppfattning de statliga bestämmelserna anpassas till det nya läget. Ovan nämnda avtalsbestämmelser får då omprövas.

*Norrköpings kommun* tillstyrker kommitténs förslag att ersättningssystemet för förlorad arbetsinkomst knyts an till sjukpenningförsäkringen. Vid

övergång till detta system är det angeläget. säger kommunen, att hänsyn tas till nattarbetande och personer med orgelbunden arbetstid, så att de blir rätt kompenserade. Det förslag som sjukpenningkommittén lagt i betänkandet (SOU 1981:22) Sjukersättningsfrågor kan därmed vara vägledande. Ersättningen bör enligt kommunen i sin helhet belasta den kommun där uppdraget fullgörs.

*Lycksele kommun* anser att den ersättningsmetod som föreslagits, sjukpenningnivån, kan utgöra en lämplig grund. Detta förutsätter dock ur rättvisesynpunkt att sjukpenningkommitténs förslag (SOU 1981:22) först genomförs. Om kommunallagen ändras på ovan föreslaget sätt torde också ersättning till vissa hemarbetande kunna lösas genom t. ex. den s. k. garantinivån vid föräldraledighet. Kommunen är medveten om de problem som uppstår när det gäller en ekonomisk värdering av ett arbete som utförs i hemmet. Motsvarande problem torde återfinnas bland gruppen fria företagare m. fl. Maximibeloppet per dag kan enligt kommunen med fördel anknytas till det högsta belopp som försäkringen medger, dvs. en inkomst om 7,5 x basbeloppet. Kommunen ser dock med oro på den administrativa apparat som kan utvecklas på grund av att ett system med ersättning för förlorad arbetsförtjänst införes. Egna företagare, uppdragstagare och hemarbetande måste otvivelaktigt komma att erhålla ersättning som beräknas schablonmässigt, varvid möjligheten till kompensation genom merarbete uppstår som inte ges andra grupper med mer bundna arbetstider. Arvodet innehåller i dag, säger kommunen, sannolikt en kompensation för förlorad arbetsförtjänst, varför en sänkning av nuvarande arvoden i vissa kommuner torde utgöra en förutsättning för ett beslut om ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I och med föreslagna förändringar rekommenderas en sanering av arvodesfloran till att alltmer utgöra fasta årsarvoden. Detta förenkling.

*Östergötlands läns landsting* tillstyrker att sjukförsäkringsersättningen väljs som grund för ersättning. Ett tak bör finnas för ersättningen men landstingen bör själva kunna avgöra om man vill ha ett annat maximibelopp än de 7,5 x basbeloppet som sjukförsäkringen nu har. Likaså bör minimibeloppet kunna få bestämmas lokalt.

*Fredrika-Bremer-Förbundet* anser att en ersättning knuten till sjukförsäkringen med rätt för kommunerna att sätta minimi- och maximibelopp kan accepteras. Frågan måste dock enligt förbundet utredas ytterligare vad gäller de hemarbetande.

### 3.2.2 Remissinstanser med en negativ inställning till föreslagen modell

*Järfälla kommun* avvisar i allmänna ordalag kommitténs förslag i denna del.

Flera remissinstanser med negativ inställning föredrar *ersättningsformer som är anpassade till lokala förhållanden* eller betonar friheten för den

enskilda kommunen att välja modell.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* konstaterar att majoriteten i kommittén fastnat för att knyta ersättningsbeloppen för förlorad arbetsförtjänst till gällande sjukpenningssystem. Länsstyrelsen ifrågasätter om en sådan schabloniserad ersättningsform inte måste anses stötande för rättsmedvetandet och av många måste upplevas som djupt orättvis. Länsstyrelsen förordar att ersättning för kommunalt förtroendemannauppdrag bör ske efter lokala beslut anpassade till lokala förhållanden och med hänsyn tagen till uppdragets art och tidsåtgång. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anför liknande synpunkter.

*Ale kommun* ansluter sig inte till förslaget om att knyta an ersättningsbeloppet till sjukförsäkringen utan anser i stället att den enskilda kommunen bör ges frihet att välja modell för fastställande av "skäligt" ersättningsbelopp. Valet av modell kan, enligt kommunens uppfattning, få en avgörande betydelse i en strävan att komma till rätta med den "snedvridning" som ligger i kvinnors, ungdomars, småbarnsföräldrars, äldre personers, arbetares, lågutbildades, socialgrupp III:s, icke offentligt anställdas och liknande gruppers mindre representation i de politiska församlingarna än vad deras andel av väljarkåren motiverar.

*Svenljunga kommun* är ej beredd att ta ställning till att just den föreslagna principen skall tillämpas utan förordar att varje kommun själv får ta ställning till och beslut om grunder och beloppens storlek. *Torsby kommun* anför liknande synpunkter.

*Centralorganisationen SACO/SR* menar att ett system med anknytning till sjukpenningssystemet är mindre lämpligt. Sjukpenning är starkt varierande och dessutom kompenseras inte för mer än ca 87 % genom det systemet. För vissa grupper kan kompensationsnivån vara lägre. SACO/SR anser i stället att andra metoder bör gälla, vilka kan bestämmas lokalt.

Även *andra synpunkter* anförs av remissinstanser som ogillar kommitténs förslag till modell för beräkning av ersättningen.

*Skara kommun* anser att en koppling till sjukförsäkringssystemet är mindre lyckad när det gäller egenföretagarnas sjukförsäkringsvillkor.

*Gävle kommun* avvisar förslaget om en anknytning till sjukpenningssystemet. Såvitt kommunen kan bedöma står en sådan anknytning i ett direkt motsatsförhållande till andra åtgärder kommittén föreslår för att rekrytera kvinnor, ungdomar, lågutbildade, arbetstagare osv. till kommunala förtroendeuppdrag. På vilka grunder skulle dessa grupper antas acceptera en lägre ersättning än höginkomsttagaren, frågar kommunen.

