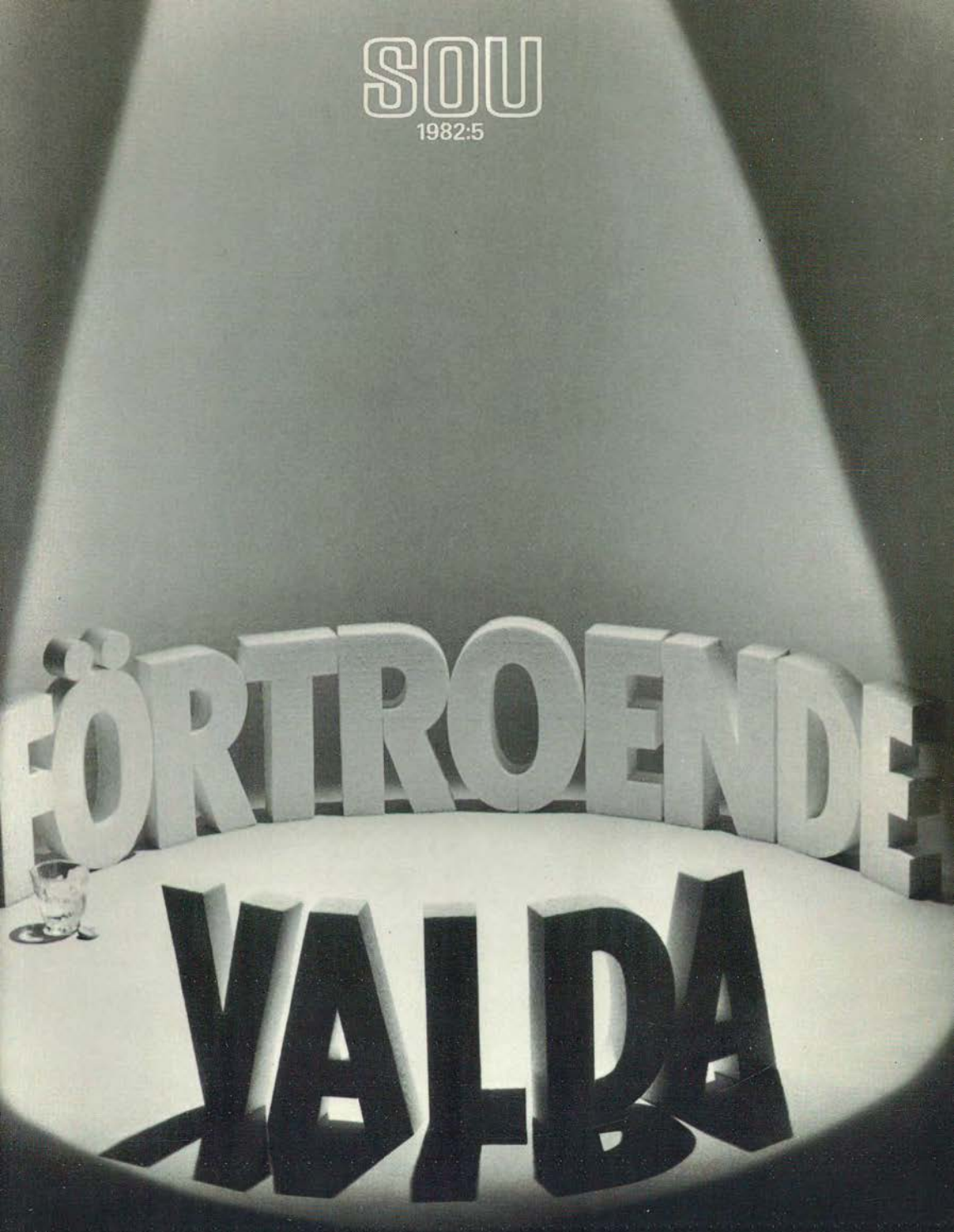
SOU
1982:5



FÖRTROENDEVALDA I KOMMUNER OCH LANDSTINGSKOMMUNER

Betänkande av Kommunaldemokratiska kommittén

Statens offentliga utredningar
1982:5
Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner

Betänkande VII av kommunaldemokratiska kommittén
Stockholm 1982

Omslag Rolf Elsner, Perceptum Information AB
Jernströms Offsettryck AB

ISBN 91-38-06772-2
ISSN 0375-250X

Gotab 68669, Stockholm 1982

Till Statsrådet och Chefen för kommundepartementet

Genom beslut den 4 augusti 1977 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 18 november 1977 såsom ledamöter direktören Fredrik Lindencrona, ordförande, överförmyndaren Leif Andersson, numera kommunalrådet Lars Eric Ericsson, f. d. partisekreteraren Gustaf Jonnergård, kommunalrådet Anita Jonsson, numera kommunalrådet Rune Zachrisson och kommunalkonsulenten Göran Åstrand.

Såsom sakkunniga förordnades den 6 december 1977 numera direktionssekreteraren Hans Anderson, Svenska kommunförbundet, departementsrådet Sven-Runo Bergqvist, numera driftchefen Tord Domargård, sekreteraren Olof Jonsson, numera avdelningschefen Urban Karlsson, Landstingsförbundet, hovrättsrådet Ulf Lindquist och departementsrådet Carl-Gunnar Peterson samt fr. o. m. den 16 november 1978 departementsrådet Lars Högdahl sedan Bergqvist på egen begäran blivit entledigad från sakkunniguppdraget.

Som experter åt kommittén tillkallades bl. a. fr. o. m. den 1 januari 1978 docenten Bengt Owe Birgersson och fr. o. m. den 1 januari 1980 kanslidirektören Carl-Wedig Geijer.

Sekreterare i kommittén är fr. o. m. den 1 januari 1980 avdelningschefen Anna-Lisa Kildén, fr. o. m. den 15 januari 1980 kanslichefen Robert Ribbing och fr. o. m. den 5 maj 1980 utredningssekreteraren Kai Kronvall. Kommittén har antagit namnet Kommunaldemokratiska kommittén.

Kommittén har enligt sina grundläggande direktiv (Dir 1977:96) behandlat och avgivit betänkanden rörande utvärdering av kommunindelningsreformen, lokala organ i kommunerna, den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd samt kommunala folkomröstningar.

Såsom administrativt ansvarig för ett av riksdagen beslutat forskningsprojekt avseende utvärdering av kommunindelningsreformen har kommittén publicerat de rapporter i vilka de forskare som svarat för projektets genomförande redovisat sina rön.

Det föreliggande betänkandet, som härmed överlämnas, är kommitténs sjunde. Det grundar sig på de tilläggsdirektiv (Dir 1979:68) som kommittén erhöll genom regeringsbeslut den 28 juni 1979, vad avser de förtroendevaldas arbetsvillkor.

Underlaget för kommitténs ställningstaganden har utarbetats av sekrete-

rarna Kildén och Kronvall. I avsnitt som rör de förtroendevaldas pensionsförmåner har sekretariatet biträtts av sektionschefen Hans Horn af Rantzien, Svenska kommunförbundet och förste sekreteraren Hans Gyllander, Landstingsförbundet.

Reservation har lämnats av ledamoten Göran Åstrand. Sakkunnige Olof Jonsson har avgivit särskilt yttrande.

Stockholm i december 1981

Fredrik Lindencrona

Leif Andersson *Lars Eric Ericsson* *Gustaf Jonnergård*

Anita Jonsson *Rune Zachrisson* *Göran Åstrand*

/Anna-Lisa Kildén

Kai Kronvall

Robert Ribbing

Innehåll

Tabellförteckning 11

Förkortningar 13

Sammanfattning 15

Författningsförslag 29

1 *Inledning* 33
1.1 Direktiv, motioner och andra initiativ 33
1.1.1 Ursprungsdirektiven och KDK:s betänkanden i anledning av dessa 33
1.1.2 Tilläggsdirektiven 1979 34
1.1.3 Riksdagsmotioner 37
1.1.4 Andra initiativ 41
1.2 Betänkandets faktaunderlag 41
1.3 Betänkandets disposition 42

2 *Den kommunala demokratin – bakgrund, utveckling, nuläge* . . 45
2.1 Allmän bakgrund: samhällsutvecklingen och kommunindelningsreformerna 45
2.2 Kommunaldemokratiutredningen och den nya kommunallagen 48
2.2.1 Kommunaldemokratiutredningens tillkomst och uppgifter 48
2.2.2 Kommunaldemokratiutredningens förslag och rekommendationer 49
2.2.3 Propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. samt utskotts- och riksdagsbehandlingen . 54
2.3 Utvecklingen i kommunerna under 1970-talet 55
2.3.1 Översiktliga data om utredningar, lagstiftning m. m. . 55
2.3.2 Strukturella förändringar 57
2.3.3 Förändringar i verksamheten/villkoren för verksamheten 61
2.3.4 Förändringar för de förtroendevalda 65
2.3.5 Den kommunala demokratin i medborgarperspektiv . 67
2.4 Utvecklingen i landstingskommunerna under 1970-talet . . 69
2.4.1 Den landstingskommunala verksamheten 69

2.4.2 Landstingskommunernas roll i länsförvaltningen . . 71
2.4.3 Landstingskommunernas förtroendemannaorganisation 71
2.4.4 Partipolitisering 73
2.4.5 Antal hel- och deltidsengagerade 73
2.4.6 Förtroendeuppdragens omfattning 73

3 *De förtroendevalda 1980* 75
3.1 *Förtroendemannakårens struktur* 75
3.1.1 Inledning 75
3.1.2 De förtroendevalda i kommunerna 75
3.1.3 De förtroendevalda i landstingskommunerna . . . 77
3.2 *De förtroendevaldas avspegling av väljarkåren* 78
3.2.1 Inledning 78
3.2.2 Grupprepresentativiteten hos de förtroendevalda i kommunerna 78
3.2.3 Grupprepresentativiteten hos de förtroendevalda i landstingskommunerna 81
3.2.4 Kandidatrekrytering 85
3.2.5 De förtroendevaldas åsiktsrepresentativitet 86
3.3 *Hel- och deltidsengagerade förtroendevalda* 87
3.3.1 Inledning 87
3.3.2 Kommunal- och landstingsrådens ställning och uppgifter 88
3.3.3 Heltidsengagerade förtroendevalda i kommunerna . 89
3.3.4 Deltidsengagerade förtroendevalda i kommunerna . 90
3.3.5 Heltidsengagerade förtroendevalda i landstingskommunerna 91
3.3.6 Deltidsengagerade förtroendevalda i landstingskommunerna 91
3.3.7 Synen på kommunalråds- och landstingsrådsinstitutionen 91
3.4 *De förtroendevaldas totala samhällsengagemang* 92
3.4.1 Inledning 92
3.4.2 Förtroendeuppdrag utöver kommunala/landstingskommunala 93
3.4.3 Tidsåtgång för förtroendeuppdragens fullgörande . . 94
3.4.4 Behov av barntillsyn under sammanträdestid . . . 96
3.4.5 Konflikter mellan olika sysselsättningsalternativ . . 97

4 *De förtroendevalda och de politiska partierna* 99
4.1 *Inledning* 99
4.2 *Partierna på lokal nivå* 99
4.2.1 Organisation 99
4.2.2 Resurser 100
4.2.3 Det kommunala partistödet 103
4.2.4 Verksamheten 105
4.2.5 Arbetet i fullmäktigegrupperna 109
4.3 *Partierna på regional nivå* 112
4.3.1 Organisation 112

4.3.2 Resurser 112
4.3.3 Det landstingskommunala partistödet 115
4.3.4 Verksamheten 115
4.3.5 Arbetet i landstingsgrupperna 117

5 *De förtroendevaldas arbete i kommunala och landstingskommunala organ* 121
5.1 *Politikerrollen* 121
5.1.1 Inledning 121
5.1.2 Arbetsfördelningen inom politikerkollektivet . . . 121
5.1.3 Förändringar i det politiska arbetet 122
5.1.4 Åtgärder som bidragit till att förbättra situationen . 123
5.2 *Utbildning av de förtroendevalda* 124
5.2.1 Inledning 124
5.2.2 Utbildning i kommunal och landstingskommunal regi 125
5.2.3 Utbildning anordnad av de politiska partierna och/eller bildningsförbund 127
5.2.4 Värdet av förtroendemannautbildning 127
5.3 *Service till de förtroendevalda* 128
5.3.1 Inledning 128
5.3.2 Partipolitisk service 128
5.3.3 Sammanträdesmaterialet/beslutsunderlaget 129
5.3.4 Den kommunala informationens betydelse för de förtroendevalda 131
5.4 *Sammanträdestiderna* 132
5.5 *Sammanträdesfrekvensen* 133
5.6 *Förekomst av vissa sammanträdesformer* 135
5.6.1 Inledning 135
5.6.2 Temasammanträden 135
5.6.3 Informationskonferens eller -sammanträde 136
5.6.4 Studiebesök 136
5.7 *Arbetsformerna* 137
5.7.1 Allmänt 137
5.7.2 Motion 139
5.7.3 Interpellation och fråga 140
5.8 *Aktiviteten vid sammanträdena* 144
5.8.1 Inledning 144
5.8.2 Antalet ärenden/paragrafer och bordläggningsyrkanden 144
5.8.3 Antalet säryrkanden och reservationer 146

6 *De förtroendevaldas ekonomiska villkor* 149
6.1 *Inledning* 149
6.1.1 Uppdrag 149
6.1.2 Historik 150
6.2 *Gällande rätt* 151
6.2.1 Allmänna principer 151
6.2.2 Resekostnadsersättning och traktamente 153
6.2.3 Ersättning för andra utgifter som föranleds av uppdraget 155

6.2.4 Arvoden 157
6.2.5 Pensioner 166
6.2.6 Andra ekonomiska förmåner 169
6.3 *Ekonomiska förmåner i andra förtroendeuppdrag* 170
6.3.1 Riksdagsuppdrag 170
6.3.2 Fackliga uppdrag 171
6.3.3 Uppdrag i statliga organ och intresseorganisationer . 171
6.4 *Ekonomiska förmåner för olika yrkesgrupper vid fullgörande av kommunalt och landstingskommunalt uppdrag* 173
6.4.1 Inledning 173
6.4.2 Anställda hos kommuner och landstingskommuner . 173
6.4.3 Statligt anställda 173
6.4.4 Privat anställda 174
6.4.5 Egna företagare, fria yrkesutövare, hemarbetande, studerande m. fl. 174
6.5 Ekonomiska förmåner till kommunalt förtroendevalda i Danmark, Finland och Norge 174
6.6 *Sammanfattning och problemställning* 176
6.61 Nuvarande ersättningsprinciper 176
6.6.2 Ersättning för förlorad arbetsförtjänst 178
6.6.3 Ersättning till hemarbetande m. fl. 179
6.6.4 Pension och andra ekonomiska förmåner 179

7 *Överväganden och förslag* 181
7.1 Inledning 181
7.2 De förtroendevaldas avspegling av väljarkåren 183
7.3 Förtroendeuppdragens antal och spridning 184
7.4 Graden av specialisering bland de förtroendevalda 185
7.5 De förtroendevaldas arbetssituation 186
7.5.1 Bilden i stort 186
7.5.2 Tidsåtgången för uppdragens fullgörande 187
7.5.3 Sammanträdestiderna och barntillsynsbehovet . . . 188
7.5.4 Sammanfattande synpunkter på tidsåtgång, sammanträdestider och barntillsyn 190
7.5.5 Politikerrollen 191
7.5.6 Utbildning av de förtroendevalda 192
7.5.7 Service åt de förtroendevalda 193
7.5.8 Sammanträdesfrekvens, aktivitet vid sammanträdena 194
7.5.9 Alternativa sammanträdesformer 195
7.5.10 Motion, interpellation och fråga 196
7.6 De politiska partiernas resurser 200
7.7 De förtroendevaldas ekonomiska förmåner 202
7.7.1 Allmänt 202
7.7.2 Ersättning för förlorad arbetsförtjänst 205
7.7.3 Ersättning till hemarbetande m. fl. 210
7.7.4 Arvode – ersättning för nedlagt arbete 211
7.7.5 Pension och avgångsersättning 211
7.7.6 Sociala förmåner i övrigt 215

7.7.7 Ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget 216
7.7.8 Författningsändring 216
7.8 Kostnader 219

Reservation och särskilt yttrande 221

Källor och litteratur 225

Bilagor
Bilaga 1 *Kommittédirektiv* 227
Bilaga 2 *Den kommunala självstyrelsen – en utvärdering av kommunindelningsreformen (DsKn 1979:12)* 233
Bilaga 3 *Rapporter från kommunaldemokratiska forskningsgruppen* 263

Tabellförteckning

Kapitel 3 De förtroendevalda 1980

Tabell 3.1: Antal ordinarie uppdrag och antal kommuner 1971-80. 75

Tabell 3.2: De kommunala förtroendeuppdragens fördelning på typ av organ per den 1 juli 1980. 76

Tabell 3.3: De landstingskommunala förtroendeuppdragens fördelning på typ av organ per den 1 juli 1980. 77

Tabell 3.4: Kvinnorepresentationen i fullmäktige, centrala nämnder och lokala organ per den 1 juli 1980. 79

Tabell 3.5: Kvinnorepresentation i landstinget, centrala nämnder och lokala organ per den 1 juli 1980. 82

Tabell 3.6: Andelen kvinnor i de politiska partiernas landstingsrepresentation 83

Tabell 3.7: Antal kommuner med kommunalråd och antalet kommunalråd 1971-80. 89

Tabell 3.8: Antal kommuner med kommunalråd och antal kommunalråd fördelade efter kommunstorlek 1980. . . . 90

Tabell 3.9: De förtroendevaldas syn på kommunalråds- och landstingsrådsinstitutionen. 92

Tabell 3.10: Andel av fullmäktige respektive landstingsledamöterna som har andra offentliga uppdrag än kommunala och landstingskommunala uppdrag. 93

Tabell 3.11: Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner: färdsätt vid sammanträdesresor. 95

Kapitel 4 De förtroendevalda och de politiska partierna

Tabell 4.1: Förekomst av fast kansli i kommunorganisationerna. 100

Tabell 4.2: Andelen kommunorganisationer där KPS (inklusive andra kommunala bidrag) stod för *hela* inkomsten åren 1978 och 1979 (enligt egna uppgifter). 101

Tabell 4.3: Antal kommuner med politiska sekreterare, antal och ställning i förvaltningsorganisationen. 102

Tabell 4.4: Kommunalt partistöd 1970–1980 i miljoner kronor, fördelat på parti. 104

Tabell 4.5: Förändringen av kommunalt partistöd (KPS), kronor, under perioden 1970–1980. 104

Tabell 4.6: Snittvärden för utgående KPS/mandat i kommunerna fördelade efter majoritetsförhållandena i kommunfullmäktige 1980. 105

Tabell 4:7 Partiernas planer på att ta upp kommunala frågor i valrörelserna 1966 och 1979. 106
Tabell 4.8: Förekomst av vissa valrörelseinslag bland de politiska partierna i de kommunala valrörelserna 1966 och 1979. 107
Tabell 4.9: Behandling av olika kommunala planer vid medlems(ombuds-)möten i partiernas kommunorganisationer i 16 kommuner i ett tidsperspektiv. 108
Tabell 4.10: Olika kategoriers befogenheter vid fullmäktigegruppernas sammanträden. 111
Tabell 4.11: Antal landstingskommuner med politisk(a) sekreterare samt antalet politiska sekreterare per landstingskommun. 114
Tabell 4.12: Det landstingskommunala partistödet 1970–1981 i miljoner kronor fördelat på parti. 114
Tabell 4.13: Det landstingskommunala partistödet 1971-80 totalt respektive per mandat fördelat på landstingskommuner 116

Kapitel 5 De förtroendevaldas arbete i kommunala och landstingskommunala organ
Tabell 5.1: Antal kommuner som 1980 genomfört utbildning av förtroendevalda. 125
Tabell 5.2: Andel missnöjda med sammanträdesmaterialet i kommuner och landstingskommuner. 131
Tabell 5.3: Sammanträden (procentandelar) efter sammanträdestidens längd och sammanträdenas tidsmässiga förläggning. 133
Tabell 5.4: Antal sammanträden med fullmäktige i landets kommuner 1979-80 fördelat på kommuntyper. 134
Tabell 5.5: Fördelningen av sammanträden efter antal sammanträden (medianvärden) och kommunstorlek. 134
Tabell 5.6: Fullmäktiges och kommunstyrelsernas studiebesök, fördelning på typer av besöksobjekt. 136
Tabell 5.7: Sammanträden med vissa kommunala organ i mars 1980, antal paragrafer (medianvärden) och kvartilavvikelser. 145
Tabell 5.8: Sammanträden med vissa landstingskommunala organ i mars 1980, antal paragrafer (medianvärden) samt högsta och lägsta värden 145
Tabell 5.9: Antal säryrkanden och reservationer vid sammanträden med vissa kommunala organ i mars 1980. 146
Tabell 5.10: Antal säryrkanden och reservationer vid sammanträden med vissa landstingskommunala organ i mars 1980. . 147

Kapitel 6 De förtroendevaldas ekonomiska villkor
Tabell 6.1: Antal kommuner fördelade efter typ av arvode som utgick för olika revisionsuppdrag den 1 juli 1980. 163
Tabell 6.2: Uppdrag på fritid och på arbetstid utan löneavdrag. . 165
Tabell 6.3: Pensionsbestämmelser för heltidsengagerade förtroendevalda den 1 juli 1980. 168
Tabell 6.4: Antalet pensionstagare 1980 i kommuner och landstingskommuner. 168

Förkortningar

KELP/ LKELP	Kommunalekonomisk långtidsplan för kommuner resp. landstingskommuner
KL	Kommunallagen (1977:179)
1953 års KL	Kommunallagen (1953:753)
1957 års KLS	Kommunallagen (1957:50) för Stockholm
1954 års LL	Landstingslagen (1954:319)
KDK	Kommunaldemokratiska kommittén
KDU	Kommunaldemokratiutredningen
KPRF/ LKPRF	Normalpensionsreglemente för heltidssysselsatta kommunala förtroendemän i kommuner resp. landstingsommuner
KPS	Kommunalt partistöd
KU	Konstitutionsutskottet
Prop	Regeringens proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

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 sammanträdesformerna 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. dyl. 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 avspegling 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 avspegling 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 viss 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 gruppprepresentativitet blir liktydigt med krav på millimeterrättvisa.

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 barntillsyn, 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 förtroendeuppdragens fördelning på olika grupper.

Förtroendeuppdragens 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 mångsysslerietet 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 ökning 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 naturlig och rimlig. 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 cirka 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 kommunstyrelseledamöterna, 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 cirka 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 sysselsättningsaternativ. 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 kursanordare. 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 utbildningsverksamhet som numera sker i kommuner och landstingskommuner. Det är ett väsentligt intresse att resurserna för utbildning bibehålles 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. Temasammanträden, 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 cirka 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 instituten 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 samlande 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 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 beredning 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 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 respektive 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 partikanslier 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 partierna 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 cirka 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 succesiva 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 ersättningssystemet 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 utnyttjats 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 ersättningssystemet 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 oregelbundna 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, för närvarande 6 000 kronor, 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 sjukpenningsystemet 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 inkomstlägen och vad som respektive 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 arbetsför-

tjänst ersätts av uppdragsgivarna dvs. kommunerna och landstingskommunerna.

I frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst har ledamoten 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 för närvarande 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 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 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 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 undantagsfull

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 deltidsengagerade 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. KDK 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 förvärvsarbete.

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

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	*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 till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne som tillhör fullmäktiges, *styrelsens, annan nämnds eller beredningens 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 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.	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 styrel-	Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot till ordföranden i styrel-

Nuvarande lydelse

sen, 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

sen, 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.

2 kap

29 §

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

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

3 kap

16 §

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

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

Beträffande valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till

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

Nuvarande lydelse

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 före valet till revisor eller suppleant är dock valbar.

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

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

Fullmäktige får besluta att till revisor och revisorssuppleant skall *i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranledes av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.*

Föreslagen lydelse

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 före valet till revisor eller suppleant är dock valbar.

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

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

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

1 Inledning

1.1 Direktiv, motioner och andra initiativ

1.1.1 *Ursprungsdirektiven och KDK:s betänkanden i anledning av dessa*

Kommunaldemokratiska kommittén (KDK) erhöll i sina ursprungliga direktiv (Dir. 1977:96) huvudsakligen fem uppgifter:

- att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet inom kommuner och landstingskommuner
- att utarbeta förslag till en utvärdering av kommunindelningsreformen
- att undersöka vilka återverkningar den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden har på den kommunala demokratin
- att följa tillämpningen av lagstiftningen om kommunal omröstning, opinionsundersökning eller liknande och ev. föreslå ytterligare regleringar och kompletteringar
- att studera frågan om intressenternas inflytande i kommunal verksamhet

Ett sätt att stärka medborgarinflytandet är enligt direktiven att inrätta lokala organ med vissa förvaltningsuppgifter. Kommittén skall i sitt arbete med lokala organ noggrant pröva frågorna om valsätt och avgränsning av kommundelsorganens kompetens samt utarbeta förslag till lösningar. Vidare skall erfarenheterna från försök med institutionsstyrelser och sociala distriktsnämnder studeras och förutsättningarna för sådana organisationsformer skall prövas även på andra områden.

Kommittén överlämnade i juni 1978 sitt första betänkande, Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram (Ds Kn 1978:5). Genomförandet av forskningsprogrammet har skett inom ramen av kommunaldemokratiska forskningsgruppen och avslutats under 1981.

På grundval av förslag i prop. 1978/79:181 antog riksdagen i juni 1979 provisorisk lagstiftning om lokala organ genom den s. k. lokalorganslagen (1979:408 och 1167). Regeringen uppdrog samtidigt åt KDK att skyndsamt utarbeta förslag till lagstiftning som skulle göra det möjligt för kommunerna att från 1980 bedriva försöksverksamhet med lokala organ på det specialreglerade området. Enligt tilläggsdirektiv i juni 1979 fick kommittén även i uppdrag att utarbeta förslag till modeller för försök med lokala organ.

KDK redovisade i september 1979 sitt arbete med den sistnämnda

uppgiften i betänkandet Lokala organ i kommuner. Modeller för försöksverksamhet (Ds Kn 1979:10). Samtidigt överlämnades betänkandet Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna (Ds Kn 1979:11). I december 1979 antog riksdagen de förslag till ändringar i lokalorganslagen som framlagts i prop. 1979/80:54 och KU:s betänkande 27. Lokalorganslagen trädde i kraft 1 januari 1980.

Frågan om direktval av ledamöter i lokala organ har KDK redovisat i betänkandet Direktvalda lokala organ. En principdiskussion (Ds Kn 1981:8).

Uppgiften avseende gemensam valdag för riksdags- och kommunala val samt förkortningar av mandatperioderna har KDK redovisat i betänkandet Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd (Ds Kn 1979:15).

Vad gäller uppgiften att följa hur bestämmelsen i kommunallagen 2 kap. 18 § om kommunal omröstning etc. tillämpats har KDK i ett delbetänkande redovisat de omröstningar som ägt rum t.o.m. 1980 i betänkandet Kommunala folkomröstningar 1978 och 1980 (Ds Kn 1981:2).

1.1.2 *Tilläggsdirektiven 1979*

Regeringen beslöt i juni 1979 om utvidgning och precisering av KDK:s uppdrag i tilläggsdirektiv (Dir. 1979:68). Tilläggsdirektiven behandlar två huvudområden: de förtroendevaldas arbetsvillkor samt de frågor beträffande lokala organ som redovisats i föregående avsnitt. Detta betänkande behandlar det förstnämnda området.

Direktiven återges i bilaga 1.

Departementschefen erinrar inledningsvis om de förslag och rekommendationer som lämnats av utredningen om den kommunala demokratin (kommunaldemokratiutredningen, KDU) i huvudbetänkandet (SOU 1975:41). Vidare erinras om den lagfästa rätten till ledighet från anställning vid fullgörandet av kommunala förtroendeuppdrag enligt 1977 års kommunallag. Enligt de tidigare kommunallagarna hade kommuner och landstingskommuner rätt att betala arvode, reseersättning, traktamente m.m. De har numera möjlighet att ersätta även kostnader i samband med fullgörande av förtroendeuppdrag, t. ex. kostnader för barntillsyn under sammanträden. Förtroendevalda kan även erhålla ersättning för deltagande i utbildning i kommunala frågor i partiernas regi.

I ett allmänt resonemang utvecklar departementschefen sin syn på det representativa systemet och de förtroendevaldas villkor:

> Det är, som jag ser det, av grundläggande betydelse för vår demokrati att det representativa systemet kan fungera tillfredsställande. Det politiska livet måste fungera som en naturlig del i den totala samhällsgemenskapen. Villkoren får inte vara sådana att de förtroendevalda avskärmas från samhällslivet i övrigt. Tvärtom är det nödvändigt att de har möjlighet att förena ett samhällsengagemang med bl. a. ett normalt samhällsliv, tid för familjeliv och kontakter med väljare.

I den del av tilläggsdirektiven som berör de förtroendevaldas villkor ges kommittén två huvuduppgifter:

- att följa och kartlägga verkningarna av de nya reglerna i kommunallagen och KDU:s rekommendationer om rätt till ledighet, ersättningsfrågor etc. samt att undersöka om ytterligare åtgärder behövs
- att föreslå åtgärder som kan underlätta för kommuninvånarna att ta på sig förtroendeuppdrag och som därmed kan förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering

Dessutom skall kommittén kartlägga omfattningen av systemet med s.k. politiska sekreterare och överväga om deras ställning bör regleras.

I detta betänkande behandlas företrädesvis frågor med direkt anknytning till de förtroendevaldas villkor. Frågan om de politiska sekreterarna behandlas i särskild ordning utanför detta betänkande.

I departementschefens genomgång av tänkbara åtgärder för att underlätta och förbättra rekryteringen tas problemet upp med *skevheten i rekryteringen till de politiska förtroendeuppdragen*. Departementschefen anför i denna del följande:

Undersökningar visar att vissa grupper är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Detta gäller kvinnor, ungdomar, föräldrar med små barn, invandrare, pensionärer och arbetare. Under senare tid har också framkommit att anställda inom den offentliga sektorn alltmer börjar dominera när det gäller de kommunala uppdragen. Den ojämna representationen förefaller att bli alltmer markerad. Denna utveckling har uppmärksammats i flera riksdagsmotioner (t. ex. i motionerna 1978/79:405, 675, 813, 1105, 1690). I konstitutionsutskottets betänkande (1978/79:36) anförs att det är av största vikt att ett utredningsarbete som rör de förtroendevaldas arbetssituation kommer till stånd. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört angående de förtroendevaldas arbetssituation (rskr 1978/79:361).

Vid utarbetande av rekommendationer och förslag skall kommittén enligt direktiven försöka tillgodose skillnader i behov som motiveras av att intensiteten i engagemanget växlar. Arten och mängden av uppdrag och uppgifter varierar mellan dem som sköter sina uppdrag i huvudsak på fritiden, på deltid samt på heltid.

Fortsättningsvis diskuteras i direktiven kommitténs uppgifter i följande punkter:

- De förtroendevaldas behov av utbildning
- Sammanträdesmaterialets omfattning och utformning
- Sammanträdestiderna
- Spridning av förtroendeuppdrag resp. tillskapande av fler förtroendeuppdrag
- De beslutande organens samt nämndernas arbetsformer
- De förtroendevaldas roll i det politiska arbetet
- Principer för ersättning och ersättningens storlek
- De förtroendevaldas sociala trygghet vid fullgörandet av uppdrag
- Reglerna för de heltidsengagerades pensioner

Beträffande *sammanträdesmaterialet* anförs att många förtroendevalda har svårigheter med att dels hinna sätta sig in i materialet, dels kunna bedöma frågorna tillfredsställande, på grund av bristande kunskaper. Kommittén skall undersöka möjligheterna att minska materialets omfattning och förenkla dess utformning. I sammanhanget skall även frågan om *utbildning*

för de förtroendevalda behandlas.

Frågan om *tiden för sammanträdena* har betydelse för representativiteten och de förtroendevaldas arbetssituation. Sammanträdenas förläggning i tiden har även direkt samband med ersättningsfrågorna. Departementschefen anför i denna del av direktiven:

Enligt undersökningarna upplever en majoritet av de förtroendevalda konflikter mellan samhällsuppdraget, hemmet, fritiden och förvärvsarbetet. Många anser också att de inte hinner delta i partiarbetet i tillräcklig utsträckning.

Frågan om kvälls- resp. dagsammanträden har diskuterats länge. Det finns för- och nackdelar med båda sammanträdestyperna. Andelen sammanträden på dagtid har ökat kraftigt. Det kan bero på att dagsammanträden för många är en förutsättning för att de skall kunna förena familjeliv med politiskt engagemang.

Vissa förtroendevalda kan å andra sidan ha svårt att ta ledigt från arbetet under dagtid. Numera håller nämnderna i lika stor utsträckning sina sammanträden på dagtid som på kvällstid.

Kommittén skall belysa problematiken kring frågan om *spridningen av förtroendeuppdragen* respektive *tillskapande av fler uppdrag* i avsikt att skapa underlag för diskussion i partierna. Enligt direktiven är uppdragsspridningen främst en fråga för de politiska partierna vid nomineringsarbetet. Tillskapande av fler uppdrag kan ske genom att t. ex. vissa uppgifter överflyttas från en existerande nämnd till en ny eller genom att inrätta lokala organ.

Beträffande *arbetsformerna i de beslutande organen och nämnderna* anför föredragande statsrådet, att kommittén skall undersöka om t. ex. beslutsfattandet kan göras snabbare, om ärenden av särskilt intresse kan behandlas först på sammanträdena och om man bör utveckla s. k. temasammanträden. Även möjligheterna att underlätta och förbättra servicen för partiernas gruppsammanträden skall undersökas.

De förtroendevaldas roll i det politiska arbetet har genomgått stora förändringar, konstaterar departementschefen och fortsätter:

De tidigare undersökningarna har främst kartlagt de förtroendevaldas praktiska arbetssituation. Kommittén bör nu sträva efter att undersöka och beskriva vilken roll de förtroendevalda själva vill spela i det kommunalpolitiska arbetet. Hur uppfattar de sina möjligheter att styra och följa den kommunala verksamheten? Vilket behov finns av en ökad studiebesöksverksamhet för att få förbättrad kontakt med personal i förvaltningarna och dem som utnyttjar kommunal service? I några kommuner pågår försöksverksamhet på dessa områden i form av särskilda kontaktmannasystem eller projekt för ökat medborgarinflytande. Dessa bör studeras av kommittén.

Principerna för *ersättning till de förtroendevalda och ersättningens storlek* behandlas förhållandevis utförligt i direktiven. Den ojämna rekryteringen hänger till en del samman med ersättningsfrågorna. Alla grupper i samhället bör kunna ta på sig förtroendeuppdrag i kommunerna på samma villkor. Föredraganden anför vidare:

Rätten till ledighet från det ordinarie arbetet vid fullgörandet av kommunala uppdrag är, som jag nämnt förut, garanterad i KL. Från flera håll har hävdats att rätten att vara ledig för att fullgöra kommunala uppdrag måste vara förenad med lämpligt utformade ersättningsprinciper om den skall få något reellt innehåll.

Nuvarande ersättningsregler innebär att arvode, pension och andra ekonomiska

förmåner inte får överstiga vad som bedöms som skäligt. Arvode skall utgå med lika belopp för samma uppdrag. En differentiering måste alltså grunda sig på omfattningen av uppdragen och det arbete som är förenat med dem. Ersättning kan inte utgå i förhållande till den inkomst från annan verksamhet som den förtroendevalde går miste om på grund av uppdraget.

I den nya kommunallagen behölls alltså principen att arvodet skall bestämmas med hänsyn till omfattningen av det arbete som är förenat med uppdraget. Motiveringen var att en enhetlig bedömning skulle bli svår om hänsyn skulle tas till förlorad arbetsförtjänst. I kommunallagspropositionen anförde emellertid föredraganden att han var beredd att ytterligare följa och eventuellt ånyo överväga ersättningsfrågan.

Det nuvarande ersättningssystemet tar inte hänsyn till att den förlorade arbetsinkomsten kan medföra så betydande ekonomiska uppoffringar för personer med t. ex. kvälls- och skiftarbeten att de i praktiken inte kan åta sig kommunala uppdrag. Kommittén bör undersöka hur ersättningsprinciperna tillämpas och lämna förslag om förbättringar. Det bör övervägas om ersättning skall kunna utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sistnämnda hänseende bör ersättning utgå endast intill ett visst högsta belopp. Denna ersättningsprincip förordades av bl. a. Landsorganisationen i Sverige (LO) i remissyttrandet över betänkandet Kommunal demokrati. LO påpekade också i yttrandet att förtroendevalda som är anställda av en privat arbetsgivare kan få sin pensionsrätt urholkad vid frånvaro från arbetet t. ex. för att fullgöra kommunala uppdrag. Någon form av ersättning för hemarbetande m. fl. bör också övervägas, speciellt för de fall när dessa orsakas extra kostnader för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Kommittén skall slutligen även behandla frågorna om *de förtroendevaldas sociala trygghet* vid fullgörande av uppdrag samt reglerna för *de heltidsengagerades pensioner* med avseende på deras effekter.

1.1.3 *Riksdagsmotioner*

En rad motioner i riksdagen har under de senaste åren väckts i kommunaldemokratiska frågor. Dessa har i en del fall direkt eller indirekt anknytning till de förtroendevaldas förhållanden.

Vid 1977/78 års riksdag väcktes fyra motioner av detta slag.

I motionen 1977/78:503 av Olle Wästberg m. fl. (fp) föreslogs en utredning med uppgift att studera hur de politiska livet bättre skall kunna anpassas till barn och familjeliv, bl. a. genom att alla människor ges rätt till ledighet för politiska förtroendeuppdrag, att ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall utgå för politiska förtroendeuppdrag samt att kommunerna medverkar till att lösa småbarnsföräldrarnas barnvaktsproblem i samband med kommunala uppdrag.

I motionen 1977/78:905 av Bonnie Bernström (fp) föreslogs att riksdagen hos regeringen begär en kartläggning av mångsyssleriets omfattning och verkningar samt att riksdagen uttalar sig för en offentlig redovisning av de uppdrag som innehas av förtroendevalda i kommunfullmäktige, landsting och riksdag.

I motionen 1977/78:906 av Per Gahrton m. fl. (fp) föreslogs tillsättande av en offentlig utredning med syfte att överväga de heltidsengagerade förtroendemännens och de politiska tjänstemännens anställningsförhållanden.

I motionen 1977/78:1328 av Per Gahrton m. fl. (fp) hemställdes att riksdagen beslutar ge regeringen till känna vad som anförts om behovet av åtgärder mot övre åldersgränser för samhällsuppdrag m.m.

Utskottet (KU 1978/79:2) framhöll sammanfattningsvis i sitt yttrande att de förtroendevaldas ställning inom politiken fortlöpande måste ägnas uppmärksamhet och anpassas till de krav som samhällsutvecklingen ställer. De genomförda eller pågående utredningarna vore enligt utskottet ägnade att belysa frågeställningarna från olika håll varför några initiativ från riksdagens sida syftande till ytterligare utredningar inte förelåg. Utskottet yrkade avslag på motionerna vilket riksdagen följde.

I anslutning till riksdagsbehandlingen av prop. 1978/79:181 om lokala organ behandlades även två motioner angående de förtroendevaldas arbetsvillkor.

I motionen 1978/79:675 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) föreslogs att riksdagen hos regeringen anhåller om tilläggsdirektiv till kommunaldemokratiska kommittén angående de kommunala förtroendemännens arbetsförhållanden i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motionen anfördes att det är av stor betydelse för en fungerande kommunal demokrati att många människor är villiga att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Genom kommunsammanläggningarna har varje uppdrag blivit tyngre och mer arbetsamt att inneha. Det finns tecken på att allt fler avstår från kommunala förtroendeuppdrag därför att det innebär konflikter med familje- och arbetsliv. En följd av detta kan bli att det kommunala förtroendemannaarbetet förlorar sin bredd och alltmer glider över till kretsen av heltidsengagerade förtroendemän. Det är enligt motionärerna angeläget att en belysning av dessa förhållanden kommer till stånd och att förslag till åtgärder framläggs.

I motionen 1978/79:813 av Hans Gustafsson (s) hemställdes att riksdagen ger regeringen i uppdrag att vidtaga åtgärder för att förbättra de kommunalt förtroendevaldas arbetssituation.

I motionen anfördes att de förtroendevaldas arbetsförutsättningar har försämrats och att representativiteten blivit allt snedare. Övergången till dagsammanträden har lett till att dessa nu är lika vanliga som kvällssammanträden. Detta leder bl. a. till orättvisor genom att stora grupper av löntagare, bl. a. stats- och kommunalanställda, i praktiken kan få både lön och sammanträdesarvoden, medan de privatanställda måste ta ledigt utan lön från sitt arbete. Det kan därför enligt motionären finnas skäl att överväga om ersättning skall utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Utskottet (KU 1978/79:36) delade motionärens uppfattning att frågorna borde bli föremål för förnyade överväganden. Utskottet hänvisade till vad departementschefen anfört i propositionen om att KDK skulle få i uppdrag att överväga frågan om hur de kommunalt förtroendevaldas arbetsvillkor skall kunna förbättras och yrkade bifall till motionerna. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr 1978/79:361).

Vid 1978/79 års riksdag aktualiserades de förtroendevaldas arbetsvillkor i ytterligare fyra motioner.

I motionen 1978/79:405 av Egon Jacobsson m. fl. (s) hemställdes att 2 kap. 29 § och 3 kap. 16 § kommunallagen ändras så att kommunernas kompetens i

arvodesfrågor vidgas.

I motionen anfördes att kommunernas möjligheter att fastställa arvode enligt lagens mening och anda fortfarande är starkt begränsade. Detta medför att grupper av medborgare förhindras att åtaga sig förtroendeuppdrag. De som redan nu är underrepresenterade, t. ex. skiftarbetare, drabbas sannolikt hårdast av detta. Det finns därför enligt motionärernas mening anledning att ändra 2 kap. 29 § och 3 kap. 16 § kommunallagen så att kommunernas möjligheter att besluta i arvodesfrågor vidgas.

I motionen 1978/79:1083 av Kerstin Andersson m. fl. (s) hemställdes att riksdagen som sin mening uttalar att begreppet "kommunalt förtroendeuppdrag" vid tillämpning av kommunallagen 2 kap. 5 § och 3 kap. 4 och 13 §§ innefattar förtroendevalda i kommunala aktiebolag och stiftelsers styrelse.

I motiveringen anfördes att föredragande departementschefen i propositionen 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. tolkat begreppet kommunalt förtroendeuppdrag så att rätten till ledighet från anställning för fullgörande av sådant uppdrag inte skall gälla ledamöter i aktiebolag eller stiftelser, som ägs av en eller flera kommuner och landstingskommuner.

Motionärerna ansåg också att rätten till ledighet skall omfatta alla uppgifter som är förenade med kommunala förtroendeuppdrag, även nödvändigt förberedelsearbete såsom inläsning och sammanträden med partigrupper.

I motionen 1978/79:1105 av Olle Wästberg i Stockholm (fp) och Bonnie Bernström (fp) hemställdes att riksdagen hos regeringen begär en utredning om hur de politiska arbetsformerna bättre skall kunna anpassas till barn och familjeliv.

I motiveringen anfördes att de förtroendevaldas svåra arbetssituation innebär att rekryteringen till de politiska uppdragen blir sned. Motionärerna pekade på olika åtgärder som bör övervägas för att bryta denna negativa utveckling. Bl. a. bör en kartläggning av det politiska mångsysslerlet komma till stånd. Sammanträden bör förläggas till dagtid i ökad utsträckning. Reglerna för ersättning för politiska uppdrag bör ses över så att ersättning kan utgå för förlorad arbetsförtjänst. Slutligen anfördes att kommunerna bör medverka till att lösa småbarnsföräldrarnas barnvaktsproblem i samband med kommunala uppdrag.

I motionen 1978/79:1690 av Esse Petersson (fp) och Margareta Andrén (fp) hemställdes att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna behovet av en övergripande åtgärdsinriktad analys för skapande av en mänskligare politik i enlighet med motionen.

I motiveringen anfördes att ett samhällsengagemang måste kunna utformas så att det är möjligt att förena det med ett i övrigt normalt samhällsliv. I motionen togs upp ett antal olika åtgärder med syfte att underlätta detta. Bl. a. pekades på möjligheten att förlägga sammanträden av betald karaktär på dagtid, behovet av en översyn av arvodes- och pensionsbestämmelser samt en kartläggning av det politiska mångsysslerlet. Vidare anförde motionärerna att den stora gruppen pensionärer inte får ställas vid sidan av det politiska arbetet enbart p.g.a. ett generellt åldersstreck.

Utskottet (KU 1979/80:9) delade den uppfattning som kommit till uttryck i motionerna att de allt större svårigheterna att förena politiska förtroendeuppdrag med yrkesarbete, familjeliv och aktivitet i folkrörelser och andra samhällsorganisationer måste ägnas den största uppmärksamhet. Samhällsutvecklingen leder till att kraven på de förtroendevalda växer. De skall som beslutsfattare gripa över större och alltmer komplicerade frågor. De behöver tid och andra resurser för studier, inläsning och andra förberedelser. Samtidigt är det väsentligt att de politiskt aktiva medborgarna inte på grund av sina förtroendeuppdrag avskärmas från samhällslivet i övrigt. Deras roll som representanter för övriga medborgare gör det tvärtom nödvändigt att de så långt möjligt kan förena sitt samhällsengagemang med yrkesliv, tid för familjeliv och kontakter med väljare.

Det måste enligt utskottet vara en strävan att ge alla grupper i samhället möjligheter att på så lika villkor som möjligt fullgöra kommunala förtroendeuppdrag. När det gäller personer med kvälls- och skiftarbete leder de nuvarande arvodesbestämmelserna till svårigheter. Den ekonomiska förlusten för dessa av att åta sig ett uppdrag kan bli så stor att de av ekonomiska skäl är tvingade att avstå. Förhållandena på arbetsplatsen kan också skapa större svårigheter för vissa grupper än för andra. Undersökningar visar också att vissa kategorier är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Detta gäller kvinnor, ungdomar, föräldrar med små barn, invandrare, pensionärer och anställda med oregelbundna arbetstider. För att bredda rekryteringen och underlätta för grupper som nu är underrepresenterade i det kommunalpolitiska arbetet att delta kan både förändringar av arbetsformer och ersättningsregler vara av stor betydelse. Det utredningsuppdrag som kommunaldemokratiska kommittén erhållit måste därför tillmätas stor vikt och bedrivas med största skyndsamhet.

Utskottet anförde vidare att de frågor som tagits upp i motionerna är av stor betydelse för folkstyrelsen på kommunal nivå. Genom tilläggsdirektiven till kommunaldemokratiska kommittén hade en sådan allmän översyn som begärts i motionerna 1105 och 1690 redan kommit till stånd. Även de frågor som aktualiseras i motionerna 405 och 1083 omfattas av direktiven till utredningen. Motionernas syften var enligt utskottet därmed tillgodosedda.

Utskottet hemställde att riksdagen skulle förklara motionerna besvarade med det anförda. Riksdagen biföll utskottets förslag.

I motionen 1979/80:409 av Lennart Blad m. fl. (s) om ändrade regler för rätt till ledighet för kommunala uppdrag m.m. yrkades att riksdagen begär en översyn av gällande bestämmelser om rätt till ledighet för kommunala uppdrag och rätt till stödundervisning. Enligt motionärerna bör studier jämställas med arbete i fråga om rätt till ledighet för kommunala uppdrag. Vid sådan ledighet från studier bör vidare enligt motionärerna samma rätt till stödundervisning föreligga som vid frånvaro på grund av sjukdom.

Riksdagen avslog motionen på utskottets förslag (KU 1980/81:2).

1.1.4 *Andra initiativ*

Sveriges kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) och SACO/SR har i skrivelser till regeringen/kommundepartementet 1980-06-19 respektive 1980-11-13 hemställt att frågan om ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän blir föremål för utredning. Regeringen har överlämnat skrivelserna till KDK för åtgärd. KDK behandlar frågan i särskild ordning tillsammans med frågan om de politiska sekreterarna.

1.2 Betänkandets faktaunderlag

Omfattande studier och faktainsamlande om förhållandena i kommuner och landstingskommuner har skett 1979 och 1980. Forskningsprogrammet Den kommunala självstyrelsen. En utvärdering av kommunindelningsreformen som avslutats 1981 ger belysning av väsentliga delar av de förtroendevaldas arbetsvillkor och -situation. De undersökningar som i främsta rummet legat till grund för kommitténs bedömningar är följande:

- Jörgen Westerståhl, Folke Johansson: Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativt folkstyre (Ds Kn 1981:12).
- Lennart Brantgärde, Iris Alfredsson, Mats Sjölin: Kommunalpolitik, massmedier och medborgare. Studier av kunskaper, mediautbud och förutsättningar för lokal opinionsbildning (Ds Kn 1981:13).
- Janerik Gidlund, Gullan Gidlund: Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner (Ds Kn 1981:15)
- Gunnar Wallin, Henry Bäck, Merrick Tabor: Kommunalpolitikerna. Rekrytering – arbetsförhållanden – funktioner (Ds Kn 1981:17 och 18).
- Lars Strömberg, Per Owe Norell: Kommunalförvaltningen (avses utges i Ds Kn-serien).

I bilaga 2 är forskningsprogrammet Den kommunala självstyrelsen. En utvärdering av kommunindelningsreformen (Ds Kn 1979:12) avtryckt. I bilaga 3 återges en fullständig förteckning av rapporterna från forskningsgruppen.