*Västerbottens läns landsting* konstaterar att det system som kommittén rekommenderar i huvudsak är administrativt enkelt, rimligt och rättvist. Dock innebär förslaget enligt landstinget trots allt problem att för vissa grupper bedöma skälig ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Detta gäller t. ex. studerande, hemarbetande, pensionärer och fria yrkesutövare. Detta är en allvarlig nackdel. Landstinget vill därför ifrågasätta om det ersättnings-

system som kommittén förordar bör genomföras. Andra möjligheter bör under alla förhållanden prövas. Exempelvis borde ett system med samordning av gängse arvode och resp. förtroendevalds lön kunna vara genomförbart. Systemet skulle innebära att det fastställda arvodet minskas med den eventuella lön som utgår under tjänstledighet för det aktuella förtroendeuppdraget. Problem kan dock tänkas uppstå då det gäller att beräkna t. ex. den statsanställdes lön för den tid förtroendeuppdraget löper. Liksom kommitténs förslag skulle detta system innebära att ingen grupp får någon fördel framför andra grupper på grund av löneförmåner i samband med förtroendeuppdrag. Svårigheterna att praktiskt klara samordningen med utgående löner bör kunna lösas på ett bättre sätt än de problem som är förknippade med kommitténs förslag (bedömning av förlorad arbetsförtjänst för hemarbetande, studerande etc.). Landstinget föreslår att effekterna av ett system enligt ovan studeras närmare.

*Svenska arbetsgivareföreningen* avstyrker den föreslagna anknytningen till sjukförsäkringssystemet, dels på grund av begränsningen till 7.5 x basbeloppet, dels på grund av de förändringar som framgent kan komma att beröra sjukförsäkringssystemet. Om önskemålet är att rekrytera hittills underrepresenterade grupper till politiken, bör steget tas fullt ut och den förlorade arbetsförtjänsten i konsekvens med detta också ersättas. Däremot kan man enligt föreningen ställa sig frågande till en konstruktion med ersättning för förlorad arbetsförtjänst i kombination med sammanträdesarvode. Det väsentligaste är att den förlorade arbetsförtjänsten och därmed knutna pensionen ersätts och att detta kan ske på ett enkelt och praktiskt sätt utan större tidsspillan.

I likhet med den av Göran Åstrand avgivna reservationen avvisar *Moderata ungdomsförbundet* den föreslagna kopplingen till sjukförsäkringen. Om likformighet verkligen skall kunna uppnås bör ersättning ges för faktiska, styrkta löncavdrag. Därutöver bör enligt förbundet förtroendeuppdragen på sedvanligt sätt arvoderas med hänsyn till tyngd, tidsåtgång etc.

Lösningen att koppla ersättningen till sjukförsäkringssystemet anser *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* vara mindre ändamålsenlig, eftersom den kompensation som då ges inte blir fullständig. Det är enligt förbundets mening bättre att ta steget fullt ut och ge de förtroendevalda den ersättning som svarar mot deras ekonomiska förlust. Redan i dag tillämpar en del kommuner en sådan ordning. De administrativa problemen bör inte vara oöverstigliga.

### 3.2.3 Remissinstanser som inte tar ställning eller är tveksamma till föreslagen modell

*Länsstyrelsen i Gotlands län* ställer sig tveksam till förslaget att knyta ersättningen för förlorad arbetsförtjänst till sjukpenningförsäkringen. Om kommunerna ges vidgad rätt att besluta om de förtroendevaldas ekonomiska

förmåner bör de också enligt länsstyrelsen ges rätt att själva besluta om hur ersättningen skall beräknas. I botten finns hela tiden kravet att ersättningen skall vara skälig.

*Helsingborgs kommun* framhåller att förslaget att låta sjukpenningförsäkringen utgöra grund för beräkning av förlorad arbetsförtjänst endast bör ses som en rekommendation av en av flera tänkbara metoder.

*Malmö kommun* anser att metoderna för kompensation av inkomstbortfall inte bör anges i lagtexten utan får bestämmas av kommunerna själva så som de kan finna lämpligt. Kommitténs resonemang till fördel för anknytning till sjukpenningssystemet kan enligt kommunen låta bestickande, men man kan inte bortse från att även andra system kan övervägas. Då denna fråga emellertid inte avses bli reglerad i lagen utan förslaget har karaktären av rekommendation, som det står kommunerna fritt att följa eller ej, saknar kommunen anledning att i detta sammanhang närmare beröra denna del av problematiken.

Enligt *Torsby kommun* kan man säkert knyta systemet med ersättning för intäktsbortfallet till sjukpenningssystemet. Kommunen anser dock att kommunerna bör kunna välja mellan olika system att bestämma ersättning för intäktsbortfall. Systemet bör inte göras mer administrativt tungrott än vad som nöden kräver.

Enligt *Åre kommun* kan skisserad modell för ersättningssystem knuten till sjukpenningförsäkringen vara ett alternativ men det måste då även kompletteras med maxi- och minimibelopp, detta senare för att även hemarbetande och studerande skall stimuleras att engagera sig politiskt. Ett annat ersättningsalternativ till förtroendevalda är att arbetsgivaren betalar den som utövar uppdraget lön som för ordinarie arbete och kommunen ersätter arbetsgivaren inkl. sociala avgifter.

*Storumans kommun* anser att den modell som utredningen redovisat måste bli föremål för ytterligare överväganden så att så stor rättvisa som möjligt tillskapas mellan landets kommuner och landsting. Detta är naturligtvis enligt kommunen en uppgift för de båda kommunförbunden.