Kommittén har i egen regi och i nära samarbete med landstingsförbundet och statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet genomfört en enkätundersökning med de förtroendevalda i landstingskommunerna.[1] Denna undersökning har i stort sett varit upplagd på samma sätt som de undersökningar, vilka redovisas i den nyss nämnda rapporten (Ds Kn 1981:17 och 18) av Gunnar Wallin m. fl. Direkta jämförelser mellan kommuner och landstingskommuner är därför möjliga.

Dessutom har uppgifter utnyttjats som de båda kommunförbunden inhämtat avseende förtroendeuppdragens antal och fördelning, arvoden, pensionsförmåner, partistöd m.m.[2]

Vidare har kommittén i samverkan med kommunförbunden inhämtat uppgifter med hjälp av enkäter till kommun- och landstingskanslierna angående bl. a. sammanträdesdata, politiska sekreterare samt alltmänt

[1] Landstingspolitikerna 1980 – resultatsammanställning av en enkätundersökning. KDK 1981.

[2] Kommunalt förtroendevalda 1980 – parti och kön. Kommunförbundet 1981.
Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980. Kommunförbundet 1981.
Förtroendevalda i landsting och landstingskommunala nämnder – arvoden, parti och könsfördelning. Landstingsförbundet 1981.

partistödjande åtgärder. Resultaten av dessa enkäter har inte publicerats i tryckt form. Då dessa källor utnyttjas i den fortsatta framställningen anges KDK som källa.

1.3 Betänkandets disposition

Inledningsvis tecknas i *kapitel 2* 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 sammanträdestider, sammanträdesfrekvensen, sammanträdesformerna 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 arvoden etc. med de förmåner som utgår vid andra typer av uppdrag, t. ex. som riksdagsledamot, fackliga uppdrag och uppdrag i statliga organ och intresseorganisationer. 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 avspegling av väljarkåren
- förtroendeuppdragens antal och spridning
- graden av specialisering bland de förtroendevalda
- de förtroendevaldas arbetssituation
- de politiska partiernas resurser
- de förtroendevaldas ekonomiska villkor

Förslag till förbättringar lämnas problemområdesvis.

Avslutningsvis diskuteras de framlagda förslagen från kostnadssynpunkt.

2 Den kommunala demokratin – bakgrund, utveckling, nuläge

2.1 Allmän bakgrund: samhällsutvecklingen och kommunindelningsreformerna

Under de drygt hundra åren som gått sedan kommunförordningarnas tillkomst 1862 har det svenska samhället omdanats i en omfattning utan motsvarighet i historien.

Utvecklingen har bl. a. kännetecknats av en omfattande omflyttning av befolkningen från landsbygden till tätorter och storstadsområden. Nära sammanhängande med urbaniseringen är den genomgripande omstruktureringen av förvärvslivet. Landets inträde i industrialismen i slutet av 1800-talet markerade startpunkten härvidlag. Under periodens första del minskade jordbruksbefolkningen kraftigt samtidigt som industriarbetarklassen ökade. Mot slutet av perioden har andelen av befolkningen sysselsatt i industrin stagnerat och under senare år har den börjat minska. I stället har en ökning skett av andelen sysselsatta med tjänsteproduktion i privat och, framför allt, offentlig regi. Samhället har, särskilt under de tre senaste årtiondena, satsat allt större resurser på utbildning av befolkningen, beträffande såväl grund- och gymnasieutbildningen som den högre utbildningen. De ökade uppgifterna för kommunerna återspeglar uppbyggnaden av det svenska välfärdssamhället.

Denna utveckling ledde tillsammans med demokratiseringen av det politiska livet till allt större krav på samhällets förvaltningsorganisation. För kommunerna ställde denna utveckling ökade krav på ekonomiska resurser och tillgång till kompetenta förtroendevalda och tjänstemän. Det är mot denna bakgrund som 1952 års s. k. storkommunreform skall ses. Genom reformen minskade antalet kommuner från ca 2 500 till drygt 1 000. I de dåvarande landskommunerna steg medelfolkmängden från omkring 1 500 till drygt 4 000 invånare. Skatteunderlaget ökade från i genomsnitt 25 000 till 67 000 skattekronor.

Syftet med reformen var att skapa kommuner som hade bättre förutsättningar ekonomiskt och personellt att möta de allt större kraven på kommunala insatser. Men utvecklingen under 1950-talet pekade på att också de nybildade kommunerna i många fall var för små för att kunna tjänstgöra som tillräckligt underlag för produktionen av den kommunala servicen. Även urbaniseringen fortsatte. De små kommunernas befolkning minskade därigenom. I början av 1960-talet var 43 % av samtliga kommuner under den

angivna nivån på normalstorlek på 3 000 invånare som storkommunreformens skapare hade tänkt sig. Något mer än var tionde kommun nådde inte upp till minimigränsen 2 000 invånare.

Regeringen tillsatte 1959 särskilda sakkunniga för att överväga en ny översyn av den kommunala indelningen. 1960 fick indelningssakkunniga parlamentarisk förankring, och 1961 avgav utredningen sitt betänkande Principer för en ny kommunindelning (SOU 1961:9). Utredningen kom i sin analys fram till att någon normalstorlek för kommunerna inte kunde fastställas men att en betydande förändring av indelningen var nödvändig. Utredningen hade också utarbetat en modell över hur landet skulle kunna indelas i ett mer begränsat antal kommuner med hjälp av den kulturgeografiska s. k. *centralortsteorin*. Enligt utredningen skulle kommunerna organiseras som näringsgeografiskt naturliga områden. En minsta folkmängd 1975 på 8 000 invånare var målet. Utredningen föreslog att den nya indelningen borde grundas på frivillig medverkan från kommunernas sida. En indelning i *kommunblock* borde dock genomföras som därefter kunde ligga till grund för fortsatt samverkan mellan kommunerna syftande till en sammanslagning.

De riktlinjer för en översyn av kommunindelningen som uppdragits av indelningssakkunniga lades till grund för en proposition (prop. 1961:180). I propositionen framhöll departementschefen sammanfattningsvis att en översyn av kommunindelningen vore nödvändig för att skapa kommunala enheter med befolkningsmässigt och ekonomiskt mer tillfredsställande underlag så att medborgarna så långt möjligt skulle få lika förutsättningar att utnyttja den samhälleliga servicen. De större kommuner som skulle tillskapas i detta syfte behövde enligt departementschefen inte leda till en försvagning av den kommunala demokratin.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande (KU 1962:1) förslaget i propositionen. Mot utskottets betänkande anmäldes tre reservationer (fp), (h) och (cp). I reservationerna anfördes betänkligheter mot indelningsreformens demokratiska konsekvenser. Förslaget enligt propositionen godtogs av riksdagen.

Därefter vidtog det praktiska arbetet med att göra en indelning av landet i kommunblock. Länsstyrelserna hade ansvaret för detta arbete. De utarbetade i samarbete med kommunerna förslag som sedan efter i vissa fall betydande förändringar successivt fastställdes av regeringen under åren 1963–64. Antalet kommunblock fastställdes därvid till 282 av vilka 37 utgjordes av endast en kommun. I nära hälften av blocken skulle det finnas mellan 7 000 och 15 000 invånare. 27 block fick en folkmängd som var mindre än 8 000 invånare.

Regeringen lade i proposition år 1969 (prop. 1969:103) fram förslag till en särskild lag enligt vilken kommunindelningsreformen i huvudsak skulle slutföras vid årsskiftet 1973/74. Propositionen byggde på en departementspromemoria som utarbetats inom kommunikationsdepartementet. I propositionen anfördes att intresset för att fullfölja reformen hade ökat bland kommunerna men att det fortfarande fanns åtskilliga kommuner som var avvaktande eller direkt negativa. I propositionen anfördes också att reformen genom sin konstruktion hade fått en icke avsedd effekt innebärande ökad ojämlikhet i fråga om kommunernas förutsättningar att ge sina invånare en god kommunal service. Dessa förändringar hade enligt

propositionen i själva verket gjort kommunblocksreformen till en än mer angelägen uppgift än den var 1962.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte propositionens förslag (KU 1969:24). I en reservation (fp, m, c) föreslogs att riksdagen skulle avstyrka förslaget till en tvångsmässig sammanläggning. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag. Indelningsreformen slutfördes därför i två omgångar och i samband med årsskiftet 1973/74 var reformen avslutad.

I den offentliga debatten framstod behovet av större kommunala enheter som underlag för serviceproduktion och samhällsplanering som det viktigaste argumentet till förmån för kommunblocksreformen. Det var vad man brukar kalla förvaltningsvärdena som stod i centrum för dem som var anhängare av reformen. Ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för viktiga uppgifter ansågs enligt denna uppfattning kräva kommuner med större ekonomiska och kompetensmässiga resurser. De mindre kommunernas bristande resurser bedömdes som ett problem även av dem som var negativa till reformen. Dessa hade emellertid en mer positiv uppfattning angående möjligheterna att vidta andra åtgärder än en så genomgripande indelningsreform som indelningssakkunniga föreslagit. Vid 1969 års riksdagsbehandling skymtade en s. k. länsdemokratisk reform som ett alternativ till den primärkommunala indelningsreformen. Länsdemokratilinjen innebar att uppgifter i större utsträckning skulle kunna skötas av landstingen.

Det var framför allt beträffande konsekvenserna för den kommunala demokratin som meningarna var delade. De som var kritiska till reformen pekade på att antalet förtroendeuppdrag skulle minska, vilket skulle medföra ett mindre omfattande medborgerligt deltagande i förvaltningen. De som var för reformen ifrågasatte om minskningen av förtroendeuppdragen skulle bli så stor som man befarade.

Vid flera tillfällen under 1970-talet har frågan om en utvärdering av kommunindelningsreformen från demokratiska och förvaltningsmässiga synpunkter aktualiserats. Ett representativt bidrag i denna debatt är motionen 1975:997 av herr Jonnergård m. fl. (c). Enligt motionärerna vore en helhetsbedömning av kommunindelningsreformens konsekvenser nödvändig. Denna uppgift borde anförtros åt en parlamentariskt sammansatt kommitté. Konstitutionsutskottet behandlade motionen först efter valet 1976, som medförde bildandet av den första trepartiregeringen. I sitt betänkande (KU 1976/77:6) hänvisade utskottet till uttalanden i regeringsförklaringen och anförde att en sådan utvärdering som begärdes i motionen skulle komma till stånd utan särskilt uttalande från riksdagen och förklarade motionen besvarad med vad utskottet anfört. I ett särskilt yttrande redovisade utskottets socialdemokratiska ledamöter sin syn på frågan. Enligt deras mening saknades vid den aktuella tidpunkten tillräckligt erfarenhetsunderlag för en utvärdering av den gemensamma valdagens och kommunindelningsreformens konsekvenser för den kommunala demokratin.

2.2 Kommunaldemokratiutredningen och den nya kommunallagen

2.2.1 *Kommunaldemokratiutredningens tillkomst och uppgifter*

I samband med beslutet om den partiella författningsreformen 1968 begärde riksdagen att åtgärder skulle vidtas för en samlad översyn av den kommunala demokratin. I propositionen (prop. 1969:103) om kommunindelningsreformen anmälde departementschefen att han avsåg kalla företrädare för de politiska partierna och kommunförbunden till överläggningar angående åtgärder med syfte att stärka den kommunala demokratin. Även företrädare för kommunalforskningsgruppen skulle delta i överläggningarna. Dessa överläggningar bildade underlag för de kommande utredningsdirektiven.

Den 20 mars 1970 tillkallade chefen för dåvarande civildepartementet sakkunniga för att göra en översyn av den kommunala demokratin. De sakkunniga antog namnet utredningen om den kommunala demokratin (kommunaldemokratiutredningen, KDU).

I utredningens direktiv framhölls att den djupgående omvandling som kommunerna genomgått motiverade en översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten och att även införandet av en gemensam valdag för de kommunala valen och riksdagsvalen gav anledning till överväganden i detta sammanhang.

Som utgångspunkter för utredningens arbete angavs i direktiven att partierna har en central roll när det gäller att utvidga medborgarinflytandet över de kommunala frågorna och att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt skall ges frihet att bestämma formerna för sin verksamhet. Mot denna bakgrund hade utredningen att överväga åtgärder i syfte att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring, som inrättandet av s. k. kommundelsorgan eller kommundelsråd samt utvidgning av rätten till delegation av den kommunala förvaltningen.

Utredningen hade enligt direktiven vidare att överväga åtgärder för att förbättra informationen till de förtroendevalda och medborgarna om den kommunala verksamheten under olika skeden av beslutsprocessen samt frågor rörande insyn och inflytande i kommunala bolag, minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser, kommunal- och landstingsrådens kommunalrättsliga ställning, systemet med suppleanter för kommunfullmäktige och mandattidens början för fullmäktige och landsting.

Genom tilläggsdirektiv våren 1972 fick utredningen i uppdrag att utreda vissa frågor om personalinflytande i den kommunala verksamheten.

Den 20 mars 1970 bemyndigade regeringen chefen för dåvarande civildepartementet att även tillkalla en sakkunnig för att göra en lagteknisk översyn av 1953 års kommunallag, kommunallagen för Stockholm, landstingslagen och lagen om kommunalförbund i syfte att åstadkomma en enklare och enhetligare lagstiftning. Utredningen, som antog namnet Kommunallagsutredningen, överlämnade i februari 1975 betänkandet (SOU 1974:99) Enhetlig kommunallag. I betänkandet föreslogs en enhetlig kommunallag avsedd att ersätta de fyra nyssnämnda lagarna och lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun.

Kommunaldemokratiutredningen överlämnade i juni 1975 sitt huvudbe-

tänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati. Utredningen redovisade dessutom följande undersökningsrapporter och delbetänkanden:

- Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre (SOU 1972:32)
- Rapport angående kommunal information m. m. (SOU 1972:52)
- Information och medverkan i kommunal planering (SOU 1974:50)
- Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting (SOU 1975:18)
- Kommunal organisation och information (SOU 1975:46)

De författningsförslag som redovisades i betänkandet Kommunal demokrati hade utarbetats av kommunallagsutredningen och utformats som ändringar i förslaget till enhetlig kommunallag.

2.2.2 *Kommunaldemokratiutredningens förslag och rekommendationer*

Bland kommunaldemokratiutredningens arbetsområden är det särskilt följande i huvudbetänkandet som har relevans för föreliggande betänkande om de förtroendevalda:

- Kommunalt förtroendevalda och partier (kapitel 2)
- De beslutande organen (kapitel 3)
- De kommunala nämnderna (kapitel 4)
- Den kommunala styrelseordningen, särskilt avsnittet om heltidsengagerade förtroendevalda (kapitel 5)
- Kommunal information (kapitel 6)

Demokratiutredningen arbetade med en blandning av förslag och rekommendationer i sitt huvudbetänkande. Författningsförslagen hade, som nämnts tidigare, utarbetats av kommunallagsutredningen. KDU framhöll att de principiella övervägandena och rekommendationerna främst skulle ses som en allmän vägledning för kommunerna.

Förslag och rekommendationer beträffande förtroendevalda och partier

I sina allmänna synpunkter framhöll KDU att de politiska partierna utgör basen för de förtroendevaldas arbete i kommuner och landsting. Partierna nominerar kandidater till de beslutande organen och nämnderna. I det representativa systemet företräder de förtroendevalda medborgarna på alla nivåer i kommuner och landsting. De förverkligar den kommunala självstyrelsen. Enligt utredningens mening är goda möjligheter för alla medborgare att åta sig förtroendeuppdrag ett villkor för en väl fungerande demokrati. En kärnfråga är därför vad som kan göras för att underlätta för olika medborgargrupper att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Demokratiutredningen tolkade det faktum att vissa medborgargrupper är underrepresenterade bl. a. som en följd av att det finns praktiska hinder för dessa grupper att åta sig förtroendeuppdrag. Från demokratisk utgångspunkt ansåg utrednigen att det är ett rättvisekrav att alla medborgare har samma möjligheter att åta sig och fullgöra kommunala uppdrag. Utredningen

inriktade sina åtgärder främst på sådana som kan förbättra möjligheterna att förena förtroendeuppdrag och ordinarie arbete, vidga rätten till ersättning för kostnader och skapa bättre förutsättningar att kombinera förtroendeuppdrag med familjeliv och fritidsintressen.

Fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag förutsätter enligt utredningen ofta möjligheter att frigöra sig från det ordinarie arbetet under viss tid. För många är detta ett hinder för att åta sig kommunala uppdrag. I kommunallagarna stadgas att den som är valbar till kommunalt förtroendeuppdrag också i princip är skyldig att åta sig ett sådant uppdrag. I konsekvens därmed ansåg utredningen det motiverat med en lagreglering som skulle trygga att förtroendevald och ersättare inte kan hindras att utöva sitt uppdrag. Därför föreslog utredningen att en föreskrift om *rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala uppdrag* skulle införas i kommunallagen. Denna rätt föreslogs även omfatta kommunala heltidsuppdrag. Enligt utredningens mening vore det väsentligt att förberedelser i form av gruppmöten skulle ingå som en del av ledigheten. Begreppet kommunalt förtroendeuppdrag borde enligt utredningens mening ges en vidsträckt tolkning. Bl. a. borde både suppleanter och ledamöter i kommunala utredningar ingå. Övriga frågor i samband med fullgörande av kommunala uppdrag t. ex. arbetsförhållanden, anställningsvillkor, ersättningsfrågor o. dyl. borde enligt utredningens mening regleras i annan ordning än genom lagstiftning.

Alla medborgare borde enligt utredningens mening ha möjlighet att åta sig kommunala uppdrag. Mot bakgrund härav rekommenderade utredningen att *ersättning till de förtroendevalda* skulle ges i sådan omfattning att inte ekonomiska skäl skulle utgöra hinder för uppdraget. Utredningens ställningstagande innebar inte att den förordade någon differentierad ersättning som är beroende av de förtroendevaldas egna inkomster. Utredningen föreslog vidare att reglerna om *ersättning för utgifter* som är förenade med kommunalt förtroendeuppdrag skulle vidgas och att vissa kostnader som vid den aktuella tidpunkten inte var ersättningsgilla i framtiden skulle kunna ersättas. Kommuner och landstingskommuner skulle t. ex. kunna ersätta kostnader för barntillsyn.

Utredningen ansåg att höga krav ställs på partierna och de förtroendevalda när det gäller att kanalisera och förverkliga medborgarnas önskningar. Därför rekommenderade utredningen kommuner och landsting att ge *partistöd* i en sådan omfattning att partierna i ökad utsträckning skulle kunna svara för grundutbildningen av de blivande förtroendevalda. Partierna borde enligt utredningen i det sammanhanget satsa särskilda resurser på att utbilda blivande förtroendevalda från grupper av medborgare som är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Dessutom rekommenderade utredningen särskilda insatser för att få till stånd ökad information om kommunala frågor i skolorna. Utredningen ansåg det även angeläget att de *politiska ungdomsorganisationerna* gavs bättre arbetsförutsättningar bland skolelever. Kommuner och landsting rekommenderades vidare att förbättra sin *service till ledamöterna* i de beslutande organen.

Förslag och rekommendationer beträffande de beslutande organen

Utredningen framhöll i sina allmänna synpunkter att de beslutande organens ställning ändrats i takt med att kommunernas och landstingens verksamhet har ökat i omfattning. Kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets funktion har alltmer betonats. Därigenom har, ansåg utredningen, de beslutande organen fått svårare att hävda sin roll. Från demokratisk synpunkt är de förtroendevaldas arbete i de beslutande organen av central betydelse. Utredningen ansåg därför att *fullmäktiges och landstingets ställning bör stärkas.*

Kommunallagsutredningen föreslog i betänkandet Enhetlig kommunallag att en allmän regel om delegation skulle införas för de beslutande organen. Kommunaldemokratiutredningen betonade att delegationsrätten måste ha en klar avgränsning som skall gälla vid de rättsliga bedömningarna. Det finns annars risk för att kommunfullmäktiges och landstingets ställning urholkas. Att i lag exakt ange i vilka ärenden delegation får eller inte får förekomma är svårt. Den enda framkomliga vägen är att fastställa vilka allmänna principer som skall gälla för delegationsrättens omfattning. *Beslutanderätt bör kunna delegeras endast i rutinärenden,* ansåg utredningen. Men även när det gäller sådana ärenden förutsätts att fullmäktige och landsting bör vara restriktiva. Motivet härtill är att delegationsärendena sammantagna kan ha en stor betydelse. Utredningen betonade att de ärendegrupper som skall delegeras måste anges i särskilt beslut och avgränsas noga.

Utredningen anförde vidare att landstingskommunernas uppgifter hade ökat i omfattning och vidgats till nya verksamhetsområden. Däremot hade landstingen inte ändrat sina arbetsformer i någon större utsträckning. Antalet landstingsmöten hade t. ex. inte ändrats nämnvärt. Demokratiutredningen ansåg att det fanns starka motiv för en ändring av landstingets funktion i riktning mot den som gäller för kommunfullmäktige. Därför ansåg utredningen att *landstinget borde sammanträda med kortare mellanrum.* Landstingsmötet föreslogs som regel hållas varannan månad. För det löpande förvaltningsarbetet skulle tätare sammanträden och en ökning av antalet ärenden som landstinget skall avgöra sannolikt kunna leda till något ökad arbetsbörda. Detta kan enligt utredningen emellertid uppvägas av att arbetet skulle kunna fördelas jämnare över året. Framför allt syntes den då rådande ordningen i flera fall innebära en mycket stark arbetsbelastning i samband med oktobersammanträdet.

Utredningen konstaterade att förvaltningsutskottet har fått en stark ställning genom sitt s. k. ställföreträdarskap, vilket innebär att utskottet kan fatta beslut i stället för landstinget även i ärenden som är mer betydelsefulla. Utredningen ansåg att alla frågor som har generell betydelse för medborgarna skall redovisas och diskuteras i de beslutande organen. Från kommunaldemokratisk synpunkt är det viktigt att den politiska debatten stimuleras på detta sätt. Demokratiutredningen föreslog att *ställföreträdarskapet för förvaltningsutskottet slopas.* Samma delegationsregler som för kommunfullmäktige föreslogs gälla också för landstingen. Utredningen föreslog även att *den dubbla beredningen skulle göras fakultativ,* varigenom möjlighet skulle ges att införa samma beredningsförfarande som tillämpas i

kommunerna. Med dubbel beredning avsågs att ärendena skulle beredas dels av den nämnd till vilka de sakligt hörde, dels av vederbörande utskott i landstinget.

Med hänvisning till att motionsrätten har stor betydelse för de enskilda ledamöterna och för partigruppernas möjligheter att påverka den kommunala verksamheten samt att motionsinstitutet vid det aktuella tillfället inte var reglerat i någon av kommunallagarna, föreslog utredningen att *motioner skall avgöras av fullmäktige respektive landstinget inom ett år.*

Demokratiutredningen ansåg att en interpellation bör vara tillgänglig för varje ledamot innan beslut om medgivande att framställa interpellationen fattas. Utredningen rekommenderade att *interpellation bör besvaras så snart som möjligt eller senast vid sammanträdet efter det att den ställts.*

Något behov av att lagreglera *institutet enkel fråga* fanns inte enligt utredningens mening. Institutet föreslogs bli reglerat i arbetsordningar.

Enligt utredningens mening fanns en rad viktiga motiv för att utse suppleanter för ledamöterna i de beslutande organen. Flera kommunmedlemmar skulle kunna knytas till den kommunala verksamheten och förtroendeuppdragen skulle kunna spridas till flera medborgargrupper. Kommunernas och landstingskommunernas olika delar kunde bli bättre representerade. Tillfällig frånvaro för ordinarie ledamöter skulle inte påverka beslutsfattandet. Suppleanter vore även till fördel vid jävssituationer. Suppleanter hade redan utsetts för fullmäktige i nästan alla kommuner. Utredningen föreslog därför att *systemet med suppleanter för fullmäktige skulle vara obligatoriskt.* Fullmäktige borde som dittills skett bestämma antalet suppleanter.

Förslag och rekommendationer beträffande nämnderna

Enligt utredningen var en rad frågor beträffande nämndernas organisation och de förtroendevaldas arbete i nämnderna väsentliga från demokratisynpunkt. Bl. a. tog utredningen upp det minskade antalet förtroendeuppdrag, delegationsförfarandet och vissa detaljer i beredningsprocessen, särskilt i budgetarbetet.

Genom att flera medborgare engagerar sig i nämndarbetet kan enligt utredningen flera önskemål tillgodoses. Flera kommunmedlemmar kan t. ex. delta i kommunalpolitiskt arbete, och representationen kan breddas till att omfatta flera medborgargrupper. Större möjligheter skapas för att få ökad representation från olika kommundelar. Demokratiutredningen ansåg att det är önskvärt att så många medborgare som möjligt engageras i samhällsarbetet. Utredningen rekommenderade att när sammanläggning av nämnder övervägs antalet förtroendeuppdrag inte skall minska. Kommuner och landsting bör på sikt överväga att *inrätta flera nämnder. Antalet ledamöter* bör höjas i de nämnder som har få ledamöter.

Enligt demokratiutredningens förslag skulle en *andre vice ordförande* kunna utses *för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.*

Utredningen föreslog vidare att *suppleanter* skall finnas *i alla kommunala och landstingskommunala nämnder.* Dessutom ansåg utredningen att det normalt bör finnas lika många suppleanter som ordinarie ledamöter i

nämnderna. Dock ansåg utredningen att frihet bör lämnas att efter lokala förhållanden besluta om antalet suppleanter.

Utredningen ansåg att de krav som ställs på vidgat inflytande för de förtroendevalda och för medborgarna måste beaktas, när delegationsförfarandets omfattning övervägs. Enligt utredningen borde *delegationsinstitutet användas restriktivt.*

Utredningen ansåg att det årliga budgetarbetet är en beredningsprocess som bör ägnas stor uppmärksamhet från kommunaldemokratisk synpunkt. Utredningen rekommenderade att partierna och deras lokalorganisationer skulle få en *särskild budgetinformation* innan arbetet i nämnderna börjar. Vidare borde de förtroendevalda i nämnderna få en samlad redovisning av nämndernas krav innan kommunstyrelsen respektive förvaltningsutskottet börjat sitt arbete med budgeten.

Förslag och rekommendationer beträffande den kommunala styrelseordningen

För att minoritetens arbetsmöjligheter skulle underlättas i ett system med majoritetsmarkeringar föreslog utredningen att förtroendevalda med särskilda uppgifter skall kunna arvoderas även om de inte har uppdrag som ordförande eller vice ordförande i en nämnd. Detta förslag innebar en rätt för kommuner och landstingskommuner att *arvodera särskild s. k. oppositionsföreträdare.*

Enligt utredningens mening är de heltidsengagerade förtroendemännen en av förutsättningarna för att de förtroendevaldas möjligheter till inflytande skall kunna behållas. Utredningen föreslog därför att *de heltidsengagerade förtroendemännen* skulle omnämnas i en inledande bestämmelse i den nya kommunallagen. Däremot ansåg utredningen inte att det fanns skäl att i lag reglera deras befogenheter och ställning i organisationen. En sådan reglering skulle innebära en onaturlig formalisering av förtroendeuppdraget. Den skulle inte stämma med den representativa demokratins princip att det är de förtroendevalda som ytterst bär det politiska ansvaret.

Förslag och rekommendationer beträffande kommunal informationsverksamhet

Enligt utredningens mening hade den kommunala informationsverksamheten beträffande kommuner och landsting som självstyrelseorgan klara begränsningar. Utredningen ansåg att de politiska partierna och övriga folkrörelser i första hand skall svara för den idéförankrade informationen.

Utredningen rekommenderade bl. a. att *kommunernas och landstingens informationsverksamhet* i ökad utsträckning skulle inriktas på att gå igenom det kommunala material som sänds ut till de förtroendevalda. Utredningen rekommenderade dessutom att den kommunala informationsverksamheten skulle inriktas på att ge service för att underlätta partiernas och övriga folkrörelsers verksamhet, t. ex. genom att tillställa dem basmaterial att användas i deras verksamhet.

2.2.3 *Propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. samt utskotts- och riksdagsbehandlingen*

I propositionen (prop. 1975/76:187) om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. föreslog regeringen en enhetlig kommunallag med nya bestämmelser syftande till att stärka medborgarnas inflytande. Till grund för förslagen låg det omfattande utredningsarbete som utförts av kommunaldemokratiutredningen och kommunallagsutredningen. Den nya lagen bygger på principen att kommuner och landstingskommuner lämnas största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Den nya kommunallagen avsågs gälla för samtliga kommuner och landstingskommuner. I högre grad än de tidigare lagarna har den karaktären av ramlag.

Propositionen följde i allt väsentligt de förslag som framförts av demokratiutredningen och kommunallagsutredningen. Här skall endast lämnas kommentarer till propositionens innehåll på ett fåtal punkter, bl. a. sådana där utredningens förslag ändrades.

Beträffande demokratiutredningens förslag om *rätt till ledighet för att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag* anförde departementschefen i propositionen bl. a. följande:

En av förutsättningarna för en väl fungerande representativ demokrati är att alla som uppfyller valbarhetskraven ges likvärdiga möjligheter att åta sig och fullgöra offentliga uppdrag. Man bör sträva efter att undanröja de hinder som finns. Ett steg i den riktningen är att förbättra möjligheterna till ledighet för fullgörande av offentliga uppdrag.

En praktiskt taget enig remissopinion instämmer i demokratiutredningens förslag om att en lagstadgad rätt till ledighet bör införas. De fåtaliga remissinstanser som uttalar sig mot lagstiftningen anser att frågan bör regleras avtalsvägen. Redan det förhållandet att det inte är bara en rättighet utan också en skyldighet att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag leder enligt min mening till att rätten bör garanteras i lag. Därigenom markeras betydelsen av de stora insatser i samhällets tjänst som de många medborgare utför som åtar sig kommunala förtroendeuppdrag.

Som tidigare redovisats hade kommunaldemokratiutredningen avvisat tanken att *arvodet* skall bestämmas med inkomstbortfallet som grund. I propositionen konstaterades att praktiskt taget samtliga remissinstanser tillstyrkt utredningens rekommendation. Några remissinstanser, bl .a. LO, hade dock anmält en annan mening än utredningen och förordat ett ersättningssystem som även tar hänsyn till den förlorade arbetsinkomsten. Föredragande statsrådet ansåg i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att principerna för hur ersättningen skall bestämmas inte borde ändras i detta sammanhang. Samtidigt underströks betydelsen av att ersättningen sätts på en sådan nivå att ingen skall vara förhindrad att åta sig kommunala förtroendeuppdrag av ekonomiska skäl. Dock ansåg departementschefen att de synpunkter som LO anfört vore värda att beakta. Han sade sig därför vara beredd att överväga denna fråga ytterligare.

Beträffande förslaget att *vidga möjligheterna att utge ersättning för kostnader* konstaterades i propositionen att en bred majoritet tillstyrkt förslaget. Departementschefen anförde att kommunerna och landstingen borde få ersätta de särskilda kostnader som föranleds av förtroendeuppdraget. Han ansåg det naturligt att kostnader för barnomsorg i enlighet med

demokratiutredningens förslag skulle kunna ersättas. Likaså borde enligt propositionen förtroendevald som har omvårdnad om en handikappad som behöver tillsyn kunna få ersättning för kostnader för ersättare som måste anskaffas i samband med kommunala sammanträden. Även kostnader som handikappade åsamkas på grund av förtroendeuppdragen borde enligt departementschefen kunna ersättas.

Bland förslag från demokratiutredningen som inte vann departementschefens gillande kan nämnas förslaget om att ta bort *förvaltningsutskottets s. k. ställföreträdarskap*. Trots instämmande i förslaget om att landstingen bör sammanträda minst fyra gånger per år ansåg sig departementschefen inte kunna biträda förslaget om borttagande av ställföreträdarskapet. Detta borde reserveras för fall när landstingets beslut inte kan avvaktas eller beträffande ärenden som inte har principiell betydelse eller annars är av större vikt.

Departementschefen instämde i utredningens uppfattning att *institutet enkel fråga* inte behöver regleras i lag närmare. Dock förordades en bestämmelse om att fullmäktige respektive landstinget kan föreskriva att ledamot får framställa fråga i ämne som hör till fullmäktiges respektive landstingets handläggning till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd eller beredning. Förslaget innebar att kommunfullmäktige och landstingen får avgöra om enkel fråga skall få förekomma och ge de föreskrifter om institutet som behövs.

I propositionen avvisades utredningsförslaget om att de heltidsengagerade skall omnämnas i kommunallagen.

Konstitutionsutskottet instämde i allt väsentligt i propositionens förslag. I sitt yttrande (KU 1976/77:25) avvisade KU emellertid på ett par punkter propositionens förslag. I ett fall gällde det frågan om *förvaltningsutskottets ställföreträdarskap* där utskottet förordade ett borttagande i enlighet med kommunaldemokratiutredningens förslag. I ett annat fall gällde det propositionens förslag om att slopa *den obligatoriska dubbla beredningen* i landstinget. I detta sammanhang hänvisade utskottet till att erfarenheterna av beredningsutskotten på sina håll är mycket goda. Därför borde det vara möjligt för de landsting som så önskar att behålla denna beredningsform.

Beträffande förslaget om att kommuner och landsting som så önskar skulle ges möjlighet att även utse andre vice ordförande i nämnderna framhöll utskottet att den möjligheten förelegat fr. o. m. den mandatperiod som började 1977. Utskottet hade nämligen under hösten 1976 tagit initiativ till motsvarande ändring i de då gällande kommunal- och landstingslagarna.

Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr 1976/77:148). Samtidigt antog riksdagen propositionen 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna samt motioner som väckts i anslutning till propositionerna.

2.3 Utvecklingen i kommunerna under 1970-talet

2.3.1 *Översiktliga data om utredningar, lagstiftning m. m.*

1970-talet har varit ett synnerligen händelserikt årtionde från kommunalpolitisk synpunkt. Följande kalendarium över viktigare tilldragelser på

utrednings- och lagstiftningsområdet kan tjänstgöra som en illustration till detta förhållande.

1970 – Regeringen tillsätter utredningen om den kommunala demokratin och kommunallagsutredningen

– Samtidigt val till riksdag, landsting och kommunfullmäktige äger rum för första gången i enlighet med den partiella författningsreformen; mandatperioderna kortas till tre år

– Lagen om kommunalt partistöd börjar tillämpas från den nya mandatperioden (1971–73)

1971 – Regeringen tillsätter den första kommunalekonomiska utredningen (KEU I)

1974 – Sista etappen av kommunindelningsreformen genomförd den 1 januari 1974

1975 – Kommunallagsutredningen avger sitt betänkande Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99)

– Kommunaldemokratiutredningen avger sitt huvudbetänkande Kommunal demokrati (SOU 1975:41)

1976 – Regeringsskifte: regeringen Fälldin I tillträder. Kommunaldemokratiska markeringar i regeringsdeklarationen

– Regeringen tillsätter den andra kommunalekonomiska utredningen (KEU II)

– Regeringen tillsätter statskontrollkommittén

1977 – Ny kommunallag från den 1 juli

– Regeringen tillsätter kommunaldemokratiska kommittén

– Kommunalekonomiska utredningen (KEU II) avger sitt slutbetänkande (SOU 1977:78)

1978 – Decentraliseringsutredningen avger principbetänkandet Lägg besluten närmare människorna! (SOU 1978:52)

– Första kommunala folkomröstningarna enligt den nya kommunallagen genomförs (i Vaxholm, Härjedalen)

1979 – Riksdagen antar regeringens proposition (prop 1978/79:53) om minskad statskontroll över kommunerna

– Riksdagen antar regeringens proposition (prop. 1978/79:61) om utvärdering av kommunindelningsreformen; genomförd 1981

– Riksdagen antar lagen (SFS 1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (lokalorganslagen); trädde i kraft 1980

- Riksdagen antar regeringens proposition (prop. 1978/79:11) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati, innebärande bl. a. minskad statlig kontroll över kommunerna
- Regeringsbeslut om delning av Åsele och Motala kommuner fr. o. m. 1 januari 1980

2.3.2 *Strukturella förändringar*

Indelningsreformernas strukturella konsekvenser

Storkommunreformen 1952 medförde att antalet komuner minskade från 2 498 till 1 037 och att antalet landskommuner minskade från 2 281 till 816. År 1960 var antalet primärkommuner av alla slag, d. v. s. landskommuner, köpingar och städer, 1 031.

Kommunindelningsreformen 1962 berörde alla typer av kommuner. Den utgick bl. a. från näringsgeografiska grunder. En ny kommuntyp skapades där tätorter och landsbygd sammanlades. Det innebar att någon normalstorlek inte fastställdes. En minimigräns vid en beräknad folkmängd 1975 på 8 000 uppställdes emellertid som riktmärke. I undantagsfall godtogs ett lägre befolkningstal.

1970 hade antalet kommuner sjunkit till 848, av vilka 624 var landskommuner, 92 köpingar och 132 städer. Indelningen i lands- och stadskommuner upphörde 1971 och ersattes med ett enhetligt kommunbegrepp. Inför mandatperioden 1971–73 reducerades antalet kommuner till 464. Det sista steget av indelningsreformen togs vid årsskiftet 1973/74, då antalet kommuner blev 278. Från årsskiftet 1979/80 är antalet kommuner 279, sedan Bara-Svedala sammanlagts och Motala och Åsele kommuner delats.

Den totala effekten av de båda kommunindelningsreformerna kan sammanfattas så att antalet kommuner reducerats till drygt 1/10 jämfört med antalet 1950, från cirka 2 500 till 279.

Kommunerna skiftar storleksmässigt i ganska betydande omfattning, både i fråga om yta och antalet invånare. Nära hälften av kommunerna (46 %) har mindre än 15 000 invånare. Ungefär en fjärdedel (27,5 %) har mellan 15 000 och 30 000 invånare. Inom den sista fjärdedelen kommuner med mer än 30 000 invånare finns 11 kommuner som har över 100 000.

I takt med det minskade antalet kommuner har även antalet förtroendevalda reducerats. Minskningen av antalet uppdrag sedan storkommunreformen ligger sannolikt i storleksordningen 125–150 000. I slutet av 1960-talet fanns det 13 kommunala uppdrag per 1 000 invånare. Den 1 juli 1980 fanns det 45 849 ordinarie och 37 246 suppleantuppdrag, d. v. s. 83 095 uppdrag totalt. Det innebär att det fanns 5,5 ordinarie uppdrag per 1 000 invånare, innebärande en reducering med mer än hälften sedan slutet av 1970-talet. Räknas även suppleantuppdragen in var antalet uppdrag per 1 000 invånare 10.

Organisatoriska förändringar

Den kommunala *nämndorganisationen* har förändrats över tiden på olika sätt. De första nämnderna bildades genom en form av specialisering. När verksamheten växte ut skilde man av verksamhetsgrenar från kommunstyrelsens verksamhet. Allt eftersom verksamheten växte fram bildades nya nämnder t. ex. sociala nämnder, byggnadsnämnd, skolstyrelse. Utvecklingen har gått delvis i olika riktningar mot både specialisering och koncentration.

Några utvecklingslinjer, som varit särskilt framträdande under 1970-talet, förtjänar att särskilt uppmärksammas.

- *Kommunstyrelsens roll* i den kommunala organisationen har förstärkts. En orsak till detta är de ökande kraven på samordning av den kommunala verksamheten. Inte sällan inrättas särskilda samarbetsorgan och utskott under kommunstyrelsen för sådana uppgifter.
- När det gäller övriga nämnder har bl. a. effektivitetsskäl motiverat *sammanslagningar av tidigare självständiga nämnder.* Detta gäller på såväl den sociala sektorn, det tekniska området som kultur- och fritidsverksamheten.
- Parallellt därmed har emellertid också *nya nämnder tillskapats.* Exempel på sådana nämnder är personalnämnd, inköpsnämnd, konsumentnämnd och invandrarnämnd.
- Behovet av samverkan och samordning mellan skilda verksamheter gör sig gällande inte endast på central nivå utan även ute i kommundelarna. Detta behov är särskilt framträdande mellan skolan, fritidssektorn och den sociala verksamheten. Konkret har det bl. a. tagit sig uttryck i ökade krav på *geografisk samordning* av de olika förvaltningarnas områdesindelning och ett *ökat samarbete mellan berörd personal.*

De förändringar som har skett i nämndernas arbetssätt hänger samman med att den kommunala verksamhetens utbyggnad har ställt ökade krav på de förtroendevalda. För att göra det möjligt för nämnderna att koncentrera sig på frågor av långsiktig och principiell karaktär har nämndernas arbetsuppgifter i viss utsträckning omfördelats till *utskott.* Det är vanligast i fråga om kommunstyrelsen, sociala centralnämnden, skolstyrelsen och fritidsnämnden.

Ett annat drag i organisationsutvecklingen är de strävanden som finns att i nämndarbetet försäkra sig om synpunkter och erfarenheter från föreningsliv och grupper av kommuninvånare. Permanenta *rådgivande organ* har med det syftet inrättats för exempelvis pensionärs-, invandrar- och handikappfrågor. Råden är främst avsedda att vara forum för samråd med organisationer inom respektive område. I många kommuner finns vidare föreningsråd för kontakt med föreningar i kommunen eller en kommundel. På samma sätt har det blivit vanligt att för enstaka frågor, viss kommunal service eller vissa återkommande typer av åtgärder skapa former för mer tillfälligt samråd. Referensgrupper och remissförfaranden är ett par sådana former för att ta tillvara synpunkter och erfarenheter från organisationer och grupper av medborgare som direkt berörs av den kommunala verksamheten inom en sektor eller i en kommundel.

På många samhällsområden finns utvecklingstendenser som pekar på behovet av ett mera balanserat förhållande mellan central, regional och lokal nivå. Detta gäller både beslutsfattande och genomförande. Ett gemensamt mål kan sägas vara att frågor av endast lokal räckvidd skall handläggas lokalt och att frågor av övergripande karaktär skall handläggas centralt. I en rad statliga utredningar har initiativ till förändringar och förslag om en ändrad uppgiftsfördelning förts fram. Det gäller såväl mellan central, regional och kommunal nivå som beträffande specialreglerade inomkommunala frågor. Som exempel på de senare kan nämnas utredningen om skolans inre arbete (SIA) och socialutredningen.

Sedan ett femtontal år har förekommit försök med olika former av *lokala organ*. Det har rört t. ex. sociala distriktsnämnder, kommundelsråd och institutionsstyrelser.

En kommun som har tillsatt social centralnämnd har enligt 1 § lagen om social centralnämnd möjlighet att inrätta två eller flera *sociala distriktsnämnder*. Lagen kom till i samband med kommunindelningsreformens genomförande. Det ankommer på distriktsnämnd att avgöra ärenden som avser vård eller behandling eller annan åtgärd rörande enskild person enligt vårdlagarna.

I den nya socialtjänstlagen fastslås att organisationen med en socialnämnd för hela det sociala området görs obligatorisk. Möjligheterna att inrätta två eller flera distriktsnämnder behålls. De skall liksom nu främst handlägga ärenden om vård eller andra åtgärder beträffande enskilda personer. Distriktsnämnderna föreslås kunna få vidgade uppgifter.

Kommunallagarna har sedan länge givit kommunerna möjlighet att inrätta vissa typer av lokala organ, t. ex. *rådgivande kommundelsorgan* och *institutionsstyrelser*.

De kommundelsråd som inrättats före 1980 har haft beredande och rådgivande uppgifter. Dessa har till uppgift bl. a. att följa utvecklingen inom kommundelen och att hos kommunstyrelsen eller andra organ göra de framställningar som de anser påkallade. En annan uppgift är att hålla kontakt med kommundelens befolkning för ömsesidigt informationsutbyte.

Institutionsstyrelser kan utses för ungdomsgård, ålderdomshem, fritidsanläggning m. m. Dessa organ har ställning som fakultativa nämnder.

Utom att svara för förvaltningen av en viss anläggning har institutionsstyrelserna till uppgift att hålla kontakt med kommunens invånare och att samråda med organisationer och andra intressenter som berörs av verksamheten vid anläggningen.

Riksdagen antog 1979 en ny lagstiftning som gör det möjligt att tilldela lokala organ förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Det är *lagen (1979:408, omtryck 1979:1167) om vissa lokala organ i kommunerna,* den s. k. lokalorganslagen, som efter förslag från KDK från 1980 öppnar dessa möjligheter. Kommunerna kan inrätta distriktsnämnder, kommundelsnämnder och institutionsstyrelser. Distriktsnämnd verkar inom *ett* förvaltningsområde, t. ex. fritids- eller kulturområdet. Kommundelsnämnderna är övergripande kommundelsorgan med uppgifter inom *flera* fackområden. Institutionsstyrelser kan tillsättas för en eller flera anläggningar inom *ett eller flera* fackområden. Lokalorganslagens tillkomst innebär ett uppbrytande av den dittillsvarande principen om kommunen som ett odelat förvaltningsområde.

Försök med lokala organ enligt lokalorganslagen pågår sedan slutet av 1980 i Örebro kommun, som inrättat kommundelsnämnder i tre försöksområden. I Umeå skall 1982–85 försök ske med kommundelsnämnder på området fritid-kultur. Från 1982 skall även Eskilstuna kommun bedriva försök med kommundelsnämnder på områdena skola, fritid, social. Norrköping avser starta försöksverksamhet 1983 med kommundelsnämnder samt distriktsnämnder på områdena skola, fritid, social. Göteborgs kommun har långt framskridna planer för inrättande av kommundels- och distriktsnämnder. I Stockholms kommun pågår försök med två sociala distriktsnämnder inrättade enligt lokalorganslagen. Frågan om inrättande av lokala organ har aktualiserats i ett 60-tal kommuner.

Tillväxt och specialisering av förvaltningen

I takt med den kommunala verksamhetens allmänna expansion har även förvaltningsapparaten vuxit kraftigt. I föregående avsnitt har visats på hur förtroendemannaorganisationen förändrats. På förvaltningssidan har konsekvensen bl. a. blivit att det uppstått stora och tunga organisationer på vissa förvaltningsområden, framför allt på skolans och det sociala området. Kommunstyrelsens förvaltningsorganisation har samtidigt förstärkts genom att nya arbetsorgan inrättats för planering och samordning. Även övriga förvaltningar har fått större och mer specialiserad personal.

Den kommunala verksamheten är i likhet med landstingens utpräglat personalintensiv. Omkring hälften av kommunernas driftskostnader är personalkostnader.

Under andra delen av 1970-talet har tillväxten på personalsidan varit cirka 5 % per år. 1980 fanns det 488 000 anställda i kommunerna, exklusive bl. a. lärarpersonal (137 000) och anställda i kommunala bolag och stiftelser (40 000). Cirka 40 % av de anställda (exkl. lärare) är tjänstemän. De från personalsynpunkt största verksamheterna är sociala området (cirka 50 %), utbildning exkl. lärare (15 %) och gemensam kommunadministration (knappt 10 %).

Perioden 1965–79 har antalet heltidsanställda tjänstemän per kommun i genomsnitt ökat 195 %, dvs. i det närmaste tredubblats. Störst har tillväxten varit i kommuner som lagts samman av tidigare små kommuner utan dominerande centralort. En undersökning utförd inom kommunaldemokratiska forskningsgruppen har visat att de administrativa fördelarna med kommuner över 8 000 invånare är begränsade.[1]

Något enhetligt mönster för den *kommunala förvaltningens organisation* finns inte.

De minsta kommunerna (mindre än 10 000 invånare) har i regel en s. k. sammanhållen förvaltning. Samtliga kontorsenheter är här underställda en gemensam förvaltningschef.

I kommuner i storleksordningen 10–50 000 invånare är förvaltningarna/kontoren fristående, och kontorscheferna ansvarar för verksamheten inför respektive nämnder.

I kommuner över 50 000 invånare finns ett stort antal facknämnder, till vilka en omfattande och komplex förvaltningsorganisation är knuten. Förvaltningarna lyder direkt under respektive nämnd. Ledningsfunktionen

[1] L. Strömberg, P.O. Norell: Kommunalförvaltningen.

delas för det mesta mellan kommunalråden och/eller central förvaltningschef.

2.3.3 *Förändringar i verksamheten/villkoren för verksamheten*

Ändrade ekonomiska villkor[1]

Nationalräkenskaperna ger separata uppgifter för kommuner och landstingskommuner från 1968. Perioden 1960–1975 var den årliga procentuella volymförändringen av den totala kommunala konsumtionen, dvs. kommuner och landstingskommuner tillsammans, 5,9 % medan bruttoinvesteringarna ökade 5,4 %. Den kommunala konsumtionen ökade under denna period avsevärt snabbare än totalproduktionen. Ökningen var speciellt snabb perioden 1965–70, bl. a. beroende på att huvudmannaskapet för gymnasieskolan och mentalvården överfördes från staten till kommunerna resp. landstingskommunerna under denna tid.

Den kommunala verksamheten har expanderat snabbt även under andra delen av 1970-talet. Kommunerna har ökat sina åtaganden dels genom att ta upp nya verksamhetsområden, dels genom expansion inom befintliga verksamheter. I vissa fall är de nya åtagandena frivilliga, i andra fall är de resultatet av statliga beslut eller överenskommelser med staten, t. ex. beträffande utbyggnaden av barnomsorgen.

Expansionstakten har under 1970-talet legat väsentligt högre än den allmänna ekonomiska tillväxten i landet. I en situation av allmänt krympande resurser har åtskilliga kommuner nu svårigheter att få ekonomin att gå ihop. Det har på sina håll medfört behov av såväl omprövningar som i vissa fall inskränkningar i den kommunala verksamheten.

Under perioden 1968–75 ökade den kommunala konsumtionen med 14,3 % per år i genomsnitt, räknat i löpande priser. Under andra delen av 1970-talet var ökningen 17,3 % per år.

Kommunernas totala utgifter (konsumtion, transfereringar och investeringar) uppgick 1975 till 46,5 miljarder kronor. 1980 uppgick de till 94,7 miljarder. Den årliga förändringen av utgifterna räknat i löpande priser var perioden 1968–75 11,7 %. 1976–1980 var förändringen cirka 15 % per år i genomsnitt.

1975 svarade skatterna för 46 % av kommunernas inkomster. Statsbidragen svarade för 30 %. Jämfört med 1968 hade skatternas andel sjunkit med cirka 4 procentenheter medan statsbidragens andel ökat med ungefär samma tal. 1980 var andelarna 49,8 % (skatter) respektive 31,8 % (statsbidrag).

1955 var medelskattesatsen i kommuner som ingick i landstingskommuner 8:20 per skattekrona. 1960 hade den stigit till 9:80. Mellan 1970 och 1980 har medelutdebitering till kommunerna stigit från 14:18 kronor per skattekrona till 16:68. Den totala kommunala utdebiteringen (till kommuner, landstingskommuner och kyrkan) har under samma period stigit från 12:24 (1955), till 21:– (1970) och 29:09 kronor (1980). Landstingsskatten har ökat från 3:75 (1955) till 12:61 (1980) kronor per skattekrona.

Under 1970-talet framträdde i den svenska samhällsekonomin accelererande balansrubbningar, som tagit sig uttryck i minskad tillväxttakt, ökande underskott i utrikesbalansen samt en försämrad statsfinansiell situation. Den

[1] Huvudsakliga källor: Nationalräkenskaperna, Kommunernas ekonomi 1975–1985 (SOU 1977:20), Årsbok för Sveriges kommuner 1981.

kommunala ekonomin har inte undgått att påverkas härav.

Redan 1976 och 1977 uttalade sig riksdagen för en uppbromsning av den kommunala utgiftsexpansionen. Den årliga volymökningen fram till 1980 borde enligt riksdagen inte överstiga 3,4 %. Det verkliga utfallet blev en ökning på 4–5 %.

1976 års kommunalekonomiska utredning, KEU 76, diskuterade olika medel att begränsa den kommunala expansionen. Utredningen avvisade alternativet lagstiftning om begränsning av skatteuttaget, s. k. *skattetak*, för kommunerna. I stället förordade KEU 76 att samrådet mellan staten och kommunerna, som syftar till frivilliga överenskommelser, borde utvecklas ytterligare.

Såväl 1980 års långtidsutredning (huvudalternativet) som riksdagsmajoriteten 1981 har uttalat sig för behovet av dämpning av tillväxten, till 1 % per år under första delen av 1980-talet resp. 1 % för 1982. Det skall jämföras med en volymökning på 4–5 % per år under 1970-talets sista år.

I sammanfattning kan den kommunalekonomiska utvecklingen sedan mitten av 1970-talet beskrivas som en utveckling från stadig expansion till ökande resursknapphet. Denna utveckling ställer såväl medborgare som förtroendemän inför en ny situation.

Förhållandet stat – kommun

Drivkrafterna i den expansion av den kommunala verksamheten som beskrivits i föregående avsnitt har varit av i huvudsak två slag: dels har kommunerna fått i uppdrag av staten att ombesörja vissa samhällsuppgifter, såsom grundutbildning, socialvård etc., dels har kommunerna på eget initiativ tagit upp nya verksamheter eller utökat befintlig verksamhet. Den förstnämnda typen av expansion grundar sig på speciallagstiftningen, den sistnämnda på kommunernas allmänna kompetens.

Statens uppsikt över kommunerna var inledningsvis begränsad och syftade huvudsakligen till att trygga den enskildes rättssäkerhet. I dag delar kommunerna ansvaret för den samhälleliga servicen med staten på en mängd områden. Den fortlöpande delegeringen av allt fler uppgifter till kommunerna har medfört ett ökat ömsesidigt beroendeförhållande mellan staten och kommunerna. Någon självklar uppdelning i specifika riks- och kommunalpolitiska angelägenheter finns knappast i dag.

Den statliga styrningen och kontrollen tar sig skiftande uttryck och former. Styrningen/kontrollen kan t. ex. ske genom grundlagen, vanlig lagstiftning, regeringens instruktionsmakt, underställningsplikten, den ekonomiska politiken, villkor förknippade med statsbidragen, JO:s tillsynsrätt.

Ett stående problem i sammanhanget är avvägningen mellan å ena sidan rätten för kommunerna att anpassa verksamheten efter skiftande lokala krav och önskemål och å den andra sidan kraven på likställighet i servicens omfattning och kvalitet. Utvecklingen under senare år har gått i riktning mot allt större frihet för kommunerna. Ett uttryck för denna strävan är t. ex. de beslut riksdagen fattat i anledning av regeringens proposition (prop. 1980/81:80) om ökad kommunal självstyrelse, innebärande bl. a. minskad detaljstyrning av kommunerna. Ett annat exempel är övergången till en större andel generella, ej specialdestinerade statsbidrag.

Inom kommundepartementet bedrivs ett fortlöpande arbete för att på olika sätt minska den statliga detaljregleringen inom olika områden. Detta arbete har hittills resulterat i ett antal propositioner med förslag till förenklingar i den statliga styrningen av kommunerna i olika avseenden. Inom den s. k. Stat-kommungruppen görs en översyn av de statliga myndigheternas normgivningsverksamhet som också syftar till att ge kommuner och landstingskommuner en större handlingsfrihet.

Utökad kommunal planering

Planeringsverksamheten har fått en alltmer framträdande plats i den kommunala verksamheten. Ett skäl härtill är de genom indelningsreformerna tillskapade större kommunerna som medfört ett ökat behov av överblick, samordning etc. Ett annat skäl är behovet av underlag för att hantera de växande ekonomiska problemen, som uppstått på senare år. Instrumenten för såväl den ekonomiska som den fysiska planeringen har utvecklats i betydande omfattning. Huvudformerna är den ekonomiska långtidsplaneringen (KELP), verksamhetsplaneringen och den fysiska planeringen.

Den övergripande planeringen och samordningen av olika planeringsinsatser, som kommunstyrelsen har ansvaret för, har successivt ökat i omfattning och betydelse. Därvid har nya planinstrument utvecklats, t. ex. gemensamma planeringsförutsättningar (GPF), bostadsbyggnadsprogram m. m. I många kommuner har särskilda planeringsorgan inrättats under kommunstyrelsen med ansvar för den översiktliga/övergripande planeringen och samordningen av planeringsinsatserna på förtroendemannanivå. Även tjänstemannaorgan i form av projektgrupper o. d. kommer till användning i denna verksamhet.

Utökad information och massmediebevakning

I takt med det successiva genomförandet av indelningsreformerna och den kommunala verksamhetens allmänna expansion har behovet av kommunala informationsinsatser ökat. Frågan om den kommunala informationsverksamheten behandlades av kommunaldemokratiutredningen, som i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) föreslog ett antal åtgärder för att förbättra den kommunala informationen. Bl. a. rekommenderades kommunerna att ge ut något slags servicekatalog och att utse särskilda kontaktpersoner med ansvar för kontakterna med medborgare, massmedier m. fl. Enligt uredningen borde även kommunerna söka underlätta massmediernas arbete, bl. a. genom att sända föredragningslistor och handlingar inför de kommunala organens sammanträden.

En undersökning som genomförts inom den kommunaldemokratiska forskningsgruppen[1] visar bl. a. att ett hundratal kommuner ger ut en informationstidning. De flesta kommuner har någon gång givit ut en allmän sammanställning över kommunens serviceutbud.

I hälften av kommunerna genomfördes 1979 informationskampanjer, i de flesta fall angående ekonomi/budget- samt energifrågor. De flesta kommunerna brukar rutinmässigt informera om översiktsplaner och detaljplaner

[1] L. Brantgärde m. fl.: Kommunalpolitik, massmedier och medborgare (Ds Kn 1981:13).

utöver minimikraven enligt gällande bygglagstiftning.

Totalt 650 personer var 1979 sysselsatta på hel- eller deltid med extern information. I 33 kommuner fanns s. k. informationsbutiker. I 70 % av kommunerna var kostnaderna för extern information högst 100 000 kronor per år.

Det kommunala stoffet i lokalpressen har ökat väsentligt under 1970-talet. En jämförelse mellan ett antal tidningars bevakning av valrörelserna 1966 och 1979 visar på en volymökning på i genomsnitt 600 %. Även lokalradion, som startade 1977, spelade i 1979 års valrörelse en viktig roll som förmedlare av nyheter om valrörelsen i kommunerna. Försöksverksamheten med närradio har givit upphov till nya kanaler för spridning av kommunal information och debatt.

Ökad politisering av kommunalpolitiken

Den lokala politiken före indelningsreformerna präglades väsentligen av samförstånd och frånvaro av partimotsättningar. Den viktigaste funktionen för partierna på det lokala planet var att rekrytera kandidater till förtroendeuppdragen i kommunerna.

Indelningsreformerna förde med sig djupgående förändringar av den politiska processen. Lekmannaförvaltningen i de små kommunerna ersattes efter hand av lekmannastyre. I de nya, större kommunerna blev det partierna som fick ta på sig uppgiften att vara kommunikationskanaler mellan väljarna och de förtroendevalda.

Statsmakternas starka betoning av partiernas roll i den kommunala demokratin ledde bl. a. till lagen om kommunalt partistöd, som antogs av riksdagen 1969. Kommunerna gavs därigenom möjlighet att skapa en bättre materiell bas för partiernas verksamhet.

Partistödet i kombination med majoritetsmarkeringar samt det ökande antalet hel- och deltidsengagerade förtroendevalda har verksamt bidragit till en ökad partipolitisering, särskilt under 1970-talet.

Numera har så gott som alla partier i alla kommuner kommunala handlingsprogram. De lokala valkampanjerna har ökat dramatiskt i antal sedan 1960-talet.[1]

En studie av konflikter i kommunalpolitiken, som utförts för KDK:s räkning[2] visar att politiseringen i fullmäktigeförsamlingarna ökat markant sedan 1960-talet. Mellan 1967 och 1977 har politiseringsnivån tre- eller fyrdubblats genomsnittligt. Med politisering menas här andelen ärenden med mer än ett yrkande samt ärenden som blivit föremål för votering med eller utan reservationer.

Ökad professionalisering av kommunalpolitiken

Övergång från lekmannaförvaltning till lekmannastyre i samband med kommunsammanläggningarna har medfört en successiv funktionell specialisering. Den innebär att tjänstemännen bereder ärendena och verkställer de beslut politikerna fattat. Efterhand som antalet tjänstemän ökade i de nya kommunerna blev talet om ett "tjänstemannavälde" allt vanligare. Det innebär att de förtroendevalda, som i huvudak sköter sina uppdrag på

[1] J. och G. Gidlund: Ty riket är ditt och makten (Ds Kn 1981:15).

[2] L. Johansson och S. Schmidt: Konflikter i kommunalpolitiken (Ds Kn 1979:15, bilaga 1).

fritiden, är i underläge gentemot tjänstemännen beträffande detaljkunskaper i de ärenden politikerna skall ta ställning till.

Ett sätt att motverka detta är att engagera förtroendevalda på hel- eller deltid, varigenom de bl. a. får tillfälle att tränga in i problemställningarna på ett bättre sätt. Det har under loppet av de senaste årtiondena blivit allt vanligare med heltidsengagerade förtroendevalda, kommunalråd. 1964 fanns heltidsengagerade i endast 94 av de då cirka 1 000 kommunerna. 1974 var motsvarande siffror 200 av 278 (75 %). 1980 hade 255 av 279 kommuner (91 %) en eller flera förtroendevalda på heltid. Antalet kommunalråd var 491, av vilka 34 var kvinnor. (Se närmare avsnitt 3.3).

Även antalet deltidsengagerade förtroendevalda har ökat. 1980 fanns det 143 politiker i 81 kommuner med ett engagemang omfattande minst halvtid. Merparten av dessa återfinns i kommuner med upp till 30 000 invånare.

Direktdemokratiska inslag i kommunalpolitiken: folkomröstningsinstitutet

Före tillkomsten av 1977 års kommunallag var det inte möjligt för kommunerna att anordna allmänna omröstningar i enskilda frågor. På kommunaldemokratiutredningens förslag infördes i den nya kommunallagen (2 kap. 18 §) en bestämmelse om att fullmäktige får besluta att som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning inhämta kommunmedlemmarnas synpunkter. Det kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande.

Hittills har det kommunala folkomröstningsinstitutet kommit till användning vid 9 tillfällen: 1978 (2), 1980 (5) och 1981 (2).

Det är framför allt i indelningsärenden folkomröstningar har utnyttjats. I fem kommuner: Vaxholm (1978), Härjedalen (1978), Vara (1980), Botkyrka (1981) och Norsjö (1981) har kommunmedlemmarna fått ta ställning till en eventuell delning av kommunen. Omröstningen i Norsjö var den första sedan tillkomsten av den nya kommunallagen som genomförts med hjälp av indelningslagen. I övriga fall har omröstningen gällt stadsplanefrågor med anknytning till trafikfrågor: Täby (1980), Vallentuna (1980) och Falkenberg (1980). I Ovanåker (1980) gällde omröstningen en eventuell ändring av kommunnamnet.

Vanligtvis har 60–70 % av de röstberättigade deltagit i omröstningarna. Kommunernas kostnader för att genomföra omröstningarna har varierat mellan några tusen kronor och nära 200 000 kronor.

KDK har i ett betänkande rapporterat om genomförandet av omröstningarna 1978 och 1980.[1]

2.3.4 *Förändringar för de förtroendevalda*

Eftersom de förtroendevalda och de villkor som gäller för deras politiska verksamhet står i centrum för föreliggande betänkande, kommer de förändringar av olika slag som påverkar de förtroendevaldas situation att bli föremål för detaljerade beskrivningar och analyser i de följande kapitlen.

En allmän iakttagelse är att kommunalpolitiken blivit en alltmer krävande syssla för de förtroendevalda. Till följd av den kommunala verksamhetens

[1] Kommunala folkomröstningar i Sverige 1978 och 1980. Betänkande V av KDK (Ds Kn 1981:2).

allmänna expansion har antalet ärenden i fullmäktige, styrelser och nämnder ökat. Ärendena har dessutom blivit allt mer komplicerade, och de beslut som fattats får allt större ekonomiska konsekvenser. Den ökande ärendemängden och komplexiteten hos ärendena leder till att de förtroendevalda måste ta del av en större mängd handlingar före sammanträdena. Även sammanträdena tenderar att ta längre tid i anspråk. Kommunalpolitikerna riskerar att bli fritidspolitiker utan fritid, som en debattör uttryckt saken. Det blir allt svårare för dem som engagerat sig i kommunalpolitiken att få tidsbudgeten att gå ihop, då kraven från yrkesarbetet, partiarbetet och förtroendeuppdraget summeras. Det är därför inte märkligt att många förtroendevalda säger sig uppleva konflikter mellan å ena sidan kraven från förtroendeuppdraget/uppdragen och å andra sidan hem och fritid respektive förvärvsarbete.

Enligt kommunallagen har alla rätt till ledighet från sitt arbete för att fullgöra kommunala uppdrag. Denna bestämmelse har underlättat en övergång till sammanträden på dagtid. Dag- och kvällssammanträden är numera ungefär lika vanliga i de kommunala nämnderna.

Det ökande antalet hel- och deltidsengagerade förtroendevalda kan delvis ses som en konsekvens av att kommunalpolitiken blivit allt mer tidskrävande för dess utövare. Om denna utveckling mot en professionalisering av kommunalpolitiken är bra eller dålig råder delade meningar.

En ofta återkommande synpunkt i debatten om de förtroendevaldas villkor är att förtroendeuppdragen bör spridas på flera händer. Denna inställning grundas inte så sällan på uppfattningen att det finns ett politiskt mångsyssleri som är stötande inte minst från demokratisynpunkt. Av aktuella undersökningar att döma är dock uppdragen mer utspridda än tidigare. Den genomsnittliga kommunalpolitikern har numera ett à två uppdrag.

En möjlighet att bredda rekryteringen till förtroendeuppdragen är att skapa flera uppdrag. Kommunaldemokratiutredningen rekommenderade bl. a. ett ökat antal ledamöter i nämnder med få ledamöter. Kommunerna rekommenderades även överväga möjligheten att inrätta flera nämnder.

Det sistnämnda kan åstadkommas bl. a. genom att inrätta lokala organ. Genom den nya lagstiftningen kan dessa anförtros förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom ett eller flera verksamhetsområden. Därigenom blir uppdragen mera meningsfulla och attraktiva, vilket kan underlätta rekryteringen av nya kategorier till förtroendeposterna.

Som tidigare redovisats föreslog kommunaldemokratiutredningen åtgärder för att eliminera hinder av olika slag för en breddad rekrytering till förtroendeposterna i kommunerna. Efterhand har de ekonomiska villkoren förbättrats. Arvodena har höjts, och kommunerna är numera oförhindrade att ersätta kostnader av olika slag som har sammanhang med uppdragets fullgörande. Icke desto mindre uppger en del förtroendevalda att de förlorar ekonomiskt på uppdraget.

Dock spelar den ekonomiska sidan av förtroendeuppdraget en liten roll för de medborgare som säger sig vara ovilliga att ta på sig ett kommunalt uppdrag. Det är i stället bristande tilltro till egna kunskaper samt bristande intresse för kommunalpolitiken som utgör de viktigaste skälen till att avböja uppdrag.[1]

[1] G: Wallin m. fl. Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17).

I den allmänna utvecklingen mot större kommuner, expansion av verksamheten och ökande krav på politikerna har beslutsprocessen blivit synnerligen tidskrävande. Det innebär att de förtroendevalda har mycket liten tid över till att på fältet följa de olika verksamheterna. Bundenheten vid sammanträdena och förberedelser inför dessa upplevs av många politiker som något negativt. De skulle föredra ett större inslag av direktkontakt med personal och klienter i verksamheterna. Sökandet efter en ny politikerroll har bl. a. en sådan inriktning.

De förtroendevalda har också genom den alltmer uttalade knappheten på ekonomiska resurser försatts i en ny situation. Tidigare har uppgiften varit att planera och genomföra en utökning av den kommunala servicen inom ramen för en stadig resurstillväxt. De olika planeringsinstrumenten som utvecklats, t. ex. KELP, är i viss mening expansiva av naturen. Härtill kommer att en hel generation av tjänstemän utbildats och verkat i en anda av framtidsoptimism och ekonomisk expansion.

Sedan några år tillbaka måste de förtroendevalda planera och genomföra inskränkningar och i vissa fall avveckling av vissa verksamheter. De politiskt ansvariga måste ställa ökade krav på effektiviteten i den kommunala verksamheten.

I en situation som denna öppnar möjligheterna till decentralisering av beslut och verkställighet genom tillskapande av lokala organ eventuellt en ny väg till anpassning av verksamheten till lokala variationer i krav och efterfrågan på kommunal service.

2.3.5 *Den kommunala demokratin i medborgarperspektiv*

I en summering vid mitten av 1970-talet av kommunindelningsreformens effekter på den kommunala demokratin heter det, att reformen bör ses som ännu ett steg – kanske det viktigaste – på vägen från en direktdemokratisk lokalstyrelse till ett modernt, funktionsuppdelat, representativt demokratiskt system för 1970-talet.[1] I en sådan utveckling ligger logiskt ökade avstånd av olika slag: mellan väljare och valda, mellan kommunens perifera och centrala delar etc. Personlig bekantskap med de förtroendevalda minskar i omfattning. Direktkommunikation väljare–valda ersätts av indirekt kommunikation via massmedier, trycksaker etc.

Kommunalforskningsgruppen, som studerade förutsättningarna för den kommunala demokratin, kunde vid 1970-talets mitt visa på att indelningsreformen även haft positiva effekter. Bland anförda exempel kan nämnas att parti- och organisationslivet vitaliserats och att den ökade polariseringen av kommunalpolitiken underlättat för kommunmedlemmarna att uppmärksamma partipolitiska skillnader.

I en lägesbeskrivning av den kommunala demokratin i medborgarperspektiv vid 1980-talets början kan allmänt konstateras att blandningen av positiva och negativa intryck finns kvar. Ett par exempel.

En undersökning utförd inom kommunaldemokratiska forskningsgruppen[2] har visat att det ursprungliga motståndet försvagats. I vissa tidigare självständiga kommuner är dock kritiken omfattande. I dessa kommuner finns även på sina håll starka krafter för en uppbrytning av den rådande kommunindelningen.

[1] B. O. Birgersson: Kommunen som serviceproducent. 1975.

[2] J. Westerståhl och F. Johansson: Medborgarna och kommunen (Ds Kn 1981:12).

Trots en kraftig utbyggnad av den kommunala servicen kvarstår betydande otillfredsställda behov, inte minst på barnomsorgsområdet. Bland kommunmedlemmar utanför centralorterna finns ett icke oväsentligt missnöje med servicens geografiska fördelning.

Medborgarnas aktivitet i kommunalpolitiken är överraskande stor. Enligt Westerståhl–Johansson är ungefär en tredjedel av befolkningen politiskt aktiv genom partier, genom tjänstemannakontakter eller genom aktionsgrupper. Organisationsaktiviteten har ökat. Medborgarnas personliga bekantskap med förtroendevalda har helt naturligt minskat, dock ej i den utsträckning man hade anledning anta med hänsyn till den faktiska minskningen av antalet kommunalpolitiker.

En annan undersökning[1] visar att medborgarnas kunskaper i kommunala frågor snarast ökat sedan indelningsreformen genomfördes. Detta förhållande finner sin förklaring i en kombination av företeelser. Bland dessa kan nämnas ett ökat informationsutbud och en ökad massmediekonsumtion, en ökad partipolitisering av kommunalpolitiken samt en ökad aktivitet hos de lokala partiorganisationerna. Kännedom om politiska frågor är en förutsättning för medborgarnas fria åsiktsbildning, vilken är en av hörnstenarna i demokratin. Westerståhl–Johanssons undersökning visar att 9 väljare av 10 i de undersökta kommunerna hade en åsikt i de lokala politiska stridsfrågorna.

Förtroendet för eller tilltron till politiker och politiska partier har minskat stadigt under det senaste decenniet. Det framgår bl. a. av två forskningsrapporter framlagda 1981.[2] De svenska politikerna är inte ensamma i detta avseende. Politikerna i de flesta länderna i Västeuropa och Nordamerika har fått sitt förtroendekapital urholkat successivt under 1970-talet.

Ett representativt urval av svenska väljare har sedan 1968 i de återkommande väljarundersökningarna i anslutning till de allmänna valen ställts inför frågor som avser att mäta förtroendet för politiker och partier. Enligt svaren har misstron ökat under hela sjuttiotalet. Ökningen har varit särskilt snabb mellan de två senaste valen. Som exempel kan nämnas att andelen av de svarande som instämde i påståendet att partierna bara är intresserade av folks röster men inte deras åsikter ökat från 37 % 1968 till 40 % 1976 och 63 % 1979.

Flera olika försök att förklara vad som ligger bakom det minskande förtroendet för politikerna har framförts. En teori grundad på ett sociologiskt synsätt går ut på att människors socio-ekonomiska situation skulle spela en viktig roll. Enligt denna förklaring skulle t. ex. unga och s. k. underpriviligierade människor visa den minsta tilltron till politiker. Enligt ett annat synsätt är det väljarnas missnöje med den politik som förs som skapar misstro. Massmedierna, särskilt TV, ligger bakom den ökande misstron enligt en tredje teori. Enligt denna spelar koncentrationen på negativa nyheter och betonandet av politikens taktiska sida en viktig roll. Närbesläktad med denna teori är en som går ut på att ökningen av misstron mot politikerna beror på den tidsanda av kritisk inställning till etablerade samhällsinstitutioner som vuxit fram sedan slutet av 1960-talet.

Sören Holmbergs analys visar att den minskande tilltron till politikerna och partierna inte kan förklaras på något enkelt sätt. I stark sammanfattning är Holmbergs slutsatser följande:

[1] L. Brantgärde m. fl. a. a.

[2] T. Österman: Förtroendet för politiker. (Psykologiskt försvar nr. 107). Stockholm 1981; S. Holmberg: Svenska väljare. Uddevalla 1981.

- Misstron kan inte förklaras av socioekonomiska faktorer. Det finns inget eller endast ett mycket svagt samband mellan vilken grupp man tillhör, med avseende på t. ex. kön, ålder, yrke och utbildning, och graden av förtroende eller misstroende mot politiker eller partier.
- Misstron har samband, om än inte särskilt starkt, med missnöje med det egna partiets politik. Visserligen ökade de socialdemokratiska väljarnas misstroende starkt mellan 1976, då de borgerliga partierna övertog regeringsmakten, och 1979, men det gjorde de borgerliga väljarnas också under samma period. De socialdemokratiska väljarnas minskande tilltro till politikerna var inte ett omedelbart resultat av förlusten av regeringsmakten. Det minskande politikerförtroendet kom i ett senare skede, både bland socialdemokratiska och borgerliga väljare.

En annan forskare, Torsten Österman, som studerat förtroendet för politiker sedan den första oljekrisen vid årsskiftet 1973/74, är inne på en annan typ av förklaring än de tidigare redovisade. Östermans hypotes går spetsformulerad ut på att vi är på väg mot en tillvaro "där allt är OK om det går bra för oss – går det dåligt är det politikernas fel". Enligt Österman ökar andelen "felbeslut" i takt med det ökade statliga inflytandet på enskilda medborgares liv. En viktig förklaring härtill är, menar Österman, att politikerna tidvis saknar möjlighet att ingående bedöma enskilda ärenden p. g. a. den stora ärendemängden. Hittills har politikerna inte reagerat kraftfullt mot denna arbetssituation, som enligt Österman undergräver inställningen till det politiska arbetet.

Ett par detaljer i den tidigare nämnda studien av Westerståhl–Johansson indikerar en viss skepsis från medborgarnas sida gentemot de politiska partierna. Dessa har ökande svårigheter att rekrytera unga människor som medlemmar. Påfallande är också att en betydande del av dem, som i något avseende är politiskt aktiva, i betydande omfattning undviker att ta kontakt med de politiska partierna. I stället tar de kontakter med tjänstemän i kommunförvaltningen eller föredrar de direkt aktion eller medverkan i aktionsgrupper.

2.4 Utvecklingen i landstingskommunerna under 1970-talet

2.4.1 *Den landstingskommunala verksamheten*

Landstingskommunernas verksamhet har under det senaste decenniet utvecklats starkt på de flesta områden. Expansionen inleddes redan under 1960-talet. I och med övertagandet från staten av mentalsjukvården (1967) och av provinsialläkarväsendet (1973) blev landstingskommunerna ansvariga för hela den offentliga hälso- och sjukvården. 1968 års omsorgslag rörande vård och undervisning av vissa psykiskt utvecklingsstörda medförde en kraftig utbyggnad av denna sektor.

Såväl hälso- och sjukvården som omsorgsvården och handikappvården i övrigt har varit inriktad på en ökad integration av olika verksamheter och en social helhetssyn. Denna har i sin tur lett till behov av ökad samverkan med kommunerna i fråga om bl. a. samordning åldringsvård-långtidssjukvård,

kommunal utbildning-särskoleverksamhet, skolhälsovård-distriktsläkarvård o. s. v.

Strävan att anpassa den landstingskommunala servicen till mottagarnas behov har lett till att samrådsorgan har inrättats där företrädare för sjuka och handikappade får direkt kontakt med politiker.

På hälso- och sjukvårdssidan har under 1970-talet vården utanför sjukhus, den s. k. öppna vården, jämte långtidssjukvården ställts i förgrunden. Den förebyggande hälsovården har ägnats växande intresse. Genom enhetliga sjukvårdsplaner, i perspektiv om 5 år, 10 år och längre tid bedriver landstingen i sin egenskap av sjukvårdshuvudmän ett långsiktigt och heltäckande planeringsarbete.

Som utbildningshuvudmän fick landstingskommunerna en ny obligatorisk uppgift genom att vissa delar av gymnasieskolan lades på dem 1970. Det gällde den gymnasiala utbildningen inom vårdsektorn samt jordbruks- och skogsbruksutbildningarna. Den landstingskommunala sjuksköterskeutbildningen, som ligger inom högskolan, har byggts ut. Genom att läkarutbildningen i betydande omfattning förlagts utanför universitetsklinikerna har det ställts nya anspråk på landstingskommunerna även på detta utbildningsområde. Folkhögskoleutbildningen har efter grundskolans genomförande under 1970-talet fått delvis ny inriktning och nya arbetsformer.

Landstingskommunerna har vidare gjort stora satsningar på det näringspolitiska området. Uppbyggnaden av arbetsvården har till största delen skett under landstingskommunalt huvudmannaskap intill dess verksamheten 1980 övertogs av Stiftelsen samhällsföretag och dess regionala stiftelser. I stiftelserna delar landstingen huvudmannaskapet med staten.

1978 ombildades företagarföreningarna som ekonomiskt stötts av bl. a. landstingskommunerna, till regionala utvecklingsfonder för vilka landstingskommunerna och staten delar huvudmannaskapet.

Tillsammans med kommunerna fick landstingskommunerna genom riksdagsbeslut 1978 uppgiften att fr. o. m. 1981–83 vara huvudman för länets kollektivtrafik.

Inom turistnäringen har många landstingskommuner gjort stora satsningar på det regionala planet.

Den landstingskommunala expansionen har medfört att under 1970-talet har landstingens samlade utgifter per år stigit från 9,6 miljarder kronor 1970 till 53,6 miljarder kronor 1980. Utdebiteringen som 1970 i medeltal var 8:06 kronor var 1980 12:61 kronor. Antalet tjänster (exklusive arvodestjänster) var 1970 171 308 (Stockholms kommun ingick ej då i Stockholmslandstinget). 1980 var antalet 352 710 tjänster.

Expansionen inom hälso- och sjukvården och inriktningen av denna hänger bl. a. samman med folkmängdens tillväxt och befolkningens ålderssammansättning. Under 1960-talet ökade folkmängden med ca 47 000 personer per år. Under 1970-talet har ökningen varit ca 26 000 personer per år. Samtidigt har inflyttning till tätorter medfört att nya vårdmöjligheter fått tillskapas. Förskjutningar mot högre åldrar i befolkningens åldersfördelning har också ökat behovet och efterfrågan på sjukvårdstjänster.

Genom allmän standardhöjning och utbyggd socialförsäkring har människornas krav på ökad och förbättrad service vuxit. Sjukvårdsersättningen omfattar numera läkarvård, tandvård, sjukvårdande behandling, konvale-

scentvård, hjälpmedel åt handikappade och sjukresor. Ersättning kan ges för läkemedel, förbrukningsartiklar och rådgivning angående födelsekontroll, abort och steriliserings. Sjukpenningersättning ger skydd mot inkomstbortfall. Olika familjepolitiska åtgärder har medfört utbyggnad av den förebyggande mödra- och barnavården samt den fria förlossningsvården.

I den under senare år stagnerade ekonomiska situationen har utbyggnadstakten enligt de ekonomiska långtidsplanerna, LKELP, ej kunnat hållas, utan kvar står krav på ytterligare förbättringar. Många gånger är behoven även föranledda av medicinska landvinningar.

2.4.2 *Landstingskommunernas roll i länsförvaltningen*

Alltsedan 1960-talet har debatt förts om en decentralisering av den statliga samhällsförvaltningen från central nivå till länsnivå med en utveckling av landstingskommunerna till regionala självstyrelseorgan. Länsdemokratikommittén (Kn 1976:04) som f. n. undersöker olika vägar för att vidga länsdemokratin har bl. a. i uppdrag att överväga förändringar som på det regionala planet förlägger den politiska tyngdpunkten till landstingskommunerna.

Gränserna mellan landstingskommunerna och den statliga länsförvaltningen har med tiden kommit att bli mindre markerad. I länsstyrelsens styrelse utses numera samtliga ledamöter utom ordföranden av landstinget. Ledamöter utses också av landstinget i sådana statliga länsnämnder som lantbruksnämnden (4 ledamöter), skogsvårdsstyrelsen (3), länsskolnämnden (5), länsvägnämnden (samtliga 7).

I föregående avsnitt har redan nämnts landstingkommunernas direkta engagemang i de regionala utvecklingsfonderna och den regionala kollektivtrafiken.

Den omfattande landstingsverksamheten gör att landstingskommunerna ofta är länens största arbetsgivare och i denna egenskap får ett faktiskt inflytande i olika planeringsfrågor. Planeringen av en större vårdinstitution aktualiserar t. ex. motsvarande planeringsinsatser för bostäder och kommunikationer. Personalrekrytering och personalutbildning kräver länsarbetsnämndens medverkan. Landstingskommunerna sysselsätter av tradition företrädesvis kvinnlig arbetskraft. Även nylokalisering av mindre omfattning kan därför ge sysselsättningseffekt på en ort, som får återverkningar också på annan samhällsservice.

2.4.3 *Landstingskommunernas förtroendemannaorganisation*

Landstingskommunerna har, när det gäller förtroendemannaorganisationen, i stor utsträckning utnyttjat den organisatoriska frihet som KL ger dem. Därför finns en rik variation mellan olika landstingskommuner. Jämfört med kommunerna har de dock varit relativt återhållsamma när det gällt att inrätta fakultativa nämnder. Antalet nämnder har inte samband med landstingskommunernas storlek. Ofta sammanhänger antalet med organisationsprincipen för hälso- och sjukvården.

Utvecklingen kan beskrivas så att ända fram till 1960-talet förenade förvaltningsutskottet ofta uppgiften att vara kommunens styrelse med olika

nämnduppgifter för den centrala förvaltningen. På lokalt plan fanns direktioner, ofta en för varje sjukhus, samt skolstyrelser (folkhögskolor, sjuksköterskeskolor). Under 1960-talet utvecklades därefter på central nivå en organisation med fristående centrala nämnder. Det gällde både specialreglerade nämnder som sjukvårdsstyrelse och omsorgsstyrelse, och fakultativa nämnder såsom t. ex. social nämnd, personalnämnd.

Denna utveckling fortsatte i samma riktning under början av 1970-talet så att det 1975 endast fanns fyra landstingskommuner med förvaltningsutskott som tillika var sjukvårdsstyrelse.

Under andra delen av 1970-talet har sjukvårdsfrågorna åter börjat koncentreras till förvaltningsutskottet. 1980 hade tio landstingskommuner uppdragit åt förvaltningsutskottet att även vara sjukvårdsstyrelse. I fem av dessa landstingskommuner finns särskilda hälso- och sjukvårdsdelegationer inom förvaltningsutskottet.

Denna organisationsmodell har valts för att underlätta för förvaltningsutskottet att samordna verksamheten och för att minska antalet beslutsnivåer på sjukvårdens område.

Samtidigt som de övergripande sjukvårdsfrågorna åter centraliserats till förvaltningsutskottet har driftfrågorna i större grad lagts på direktionerna i sjukvårdsdistrikten. Dessa har under decenniet ersatt tidigare sjukhusdirektioner. Deras befogenheter och ansvar har ökat. I samtliga landstingskommuner finns nu någon form av distrikts/områdesindelning. Vanligast är att det finns en gemensam direktion för sjukvården inom förvaltningsområdet men organisationsmodellerna skiftar.

I Skaraborgs läns landsting är sjukvårdsstyrelsen direktion för länssjukvården. För vården på kommunnivå har ett antal primärvårdsnämnder inrättats med ansvar för vårdcentrum, rehabilitering och omvårdnad inom respektive kommun. I Hallands och Jämtlands läns landsting finns en direktion för varje kommun och i Uppsala, Västerbottens och Värmlands läns landsting inför eller prövar man modeller med primärvårdsnämnder.

I Örebro läns landsting är förvaltningsutskottet tillika sjukvårdsstyrelse. Verksamheten leds av en hälso- och sjukvårdsdirektion. Under direktionen är verksamheten indelad i block för olika medicinska specialiteter (medicin, kirurgi o. s. v.) ledda av delegationer, blocknämnder.

I sju landstingskommuner har särskilda tandvårdsnämnder inrättats. Speciallagstiftningen för tandvården och omsorgsvården gör att någon decentralisering av nämndverksamheten ej kan ske till distriktsnämnder med nuvarande lagstiftning. På utbildningssidan är förhållandet det motsatta. Enligt folkhögskolestadgan skall en styrelse finnas för varje skola.

Nytillkomna förtroendemannaorgan under 1970-talet är informationsnämnder/delegationer.

Informationsfrågorna har fått en mer framträdande roll, helt i enlighet med kommunaldemokratiutredningens intentioner. Detta har lett till att inom förvaltningarna byggts upp särskilda informationsavdelningar och att informationsdelegationer alternativt fristående nämnder inrättats.

Allmänt har antalet förtroendeuppdrag inom landstingskommunerna ökat. Antalet landstingsledamöter har under perioden 1970–1980 ökat från 1 524 till 1 705. De centrala nämnderna har fått fler ledamöter och suppleanter och bruket med förste och andre vice ordföranden har slagit

igenom i många landsting.

Andelen kvinnor har ökat i så gott som alla nämnder. Högst är andelen kvinnor i social nämnd, omsorgsstyrelse, kulturnämnd och tandvårdsnämnd, lägst i revisionsnämnd, teknisk nämnd och besvärsnämnd. Mönstret för "kvinnliga" resp. "manliga" nämnder har inte ändrat sig nämnvärt sedan år 1971.

2.4.4 *Partipolitisering*

På samma sätt som i kommunerna har det skett en politisering av de förtroendevaldas arbete. Av tradition har de landstingskommunala frågorna dock varit mindre partiskiljande och vanan att söka samförståndslösningar präglar fortfarande landstingsarbetet på alla beslutsnivåer. Genom arbetsformer, som underlättar insyn från minoritetspartierna, skapas också förutsättningarna för sådant samarbete. Möjligheten att utse både 1:e och 2:e vice ordförande i förvaltningsutskott och övriga nämnder utnyttjas t. ex. i betydande utsträckning.

Den politiska diskussionen sker till stor del i partiorganisationerna. Landstingsgruppen svarar för sin verksamhet inför partiets distriktskongress eller motsvarande organ. Gruppmöten för nämndrepresentanter är ganska vanliga.

Politiska sekreterare förekommer i sex landstingskommuner.

2.4.5 *Antal hel- och deltidsengagerade*

Sedan år 1971 har antalet heltidsengagerade mer än fördubblats. År 1971 fanns det totalt 48 heltidsengagerade, varav en kvinna. 1980 fanns 98, varav 15 kvinnor. 19 av de 98 posterna innehas av företrädare för oppositionen. Därtill kommer 55 förtroendevalda, arvoderade för minst halvtidsengagemang.

2.4.6 *Förtroendeuppdragens omfattning*

Landstingsarbetet tar mycket tid i anspråk. Det har blivit svårt att ha sitt förtroendeuppdrag enbart på fritid. Kraven på landstingspolitikern har blivit större, problemen mer komplicerade. Landstingpolitiken är inte längre enbart en fråga om vård och utbildning. Frågor om sysselsättningen i regionen, problem med ett sviktande näringsliv och krav på en god kollektivtrafikstandard är nya problem som landstingspolitikern får brottas med.

De förtroendevalda tvingas ofta att dela sin tid mellan en mängd aktiviteter och måste prioritera hårt mellan olika sysselsättningar. Svårast tycks det – generellt sett – vara att avväga insatserna mellan förvärvsarbete och landstingskommunala uppdrag.

3 De förtroendevalda 1980

3.1 Förtroendemannakårens struktur

3.1.1 *Inledning*

På basis av data från enkätundersökningar genomförda 1980[1] redovisas i det följande

- antalet förtroendeuppdrag i kommuner och landstingskommuner
- antalet personer med förtroendeuppdrag
- antalet förtroendevalda per 1000 invånare
- antalet uppdrag per förtroendevald
- omsättningen av förtroendevalda mellan mandatperioderna 1976–79 och 1979–82; även orsaker till avhopp redovisas med hjälp av data från enkäter med f. d. fullmäktige- och landstingsledamöter.

3.1.2 *De förtroendevalda i kommunerna*

Antal uppdrag

Den 1 juli 1980 fanns det 45 853 ordinarie förtroendeuppdrag och 37 240 uppdrag som suppleanter i kommunernas fullmäktige och nämnder.[2] Antalet uppdrag per 1 000 invånare i landet är 5,5. Uppdragstätheten är 1,4 uppdrag per förtroendevald.

Som framgår av tabell 3.1 har antalet ordinarie förtroendeuppdrag minskat under 1970-talet med en fjärdedel. Minskningen var i periodens början, 1971–74, än kraftigare, cirka 30 procent. Sedan kommunsammanläggningarna fullbordats 1974 har antalet uppdraget åter stigit något.

Tabell 3.1 Antal ordinarie uppdrag och antal kommuner 1971–80

År	Antal ordinarie uppdrag	Antal kommuner
1971	60 520[a]	464
1974	41 962[a]	278
1977	45 088[b]	277
1980	45 853[b]	279

[a] Exklusive valnämnder.
[b] Inklusive valnämnder.
Källa: Kommunalt förtroendevalda 1980 – parti och kön. Kommunförbundet 1981.

[1] Kommunalt förtroendevalda 1980 – parti och kön. Kommunförbundet 1981.
Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980. Kommunförbundet 1981.
Förtroendevalda i landsting och landstingskommunala nämnder – arvoden, parti och könsfördelning. Landstingsförbundet 1981.
G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17 och 18)

[2] Förtroendevalda i bl. a. taxeringsnämnder, försäkringsnämnder, polisnämnder samt förtroendemannaorgan för kommunala revisorer ingår inte i de redovisade siffrorna.

Tabell 3.2 De kommunala förtroendeuppdragens fördelning på typ av organ per den 1 juli 1980

Organ	Antal uppdrag		
	Ordinarie	Suppleanter	Summa
Fullmäktige	13 369	6 494	19 863
Centrala nämnder	31 325	29 749	61 074
Lokala organ	1 159[a]	997[a]	2 156[a]
Totalt	45 853	37 240	83 093

[a] Inklusive sociala distriktsnämnder
Källa: Kommunalt förtroendevalda 1980 – parti och kön. Kommunförbundet 1981.

De kommunala förtroendeuppdragens fördelning på fullmäktige, centrala nämnder och lokala organ redovisas i tabell 3.2. Som framgår av denna är det i de centrala nämnderna som huvuddelen av uppdragen finns. Nära tre fjärdedelar av uppdragen totalt finns i nämnderna. Med de möjligheter till decentralisering av verksamheten som numera finns genom den s. k. lokalorganslagen finns det anledning förmoda att antalet uppdrag i kategorin lokala organ kommer att öka väsentligt under 1980-talet.

Omsättningen av förtroendevalda

En tredjedel av fullmäktigeledamöterna mandatperioden 1976–79 finns inte med i de nya fullmäktigeförsamlingarna efter valet 1979. Var fjärde fullmäktige (26 %) i den förra uppsättningen försvann till följd av frivillig avsägelse; vederbörande kandiderade således inte i 1979 års val. 5 % blev utslagna på grund av det egna partiets mandatförluster. 2 % slogs ut på grund av opinionsförskjutningar inom det egna partiet, till följd av låg placering vid nominering, strykning av kandidatnamn och konkurrens mellan olika kandidatlistor. Slutsatsen av dessa data är dels att väljarna nästan fullständigt accepterar resultatet av partiernas nomineringar av kandidater, dels att det är mycket sällsynt att en fullmäktige, som är villig att kandidera för en ny mandatperiod, blir utstött ur partiet.

Ser man till antalet mandatperioder "avhopparna" har bakom sig vid avgången, finner man att den största gruppen, nära en tredjedel, suttit minst fem perioder. En dryg fjärdedel hade endast en period bakom sig. Två tredjedelar av de avgångna nykomlingarna avgick frivilligt.

I enkäten fick de f. d. fullmäktige ange dels skäl av privat natur, dels politiska skäl till avhoppet. I genomsnitt angavs nära tre skäl per svarande. Följande skäl angavs som de viktigaste:

- att man varit med för länge i fullmäktige (38 %)
- förhållanden i förvärsarbetet (35 %)
- åldersskäl (33 %)
- familjeförhållanden (30 %)
- för mycket partilinjer i debatt och beslut (21 %)

- önskan att koncentrera insatserna i politiken till andra kommunala organ eller andra offentliga uppdrag (16 %)

3.1.3 *De förtroendevalda i landstingskommunerna*

Antal uppdrag

Den 1 juli 1980 fanns det i landstingskommunerna 4 651 ordinarie och drygt 5 000 suppleantuppdrag. Uppdragens fördelning på landstinget, de centrala nämnderna och de lokala organen (direktioner eller styrelser inom hälso- och sjukvården samt styrelser för folkhögskolor) redovisas i tabell 3.3.

1971 var antalet ordinarie uppdrag 3 673. Det innebär en ökning under 1970-talet med cirka 1 000 uppdrag eller drygt en fjärdedel.

Antalet förtroendeuppdrag per 1 000 invånare uppgår till 0,6. Antalet uppdrag per person är cirka 1,7.

Var fjärde landstingsledamot perioden 1976–1979 återkom inte i de nyvalda landstingen efter 1979 års val.

Av dem som inte återvaldes blev ungefär var tionde utslagen i konkurrensen med andra partier eller i den interna partikonkurrensen.

Bland de frivilliga avhopparna var de viktigaste *privata skälen* till avhoppet antingen att man ville ägna mer tid åt andra intressen eller att uppdraget kom i konflikt med vissa förhållanden i förvärvsarbetet, t. ex. byte av arbetsplats, behov av att ägna mer tid åt arbetet.

Bland uppgivna *politiska skäl* till avhoppet var det mest framträdande önskan att koncentrera insatserna till andra landstingskommunala organ och/eller andra offentliga uppdrag. Nästan lika vanligt som skäl till avhopp var synpunkten att debatt och beslut alltför mycket går efter partilinjer till förfång för sakdiskussionen. Även uppfattningen att man suttit så länge i landstinget att det var på tiden att lämna plats åt någon annan samt att uppdraget varit mer tidskrävande än man räknat med kommer högt på listan över politiska skäl till avhoppet.

Ställda inför frågan om vilka av skälen, de privata eller de politiska, som haft störst betydelse för avsägelsen uppgav avhopparna företrädesvis att det varit enbart privata skäl som spelat huvudrollen, därnäst en blandning av privata och politiska skäl. Politiska skäl enbart var minst betydelsefulla.

Tabell 3.3 De landstingskommunala förtroendeuppdragens fördelning på typ av organ per den 1 juli 1980

Organ	Antal uppdrag		
	Ordinarie	Suppleanter	Summa
Landstinget	1 705	2 232	3 937
Centrala nämnder	1 789	1 719	3 508
Lokala organ	1 157	1 134	2 291
Totalt	4 651	5 085	9 736

Källa: Förtroendevalda i landsting och landstingskommunala nämnder – arvoden, parti och könsfördelning. Landstingsförbundet 1981.

3.2 De förtroendevaldas avspegling av väljarkåren

3.2.1 *Inledning*

Med hjälp av enkätdata redovisas i det följande hur de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner är sammansatta som grupper med avseende på ett antal personliga och sociala egenskaper:

- kön
- ålder
- antal barn
- nationalitet
- utbildning
- socialgruppstillhörighet
- förvärvsarbete

I anslutning till denna beskrivning lämnas uppgifter om hur förtroendemannakåren förhåller sig till väljarkåren med avseende på personliga och sociala egenskaper. Denna avspegling brukar kallas *gruppprepresentativitet.*

En annan typ av återspegling är den som kallas *åsiktsrepresentativitet,* som anger överensstämmelsen i åsikter i politiska frågor mellan de förtroendevalda och väljarna. Den sistnämnda frågeställningen belyses med hjälp av några centrala resultat från en undersökning utförd inom kommunaldemokratiska forskningsgruppen.[1]

3.2.2 *Gruppprepresentativitet hos de förtroendevalda i kommunerna*

Kvinnorepresentationen

Mansdominansen inom kommunalpolitiken är fortfarande stark om än i minskande grad. Endast var fjärde ordinarie förtroendeuppdrag i kommunerna innehas under den innevarande mandatperioden av kvinnor. 1971 var andelen 15 % och 1977 21 %. Sedan 1977 har antalet ordinarie uppdrag besatta av kvinnor ökat med drygt 2 000.

Kvinnorna är förhållandevis bättre representerade i större kommuner (30 000 invånare och däröver) än i de mindre kommunerna. Kvinnornas andel av uppdragen i fullmäktige, centrala nämnder och lokala organ redovisas i tabell 3.4. Av tabellen framgår att kvinnor innehar ordinarie uppdrag i avsevärt högre grad i de lokala organen än i fullmäktige och centrala nämnder. Det framgår även att andelen av suppleantuppdragen är systematiskt större än andelen ordinarie uppdrag på samtliga uppdragsnivåer. Den enda typ av uppdrag där man kan tala om kvinnlig överrepresentation är suppleantuppdragen i lokala organ.

Ser man till kvinnorepresentationen i de olika kommunala organen i detalj finner man stora variationer. Social centralnämnd (50 %), kulturnämnd (43 %), skolstyrelse (38 %), samt fullmäktige (29 %) är exempel på organ med kvinnorepresentation över genomsnittet. I t. ex. kommunstyrelse (14 %), byggnadsnämnd (12 %) och hälsovårdsnämnd (21 %) är representationen under genomsnittet.

[1] J. Westerståhl, F. Johansson: Medborgarna och kommunen (Ds Kn 1981:12).

Tabell 3.4 Kvinnorepresentationen i fullmäktige, centrala nämnder och lokala organ per den 1 juli 1980.

Organ	Antal uppdrag					
	Ordinarie	Därav kvinnor		Suppleanter	Därav kvinnor	
		Antal	%		Antal	%
Fullmäktige	13 369	3 832	28,7	6 494	2 264	34,9
Centrala nämnder	31 325	7 861	25,1	29 749	10 585	35,6
Lokala organ[a]	1 159	569	49,1	997	580	58,2
	45 853	11 693	25,5	37 240	12 847	34,5

[a] Inklusive sociala distriktsnämnder.
Källa: Kommunalt förtroendevalda 1980 – parti och kön. Kommunförbundet 1981.