*Skaraborgs läns landsting*, som är negativ till förslaget om ersättning för förlorad arbetsförtjänst, säger att om kommitténs förslag likväl kunde läggas till grund för lagstiftning vill landstinget framhålla följande. Systemet för sjukpenningförsäkring ser landstinget som en möjlig ersättningsmodell. En tillämpning av detta är inte problemfritt. Sjukpenningssystemet kan komma att förändras i framtiden och en anknytning till detta skulle därigenom medföra automatiska förändringar i de kommunala ersättningssystemen utan att dessa beslutas av landsting resp. kommunfullmäktige. Det bör enligt landstinget i ett fortsatt lagstiftningsarbete klargöras att också andra lösningar är tillåtna och att landstingskommuner och kommuner själva kan välja mellan metoder att bestämma ersättning för inkomstförlust eller andra förmåner samt att kommitténs förslag således enbart är att uppfatta som en rekommendation.

*Svenska kommunförbundet* är tveksam till om anknötning till sjukpenningssystemet är den enda metod som bör komma i fråga. Man kan inte bortse från att sjukpenningssystemet kan komma att undergå förändringar i framtiden. Som framgår av kommitténs redovisning finns inte enbart fördelar med en anknötning till sjukpenningssystemet. Förbundet anser att kommunerna själva bör kunna välja mellan olika metoder att bestämma ersättning för inkomstförlust eller andra förmåner. Därvid får sjukpenningssystemet ses enbart som en tänkbar modell vid sidan av andra lösningar. Förbundet föreslår därför att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargörs att också andra lösningar bör vara möjliga. *Uppsala kommun* anför liknande synpunkter.

*Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att tekniken med sjukpenningmodellen kan vara tveksam, särskilt i tider då sjukpenningens ersättningsnivå urholkas. Hundraprocentig ersättning, möjligen begränsad av ett rimligt maximibelopp, bör vara målet. Att ett sådant system i dag inte finns är säkert en viktig orsak till den bristfälliga rekryteringen, särskilt av privatanställda arbetare, till politiska uppdrag. I LO 80-utredningen underströks, vilket också beslutades av LO-kongressen, att ersättningsystemet måste ge full ersättning för den förtjänst man förlorar, inkl. res- och omklädningstid etc.

### 3.3 Kostnadsansvar m. m.

Kommunaldemokratiska kommittén har diskuterat två lösningar när det gäller vem som skall bära kostnaderna för ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Endera svarar den förvaltning där uppdraget fullgörs för den förtroendevaldes inkomstförlust eller lagfästs en skyldighet för alla arbetsgivare, offentliga och privata, att bevilja anställda inte bara ledighet utan ledighet med 90 % av lönen vid deltagande i kommunala sammanträden. Kommittén föreslår den förstnämnda lösningen.

Ett 10-tal remissinstanser tar upp kostnadsfrågorna ur olika synpunkter. De remissinstanser som berör kommitténs förslag är positiva till detta. Några remissinstanser lämnar synpunkter på kostnadseffekterna och framhåller att kommittén borde ha gjort ett försök till beräkning av de kostnader som förslaget innebär. En del instanser framhåller svårigheterna för kommunerna att i dag ta på sig nya kostnader.

Fem instanser instämmer i kommitténs förslag att *kostnaderna skall bäras av kommunerna*. *Statens arbetsgivarverk*, *Lycksele kommun* och *Östergötlands läns landsting* instämmer i allmänna ordalag. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *SHIO-Familjeföretagen* betonar också nackdelen med alternativet att arbetsgivarna skulle stå för kostnaderna. Särskilt de mindre företagen skulle räkna illa ut, menar de sistnämnda instanserna.

Några remissinstanser diskuterar *de förväntade kostnadseffekterna* av förslaget. *Statskontoret* och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*

konstaterar att kommittén inte gjort några beräkningar av förslagets effekter från kostnadssynpunkt. Självfallet måste, säger länsstyrelsen, det slutliga ställningstagandet till de enskilda förslagen tas av dem som skall bära kostnaderna, dvs. kommuner och landsting. En kostnadsanalys i de fall där en sådan låter sig göras eller i varje fall ett resonemang kring kostnaderna hade varit värdefullt, eftersom varje bedömning av ett förslags värde rimligen måste grundas på en kalkyl där nyttan vägs mot kostnader eller andra uppoffringar. Detta måste gälla för utveckling av demokrati i lika hög grad som det gäller för sjukvård, rättssäkerhet, miljövård och annat som vi värnar om.

*Storumans kommun* anser att modellen i sin helhet innebär en kraftig utgiftsökning för kommunerna och kan dessutom bli svåradministrerad.

Det är självklart, anser *Jönköpings kommun*, att de åtgärder som kommittén föreslår kommer att medföra ökade kostnader och ej kan genomföras inom ramen för oförändrade resurser. Det gäller bland annat ekonomisk ersättning i form av ersättning för förlorad arbetsinkomst, ökad utbildning, ökat antal förtroendeuppdrag för de kommuner som inför lokala organ etc. Det är därför rimligt att kommunerna ges möjlighet att själva utforma administration och organisation av de förtroendevaldas arbete samt att reglera deras ekonomiska förmåner. Varje kommun bör enligt kommunen kunna välja lösningar som är anpassade efter lokala förhållanden och själv prioritera användningsområdet. I huvudsak liknande synpunkter framförs av *Lessebo kommun*.

*Lycksele kommun* anser att det är uppenbart att en förändring i riktning mot kommitténs förslag innebär ökade kostnader för kommunen och att det därför är angeläget att även dessa kostnader vägs gentemot andra kostnader i den kommunala budgeten. Här skall givetvis skälig hänsyn tas till möjligheten till nyrekrytering och att deltaga i det kommunalpolitiska arbetet m. m. Ytterst är detta en fråga om den kommunala demokratin.

*Emmaboda kommun* betraktar kommitténs överväganden och förslag sammantaget som en katalog med uppslag, att omsättas i praktiken mot bakgrund av lokala förutsättningar och behov i den takt den kommunala ekonomin kan medge. För närvarande saknas utrymme för kostnadskrävande nya åtaganden i kommunen.