Kvinnornas andel av ordförandeposterna i de kommunala organen är mindre än deras genomsnittliga representation. Cirka 10 % av ordförandeposterna och drygt 15 % av vice ordförandeposterna innehas av kvinnor.

Kvinnorepresentationen i de politiska partierna visar ett ensartat mönster. Andelarna ligger vad de stora partierna beträffar mycket nära genomsnittet. 1980 var kvinnornas andel av de ordinarie uppdragen högst i vpk med 30 % och lägst i kds med 17 %. För de övriga partierna var motsvarande andelar 28 % för moderata samlingspartiet, 26 för socialdemokraterna, 25 för folkpartiet samt 24 för centerpartiet. Sedan 1974 har vpk-andelen drygt fördubblats. För övriga partier ligger ökningen inom intervallet 5–10 procentenheter.

Ålder

De förtroendevalda i kommunerna fördelar sig på åldersgrupper enligt följande:

- en femtedel är mellan 18 och 34 år
- något mindre än hälften är mellan 35 och 54 år
- en tredjedel är 55 år och däröver

Under 1970-talet har den kommunala förtroendemannakåren föryngrats påtagligt. Inslaget av personer under 40 år har ökat på bekostnad av dem som är över 50 år. Gruppen 40–49 år har inte förändrats.

De unga (18–29 år) bland de förtroendevalda i kommunerna är underrepresenterade i betydande utsträckning. Även de äldre (60 år och däröver) är underrepresenterade, dock i mindre grad än de unga. Bland de äldre är emellertid gruppen 60–64 år kraftigt överrepresenterad. Det aktuella mönstret överensstämmer i stort med det som framkom vid en motsvarande undersökning i mitten av 1960-talet.

En jämförelse mellan ledamöter i fullmäktige, kommunstyrelse och övriga nämnder visar att de ordinarie kommunstyrelseledamöterna är klart färre

bland de yngre (18–34 år) än bland de äldre (55 år och däröver) förtroendevalda, jämfört med ledamöter i nämnder i övrigt och fullmäktige. Suppleanterna har större andelar i den yngsta gruppen än fallet är med de ordinarie; de äldre utgör en mycket liten andel av suppleanterna. Detta mönster har varit mycket stabilt under 1970-talet.

Förtroendevalda med barn

Föräldrar med skolbarn (barn i åldern 7–16 år) är överrepresenterade bland kommunernas förtroendevalda. Däremot är föräldrar med barn i förskoleåldern underrepresenterade.

Nationalitet

I 11 av de 25 kommuner som studerats av forskningsgruppen saknar invandrarna representation i fullmäktige. Invandrarrepresentationen i fullmäktige innebär för det mesta en viss överrepresentation.

Utbildning

De kommunalt förtroendevalda fördelar sig med avseende på utbildning på följande sätt:

- lågutbildade (endast obligatorisk utbildning) utgör en tredjedel
- en fjärdedel har medelhög utbildning (högst 2 år utöver obligatorisk utbildning)
- högutbildade (mer än 2 år utöver grundutbildning) utgör 40 %

De lågutbildade är kraftigt underrepresenterade; dock har deras andel bland de förtroendevalda stigit avsevärt under de senaste 15 åren. Mellangruppen är överrepresenterad, om än i minskad grad. Högutbildade slutligen är mycket kraftigt överrepresenterade.

Socialgrupp

De förtroendevalda i kommunerna fördelar sig på socialgrupper enligt den traditionella tredelningen på följande sätt:

- grupp I utgör en knapp fjärdedel
- grupp II utgör drygt hälften
- grupp III utgör en fjärdedel

Socialgrupp I är mycket kraftigt överrepresenterad, grupp II har en måttlig överrepresentation och grupp III är kraftigt underrepresenterad. Förtroendemannakårens sociala sammansättning har inte förändrats i någon nämnvärd utsträckning sedan 1960-talets mitt.

Förvärvsarbete

Kommunernas förtroendevalda fördelar sig på variabeln förvärsvarbete enligt följande:

- ej förvärvsarbetande utgör 4 %
- egna företagare (inkl. lantbrukare) utgör 21 %
- privatanställda utgör 21 %
- organisationsanställda utgör 12 %
- offentliganställda utgör 42 %

Fördelas de förvärvsarbetande på grupperna företagare, tjänstemän och arbetare, finner man att de två förstnämnda är överrepresenterade medan arbetare är underrepresenterade. Företagare och tjänstemän har dubbelt så många och arbetare endast hälften så många företrädare i fullmäktige som en matematisk rättvis fördelning skulle ge. Några större förändringar har inte skett beträffande de tre gruppernas representation sedan 1966.

Beträffande företagargruppen gäller, att lantbrukarna svarar för gruppens hela överrepresentation. Eftersom lantbrukare ofta är ensamföretagare, är övriga företagare utan anställda underrepresenterade.

En uppdelning av de förtroendevalda på kategorierna offentliganställda och övriga anställda (huvudsakligen privatanställda samt organisationsanställda) visar att de offentligt anställda är överrepresenterade och övriga anställda underrepresenterade. Inom gruppen offentliganställda är stats- och kommunalanställda överrepresenterade medan landstingsanställda är underrepresenterade.

Beträffande gruppen offentliganställda kan även noteras att överrepresentationen främst hänför sig till tjänstemannagruppen. Arbetare i offentlig tjänst är underrepresenterade, dock i mindre utsträckning än arbetare på den icke-offentliga sidan. En jämförelse mellan män och kvinnor i offentlig tjänst som har kommunala förtroendeuppdrag visar att männen är överrepresenterade medan kvinnorna uppvisar ungefär samma underrepresentation som kvinnor utanför den offentliga sektorn. Sammanfattningsvis kan de offentligt anställdas överrepresentation tillskrivas manliga tjänstemän.

Någon markant förändring beträffande förtroendemannakårens yrkesmässiga sammansättning i förhållande till väljarna synes inte ha skett sedan 1960-talets slut.

Den offentliga sektorns expansion har sannolikt medfört att förtroendevalda i offentlig tjänst fått en ökad andel av uppdragen i kommunerna. Om denna utveckling även medfört att de offentliganställdas överrepresentation ökat över tiden är osäkert.

3.2.3. *Gruppprepresentativitet hos de förtroendevalda i landstingskommunerna*

Statistikproblem

Redovisningen av gruppprepresentativiteten hos kommunernas förtroendevalda bygger vad gäller omdömena om olika gruppers över- eller underrepresentation på en särskild undersökning av väljarna i de kommuner som ingått i urvalet för forskningsprogrammets undersökningar. På den kommu-

nala sidan har det med andra ord varit möjligt att direkt jämföra väljare och valda med avseende på åldersfördelning, yrkestillhörighet etc.

Någon motsvarande undersökning på riks- eller länsplanet har inte gjorts. Det medför att möjligheter saknas till direkta jämförelser mellan medborgare och landstingskommunernas förtroendevalda, utom betr. fördelningen på kön, ålder och förvärvsarbete. Beträffande ålder och förvärvsarbete har jämförande data på medborgarplanet hämtats från 1975 års folk- och bostadsräkning, FoB 75.

Kvinnorepresentationen

1980 hade kvinnorna cirka 31 % av de ordinarie uppdragen i landstingskommunerna. 1971 var kvinnoandelen cirka 15 %. Det innebär att kvinnoandelen av förtroendeuppdragen fördubblats under 1970-talet i landstingskommunerna. I tabell 3. 5 redovisas uppdragens fördelning på olika nivåer enligt samma modell som tidigare. Av tabellen framgår att kvinnorna har den relativt största andelen av uppdragen inom de lokala organen samt att andelarna på suppleantsidan genomgående är större än andelarna av de ordinarie uppdragen på samtliga nivåer. Endast beträffande suppleantuppdragen på den lägsta förvaltningsnivån har kvinnorna en rättvis andel.

Även om kvinnorna blivit fler i de landstingskommunala organen under 1970-talet så har mönstret för "kvinnliga" respektive "manliga" nämnder inte ändrats nämnvärt under samma period. Högsta antalet kvinnoandelar uppvisar social nämnd (49, 8) omsorgsstyrelse (44) kulturnämnd (41) och tandvårdsnämnd (45). Lägst är andelarna i nämnder som revisionsnämnd, teknisk nämnd och besvärsnämnd, alla understigande 15 %.

Av 218 ordförandeposter i landsting och centrala nämnder innehas 24 (11 %) av kvinnor. Andelarna av posterna som 1:e och 2:e vice ordförande är 14,2 respektive 22,5 %. I motsats till 1971 finns det numera kvinnliga ordförande i sjukvårdsstyrelser, utbildningsnämnder, personalnämnder och

Tabell 3.5 Kvinnorepresentation i landstinget, centrala nämnder och lokala organ per den 1 juli 1980.

Organ	Antal uppdrag					
	Ordinarie	Därav kvinnor		Suppleanter	Därav kvinnor	
		Antal	%		Antal	%
Landstinget	1 705	535	31,3	2 232	960	43,0
Centrala nämnder	1 789	480	26,8	1 719	628	36,5
Lokala organ	1 157	420	36,3	1 134	562	49,5
	4 651	1 435	30,8	5 085	2 150	42,2

Källa: Förtroendevalda i landsting och landstingskommunala nämnder. Landstingsförbundet 1981.

kulturnämnder. Posterna som ordförande i förvaltningsutskott, byggnadsnämnd, näringsnämnd och revisionsnämnd har vid båda tillfällena innehafts av män. Kvinnor på vice ordförandeposter finns nu i förvaltningsutskott, byggnadsnämnd, personalnämnd och besvärsnämnd men saknas, nu som 1971, i näringsnämnd och revisionsnämnd.

I tabell 3.6 redovisas andelen kvinnor i de politiska partiernas landstingsrepresentation. Tabellen visar att moderata samlingspartiet har den lägsta andelen 1980, 26,8 %, medan centerpartiet ligger högst med 36,1 %. Sedan 1971 har andelen kvinnor i landstingsorgan i stort sett fördubblats för alla partier utom för vpk där andelen mer än femdubblats.

Ålder

De förtroendevalda i landstingskommunerna fördelar sig på åldersgrupper enligt följande:

- 5 % av landstingsledamöterna och 12 % av nämndledamöterna är 18–34 år
- 51 resp. 54 % är 35–54 år
- 44 resp 34 % är 55 år och däröver

Enligt 1975 års folk- och bostadsräkning var andelen av befolkningen i åldern 16–34 år 35,2 %, gruppen 35–54 år 29,6 % och gruppen 55 år och däröver 35,3 %. I denna jämförelse framstår den yngsta gruppen som klart underrepresenterad, medan mellangruppen är klart överrepresenterad.

Förtroendevalda med barn

Drygt en tredjedel av de förtroendevalda i landstingskommunerna har barn under 16 år. Av dessa har var åttonde enbart barn i förskoleåldern (0–6 år). Tre fjärdedelar av förtroendevalda med barn har enbart skolbarn (7–15 år). Något mer än var åttonde har både förskole- och skolbarn.

Nationalitet

2,4 % av landstingsledamöterna och 3,8 % av nämndledamöterna är eller har varit medborgare i annat land än Sverige.

Tabell 3.6 Andelen kvinnor i de politiska partiernas landstingsrepresentation

År	m	c	fp	s	vpk	Totalt
1971	12,3	17,5	15,1	15,4	6,1	15,2
1980	26,8	36,1	28,8	31,8	33,3	31,4

Källa: Förtroendevalda i landsting och landstingskommunala nämnder. Landstingsförbundet 1981.

Utbildning

De förtroendevalda i landstingskommunerna fördelar sig med avseende på utbildning på följande grupper:

- lågutbildade (endast obligatorisk utbildning) utgör en knapp fjärdedel av landstingsledamöterna och en femtedel av nämndledamöterna
- en fjärdedel resp. en femtedel har medelhög utbildning (högst 2 år utöver obligatorisk utbildning)
- drygt hälften av landstingsledamöterna och tre femtedelar av nämndledamöterna är högutbildade (mer än 2 år utöver grundutbildning)

I jämförelse med kommunernas förtroendevalda är andelen högutbildade bland landstingskommunernas förtroendevalda avsevärt högre och andelen lågutbildade avsevärt lägre.

Socialgrupp

Landstingspolitikerna fördelar sig på socialgrupper enligt följande:

- grupp I utgör 44 % av landstingsledamöterna och 35 % av nämndledamöterna
- grupp II utgör 47 resp. 55 %
- grupp III utgör 9 resp. 10 %

Andelen tillhörande socialgrupp I är avsevärt större bland landstingskommunernas förtroendevalda än bland de förtroendevalda i kommunerna. Andelen för grupp III är avsevärt mindre.

Förvärvsarbete

Landstingspolitikerna fördelar sig på variabeln förvärvsarbete enligt följande.

Cirka 90 % är förvärvsarbetande. Dessa fördelar sig på följande sätt:

- egna företagare (inkl. lantbrukare) utgör 18 % av landstingsledamöterna och 14 % av nämndledamöterna
- privatanställda utgör 15 resp. 17 %
- organisationsanställda utgör 15 resp. 16 %
- offentliganställda utgör 52 resp. 53 %

Enligt 1975 års folk- och bostadsräkning är 7,3 % egna företagare, 31,1 % offentliganställda och 60,4 % ickeoffentliganställa. Det innebär att egna företagare och offentliganställda är överrepresenterade medan ickeoffentligt anställda är underrepresenterade.

Av de förvärvsarbetande är 82 % av landstingsledamöterna och 93 % av nämndledamöterna anställda. 18 resp. 7 % är egna företagare (inklusive lantbrukare). Av de som är anställda i offentlig tjänst är 30 % av landstingsledamöterna och 44 % av nämndledamöterna i kommunal tjänst, 30 resp. 23 % i landstingskommunal och 40 resp. 32 % i statlig tjänst.

3.2.4 *Kandidatrekrytering*

Normer för rekrytering

Med hjälp av enkätdata har väljarnas och fullmäktiges inställning till vissa normer för rekrytering av kandidater till fullmäktigevalen studerats. De svarande ombads att rangordna ett antal alternativ efter en skala viktigast-minst viktigt.

Cirka 4 av 5 bland såväl väljare som fullmäktige ansåg att kandidaternas erfarenhet och kunnighet är de kvalifikationer som bör tillmätas den största vikten. Näst viktigast ansågs hänsyn till rättvis fördelning mellan kommundelarna vara. Frågan om hur stort värde kandidaternas kön skall tillmätas splittrade såväl väljare som fullmäktige i två ungefär lika stora svarsgrupper på alternativen "näst viktigast" respektive "viktigast". Kandidaternas representativitet med avseende på samhällsklass och ålder ansågs förhållandevis minst viktiga.

Sammanfattningsvis kan sägas att de personkvalitativa hänsynen, dvs. de förtroendevaldas erfarenhet och kunnighet, bedöms som klart viktigare än gruppprepresentativa hänsyn, dvs. hänsyn till de förtroedevaldas bosättning, tillhörighet till viss samhällsklass samt deras kön och ålder.

Landstingsledamöterna ombads i enkät ta ställning till samma frågor om normer för rekrytering som fullmäktige. Störst vikt tillmättes därvid fördelningen mellan olika delar av landstingkommunen; 85 % av landstingsledamöterna ansåg att denna faktor har mycket eller ganska stor vikt. Därnäst viktigast ansågs personliga kunskaper och erfarenheter vara. 2 av 3 ansåg könsfördelningen mycket viktig eller ganska viktig. Alternativen fördelning mellan åldersgrupper respektive mellan yrkesgrupper ansågs relativt minst viktiga.

Svårrekryterade grupper[1]

Ordförandena i de lokala partiorganisationerna bedömde kvinnor, ungdomar och arbetare som de mest svårrekryterade grupperna inför fullmäktigevalet 1979.

Uppdragsattityd hos väljarna[2]

78 % av väljarna som tillfrågades om sin villighet att bli ledamot i fullmäktige eller nämnd svarade nej.

2 % hade redan uppdrag. 15 % sade sig vara villiga att ta på sig uppdrag. De viktigaste skälen att tacka nej till uppdrag var följande:

- otillräckliga kunskaper 49 %
- otillräckligt intresse 43 %
- för gammal 21 %
- arbetet lägger hinder i vägen 14 %

[1] G Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17)

[2] G Wallin m. fl. a. a.

3.2.5 *De förtroendevaldas åsiktsrepresentativitet*

Inom kommunaldemokratiska forskningsgruppen har åsiktsrepresentativiteten studerats, dvs. överenstämmelsen i åsikter i politiska frågor mellan väljarna och deras valda representanter i fullmäktige.[1] Åsiktsöverensstämmelsen har studerats i två dimensioner:

- den kommunala verksamhetens omfattning
- den kommunala verksamhetens inriktning

Inställningen till verksamhetens *omfattning* mättes på två sätt; dels som inställning till skattesänkning kontra serviceökning, dels som inställning till krav på ökade insatser på ett antal serviceområden. Den förstnämnda inställningen benämns "skatt/service", den sistnämnda "kravbredd". Inställningen till verksamhetens *inriktning* mättes med hjälp av frågor om prioriteringar av de nämnda serviceområdena.

I inställningen till frågan skatt/service är åsiktsskillnaderna mycket starkare på fullmäktigenivå, dvs. mellan representanter för de olika partierna, än på väljarnivå, dvs. mellan olika partiers väljare. Som exempel kan nämnas att avståndet mellan socialdemokrater och moderater är 3,5 gånger större på fullmäktigenivån än på väljarnivån. Sedan 1960-talets mitt har åsikterna främst på fullmäktigenivå polariserats så att vpk:s och socialdemokraternas företrädare i fullmäktige drar starkt åt vänster och moderata fullmäktige drar starkt åt höger. Sammanfattningsvis kan sägas att fullmäktige avspeglar väljarkårens åsikter men med de partipolitiska åsiktsskillnaderna kraftig uppförstorade.

Samma fenomen upprepas till stor del då inställningen till krav på serviceinsatser studeras. Kravbredden är större bland fullmäktige från olika partier än bland väljarna, men polariseringen på fullmäktigenivå är mindre framträdande än fallet är beträffande inställningen i frågan skatt/service.

Analysen av inställningen till verksamhetens inriktning avsåg en jämförelse av rangordningar av ett antal serviceområden. Här är åsiktsöverensstämmelsen störst mellan väljargrupperna i det socialistiska och det borgerliga blocket. Överensstämmelsen mellan de båda fullmäktigegrupperna (borgerliga och socialistiska) är lägre än mellan motsvarande väljargrupper. Åsiktsöverensstämmelsen är nästan genomgående bättre för väljare totalt och fullmäktige totalt än inom respektive block av partier.

Med hjälp av s. k. diskriminantanalys fann man att partigrupperna på fullmäktigenivå är mer homogena än väljarna och att socialister på båda nivåerna är mer homogena än motsvarande borgerliga grupper.

Westerståhl/Johansson har även studerat åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda med avseende på vilket handlingsalternativ som bör väljas för att tillgodose ett visst servicebehov. Därvid har olika tillsynsalternativ inom barnomsorgen och centralortens andel av bostadsbyggandet undersökts.

Beträffande barnomsorgen fann man att de borgerliga väljarna och fullmäktige har likartade åsikter om vilken tillsynsform som är bäst. Båda grupperna föredrar "bidragslinjen", dvs. det alternativ som innebär att samhället gör det ekonomiskt möjligt för någon av föräldrarna att stanna hemma hos barnen. Mellan de socialistiska väljarna och deras företrädare i

[1] J Westerståhl och F Johansson: Medborgarna och kommunen (Ds Kn 1981:12)

fullmäktige är avvikelsen i åsikter markant. Fullmäktige föredrar här daghemslinjen medan väljarna föredrar den tidigare nämnda bidragslinjen.

Beträffande bostadsbyggandet har både partiblock och kommuntyp liten betydelse för åsikterna bland väljarna. Fullmäktige vill satsa mer på centralorten än väljarna, vare sig man bor i centralorten eller ej.

Westerståhl/Johansson fann inga försämringar i åsiktsrepresentativitet generellt sedan slutet av 1960-talet, trots de större kommunerna nu. Alla exempel på uppenbara brister i åsiktsöverensstämmelsen gäller antingen valet mellan olika handlingsalternativ eller konkreta beslut. Svårigheten att skapa överensstämmelse i åsikter förefaller att öka vid övergången från mer allmänna till konkreta ställningstaganden. Enligt Westerståhl/Johansson är risken för åsiktsskillnader mellan väljarna och deras representanter minst när partiståndpunkterna knyter nära an till en rikspolitisk ideologi som är väl inarbetad, typ valet mellan ökad service och lägre skatt. Störst är risken för avvikelse i fall då fullmäktiges synsätt är starkt präglat av en ideologi som saknar motsvarighet bland väljarna, t. ex. de socialistiska fullmäktiges och väljarnas skilda synsätt på former för barnomsorgen.

3.3 Hel- och deltidsengagerade förtroendevalda

3.3.1 *Inledning*

De förtroendevaldas politiska engagemang varierar. Tre huvudgrupper kan urskiljas:

- de heltidsengagerade
- deltidsengagerade som ägnar mer än hälften av sin tid åt politiska uppdrag
- deltidsengagerade som ägnar högst hälften av sin tid åt politiska uppdrag

De två förstnämnda grupperna har vuxit under senare år, en konsekvens av att det politiska arbetet blir allt mer tidskrävande. Därigenom skiktas de förtroendevalda i två olikartade grupper: "proffspolitiker" och "fritidspolitiker". Den helt dominerande delen av de förtroendevalda återfinns i den sistnämnda gruppen. I det föreliggande avsnittet koncentreras intresset på de heltidsengagerade och deltidsengagerade som är engagerade på minst halvtid. I det följande avsnittet (3.4) redovisas tidsåtgången att fullgöra uppdragen för de förtroendevalda generellt.

Inledningsvis redovisas här kommunal- och landstingsrådens ställning och uppgifter. Vidare redovisas de hel- och deltidsengagerade i kommuner och landsting med avseende på antal, kön och ålder.[1] Slutligen återges de förtroendevaldas inställning till kommunal- och landstingsrådsinstitutionen som de speglas i förtroendemannaenkäterna.

[1] Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980. Kommunförbundet 1981.
Förtroendevalda i landsting och landstingskommunala nämnder. Landstingsförbundet 1981.

3.3.2 *Kommunal- och landstingsrådens ställning och uppgifter*

255 av de 279 kommunerna har inrättat heltidsposter för förtroendevalda. Alla landstingskommuner utom en har numera förtroendevalda med heltidsengagemang.

En förutsättning för ställningen som kommunalråd eller landstingsråd är att man valts till ledamot eller suppleant i fullmäktige/landstinget, styrelsen, annan nämnd, beredning eller eventuellt som revisor eller revisorssuppleant.

I reglemente för kommunstyrelsen finns oftast en föreskrift om kommunalråd. Ibland föreskrivs att styrelsens ordförande skall vara kommunalråd. I andra kommuner är det ersättningsreglerna som utformas så att ordförandeuppdraget i styrelsen är förenat med ett arvode som motsvarar heltidssyssla. Genom utformningen av reglerna i kommunallagen om närvarorätt och interpellation har kommunerna möjlighet att lokalt reglera de heltidsengagerades ställning och roll i organisationen.

Storleken på kommunen/landstingskommunen och sättet på vilket kommunal- och landstingsråden utses är grundläggande för deras ställning.

I kommuner med endast ett kommunalråd är kommunalrådet vanligen ordförande i styrelsen och något eller några centrala organ såsom central byggnadskommitté, planberedning eller liknande. Finns det flera kommunalråd är det vanligen posterna som ordförande i social centralnämnd, skolstyrelse och byggnadsnämnd som besätts av rotelansvarigt kommunalråd. I kommuner med ett begränsat antal kommunalråd är det inte ovanligt att ett kommunalråd har rotelansvar för flera förvaltningsområden, t. ex skola/sociala eller kultur/fritid. I kommuner med flera kommunalråd är det ganska vanligt att det finns en eller flera företrädare för minoriteten, s. k. oppositionsråd, som saknar ordförandeuppdrag och rotelansvar.

Antalet kommunalråd och, om det finns mer än ett kommunalråd i kommunen, ansvarsfördelningen mellan dem bestäms vid de överenskommelser som de politiska partierna sinsemellan träffar efter de kommunala valen. Kommunalrådsposterna fördelas mellan partierna i huvudsak enligt principerna för proportionella val.

På landstingssidan finns det ett hundratal landstingsråd eller motsvarande. Landstingsråden utses efter samma principer som kommunalråden.

Flera olika organisationsprinciper tillämpas i landstingskommunerna. Det ledande landstingsrådet är vanligen ordförande i förvaltningsutskottet, som i vissa fall även utgör hälso- och sjukvårdsstyrelse. I det sistnämnda fallet är det vanligt med en vice ordförande som ansvarar för hälso- och sjukvårdsfrågorna och är ordförande i hälso- och sjukvårdsdelegationen. I landstingskommuner med flera landstingsråd är det vanligen någon eller några av rotlarna hälso- och sjukvård, social och omsorgsverksamhet, utbildning/kultur, personal och teknisk förvaltning som leds av heltidssysselsatt ordförande.

Vissa kommuner och landstingskommuner har antagit särskilda reglementen och instruktioner, i vilka kommunal- respektive landstingsrådens uppgifter regleras. Det har dock ansetts principiellt olämpligt att genom instruktion eller på annat sätt reglera de heltidsengagerades uppgifter. Däremot är det naturligt att ansvarsfördelningen mellan dem regleras. Enligt

Tabell 3.7 Antal kommuner med kommunalråd och antalet kommunalråd 1971–80

År	Totalt antal kommuner	Antal kommuner med kommunalråd	Antal kommunalråd	därav		Antal kommunalråd per kommun
				Män	Kv	
1971	464	200	309	304	5	1,5
1974	278	200	338	333	5	1,7
1977	277	235	431	411	20	1,8
1980	279	255	491	457	34	1,9

Källa: Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980. Kommunförbundet 1981.

kommunförbundets rekommendationer bör det ankomma på fullmäktige att besluta om kommunalrådens ansvarsområde.

Borgarrådsinstitutionen

Borgarrådens ställning reglerades före den 1 juli 1977 i kommunallagen för Stockholm och var därmed inte helt jämförbar med ställningen för övriga heltidsengagerade. I den nya enhetliga kommunallagen har dock vissa särbestämmelser för Stockholms kommun införts. En viktig skillnad mellan borgarråden och övriga heltidsengagerade är att de förstnämnda inte får vara ledamöter i kommunstyrelsen. En utredning har 1981 föreslagit att de särskilda reglerna om borgarrådens ställning skall försvinna.[1]

3.3.3 *Heltidsengagerade förtroendevalda i kommunerna*

Utvecklingen 1920–80

1920, då borgarrådsinstitutionen och stadskollegiet inrättades i Stockholm, markerar inledningen till systemet med heltidsengagerade förtroendevalda i kommunalpolitiken. Under de senaste 20 åren har sådana arrangemang ökat i omfattning. 1954 hade endast 15 kommuner engagerat förtroendevalda på heltid. 1964 var antalet 94 och 1980 är siffran 255.

I tabell 3.7 redovisas tillväxten av kommunalrådsinstitutionen under 1970-talet.

Antalet heltidsengagerade

255 av landets 279 kommuner har engagerat förtroendevalda på heltid. Med ett undantag är det kommuner med mindre än 20 000 invånare som inte inrättat poster för heltidsengagerade (se tabell 3.8). Det totala antalet heltidsengagerade är 491, av vilka 34 är kvinnor.

De minsta kommunerna, med mindre än 20 000 invånare, har i allmänhet endast ett kommunalråd. I kommuner med mer än 50 000 invånare är det vanligast med tre eller flera kommunalråd. Största antalet heltidsengagerade har Malmö med 15, av vilka 11 är kommunalråd. Göteborg, Eskilstuna och Stockholm har mellan 10 och 12 heltidsengagerade.

[1] Kommunalrättsutredningen för Stockholm betänkande (SOU 1981:53) Stockholms kommunala styrelse. En partiell översyn av kommunallagen.

Tabell 3.8 Antal kommuner med kommunalråd och antal kommunalråd fördelade efter kommunstorlek 1980

Kommunstorlek (antal invånare)	Totalt antal kommuner	Antal kommuner med kommunalråd	Antal kommunalråd	därav		Antal kommunalråd per kommun
				Män	Kv	
9 999	61	46	46	46	–	1,0
10 000 – 19 999	101	93	110	107	3	1,2
20 000 – 29 999	44	43	69	67	2	1,6
30 000 – 49 999	37	37	77	70	7	2,1
50 000 – 99 999	25	25	105	95	10	4,2
100 000 – 149 999	8	8	47	40	7	5,9
150 000 –	3	3	37	32	5	12,3
Samtliga	279	255	491	457	34	1,9

Källa: Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980. Kommunförbundet 1981.

Könsfördelning

1971 och 1974 var antalet kvinnliga kommunalråd fem. 1977 fanns det 20 och 1980 34 kvinnliga kommunalråd. Fem av de nuvarande kvinnorna med heltidsengagemang är ordförande i kommunstyrelsen. De flesta kvinnliga kommunalråd har rotelansvar inom några av sektorerna skola, kultur, fritid och sociala. Fem av de kvinnliga kommunalråden är oppositionsföreträdare.

Ålder

Drygt hälften av de heltidsengagerade förtroendevalda är 50 år och äldre. Det yngsta kommunalrådet var vid undersökningstillfället 1980 26 år. En fjärdedel av de heltidsengagerade är mellan 30 och 44 år och ytterligare en fjärdedel mellan 55 och 59. En fjärdedel av väljarna finns inom det förstnämnda intervallet medan något mindre än en tiondel ryms inom det sistnämnda. Det innebär att åldersgruppen 55 till 59 år är överrepresenterad bland kommunalråden.

3.3.4 *Deltidsengagerade förtroendevalda i kommunerna*

1980 fanns det 143 förtroendevalda engagerade på deltid (minst 50 % av heltid) i 81 kommuner. Av dessa är 17 kvinnor. Den genomsnittliga sysselsättningsgraden är 58 %. Den vanligaste formen av deltidsengagemang är halv- eller trekvartstid. Närmare två tredjedelar uppbär halvtidsarvode. Endast ett fåtal är engagerade till 80–90 %. De flesta deltidsengagerade är antingen företrädare för minoriteten eller ordförande i s. k. tung nämnd.

3.3.5 *Heltidsengagerade förtroendevalda i landstingskommunerna*

Jämfört med den kommunala sidan är systemet med heltidsengagerade förtroendevalda av ganska sent datum beträffande landstingsvärlden. 1963 fanns det landstingsråd i tre landstingskommuner. Numera har alla utom en landstingskommun förtroendevalda med heltidsengagemang. Perioden 1971–80 har antalet heltidsengagerade mer än fördubblats. 1971 fanns det totalt 48 heltidsengagerade, varav en kvinna. 1980 fanns det 98, varav 15 kvinnor.

40 % av de heltidsengagerade var vid undersökningstillfället 1980 under 50 år, 44 % mellan 50 och 60 och 16 % 60 och däröver. Den yngste var 1980 30 år gammal och den äldste 71 år.

En femtedel av de heltidsengagerade i landstingskommunerna är s. k. oppositionsråd. I några få landstingskommuner finns heltidssysselsatta ordföranden i sjukhusdirektioner med samma ställning som landstingsråd. Det vanligaste antalet landstingsråd per landstingskommun är fyra. I de största landstingskommunerna finns cirka 10 heltidsengagerade förtroendevalda.

3.3.6 *Deltidsengagerade förtroendevalda i landstingskommunerna*

1980 fanns det i landstingskommunerna 54 förtroendevalda med minst halvtidsengagemang. Den vanligaste sysselsättningsgraden är 50 % av heltid. Bland de deltidsengagerade är sju kvinnor. 18 är minoritetsföreträdare. De deltidsengagerade är t. ex. ordförande i sjukvårdsdistrikt eller central nämnd, vice ordförande i förvaltningsutskott eller minoritetsföreträdare.

3.3.7 *Synen på kommunalråds- och landstingsrådsinstitutionen*

I förtroendemannaenkäterna ställdes de svarande i kommuner och landstingskommuner inför ett antal påståenden om kommunalråds- och landstingsrådsinstitutionen. Påståendena och fördelningen av svaren redovisas i tabell 3.9.

I svaren på de tre första frågorna kan man se en i huvudsak positiv inställning i bedömningen av förhållandet mellan de heltidsengagerade och övriga politiker. En klar majoritet anser sålunda att de heltidsengagerade avlastar övriga förtroendevalda arbete, att politikerna får mer inflytande gentemot förvaltningen än de annars skulle haft samt att de heltidsengagerades agerande är relativt väl förankrat hos de övriga politikerna. Genomgående finner man att landstingspolitikerna är mer positiva än kommunpolitikerna.

Påståendet att de heltdisengagerade blivit de egentliga beslutsfattarna har samlat en knapp men klar majoritet av instämmanden. Innebörden av detta är inte alldeles lättolkad. En möjlig tolkning är att de som svarat instämmande gör detta med gillande.

Argumentet för denna ståndpunkt kan vara att de heltidsengagerade därmed gör vad de bör göra. En annan tolkning är instämmande med ogillande. Argumentet i detta fall kan vara att de borde dela med sig av makt

Tabell 3.9 De förtroendevaldas syn på kommunalråds- och landstingsrådsinstitutionen. Procent av svarande som uppgett åsikt.

Påstående	Instämmer helt eller i stort sett		Motsatt åsikt i stort el. helt motsatt åsikt	
	K	L	K	L
KR/LR avlastar övriga förtroendevalda arbete	76	83	25	17
KR/LR för sin egen politik	31	21	67	79
Politikerna får mer inflytande genom KR/LR	77	84	23	16
KR/LR ägnar sig (för mycket) åt administration	44	24	56	76
KR/LR har blivit de verkliga beslutsfattarna	57	54	44	46

Förkortningar
K = förtroendevalda i kommuner
L = förtroendevalda i landstingskommuner (landstingsledamöter)
KR = kommunalråd
LR = landstingsråd
Källor: G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17).
Landstingspolitikerna 1980 – resultatsammanställning av en enkätundersökning. KDK 1981.

och inflytande med övriga förtroendevalda.

En majoritet av de svarande förnekar att de heltidsengagerade skulle ägna sig för mycket åt administrativa sysslor. Landstingspolitikerna tar kraftigare avstånd från påståendet än kommunpolitikerna. Nära hälften av de sistnämnda instämmer, helt eller delvis, i påståendet. Denna inställning speglar eventuellt en viss osäkerhet beträffande kommunalrådens status, huruvida de är politiker eller administratörer.

Inställningen till kommunalrådsinstitutionen påverkas dels av den partipolitiska orienteringen: socialdemokrater är mer positiva än borgerliga politiker, dels av det egna partiets parlamentariska situation: politiker i majoritet är mer positiva än politiker i minoritet. Även erfarenhet av kommunalrådsinstitutionen i den egna kommunen spelar roll för inställningen: ju fler kommunalråd desto positivare inställning.

3.4 De förtroendevaldas totala samhällsengagemang

3.4.1 *Inledning*

I förtroendemannaenkäterna har frågor ställts om det totala samhällsengagemanget hos de förtroendevalda, innefattande

- kommunala respektive landstingskommunala förtroendeuppdrag
- engagemang i partiorganisationerna
- övriga offentliga förtroendeuppdrag på lokal, regional och central nivå

utöver uppdraget eller uppdragen i kommun eller landstinget
- styrelseuppdrag inom föreningar och organisationer

Med hjälp av dessa uppgifter samt uppgifter om tidsåtgången för de olika uppdragens fullgörande (tid för resor till och från sammanträdena, förberedelser samt sammanträdena) kartlägges förtroendemännens allmänna samhällsengagemang i olika avseenden. Bl. a. följande frågor belyses:

- Hur vanliga är kombinationer av offentliga uppdrag på olika nivåer?
- Hur omfattande är mångsysslerlet bland kommun- och landstingspolitiker?
- Hur mycket tid ägnar de förtroendevalda åt sina olika uppdrag?
- Vilka sysselsättningskonflikter upplever de förtroendevalda?

I anslutning till denna framställning behandlas även frågan om de förtroendevaldas behov av barntillsyn under sammanträdestid, sättet på vilket de löst frågan samt synen på om lösningen är bra eller dålig.

3.4.2 *Förtroendeuppdrag utöver kommunala/landstingskommunala*

I likalydande enkäter tillfrågades 1979 respektive 1980 ett urval av kommunfullmäktige och landstingsledamöter om innehav av andra offentliga uppdrag än de kommunala respektive landstingskommunala. Uppdragen avsåg sådana på lokal nivå, t. ex. i lokala statliga styrelser eller i den kyrkliga kommunen, på regional nivå, t. ex. i länsstyrelsen eller statliga länsnämnder, samt på central nivå, t. ex. i riksdagen, verksstyrelser eller kommittéer.

Bland fullmäktigeledamöterna har 56 % sådana uppdrag på en eller flera nivåer. Vanligast är lokala uppdrag (48 %). Bland landstingsledamöterna har 78 % andra förtroendeuppdrag. Här är uppdragsfrekvensen högre på alla nivåer än bland fullmäktigeledamöterna; se tabell 3.10.

Fullmäktige- och landstingsledamöterna tillfrågades även om de har styrelseuppdrag inom partiorganisationen på lokal, regional eller central nivå eller inom sidoorganisation. 77 % av fullmäktigeledamöterna och 83 % av landstingsledamöterna har partiuppdrag. 55 % av fullmäktige och 50 % av landstingsledamöterna har dessutom styrelseuppdrag inom organisationer eller föreningar av annat slag än politiska partier. Praktiskt taget alla

Tabell 3.10 Andel av fullmäktige respektive landstingsledamöterna som har andra offentliga förtroendeuppdrag än kommunala och landstingskommunala uppdrag

Förtroendevalda, kategori	Uppdragsnivå/andel i procent			
	Lokal	Regional	Central	Alla nivåer
Fullmäktige	48	14	2	56
Landstingsledamöter	60	42	19	78

Källor: G Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17). Landstingspolitikerna – resultatsammanställning av en enkätundersökning. KDK 1981.

fullmäktige och landstingsledamöter har förtroendeuppdrag av något av de refererade slagen, dvs. offentliga eller föreningsuppdrag.

3.4.3 *Tidsåtgång för förtroendeuppdragens fullgörande*

Resor till och från sammanträdena

Nära sammanhängande med frågan om hur mycket tid de förtroendevalda lägger ned på att fullgöra sina uppdrag är frågan om sammanträdenas tidsmässiga förläggning (dag- eller kvällstid), vidare avståndet från bostaden eller arbetsplatsen till sammanträdeslokalen samt färdsättet. De båda sistnämnda faktorerna bestämmer tidsåtgången för sammanträdesresorna.

På den kommunala sidan är tendensen vad gäller sammanträdestiden att allt fler sammanträden äger rum på dagtid. Enligt förtroendemannaenkäten har dag- och kvällssammanträden lika stor omfattning, cirka en tredjedel vardera. För en knapp tredjedel är sammanträden på dagtid eller kvällstid lika vanligt förekommande.

På landstingssidan äger praktiskt taget alla sammanträden (90–95 %) rum på dagtid.

Fyra svarande av fem i kommunerna och cirka 90 % av de svarande i landstingskommunerna anser att de nuvarande sammanträdestiderna är bra. I kommunerna skulle 15 % vilja ha fler dagssammanträden. Det är framför allt de organisationsanställda som företräder denna uppfattning. Den grupp som vill ha fler sammanträden på dagtid är dubbelt så stor som den som vill ha fler kvällssammanträden.

Politiker på såväl lokal som regional nivå är i hög grad beroende av bil för sina sammanträdesresor. Som framgår av tabell 3.11 är tre fjärdedelar respektive mellan 60 och 70 % av de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner bilberoende. Den större andelen som går eller cyklar till sammanträden i kommunerna och den högre andelen landstingspolitiker som åker kollektivt återspeglar skillnaderna i reseavstånd mellan de båda kategorierna. Var femte landstingsledamot säger sig skifta mellan olika färdsätt, bl. a. med hänsyn till årstidsväxlingarna.

För kommunpolitikerna tar sammanträdesresorna i genomsnitt en dryg halvtimme fram och åter. Landstingspolitikernas resor tar i genomsnitt tre till fyra gånger så lång tid (cirka 1,5 timme för nämndledamöterna och cirka 2 timmar för landstingsledamöterna).

Kommunpolitikerna redovisar ett medeltal på 4,5 timmar som sammanlagd restid under en månad. Det svarar mot 8–9 sammanträdesresor under perioden. Landstingsledamöternas genomsnittliga restid är cirka 10 timmar per månad, dvs. drygt dubbelt så mycket som kommunpolitikerna. Nämndledamöternas restid uppgår till cirka 7 timmar i månaden.

Tidsåtgång för sammanträden inklusive förberedelser

Kommunalpolitikerna ägnar i genomsnitt 32 timmar per månad åt sina politiska och övriga samhällsuppdrag. De kommunala uppdragen tar hälften av den uppgivna tiden. En uppdelning av de kommunalt förtroendevalda efter uppdragsgrupper visar att det framför allt är kommunalråden, de som

Tabell 3.11 Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner: färdsätt vid sammanträdesresor

Färdsätt	Förtroendevalda i kommunerna (%)	Förtroendevalda i landstingskommuner (%)	
		Landstingsledamöter	Nämndledamöter
1 Egen bil	62	60	70
2 Egen bil + annat	9	–	–
3 Samåkning	4	6	6
4 Summa 1–3	75	66	76
5 Går eller cyklar	21	3	7
6 Kollektivt, taxi	3	11	9
7 Summa 5–6	24	15	16
8 Annat	1	20[a]	8[a]
Summa	100	101	100

[a] "varierande färdsätt"
Källa: G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17)
Landstingspolitikerna. KDK 1981.

sitter i kommunstyrelsens, skolstyrelsens och sociala centralnämndens presidier samt övriga ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen som svarar för det stora överskottet över genomsnittsvärdet. En överväldigande majoritet, 84 %, ägnar högst 24 timmar per månad åt de kommunala förtroendeuppdragen.

I undersökningen av kommunalpolitikerna kommenteras denna grupp av högkonsumenter av tid på följande sätt:[1]

Det är dessa, relativt små grupper – högst ett tiotal personer i en medelstor svensk kommun – som är de verkligt involverade, de som ägnar en stor del av sin fritid motsvarande en hel arbetsdag per vecka eller mer åt kommunala angelägenheter.

Enligt den nyss citerade undersökningen finns det en positiv relation mellan kommunal aktivitet och icke-kommunala samhällsaktiviteter: med ett högt kommunalt engagemang följer ett högt engagemang i partiorganisationer, andra offentliga organ och föreningar. När de kommunala uppdragen blir för betungande, sjunker de övriga uppdragens andel av tidsåtgången och omvänt. Tendensen att centrala positioner på ett område följs av centrala positioner på andra områden motverkas av den nödvändiga tidsprioriteringen.

Landstingen sammanträder vanligtvis 4–5 gånger per år. Stockholms läns landsting sammanträder dock 11 gånger om året. Genomsnittligt ägnar landstingsledamoten cirka 20 timmar åt själva sammanträdet och cirka 10 timmar åt förberedelser under en månad då landstingsmöte äger rum. Arbetet i partigrupperna är inräknade i den angivna tidsåtgången.

De som är verksamma i de landstingskommunala nämnderna lägger i genomsnittet ned 13 timmar per månad på sammanträden och förberedelser för dessa, varav 8 timmar på sammanträden.

[1] G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17).

3.4.4 *Behov av barntillsyn under sammanträdestid*

Bland de grupper som i direktiven betecknas som underrepresenterade i de politiska församlingarna nämns småbarnsföräldrar. Problemen med barnpassning under sammanträdestid anses vara en viktig förklaring till småbarnsföräldrarnas obenägenhet att delta i det politiska livet. Vissa kommuner tillhandhåller hjälp med barnpassning i syfte att underlätta barnföräldrarnas deltagande i sammanträden på kvällstid. Kommunerna kan även ge ersättning för styrkta kostnader för barntillsyn i anslutning till sammanträden.

Den vanligaste lösningen av barntillsynsproblemet bland de kommunalt verksamma är att den av föräldrarna som inte har förtroendeuppdrag svarar för tillsynen av barnet eller barnen. Vid sammanträden på dagtid sker detta i uppemot hälften av fallen. Motsvarande andel vid sammanträden på kvällar är tre fjärdedelar. Barnomsorg utanför hemmet i form av dagmamma, daghem eller fritidshem är den näst vanligaste tillsynsformen på dagtid; nära var femte anger att detta alternativ gäller. Nästan var fjärde kommunpolitiker säger sig inte behöva hjälp med tillsynen av barnet eller barnen. Det är i dessa fall i huvudsak föräldrar med barn i 15–16-årsåldern som svarat så.

En uppdelning av de berörda på kön visar att andelen män som har barntillsynen ordnad genom att den andra föräldern stannar hemma hos barnet/barnen på dagtid är ungefär sju gånger så stor som motsvarande andel för kvinnorna i kommunalpolitiken. Även med avseende på den relativa tryggheten i tillsynsformerna är könsskillnaderna stora. Andelen av männen, som permanent har tillgång till hemmavarande förälder eller har tillsynen ordnad genom skola, daghem, fritidshem eller familjedaghem är 62 % vid dagsammanträden och 56 % vid kvällssammanträden. Endast 30 respektive 21 % av kvinnorna har det ordnat på samma sätt.

Tillfrågade om sin bedömning av den egna lösningen på barntillsynsfrågan svarar 88 % att lösningen är bra eller mycket bra. Endast 5 % anser att lösningen är dålig eller mycket dålig. Det mest uttalade missnöjet finns bland dem som anlitar barnvakt eller annan anhörig än den andra föräldern vid kvällssammanträde. Gruppen motsvarar dock endast 5 % av alla kommunpolitiker med barn under 16 år.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en mycket stor del av kommunpolitikerna med barn hemma är nöjda med arrangemangen för barntillsyn under sammanträdestid. 4 politiker av 5 har tillsynen ordnad på ett tillfredsställande sätt eller saknar behov av tillsyn. De kvinnliga förtroendevalda är dock förhållandevis sämre ställda än de manliga kollegerna.

Landstingspolitiker med barn som kräver tillsyn vid sammanträde på dagtid uppger i de flesta fall att tillsynen sker genom samhällets försorg i form av daghem eller fritidshem eller att barnen är i skolan. Tillsyn i privat regi är ungefär lika vanligt förekommande med alternativet att den andre föräldern är hemma som det vanligaste. Även kombinationer av tillsynsformer är relativt högfrekventa. Förälder hemma och kombinationer av tillsynsformer dominerar vid kvällssammanträden.

Tillfrågade om vad man anser om lösningen av barntillsynsfrågorna svarade drygt tre av fyra av landstingsledamöterna och två tredjedelar av nämndledamöterna att lösningen är mycket bra eller ganska bra. 15 resp.

12 % ansåg att den är varken bra eller dålig. 7 resp. 18 % ansåg att den är dålig.

3.4.5 *Konflikter mellan olika sysselsättningsalternativ*

När det politiska engagemanget nått en viss omfattning, uppstår individuella konflikter mellan olika sysselsättningsalternativ: mellan det offentliga uppdraget, partiuppdraget, arbetet samt hem och fritid. I kommunaldemokratiutredningens undersökning om de förtroendevalda[1] som genomfördes 1973, uppgav endast 7 % av de svarande att det inte fanns konflikter av nämnt slag i kommunerna. I 1979 års undersökning[2] uppgav 2 svarande av 3 att de själva upplever en eller flera konflikter mellan olika sysselsättningsalternativ. De vanligaste konflikterna finns i skärningen mellan vad man kan kalla för de förtroendevaldas privatsfär och deras offentligsfär. Det innebär att konflikter mellan å ena sidan det kommunala uppdraget och å andra sidan hem och fritid respektive arbetet är mest framträdande i kommunalpolitikernas självskattning. Nära 4 av 5 upplever en konflikt mellan det kommunala uppdraget och hem och fritid och en tredjedel mellan uppdraget och förvärvsarbetet. Nästan var tredje säger sig uppleva en konflikt mellan partiarbetet och hem och fritid. Mindre framträdande är konflikter typ partiarbete-förvärvsarbete (9 %) samt partiarbete-kommunalt uppdrag (5 %).

Rangordningen av olika typer av uppskattade respektive självupplevda konflikter är synnerligen stabil över tiden. Det framgår med all önskvärd tydlighet vid en jämförelse mellan 1973 och 1979 års data.

På landstingssidan är graden av upplevda konflikter högre än bland kommunalpolitikerna. Inte mindre än drygt 80 % uppger att de känner minst någon typ av konflikt. Den mest framträdande konflikten hos landstingspolitikerna är den mellan uppdraget och förvärvsarbetet. Därnäst kommer konflikten mellan hem och fritid och partiarbetet. Konflikten mellan det landstingspolitiska uppdraget och hem och fritid kommer på tredje plats. Intensiteten i konfliktupplevelsen ligger genomgående på en högre nivå hos landstingspolitikerna än hos kommunalpolitikerna.

[1] Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting (SOU 1975:18)

[2] G Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17)

4 De förtroendevalda och de politiska partierna

4.1 Inledning

I detta kapitel behandlas översiktligt de politiska partierna i kommuner och landsting främst avseende

- organisatoriska förhållanden
- administrativa och ekonomiska resurser
- verksamheten i form av internt partiarbete och utåtriktad verksamhet
- arbetet i fullmäktige- och landstingsgrupperna

4.2 Partier på lokal nivå

4.2.1 *Organisation*

De svenska politiska partierna uppvisar tre huvudtyper vad gäller organisatorisk uppbyggnad på lokal nivå.

- Den första typen kännetecknas av att det finns lokalavdelningar på kommundelsnivå samlade under en övergripande kommunorganisation, vartill kommer en mängd enheter inom partiernas sidoorganisationer, ungdoms- och kvinnoförbund. Centerpartiet och socialdemokraterna representerar denna organisationstyp.
- Den andra huvudtypen kännetecknas av att det finns en enda organisatorisk enhet som täcker hela kommunen, kombinerad med förekommande enheter inom sidoorganisationerna. Folkpartiet och moderata samlingspartiet finns inom denna organisationstyp.
- Den tredje huvudtypen innefattar partier typ småpartier (vpk, KDS och lokala partier). I den mån de har en fungerande kommunorganisation täcker denna hela kommunen. Ungdoms- eller kvinnoklubbar är sporadiskt förekommande.

I normalfallet har partierna en övergripande organisationsenhet – en kommunorganisation – då det finns mer än en lokalavdelning i kommunen. I enstaka fall saknas kommunorganisation även då det finns flera lokalavdelningar i kommunerna. Främst är det folkpartiet och moderata samlingspartiet som avviker från normalfallet.

De beslutande organen i kommunorganisationerna är antingen medlemsmötet eller representantskapet. Systemet med representantskap växte fram

med direkt eller indirekt anknytning till kommunindelningsreformen. Var femte kommunorganisation har ett representantskap. Hos socialdemokraterna och centern är antalet ombud i genomsnitt 50 personer, hos moderata samlingspartiet och folkpartiet ungefär 20. Medlems- eller representantskapsmöten hålls i regel en gång varannan månad.

Lokalavdelningarna är de minsta organisatoriska enheterna. De har i genomsnitt ett femtiotal medlemmar och ett femtontal aktiva deltagare i mötesaktiviteter o. dyl. Mellan en femtedel och hälften av de aktiva har kommunala förtroendeuppdrag. Mellan en gång per kvartal och en gång varannan månad sammanträder medlemsmötet i lokalavdelningarna.

4.2.2 *Resurser*

Partiernas resurser är i huvudsak av tre slag:

- administrativa resurser i form av partikansli eller expedition
- övriga personella resurser i form av medlemmars och sympatisörers frivilliga arbete; mobiliseringen av valarbetare spelar här en framträdande roll
- ekonomiska resurser i form av intäkter genom det kommunala partistödet, övriga bidrag samt medlemsavgifter m. m.

Administrativa och personella resurser

Knappt hälften (43 %) av kommunorganisationerna har eget *kansli eller expedition* i kommunen eller tillgång till sådan resurs genom att kommunorganisationen delar kansli med den regionala partiorganisationen. Resurserna av detta slag är synnerligen ojämnt fördelade mellan partierna. Medan 70 % av de socialdemokratiska organisationerna har eget kansli saknar ungefär tre fjärdedelar av moderata samlingspartiets och folkpartiets organisationer helt kansliresurser. Hälften av centerns och vpk:s organisationer har eget eller del i kansli. Det är främst i de små kommunerna, med högst 15 000 invånare, partikanslier saknas. Dessa finns därför företrädesvis i de medelstora och stora kommunerna. Samordning betr. såväl lokaler som personal mellan kommun- och distriktsorganisationerna finns i de större kommunerna, vanligen i residensstäderna. (Se tabell 4.1.)

Mer än hälften av kommunorganisationerna har anställd kanslipersonal,

Tabell 4.1 Förekomst av fast kansli i kommunorganisationerna.
Radprocent (absolut antal) (n = 244).

Kommun-storlek	Kansli Finns ej	Finns	Genom att regional parti-exp. finns i kommunen
Under 15 000 inv.	80 % (87)	20 % (22)	0
15 000–45 000 inv.	50 % (50)	48 % (48)	3 % (3)
Över 45 000 inv.	9 % (3)	56 % (19)	35 % (12)

Källa: J. Gidlund, G. Gidlund: Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner (Ds Kn 1981:15).

vanligtvis en person som kan vara en ombudsman eller sekreterare. Socialdemokraterna och centerpartiet har de flesta anställda. Inte så sällan förekommer kanslier utan anställd personal. I dessa fall är det partimedlemmar som frivilligt ställer upp och svarar för arbetsinsatserna.

En annan viktig resurs är partiernas *valarbetare,* dvs. de personer som på frivillig basis medverkar i valrörelsearbetet. I genomsnitt ställer en tiondel av partimedlemmarna upp i valarbetet. Nära hälften av medlemmarna i vpk medverkar. Socialdemokraterna har ungefär lika många valarbetare som de borgerliga partierna sammanlagt disponerar över.

Ekonomiska resurser

Den dominerande inkomstkällan för partierna på lokal nivå är *det kommunala partistödet, KPS.* Detta svarade 1978 och 1979 för den dominerande delen av inkomsten i nära hälften av kommunorganisationerna, vilket framgår av tabell 4.2. Centerpartiorganisationerna finansieras i mycket stor utsträckning av partistödet. Även folkpartiet och moderata samlingspartiet litar i stor utsträckning till denna inkomstkälla medan socialdemokraterna och vpk i huvudsak har andra inkomstkällor.

För 1978 rapporteras att 61 % av kommunorganisationerna till minst 90 % täckte sina verksamhetskostnader med hjälp av partistödet. Under valåret 1979 var andelen endast 26 %. Många partiorganisationer fonderar inkomster, främst partistödet, under icke-valår för att tas i anspråk i valrörelsen.

Det kommunala partistödet redovisas mer detaljerat i avsnitt 4.2.3.

Förutom partistödet finns en rik flora av kommunala bidrag till de politiska partierna. Enligt enkätuppgifter som insamlats 1980 är bilden i huvuddrag följande.

- 166 kommuner betalade ut 10,4 mkr i *ersättning för utbildning av förtroendevalda* i kurser anordnade av de politiska partierna och/eller bildningsförbunden under 1980. Medelvärdet av utbetalda ersättningar var cirka 63 000.
- 12 kommuner redovisade 1980 75 *politiska sekreterare* med enda eller huvudsakliga uppgift att bistå heltidsengagerade förtroendevalda. De politiska sekreterarnas fördelning på kommuner samt ställning i förvaltningsorganisationerna redovisas i tabell 4.3.

  I ytterligare 5 kommuner: Linköping, Botkyrka, Tyresö, Värmdö och Strömsund finns totalt 9 politiska sekreterare anställda av politiska partier, med samma uppgifter som de tidigare nämnda sekreterarna.

Tabell 4.2 Andelen kommunorganisationer där KPS (inklusive andra kommunala bidrag) stod för *hela* inkomsten åren 1978 och 1979 (enligt egna uppgifter). Procent (absoluta tal).

	Parti						
År	M	Fp	C	S	Vpk	KDS	Totalt
1978	46% (17)	50% (23)	67% (31)	36% (17)	26% (8)	3% (1)	42%(100)
1979	46% (17)	48% (22)	63% (29)	33% (15)	26% (8)	0 (0)	39% (94)

Källa: Gidlund och Gidlund a.a.

Tabell 4.3 Antal kommuner med politiska sekreterare, antal och ställning i förvaltningsorganisationen.

Län	Kommun	Ant. inv.	Pol. maj.[a]	Ant. pol. sekr.	Ställning[b]		
					A	B	C
AB	Stockholm	649 384	O	33[c]		33	
O	Göteborg	434 699	B	7		7	
C	Uppsala	145 032	B	7		7	
E	Norrköping	119 993	S	2		2	
T	Örebro	116 877	S	2		2	
F	Jönköping	107 652	K	3		3	
X	Gävle	87 364	S	3		3	
AB	Södertälje	79 396	S	3	3		
AB	Nacka	56 825	B	5		5	
AB	Järfälla	52 442	O	4	4		
W	Borlänge	46 318	S	1	1		
AB	Värmdö	17 607	S	5			5[d]
S:a	12	–	–	75	8	62	5

[a] B = borgerlig majoritet
S = socialistisk majoritet
K = KDS vågmästare
O = oklart majoritetsförhållande

[b] Avser ställning i förvaltningsorganisationen
A = Direkt underordnad förtroendevald
B = Inordnad i förvaltningsenhet men står till den förtroendevaldes förfogande
C = Annat alternativ

[c] Varav 9 borgarrådssekreterare och 9 biträdande borgarrådssekreterare

[d] Fungerar som informatörer till de förtroendevalda i första hand.

Källa: Kommunförbundet, KDK.

Malmö kommun har dels 3 politiska sekreterare som står till kommunalrådens förfogande, dels sedan 1 januari 1981 5 politiska sekreterare som står till fullmäktige-gruppernas förfogande. Samtliga politiska sekreterare är valda av fullmäktige och arvoderas som heltidsengagerade förtroendevalda.

- 15 kommuner lämnade 1980 sammanlagt 1,7 mkr i *bidrag till partiernas allmänna verksamhet,* utöver KPS. Till största delen avsåg bidragen att bestrida kostnader för lokaler och administration. Botkyrka kommun lämnade stöd med 366 000 kr till partiernas lokala tidningar.
- 34 kommuner tillhandahåller *administrativ hjälp* för visst parti eller vissa partier i form av tjänsterum, telefon och/eller skrivhjälp utöver vad som tillhandahålles hel- eller deltidsengagerade förtroendevalda eller eventuella politiska sekreterare. Den administrativa hjälpen lämnas nästan undantagslöst kostnadsfritt.

Näst partistödet och övriga kommunala bidrag är *medlemsavgifter* den viktigaste inkomstkällan, både under valår och icke-valår. Inom moderata samlingspartiet, folkpartiet och socialdemokratin är medlemsavgifterna relativt mest betydelsefulla efter partistöd och bidrag. Frivilliga bidrag och

inträdesavgifter, lotterier m. m. rankas därnäst. Bidrag från organisationer spelar en icke oväsentlig roll för socialdemokratiska partiorganisationer under valår. Centerpartiet, vpk och KDS finansierar i lägre grad än de övriga partierna sin verksamhet med medlemsavgifter.

På kostnadssidan är de viktigaste posterna fondering av inkomster för kommande valrörelse, överföring till partidistrikten, aktivitetskostnader, kostnader för annonser och trycksaker. Rangordningarna mellan de olika utgiftsposterna skiljer sig mellan partierna och mellan valår och icke-valår.

För 1978 rapporteras att moderata samlingspartiets och centerpartiets kostnader dominerades av valfondering och överföring till regional partinivå. Centern hade genomsnittligt störst budget bland de borgerliga partierna. Partiet har bl. a. en relativt omfattande mellanvalsaktivitet. För folkpartiet och KDS dominerade överföring av delar av medlemsavgifterna och det kommunala partistödet till partidistrikten. Socialdemokraterna har betydligt större resurser än övriga partier och delvis en annan kostnadsfördelning. Kostnaderna för aktiviteter dominerade 1978, följt av anslag till lokalavdelningarna.

Kostnaderna för annonser och trycksaker ökade valåret 1979 kraftigt för alla partiernas kommunorganisationer, liksom fallet var med aktivitetskostnaderna.

En jämförelse av valrörelseinsatserna per bostadshushåll 1966 och 1979 visar att ökningen i fast penningvärde varit synnerligen måttlig. Allmänt gäller att partierna förbrukar större summor per hushåll ju större kommunerna är. Sedan 1966 har centerpartiet tredublat sina insatser. Socialdemokraterna satsar numera relativt mer i de mindre kommunerna. Moderata samlingspartiet och folkpartiet har minskat sina valrörelseinsatser på kommunal nivå sedan 1966.

4.2.3 *Det kommunala partistödet*

Bakgrund och tillkomst

Lagen (1969:596) om kommunalt partistöd KPS antogs av riksdagen i november 1969. Enligt lagen får kommun lämna bidrag till politiskt parti som är representerat i kommunens fullmäktige. Bidraget skall utgå med samma belopp per mandat till bidragsberättigat parti.

På initiativ av centerpartimotioner 1968 (Fk 451, Ak 561; likalydande) begärde riksdagen hos regeringen utredning av möjligheten att införa kommunalt partistöd. I motionen betonades behovet av ökad kommunal information till följd av de växande kommunala uppgifterna och de genom sammanslagningarna större kommunerna. Målen för införandet av KPS var enligt propositionen (prop. 1969:126) följande:

- att stärka de politiska partiernas roll i den kommunala demokratin
- att öka medborgarnas information i kommunala frågor
- att stärka den kommunala informationen i valrörelsen

Tabell 4.4 Kommunalt partistöd 1970–1980 i miljoner kronor, fördelat på parti.

	Parti								Totalt i 1970 års penning-värde
År	M	Fp	C	S	Vpk	KDS	Övr.	Tot.	INDEX[a]
1970	4,8	5,4	3,1	12,9	1,8	0,2	0,2	28,4	28,4
1971	3,3	4,6	5,2	13,5	1,3	0,3	0,3	28,4	26,4
1972	3,5	4,8	5,6	14,0	1,3	0,3	0,2	29,5	25,9
1973	3,6	5,0	5,8	14,6	1,3	0,3	0,2	30,8	25,3
1974	5,4	4,0	8,9	17,2	2,1	0,4	0,4	38,4	28,7
1977	9,7	7,3	14,1	28,8	3,2	0,7	0,7	64,5	35,7
1980	19,1	10,9	17,8	45,3	6,1	1,3	1,3	102,0	43,2

Källor: 1970–1974 SOU 1975:18. 1977, 1980 Sv. Kommunförbundet.
[a] Konsumentprisindex.
Källa: Gidlund och Gidlund a. a.

I propositionen betonades även den gemensamma valdagens (från 1970) betydelse för partiernas förmåga att föra ut de kommunala frågorna till väljarna. Den nya ordningen skulle enligt propositionen ställa stora krav på de lokala partiorganisationerna härvidlag.

KPS-reformen slog mycket snabbt igenom i kommunerna. Före utgången av 1969 aktualiserades frågan om partistöd i mer än hälften av kommunerna. I nära 90 % av kommunerna utgick 1970 partistöd med totalt 28 mkr. Det var framför allt de mycket små kommunerna som avstod från att införa KPS inledningsvis. 10 år senare, 1980, betalade samtliga kommuner ut partistöd med sammanlagt 102 mkr. Det kommunala partistödets utveckling 1970–80 redovisas i tabell 4.4.

I löpande penningvärde har KPS ökat måttligt under första delen av 1970-talet för att därefter öka i snabbare takt. I fast penningvärde räknat var ökningen under andra delen av 1970-talet ungefär 50 %.

Beloppen per mandat i fullmäktige har ökat från i genomsnitt 500 kr 1970 till 4 500 kr 1980, vilket framgår av tabell 4.5. Lägsta beloppet har under samma period ökat från 45 till 500 kr. Högsta utgående belopp har

Tabell 4.5 Förändringen av kommunalt partistöd (KPS), kronor, under perioden 1970–1980

	År	Lägsta belopp	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Högsta belopp
KPS/mandat	1970	45	425	500	1 500	25 000
	1971	100	400	500	1 500	25 000
	1974	100	1 000	1 500	3 000	35 000
	1977	400	1 500	3 000	5 000	50 000
	1980	500	2 500	4 500	8 340	75 000
KPS totalsumma/ kommun	1970	1 575	12 500	20 000	51 000	2 500 000
	1971	2 400	12 500	20 500	73 500	2 525 000
	1974	4 100	35 000	71 500	152 500	3 535 000
	1977	15 600	67 500	122 500	262 640	5 050 000
	1980	20 500	102 500	205 000	387 450	7 575 000

Källa: Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980. Kommunförbundet 1981.

tredubblats, från 25 000 till 75 000. Storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö betalar f. n. 75 000, 62 550 resp. 35 000 per mandat, svarande mot en totalkostnad av 7,6, 5,1 resp. 2,1 mkr.

Som framgår av tabell 4.6 är partistödet högre i kommuner med socialistisk majoritet och i kommuner med oklar majoritet än i kommuner med borgerlig majoritet. I hälften av de förstnämnda kommunerna utgår sålunda KPS med minst 5 500 kr per mandat mot 3 500 i de borgerligt styrda kommunerna.

Tidigare utgick KPS i allmänhet med ett jämnt belopp per mandat, lika för alla. Flera kommuner har nu övergett denna huvudprincip. I vissa fall är beloppet knutet till en viss procentsats av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring vid en bestämd tidpunkt. I andra fall tjänar det totala antalet röstberättigade i kommunen som beräkningsunderlag, varvid KPS t. ex. utgår med 10 kr per röstberättigad. Vissa kommuner betalar ut såväl grundbelopp som mandatbundet stöd till fullmäktigepartierna. I ett fall erhåller minoriteten högre belopp per mandat än majoriteten.

Av en studie av partistödets konsekvenser för partierna i kommunerna framgår bl. a.

- att partiernas kommunala information ökat i valrörelserna; ökat KPS totalt i en kommun medför ökade informationsinsatser från partierna
- att KPS medfört en stark ökning av partiernas resurser på lokal nivå
- att KPS för centern och socialdemokraterna fått en avgörande betydelse för kommunorganisationernas starka ställning i den lokala partiorganisationen.

4.2.4 *Verksamheten*

Allmänt om den lokala partiverksamheten

Variationerna i partiverksamheten i de lokala partiorganisationerna bestäms huvudsakligen av växlingarna mellan valrörelserna och perioderna mellan dessa. Den mest intensiva verksamheten äger rum under de närmaste månaderna före de kommunala valen.

Verksamheten som bedrivs är två olika typer: den interna och den utåtriktade. *Den interna verksamheten* riktar sig till medlemmarna och sker i form av medlemsmöten, konferenser, kurser, studiecirklar etc. *Den utåtrik-*

Tabell 4.6 Snittvärden för utgående KPS/mandat i kommunerna fördelade efter majoritetsförhållandena i kommunfullmäktige 1980.

Majoritet	KPS/mandat, kronor				Antal kommuner
	Medelvärde	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	
M + C + Fp	5 481	1 784	3 000	7 125	118
S + Vpk	7 415	3 500	5 500	10 000	123
Oklar majoritet	6 730	2 161	3 500	5 400	38
Samtliga	6 504	2 500	4 500	8 340	279

Källa: Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980. Kommunförbundet 1981.

tade verksamheten vänder sig företrädesvis till dem som inte är partiaktiva, såsom sympatisörer och potentiella partimedlemmar. Som exempel på former för den utåtriktade verksamheten kan nämnas offentliga möten, arbetsplatsmöten, demonstrationer, namninsamlingar, distribution av flygblad och trycksaker. Syftet med denna verksamhet är bl. a. att mobilisera sympatisörer inför ett val, rekrytera nya medlemmar, bilda opinion eller samla in pengar.

Medlemsmötet är den vanligaste typen av lokal partiaktivitet under såväl valår som mellanvalsår. Mellan valen uppvisar de borgerliga partierna ett ganska enhetligt mönster i aktiviteterna: öppna sammanträden med fullmäktigegrupperna och studiecirklar är de vanligaste verksamhetstyperna. För socialdemokraterna dominerar studiecirklar, kurser och konferenser mellanvalsperioderna. Småpartierna vpk och KDS har ett större inslag av utåtriktad verksamhet än de större partierna.

Utåtriktad verksamhet under valår

Under valår ökar andelen utåtriktade aktiviteter hos alla partier i form av torgmöten, trycksaksdistribution, insändarkampanjer etc. Förekomsten av kommunala valkampanjer har ökat på ett närmast dramatiskt sätt sedan 1960-talets mitt, vilket illustreras i tabell 4.7. Alla partier använder numera kommunala handlingsprogram i valrörelserna.

Mötesverksamheten har i anslutning till denna utveckling förändrats, inte bara volymmässigt utan även i fråga om innehåll. Den rent politiska delen av innehållet har, efter en nedgång på 1960-talet till förmån för underhållningsinslag, under 1970-talet åter ökat. Valmöten äger särskilt ofta rum i kommuner med uttalad konkurrens mellan partierna. Däremot har den *uppsökande verksamheten* med personliga besök i hemmen minskat drastiskt under samma tid. I valrörelsen 1979 var det främst socialdemokraterna som utnyttjade dörrknackningsmetoden för att nå väljarna. Ungefär hälften av de socialdemokratiska partienheterna bedrev uppsökande verksamhet mot en femtondel bland de borgerliga.

Något entydigt utvecklingsmönster betr. utnyttjandet av massdistribuerade *trycksaker* finns inte. Det har emellertid blivit vanligare med specialdestinerade trycksaker till förstagångsväljare, pensionärer, villaägare. Dis-

Tabell 4.7 Partiernas planer på att ta upp kommunala frågor i valrörelserna 1966 och 1979. Andel i procent.

	Kommunstorlek		
Valrörelse	Under 8 000 inv. (1966:n = 78) (1979:n = 17)	8–30 000 inv. (n = 54) (n = 116)	Över 30 000 inv. (n = 26) (n = 44)
År 1966[a]	27–60	67–78	92
År 1979	88	97	98

[a] Strömberg (1967).
Källa: Gidlund och Gidlund a. a.

tribution av allmänna hushållskorsband har däremot minskat i små och medelstora kommuner. En förklaring till detta kan vara att motsvarande rikspolitiska material delvis utkonkurrerat det kommunala materialet. I tabell 4.8 sammanfattas huvudtyperna av valrörelseinslag 1966 och 1979.

Tillgången till *valarbetare* har inte förändrats i någon väsentlig utsträckning mellan 1966 och 1979. En viss minskning har inträffat, om man mäter antalet valarbetare i relation till antalet hushåll i kommunerna. Mobiliseringen av valarbetare är störst i de små kommunerna och minst i de största. Partiernas förmåga att mobilisera valarbetare är starkt beroende av valresultatet. Partier med en stabil andel av väljarkåren har en konstant stab av valarbetare. En förändring i röstetal påverkar möjligheterna att till kommande valrörelse skaffa frivilliga krafter mer än vad förändringen i röster motiverar. Ett förlorande parti tappar en större andel valarbetare än andelen förlorade röster, medan ett parti i medvind får en oproportionerligt stor ökning av valarbetarna. Slagordsmässigt uttryckt: Kan ett parti mobilisera väljare så kan det också få fram valarbetare – och tvärt om.

Den interna verksamheten

Omfattningen av den interna partiverksamheten visar inga större variationer över tiden. Skillnaderna mellan valår och mellanvalsår är små.

Som tidigare nämnts dominerar *medlemsmöten* i den lokala partiverksamheten. Under mellanvalsår är det främst nomineringsmöten, kommunalpolitiska möten och årsmöten som förmår locka partimedlemmarna. Inom socialdemokratin och folkpartiet väcker de kommunalpolitiska mötena störst intresse medan centern och moderaterna haft störst publikframgång med nomineringsmöten. Allmänt gäller att möten med kommunalpolitiskt innehåll varit framgångsrika från intresse- och publiksynpunkt, både inom

Tabell 4.8 Förekomst av vissa valrörelseinslag bland de politiska partierna i de kommunala valrörelserna 1966 och 1979. Uppgifterna avser partierna M, Fp, C, S. Andel i procent.

Valrörelse-inslag och år[a]		Kommunstorlek –8 000 inv.	8–30 000 inv.	30 000– inv.	Totalt
Utåtriktad mötes-verksamhet	1966	21–40	66–69	71	–
	1979	71	85	93	85
Personliga besök, "dörrknackning"	1966	48–71	55–68	55	–
	1979	24	28	39	31
Hushållskorsband	1966	58–68	69–84	81	–
	1979	47	66	84	69
Korsband med namn och adress	1966	25–29	38–44	45	–
	1979	59	66	70	67
Kommunpolitiska studiecirklar	1966	25–56	60–62	68	–
	1979	77	70	86	75

[a] Data avseende 1966 enligt Forsell (1968).
Källa: Gidlund och Gidlund a. a.

kommunorganisationer och lokalavdelningar.

Ser man till vilka *sakfrågor* som behandlas i den interna informationen, finner man att alla partiers kommunorganisationer informerar om den kommunala planeringen. De planer det här är tal om är årsbudget, KELP, barnomsorgsplan, bostadsbyggnadsprogram, fysisk planering och trafikförsörjningsplan. I två tredjedelar av partienheterna behandlades under 1977 minst fyra av de nämnda sex planerna vid möten med de aktiva partimedlemmarna. Informationen ges antingen genom att planen presenteras som en programpunkt vid ett allmänt möte eller vid ett särskilt informationsmöte.

De viktigaste planerna från informationssynpunkt är årsbudgeten och den långsiktiga ekonomiplanen, KELP. Som framgår av tabell 4.9 har under 1970-talet den ekonomiska långtidsplaneringen fått sitt genombrott i partilivet och har snart samma betydelse som årsbudgeten i detta hänseende. Däremot har bostadsbyggandet blivit mindre politiskt intressant att döma av partiernas prioritering i den interna informationen, liksom den fysiska planeringen i de större kommunerna. I de små och medelstora kommunerna har intresset för fysisk planering dock ökat, särskilt i kommuner med expanderande befolkning.

Tabell 4.9 Behandling av olika kommunala planer vid medlems (ombuds-) möten i partiernas kommunorganisationer i 16 kommuner i ett tidsperspektiv.
Andel i kommunorganisationer i procent (M, Fp, C, S, Vpk, KDS). KdU-urvalet.

Plan	Kommunstorlek Under 15 000 inv. (6 kommuner) (1972: n = 30) (1979: n = 24)	15 001–49 000 inv. (5 kommuner) (n = 24) (n = 25)	49 001–100 000 inv. (3 kommuner) (n = 14) (n = 16)	Över 100 000 inv. (2 kommuner) (n = 10) (n = 11)	Totalt (n = 78) (n = 76)
A Kommunens årsbudget					
1972[a]	73	88	93	90	83
1978	79	96	87	73	85
B Kommunens ekonomiska långtidsplan (KELP)					
1970–1973[a]	47	63	57	10	49
1977–1979	58	84	69	73	71
C Kommunens bodstadsbyggnadsprogram					
1970–1973[a]	67	88	71	90	77
1977–1979	54	72	75	36	62
D Fysisk planering					
1972[a]	28	32	67	70	40
1977–1979	50	68	56	55	58

[a] Enl. SOU 1975:18 s. 31 f.
Källa: Gidlund och Gidlund a. a.

Interna motsättningar

Motsättningar inom ett politiskt parti kan ta sig uttryck i voteringar vid nomineringar eller vid politiska beslut, vidare i kritik vid medlemsmöten eller i att lokalavdelningar agerar i strid mot den överordnade enheten.

En fjärdedel av partiorganisationerna uppger sig under 1978–79 ha upplevt minst två av de uppräknade typerna av motsättningar, medan 40 % rapporterar att det saknas sådana. Minst motsättningar finns inom folkpartiet, KDS och vpk. Det största andelen finns hos socialdemokraterna och moderaterna.

Den vanligaste typen av motsättningar består i *voteringar vid nomineringarna* inför valet till fullmäktige. I de tre största partierna finns en majoritet av kommunorganisationer där votering tillgripits vid avgörandet av listornas utseende. *Kritik mot fullmäktiges agerande* förekommer i var femte kommunorganisation vid medlems- eller ombudsmöten. *Voteringar vid fastställandet av det kommunala handlingsprogrammet* förekom i var sjätte organisation. Att en lokalavdelning tar strid med kommunorganisationerna är relativt ovanligt.

En jämförelse av förhållandena 1966 och 1979 visar att motsättningarna i rekryteringsfrågor ökat starkt medan konflikter om politikens innehåll minskat eller är oförändrade.

4.2.5 *Arbetet i fullmäktigegrupperna*[1]

Förekomst

Ett partis fullmäktigegrupp kan betraktas som ett slags informellt forum inom vilket partiets kommunalpolitik utformas. Här förbereds även partiets agerande i övriga kommunala organ. Praktiskt taget alla partier med representation i fullmäktige har en fullmäktigegrupp enligt den vida beskrivning som angetts ovan. Borgerliga partier ingår ofta i en gemensam borgerlig grupp, som i de flesta fall existerar vid sidan av de enskilda partigrupperna.

Sammanträdesfrekvens och tidsåtgång

Den vanligaste sammanträdesfrekvensen är ett sammanträde per månad under sammanträdessäsongen. Ett gruppsammanträde tar genomsnittligt 3 timmar. Cirka 95 % av fullmäktigeledamöterna deltar i sammanträdena. De ägnar 3,7 timmar per månad i genomsnitt åt gruppsammanträden under säsongen. Det innebär att arbetet i fullmäktigegruppen från sammanträdestidsynpunkt tar mer tid än själva fullmäktigearbetet.

Tidpunkt

Sammanträdena med grupperna är vanligtvis förlagda till en tidpunkt som står i bestämt förhållande till kommande fullmäktigesammanträde. I nära hälften av fallen ligger sammanträdena högst en vecka före fullmäktiges sammanträde. En dryg fjärdedel har sina gruppmöten någon eller några

[1] Framställningen bygger väsentligen på G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17).

timmar före fullmäktiges sammanträde. Kommunstyrelsens sammanträdeskalender styr tiden för gruppmötet för ytterligare en dryg fjärdedel. Knappt en tiondel anger att gruppsammanträdena ligger i anslutning till möten i kommunorganisationen.

Förläggningen av gruppsammanträden i förhållande till kommunstyrelsens sammanträden är vanligast bland småpartierna, något mindre vanligt bland de borgerliga partierna och minst vanligt i de socialistiska partierna.

Deltagande och villkor för deltagande

Förutom fullmäktiges ordinarie ledamöter, som deltar i gruppmötena till 95 %, deltar även fullmäktigesuppleanter samt ledamöter och suppleanter i nämnder som inte har säte i fullmäktige. Fullmäktigesuppleanternas närvaro uppgår till cirka 85 %. Deras närvaro vid fullmäktiges sammanträden ligger på en avsevärt lägre nivå, cirka 45 %.

Ledamöter och suppleanter i nämnder utan fullmäktigeuppdrag deltar relativt ofta i de flesta grupperna, liksom styrelseledamöter i partiets kommunorganisation, som saknar kommunala uppdrag. Även representanter för sidoorganisationerna och partimedlemmar utan kommunala uppdrag deltar, om än sällsynt, i gruppmötena. Deltagandet av andra kategorier än fullmäktige är lägst i de gemensamma borgerliga grupperna samt de socialdemokratiska. Högst är deltagandet i center- och folkpartigrupperna.

I de gemensamma borgerliga grupperna och de socialdemokratiska grupperna vidgas fullmäktigegrupperna företrädesvis med personer från gruppen kommunalpolitiker, nämligen suppleanter i fullmäktige och nämndledamöter. Hos (s) är fullmäktige suppleanterna enligt stadgarna ledamöter av fullmäktigegruppen. I de mindre partigrupperna är det vanligare att man hämtar personer utan kommunala uppdrag, ledamöter i styrelser för partiorganisationer och vanliga partimedlemmar.

En annan iakttagelse betr. närvaron vid gruppsammanträdena är att närvarograden ökar med ökande kommunstorlek för samtliga av de nämnda kategorierna av deltagare.

Som visas i tabell 4.10 är partierna förhållandevis generösa att förse de olika kategorierna deltagare med befogenheter vid gruppsammanträdena. Genomsnittligt ges fullmäktigesuppleanterna rösträtt medan övriga kategorier har yttrande- och förslagsrätt.

Socialdemokratiska och gemensamma grupper visar den största återhållsamheten härvidlag. Alla övriga partier med undantag av KDS och lokala partier är avsevärt mindre restriktiva.

Beträffande KDS och lokala partier gäller i de flesta fall att alla som deltar i gruppmöte också har rösträtt.

Innehåll

I 80 % av fullmäktigegrupperna behandlas även andra ärenden än rena fullmäktigeärenden vid sammanträdena. Detta förhållande är särskilt vanligt i de stora kommunerna. Grupper som sammanträder vid tidpunkt, som står i

Tabell 4.10 Olika kategoriers befogenheter vid fullmäktigegruppernas sammanträden (radprocent).

Kategori	Befogenheter					
	Röst-rätt	Förslags-rätt	Yttrande-rätt	Närvaro-rätt	Inga befogen-heter	n
Fullmäktige-suppleanter	63	18	17	2	0	95
Nämndledamöter	38	31	26	5	0	87
Ledamöter i parti-organisationens styrelse	41	30	22	4	2	91
Representanter för sidoorganisationer	31	27	35	5	2	83
Övriga partimed-lemmar	32	29	28	9	3	88

Anm.: Population: Fullmäktigegrupper.
Källa: Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:18).

bestämd relation till kommunstyrelsens sammanträden diskuterar andra ärenden än fullmäktigeärenden i relativt större utsträckning än grupper vilkas möten inte har sådan anknytning.

Frågor som är aktuella i styrelser och nämnder är den vanligaste typen av ärenden utanför fullmäktigeärendena vid gruppsammanträdena. Även viktiga kommunala ärenden i fullmäktige och/eller nämnder spelar en framträdande roll.

Ett arrangemang som understryker gruppsammanträdenas karaktär av inofficiellt beredningsorgan är att tjänstemän i kommunförvaltningen deltar som föredragande. I drygt två tredjedelar av fallen förekommer detta minst 1–2 gånger per år.

Styrning

Mer än hälften av alla fullmäktigeledamöterna anser att ledamoten bör följa sin övertygelse om vederbörande har en uppfattning som avviker från partigruppens. Socialistiska fullmäktige är till övervägande delen av den motsatta uppfattningen, medan övriga partiers fullmäktige företräder den individuella frihetslinjen. Fullmäktige i partier som befinner sig i majoritet är mer positiva till partisammanhållning än de som är i minoritet.

I de allra flesta fall finns någon regel för hur man skall förfara vid oenighet inom gruppen. Majoritetsprincipen gäller i de flesta av grupperna. Undantag från majoritetsregeln är dock relativt vanligt liksom individuellt agerande på vissa villkor, t. ex. efter anmälan eller i mindre viktiga frågor.

69 % av fullmäktige anser att den parlamentariska gruppen bör rätta sig efter den utomparlamentariska vid en eventuell konflikt mellan fullmäktigegruppens och kommunorganisationens ståndpunkter. Andelen med denna uppfattning är högst bland socialistiska fullmäktige, ungefär 4 av 5, därnäst

bland de borgerliga och lägst bland fullmäktige inom KDS och lokala partier.

Graden av faktisk styrning från partiorganisationernas sida gentemot fullmäktigegrupperna varierar mellan de olika partierna. Uppmaningar till politikerna att i enskilda sakfrågor, t. ex. budgetfrågor, inta vissa ståndpunkter är exempel på en höggradig styrning av fullmäktigegruppen. De socialistiska partierna uppvisar den mest avancerade styrningen, följda av de borgerliga partierna, bland vilka folkpartiet är relativt minst styrningsbenäget. Minst framträdande är styrningen hos KDS.

4.3 Partierna på regional nivå

4.3.1 *Organisation*

Indelningen av landet i riksdagsvalkretsar bestämmer i stora drag de politiska partiernas regionala organisation. Centerpartiets, socialdemokraternas och vänsterpartiet kommunisternas regionala organisationer utgörs av *partidistrikt.* Antalet distrikt är 29 hos centerpartiet, 27 hos socialdemokraterna och 22 hos vänsterpartiet kommunisterna. Moderata samlingspartiets och folkpartiets regionala organisationer är *länsförbunden,* av vilka det finns 30 stycken hos (m) och 26 hos (fp). Högsta beslutande organ är distriktsstämman (c), distriktskongressen (s, vpk), länsförbundsstämman (m) och förbundsmötet (fp).

4.3.2 *Resurser*

Administrativa och personella resurser

Liksom beträffande de lokala partiorganisationerna kan man tala om tre huvudtyper av resurser på det regionala planet

- administrativa resurser i form av distrikts/förbundsexpeditioner med tillhörande personal
- övriga personella resurser i form av medlemmars och sympatisörers frivilliga arbete, framför allt i samband med valrörelserna
- ekonomiska resurser i form av partistöd, övriga landstingskommunala bidrag samt medlemsavgifter m.m.

Samtliga partier förfogar över något slag av administrativ resurs på det regionala planet. Normaluppsättningen personal vid moderata samlingspartiets förbundsexpeditioner är en partiombudsman, en expeditionsföreståndare och en biträdande ombudsman som i huvudsak betjänar ungdomsförbundet. Folkpartiet har i genomsnitt en ombudsman och en kontorist på halvtid vid sina partiexpeditioner. Inom centerpartiet består personalen i ett medelstort distrikt av en ombudsman, en biträdande ombudsman alternativt kommunal sekreterare samt skrivpersonal. Det finns i genomsnitt 1,4 ombudsmannatjänster per distrikt inom centerpartiet. De socialdemokratiska distriken, utom Skånes och Stockholms läns partidistrikt, har genomsnittligt 2 funktionärer (ombudsmän) och 2–3 kontorister eller motsvarande.

Skåne- och Stockholmsdistriktet har avsevärt större personal. Vpk har totalt 38 distriktsfunktionärer, varav endast 5 på heltid. Som regel finns minst en anställd ombudsman per partidistrikt i vpk.

Ekonomiska resurser

Även på den regionala nivån spelar *partistödet* en mycket viktig roll på resurssidan. Det partistöd det här är tal om består dels av det landstingskommunala partistödet, dels av det kommunala partistödet, som till en del bidrar till finansieringen av partidistriktens verksamhet.

Som exempel på den roll partistödet spelar kan nämnas att partistödets andel av de socialdemokratiska distriktens inkomster ugör i genomsnitt 40 %, hos centern drygt hälftlen och hos vpk 60 %. Partistödets andel av inkomsterna varierar mellan cirka 25 % och cirka 60 % i de socialdemokratiska distrikten.

Partistödets roll för partiverksamheten kan även illustreras med uppgiften att det landstingskommunala stödet för centerpartiet, i genomsnitt 400.000 per distrikt och år, finansierar ett par helårstjänster och de egentliga grundkostnaderna för en distriktsexpedition.

Det landstingskommunala partistödet redovisas mer detaljerat i avsnitt 4.3.3.

För de lokala partiorganisationerna utgör överföring av medel från lokalorganisationerna till partidistrikten en av de viktigaste posterna på kostnadssidan. Eftersom partistödet utgör den viktigaste inkomstkällan är det just det lokala partistödet som i stor utsträckning slussas vidare till den regionala organisationen. Som motprestation tillhandahåller partidistrikten bl. a. utbildning av och information till de förtroendevalda i kommunerna.

Inom moderata samlingspartiet och folkpartiet flyter en ström av pengar och prestationer också mellan länsförbunden och riksorganisationen. Bidragen från de regionala partiorganisationerna uppgick för moderata samlingspartiets del totalt till nära 1,9 miljoner kronor 1980. För folkpartiet var motsvarande summa 1979 cirka 2,5 miljoner kronor. Bidragen finansierar dels viss central partiservice, dels partiombudsmännens löner. Expeditionsföreståndarna hos (m) är anställda direkt av länsförbunden. Även folkpartiets riksorganisation betalar länsförbundens lönekostnader.

Medlemsavgifter är en annan relativt betydelsefull inkomstkälla för partidistrikten. Som exempel kan nämnas att ett socialdemokratiskt partidistrikt i genomsnitt finansierar 25 % av sin verksamhet med hjälp av medlemsavgifter. Bland övriga inkomstkällor kan nämnas *insamlingar, lotterier* och *kursavgifter.*

Som redovisats i kapitel 3 lämnar nästan alla landstingskommuner *ersättning för utbildning av förtroendevalda* anordnad av de politiska partierna och/eller studieförbunden. Den totala kostnaden var 1980 drygt 4 miljoner kronor.

6 landstingskommuner redovisade 1980 inalles 50,5 befattningar som *politiska sekreterare* med enda eller huvudsakliga uppgift att biträda heltidsengagerade förtroendevalda. De politiska sekreterarnas fördelning på

Tabell 4.11 Antal landstingskommuner med politisk(a) sekreterare samt antal politiska sekreterare per landstingskommun.

Landstingskommun	Antal invånare 1980	Politisk majoritet[a]	Antal politiska sekreterare
Stockholms	1 524 266	B	32[b]
Uppsala	241 722	S	4,5
Östergötlands	392 390	S	6
Västernorrlands	267 895	S	1
Jämtlands	134 653	S	3[c]
Västerbottens	241 898	S	4[d]
Summa	–	–	50,5

[a] B = borgerlig majoritet
S = socialistisk majoritet
[b] Därav 2 som står till vpk-gruppens förfogande; vpk saknar landstingsråd
[c] Därav 1 halvtid för (s), 1 halvtid för de borgerliga partierna, 1 motsvarande 8 % för vpk
[d] Därav 1 heltid, 1 halvtid, 1 0,65-tid, 1 0,35-tid.

landstingskommuner redovisas i tabell 4.11.

Som framgår av tabellen har Stockholms-landstinget det ojämförligt största antalet politiska sekreterare. I normalfallet är de politiska sekreterarna inordnade i förvaltningarna men står enbart till den eller de förtroendevaldas förfogande.

I Kristianstads och Malmöhus län finns 1 resp. 4 politiska sekreterare med samma uppgifter som de tidigare nämnda sekreterarna men anställda av politiska partier.

5 landstingskommuner: Stockholms, Jönköpings, Kristianstads, Skaraborgs och Jämtlands landsting, tillhandahåller *administrativ hjälp* för visst

Tabell 4.12 Det landstingskommunala partistödet 1970–1981 i miljoner kronor fördelat på parti.

År	M	C	F	S	VPK	KDS	Övriga	Totalt
1970	1.5	1.6	1.6	4.2	0.4	*	–	9.3
1971	1.4	2.4	2.0	5.7	0.3	*	–	11.8
1972	1.4	2.4	2.1	5.9	0.3	*	–	12.2
1973	1.7	3.0	1.7	6.2	0.5	*	–	13.0
1974	2.4	4.1	1.4	7.4	0.6	*	–	16.1
1975	a	a	a	a	a	a	a	19.8
1976	3.2	6.1	1.9	10.7	0.8	0.1	–	22.7
1977	4.8	7.0	3.3	13.6	1.3	0.1	–	30.1
1978	5.6	4.0	8.4	16.2	1.6	0.1	–	36.0
1979	6.6	9.7	4.6	18.6	1.8	0.2	–	41.5
1980	9.4	8.9	5.1	21.5	2.9	0.3	–	48.2
1981	10.3	10.0	5.6	24.0	3.1	0.3	–	53.3

* = Under 0.1
[a] = Uppgift saknas
Källa: Gidlund och Gidlund a.a.

eller vissa partier i form av tjänsterum, telefon och/eller skrivhjälp, utöver vad som tillhandahålls hel- eller deltidsengagerade förtroendevalda eller eventuella politiska sekreterare. Den administrativa hjälpen lämnas undantagslöst kostnadsfritt.

4.3.3 *Det landstingskommunala partistödet*

Liksom fallet var med kommunerna fick partistödsreformen ett snabbt genomslag i landstingskommunerna. Samtliga landsting utnyttjade således möjligheten från början.

Som framgår av tabell 4.12 utgick landstingskommunalt partistöd 1970 med sammanlagt 9.3 miljoner kronor. Perioden 1970–75 fördubblades stödet. Under andra delen av 1970-talet genomgick det ånyo en fördubbling. Det sammanlagda partistödet var 1981 53,3 miljoner kronor, vilket innebär en nära sexdubbling sedan starten 1970. Under samma period ökade det kommunala partistödet i ungefär samma grad.

Tabell 4.13 redovisar utvecklingen mer detaljerat perioden 1971-80. I början av 1970-talet var stödet per mandat förhållandevis lågt. 1971 anslogs i genomsnitt 7 800 kronor per mandat. Lägsta summa var 4 000 och högsta summa 25 000 kronor per mandat. 1975 var det genomsnittliga stödet 11 300 kronor per mandat. Lägsta summan var 7 000 kronor och högsta 35 000 kronor. Mellan 1975 och 1980 drygt fördubblades det genomsnittliga stödet, som ökade till 28 200 kronor per mandat. För hela perioden 1971–80 var ökningen av det genomsnittliga stödet per mandat 362 %. Det bör observeras att det i de här redovisade beräkningarna inte tagits hänsyn till inflationen. Den kraftigaste ökningen svarar Örebro läns landsting för. Genomgående ligger Stockholmslandstinget avsevärt högre än alla andra landsting. Kostnaden för detta landstinget var 1980 nära 12 miljoner kronor och det mandatmässiga stödet uppgick till 80 000 kronor per mandat.

Landstingskommuner med socialistisk majoritet (s + vpk) är mera benägna att tilldela partierna ett högt stöd än landstingskommuner med borgerlig majoritet eller där KDS har vågmästarställning (Kalmar län). Dubbelt så stor andel landsting med socialistisk majoritet (35 %) som landsting med borgerlig majoritet/KDS vågmästare (17 %) hamnar på den övre halvan vid en rangordning avseende partistödet per mandat 1980. Som framgått av redovisningen av det kommunala partistödet är tendensen densamma på den kommunala sidan.

4.3.4 *Verksamheten*

Partiernas regionala organisationer har som sina viktigaste allmänna uppgifter att planera, leda, utveckla och samordna verksamheten inom partidistrikten/länsförbunden. En särskild uppgift är planering och genomförande av valrörelsen avseende riksdags- och landstingsvalet. Dessutom är den regionala organisationen kontaktlänken mellan de lokala organisationerna och riksorganisationen. Den regionala organisationen utser även ombud till den centrala partikongressen/stämman.

Den regionala partiorganisationens verksamhet under mellanvalsåren är i

Tabell 4.13 Det landstingskommunala partistödet 1971–80 totalt resp. per mandat fördelat på landstingskommuner.

Landsting	Maj. förh.[a]	Partistöd totalt (tkr)			Partistöd/mandat (tkr)			Ökning 1971–80 (Index -71=100)
		1971	1975	1980	1971	1975	1980	
Stockholms	B	3 725	5 215	11 920	*25,0*	*35,0*	*80,0*	320
Uppsala	S	343	558	1 336	7,3	11,0	26,2	359
Södermanlands	S	360	825	1 560	6,0	10,0	24,0	400
Östergötlands	S	522	1 131	2 232	6,0	12,0	24,0	400
Jönköpings	B	432	828	1 815	6,0	12,0	22,4	373
Kronobergs	B	195	480	1 215	5,0	7,5	27,0	540
Kalmar	K	290	812	1 537	5,0	12,0	22,3	446
Blekinge	S	144	360	1 015	*4,0*	8,0	21,6	540
Kristianstads	B	504	930	1 473	8,0	15,0	20,7	259
Malmöhus	B	816	1 635	2 725	8,0	15,0	25,0	313
Hallands	B	235	408	1 400	5,0	8,0	26,4	528
Göteborgs och Bohus län	B	488	590	1 451	8,0	10,0	20,4	255
Älvsborgs	B	470	920	1 980	5,0	10,0	19,6	392
Skaraborgs	B	244	427	1 342	4,0	*7,0*	18,9	473
Värmlands	S	350	700	2 187	5,0	10,0	27,0	540
Örebro	S	305	732	2 272	5,0	12,0	32,0	640
Västmanlands	S	295	488	1 776	5,0	8,0	25,0	500
Kopparbergs	S	355	670	1 369	5,0	10,0	*16,5*	330
Gävleborgs	S	340	816	1 600	5,0	12,0	21,3	426
Västernorrlands	S	420	792	1 617	6,0	12,0	19,0	317
Jämtlands	S	248	247	962	7,5	7,5	21,4	285
Västerbottens	S	371	530	1 451	7,0	10,0	24,6	351
Norrbottens	S	390	473	1 925	6,0	7,5	28,7	478
Summa/genomsnittsvärden		11 842	19 818	48 163	7,8	11,3	28,2	362

[a] B = borgerlig majoritet (m+fp+cp), S = socialistisk majoritet (s+vpk), K = KDS vågmästare
Källa: Landstingsförbundet.

stor utsträckning inriktad på utbildning och information av partifunktionärer på lokal och regional nivå samt av partiets förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner, eventuellt även i regionala statliga organ. Denna utbildnings- och informationsverksamhet sker genom kurser, konferenser och överläggningar samt distribution av tryckt informationsmaterial.

Under året före valåret samt under själva valåret koncentreras arbetet på att förbereda, planera och genomföra valrörelsen. I denna verksamhet ingår bl. a. nominering av kandidater, genomförande av eventuella provval, att utse och utbilda valledare, programarbete, produktion och distribution av valmaterial, talarförmedling samt utåtriktad mötesverksamhet m.m. som hör till själva valrörelsen.

Det är numera inte ovanligt att de regionala partiorganisationerna anställer extra ombudsmän eller valombudsmän för särskilda uppgifter i samband med valrörelserna. Som exempel kan nämnas att folkpartiet inför valet 1979 anställde 125 extra ombudsmän vid länsförbundsexpeditionerna.

Dessa arbetade bl. a. inom kampanjen Folkpartiet kommer som genomfördes av länsförbunden.

4.3.5 *Arbetet i landstingsgrupperna*

Inledning

Uppgifterna i detta avsnitt har insamlats med hjälp av en enkät som hösten 1981 tillställts gruppledarna i samtliga partiers landstingsgrupper. Svarsprocenten ligger på cirka 70 %. Svaren är inte helt jämnt fördelade på de olika landstingen. I framför allt Stockholms och Västernorrlands län samt Blekinge och Gävleborgs län är de uteblivna svaren fler än de avgivna. Den partimässiga svarsfördelningen är dock helt tillfredsställande. De resultat som redovisas får anses väsentligen representativa för landets landstingsgrupper. Distribution och insamling har utförts av landstingsförbundet och svaren har bearbetats inom kommitténs sekretariat.