*Grums kommun* anser att kostnadsaspekten på föreliggande förslag förmodligen är överblickbara. Den enda justeringen som skulle bli aktuell är ersättningen för förlorad arbetsförtjänst, som skulle utgå sedan arvoden för deltagande i sammanträde och dylikt frånräknats. Dessa kostnader bör vara marginella. I övrigt föreslås inga utökningar utan kommunen anser att kommunerna bör rationalisera sin verksamhet och se över sina arbetsformer för att därigenom nedbringa sina kostnader.

### 3.4 Ersättning till vissa hemarbetande m. fl. samt ändring av skattelagstiftningen

Kommittén finner att kommuner och landstingskommuner bör ges möjlighet att ersätta hemarbetande, när uppdraget inkräftar på deras arbete. Ersättningen bör i avsaknad av enhetlig värderingsnorm fastställas av resp. kommun och landstingskommun efter skälighetsprövning.

Genom de uttalanden som gjordes i förarbetena till 1977 års KL gavs laglig möjlighet att ersätta hemarbetande för de kostnader som de åsamkas för t. ex. barntillsyn i samband med kommunalt uppdrag. Kommunaldemokratiska kommittén har uppmärksammat att om de extra kostnader som hemarbetande bör kompenseras för genom denna ersättningsform skall täckas helt, krävs en ändring av skattelagstiftningen. Ändringen kan avse endera att ersättningen görs skattefri eller att de kostnader som svarar mot ersättningen blir avdragsgilla vid beskattning. Kommittén förordar att lagstiftningen ändras så att full kostnadstäckning erhålls.

Sju remissinstanser tar upp frågan om *ersättning till vissa hemarbetande m. fl.* Av dessa är alla utom en positiva till kommitténs förslag. *Oskarshamns, Västerås och Grums kommuner* samt *Uppsala läns landsting* instämmer i allmänna ordalag.

*Emmaboda kommun* tillstyrker att möjlighet ges att ersätta hemarbetande efter skälighetsprövning nr uppdraget inkräftar på deras arbete. Den stora stötestenen för den enskilda kommunen är dock att finna en enhetlig värderingsnorm på hemarbete och vilka hemuppgifter som får räknas in i normen. Svårigheten skall ses i ljuset av att nationen saknar enhetlig värdering av hemarbete.

*Östergötlands läns landsting* anser att om man förutsätter att arvoden skall utgå även om man inför ersättning för förlorad arbetsinkomst skall hemarbete inte ersättas på annat sätt än genom arvode. Det torde vara svårt att schablonisera en sådan ersättning så länge inte något egentligt inkomstbortfall uppstår. Denna fråga bör lösas i ett större sammanhang, i första hand genom riksdagsbeslut om sjukersättning och pensioner till hemarbetande. Då får kommuner och landstingskommuner enligt landstinget ett riktmarke för sin bedömning.

13 remissinstanser tar i sina yttranden upp kommitténs förslag om behovet av en *ändring i skattelagstiftningen* för att möjliggöra full täckning för kostnader för barntillsyn och vård av anhörig. 10 av dem som yttrat sig i denna del är positiva, två är negativa och en tveksam.

*Svenska kommunförbundet* tillstyrker förslaget att ändra skattelagstiftningen i syfte att kompensera de hemarbetandes extra kostnader till följd av kommunalt uppdrag. Härvid bör också skatteplikten i fråga om ersättning för barntillsynskostnader beaktas. *Upplands-Väsby, Norrköpings, Emmaboda, Kristianstads och Borås kommuner, landstingen i Uppsala och Skaraborgs län* samt *Moderata kvinnoförbundet* och *Fredrika-Bremer-Förbundet* anför liknande synpunkter.

*Lycksele kommun* konstaterar att kompensation för en del kostnader för hemarbetande som exempelvis barn tillsyn kan beslutas av fullmäktige i dag, men kommunen ser ej tillräckliga motiv för skattebefrielse för denna form av ersättning då alltför svåra gränsdragningsproblem gentemot andra uppdrag, t. ex. fackföreningsuppdrag, uppstår. Samma ståndpunkt intar kommunen beträffande ersättning för utgifter på grund av handikapp.

*Statskontoret* ställer sig tveksamt till särbestämmelser i skattelagstiftningen för den aktuella gruppen av uppdragstagare och avstyrker kommitténs förslag.

Enligt *riksrevisionsverkets* mening får den föreslagna ändringen en skatterättsligt principiell betydelse med verkningar utöver de här aktuella fallen. Verket kan därför inte utan närmare utredning tillstyrka en sådan förändring i skattelagstiftningen. Dessutom torde skatteeffekten enligt verket i de allra flesta fall vara ganska marginell eftersom ersättningen utbetalas till hemarbetande.

#### 4 Pension och avgångsersättning m. m.

I den allmänna debatten har det väckt uppmärksamhet att f. d. heltidsengagerad kommunalt och landstingskommunalt förtroendevald kan uppbära s. k. visstidspension jämsides med annan förvärvsinkomst från anställning, uppdrag eller som egen företagare.

Kommittén ser hela det kommunala ersättningssystemet som ett led i strävandena att åstadkomma garantier för att förtroendeposter tillsätts efter kommunaldemokratiska värderingar. Kommittén anser att både visstidspension och avgångsersättning kan vara smidiga instrument för att ge förtroendevald som haft uppdrag under en följd av år antingen erforderligt rådrum för att återgå till förvärvsarbete eller tryggad försörjning fram tills rätt till ålderspension inträder. Den avsaknad av anställningstrygghet som hör till det politiska livet måste på olika sätt kompenseras om ersättningssystemet skall uppfylla villkoret att vara "neutralt", dvs. garantera att den enskilde inte kommer i väsentligt sämre eller bättre ekonomisk ställning än när han eller hon accepterar heltidsengagemang.