Förekomst

Man kan utgå från att alla partier med representation i landstingen har en informell beredningsgrupp i form av en landstingsgrupp. Samarbete mellan olika borgerliga partiers landstingsgrupper är vanligt. Även KDS medverkar i vissa fall i de borgerliga grupperna. Tre fjärdedelar av alla partigrupper har regelbundet eller sporadiskt samarbete. En knapp tredjedel har regelbundet samarbete. I de allra flesta fall är de gemensamma sammanträdena föranledda av någon eller några särskilda frågor, inte minst sådana med anknytning till ekonomi och partiernas representation i nämnderna, dvs. vid partiöverläggningarna efter valen.

Sammanträdesfrekvens och tidsåtgång

Den vanligaste sammanträdesfrekvensen är, liksom fallet är med fullmäktigegrupperna, ett sammanträde per månad under sammanträdessäsongen. I genomsnitt tar ett sammanträde med landstingsgruppen 4 timmar, dvs. något mer än fullmäktigegruppens sammanträde.

Tidpunkt

Sammanträdena i landstingsgrupperna är företrädesvis förlagda till en tidpunkt som bestäms av kommande landstingsmöte. Därnäst är det tidpunkten för förvaltningsutskottets sammanträden som är bestämmande. I inget fall ligger sammanträdena i anslutning till möte i partiorganisationen. I vissa fall är det arbetet med årsbudget och ekonomisk långtidsplan som bestämmer sammanträdestiden.

Deltagande och villkor för deltagande

I gruppsammanträdena deltar förutom landstingsledamöterna, av vilka 88 % deltar regelbundet, även suppleanterna i landstinget i viss utsträckning. Även förtroendevalda som inte är ledamöter eller suppleanter i landstinget deltar i sammanträdena i varierande grad. Det gäller ledamöter eller suppleanter i nämnderna, representanter för partiets sidoorganisationer, dvs. ungdoms- och kvinnoförbunden. Partimedlemmar utöver de uppräknade deltar också i någon utsträckning.

I tre fjärdedelar av landstingsgrupperna deltar suppleanterna i landstinget som regel eller ganska ofta. Beräknat på samma sätt är deltagandet av ledamöter/suppleanter i nämnder cirka 40 %, representanter för partiorganisationens styrelse cirka 35 %, representanter för sidoorganisationerna cirka 25 % och andra partimedlemmar cirka 10 %. Deltagande i landstingsgruppens sammanträden är förhållandevis vanligare betr. de tre förstnämnda grupperna i de borgerliga partigrupperna än i de socialistiska grupperna. Tvärtom förhåller det sig med sidoorganisationernas representanter, som deltar oftare i de socialistiska partigrupperna än i de borgerliga.

De grupper som vidgar partigrupperna utöver landstingsledamöterna är i allmänhet utrustade med yttrande- och förslagsrätt vid landstingsgruppernas sammanträden. De socialdemokratiska grupperna är genomgående mest restriktiva. Av de fall där andra än landstingsledamöter inte har några av de nämnda befogenheterna svarar socialdemokratiska grupper för nära fyra femtedelar. Suppleanter i landstinget har rösträtt vid gruppsammanträdena i knappt 40 % av grupperna. Övriga kategorier har rösträtt i avsevärt mindre utsträckning. Den socialdemokratiska restriktiviteten gör sig gällande även i detta sammanhang. I inget fall har kategorierna representanter för partiorganisationernas styrelser eller sidoorganisationer eller andra partimedlemmar rösträtt i de socialdemokratiska grupperna. Vänsterpartiet kommunisterna avviker markant åt det generösa hållet. Samtliga kategorier har såväl rösträtt som förslagsrätt i vpk-grupperna.

Innehåll

I så gott som alla partigrupper behandlas även andra ärenden än de som finns på föredragningslistan för nästa landstingsmöte. Vanligast bland sådana ärenden är viktiga kommande ärenden i allmänhet och ärenden som är aktuella i nämnder och styrelser. Därnäst kommer interna partifrågor och egna initiativ i landstinget.

Tjänstemän i landstingsförvaltningen förekommer inte så sällan som föredragande vid gruppsammanträdena. I nära tre fjärdedelar av fallen sker det upp till 3–4 gånger per år och grupp.

Styrning

I drygt 90 % av landstingsgrupperna finns regler enligt stadgar och/eller praxis för hur man skall förfara vid oenighet inom gruppen i någon fråga som skall behandlas i landstinget. Det är endast borgerliga partigrupper som saknar regler. I ungefär hälften av fallen är individuellt agerande tillåtet, på

vissa villkor, t. ex. att man i förväg anmäler inför gruppen att man avser att avvika från gruppmajoriteten vid omröstningen i landstinget. Inom de borgerliga partierna är det inte ovanligt att individuellt agerande är tillåtet utan några särskilda villkor. Så är fallet i drygt var fjärde partigrupp på den borgerliga sidan. Förbud mot enskilt agerande finner man i knappt var fjärde partigrupp. Det är avsevärt vanligare med förbud inom de socialistiska partierna, där hälften av vardera (s)- och (vpk)-grupperna inte tillåter individuellt agerande, än i de borgerliga partigrupperna, där endast var tionde grupp har förbud.

Vid en jämföresle med förhållandena inom fullmäktigegrupperna, som kort beskrivits i avsnitt 4.2.5, finner man en avsevärt större restiktivitet betr. det individuella agerandet i landstingsgrupperna, både bland de borgerliga och de socialistiska partierna.

5 De förtroendevaldas arbete i kommunala och landstingskommunala organ

5.1 Politikerrollen

5.1.1 *Inledning*

I de tilläggsdirektiv som refererats i kapitel 1 tas även frågan om de förtroendevaldas roll i det politiska arbetet upp. Kommittén skall analysera förändringarna i denna roll med inriktning på att beskriva vilken roll de förtroendevalda själva vill spela. Deras möjligheter att styra och följa den kommunala verksamheten samt behoven av förbättrade kontakter med personalen och serviceutnyttjarna betonas.

I det följande redovisas dessa frågeställningar inom en relativt vid ram. Därvid behandlas politikerbegreppet från arbetsfördelningssynpunkt, förändringar i det politiska arbetet samt olika åtgärder för att förbättra arbetsvillkoren för de förtroendevalda.

5.1.2 *Arbetsfördelningen inom politikerkollektivet*

Som beskrivits i kapitel 3 sönderfaller politikerkollektivet i tre huvudgrupper: heltidsengagerade, deltidsengagerade sysselsatta på minst halvtid och deltidsengagerade sysselsatta på mindre än halvtid. Den sistnämnda gruppen brukar benämnas fritidspolitiker. De två förstnämnda gruppernas andel av samtliga förtroendevalda i kommunerna utgör endast någon eller några procent. Den helt dominerande delen utgörs således av gruppen fritidspolitiker. På landstingssidan är förhållandena i stort sett identiska.

Denna differentiering återspeglas i fördelningen av den tid de förtroendevalda ägnar sina kommunala och landstingskommunala uppdrag. Enligt vad som redovisats i kapitel 3 är det en mycket liten del av de förtroendevalda som är aktiva i mycket hög grad i kommunalpolitiken. Det är kommunalråden, ledamöterna i kommunstyrelsen och presidierna i de tunga nämnderna som bildar denna grupp. Genomsnittligt ägnar de förtroendevalda i kommunerna 16 timmar i månaden åt sina uppdrag. I denna summa ingår förberedelse- och sammanträdestid. Huvuddragen i den beskrivna arbetsfördelningen torde även gälla för landstingspolitiken.

Enligt detta betraktelsesätt är begreppet förtroendevalda ett differentierat begrepp. Det täcker hela skalan från heltidspolitiker till dem som har ett enda uppdrag, från dem som är högaktiva till dem vilkas insats består i att de går på sammanträden några timmar då och då.

Av den rådande arbetsfördelningen följer att skillnaderna är betydande mellan de olika politikerkategorierna vad gäller grundläggande förutsättningar för den politiska verksamheten.

5.1.3 *Förändringar i det politiska arbetet*

Organisatoriska ändringar och förändringen av beslutsprocessen framstår som de i sammanhanget viktigaste typerna av förändringar i arbetet i kommunala och landstingskommunala organ.

I kapitel 2 har huvuddragen i förändringarna på det organisatoriska planet beskrivits. Beträffande kommunerna betonades bl. a.

- Kommunstyrelsens förändrade roll
- Tendenserna till såväl koncentration i form av sammanslagningar som differentiering i form av nybildningar på nämndsidan.
- Behoven av samverkan och samordning geografiskt och personellt mellan olika förvaltningsområden.
- Inrättande av arbetsutskott i nämnderna.
- Inrättande av permanenta rådgivande organ och tillskapande av former för tillfälligt samråd.
- Decentralisering med hjälp av distrikts- och kommundelsnämnder samt institutionsstyrelser.

Beträffande landstingskommunerna kan nämnas

- Överflyttningen av ansvaret för sjukvårdsfrågorna tillbaka till förvaltningsutskotten.
- Ökad decentralisering av sjukvårdens driftfrågor till sjukvårdsdistrikten.
- Inrättande av särskilda informationsdelegationer/nämnder.
- Ökat engagemang i den regionala näringspolitiken och kollektivtrafiken.

I takt med den allmänna expansionen av kommunernas och landstingskommunernas verksamhet har beslutsprocessen blivit alltmer tidskrävande för politikerna. Det hänger samman med att mängden ärenden ökat samtidigt som ärendena blivit mer komplicerade. Detta har lett till att de förtroendevalda får fler handlingar att sätta sig in i före sammanträdena. Sammanträdestiderna i beredande och beslutande organ har ökat. Vid sidan härav har arbetet i partigrupperna ökat både i betydelse och omfattning. Dessa utvecklingstendenser ökar sammantaget kraven på politikerna. Dessa upplever i ökande utsträckning konflikter mellan det politiska uppdraget och andra sysselsättningar.

Den alltmer tidskrävande beslutsprocessen leder också till att de förtroendevalda har mycket liten tid över att följa de olika verksamheterna på fältet, att lära känna personalen i förvaltningen och på institutionerna samt att lära känna allmänheten i rollen av konsumenter av den kommunala servicen.

5.1.4 *Åtgärder som bidragit till att förbättra situationen*

I syfte att bl. a. motverka den nyss beskrivna utvecklingen har vissa åtgärder vidtagits i kommuner och landstingskommuner. De är i huvudsak av följande slag:

- Utbyggd och förbättrad utbildning av de förtroendevalda
- Bättre service till de förtroendevalda
- Organisatoriska åtgärder
- Åtgärder för att föra de förtroendevalda närmare verksamheter och medborgare

I avsnitt 5.2 redovisas kommunernas och landstingskommunernas egna utbildningssatsningar tillsammans med uppgifter om utbildning anordnad av kommun- och landstingsförbundet, studieförbunden och de politiska partierna. Det framgår av redogörelsen att de förtroendevalda till övervägande delen anser sig haft nytta av att delta i utbildning av det slag det här gäller, bl. a. vad beträffar förmågan att snabbt sätta sig in i ärendena, kunskaper om det kommunala maskineriet och allmän orientering som underlättar det politiska arbetet.

I avsnitt 5.3 redovisas servicen till de förtroendevalda, dels vad gäller partipolitisk service, dels vad gäller sammanträdesmaterialet. Även den kommunala informationens betydelse för de förtroendevaldas orientering behandlas. Det konstateras att både partiorganisationernas service och servicen från politiska sekreterare samt den utökade kommunala informationen bidrar till att underlätta de förtroendevaldas arbete i de politiska organen. Beträffande sammanträdesmaterialet är majoriteten förtroendevalda i stort sett nöjda med såväl mängden som innehållet. Förmågan att förstå och tillgodogöra sig beslutsunderlaget verkar ha förbättrats på senare år.

Användningen av s. k. temasammanträden samt vissa åtgärder med nämndorganisationen är exempel på organisatoriska åtgärder med betydelse för de förtroendevaldas roll i det politiska arbetet.

I avsnitt 5.6 redovisas förekomsten av temasammnträden med fullmäktige. Denna typ av sammanträden ägnas åt behandlingen av ett särskilt ärende eller en grupp ärenden som naturligt hör samman. Förutom rent praktiska skäl för sådana arrangemang finns även skäl som ansluter till politikernas behov av överblick och deras möjligheter att styra den kommunala verksamheten.

Vissa åtgärder med nämndorganisationen är ägnade att förbättra de förtroendevaldas möjlighet att koncentrera sig på långsiktiga och principiella frågor. Som exempel på en åtgärd av detta slag kan nämnas inrättande av arbetsutskott i nämnderna. Kommunstyrelsen har fått en förändrad roll med betoning av dess ledande, överblickande och samordnande uppgifter. Därigenom har styrelsen blivit ett instrument för att öka politikerinflytandet över den kommunala verksamheten generellt. Decentralisering genom tillskapande av lokala organ ger utrymme för en ny och måhända effektivare arbetsfördelning mellan de förtroendevalda i centrala nämnder och distrikts- eller kommundelsnämnder.

Bland åtgärder för att föra politikerna närmare verksamheterna kan

nämnas den studiebesöksverksamhet som bedrivs i ett flertal kommuner och vars omfattning och inriktning beskrivs i avsnitt 5.5.

Systemet med kontaktpersoner är ett exempel på åtgärder som syftar till att föra de förtroendevalda närmare medborgarna i allmänhet eller dem som berörs av en viss verksamhet. Kontaktpersonerna svarar för kontakterna med medborgarna i en viss kommundel eller för en del av ett förvaltningsområde, t. ex. vissa skolenheter. Även inrättande av rådgivande organ typ handikapp- och pensionärsråd kan ses som en åtgärd av likartat slag, liksom bildandet av mer tillfälliga referensgrupper samt breddat remissförfarande i vissa frågor.

5.2 Utbildning av de förtroendevalda

5.2.1 *Inledning*

KDU anvisade i betänkandet Kommunal demokrati (SOU 1975:41, sid. 75) två vägar för ökad förtroendemannautbildning: dels rekommenderades partierna sörja för grundutbildning av blivande förtroendevalda, dels föreslogs att kommuner och landstingskommuner skulle svara för fortbildning och vidareutbildning inom verksamhetsområden där respektive förtroendevald har sitt uppdrag. Kommittén uttalade:

Vi har tidigare konstaterat att de kommunala frågornas antal ökat och samtidigt blivit mer sammansatta och expertbetonade. Kommuner och landsting har frivilligt börjat med nya verksamheter. Genom lagstiftning har de även ålagts nya uppgifter.

Samtidigt med den utvecklingen har det kommunala arbetet inriktats mer på principfrågor och långsiktiga bedömningar. En viktig konsekvens av detta är att den lokala kännedomen betyder relativt sett mindre för erhållande av förtroendeuppdrag. Teoretiska kunskaper inom de kommunala organens olika verksamhetsområden och kunskaper om kommuner och landstings sätt att fungera har fått en ökad betydelse. Detta kan vara en annan förklaring till att vissa medborgargrupper är dåligt representerade bland de förtroendevalda.

I kapitlen 6 och 8 behandlas frågan om vilka åtgärder kommuner och landsting kan vidta för att göra beslutsunderlag och annan information lättare tillgänglig för förtroendevalda och andra medborgare. Åtgärder av det slaget kan på sikt ha betydelse för att bibehålla och väcka intresse för kommunala frågor hos medborgarna. Men det behövs även särskilda insatser för utbildning inom både partier och kommuner/landsting.

Vi rekommenderar kommuner och landsting att ge partistöd i en omfattning som gör det möjligt för partierna att i ökad utsträckning svara för grundutbildning av blivande förtroendevalda.

Partierna bör i sin egen studieverksamhet satsa särskilda resurser på att intressera och utbilda medborgare från grupper som är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Studierna bör vara av grundläggande karaktär och bl. a. ta upp kommunalkunskap, mötesteknik, träning i att diskutera och tala inför en grupp osv. För dem som redan har förtroendeuppdrag bör kommuner och landsting svara för fortbildning och vidareutbildning inom verksamhetsområden där resp. förtroendevald har sina uppdrag.

I detta kapitel redovisas uppgifter avseende

- omfattning, inriktning och kostnader för den utbildning av de förtroendevalda kommuner och landstingskommuner tillhandahåller
- kommunförbundens utbildningsinsatser
- stödet till partiernas och studieförbundens utbildning av förtroendevalda
- de förtroendevaldas uppgifter om deltagande i sådan utbildning samt deras uppfattning om vilken nytta de haft av den.

I avsnitt 3.2.3 har redovisats uppgifter om de förtroendevaldas skolunderbyggnad.

5.2.2 *Utbildning i kommunal och landstingskommunal regi*

Kommunerna

I tabell 5.1 redovisas antalet kommuner som 1980 i egen regi genomfört eller planerat genomföra utbildning av förtroendevalda i fullmäktige och/eller nämnder.

Som framgår av tabellen har 87 kommuner (31 %) genomfört utbildning i egen regi. Kommuner med mellan 50 000 och 150 000 invånare har den största benägenheten att anordna sådan utbildning, medan de allra minsta och de medelstora kommunerna har den minsta benägenheten.

Utbildningen har till 60 % varit upplagd som informationsdagar/kurser för nyvalda ledamöter i fullmäktige och nämnder. Kommunförbundet har utarbetet särskild kursplan ("Nyvald 80") och ca 90 % av kommunerna har följt denna.

Till 40 procent var utbildningen relativt jämnt fördelad på kurser som gällde internutbildningar, chefsseminarier, lagregler (MBA, MBL), ADB, kommunal ekonomi, kommunal planering, näringslivsfrågor, arbetsmiljöfrågor och idékonferenser i kommunstyrelse, social centralnämnd och skolstyrelse. Dessutom förekommer kurser i relationerna kommun-massmedia och introduktionskurser för förtroendevalda i lokala nämnder och institutionsstyrelser.

I kommunförbundets regi ordnas årligen vid kommunskolan i Sigtuna

Tabell 5.1 Antal kommuner som 1980 genomfört utbildning av förtroendevalda

Antal invånare Kommungrupp	Genomfört utbildning	Ej genomfört utbildning	Totalt antal kommuner	%
– 9 999	14	47	61	23
10 000– 19 999	31	70	101	31
20 000– 29 999	14	30	44	32
30 000– 49 999	9	28	37	24
50 000– 99 999	14	11	25	56
100 000–149 999	4	4	8	50
150 000–	1	2	3	33
Summa	87	192	279	31

Källa: Kommunförbundet, KDK.

utbildning med deltagare från hela landet. Utbildningen omfattar bl. a. följande.

Kommunalrådskurser (3–4 kurser per år) om 3 dagar för heltidsengagerade förtroendevalda. Vid dessa behandlas kommunernas ekonomi, nya uppgifter, pågående utredningar och ny lagstiftning.

Kommunstyrelsekurser (3–4 kurser per år) om 5 dagar. Vid dessa behandlas särskilt kommunstyrelsens ledande och samordnande roll och dess förhållande till kommunens övriga styrelser och nämnder samt därutöver aktuella frågor rörande ekonomi och verksamhet.

Kurser rörande visst verksamhetsområde med deltagande av ledamöter i berörda nämnder.

Deltagarantalet har under perioden 1977–80 i genomsnitt varit 1 400–1 500 per år.

Inom kommunförbundets länsavdelningar bedrivs också en utbildning som omfattar ett stort antal förtroendevalda. Verksamheten avser utbildning av nyvalda och information kring aktuella uppgifter inom t. ex. socialtjänstutbildning, trafik osv. samt ekonomiska frågor.

Den länsvisa utbildningen har under perioden 1977–80 samlat i genomsnitt 13 000 deltagare per år.

Landstingskommunerna

14 av landstingskommunerna har redovisat att de anordnat utbildning i egen regi. Den har i första hand avsett introduktion. Dessutom har utbildning om ekonomi och utbildning av ledamöter i olika nämnder förekommit.

I detta sammanhang förtjänar påpekas att tillgången till *interntelevision* inom landstingsförvaltningarna inneburit att många landsting producerar egna ITV-program som bl. a. används i förtroendemannautbildningen. Programmen kan avse landstingets organisation och verksamhet, sekretess, vårdfrågor osv.

På landstingssidan förekommer även förtroendemannautbildning på regional nivå genom samverkan landstingen emellan och på riksnivå i landstingsförbundets regi.

Som exempel på regional samverkan kan nämnas den samordnade utbildning som sedan många år bedrivs av de sydsvenska landstingen (Kronoberg, Blekinge, Malmöhus, Kristianstad och Halland) samt Malmö kommun. Den äger företrädesvis rum under varje mandatperiods första år. Varje landsting har först en egen endags-utbildning om det egna landstingets organisation och verksamhet. Denna följs därefter av den gemensamma utbildningen för ledamöter av förvaltningsutskott, sjukvårdsstyrelse m. fl. nämnder. Utbildningen omfattar 2+2 dagar. Kursdeltagarna kan själva påverka kursinnehållet. De flesta deltagarna kommer från de mindre landstingen.

Genom *landstingsförbundets* försorg har förtroendevalda från samtliga landstingskommuner och de landstingsfria kommunerna alltsedan 1977 deltagit i särskilt anordnade fortbildningskurser förlagda till landstingsskolan Högberga. Av de rapporter som sammanställts över utbildningen framgår bl. a. följande:

1977 genomfördes 15 kurser för olika nämnders ledamöter vardera

omfattande fem dagar fördelade på två internatperioder. Dessutom fem aktualitets- eller ämneskonferenser samt fyra orienteringskurser för nyvalda. Totalt deltog 489 personer, dvs. ca en fjärdedel av de förtroendevalda. 148 deltagare var kvinnor.

1978 satsade förbundet på seminarier för ledamöter i förvaltningsutskott, sjukvårdsstyrelser m. fl. nämnder. Seminarierna pågick 2,5 dagar och omfattade bl. a. information om nya lagar och pågående utredningar inom de olika verksamhetsområdena. Totalt deltog 141 ledamöter varav 30 kvinnor.

1979 genomfördes 8 seminarier om 2,5 dagar. Två vände sig till de förtroendevalda revisorerna och sex till förtroendevalda ledamöter i de regionala utvecklingsfondernas styrelser.

1980 års utbildning omfattade 8 seminarier om vardera 2,5 dagar för ledamöter i förvaltningsutskott, sjukvårdsstyrelser, personalnämnder respektive revisorer. Totalt deltog 158 personer varav 65 kvinnor.

Vid samtliga tillfällen har en halv dag avsatts för partivisa överläggningar som programlagts av de politiska partiernas centralkanslier.

Deltagandet har varit väl fördelat bland landstingen och bland de olika politiska partierna.

5.2.3 *Utbildning anordnad av de politiska partierna och/eller bildningsförbund*

166 kommuner hade för 1980 budgeterat eller haft faktisk kostnad för utbildning av förtroendevalda i kurser som anordnats av de politiska partierna och/eller bildningsförbunden till ett belopp om totalt 10 miljoner kronor. Medelvärdet av utbetalda ersättningar bland dessa 166 kommuner var 62 885 kronor.

I cirka 19 % av kommunerna har önskemål framförts om att ersättning för utbildning i kommunala frågor skall betalas direkt till kursanordnaren i stället för till eleverna.

52 kommuner (19 %) har också anmält att de både utbildar i egen regi och utbetalar ersättning till annan kursanordnare.

Alla landstingskommuner med två undantag uppger att de lämnar ersättning för utbildning av förtroendevalda. Högsta budgeterat belopp är 745 000 kronor, lägsta 38 000 kronor. Önskemål har i 8 landsting framförts om att ersättning för utbildning skall betalas till kursanordnaren. Den totala kostnaden uppgår till drygt 4 miljoner kronor.

För såväl kommuner som landstingskommuner gäller att ersättning i vissa fall är inräknat i partistödet.

5.2.4 *Värdet av förtroendemannautbildning*

De förtroendevalda har tillfrågats om de deltagit i förtroendemannautbildning och om de ansett sig haft nytta av utbildningen närmast vad gällt förmågan att snabbt sätta sig in i olika ärenden, att formulera sig i tal och skrift, kunskaper om det kommunala maskineriet och allmän orientering som underlättar det politiska arbetet.

I en forskningsrapport[1] konstateras att särskild utbildning av kommunal-

[1] G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17).

politiker betraktas som en viktig erfarenhet av en majoritet av de tillfrågade. Fyra femtedelar av de förtroendevalda i landstingskommunerna anser att utbildningen haft stor eller ganska stor betydelse.

5.3 Service åt de förtroendevalda

5.3.1 *Inledning*

Här beskrivs de viktigaste av de olika typer av service i form av tjänster, hjälpmedel och material som de förtroendevalda får och som är en förutsättning för att de skall kunna lösa sina uppgifter som initiativtagare och beslutsfattare i kommunalpolitiken.

Främst följande typer av service redovisas

- Partipolitisk service, bestående av dels allmän service från partiorganisationerna, dels service från politiska sekreterare
- Sammanträdesmaterialet/beslutsunderlaget

Även den kommunala informationens betydelse för de förtroendevaldas orientering i kommunala frågor tas upp.

5.3.2 *Partipolitisk service*

Med partipolitisk service avses här främst allmän service från partiorganisationerna resp. service från politiska sekreterare. Den allmänna servicen består av bl. a. tillhandahållande av skrivhjälp och olika slag av internt partimaterial, t. ex. centralt utarbetade förslag till kommunalpolitiska program. Servicen från politiska sekreterare består bl. a. av utarbetande av förslag till motioner, yttranden eller beslut i fullmäktige och nämnder.

Som redovisats i kapitel 4 har partierna vissa administrativa och övriga personella resurser att tillgå på det lokala och regionala planet. De administrativa resurserna utgörs av partikanslier eller expeditioner knutna till kommun- och länsorganisationen. Knappt hälften av kommunorganisationerna har eget kansli eller expedition i kommunen eller har tillgång till sådan resurs genom den regionala partiorganisationen. Kansli eller expedition finns företrädesvis i stora och medelstora kommuner, och de är vanligast bland de socialdemokratiska organisationerna. Kansliresurser av något slag finns i de allra flesta fall hos partiernas länsorganisationer. I den mån partikansli eller -expedition finns, är det oftast bemannat med anställd personal. Kanslier utan anställd personal betjänas av partimedlemmar som gör frivilliga insatser.

De regionala och lokala partikanslierna eller -expeditionerna spelar med avseende på servicefunktionen gentemot de förtroendevalda i kommuner och landsting flera viktiga roller.

En viktig roll är distributionen av centralt utarbetat material avsett att användas i den politiska verksamheten. Det är i sammanhanget vanskligt att avgöra vilket material som har direkt relevans för arbetet i kommunala och landstingskommunala organen. Allmänt kan man dock säga att det centralt producerande materialet i form av förslag till kommunalpolitiska handlings-

program, fakta- och argumentsamlingar o. dyl. i vart fall ger de förtroendevalda den allmänna partipolitiska information och orientering utan vilken de svårligen skulle kunna fullgöra sina uppgifter i de offentliga organen. De centrala partiorganisationerna påverkar därigenom i viss mån hur representanterna i de kommunala och landstingskommunala församlingarna tar ställning i de enskilda lokala/regionala sakfrågorna.

En annan och mera konkret typ av service som partikanslierna tillhandahåller är hjälp med utskrifter av motioner, interpellationer, frågor och särskilda yttranden. Omfattningen av den servicen bestäms framför allt av hur mycket anställd personal som finns att tillgå vid partikanslierna. Den bestäms även av om politiska sekreterare finns att tillgå i kommunen eller landstingskommunen.

Under senare år har ett system med s. k. politiska sekreterare börjat byggas upp i en del kommuner och landstingskommuner. Som framgår av redovisningen i kapitel 4 finns det f. n. cirka 90 politiska sekreterare i 18 kommuner. Inom landstingskommunerna finns ett femtiotal sådana befattningshavare i 8 landstingskommuner.

I de allra flesta fall är de politiska sekreterarna inordnade i den reguljära förvaltningsorganisationen och står till de förtroendevaldas, företrädesvis kommunal- och landstingsrådens, förfogande. I motsats till tjänstemännen i gemen betjänar de emellertid endast förtroendevalda i ett visst parti. En av de politiska sekreterarnas viktigaste uppgifter är att svara för den mer detaljerade politiska beredningen av viktigare ärenden. Därigenom avlastar de i första hand de heltidsengagerade förtroendevalda arbete. Även gentemot övriga, enskilda förtroendevalda fullgör emellertid de politiska sekreterarna en servicefunktion genom att t. ex. utföra vissa utredningsuppgifter, utarbeta motioner, yttranden eller beslut. En tredje viktig grupp av uppgifter är information till och samordning av resp. partis partigrupper inom de olika kommunala och landstingskommunala organen samt information och samordning mellan partiorganisation och offentliga organ.

5.3.3 *Sammanträdesmaterialet/beslutsunderlaget*

En förutsättning för att de förtroendevalda skall kunna fatta sakligt välgrundade beslut är att de har tillgång till ett kvalitativt och kvantitativt tillfredsställande beslutsunderlag. Det är förvaltningens uppgift att inför varje sammanträde med de beredande och beslutande organen utarbeta ett material som dels ger en allmän belysning av, dels i förekommande fall innehåller förslag till beslut i de olika ärendena. Handlingarna sänds normalt ut minst en vecka före sammanträdet så att de förtroendevalda skall hinna ta del av materialet.

I vissa fall kompletteras det skriftliga beslutsunderlaget med muntlig föredragning vid sammanträdet. I takt med tillväxten och specialiseringen av förvaltningen har den skriftliga delen av beslutsunderlaget successivt byggts ut och förbättrats. Därmed har det fått en dominerande ställning i förhållande till muntlig föredragning. Den sistnämnda reserveras normalt för ärenden av särskild vikt.

Beslutsunderlaget är ett led i beredningsprocessen. Med beredning menas att ett ärende skall beredas på ett sådant sätt att det beslutande organet kan

fatta sitt beslut på grundval av fakta, kännedom om opinionsläget och konsekvenser av olika slag, bl. a. de ekonomiska. I beredningsarbetet ingår probleminventering, materialinsamling, bearbetning av materialet, redovisning av olika beslutsalternativ och deras konsekvenser samt förslag till beslut.

Bearbetningen av beslutsunderlaget, beredningsarbetet, sker i olika former. Vanligast är att beredningsarbetet utförs av tjänstemän, tjänstemannaberedning. Olika former av förtroendemannaberedning har utvecklats. Som exempel kan nämnas ordförande- eller presidieberedning, särskilda kommunalråds- och landstingsrådsberedningar eller särskilda beredningsavdelningar, arbetsutskott. Den viktigaste skillnaden mellan tjänstemanna- och förtroendemannaberedning består i att den sistnämnda även innefattar politiska överväganden.

Enligt svensk förvaltningstradition skall beslutsunderlaget uppfylla vissa formella krav, som sammanfattningsvis brukar betecknas objektivitet. Med objektivitet menas att beslutsunderlaget skall vara sakligt och opartiskt. Dessutom skall det vara relevant med hänsyn till ärendets art samt begripligt.

Kravet på saklighet innebär att den handläggande tjänstemannen i sin beskrivning av ärendets bakgrund, initiativ, eventuella tidigare framställningar och åtgärder, tänkbara alternativ till lösningar etc. enbart skall ta upp sådant som är sakligt motiverat. Opartiskhet kräver att eventuella intressekonflikter behandlas på ett sådant sätt att alla parters argument återges på ett rättvisande sätt. Tjänstemannens egna politiska preferenser förväntas hållas utanför de bedömningar som görs.

Kravet på relevans innebär att den som utnyttjar beslutsunderlaget skall kunna lita på att allt väsentligt finns med.

Kravet på begriplighet innebär att den som sammanställer beslutsunderlaget skall uttrycka sig så att den förtroendevalde skall kunna förstå det. Det betyder att språket bör vara enkelt och klart och inte i onödan tyngas av facktermer.

Kommunaldemokratiska utredningen redovisade i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) tämligen nedslående data om de förtroendevaldas syn på beslutsunderlaget och informationen före beslut. 90 procent av fullmäktigeledamöterna och 80 procent av landstingspolitikerna ansåg att de hade för kort tid att sätta sig in i beslutsunderlag och information. Vidare anmälde drygt hälften att de var helt eller delvis otillfredsställda med beslutsunderlaget inför sammanträdena. Dessutom bedömde tre fjärdedelar av de tillfrågade att de hade bristande kunskaper i förhållande till beslutsunderlag och annan information som går ut före sammanträdena. I förtroendemannaenkäterna 1979 och 1980 ombads kommun- och landstingspolitiker bedöma sammanträdesmaterialet med avseende på om det är otillräckligt, om det finns för mycket ovidkommande material, om materialet kommer i god tid före sammanträdet samt om materialet är språkligt lättillgängligt.

Av svaren framgår att de grupper som är mycket kritiska i inget fall överstiger 10 %. På den kommunala sidan är fullmäktige och nämndledamöter ense om att den allvarligaste bristen med beslutsunderlaget är att det är otillräckligt. Landstingspolitikerna däremot anser att den stora mängden material utgör det största bekymret. Mellan 20 och 30 % av kommun- och

Tabell 5.2 Andel missnöjda med sammanträdesmaterialet i kommuner och landstingskommuner

Typ av kritik	Förtroendevalda i kommuner		Förtroendevalda i landstingskommuner	
	Fullmäktige	Nämndledamöter	Landstingsledamöter	Nämndledamöter
För lite material	37 %	44 %	20 %	24 %
För mycket material	15 %	25 %	34 %	27 %
För sent material	17 %	18 %	20 %	19 %
För svårt material	28 %	21 %	30 %	29 %

Källor: Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17). Landstingspolitikerna – resultatsammanställning av en enkätundersökning. KDK 1981.

landstingspolitikerna anser att materialet är för svårt.

Resultaten sammanfattas i tabell 5.2 avseende andelen missnöjda bland de olika politikeruppsättningarna.

En jämförelse av aktuella data med de data från 1973 som KDU redovisat[1] visar att andelarna som är missnöjda med sammanträdesmaterialets för sena ankomst resp. med dess otillräcklighet är mindre än 1973.

En annan möjlig jämförelse i samma tidsperspektiv är den mellan bedömningen av de egna kunskaperna i förhållande till beslutsmaterialet och en allmän bedömning av den egna förmågan att sköta förtroendeuppdragen. Mot tre fjärdedelar som 1973 betecknade de egna kunskaperna som otillräckliga skall ställas att var tredje fullmäktige och nära varannan nämndledamot är tveksam till eller förnekar att den egna förmågan räcker till. Omvänt gäller att en klar majoritet är säkra på sin förmåga, 67 respektive 53 procent. Med all reservation för frågeställningarnas bristande jämförbarhet och därmed resultatens, torde man dock kunna dra slutsatsen att kunskapsproblemet f. n. är mindre framträdande än tidigare.

5.3.4 *Den kommunala informationens betydelse för de förtroendevalda*

I kapitel 2 har expansionen av den kommunala informationsverksamheten redovisats i huvuddrag. Det konstaterades bl. a.

- att ett hundratal kommuner ger ut en informationstidning
- att de flesta kommuner någon gång givit ut en servicekatalog
- att informationskampanjer genomfördes i hälften av kommunerna 1979.

Till detta kan läggas att lokalpressens bevakning av kommunalpolitiken ökat väsentligt under 1970-talet och att även lokalradion numera spelar en viktig roll som förmedlare av kommunala nyheter. Interninformationen, dvs. informationen till de anställda, har också byggts ut. Som exempel på ett nytt grepp i nyhetsförmedlingen kan nämnas lokalradions direktsändningar av fullmäktigesammanträden som bl a äger rum i Ljusdal, Uppsala och Södertälje.

[1] Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting (SOU 1975:18).

Även på landstingssidan har informationsverksamheten byggts ut under 1970-talet. Alla landstingskommuner har numera centrala informationsfunktioner. De viktigaste formerna av information är allmäninformation till länets invånare samt patient- och personalinformation. Ett allmänt problem på landstingssidan, som de ökade informationsinsatserna syftar till att råda bot på, är den relativa anonymitet som landstingskommunernas förtroendemannaorgan och förvaltningar lever i gentemot medborgarna.

De förtroendevalda spelar i informationshänseende en dubbel roll: dels är de förtroendevalda en bland många andra grupper av *mottagare* av den utåtriktade och i viss mån även den mot personalen riktade informationen: dels utgör de förtroendevalda tillsammans med bl. a. personalen och massmedierna de s. k. *vidareinformatörerna,* innebärande att de fungerar som förmedlare av grundläggande information till andra grupper i samhället.

Den utökade kommunala och landstingskommunala informationen spelar en icke oväsentlig roll för de förtroendevaldas allmänna orientering om politiken i kommuner och landsting. Den information som väsentligen är tillrättalagd för andra målgrupper än de förtroendevalda, t. ex. information i budget- och planfrågor till allmänheten eller allmän personalinformation, kan även de förtroendevalda utnyttja på ett meningsfullt sätt. Både de som sitter i fullmäktige eller landstinget och de som sitter i facknämnder har ett behov av att med jämna mellanrum få en överblick över verksamheten i kommunen respektive landstingskommunen i en lättillgänglig form. Med hjälp av den kommunala informationen ökar de förtroendevalda sina kunskaper om kommunen/landstingskommunen. De ökade kunskaperna kan nyttiggöras både i rollen som beslutsfattare och som vidareinformatör.

5.4 Sammanträdestiderna

I kapitel 3 har beträffande sammanträdestiderna redovisats följande enkätdata:

- Andelen sammanträden ligger i ökad utsträckning på dagtid i kommunerna och på landstingssidan äger praktiskt taget alla sammanträden rum på dagtid.
- Ca 80 % av de svarande i kommunerna och 90 % i landstingskommunerna är nöjda med nuvarande sammanträdestider. I kommunerna skulle 15 % vilja ha fler dagsammanträden.

Kommunerna

Längden på sammanträdena i mars månad 1980 har undersökts i vissa nämnder, liksom tidpunkten när sammanträdena började. Resultatet redovisas i tabell 5.3

Tabell 5.3 Sammanträden (procentandelar) efter sammanträdestidens längd och sammanträdenas tidsmässiga förläggning

Organ	Sammanträden (procentandelar) efter sammanträdestidens längd		Sammanträden (procentandelar) efter sammanträdestid	
	mindre än 3 tim	mer än 3 tim	Dagsmtr.[a]	Kvällsmtr.[b]
Kommunfullmäktige	78	22	15	85
Kommunstyrelse	51	49	83	17
Social centralnämnd	49,5	50,5	78	22
Byggnadsnämnd	37	63	87	13
Fritidsnämnd	65	35	53	47

[a] Sammanträden som börjar före kl. 18.00.
[b] Sammanträden som börjar efter kl. 18.00.
Källa: Kommunförbundet, KDK.

Tabellen visar att byggnadsnämnder, kommunstyrelser och sociala centralnämnder företrädesvis sammanträder på dagtid, medan fullmäktige i de flesta fall har kvällssammanträden. I fritidsnämnderna är dag- och kvällssammanträden lika vanliga. Byggnadsnämndernas sammanträden varar i allmänhet mer än tre timmar, medan fullmäktiges och fritidsnämndernas sammanträden vanligen understiger tre timmar. I kommunstyrelser och sociala centralnämnder är fördelningen jämn mellan sammanträden som varar mer än respektive mindre än tre timmar.

Landstingskommunerna

Dagsammanträden är regel inom landstingsvärlden. Sammanträdestiden i förvaltningsutskott, sjukvårdstyrelser, sociala nämnder, utbildnings/kulturnämnder och personalnämnder understiger normalt tre timmar. Landstingssammanträdena tar däremot en eller flera dagar i anspråk.

5.5 Sammanträdesfrekvensen

Frekvensen av sammanträden är ett annat sätt att mäta omfattningen av de förtroendevaldas insatser. I tabell 5.4 redovisas sammanträdesfrekvensen för fullmäktige perioden juli 1979–juli 1980.

Kommunerna

Enligt tabellen hade 188 kommuner (67 %) mellan 10 och 12 fullmäktigesammanträden per år. Av tabellen framgår också att antalet fullmäktigesammanträden ökar med kommunstorleken.

Det genomsnittligt vanligaste antalet sammanträden i kommunstyrelsen är drygt 14 sammanträden per år. Variationen är högst betydande mellan små kommuner, där styrelsen sammanträder som minst 7 gånger per år, och

Tabell 5.4 Antal sammanträden med fullmäktige i landets kommuner 1979–80, fördelat på kommuntyper

Kommunstorlek (antal invånare)	Antal sammanträden med kommunfullmäktige							Totalt antal kommuner
	1–5	6–9	10	11	12	13	14–17	
– 9 999	4	28	10	11	6	2	–	61
10 000– 19 999	–	20	16	38	18	7	2	101
20 000– 29 999	–	4	10	15	9	4	2	44
30 000– 49 999	–	4	9	10	9	4	1	37
50 000– 99 999	–	1	3	13	4	1	3	25
100 000–149 999	–	–	–	1	4	1	1	7
150 000–	–	–	–	2	–	–	1	3
	4	57	48	90	50	19	10	278[a]

[a] Uppgift saknas i ett fall
Källa: Kommunförbundet, KDK.

storstadskommuner där styrelsen som mest sammanträder 40 gånger per år. 12 respektive 18 sammanträden utgör nedre och övre kvartilerna.

I tabell 5.5 visas hur antalet sammanträden (medianvärden) i fullmäktige och styrelse fördelas efter kommunstorlek.

Landstingskommunerna

Landstingen har av tradition sammanträtt ett fåtal gånger under året, men då under flera dagar. Detsamma gäller även efter KL:s införande. Under tiden juli 1979–juni 1980 var det 11 landsting som sammanträdde 4 gånger, dvs. det minimiantal som föreskrivs i KL (2 kap. 9 §). 8 landsting sammanträdde 5–6 gånger, 1 landsting 7 gånger och 1 (Stockholms läns) landsting 11 gånger. 1 landsting inställde ett av 4 planerade sammanträden och höll därför endast 3.

Förvaltningsutskotten sammanträder i genomsnitt 12 gånger per år. Lägsta antalet sammanträden är 10 och högsta antalet 22.

Tabell 5.5 Fördelningen av sammanträden efter antal sammanträden (medianvärden) och kommunstorlek

Kommunstorlek	Antal sammanträden (medianvärden)	
	Kommunfullmäktige	Kommunstyrelse
< 10 000 inv.	10	14
10 000–20 000 inv.	11	15
20 001–30 000 inv.	11	15
30 001–50 000 inv.	11	14
50 001–100 000 inv.	11	20
100 000–150 000 inv.	12	22
> 150 000 inv.	11	40

Källa: Kommunförbundet, KDK.

5.6 Förekomst av vissa sammanträdesformer

5.6.1 *Inledning*

Den normala formen för sammanträde med de kommunala och landstingskommunala organen är plenarsammanträdet, då ledamöterna samlas i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen eller särskilda reglementen för att fatta beslut i de ärenden som angivits på föredragningslistan.

Enligt direktiven skall kommittén studera arbetsformerna i de beslutande organen och nämnderna bl. a. med avseende på alternativa sammanträdesformer. I anledning härav har kommittén med hjälp av enkäter till kommunernas och landstingskommunernas centrala förvaltningar insamlat uppgifter om förekomsten av vissa sammanträdesformer under perioden 1 juli 1979–30 juni 1980.

De typer av sammanträden eller sammankomster med fullmäktige/kommunstyrelsen respektive landstinget/förvalningsutskottet som undersökts är följande:

- temasammanträde, dvs. sammanträde som ägnas ett enstaka stort ärende eller några inbördes sammanhängande ärenden som inte hinns med vid ett normalt sammanträde
- informationskonferens eller -sammanträde
- studiebesök eller rundresa till flera besöksobjekt

5.6.2 *Temasammanträden*

Kommunerna

Under perioden juli 1979–juni 1980 genomfördes temasammanträde med fullmäktige i 23 kommuner, motsvarande 8 procent av alla kommuner. Sammanträdesformen var relativt mest utbredd i små och medelstora kommuner med 10 000–50 000 invånare.

I 8 fall har mer än ett temasammanträde hållits, och totalt redovisas 32 sammanträden. Planärenden, budgetfrågor och behandling av remisser på statliga utredningar har varit de mest frekventa ärendetyperna vid temasammanträdena.

Landstingskommunerna

Nära vart femte landsting, 4 av 23, rapporterar att temasammanträde ägt rum under den aktuella perioden. I två fall hölls mer än ett sammanträde, i Jämtlands landsting inte mindre än 4 sådana. Totalt hölls 8 temasammanträden, i Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens landsting.

Ämnena för sammanträdena avspeglar väl den landstingskommunala verksamheten. Som exempel på förekommande ämnen kan nämnas: hälso- och sjukvårdspolitik, friskvårdsplan, missbruksfrågor, plan för omsorgsverksamheten. Även frågan om årsbudget och investeringsplan samt personalpolitik var föremål för temasammanträden.

5.6.3 *Informationskonferens eller -sammanträde*

Kommunerna

I 32 kommuner (11 procent) avhölls juli 1979–juni 1980 sammanlagt 48 informationskonferenser i utbildningssyfte med fullmäktige. Nära var fjärde kommun mellan 20 000 och 30 000 invånare anordnade informationskonferens/sammanträde. I storstadskommunerna (100 000 invånare eller mer), av vilka hälften hade informationskonferens/sammanträde, var denna sammanträdesform relativt mest frekvent. I de flesta fallen avhölls en sammankomst som varade minst 3 timmar.

Landstingskommunerna

4 landsting rapporterar att de anordnat vardera en sammankomst med landstinget i informationssyfte. Dessa är Östergötlands, Hallands, Kopparbergs och Gävleborgs landsting. Konferenserna har i samtliga fall varat minst 3 timmar.

5.6.4 *Studiebesök*

Kommunerna

I varannan kommun har under den aktuella perioden fullmäktige eller kommunstyrelsen gjort något eller några studiebesök vid enskild anläggning, institution etc. eller rundresor till flera olika besöksobjekt. Benägenheten att arrangera sådana besök eller rundresor är ganska jämnt fördelad mellan kommuner av olika storlek; den högsta frekvensen av studiebesök finner man i gruppen medelstora kommuner, av vilka två tredjedelar genomfört sådana evenemang. Inte sällan sammanträder aktuellt organ i anslutning till

Tabell 5.6 Fullmäktiges och kommunstyrelsernas studiebesök, fördelning på typer av besöksobjekt

Besöksobjekt	Andel av besök (%)
Kommunala anläggningar, verksamheter, fastigheter	30
Planärenden, besiktningar och byggnationer; bostadsområden	18
Industrier och industrimark (exploateringsfrågor)	16
Allmänna rundturer, t. ex. inför budgetarbetet och beredningar samt inför beslut om kommunala anslag.	12
Energifrågor (kraftverk, värmeverk, energiskogar m. m.)	8
Övriga besöksobjekt, bl. a. skogsdagar, militära anläggningar, hälsovård, lägenhetsdaghem, barnkolonier, bygdegårdar, ridklubbar etc.	7
Skolärenden avseende ny-, till- och ombyggnad,	5
Information och visning för nyvalda förtroendemän i fullmäktige och kommunstyrelsen. Rundturer.	4
	100

Källa: Kommunförbundet, KDK.

studiebesök o. dyl. Förläggning av sammanträden till annan plats sker även utan direkt anknytning till studiebesök o. dyl. Detta sker bl. a. i glesbygdskommuner med stora avstånd mellan tätorterna och i andra sammanlagda kommuner med flera, konkurrerande centralorter.

Landstingskommunerna

I 15 av de 23 landstingskommunerna genomfördes under den aktuella perioden totalt 29 studiebesök eller rundresor. Den dominerande delen av besöken avsåg landstingskommunala anläggningar eller institutioner på vårdområdet (sjukhus, sjukhuskliniker, vårdcentraler, sjukhem), omsorgsområdet eller utbildningsområdet (folkhögskolor, lantbruksskolor, vårdskolor).

Även i landstingskommunerna förekommer ambulerande sammanträden. Det är sålunda inte ovanligt att nämnderna förlägger sina reguljära sammanträden till olika institutioner inom verksamhetsområdet.

5.7 Arbetsformerna

5.7.1 *Allmänt*

De förtroendevaldas arbetsmöjligheter i *de beslutande organen* kommunfullmäktige och landsting hänger nära samman med deras möjligheter att aktualisera frågor och få till stånd debatt. Meningsutbytet har stor betydelse för medborgarnas förutsättningar att bilda sig en uppfattning om de olika partiernas ståndpunkter även mellan valen.

Genom motioner, interpellationer och frågor kan ledamoten själv väcka ärenden i fullmäktige. Genom sin rätt att delta i överläggning, i alla ärenden där jäv ej föreligger, ställa yrkanden, begära omröstning och anföra reservation kan ledamoten också få till stånd debatt i ärenden som initierats i fullmäktige på de övriga vägar som KL anger (2 kap. 15 §).

När frågan om fullmäktiges rätt att delegera sin beslutanderätt behandlades i förarbetena till 1977 års KL betonades vikten av att fullmäktiges ställning som högsta beslutande organ förstärktes.

KU framhöll bl. a. (KU 1976/77:25 sid. 16 f.):

Utskottet vill ytterligare understryka vikten av att fullmäktiges – såväl kommunfullmäktiges som landstingets – ställning som högsta beslutande organ förstärks. Alla viktigare finansiella beslut liksom alla beslut av principiell eller generell natur måste därför fattas av de beslutande organen. Styrelsen och nämnderna skall inte utan direkt stöd av ett konkret utformat beslut eller ett delegationsbemyndigande av fullmäktige kunna fatta beslut i ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Delegation av fullmäktiges beslutanderätt skall endast kunna riktas till styrelsen eller annan nämnd och inte till tjänstemän eller enskilda förtroendevalda. Det bör inskjutas att detta innebär en avvikelse från vad som gäller beträffande delegation från styrelsen eller annan nämnd till avdelning, enskild ledamot eller tjänsteman inom styrelsen eller nämnden.