Kommittén anser dock att visstidspension enbart skall ses som ett ekonomiskt skydd. Därför bör pensionen samordnas med inkomst i förvärvsarbete eller offentligt uppdrag. Samordningen kan ske antingen med hela beloppet eller del av detta. De samordningsprinciper som numera antagits i t. ex. Göteborgs och Stockholms kommuner där mindre del av inkomsten – 25 % resp. ett basbelopp – undantas från samordning finner kommittén vara skäliga.

Kommittén anser att åldersgränsen för visstidspension kan slopas om samordning sker och något behov föreligger då inte heller om särskilda regler för avgångsersättning.

Det har ibland hävdats att kostnaderna för visstidspension skulle bli höga

om en ung förtroendevald som tillerkänts visstidspension på grund av samordningsreglerna skulle avstå från att återinträda i förvärvslivet. Kommittén anser att en sådan risk kan finnas endast i extrema undantagsfall inte minst mot bakgrund av att pensionerna för unga förtroendevalda blir relativt låga på grund av kortare uppdragstid.

Kommittén har funnit att pensionsreglerna för de heltidsengagerade också bör kunna gälla för pension till deltidengagerade under förutsättning att engagemanget har viss omfattning. En lämplig nedre gräns kan vara 40 % engagemang, dvs. samma gräns som för närvarande inom förvärvslivet ger rätt till fulla sociala avtalsförmåner.

Vid bedömning av den förtroendevaldes totala sysselsättning bör kunna beaktas alla uppdrag som denne haft för kommunen resp. landstingskommunen. Eventuella uppdrag i kommunalt bolag, sammanslutning där kommunen är medlem etc. bör kunna medräknas när pensionsgrundande uppdragstid räknas samman.

I och med att flertalet anställda i dag har pensionsförmåner som överstiger ATP riskerar många att drabbas av minskning av sin tjänstepension i samband med kommunala uppdrag. Kommittén anser det orimligt att en förtroendevald skall behöva acceptera en sådan minskning, som dessutom kan få konsekvenser för familjepensionsskyddet till efterlevande. Alla förtroendevalda, oavsett sysselsättningsgrad, bör kunna garanteras skydd för urholkning av pensionsrätt som de förvärvat i förvärsarbete.

En fråga, som gäller urholkning av semester rätt, har kommittén funnit bör lämnas till 1978 års semesterkommitté att lösa.

Ett femtiotal remissinstanser har tagit upp frågan om pensioner och avgångsersättningar. Ett stort antal av dessa instanser betonar betydelsen för den kommunala demokratin av att kommunerna har möjlighet att utfästa pensioner till de förtroendevalda så att den bristande anställningstryggheten i de kommunala förtroendeuppdragen kan kompenseras. Samtidigt instämmer remissinstanserna i kommitténs uppfattning att visstidspension enbart skall ses som ett ekonomiskt skydd och därför samordnas med inkomst av förvärsarbete eller offentligt arbete. Vissa remissinstanser omtalar härvid att man redan infört denna samordning i en eller annan form.

De remissinstanser som tar upp frågan om de deltidengagerades pensioner instämmer i huvudsak i kommitténs förslag, även om någon instans anser att gränsen 40 % inte behöver låsas fast. En del instanser framhåller också behovet av att olika kommunala uppdrag får räknas samman. Möjligheten att i förhand utfästa pension för denna kategori förtroendevalda bedöms också positivt av remissinstanserna.

Några remissinstanser tar även upp att de förtroendevalda kan drabbas av minskning i sin tjänstepension eller få sina semesterförmåner i anställningen försämrade genom sina förtroendeuppdrag. Remissinstanserna anser i likhet med kommittén att dessa förhållanden är otillfredsställande.

#### 4.1 Regler för samordning av visstidspension och andra inkomster

46 remissinstanser tar i sina yttranden upp kommitténs förslag om införande av regler om samordning av visstidspension och eventuella samtidiga inkomster av annat slag. Samtliga som yttrat sig instämmer i vad kommittén anför. I fem fall hänvisas till att regler med den föreslagna innebörden införts i kommunen eller landstingskommunen i fråga, nämligen *Sigtuna, Norrköpings, Mölndals* och *Gävle kommuner* samt *Uppsala läns landsting*.

Följande remissinstanser *instämmer i allmänna ordalag* i kommitténs uppfattning: *Uppsala, Flens, Lessebo, Höörs, Helsingborgs, Emmaboda, Stenungsunds, Grums, Torsby, Köpings, Rätviks, Sundsvalls, Lycksele, Storumans, Umeå* och *Åsele kommuner, Malmöhus läns, Kalmar läns, Värmlands läns, Skaraborgs läns, Västernorrlands läns* och *Västerbottens läns landsting*.

Åskilliga yttranden innehåller förutom instämmanden i principfrågan även *andra synpunkter* med varierande innehåll.

Enligt *riksrevisionsverkets* mening är det en fördel om de regler beträffande pension och avgångsersättning som gäller på det statliga planet i fråga om riksdagsmän och statsråd i tillämpliga delar också får gälla för kommunala förtroendeman.

*Jämställdhetsombudsmannen* anser att samordningsregler bör införas för visstidspensioner och att avgångsvederlag bör utgå endast till äldre personer.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* har instämt i de synpunkter som lämnats i ett yttrande av Svenska kommunförbundets länsavdelning i Jönköping. I yttrandet sägs bl. a.:

”I fråga om pension vill styrelsen starkt betona betydelsen för den kommunala demokratin av att kommunerna har möjlighet att utfästa pensioner till de förtroendevalda av sådan kvalitet och utformning att den bristande anställningstryggheten i de kommunala förtroendeuppgifterna kan kompenseras. I första hand gäller detta i frågan om de förtroendevalda som på heltid avses ägna sig åt kommunala uppdrag. Nuvarande regler torde i allmänhet väl tillgodose detta krav.”

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser det viktigt att lagstiftningen ges en sådan utformning att pension och förvärsarbete samordnas. Totalbeloppet bör dock inte enligt länsstyrelsen överstiga vad den förtroendevalde erhållit i lön från sitt tidigare arbete. Liksom vid frågan om ersättning till förtroendevald för förlorad arbetsförtjänst, finner länsstyrelsen att det synes vara meningsfullt att sträva efter en minskad detaljreglering inom detta område. Lämpligt utformade rekommendationer torde, säger länsstyrelsen, vara en enkel lösning för att erhålla ett enkelt och rättvist system.

*Norrköpings kommun* anser att visstidspension måste garanteras heltidsengagerad förtroendevald, då han/hon lämnar sina kommunala uppdrag. Visstidspensionen, som enligt kommunen skall ses som ett ekonomiskt

skydd, skall syfta till att den enskildes ekonomiska ställning varken försämras eller förbättras än när han eller hon accepterade heltidsengagemang. Inom Norrköpings kommun har redan införts samordningsregler som omöjliggör dubbelinköstm. Kommunen finner det således tillräckligt att till KPRF/I.KPRF införa möjlighet till samordningsregler.

Enligt *Nässjö kommun* bör pensionsbestämmelser för heltids- och deltidsemployerade utformas så att samordning med annan lön eller pension sker, men att därvid hänsyn också tas till ålder innebärande att vid lägre ålder än t. ex. 50 år inte berättigar till pension. Avgångsvederlag bör då i stället, säger kommunen, komma i fråga för att möjliggöra eventuell fortbildning eller liknande för ett återinträde på arbetsmarknaden.

Enligt *Oskarshamns kommun* är det av största vikt att kommunerna kan utfästa garantier i form av pension till heltidsengagerade förtroendevalda. Detta motiveras av den avsaknad av "anställningstrygghet" som råder för förtroendevalda. Ur samhällets synpunkt är det också av mycket stor betydelse enligt kommunen att förtroendeposter kan tillsättas efter kommunaldemokratiska värderingar varför ekonomiska garantier i form av pensionskydd är en faktor som måste beaktas. Kommunen instämmer i kommitténs uttalanden om vikten av att samordning kommer till stånd mellan pension och andra inkomster för pensionsberättigad förtroendevald. *Kristianstads och Borlänge kommuner* anför liknande synpunkter.

*Åre kommun* anser att pensionsförmånerna för heltidsengagerade förtroendevalda bör utredas ytterligare. Visstidspension med reducerat belopp bör endast utgå till den som lämnar sitt uppdrag i anslutning till eller strax före uppnådd pensionsålder.

*Södermanlands läns landsting* delar kommitténs uppfattning att avsaknaden av anställningstrygghet för hel- och deltidsemployerade förtroendevalda måste kompenseras genom nu befintliga möjligheter till vistidspension och avgångsvederlag, men att vistidspensionen enbart skall ses som ett ekonomiskt skydd varför samordning bör ske med annan inkomst. I de fall ifrågakommande situation aktualiserats inom landstinget har det lösts genom särskilt avtal mellan landstinget, berörd förtroendevald och den kommun hos vilken vistidspensionen intjänats.

*Östergötlands läns landsting* framhåller att de kommunala pensionerna för förtroendevalda infördes för att ge en viss trygghet i ett uppdrag som f. ö. i stort sett saknar anställningstrygghet. I takt med ATP-systemets genomförande minskar behoven av särskilda pensioner. Att kunna få reducerad pension jämsides med ersättning från arbete eller uppdrag kan inte enligt kommittén försvaras. Landstinget instämmer i detta. Bestämmelser om slopad pension bör emellertid enligt landstinget inte verka retroaktivt. För förtroendevalda som tjänstgör och har åtagit sig uppdragen under gällande premisser bör det därför inte ske några förändringar. Under de förutsättningarna tillstyrks förslaget om att åldersgränsen 50 år slopas för vistidspension. Åldern i sig skall inte ha någon betydelse. Om den förtroendevalde får

nytt arbete sedan uppdraget lämnats bör enligt landstinget all pension och lön samordnas. Får han inte arbete bör han garanteras trygghet genom pension oavsett ålder. Utskottet anser därför att 50-årsgränsen bör slopas av flera skäl. Visstidspensionen kan säkert utan större olägenheter bytas ut mot avgångsvederlag under skälig tid. Risken att någon inte vill börja arbeta p. g. a. att pensionen då upphör är nog ganska liten. Ett arbete har ett alltför stort egenvärde för detta.

*Kopparbergs läns landsting* har den bestämda uppfattningen att någon retroaktivitet inte får tillämpas, utan att genomförande måste ske endera fr. o. m. 1983-01-01 eller den tidpunkt när den nya lagändringen träder i kraft.

*Svenska kommunförbundet* vill starkt betona betydelsen för den kommunala demokratin av att kommunerna har möjligheter att utfästa pensioner till de förtroendevalda av sådan kvalitet och utformning att den bristande "anställningstryggheten" i de kommunala förtroendeuppdragen kompenseras. I första hand gäller detta i fråga om de förtroendevalda som på heltid avses ägna sig åt kommunala uppdrag. Nuvarande utformning av pensionsreglerna för sådana förtroendevalda torde i allmänhet, anser förbundet, väl tillgodose detta krav. Förbundet är dock medvetet om de invändningar som kan göras mot de nuvarande reglerna om s. k. visstidspension. Förbundet avser därför att rekommendera kommunerna en omarbetning av dessa regler syftande främst till att åstadkomma viss samordning mellan visstidspension och samtidig förvärvsinkomst. *Örebro* och *Luleå-kommuner* instämmer i kommunförbundets yttrande.