Fullmäktiges beslut om delegation skall liksom hittills gälla främst s. k. rutinärenden. Ett viktigt hjälpmedel när det gäller att fastställa vilka ärenden som skall anses vara av rutinkaraktär kan vara de s. k. normalreglementena för kommunstyrelsen och

förvaltningsutskottet som upprättas av resp. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Enligt utskottets mening bör det inom den angivna ramen för delegationsinstitutet även vara möjligt att beakta de enskilda kommunernas och landstingskommunernas varierande behov av att utnyttja möjligheterna till delegation. Sålunda bör kunna accepteras att ärenden som i vissa större kommuner eller landstingskommuner inte kan anses vara "av större vikt" i andra, mindre kommuner bör anses vara just av sådan vikt. Detta torde kunna bli aktuellt bl. a. vid vissa fastighetsförvärv eller -försäljningar. Däremot torde inte uttrycket "ärenden av principiell betydelse" kunna lämna motsvarande utrymme för olika tolkning och tillämpning i olika slag av kommuner.

Utskottet anser – i likhet med demokratiutredningen och flertalet remissinstanser – att den föreslagna delegationsbestämmelsen, som i utskottets förslag har försetts med ytterligare inskränkningar i enlighet med det ovan sagda, bör tillämpas med stor restriktivitet. Med den utformning som den av utskottet föreslagna bestämmelsen i kommunallagen har fått och de motivuttalanden som här har gjorts torde man kunna räkna med att det med nödvändighet oklara gränsområdet mellan klart tillåten och klart otillåten delegation faktiskt leder till stor försiktighet när det gäller att tillämpa delegation inom detta område. Dessutom torde området komma att få den ytterligare belysning av de rättstillämpade myndigheterna varav behov kan visa sig föreligga. Några väsentliga förändringar för primärkommunernas del i förhållande till vad som nu "tolkningsvägen" kan anses gälla bör inte komma i fråga. För landstingskommunernas del bör utvecklingen i allt väsentligt bli motsvarande den i kommunerna.

I en undersökning från 1977[1] som grundar sig på genomgång av samtliga kommunfullmäktigeprotokoll i ett urval av 50 kommuner ger vissa uppgifter om den s. k. politiseringen i fullmäktige. Politisering anses föreligga när kommunfullmäktige i beslutssituationen har två eller flera yrkanden att ta ställning till.

Enligt undersökningen har den genomsnittliga politiseringsnivån i kommunerna stigit dramatiskt i förhållande till den nivå som gällde under 1960-talet. Motioner och interpellationer utgör ärendegrupper där partimässiga meningsskiljaktigheter påtagligt kommer till uttryck.

Arbetsformerna i *styrelser och nämnder* är anpassade efter dessa organs uppgifter att förvalta och verkställa fullmäktiges beslut samt bereda ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Styrelsen skall leda förvaltningen av kommunens och landstingskommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. I KL 3 kap. 1 § preciseras dessa styrelsers uppgifter. För nämnder som inrättas enligt särskilda författningar gäller vad som föreskrivs i dessa. Uppgifterna för övriga nämnder beslutas av fullmäktige som tillsätter de nämnder som behövs.

De förtroendevaldas *arbetsuppgifter* i en nämnd omfattar bl. a.

- att vid sammanträden med nämnden delta i överläggning, framföra förslag samt fatta beslut (med rätt att begära omröstning och reservera sig) och förrätta val i de ärenden som enligt författning eller reglemente åvilar nämnden att behandla
- att delta i förrättningar, kurser och konferenser inom nämndens verksamhetsområden
- att delta i arbetet inom de berednings- och samrådsorgan som nämnden enligt sitt reglemente skall inrätta eller har befogenhet att inrätta

[1] L. Johansson och S. Schmidt: Konflikter i kommunalpolitiken (Ds Kn 1979:15 bilaga 1).

- att fatta beslut i ärenden som delegerats till honom eller henne
- att företräda nämnden vid förhandlingar

Som redovisas nedan under punkt 5.8.3 är politiseringsgraden i styrelser och nämnder mindre än i fullmäktige och landsting, såvitt detta kan utläsas av antalet säryrkanden och reservationer.

5.7.2 *Motion*

Ledamot av fullmäktige har enligt 2 kap. 15 § KL rätt att genom motion väcka ärenden i fullmäktige. I 2 kap. 17 § finns en föreskrift om beredning och handläggning av motion och i 2 kap. 30 § stadgas att fullmäktiges arbetsordning skall innehålla bestämmelser om handläggningen av motioner.

Före den gemensamma KL reglerades denna form för initiativrätt på olika sätt i kommunallagen (1953 års KL) resp. landstingslagen (1954 års LL). Till kommunfullmäktige behövde motionen ej vara skriftlig medan detta krav gällde för ledamotförslag till landstingsmötet.

I landstingslagen föreskrevs att motion skulle avlämnas senast två månader före landstingsmötets början medan kommunallagen saknade sådana regler.

Enligt båda lagarna gällde att motion hade ovillkorlig anhängighetsverkan innebärande att den var underkastad beredningstvång före beslut i fullmäktige eller landsting.

Ingen av lagarna innehöll däremot någon bestämmelse om tidsfristen när det gällde behandlingen av motioner. I många kommuner upplevdes det som ett problem att motioner i stor utsträckning låg obehandlade under flera år. I landstingskommunerna var det däremot regel att motionerna behandlades nästkommande sammanträde.

KDU uttalade i betänkandet Kommunal demokrati (SOU 1975:41) följande i fråga om motioner:

> Motionsrätten anser vi ha stor betydelse för den enskilde fullmäktige- och landstingsledamoten. Vi föreslår därför att motioner skall bli föremål för beslut i fullmäktige och på landstingsmöte inom ett år. Beredningen bör normalt klaras av inom denna tid. Om beredningen inte har hunnit med skall detta anmälas till de beslutande organen och en redogörelse lämnas över vad som dittills framkommit under beredningen. I samband med sådan anmälan skall möjlighet finnas att besluta att avskriva motionen från vidare handläggning eller besluta att den skall anses besvarad med vad som redovisats. Detta föreslår vi regleras i lag. Samma regel föreslås gälla för kommuner och landsting.

Föredragande stasråd förordade utredningens förslag och bestämmelsen fick följande lydelse i 2 kap. 17 § KL:

> Motion bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut med anledning av motionen vid sammanträde som hålles inom ett år från det att motionen har väckts. Om beredningen ej kan avslutas inom sådan tid, skall detta och vad som har framkommit vid beredningen anmälas till fullmäktige vid sammanträde inom angivna tid. Fullmäktige får vid behandling av sådan anmälan avskriva motionen från vidare handläggning.

Kommunförbundet och landstingsförbundet har båda i sina normalarbetsordningar för fullmäktige resp. landstingen gett anvisningar om handläggningen av motioner.

5.7.3 *Interpellation och fråga*

Interpellations- och frågeinstituten infördes ursprungligen som kontrollmedel för fullmäktige över de administrativa organen. I dag anses instituten vara väsentliga främst från kommunaldemokratisk synpunkt. Genom interpellation kan den enskilde ledamoten stimulera debatten i en aktuell fråga. Bl. a. den verksamhet som bedrivs i företagsform är av stort intresse för kommuninvånarna.

På det kommunala området lagreglerades interpellationsinstitutet första gången i 1953 års KL, 1954 års LL och 1957 års KLS. Dessförinnan förekom institutet i reglerad form endast i arbetsordningar för vissa städer.

Även frågeinstitutet förekom från början i arbetsordningar.

Båda instituten regleras i 1977 års KL, där bestämmelser för såväl fråga som interpellation återfinns i 2 kap. 24 § med följande lydelse:

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.

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.

I KL regleras instituten således avseende

- adressat dvs. till vem interpellation och fråga skall ställas
- ämnesområde
- ordningen för fullmäktiges handläggning

Skillnaden mellan interpellation och fråga anses ligga främst i graden av komplikation i själva sakfrågan. Frågor ställs i okomplicerade sakförhållanden och meningsutbytet sker i princip mellan frågeställaren och den tillfrågade. Vid interpellation får däremot även andra fullmäktigeledamöter delta i den debatt som följer på ett interpellationssvar. (Kaijser: Kommunallagarna II 1975, s. 210).

Som framgår av lagtexten får kommunerna och landstingskommunerna själva avgöra om frågeinstitutet skall förekomma och lämna de föreskrifter som behövs.

Adressat för interpellation och fråga

Från början (1953 års KL, 1954 års LL och 1957 års KLS) kunde endast ordföranden i kommunstyrelsen respektive förvaltningsutskottet, annan nämnd eller beredning interpelleras. I 1977 års KL vidgades kretsen genom föreskrifter om att interpellation som är ställd till ordföranden i styrelsen kan – om kommunen eller landstinget så föreskriver – överlämnas

a) till annan ledamot av styrelsen, som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellation.
b) till ledamot i styrelse för kommunalt företag

Ändringen enligt a) vidtogs för att även heltidsengagerade förtroendevalda utan ordförandeuppdrag skulle kunna interpelleras och enligt b) för att tillgodose intresset av ökad insyn i kommunala företag.

Med hänsyn till de särskilda förhållandena i Stockholms kommun är det där enligt KL, liksom tidigare i KLS, möjligt att interpellera endast borgarråd.

Förslag om ändrade regler

Kommunalrättsutredningen för Stockholm (Dir 1977:78) har i betänkandet (SOU 1981:53) Stockholms kommunala styrelse utrett förutsättningarna för att skapa enhetlighet i KL vad gäller adressat. Kommittén har funnit att regeln är av sådan natur att den borde kunna tas bort ur KL och beslutet om adressat överlåtas till kommuner och landstingskommuner att själva fritt bestämma i arbetsordning. Ändringen anser kommittén ligga i linje med principen om vidgad kommunal självbestämmanderätt. Lösningen ger samtidigt Stockholm möjlighet att behålla nuvarande ordning som fungerat väl och övriga kommuner får ökade möjligheter att bestämma om sina arbetsformer efter lokala förhållanden och önskemål.

Osäkerhet bör dock inte råda om att det finns en allmän begränsning om till vem interpellation får ställas, som följer av interpellationsinstitutets natur. Utredningen anser dock att det är tillräckligt med en bestämmelse som säger att adressaten skall vara förtroendevald. Därmed avses ledamot och suppleant i kommunalt organ som valts av fullmäktige. Fullmäktige får förutsättas inte ha anledning att bestämma kretsen till andra än de politiskt direkt ansvariga.

Frågan om vidgad krets för interpellation rörande kommunala företag har kommittén däremot ej behandlat, utan hänvisar till att denna fråga utreds av kommunalföretagskommittén (Dir 1978:41).

Adressat för *fråga* är enligt KL samma personkrets som vid interpellation och kommunalrättsutredningen för Stockholm föreslår motsvarande ändringar om adressat för fråga som för interpellation.

Som en konsekvens av föreslagna ändringar i 2 kap. 24 § KL föreslås viss ändring i 2 kap. 14 § KL. Bestämmelsen om yttranderätt för den som inte är ledamot i fullmäktige vid besvarande av interpellation eller fråga utvidgas att omfatta den som enligt fullmäktiges föreskrifter har att besvara interpellation och fråga.

Ämnesområden för interpellation och fråga

Interpellation och fråga skall enligt 2 kap. 24 § KL avse ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. Med bestämmelsen förstås att interpellationsämne skall falla inom såväl den allmänna kommunala kompetensen som inom ramen för de frågor vilka kan behandlas av fullmäktige. Interpellationen får således inte avse ämnen som klart faller utanför den kommunala kompetensen eller är av allmän politisk natur och inte heller frågor som nämnderna enligt särskilda författningar har att pröva utan att vara ansvariga för sina åtgärder inför fullmäktige. (Prop. 1975/76:187, s. 311.)

KDU behandlade frågan i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41, s. 403). Utredningen framhöll att motiven till dåvarande KL:s och LL:s bestämmelser ej var uttömmande och att i praktiken hade bestämningen av ämnesområdet för interpellation vållat problem. Särskilt gällde detta verksamhet som handhas av fakultativa nämnder. Svårigheter hade vidare kunnat påvisas när det gällde att i arbetsordningar närmare bestämma det tillåtna området för interpellation (Kaijser: Förvaltningsrättlig tidskrift 1964, s. 114–121).

KDU och kommunallagsutredningen föreslog att ämnesområdet skulle utvidgas gällande området för de kommunala företagens verksamhet (SOU 1975:41, s. 403 f).

Föredragande statsrådet fann emellertid att den föreslagna bestämmelsen "i den mån bestämmelse i lag eller annan författning icke hindrar det, får interpellation även avse förhållande i aktiebolag eller annan juridisk person som helt ägs av kommunen eller landstingskommunen" kunna bidra till att ytterligare försvåra tolkningen av uttrycket "ämne som tillhör fullmäktiges handläggning". Propositionen innehöll därför inget förslag om denna vidgade rätt.

2 kap. 24 § i 1977 års KL tillfördes efter förslag av KU (1976/77:25) emellertid bestämmelse om att fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna till honom framställd interpellation att besvaras av ledamot i styrelse för kommunala företag. Därmed ansåg KU att KDU:s förslag om utvidgad interpellationsrätt var i huvudsak tillgodosedd. KU anförde i frågan (s. 67–68):

Utskottet har för sin del förståelse för såväl de kommunaldemokratiska skäl som bl. a. demokratiutredningen har anfört för en utvidgning av interpellationsrätten som för de lagtekniska komplikationer som har framhållits i propositionen. Enligt utskottets mening bör det dock vara möjligt att – med behållande av det principiellt viktiga kravet på att interpellation alltid skall gälla ämne som tillhör fullmäktiges handläggning och med anknytning till det övergripande ansvar för också de helt eller delvis kommunägda företagens verksamhet som styrelsen bör ha (jfr bestämmelserna i 3 kap. 1 § om viss uppsiktsskyldighet för styrelsen) – i den praktiska tillämpningen av interpellationsinstitutet få till stånd en viss utvidgning av interpellationsområdet. Å ena sidan kan det uppenbarligen inte i detta sammanhang övervägas att utan en närmare rättslig analys av olika bolagsrättsliga förhållanden, som nu regleras främst av aktiebolagslagen, föreslå en särskild rättslig reglering av de kommunägda företagens verksamhet. Denna fråga rymmer utomordentligt svåra och omfattande problem, som förtjänar att utredas närmare i ett annat sammanhang. Å andra sidan är redan nu gränsområdet mellan

tillåtna och otillåtna interpellationsämnen ganska oklart. Det bör därför, såsom ovan framhållits, vara möjligt att, med åberopande av den uppsiktsskyldighet och det i viss mån övergripande, ansvar för den kommunala verksamheten som åläggs styrelsen enligt 3 kap. 1 § och bl. a. innefattar rätt att hos fullmäktige göra "de framställningar som styrelsen finner påkallade", få till stånd interpellationsdebatter i åtskilliga frågor som rör de kommunägda företagens verksamhet. I samma syfte torde kunna användas metoden att utfärda särskilda, mera detaljerade instruktioner för ombud på bolagsstämma. Med de relativt utförliga motivuttalanden som har gjorts i det ovanstående – med hänvisning till vad såväl demokratiutredningen och kommunallagsutredningen som föredragande statsrådet har anfört – och med det förslag om viss vidgning av den personkrets som kan omfattas av framställd interpellation som utskottet föreslår i det följande bör det kunna förväntas att demokratiutredningens förslag om utvidgad interpellationsrätt i huvudsak kommer att kunna tillgodoses.

Ordningen för fullmäktiges behandling av interpellationer och frågor.

Grundreglerna för den formella ordning efter vilken *interpellation* skall behandlas av fullmäktige finns i 2 kap. 24 § andra stycket KL. Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellation får framställas. Interpellationen skall vara tillgänglig för varje ledamot innan fullmäktige fattar sådant beslut. Därav följer att interpellation skall vara skriftlig.

Föreskriften om att beslutet om interpellation skall ske utan föregående överläggning har till syfte att hindra att interpellationsämnet tas upp till diskussion på ett alltför tidigt stadium.

Någon svarsplikt föreskrivs ej i KL. Föredragande statsrådet uttalade i kommunallagspropositionen (prop. 1975/76:187, s. 248) att han bedömde det som osannolikt att någon nämndordförande vägrar att besvara en interpellation.

Tidigare regler i kommunallagarna om bl. a. tid för avlämnande och besvarande av interpellation ansågs vid KL:s införande höra till de detaljregler som kunde tas bort ur lagen och i stället tas upp i arbetsordningar där övriga frågor rörande handläggningen av interpellationer enligt 2 kap. 30 § KL hör hemma. En sådan detaljfråga är t. ex. att svaret skall tillhandahållas viss tid före sammanträdet.

I kommunförbundets förslag till normalreglemente för fullmäktige föreslås att interpellation bör avlämnas senast dagen före det sammanträde, då den är avsedd att framställas. Svaret bör lämnas senast vid nästa sammanträde. Interpellanten bör ges tillfälle att ta del av svaret i förväg.

Landstingsförbundet framhåller i sitt förslag att av praktiska skäl kan det vara lämpligt att interpellation lämnas fyra dagar före landstingsmöte om det av politiska skäl anses att interpellation bör besvaras omedelbart.

En *fråga* skall avse enkla sakförhållanden så att svar kan lämnas snabbt. Fråga anses ej behöva ges skriftlig form. Alla föreskrifter om handläggningen skall ges i arbetsordning.

5.8 Aktiviteten vid sammanträdena

5.8.1 *Inledning*

Ett sätt att beskriva aktivitetsgraden vid sammanträdena i förtroendemannaorganen är att återge vissa data som återfinns i protokollet, såsom

- antalet ärenden/paragrafer inklusive ärenden utanför föredragningslistan
- antalet bordläggningsyrkanden
- antalet säryrkanden och reservationer

Antalet paragrafer säger något om den relativa arbetsbelastningen på de förtroendevalda i olika organ. Dessa uppgifter skall jämföras med tidsåtgången för sammanträdena (se avsnitt 5.4) för att ge en rättvisande bild.

Frekvensen av ärenden som tagits upp som extraärenden – ärenden utanför föredragningslistan – ger bl. a. information om flexibiliteten i beslutsprocessen.

En minoritet av fullmäktige/landstinget eller nämnderna har möjlighet att genomdriva att ett ärende bordlägges. Det innebär att ärendet utan vidare formell beredning tas upp igen vid nästa sammanträde. Syftet med bordläggning är att en eller flera partigrupper får möjlighet till rådrum inför beslutet i ärendet.

Mängden säryrkanden och reservationer indikerar vad man brukar kalla politiseringsgraden i debatten och omröstningarna. Bl. a. med hjälp av dessa instrument markerar minoriteten i viktigare frågor var den står i förhållande till majoriteten.

Uppgifter av det här angivna slaget har under 1980 insamlats med hjälp av enkäter till kommun- och landstingskanslierna. Resultaten, som redovisas nedan, avser beträffande kommunerna fullmäktige, kommunstyrelse, byggnadsnämnd, skolstyrelse, social centralnämnd och fritidsnämnd i samtliga kommuner. För landstingskommunerna redovisas data om landstinget, förvaltningsutskott, sjukvårdsstyrelse, social nämnd och/eller omsorgsnämnd samt utbildnings- och/eller kulturnämnd. Samtliga data avser förhållandena i mars 1980.

5.8.2 *Antalet ärenden/paragrafer och bordläggningsyrkanden*

Kommunerna

Det genomsnittligt största antalet paragrafer redovisas för byggnadsnämnder, kommunstyrelser och sociala centralnämnder. Skolstyrelser, fullmäktige och fritidsnämnder uppvisar det minsta antalet paragrafer, vilket framgår av tabell 5.7.

Antalet paragrafer per organ samvarierar i relativt stor utsträckning med kommunstorleken. För fullmäktige, social centralnämnd och fritidsnämnd gäller att det högsta genomsnittsvärdet återfinns i kategorin storstadskommuner.

Övriga organ uppvisar högsta värdet för kommuner i intervallet 50–100 000 invånare.

Tabell 5.7 Sammanträden med vissa kommunala organ i mars 1980, antal paragrafer (medianvärden) och kvartilavvikelser

Organ	Antal paragrafer (median)	Kvartil-avvikelse	Högsta värde	Lägsta värde
Byggnadsnämnd	37	13	245	1
Kommunstyrelse	31	9,5	145	2
Social centralnämnd	26	8	97	1
Skolstyrelse	20	5,5	70	5
Fullmäktige	19	6	66	1
Fritidsnämnd	16	5,5	48	1

Källa: Kommunförbundet, KDK.

Cirka 3 ärenden i genomsnitt togs upp till behandling i de studerade organen utan att de från början varit med på föredragningslistan. I kommunstyrelse och fullmäktige är benägenheten något mindre än i övriga organ att ta upp extraärenden. Någon större skillnad mellan olika kommuntyper finns inte; dock är frekvensen av extraärenden något större i storstadskommunerna än i de övriga kommunerna.

Bordläggningsyrkanden är ännu mera sällsynta än extraärenden. I genomsnitt ett sådant yrkande per organ och sammanträde redovisas. Benägenheten är något större i byggnadsnämnderna än i övriga organ. Kommunskillnaderna är mycket små; dock finns en viss tendens att utnyttja bordläggning flitigare i storstadskommunerna.

Landstingskommunerna

Sjukvårdsstyrelser, förvaltningsutskott och landstingen uppvisar det genomsnittligt största antalet paragrafer vid marssammanträdet eller -sammanträdena 1980, medan sociala nämnder och/eller omsorgsnämnder samt utbildnings- och/eller kulturnämnder har det minsta antalet paragrafer, vilket framgår av tabell 5.8.

Tabell 5.8 Sammanträden med vissa landstingskommunala organ i mars 1980, antal paragrafer (medianvärden) samt högsta och lägsta värden

Organ	Antal paragrafer (Median)	Högsta värde	Lägsta värde	Antal organ
Sjukvårdsstyrelse	37,5	85[a]	14	12[b]
Förvaltningsutskott	34	92	13	23
Landstinget	28	58	15	9[c]
Social nämnd/omsorgsnämnd	24	55[a]	9	21
Utbildnings/kulturnämnd	23	48	15	22

[a] Två sammanträden.
[b] I sex fall är FU tillika sjukvårdsstyrelse.
[c] Bortfallet betingas av att 14 landsting inte sammanträdde vid undersökningstillfället.
Källa: Landstingsförbundet, KDK.

Något direkt samband mellan antalet paragrafer och landstingens storlek (invånarantal) finns endast beträffande förvaltningsutskotten. För dessa gäller att antalet paragrafer är omvänt proportionellt mot storleken på landstingskommunen.

I genomsnitt två ärenden utanför föredragningslistan blev föremål för behandling vid sammanträdena. Extraärenden i varierande mängd förekom vid vartannat sammanträde.

Liksom fallet var med de kommunala organen är bordläggning relativt sparsamt förekommande i landstingsvärlden: cirka ett ärende i genomsnitt per sammanträde.

5.8.3 *Antal säryrkanden och reservationer*

Kommunerna

Kommunstyrelsen och fullmäktige framstår som något mera politiserade än övriga organ, om man ser till den genomsnittliga frekvensen av säryrkanden och reservationer.

Av tabell 5.9 framgår att även sociala centralnämnder har en högre politiseringsgrad än byggnadsnämnder, skolstyrelser och fritidsnämnder.

Landstingskommunerna

På landstingssidan är politiseringsgraden avsevärt lägre, vilket framgår av tabell 5.10.

Bland de landstingskommunala organen framstår endast landstinget och i någon mån förvaltningsutskottet som politiserade i egentlig mening.

Tabell 5.9 Antal säryrkanden och reservationer vid sammanträden med vissa kommunala organ i mars 1980

Organ	Säryrkanden			Reservationer		
	Antal (Median)	Högsta värde	Lägsta värde	Antal (Median)	Högsta värde	Lägsta värde
Kommunstyrelse	3	24	1	2	15	1
Fullmäktige	2	24	1	2	30	1
Social centralnämnd	2	18	1	1	18	1
Byggnadsnämnd	1	20	1	1	9	1
Skolstyrelse	1	6	1	1	6	1
Fritidsnämnd	1	7	1	1	4	1

Källa: Kommunförbundet, KDK.

Tabell 5.10 Antal säryrkanden och reservationer vid sammanträden med vissa landstingskommunala organ i mars 1980

Organ	Säryrkanden			Reservationer			Antal organ
	Antal (Median)	Högsta värde	Lägsta värde	Antal (Median)	Högsta värde	Lägsta värde	
Landstinget	3	6	0	2	16	0	8
Förvaltningsutskott	1	11[a]	0	1	11[a]	0	23
Sjukvårdsstyrelse	1	9[a]	0	0	9	0	12
Social nämnd/omsorgsnämnd	0	2[a]	0	0	2[a]	0	21
Utbildnings/kulturnämnd	0	5	0	0	5	0	22

[a] Två sammanträden.
Källa: Landstingsförbundet, KDK.

6 De förtroendevaldas ekonomiska villkor

6.1 Inledning

6.1.1 *Uppdrag*

Kommunaldemokratiska kommitténs direktiv om utredning av de förtroendevaldas ekonomiska villkor finns som redovisats i kapitel 1 i följande avsnitt i 1979 års tilläggsdirektiv (1979:68):

Till en del hänger den ojämna rekryteringen till de kommunala förtroendeuppdragen samman med ersättningsprinciperna och ersättningens storlek. Strävan måste vara att ge alla grupper i samhället möjligheter att ha kommunala förtroendeuppdrag på samma villkor.

Rätten till ledighet från det ordinarie arbetet vid fullgörandet av kommunala uppdrag är, som jag har nämnt förut, garanterad i KL. Från flera håll har hävdats att rätten att vara ledig för att fullgöra kommunala uppdrag måste vara förenad med lämpligt utformade ersättningsprinciper om den skall få något reellt innehåll.

Nuvarande ersättningsregler innebär att arvode, pension och andra ekonomiska förmåner inte får överstiga vad som bedöms som skäligt. Arvode skall utgå med lika belopp för samma uppdrag. En differentiering måste alltså grunda sig på omfattningen av uppdragen och det arbete som är förenat med dem. Ersättning kan inte utgå i förhållande till den inkomst från annan verksamhet som den förtroendevalde går miste om på grund av uppdraget.

I den nya kommunallagen behölls alltså principen att arvodet skall bestämmas med hänsyn till omfattningen av det arbete som är förenat med uppdraget. Motiveringen var att en enhetlig bedömning skulle bli svår, om hänsyn skulle tas till förlorad arbetsförtjänst. I kommunallagspropositionen anförde emellertid föredraganden att han var beredd att ytterligare följa och eventuellt ånyo överväga ersättningsfrågan.

Det nuvarande ersättningssystemet tar inte hänsyn till att den förlorade arbetsinkomsten kan medföra så betydande ekonomiska uppoffringar för personer med t. ex. kvälls- och skiftarbeten att de i praktiken inte kan åta sig kommunala uppdrag. Kommittén bör undersöka hur ersättningsprinciperna tillämpas och lämna förslag om förbättringar. Det bör övervägas om ersättning skall kunna utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sistnämnda hänseende bör ersättning utgå endast intill ett visst högsta belopp. Denna ersättningsprincip förordades av bl. a. Landsorganisationen i Sverige (LO) i remissyttrandet över betänkandet Kommunal demokrati. LO påpekade också i yttrandet att förtroendevalda som är anställda av en privat arbetsgivare kan få sin pensionsrätt urholkad vid frånvaro från arbetet t. ex. för att fullgöra kommunala uppdrag. Någon form av ersättning för hemarbetande m. fl. bör också övervägas, speciellt för de fall när dessa orsakas extra kostnader för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Kommittén bör även överväga frågor som rör de förtroendevaldas sociala trygghet vid fullgörandet av sina uppdrag.

Kommittén bör också belysa effekterna av de pensionsregler som gäller för de heltidsengagerade förtroendemännen och undersöka om det finns skäl att förändra dessa regler.

KDK har därmed i uppdrag att göra såväl en allmän översyn av KL:s ersättningsregler och föreslå förbättringar av dessa som att överväga om en för kommunalrätten helt ny ersättningsform bör införas nämligen för förlorad arbetsförtjänst.

Utredning om ersättning för förlorad arbetsförtjänst har också begärts i några av de motioner som väckts i riksdagen rörande kommunal demokrati sedan 1977 års KL trätt i kraft.

I motion 1978/79:405 av Egon Jacobsson m. fl. (s) yrkas på större frihet för kommunerna att besluta om arvoden för olika förtroendeuppdrag.

I motion 1977/78:1105 av Olle Wästberg (fp) och Bonnie Bergström (fp) uttalas bl. a. följande. Fr. o. m. halvårsskiftet 1977 vidgades rätten till ledighet för politiska uppdrag. Men medan kommunalt och statligt anställda har rätt att behålla hela eller en stor del av lönen finns ingen sådan rätt för privatanställda. Denna orättvisa mellan olika grupper anställda skulle försvinna genom ett system med rätt till ledighet och ersättning för förlorad arbetsinkomst för politiska uppdrag. Exakt hur ett sådant ersättningssystem skall vara utformat bör utredas.

I motion 1977/78:503 av Olle Wästberg m. fl. (fp) begärs utredning av hur det politiska livet bättre skall kunna anpassas till barn och familjeliv bl. a. genom att ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall utgå för politiska förtroendeuppdrag.

I motion 1978/79:813 av Hans Gustafsson m. fl. (s) menar motionärerna bl. a. att det finns skäl att överväga om ersättning skall utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Som inledningsvis redovisats (1.1.3) avslog riksdagen motionerna respektive förklarade dem besvarade med hänvisning till att frågorna endera nyligen utretts av KDU eller kommer att behandlas av KDK.

6.1.2 *Historik*

Den traditionella uppfattningen var länge – och är i någon utsträckning fortfarande – att det är en medborgerlig plikt att åta sig kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag och att utföra dem utan ekonomisk ersättning. Det har inte fått råda några misstankar om att den som går in i politiskt arbete gör detta av andra än ideella skäl. Den tillfredsställelse som bör ligga i att åtnjuta allmänt förtroende har ansetts vara lön nog för de personliga uppoffringar som uppdragen kan ha fört med sig.

När expansionen av kommunala och landstingskommunala uppgifter och samhällsutvecklingen i övrigt krävt ett ändrat synsätt har bestämmelser om ersättning tillförts lagarna successivt och med stor försiktighet. Starka motiv har behövts både för att vidga den personkrets till vilka ersättning skall kunna utgå och för att någon ny form för ersättning skall kunna användas. Det har alltid varit och är så också i KL fråga om en undantagslagstiftning.

Följande exempel ur äldre lagstiftning får åskådliggöra denna utveckling:

Från att ursprungligen sakna ersättningsregler innehöll kommunallagarna vid 1940-talets slut bestämmelser om ersättning och dagtraktamente, arvode samt kostnadsersättning. Reseersättning kunde utgå till en begränsad krets förtroendevalda, nämligen ledamöter av kommunalnämnden, annan styrelse eller nämnd samt revisor. Detsamma gällde dagtraktamente, som var maximerat till högst 5 kronor. Arvode kunde endast utgå till förtroendevalda som hade uppdrag som ordförande, sekreterare, kassaförvaltare eller revisor. Beslut om arvode måste fattas varje år samt underställas länsstyrelsen. Kostnadsersättning kunde utgå för vissa uppgifter till arvodesberättigade förtroendevalda samt till kommunalstämmas och fullmäktiges ordförande. Pensionsbestämmelser saknades.

1951 avskaffades maximeringen av dagtraktamente och underställningsplikten beträffande arvoden. Pension kunde beviljas ledamot av styrelse, nämnd eller beredning som haft arbete jämförligt med tjänstemans under minst 12 år (prop. 1950:88, KU nr 13 och 19).

1953 blev det i den då för stad och landsbygd gemensamma KL möjligt att fatta arvodesbeslut som gällde hela mandatperioden. Arvode kunde utgå till den som lade ned arbete i betydande omfattning. Det skulle sättas till skäligt belopp (prop. 1953:210, KU nr 22 och 24).

1962 blev det möjligt att efter grunder, som kommunerna själva fick bestämma, gottgöra förtroendemän allmänt och fullt ut genom arvode, traktamente, resekostnadsersättning och ersättning för särskilda utgifter. För pension gällde att särskilda skäl skulle föreligga och att uppdrag fullgjorts i betydande omfattning och under lång följd av år (prop. 1962:71, KU nr 15).

1967 infördes särbestämmelser för heltidsengagerade som innebar att dessa kunde tillförsäkras pension och tilläggas andra ekonomiska förmåner enligt vad som ansågs skäligt (prop. 1967:114, KU nr 33).

6.2 Gällande rätt

6.2.1 *Allmänna principer*

Kommunallagens bestämmelse om ersättning vid fullmäktigeuppdrag finns intagen i 2 kap. 29 § KL. Den lyder:

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

Likalydande bestämmelser finns i 3 kap. 16 § KL om ersättning till ledamöter och suppleanter i styrelsen och annan nämnd och i 5 kap. 1 § KL vad gäller ersättning till revisorer och revisorssuppleanter.

Med denna nya lydelse av bestämmelserna om ersättning förenklades lagen betydligt. Närmast föregående ändringar, som skett 1962 och 1967 i anledning av uppkomna nya situationer, t. ex. ökat antal heltidsengagerade och införande av ATP, hade gjort stadgandena omfattande och relativt svåröverskådliga.

Det huvudsakliga syftet med ändringarna 1977 var att göra det lättare för kommuner och landstingskommuner att anpassa rätten att bevilja ersättning-

ar till den ekonomiska utvecklingen. Däremot rubbades inga av de grundläggande principerna för denna rätt, nämligen att

- fullmäktige äger ensamt besluta om förmåner skall utgå
- ersättningarna skall vara skäliga
- ersättning skall utgå med hänsyn till göromålens omfattning och art och den tid som beräknas gå åt för uppdraget
- ersättning får endast utgå i de former som lagen anger.

Någon skyldighet att ersätta förtroendeuppdrag föreligger således lika lite enligt KL som enligt tidigare kommunal- och landstingslagar. Det står fullmäktige fritt att besluta om ersättning över huvud taget skall utgå. Den enskilde kan därför inte kräva ersättning.

Den förtroendevalde anses heller inte kunna befrias från den ersättning fullmäktige beslutat för visst uppdrag. Det skulle innebära en otillåten individualisering.

Arvode skall fastställas med hänsyn till göromålens omfattning och art samt den tid de beräknas ta, s. k. objektiva grunder. KU:s uttalande i betänkandet Ny kommunallag m. m. (1976/77:25 sid. 12) är på denna punkt entydigt:

Kommunerna har f. n. möjlighet att betala arvode och kostnadsersättning i form av traktamente, resekostnadsersättning och ersättning för andra utgifter som är förenade med uppdraget. Arvodet får dock inte överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art och den tid som beräknas gå åt för uppdraget. Det är inte tillåtet att bestämma arvodet efter den arbetsinkomst som den förtroendevalda har förlorat på grund av uppdraget.

Utskottet anser, liksom fördragande statsrådet, att de möjligheter kommunerna f. n. har att utge arvode för förtroendeuppdrag är tillräckliga. Någon ändring i principerna härvidlag föreslås inte i propositionen. I detta sammanhang bör dock betonas vikten av att ersättningen bestäms till en sådan nivå att ingen skall vara förhindrad att åta sig kommunala förtroendeuppdrag av ekonomiska skäl. Det är nödvändigt att vid bedömningen av arvodenas storlek ta i beaktande de särskilda svårigheter som t. ex. kvällssammanträden skapar för personer med kvälls- eller skiftarbete.

Ovanstående uttalande innehåller också ställningstagande till den principfråga som gäller arvodesnivån. Alla ersättningar skall, som stadgas i 1977 års KL, utgå "i skälig omfattning".

När tidigare föreskrifter för t. ex. pension om "särskilda skäl", "betydande omfattning" eller "lång följd av år" rensades ut skedde detta av lagtekniska skäl och avsågs inte innebära någon utvidgning av skälighetsprövningen jämfört med tidigare.

Likaså försvann tidigare särbestämmelser om ersättning till dem "som ägnar hela sin arbetstid åt uppdrag för kommunen" respektive "landstingskommunen" också med 1977 års KL utan att därmed några principer rubbades. Skälighetskravet förutsattes utgöra tillräcklig spärr mot att förmåner beslutas som inte motsvaras av insatser.

Kommunallagsutredningen tog i betänkandet Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99) upp frågan om eventuellt missbruk i ersättningsfrågor lättare

skulle kunna förekomma med denna enklare lagreglering, men avvisade tanken med hänvisning till att kommunalbesvär kan anföras mot besluten. Utredningen förutsatte också att ersättningsrätten liksom hittills skulle komma att preciseras i reglementen eller motsvarande (SOU 1974:99 sid. 245).

Den objektiva grunden för arvode ligger i bestämmelsen om att ersättningen är knuten till det kommunala uppdraget.

Hur begreppet kommunalt förtroendeuppdrag i sin tur skall bestämmas kan utläsas bl. a. av följande uttalande av konstitutionsutskottet i betänkandet över förslag till KL (KU 1976/77:25 sid. 11):

Begreppet "kommunalt förtroendeuppdrag" skall enligt förslaget ges en vidsträckt innebörd i detta sammanhang. Det bör självfallet omfatta uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen eller annan nämnd eller beredning, men även visst förberedelsearbete och sådant deltagande i exempelvis arbetsgrupper, utredningar eller motsvarande, som kan betraktas som en följd av uppdraget, bör ge rätt till ledighet. Beträffande den närmare innebörden av begreppet "kommunalt förtroendeuppdrag" enligt propositionens förslag hänvisas till denna.

Vad som sägs i kommunallagspropositionen (prop. 1975/76:187 sid. 425) om uppdragsbegreppet är att det med kommunallagens antagande var klarlagt att ersättning kan utgå till suppleanter, till heltidsengagerade minoritetsföreträdare även om de ej har presidieuppdrag, för deltagande i partigruppsmöten i anslutning till sammanträden och vid utbildning som anordnas av politiskt parti.

Slutligen bestäms ersättningsrätten genom uppräkningen av de typer av ersättningar som kan komma i fråga, nämligen

- ersättning för resekostnader
- ersättning för andra utgifter som föranleds av uppdraget
- arvode
- pension
- andra ekonomiska förmåner

Innebörden och tillämpningen av ersättningsformerna behandlas i det följande i den kronologiska ordning som de omnämns i lagen.

6.2.2 *Resekostnadsersättning och traktamente*

Förarbeten

I propositionen till kommunallagen finns inga andra uttalanden om resekostnadsersättning och traktamente än att föredragande departementschefen konstaterar att kostnader för handikappades resor i samband med att de fullgör kommunala förtroendeuppdrag givetvis är att jämställa med andra förtroendevaldas. De är ersättningsbara till sitt fulla belopp, även om kostnaderna beror på att särskilda transportmedel måste anlitas (prop. 1975/76:187 sid. 233).

Tillämpning

Svenska kommunförbundet har lämnat kommunerna vissa basregler för bestämmelser om resekostnadsersättning:[1]

Ersättning för resekostnader vid sammanträde inom kommunen utgår med . . . öre/km, om avståndet från den förtroendevaldes fasta bostad eller hans arbetsplats till sammanträdesplatsen överstiger . . . kilometer.

Ersättning för resekostnader och traktamente vid sammanträde utom kommunerna utgår enligt de grunder, som fastställts för kommunens arbetstagare i det kommunala reseavtalet.

I kommentaren sägs att en enkel lösning har eftersträvats. Inget hindrar att mer preciserade regler tas in, t. ex. om att ersättning skall motsvara kostnaderna för resa med kollektiva transportmedel, om sådana kan utnyttjas. Likaså kan detaljerade regler om när taxi får anlitas tas in liksom regler om samåkning. Förhållandena kan variera i betydande omfattning, beroende på kommunstruktur (tätort eller landsbygd) och kommunstorlek.

Landstingsförbundet har inte utfärdat rekommendation av liknande slag. Förbundet har ansett att landstingskommunerna själva bör göra de avvägningar som föranleds av lokala förhållanden.

Svaren från en enkät till de kommunala och landstingskommunala förvaltningsenheterna om tillämpningen 1980[2] visar bl. a. att i regel tillämpas de kollektivavtal som gäller för kommunala och landstingskommunala arbetstagare om reseersättningar och traktamenten (KRA resp. Res 80) både när det gäller resor inom och utom kommunen respektive landstingskommunen.

Inom landstingskommuner och ytstora kommuner tillkommer särskilda regler för vissa av de heltidsengagerades resekostnader. Är avståndet långt mellan deras bostadsort och tjänstestället, ges för dem regler om ersättning för dagliga resor däremellan och/eller ersättning för kostnader för övernattning på tjänstestället.

Några exempel ur 1980 års enkäter på avvikelser från ovannämnda kollektivavtals allmänna regler är följande:

- den reducering av km-ersättningen efter viss sträcka vid användande av egen bil som reseavtalen föreskriver tillämpas ej för förtroendevalda
- reseersättning lämnas även för resor understigande de 5 km som avtalen föreskriver
- reducerad bilersättning lämnas, även när bruk av egen bil är enda alternativet
- traktamenten utgår med lägre belopp än reseavtalens allmänna bestämmelser anger.

De förtroendevaldas egna svar på enkätfrågor om restider och resekostnader[3] har upplyst om bl. a. följande.

Flertalet kommunalt förtroendevalda har en restid från och till sammanträden om högst 15 minuter i vardera riktningen. Som högsta restid anges 2 timmar i vardera riktningen. Till 75–80 % använder de förtroendevalda egen bil eller samåker i bil. Endast 4–5 % reser med kollektiva färdmedel. Övriga kan ta sig till sammanträdet till fots.

[1] Cirkulär 79.54. Svenska kommunförbundet 1979-05-15.

[2] Enkätundersökning angående sammansättningen i kommunala respektive landstingskommunala nämnder, de förtroendevaldas arvoden, olika sammanträdesformer, partistödjande åtgärder m. m. 1980. Utsänd juni 1980 av Svenska kommunförbundet respektive Landstingsförbundet i samverkan med kommundepartementet och KDK.

[3] G. Wallin m. fl. Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17–18 sid. 198–203. Landstingspolitikerna 1980 – resultatsammanställning av enkätundersökning. KDK 1981.

De landstingskommunala förtroendevalda har länet som verksamhetsområde. Deras restider varierar därför mycket. Enligt enkätsvaren ligger medianvärdet betr. resa till och från landstingssammanträden på 1 timme i vardera riktningen.

Landstingsledamöterna använder sig i någon större utsträckning, ca 10 %, av kollektiva färdmedel. Bilburenheten ligger därmed på ca 70–75 %.

6.2.3 *Ersättning för andra utgifter som föranleds av uppdraget*

Förarbeten

Med ersättning för särskilda utgifter som föranleds av uppdraget avsågs före den gemensamma kommunallagens tillkomst ersättning för sådana av uppdraget direkt orsakade kostnader som för t. ex. representation, skrivhjälp, telefon och dylikt.

Genom 1977 års KL utvidgades möjligheterna på olika punkter genom de uttalanden som föredragande departementschefen gör i propositionen.

I kommunallagspropositionens allmänna motivering (1975/76:87 sid. 232) uttalas:

Enligt kommunallagarna kan, som jag förut nämnt, ersättning utgå för vissa utgifter som är förenade med kommunala förtroendeuppdrag. Förutom resekostnadsersättning och traktamente kan ersättning utgå för särskilda utgifter som kostnader för representation, skrivhjälp och telefon. Demokratiutredningen föreslår att rätten att betala ersättning för utgifter som är förenade med kommunala förtroendeuppdrag vidgas så att kommuner och landstingskommuner skall kunna ersätta även t. ex. kostnader för barntillsyn.

En bred majoritet av remissinstanserna tillstyrker att möjligheterna att utge ersättning för kostnader vidgas. Olika synpunkter framförs emellertid om hur långt en sådan vidgning skall sträcka sig. Svenska kommunförbundet anser att en avgränsning måste göras så att man inte indirekt får ett system med individuella ersättningar. Några remissinstanser anser att utredningens förslag innebär att de förtroendevalda kommer i en förmånligare ställning än andra grupper i samhället.

Handikapporganisationerna pekar på de handikappades svårigheter att fullgöra förtroendeuppdrag på samma villkor som andra medborgare. Det gäller t. ex. handikappades kostnader för ledsagare, tolk, hjälp med uppläsning av handlingar eller hemhjälp efter mötet på kvällen. Organisationerna betonar även vikten av att sammanträdeslokalerna är lättillgängliga för rörelsehindrade.

Jag anser att kommunerna och landstingskommunerna bör få ersätta de särskilda kostnader som föranledes av ett kommunalt förtroendeuppdrag. På denna punkt bör ersättningsbestämmelserna ändras så att de kommer att omfatta vissa kostnader som f. n. inte kan ersättas. Det är naturligt att t. ex. kostnader för barnomsorg i enlighet med demokratiutredningens förslag skall kunna ersättas.

I likhet härmed bör förtroendevald som har omvårdnad om en handikappad som behöver tillsyn kunna få ersättning för kostnader för ersättare som måste anskaffas i samband med kommunala sammanträden.

Sådana särskilda kostnader som handikappade åsamkas på grund av förtroendeuppdrag bör enligt min mening också kunna ersättas. Stora grupper av medborgare lider av handikapp som gör det svårt för dem att åtaga sig förtroendeuppdrag. Enligt min mening är det av stor betydelse att dessa grupper kan delta i kommunalpolitiken. För detta talar dels rättviseskäl, dels att en ökad representation för dessa underrepresenterade grupper kan tillföra de kommunala organen värdefulla kunskaper och erfarenheter. Exempel på kostnader som enligt min mening bör kunna ersättas är

kostnader för hjälp med inläsning av handlingar och kostnader för tolk och ledsagare vid sammanträden. Kostnaderna för handikappades resor i samband med att de fullgör kommunala förtroendeuppdrag är givetvis att jämställa med andra förtroendevaldas reskostnader och är således ersättningsberättigade fullt ut. Detta gäller självfallet även kostnader som beror på att särskilda transportmedel måste användas.

Förslaget om ersättning för kostnader innebär således att kommunerna och landstingskommunerna skall få en vidgad rätt att betala ersättning. Till den närmare utformningen av bestämmelserna återkommer jag i specialmotiveringen.

Denna vidgade rätt bifölls av riksdagen efter tillstyrkan också av konstitutionsutskottet (KU 1976/77:25 sid. 12). Av KU:s uttalande framgår också att direkta kostnader kan ersättas vid alla typer av uppdrag, t. ex. deltagande i utbildning anordnad av politiska partier:

Utskottet tillstyrker också de förslag som framförs i propositionen att kommunerna skall ges en vidgad rätt att medge ersättning för kostnader som uppkommer i samband med förtroendeuppdrag. Den föreslagna bestämmelsen i propositionen ger t. ex. kommunerna möjlighet att ersätta kostnader för barnomsorg samt de särskilda kostnader som personer med handikapp åsamkas på grund av förtroendeuppdraget.

En viktig förutsättning för att de förtroendevalda skall kunna fullgöra sina uppdrag är att de har möjlighet att delta i den vidareutbildning i kommunala frågor som anordnas av bl. a. de politiska partierna. Inom ramen för de nya bestämmelserna om ersättning till förtroendevalda blir det möjligt att betala arvode för deltagande i partiernas utbildning i kommunala frågor samt ersättning för kostnader i samband därmed.

Tillämpning

Svenska kommunförbundet har i ovannämnda cirkulär 79.54 lämnat följande synpunkter på tolkningen av bestämmelserna om ersättning för andra utgifter som föranleds av uppdraget.

Förbundet erinrar om att inga andra exempel än barntillsynskostnader och extra kostnader på grund av handikapp nämns i kommunallagspropositionen. Den begränsning som ligger i kravet på skälighet påpekas. Detta utgör en spärr mot ersättningar som ej svarar mot uppdragets omfattning. Man erinrar om att ersättning ej kan ges för förlorad arbetsförtjänst. Ersättning bör inte heller utgå i andra fall än när den förtroendevalde saknat möjlighet att endera begränsa kostnaderna eller se till att kostnader ej uppkommer. Utrymme för ersättning bör dock finnas, när en åtgärd ej kan uppskjutas utan allvarligt men. Som exempel nämns lantbrukares kostnad för ersättare vid mjölkningsarbete, tandläkares för vikarie för patientbehandling.

Förbundet menar att det inom resp. kommun är kommunstyrelsens uppgift att ta ställning till tolkningsfrågor.

Landstingsförbundet har ej utfärdat någon motsvarande rekommendation.

I 1980 års enkäter tillfrågades kommuner och landstingskommuner vilka ersättningsbestämmelser som antagits. Sammanställning av svaren[1] visar att 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.

Något färre kommuner, 89 stycken, har fattat beslut om att ersätta sina

[1] Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980. Utgiven av Svenska kommunförbundet 1981. Förtroendevalda i landsting och landstingskommunala nämnder – arvoden, parti och könsfördelning. Utgiven av Landstingsförbundet 1981.

förtroendevalda för utgifter på grund av handikapp. I endast två kommuner har under första halvåret 1980 ersättning utgått. Om tolkhjälp i samband med förtroendeuppdrag har beslut fattats i 47 kommuner. Ersättning har ej betalats ut i något fall i dessa kommuner.

En stor del av de kommuner som ersätter sina förtroendevalda för särskilda utgifter har tagit dessa beslut först under 1980. Detta kan till en del förklara att så liten andel av kommunerna faktiskt betalat ut ersättning under undersökningsperioden.

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

6.2.4 *Arvoden*

Förarbeten

Som inledningsvis redovisats bibehölls i KL tidigare principer när det gällde arvodering. Kommuner och landstingskommunser äger rätt men ej skyldighet att betala arvoden och övriga förmåner. Arvodena är knutna till uppdraget och de skall vara skäliga.

Frågan om möjlighet skulle öppnas för kommunerna att differentiera arvodet med hänsyn till individuellt inkomstbortfall togs upp av såväl KDU som kommunallagsutredningen men avvisades.