*Landstingsförbundet* ansluter sig till kommitténs uppfattning i fråga om visstidspensionerna. Förbundet har beslutat att rekommendera landstingen en omarbetning av nuvarande regler så att en samordning mellan visstidspension och samtidig förvärvsinkomst kan åstadkommas.

*Landsorganisationen i Sverige (L.O)* delar helt kommitténs mening. Visstidspensionen skall vara trygghetsskapande, så att ingen som lämnar ett kommunalt uppdrag skall behöva ställas på bar backe, och så att ingen av oro för sin ekonomiska framtid skall behöva tveka att ta på sig ett heltidsarvoderat politikeruppdrag. Men det är också bara den rollen systemet enligt L.O skall ha – det skall inte kunna ge f. d. politiker avsevärda extrainkomster ovanpå en annan heltidsinkomst.

*Centralorganisationen SACO/SR* anser att fullständig samordning alltid bör ske mellan visstidspension och samtidig förvärvsinkomst. Detta mot bakgrund av det allmänt sett oskäligen i att göra ekonomisk "vinst" men också enligt kommitténs förslag genom att ersättning för förlorad arbetsförtjänst utgår. Bl. a. härigenom finns inget behov av någon överkompensation. Behovet av full samordning bör enligt SACO/SR tydligare klargöras.

*Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* anser att det är otillständigt att unga kommunalråd och borgarråd kan få ut pensioner och samtidigt uppbära lön när de lämnar sina poster. Pensionssystemet har kommit till som

en grundtrygghet för den som inte kan komma tillbaka till sitt gamla jobb om han eller hon avgår eller blir avsatt. Det skall användas för det syftet. Möjligheten att lyfta både pension och heltidslön måste enligt förbundet avskaffas.

*Folkpartiets kvinnoförbund* anser att ett rättvist pensionssystem bör utformas för dem som är heltids- eller deltidsengagerade. Hänsyn måste i detta sammanhang tas till att det finns förtroendevalda, som genom att ägna sig åt politiska uppdrag på hel- eller deltid, avstår från en civil karriär. Förbundet instämmer i kommitténs beaktande av den avsaknad av anställningstrygghet som hör till det politiska livet och anser att de skisserade riktlinjerna för att den enskilde skall kunna erhålla rättvis ersättning är väl avvägda. Förbundet ser utformningen av pensionssystemet för heltids- och deltidsengagerade politiker som en viktig faktor för en allsidig rekrytering av förtroendevalda.

#### 4.2 Pension för deltidsengagerade

Ett trettiotal remissinstanser tar upp den föreslagna rättigheten för kommuner och landsting att till förtroendevalda med ett engagemang på minst 40 % men mindre än heltid utge pension i likhet med vad som gäller för heltidsengagerade. Samtliga som yttrat sig har en positiv inställning till förslaget.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* finner det tillfredsställande att frågan om pension och avgångsersättning uppmärksammas. I enlighet med kommitténs förslag delar länsstyrelsen uppfattningen att både visstidspension och avgångsersättning kan vara smidiga instrument för att ge en förtroendevald som haft heltidsuppdrag under en följd av år, antingen erforderligt rådrum för att återgå till förvärsarbete eller tryggad försörjning fram tills rätt till ålderspension inträder. Denna princip bör gälla då principen om anställningstrygghet i övrigt gäller på arbetsmarknaden. Med samma utgångspunkt bör enligt länsstyrelsen förtroendevald som inte är heltidsengagerad, men som ägnar mer omfattande tid åt kommunala förtroendeuppdrag, ges samma möjlighet till förmåner. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Jönköpings län*, sjuutton kommuner och fyra landsting.

De flesta instanser som yttrat sig anser att gränsen 40 % är lämplig. *Kopparbergs län landsting* anser för sin del, med hänvisning till att det i landstinget finns flera förtroendevalda med 30-procentigt engagemang, att den nedre gränsen inte bör fixeras vid någon viss procentsats.

*Eskilsuna kommun* anser att för att deltidsengagerade förtroendemän skall kunna uppnå föreskriven gräns för pensionsrätt bör primär- och landstingskommunalt förtroendeuppdrag få sammanräknas.

*Svenska kommunförbundet* hälsar med tillfredsställelse kommitténs förslag om att göra det möjligt för kommunerna att förhandsutfästa och utge visstidspension även till förtroendevalda som inte är heltidsengagerade, men

som ägnar mera omfattande tid åt kommunala förtroendeuppdrag. Förbundet finner den av kommittén föreslagna gränsen för när ett engagemang kan uppfattas som mera omfattande – 40 % – som väl avvägd. Förbundet delar kommitténs uppfattning om att det – även i fråga om visstidspension till en deltidsengagerad – bör ske viss samordning mellan visstidspensionen och samtidig förvärvsinkomst. *Örebro* och *Luleå kommuner* instämmer i kommunförbundets synpunkter.

*Landstingsförbundet* delar de synpunkter som kommittén redovisat i fråga om de deltidsengagerade förtroendevaldas ekonomiska förmåner. Gränsdragningen mellan heltids- och deltidsengagerade förtroendevalda vad beträffar möjligheterna att erhålla ekonomiska och sociala förmåner bör ändras enligt de riktlinjer kommittén anvisat.

*Landsorganisationen i Sverige (LO)* betonar vikten av att kommitténs intentioner vad beträffar den sociala tryggheten för icke heltidsengagerade förtroendevalda fullföljs.

### 4.3 Skydd mot minskad tjänstepension m. m.

Ett tjugotal remissinstanser tar upp frågan om den risk för minskning av tjänstepensionen och urholkning av semesterrätten som kan följa av politiska förtroendeuppdrag, när dessa är relativt omfattande och kräver ledighet från ordinarie arbete i viss omfattning. Nästan alla instanser som uttalat sig i denna fråga instämmer i kommitténs förslag att alla förtroendevalda oavsett sysselsättningsgrad bör garanteras skydd mot urholkning av här nämnda förmåner.

Följande remissinstanser instämmer i *allmänna ordalag*: *länsstyrelsen i Jönköpings län, Emmaboda, Skara, Torsby, Köpings, Fagersta* och *Umeå kommuner, Värmlands läns landsting, Landstingsförbundet* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* anför att i de fall ett förtroendeuppdrag medför förluster av löne- eller semesterförmåner bör naturligtvis möjligheter finnas till kompensation. Ett klarläggande av kommunallagens ersättningsregler på denna punkt bör göras. Enligt länsstyrelsens mening finns anledning att överväga om inte enskilda kommuner kan ges en fri prövningsrätt i dessa frågor. Länsstyrelsen anser att det finns fog för att diskutera om inte ett lämpligt sätt vore att koppla ersättningsanspråken i samband med förlorade förmåner till det kommunala lönesystemet. Eventuellt kan ett system med fast månadsersättning för inläsning och viss sammanträdestid samt i förekommande fall, kompensation för förlorade förmåner m. m. vara en framkomlig väg i den fortsatta diskussionen.

*Skaraborgs läns landsting* anser det angeläget att kompensation kan lämnas förtroendevald för den minskning i tjänstepensionsnivån som uppstår som en direkt följd av kommunalt uppdrag. Detsamma gäller möjligheten att skydda förtroendevald mot risken att få semesterförmåner i anställning

urholkade. Landstinget anser att kommitténs förslag i denna del har stor betydelse för rekryteringen av förtroendevalda och att de därmed också är väsentliga för den kommunala demokratin. Landstinget anser – liksom beträffande ersättning i övrigt till förtroendevalda – att grunderna för rätten att utfästa och utge pension till förtroendevalda skall framgå direkt av kommunallagen. Ersättningsbestämmelsen bör också med hänsyn härtill ges en annan utformning än den kommittén föreslagit.

*Svenska kommunförbundet* tillstyrker kommitténs förslag om att kommunerna skall ges möjligheter att kompensera en förtroendevald för en sådan minskning av tjänstepensionsförmån som uppkommit som en direkt följd av det kommunala uppdraget. Det är inte rimligt att en förtroendevald skall behöva tåla en dylik minskning för egen eller sina efterlevandes del eller nödgas avstå från att åtaga sig uppdrag för att undgå minskningen. Ett genomförande av kommitténs förslag på denna punkt är därför enligt förbundets mening en nödvändighet för en på rätt sätt fungerande kommunal demokrati. Av samma skäl vill förbundet framhålla nödvändigheten av att de förtroendevalda på lämpligt sätt kan skyddas även mot risken att få sina semesterförmåner i anställning urholkade. Även här bör grunderna i korthet anges i lagen. Förbundet avser inte härmed en återgång till detaljregleringen av ersättningsfrågorna före tillkomsten av 1977 års kommunallag, utan enbart att principerna anges klarare i lagen än vad som framgår av kommitténs förslag. Även om så sker kan reglerna vara tillräckligt flexibla för en anpassning till lokala förhållanden och till utvecklingen. I yttrandet instämmer *Örebro* och *Luleå kommuner*.

Några remissinstanser har *en avvikande syn* på dessa frågor.

*Norrköpings kommun* ställer sig tveksam till om kommunen skall erlägga andra pensionsavgifter än de som erläggs i form av ATP-avgifter eller utge andra pensionsförmåner än de som utgår enligt kommunens pensionsreglemente.

*Nässjö kommun* anser att som huvudprincip måste gälla att arvode endast skall utgöra ersättning för visst, under speciell tidsperiod, nedlagt arbete innebärande att i arvoderingen semesterersättning finns medtagen men ej schabloniserad ersättning för eventuellt framtida bortfall av pensionsförmåner. I de fall någon genom förtroendeuppdrag för närvarande går förlustig ATP-poäng bör enligt kommunen i stället en översyn göras av dessa bestämmelser med inriktning mot att pensionspoäng erhålls såsom för pensionspoängsgrundande arbete.

**Innehåll**

Regeringens proposition .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Förslag till lag om ändring i kommunallagen .....	2
Förslag till lag om ändring i lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter .....	4
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 1983 ..	6
1 Inledning .....	6
2 Allmän motivering .....	7
2.1 Propositionens omfattning .....	7
2.2 Den kommunala demokratin .....	8
2.2.1 De förtroendevaldas avspegling av väljarkåren ..	8
2.2.2 Förtroendeuppdragens antal och spridning ....	11
2.2.3 Specialiseringen bland de förtroendevalda ....	14
2.2.4 De förtroendevaldas arbetsförutsättningar ....	15
2.2.5 Pension och andra sociala förmåner .....	17
2.3 Ersättning för förlorad arbetsförtjänst .....	21
2.3.1 Den principiella frågan .....	21
2.3.2 Modell för ersättningssystem .....	26
2.3.3 Kostnadsansvar .....	27
2.3.4 Det kyrkokommunala området .....	28
2.4 Interpellation och fråga .....	29
2.4.1 Nuvarande ordning .....	30
2.4.2 Förslag till ändringar .....	30
3 Upprättade lagförslag .....	32
4 Specialmotivering .....	33
4.1 Förslaget om ändring i kommunallagen .....	33
4.2 Förslaget om ändring i lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter .....	35
5 Hemställan .....	36
6 Beslut .....	36
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av kommitténs betänkande .....	37
<i>Bilaga 2</i> Kommitténs författningsförslag .....	52
<i>Bilaga 3</i> Förteckning över remissinstanser och sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1982:5) Förtroende- valda i kommuner och landstingskommuner .....	55