KDU påpekade visserligen i sitt huvudbetänkande[1] att den ersättning som utgick i vissa kommuner och landstingskommuner var så låg att många förtroendevalda drabbades av ett betydande inkomstbortfall, när de fullgjorde förtroendeuppdrag. KDU framhöll därför med utgångspunkt i principen att alla skall ha möjlighet att åta sig kommunala uppdrag att kommuner och landstingskommuner borde utge ersättning i sådan omfattning att ekonomiska skäl ej hindrade någon från att åta sig uppdrag. Skäl att införa någon ny ersättningsform fann KDU dock ej föreligga utan menade att hittillsvarande former var tillräckliga. Tanken på att arvodet skulle bestämmas med inkomstbortfall som grund avvisades. Några motiveringar gavs ej.

Kommunallagsutredningen konstaterade å sin sida[2] att av allmänna principer följer att arvodet endast får differentieras på objektiva grunder. Utredningen uppehöll sig främst vid att en förenkling av ersättningsbestämmelsen var angelägen. I lagen borde enbart anges vilka typer av ersättningar som kan komma i fråga. Skälighetskravet borde gälla alla former. Eventuellt maktmissbruk från kommunernas sida om de fick en frihet av detta slag kunde stävjas genom att kommunalbesvär kan anföras mot ersättningsbeslut.

På allvar aktualiserades frågan om ersättning för förlorad arbetsinkomst därför först i remissomgången sedan några remissinstanser förordat ett system som tog hänsyn till sådan. Remissvaren föranledde departementschefen att i kommunallagspropositionen behandla frågan utförligt och – utan att frångå de förslag som lagts – förklara sig beredd att överväga frågan ytterligare (prop. 1975/76:187 sid. 232):

Praktiskt taget samtliga remissinstanser tillstyrker utredningens rekommendation. Några remissinstanser, bl. a. LO, har dock annan mening än utredningen i fråga om

[1] Kommunal demokrati, huvudbetänkande (SOU 1975:41 sid. 74).

[2] Betänkandet Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99 sid. 245).

ersättningsprinciperna. De förordar sålunda ett ersättningssystem som även tar hänsyn till den förlorade arbetsinkomsten. LO anser att ett system som inte tar hänsyn till den förlorade arbetsförtjänsten medför en så betydande ekonomisk uppoffring för personer med kvälls- eller skiftarbeten, att de i praktiken knappast kan åtaga sig kommunala uppdrag.

Vid dagsammanträden uppstår orättvisor genom att en stor grupp löntagare, bl. a. statsanställda och stora grupper av tjänstemän, får både lön och sammanträdesarvoden medan de privatanställda inom LO-området måste ta ledigt utan lön från sitt arbete. LO föreslår därför att ersättning skall utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sistnämnda hänseende bör ersättning dock kunna utgå endast intill ett visst högsta belopp.

För egen del anser jag att det är utomordentligt väsentligt att inte ekonomiska skäl blir avgörande för medborgarnas möjligheter att åtaga sig förtroendeuppdrag. Det är betänkligt om de nuvarande ersättningsprinciperna försätter vissa kategorier, t. ex. de skiftarbetande, i en sämre situation än andra och därmed leder till att dessa grupper rentav blir underrepresenterade bland de förtroendevalda. Enligt min mening kan det alltså finnas skäl för en ordning som innebär att hänsyn får tas till förlorad arbetsförtjänst, när ersättningen bestäms. De nuvarande reglerna innebär att ersättningen skall bestämmas efter tidsåtgång och andra grunder som kan bedömas enhetligt. En enhetlig bedömning blir däremot svår om hänsyn skall få tas till förlorad arbetsförtjänst. En fråga blir t. ex. hur den förlorade arbetsförtjänsten skall beräknas för yrkesgrupper som egna företagare och fria yrkesutövare. Även från administrativ synpunkt skulle svårigheter kunna uppstå.

Jag anser därför i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att principerna för hur ersättningen skall bestämmas inte bör ändras i detta sammanhang. Samtidigt vill jag understryka betydelsen av att ersättningen sätts på en sådan nivå att ingen skall vara förhindrad att åtaga sig kommunala förtroendeuppdrag av ekonomiska skäl. Jag anser emellertid att de synpunkter som LO har anfört är värda beaktande. Jag är därför beredd att överväga denna fråga ytterligare.

KU delade som redan nämnts (6.2.1) föredragande statsrådets uppfattning och riksdagen beslöt i enlighet med denna att ej ändra principerna för arvoden.

Tillämpning

Arvoden utgår som årsarvoden och sammanträdesarvoden. Inom företrädesvis landstingskommunerna förekommer därutöver s. k. läsdagsarvode, varmed avses ersättning för den tid som ägnas åt inläsning av handlingar till sammanträden.

I stor utsträckning ersätts uppdragen både med årsarvode till fasta belopp och med sammanträdesarvoden. Som nedan skall visas är det årsarvodet som har störst ekonomisk betydelse både vid heltidsuppdrag och vid deltidsuppdrag om 50 % och mera. Även ordförandeuppdrag, som inte omfattar 50 % av heltidssysselsättning, arvoderas ibland med fasta årsarvoden, med eller utan sammanträdesarvoden därtill. För uppdrag som ledamot i fullmäktige och nämnder är det däremot genom sammanträdesarvoden som uppdragstagaren i allmänhet gottgörs för både arbetsinsats och ev. inkomstförlust. Årsarvoden till nämndledamöter förekommer emellertid också. Suppleanter i fullmäktige och nämnder ersätts däremot enbart med sammanträdesarvoden. Ibland utgår de med reducerade belopp jämfört med ledamöternas. Revisorer och revisorssuppleanter ersätts efter motsvarande grunder som

ovannämnda allt efter uppdragens omfattning.

Årsarvodena anpassas ofta till den allmänna lönenivån genom att de relateras till löneklass på den löneplan som gäller för de kommunalt och landstingskommunalt anställda, K-planen. För den heltidsengagerade motsvarar den 100 % av lönebeloppet i viss löneklass och för de deltidsengagerade viss procent av detta. Det förekommer även att sammanträdesarvoden fastställs till viss promille av den löneklass efter vilken årsarvoden utbetalas.

Kommunförbundens ovannämnda enkäter 1980 gällde även principerna för arvoden och om arvodesnivåerna. Svaren har upplyst om följande:

Heltidsengagemang

255 av landets 279 kommuner och samtliga landstingskommuner utom en hade 1980 engagerat förtroendevalda på heltid. Antalet heltidsengagerade uppgick till 491 i kommunerna och 98 i landstingskommunerna.

Som skäligt arvode till heltidsengagerade förtroendevalda har länge ett arvode ansetts vara som motsvarar den lön som kommunens/landstingskommunens ledande tjänsteman uppbär. Fastän något direkt samband inte kan utläsas ur aktuell statistik kan konstateras att den spännvidd som finns bland dessa löner också återfinns bland de förtroendevaldas arvoden.

I kommunerna var högsta årsarvodet i juli 1980 213 000 kr (K 62), det lägsta 67 000 kr (ej löneklassanknutet). Medianvärdet låg på 128 290 kr (K 48). Hälften av de heltidsengagerade återfinns i löneklasserna K 45–53. Nio heltidsengagerade, som inte var löneklassplacerade uppbar årsarvoden som varierade mellan 67 000 och 121 000 kronor.

De fasta arvoden som i kommunerna i vissa fall utgår till heltidsengagerade utöver det löneklassanknutna arvodet avser endera sammanträdesarvoden i fullmäktige och nämnder eller ersättning för ordförandeskap i nämnder eller beredningar. Dessa arvoden är i regel inte särskilt höga. Hälften av dem som fick arvoden uppbar 1 700 kr eller mindre per år. Högsta beloppet låg på 30 000 kronor.

I landstingskommunerna var högsta årsarvodet i juli 1980 226 332 kr (K 63), det lägsta 116 172 kr (K 44). Medianvärdet låg liksom i kommunerna på K 48. Samtliga arvoden utgick efter löneklass.

Utöver löneklassrelaterat arvode utgick inom fyra landstingskommuner fasta arvoden med belopp om 5 800, 5 760, 3 850 resp. 1 600 kronor. De avsåg ersättningar i samband med landstingsmöten.

Deltidsengagemang till 50 % eller mera

Antalet förtroendevalda vars sysselsättningsgrad beräknats uppgå till 50 % eller mera av heltidsengagmang var den 1 juli 1980 143 i kommunerna och 54 i landstingskommunerna.

I kommunerna var 121 av de 143 personerna löneklassplacerade medan 22 uppbar fasta årsarvodesbelopp. Hälften av de löneklassplacerade uppbar viss procent av K 46 eller högre löneklass. Medianlönen motsvarade löneklass K 46. Jämfört med de heltidsengagerades arvodesnivå finns inga större skillnader. Genomsnittliga årsarvodet för en heltidsengagerad uppgick till

125 700 och för deltidsengagerade till 124 100 kronor.

I landstingskommunerna var alla utom två av de 54 heltidsengagerade placerade i löneklass varierande mellan K 47 och K 53. Flera hade sysselsättningsgrad överstigande 75 %. Några hade ersättning lika med heltidsengagerade genom kombination av löneklassrelaterad lön och ytterligare fast arvode. Flertalet låg i K 48. De båda som erhöll fasta årsarvoden erhöll 91 000 resp. 100 500 kronor.

Särskilda arvoden utöver arvode enligt löneklass utgick i nio av de 17 landstingskommuner som hade deltidsengagerade. Beloppen varierade avsevärt. Lägsta arvodet var 3 000 kronor, det högsta 43 000 kronor. Flertalet uppbar årsarvoden mellan 10 000 och 20 000 kronor.

Ordförandeskap

En relativt stor grupp förtroendevalda, vars ersättningsfrågor förtjänar att särskilt uppmärksammas, utgör de 2 562 personer i kommunerna och 222 i landstingskommunerna som 1980 innehade uppdrag som ordförande i fullmäktige eller nämnd utan att för den skull vara hel- eller deltidsengagerade till 50 % eller mer. Dessa uppdrag arvoderades i alla kommuner utom två med årsarvoden. Beloppen varierade mellan olika nämnder och kommuntyper. I de större kommunerna var arvodena högst.

I kommuner med mindre än 20 000 invånare hade t. ex. ordföranden i fullmäktige i genomsnitt ett årsarvode omkring 3 000 kronor. I de största kommunerna låg arvodet omkring 17 000 kronor.

I de sju kommuner där kommunalstyrelsens ordförande ej var heltidsengagerad utgick årsarvoden som låg mellan 27 000–58 000 kronor.

Samma variationer uppvisade övriga nämnder.

Vice ordförandena uppbar årsarvode i mindre utsträckning. Hälften av kommunerna gav årsarvode till vice ordförande i kommunfullmäktige. Genomsnittsarvodet uppgick till 2 500 kronor. I 119 kommuner utgick arvode till vice ordförande i kommunstyrelse med belopp mellan 25 000–45 000 kronor, i 73 utgick inget årsarvode. I de återstående 87 innehades uppdraget av hel- eller deltidsengagerad förtroendevald. I övriga undersökta nämnder gällde att större kommuner oftare utgav årsarvoden och med högre belopp.

Inom landstingskommunerna uppbar alla ordförande, som ej var hel- eller deltidsengagerade, årsarvoden i såväl landsting som alla undersökta nämnder med undantag av några besvärsnämnder. Förvaltningsutskotten ingick ej eftersom alla ordförande där var heltidsengagerade eller deltidsengagerade till 50 % eller mer.

I landstingskommunerna varierade ordförandearvodena i landstinget mellan 3 000 och 20 000 kronor. Medianvärdet var 8 980 kronor. I nämnderna låg beloppen mellan inget arvode och 81 000 kronor. Beloppen varierade allt efter nämndernas arbetstyngd och arvodespraxis inom landstingskommunerna.

Arvoden till 1:e och 2:e vice ordförande i landsting utgick som högst med 9 000 kronor. I fem landsting var uppdraget som 1:e vice ordförande ej arvoderat. Arvode utgick inte heller till 2:e vice ordförande i tre av de 13 landsting som utsett sådan.

I de centrala nämnder där 2:e vice ordförande utsetts varierade arvodesbeloppen alltifrån halvtidsersättning till ingen ersättning.

Ledamotskap

Antalet uppdrag som ledamot av fullmäktige, styrelse och nämnder var i kommunerna 1980 cirka 45 000 och i landstingskommunerna motsvarande organ drygt 4 000. Uppdragen ersattes företrädesvis med sammanträdesarvoden. I några fall utgick ersättning dock i form av årsarvoden.

1980 års undersökning bland kommunerna visar att den möjlighet, som finns sedan 1962, att utge sammanträdesarvoden till fullmäktigledamöter inte har utnyttjats i 1/4 av kommunerna. Det var i större utsträckning de mindre kommunerna som inte utgav sammanträdesarvode. Ett mindre antal av dessa kommuner utgav dock ett årsarvode till ledamöterna i fullmäktige.

Av de kommuner som utgav sammanträdesarvode till fullmäktigledamöter hade hälften av kommunerna infört någon form av begränsning. För det mesta var det de hel- och deltidsengagerade som ej ägde uppbära sammanträdesarvoden. För sammanträdestid utanför den ordinarie arbetstiden utger dock några kommuner sammanträdesarvode även till dessa.

Till ledamöter i kommunala nämnder utgick i regel sammanträdesarvode. Samma begränsning av rätt till arvode som införts för hel- och deltidsengagerade fullmäktigeledamöter har i än större utsträckning införts vid nämnduppdrag. Ett mindre antal kommuner gav sammanträdesersättning till de heltidsengagerade då sammanträdet hölls utanför ordinarie arbetstid.

Det fanns endast en kommun som inte utbetalade sammanträdesarvode i vedertagen mening. Där lämnas i stället ersättning med individuella belopp. Den förtroendevalde uppger vad han förlorat i arbetsförtjänst och får ersättning med detta belopp, dock högst 325 kronor för dag. Ordförande, som uppbär årsarvode, äger också rätt till sådan ersättning från den tidpunkt då arvodet inte längre täcker vad som förlorats i arbetsförtjänst.

1980 års undersökning visar att den helt dominerande huvudprincipen för utbetalande av sammanträdesarvoden var att ersätta den första sammanträdestimmen med ett högre belopp (grundarvode) än därpå följande timmar. 209 av kommunerna tillämpade denna princip med en grundersättning kombinerad med ett fixerat belopp per hel- eller halvtimme. Samma princip användes för både dag- och kvällssammanträden.

59 av dessa kommuner utgav 1980 de belopp som kommunförbundet föreslagit, nämligen ett grundarvode på 70 kronor för den första timmen, och 35 kronor för varje därpå följande sammanträdestimme. Flertalet av kommunerna (55) gav ersättning för påbörjad halvtimme. Många av dessa kommuner har infört en maximering av det totala sammanträdesarvodets storlek per dag.

41 kommuner utgav ett lägre arvode än ovanstående. Det genomsnittliga arvodet var för första timmen 62 kronor och för varje därpå följande timme 31 kronor.

Ett högre arvode än det kommunförbundet föreslagit utbetalades i 92 kommuner. Grundarvodet var där i genomsnitt 82 kronor och för därpå

följande timmar i snitt 40 kronor. Samtliga dessa kommuner skiljde inte på dag- och kvällssammanträden, utan gav samma belopp oberoende av om sammanträdet hölls på dag- eller kvällstid.

Återstoden eller 17 av de 209 kommunerna använde sig av samma princip, grundarvode kombinerat med ett fixerat belopp per hel- eller halvtimme, men skiljde mellan dag- och kvällssammanträden, på så sätt att lägre belopp utgick för kvällssammanträden.

Utöver de nu nämnda principerna utgick i vissa kommuner ersättning med ett bestämt belopp per timme eller med ett bestämt belopp per sammanträde. Ren timersättning för både dag- och kvällssammanträden förekom i nio kommuner. I genomsnitt utgick 40 kronor per timme. Vidare kan konstateras att timersättningen var densamma vid såväl dag- som kvällssammanträden.

Ersättning med ett bestämt belopp per sammanträde, både dag- och kvällstid, utgick i åtta kommuner. Genomsnittsersättningen var 175 kronor per sammanträde.

En och samma kommun kunde också ha olika principer för dag- respektive kvällssammanträden. Principen om högre grundarvode kunde exempelvis också kombineras med principen om ett bestämt belopp per sammanträde.

Som ytterligare exempel på ersättningsformer kan nämnas: visst belopp per sammanträde beroende på om sammanträdet varar hel eller halv dag; visst belopp för de två eller tre första sammanträdestimmarna därefter ersättning per hel- eller halvtimme; fasta sammanträdesersättningar beroende på sammanträdets längd.

Från enkäten till landstingskommunerna noteras att i nio landsting erhöll ledamöterna ersättning för deltagande i landstingsmöte med dels sammanträdesarvode, dels s. k. läsdagsarvode. Läsdagsarvode, som avser ersättning för den tid som går åt för inläsning av handlingar, utgick endera med visst belopp per sammanträde eller för samma antal dagar som sammanträdet varat. Beloppen varierade. Lägst betalades läsdagsarvode med 100 kronor per möte, högst 360 kronor för varje dag mötet omfattat.

Vid sammanträden erhöll ledamöterna i 16 landstingskommuner arvode som dagarvode oavsett sammanträdets längd och sex landstingskommuner gav hel- respektive halvdagsarvode. Heldagsarvode utgick i fyra av dessa vid sammanträdeslängd överskjutande fyra timmar, i en landstingskommun efter fem timmar och i en efter sex timmar. Arvodenas belopp var lägst 150 kronor/sammanträde (4 timmar) och högst 525 kronor (för dygn).

I en landstingskommun utgick enbart årsarvoden.

Den möjlighet som kommuner och landstingskommuner har att besluta om ersättning för deltagande i partigruppsmöten, som ansluter till de ordinarie sammanträdena, hade utnyttjats på följande sätt:

I 56 kommuner utgick arvode till ledamot som deltog i sitt partis gruppmöte i anslutning till sammanträde i kommunfullmäktige. 17 av dessa 56 kommuner hade även begagnat möjligheten att vidga rätten till ersättning till att dessutom avse såväl kommunstyrelsen som övriga kommunala nämnder.

Vidare kan nämnas att 41 kommuner ersatte kommunstyrelseledamöterna, då dessa deltog i partigruppsmöten.

Sammanfattningsvis kan sägas att i var fjärde kommun (72 st) utgick arvode vid partiernas gruppsammanträden i anslutning till sammanträde i kommunstyrelsen eller annan nämnd och/eller i kommunfullmäktige.

Suppleantuppdrag

Mer än hälften av kommunerna gav ersättning till fullmäktigesuppleanter som är närvarande men inte tjänstgör. Arvodet utgick i större utsträckning med fullt belopp än med ett reducerat belopp.

Suppleanter i kommunala nämnder erhöll i större utsträckning än fullmäktigesuppleanter sammanträdesersättning. I 78 % av kommunerna erhåller suppleanterna i nämnderna någon form av sammanträdesersättning. Som tidigare nämnts fick ordinarie nämndledamot arvode i samtliga kommuner utom en.

I nämnderna utgick sammanträdesarvode till suppleanterna i större utsträckning och oftare med fullt än med reducerat belopp.

Inom 16 landstingskommuner utgick arvode till närvarande ej tjänstgörande suppleanter vid sammanträde med landstinget. Vid sammanträden med centrala nämnder utbetalade 19 landsting arvode. När arvoden utgick var det i regel med fullt belopp.

Förtroendevalda revisorer

Av nedanstående tabell framgår att den vanligaste typen av ersättning till förtroendevald revisor var ett fast arvode, med eller utan tillägg av sammanträdesarvode. En kommun utgav inte någon ersättning alls till revisorerna.

Storleken på det fasta årsarvodet varierade med typ av uppdrag. I genomsnitt utgick det till ordförande med 5 964 kronor, vice ordförande med 4 797 kronor och revisor 3 711 kronor.

Sammanträdesarvodet utgick efter samma princip och samma belopp till revisorer som till övriga förtroendevalda i 201 kommuner. Endast i sju kommuner förekom andra belopp och principer för revisorerna.

Det har under senare år blivit vanligare att de icke tjänstgörande

Tabell 6.1 Antal kommuner fördelade efter typ av arvode, som utgick för olika revisionsuppdrag den 1 juli 1980.

Typ av uppdrag	Fast års-arvode	Sammantr. och/eller förrättn. arvode	Komb. fast årsarv. och sammantr. arvode	Arvode utgår ej	Uppdraget finns ej
Ordförande	44	13	138	–	84
Vice ordförande	26	33	90	2	128
Ordförande i revi-sorsgrupp	2	4	7	–	266
Revisor	70	64	144	1	–

Källa: Kommunförbundet.

revisorssuppleanterna tillåts närvara vid sammanträden, 199 kommuner tillämpade denna princip. Ersättning utgick i 131 kommuner. Knappt 2/3 av dem utbetalade fullt belopp.

Inom flertalet landstingskommuner erhöll revisorerna arvode både med årsarvode och sammanträdesarvode. I några var det endast ordföranden och vice ordföranden som uppbar årsarvode med eller utan sammanträdesarvode därutöver. I mer än hälften av landstingskommunerna var årsarvodet till ordföranden och vice ordföranden knutet till viss löneklass. I en landstingskommun, där även årsarvode utgick till revisor utgjorde det t. ex. 25 % av K 48 till ordförande, 10 % av K 48 till vice ordförande och 5 % av K 48 till revisor. Till revisorer utgick dock i de flesta fall fast årsarvode med belopp som låg mellan 2 500–6 996 kronor.

Utvecklingen

En jämförelse av arvoderingsprinciper och arvodesnivåer 1980 med förhållandena 1977 visar dels att allt fler kommuner och landstingskommuner ersätter sina förtroendevalda med arvoden som ger en rimlig "timlön" och följer den allmänna kostnadsutvecklingen. 1980 års enkät har också visat att den frihet som KL ger kommunerna inte lett till några oskäligt höga arvoden.

Det genomsnittliga årsarvodet för heltidsengagerade förtroendevalda i kommunerna har således ökat med 19 % mellan åren 1977–1980 medan kommunaltjänstemännens löneutveckling under samma period var ca 22 % och konsumentprisindex steg med 34 %.[1]

Nämndordförandenas arvoden har jämfört med 1977 ökat med mellan 25–60 %. Fortfarande finns 62 kommuner där ingen ersättning utgår för deltagande i fullmäktigesammanträde. 1977 var antalet 72.

Vid en jämförelse av beloppet för sammanträdesersättning med 1977 kan konstateras att kommunerna i större utsträckning 1980 gör avsteg från de av Svenska kommunförbundet föreslagna timersättningar. 1977 föreslogs grundarvodet till 60 kronor och timersättningen till 30 kronor, motsvarande belopp 1980 var som tidigare nämnts 70 respektive 35 kronor. 1977 utbetalades ett högre arvode än 60/30 i 20 kommuner. 1980 hade antalet kommuner vars sammanträdesersättningar översteg 70/35 mer än fyrdubblats. Antalet kommuner som ersatte sina förtroendevalda med lägre arvoden än de föreslagna halverades under samma period. Principen däremot med ett grundarvode för första sammanträdestimmen och därefter ersättning per timme tillämpades fortfarande av mer än 200 kommuner.

Inom landstingskommunerna där sammanträdesarvodena utgick i form av dagarvoden har beloppen uppräknats. 1977 låg dagarvodena mellan 150–200 kronor i mer än hälften av landstingskommunerna. 1980 låg tyngdpunkten på nivån 250–300 kronor.

Årsarvodena visade motsvarande följsamhet till den landstingskommunala löneutvecklingen.

[1] Svenska kommunförbundet: Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1980 sid. 15.

Enkäter till medborgare och förtroendevalda

I kommunalforskningsgruppens enkäter 1980 bland dels medborgare,[1] dels förtroendevalda[2] fanns frågor som rörde de ekonomiska förhållandena.

I medborgargruppen angav, på en fråga om benägenheten att åta sig kommunala uppdrag, endast 0,1 % ekonomiska skäl som hinder. 14 % svarade att arbetet var ett hinder och sannolikt inryms även i detta svar ekonomiska överväganden.

Arbetshinder åberopades mer än dubbelt så ofta av män som av kvinnor. En jämförelse mellan egna företagare och anställda visar att 21 % av företagarna uppgav att arbetet utgör hinder, medan siffran för de anställda stannade på 13 %. Delar man upp arbetstagarna efter arbetsgivare erhålls 15 % för dem som har privat arbetsgivare och 11 % för dem som har offentlig. Om staten var den offentliga arbetsgivaren blev siffran 9 %, om det var kommunen 10 % och om det var landstingskommunen 15 %.

De som f. n. hade uppdrag i fullmäktige och nämnder tillfrågades om förhållandet mellan kommunala arvoden och inkomstbortfall. Här svarade 52 % att arvodena var större än inkomstbortfallet eller ej orsakade bortfall. 27 % uppgav att arvodena motsvarade inkomstbortfallet och 22 % att inkomstbortfallet var större än arvodena.

I KDK:s undersökning bland landstingsledamöterna[3] har inkomstbortfallet undersökts i förhållande till yrke (socialgruppsindelning) samt inhämtats uppgift om i vilken utsträckning uppdrag fullgjorts på arbetstid utan löneavdrag respektive på fritid. Svaren gav följande %-tal.

Av dem som uppgav sig lida ekonomisk förlust var 34 % privatanställda. Anställda i kommunen var 16,3, i landstingskommunen 14,3 % samt hos staten 8,5 %.

Av dem som var anställda inom någon organisation uppgav 16,7 % att de förlorade inkomst.

Landstingsledamöterna har också tillfrågats hur de ser på frågan om differentierade arvoden. Drygt 12 % uttalade sig för detta. Av de som faktiskt förlorar pengar i sitt uppdrag var det 74,7 % som tyckte att alla skall ha lika arvode medan 22,8 % tyckte att det borde vara differentierade arvoden. En person tyckte att inga arvoden skulle utgå.

Enkäten bland kommunfullmäktige gav i stort sett samma resultat.

Tabell 6.2 Uppdrag på fritid och på arbetstid utan löneavdrag.

Yrke inom socialgrupp	Ltuppdrag på fritid	Ltuppdrag på arbetstid utan löneavdrag	Ltuppdrag på arbetstid förlust	±0	förtjänst
I	1,4	18,8	26,1	28,3	25,4
II	8,0	7,5	20,7	39,7	24,1
III	3,1	3,1	18,8	46,9	28,1
Totalt	4,9	11,6	22,7	35,8	25,0

Källa: KDK.

[1] J. Westerståhl, F. Johansson: Medborgarna och kommunen (Ds Kn 1981:12).

[2] G. Wallin, H. Bäck, M. Tabor: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17–18).

[3] Landstingspolitikerna 1980 – resultatsammanställning av enkätundersökning: KDK 1981.

6.2.5 *Pensioner*

Förarbeten

Pension till heltidsengagerad har allt sedan ändring den 1 juli 1967 i dåvarande kommunal- och landstingslagar kunnat utfästas utan annan begränsning än att förmånen skall vara skälig. Ändringen 1967 var en betydande liberalisering av tidigare krav på "särskilda skäl", "uppdrag i betydande omfattning", "lång följd av år".

För pension till deltidsengagerad gällde speciella krav fram till nuvarande kommunallag. Kraven att särskilda skäl skulle föreligga innebar att vederbörande skulle sakna eller ha låg ATP. Uppdraget skulle också innehafts under lång följd av år. 12 år angavs som minimum. Slutligen skulle uppdraget ha inneburit arbete i betydande omfattning dvs. den förtroendevalda skulle ej kunna ha skött det enbart på sin fritid. Dessa villkor hindrade normalt *utfästelse i förväg* om pension. Först i samband med den förtroendevaldes avgång kunde prövas om villkoren var uppfyllda.

I 1977 års kommunallag görs i lagtexten inte någon skillnad mellan hel- och deltidsengagerade. Vid sin skälighetsbedömning är kommuner och landstingskommuner i avsaknad av nya riktlinjer dock fortfarande bundna av uttalanden i lagens förarbeten om att förenklingen av lagtexten inte innebar någon utvidgning av pensionsrätten. När föredragande departementschefen i kommunallagspropositionen (1975/76:187) säger att hinder ej längre möter för utfästelse av pension till deltidsengagerad har detta i brist på nya uttalanden i övrigt alltså blivit svårt att realisera. Inte heller finns någon praxis som belyser frågan om pension till deltidsengagerade efter tillkomsten av 1977 års KL.

Det må också erinras om att KL inte ålägger kommuner och landstingskommuner skyldighet att utge pension utan endast ger dem möjlighet därtill.

Tillämpning

Tillämpningen av kommunallagens pensionsföreskrifter redovisas i detta avsnitt genom uppgifter om innehållet i kommunförbundens gemensamma Normalpensionsreglemente för heltidssysselsatta kommunala förtroendemän, KPRF/LKPRF, och i vilken utsträckning de tillämpas. Vidare redovisas uppgifter ur svaren på 1980 års ovannämnda enkäter till de kommunala och landstingskommunala förvaltningarna. Några kommuner har ej antagit pensionsreglementen.

Normalpensionsreglementen för heltidsengagerade

Allt sedan 1967 har kommunförbundens styrelser rekommenderat sina huvudmän att tillämpa av dem utarbetade normalreglementen. Fram till 1979 har reglementena, KPRF/LKPRF, varit konstruerade så att de hänvisat till normalpensionsreglementen för arbetstagarna i kommuner och landsting i tillämpliga delar. Sedan dessa reglementen ersatts av kollektivavtal har fullständig reglementstext utarbetats.

Nu gällande KPRF/LKPRF ger de förtroendevalda med heltidsengagemang rätt till egenpension, som omfattar ålders-, sjuk- och visstidspension

samt familjepension, som omfattar pension till änka, änkling och barn under 19 år.

Bland villkoren för pension kan nämnas följande.

För hel pension fordras en pensionsgrundande tid om 12 år. Pensionsunderlaget utgör 1/3 av de belopp som utgått under treårsperioden närmast före pensionsavgången. Pensionsunderlaget utgör för egenpension 65 % av pensionsunderlaget multiplicerad med tjänstetidsfaktorn.

Värdesäkring av pensionen sker genom uppräkning i relation till basbeloppet.

Ålderspension utfaller vid 65 år eller den senare tidpunkt då mandatperioden utgår.

Visstidspension utgår till den som efter 50 men före 65 års ålder (50-årsregeln) avgår med utgången av mandatperiod utan att avgången är föranledd av sjukdom. Vid avgång under mandatperiod krävs minst 36 månaders uppdragstid för rätt till visstidspension. Rätten upphör om pensionstagaren på nytt blir innehavare av heltidsuppdrag. Avsteg från 50-årsregeln kan göras om det är motiverat i det enskilda fallet. Visstidspension upphör vid 65 år. Vid kortare tjänstetid än 12 år sker reduktion av pensionsbeloppet i förhållande till tjänstetidens längd.

Det inskränkande villkoret om att de förtroendevalda måste ha uppnått 50 år för rätt till visstidspension intogs 1980 och innebar en anpassning till den allt vanligare situationen att relativt unga förtroendevalda lämnar sina uppdrag.

I samband med att "50-årsregeln" för visstidspension infördes rekommenderades huvudmännen anta regler om avgångsersättning.

Avgångsersättning utgår när förtroendevald avgår före 50 års ålder och innehaft uppdrag under minst 36 månader utan att rätt till visstidspension uppkommit. Ersättning utges med samma månadsbelopp som utgick som arvode omedelbart före avgången. Den utgår under 12 månader om uppdraget varat under minst 72 månader. Vid kortare uppdragstid utgår den under 6 månader. Ersättningen upphör om den förtroendevalda på nytt blir innehavare av heltidsuppdrag.

För förtroendevalda finns ingen motsvarighet till den garantipension, livränta och kompletterande delpension som utgår enligt de för de kommunala arbetstagarna gällande bestämmelserna.

Tillämpning av pensionsreglementen för heltidsengagerade enligt 1980 års kommunenkät

Enkätsvaren har bl. a. gett följande upplysningar om förekommande pensionsreglementen (tabell 6.3) och om antalet pensionstagare (tabell 6.4).

De lokala avvikelserna innebär så gott som undantagslöst skärpningar av villkoren för visstidspension. I flertalet fall har införts bestämmelser om minskning av visstidspension med samtidig inkomst av förvärvsarbete eller – vanligen – delar av sådan inkomst. I något fall har visstidspensions storlek gjorts direkt påverkbar av den förtroendevaldes levnadsålder vid avgången.

En metod att samordna visstidspension och arbetsinkomst, som tillämpas

Tabell 6.3 Pensionsbestämmelser för heltidsengagerade förtroendevalda den 1 juli 1980.

Normal-reglemente	Normal-reglemente med lokala avvikelser	Egna reglementen	Inga pensions-bestämmelser	Summa kommuner landstings-kommuner
164	61	7	47	279 kommuner
20	2		1	23 landstings-kommuner

Källa: Svenska kommunförbundet; Landstingsförbundet.

Tabell 6.4 Antalet pensionstagare 1980 i kommuner och landstingskommuner.

	Kommuner	Landstingskommuner
Ålderspensioner	170	25
Visstidspensioner	124	10
Familjepensioner	63	5
Sjukpensioner	1	1
Summa	358	41

Källa: Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet.

av bl. a. Göteborgs kommun, är att reducera visstidspensionen med 75 % av förvärvsinkomsten multiplicerat med tjänstetidsfaktorn. I Stockholm sker samordningen efter samma princip men här friläggs vid samordningen en del av förvärvsinkomsten som motsvarar ett basbelopp enligt lagen om allmän försäkring.

Pensionsåtaganden för deltidsengagerade

Kommunförbundens styrelser har inte ansett sig kunna lämna förslag om normalbestämmelser för pension till deltidsengagerade. De har hänvisat till att förutsättningarna är så varierande att generell lösning ej kan anvisas.

Sådana utfästelser förekommer dock i viss utsträckning. På landstingssidan finns t. ex. tre landstingskommuner som gjort generella utfästelser till deltidsengagerade. I stort tillämpas samma villkor som gäller för heltidsengagerade. Vid undersökningstillfället uppbar 32 f. d. deltidsengagerade inom landsting pension. En pension avsåg visstidspension.

Pensionssystem

För belysning av pensionsnivåerna m. m. inom övriga samhällssektorer lämnas följande uppgifter om innehållet i nedanstående pensionssystem.

Plan för industriens och handelns tilläggspension för tjänstemän, ITP-planen, till vilka huvuddelen av privatanställda tjänstemän är anslutna ger förmåner som i huvudsak ligger på samma nivå som KPRF/LKPRF. Tjänstetid för pension reduceras ej vid partiell tjänstledighet, som normalt är fallet enligt pensionssystemen på den offentliga sektorn. Däremot minskas den pensionsgrundande lönen. De offentliga pensionssystemen reducerar däremot tjänstetiden men bibehåller pensionslönen. Vid ledighet för

förtroendeuppdrag får den som omfattas av ITP-planen normalt försämrat pensionsunderlag om fyllnadsbetalning av avgifter ej sker. Systemet bygger på fondering av avgifter, premiereservmetoden.

Avtal mellan SAF och LO om särskild tilläggspension, STP-systemet, till vilka ca 1,2 miljoner arbetstagare inom LO-området är anslutna ger förmåner som ligger på något lägre nivå än KPRF/LKPRF. I övrigt kan noteras att familjepension saknas. Vid partiell tjänstledighet kan pensionslönen försämras. Om återstående arbete i anställningen understiger 208 timmar per kalenderår upphör pensionsrätten. Fyllnadsinbetalning av avgifter för bibehållande av pensionen på oförändrad nivå är ej möjlig. Detta går däremot enligt ITP-systemet, som är mera individrelaterat. STP-systemet finansieras genom ett kapitaltäckningssystem. Till skillnad från ITP-systemet finns inga individuella avgifter utan det rör sig här om kollektivt beräknade avgifter där lönesumman används som debiteringsbas.

Det statliga pensionsavtalet, PA, överensstämmer i stora drag med kollektivavtalen för de kommunala och landstingskommunala arbetstagarna. En viktig omständighet är dock att tjänstledighet för fullgörande av förtroendemannauppdrag räknas som offentligt uppdrag. Därav följer att statstjänstemannen ej åsamkas tjänstetidsavdrag i pensionshänseende för uppdragstiden.

Det kommunala/landstingskommunala pensionsavtalet, PAK/LPAK, föreskriver vid ledighet för förtroendemannauppdrag en prövning enligt avtalens 5 § mom. 3 a. Prövas uppdraget vara av betydelse för kommunen/landstingskommunen sker ej tjänstetidsavdrag. Ledighet för förtroendeuppdrag i annan kommun än den där förtroendevalda är anställda medför däremot ofta tjänstetidsavdrag. Effekten av ett avdrag blir beroende av hur mycket tjänstetid den förtroendevalda i övrigt äger tillgodoräkna sig i sin egenskap av kommunanställd.

6.2.6 *Andra ekonomiska förmåner*

Förarbeten

Alltsedan ändring 1967 i dåvarande kommunallag och landstingslag har kommuner och landstingskommuner kunnat tillförsäkra de heltidsengagerade bibehållet arvode, alt. förmåner lika med dem som tjänstemän uppbär, vid ledighet för semester, sjukdom, havandeskap eller barnsbörd, värnpliktseller civilförsvarstjänstgöring. Det är denna typ av sociala förmåner som omfattas av KL:s ersättningsform "andra ekonomiska förmåner".

Kommunallagsutredningen uttalade i 1974 års betänkande,[1] att inom ramen för den föreslagna – och sedermera antagna – ersättningsbestämmelsen i 1977 års KL har de problem kunnat lösas som tidigare gällt ersättning till deltidstjänstgörande förtroendevalda. En inskränkning finns dock i detta uttalande eftersom samtidigt sägs att den nya bestämmelsen i princip inte skall innebära någon utvidgning av skälighetsprövningen, jämfört med vad som gällde vid lagens tillkomst.

I kommunallagspropositionen anslöt sig departementschefen till kommunallagsutredningens uttalande när det gäller ersättningsparagrafens utform-

[1] Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99 sid. 245).

ning även när det gäller sociala förmåner. Konstitutionsutskottet gör inget uttalande i denna del.

Det kan också erinras att efter ändring i lagen om allmän försäkring fr. o. m. den 1 januari 1970 är inkomst från uppdrag sjukpenning- och pensionsgrundande inkomst för vilken uppdragsgivaren är avgiftsskyldig till den allmänna försäkringen. Tidigare gällde att särskild överenskommelse måste träffas mellan kommunen och förtroendevald.

Tillämpning

Kommunförbunden har efter den gemensamma kommunallagens tillkomst inte utfärdat några rekommendationer eller förslag, när det gäller bestämmelser om sociala förmåner av annat slag än pension.

Kommunförbunden har däremot medverkat till att förtroendevalda genom tjänstegrupplivförsäkring och trygghetsförsäkring vid arbetsskada kan beredas skydd som i stort sett är likvärdigt med vad som gäller för kommunala och landstingskommunala tjänstemän.

6.3 Ekonomiska förmåner i andra förtroendeuppdrag

6.3.1 *Riksdagsuppdrag*

För heltidssysselsatt förtroendevald inom kommun och landstingskommuner ligger det närmast till hands att jämföra de ekonomiska förmånerna med riksdagsledamotens.

Enligt ersättningsstadgan för riksdagens ledamöter i dess fr. o. m. 1981 gällande lydelse (1980:870) är ersättningsformerna, ersättningsnivån och övriga villkor följande:

Arvode: Utgår med belopp för månad som motsvarar 10/12 av lönen enligt den statliga löneplanens löneklass F 25 (F 25 motsvarar ett belopp mellan löneklass K 40 och K 41 i den kommunala löneplanen).

Resekostnadsersättning: Fria resor med kollektiva färdmedel och begränsad rätt till taxiresor.

Traktamente: Ledamot som är bosatt utanför ett område med 70 km radie från riksdagshuset erhåller under tid som riksmöte pågår traktamente med lägsta belopp enligt det statliga resereglementet. Reducerat traktamente kan utgå till den som bor på närmare avstånd och hyr bostad i Stockholm.

Kostnadsersättning: Ersättning utgår för år räknat med 70 % av det vid årets ingång gällande basbeloppet. Den som ej uppbär traktamente, uppbär oavkortat basbelopp.

Pension: Pensionsförmånerna omfattar samma typ av förmåner som de som utgår enligt KPRF/LKRPF, nämligen ålders-, sjuk-, visstids- och familjepension. För hel pension fordras 12 riksdagsår före uppnådd 65 års ålder. Visstidspension utgår till den som varit ledamot minst sex år och vid mandatets upphörande uppnått 50 år men ej pensionsåldern och som ej är berättigad till sjukpension. Pensionsunderlaget utgörs vid varje tidpunkt av det arvode per månad som utgår till ledamot. Hel egenpension utgör för månad före 65 års ålder 65 % och fr.o.m. 65 års ålder 13 % av pensionsunderlaget. (Reglementet är ett nettopensionsreglemente).

Avgångsersättning: Sådan ersättning utgår till den som varit ledamot av riksdagen minst tre år och som vid mandatets upphörande ej erhåller pension enligt stadgan.

Ersättningen utgör 12 månadsarvoden för den som vid mandatets upphörande uppnått sex riksdagsår och eljest sex månadsarvoden.

Riksdagens förvaltningsstyrelse kan, när särskilda skäl föreligger, besluta om avsteg från gällande pensionsvillkor.

Sociala förmåner: Vid sjukdom gäller arbetsgivarinträde. Ledamöterna är grupplivförsäkrade. Reglementet angående statens grupplivförsäkring äger motsvarande tillämpning.

6.3.2 *Fackliga uppdrag*

Rekrytering till förtroendeuppdrag inom en kommun kan i viss utsträckning förutsättas ske bland samma uppdragsbenägna personer, som åtar sig fackliga uppdrag. Eftersom många politiska beslut föregås av överläggning mellan de förtroendevalda och de fackliga företrädarna för de kommunalt anställda redovisas något om de villkor under vilka fackliga företrädare arbetar.

Verksamheten regleras genom 1974 års lag om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (1974:358). I 6, 7 och 8 §§ stadgas följande om ledighet, ersättning och företräde vid arbetsbrist:

6 § Facklig förtroendeman har rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget.

Ledigheten får dock icke ha större omfattning än som är skäligt med hänsyn till förhållandena på arbetsplatsen. Ledigheten får icke förläggas så, att den medför betydande hinder för arbetets behöriga gång.

Ledighetens omfattning och förläggning bestämmes efter överläggning mellan arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen.

7 §. Vid ledighet som avser den fackliga verksamheten på arbetsplatsen skall facklig förtroendeman ha rätt till bibehållna anställningsförmåner.

Beror det på arbetsgivaren att den fackliga verksamhet som avser arbetsplatsen förlägges till annan tid än förtroendemannens ordinarie arbetstid, skall ersättning utgå till förtroendemannen som om han hade utfört arbete för arbetsgivarens räkning.

Även uppkomna merkostnader skall ersättas, om de beror på arbetsgivaren.

Om anställningsförmån enligt lag utgår endast för arbetad tid, skall med sådan tid likställas tid som avses i första och andra styckena. *(SFS 1975:356)*

8 §. Vid uppsägning på grund av arbetsbrist och vid permittering skall facklig förtroendeman, utan hinder av 22 § lagen (1974:12) om anställningsskydd, ges företräde till fortsatt arbete, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. Kan förtroendemannen endast efter omplacering beredas fortsatt arbete, gäller som förutsättning för att han skall ges företräde att han har tillräckliga kvalifikationer för detta arbete.

Uppsägning som sker i strid med första stycket skall på yrkande av förtroendemannen förklaras ogiltig. Härvid äger 34 § andra och tredje styckena, 36, 37, 39 och 41 §§ lagen (1974:12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

6.3.3 *Uppdrag i statliga organ och intresseorganisationer*

Nedan redovisas exempel på ersättningsformer som kan förekomma vid sammanträden inom statliga organ, intresseorganisationer och fackliga organ. Uppgifterna har sammanställts bl. a. för att visa att ersättning för förlorad arbetsinkomst förekommer. Allmänt gäller att sådan skall styrkas med arbetsgivarintyg. Beloppen är ofta maximerade.

Förtroendeuppdrag

Organ	Årsarvode	Sammanträdesarvode	Inläsningsarvode	Reseersättn. o. traktamente	Ersättning för förlorad arbetsinkomst med maximerat belopp
Länsstyrelsen					
Ledamot		X		allm. reseavtal	X
Styrelsen för allm. försäkringskassa					
Ordförande		X		allm.	X
V. ordförande		X		rese-	X
Ledamot[1]		X		avtal	X
Styrelsen för Sv. kommunförbundet					
Ordförande	X	X	X	allm.	X
V. ordförande	X	X	X	rese-	X
Ledamot		X	X	avtal	X
Delegationer inom Sv. kommunförbundet					
Ordförande[2]		X		allm.	X
V. ordförande[2]		X		rese-	X
Ledamot		X		avtal	X
Styrelsen för landstingsförb.					
Ordförande	Heltid			allm.	
V. ordförande[3]	X	X		rese-	
Ledamot		X	X	avtal	X
Beredningar inom landstingsförbundet					
Ordförande	X	X		allm.	X
V. ordförande	X	X		rese-	X
Ledamot	X[4]	X	X	avtal	X
Styrelsen för Kooperativa förb.					
Ordförande	X			X	
V. ordförande	X			X	X
Ledamot	X			X	X
Styrelsen för Sv. kommunalarbetareförb.					
Ordförande	Heltid			X	
2:e ordförande	X			X	
Ledamot	X			X	
Suppleant		X			X

[1] I försäkringskassans pensionsdelegation har läkarrepresentanten högre arvode än övriga ledamöter.
[2] Förhandlingsdelegationens ordf. o. v. ordf. har årsarvoden.
[3] 1:e vice ordförande kan heltidsengageras vissa perioder.
[4] Endast ledamöter i förhandlingsdelegation.

6.4 Ekonomiska förmåner för olika yrkesgrupper vid fullgörande av kommunalt och landstingskommunalt uppdrag

6.4.1 *Inledning*

Alla anställda har laglig rätt till ledighet för att fullgöra förtroendeuppdrag enligt 1 kap. 5 § KL. Däremot varierar den anställdes möjligheter att vara borta från arbetet utan att gå miste om lön.

Den som är anställd i offentlig tjänst kan i stor utsträckning vara ledig för kommunalt uppdrag utan att gå miste om lön eller andra anställningsförmåner. En privatanställd kan få vidkännas löneavdrag för varje timmes frånvaro från arbetet och riskerar, om bortovaron är omfattande, reduktion av semesterrätt, framtida pensionsförmåner m. m. Den som ej är anställd är helt hänvisad till egna möjligheter. Dessa förhållanden framgår av följande exempel på gällande regler.

6.4.2 *Anställda hos kommuner och landstingskommuner*

Villkoren för lön under ledighet vid utövning av förtroendeuppdrag regleras i kollektivavtalets allmänna bestämmelser, AB 80, § 27 punkt 2:

> Under ledighet för fullgörande av förtroendemannauppdrag åt kommunen, kan arbetstagare, då full ersättning för mistad lön inte utgår, medges behålla lön eller del därav. Under ledighet för fullgörande av annat uppdrag av vikt för arbetsgivaren skall arbetstagaren behålla så stor del av lönen, som motsvarar skillnaden mellan lönen och den ersättning, som utgår för uppdraget.

Om lön eller del av lön utgår, är frånvaron från arbetet även semesterlönegrundande enligt AB 80 § 22 punkt 5 c. Då får semesterdagar också sparas, högst 40 st.

Vidare sägs i AB 80 § 9 att förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer icke räknas som bisyssla. Sådana uppdrag behöver alltså inte anmälas för arbetsgivarens bedömning huruvida de inverkar hindrande för arbetsuppgifterna eller kan påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete.

6.4.3 *Statligt anställda*

Enligt 19 § allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST) skall tjänsteman, som vid tjänstledighetens början tillhör förmånsgrupp A, vid tjänstledighet för sådant offentligt uppdrag, som inte ersätts eller endast ersätts med visst belopp för sammanträdes- eller förrättningsdag och i vilket gottgörelse för mistad avlöning inte utgår, vidkännas A avdrag. A-avdrag innebär att lönen reduceras med 9, 10 eller 11 % av daglönen i trettiodagarsmånad, beroende på löneklass.

Vid tolkningen av avtalet har viss oklarhet uppgetts råda om löneförmåner kan utgå när anställd deltar i sammanträde som suppleant, utan att tjänstgöra som ersättare för ledamot.

Om ett uppdrag arvoderas med årsarvode eller om ersättning för mistad

arbetsinkomst utges, får den statsanställde ej behålla någon del av lönen i sin anställning.

Förmånerna gäller inte heller extra tjänstemän, som under de senaste tre åren haft statligt reglerad eller kommunal anställning understigande sammanlagt sex hela kalendermånader och mindre än 40 % av heltidstjänstgöring (förmånsgrupp B). Genom arbetsgivarverkets medgivande kan dock andra anställningar än de nyssnämnda tillgodoräknas för placering i förmånsgrupp A.

6.4.4 *Privat anställda*

Anställda utanför den offentliga sektorn har ej avtalsenlig rätt till lön under ledighet för kommunalt eller landstingskommunalt förtroendeuppdrag. Inte heller föreligger någon rätt att återfå samma arbete efter en tids tjänstledighet.

I detta sammanhang förtjänar följande anteckning i ett förhandlingsprotokoll från 1980 mellan SAF och PTK att uppmärksammas:

PTK har under förhandlingarna aktualiserat frågan om möjligheten att underlätta för tjänstemännen att mottaga statliga eller kommunala förtroendeuppdrag.

SAF och PTK finner det vara av gemensamt intresse att synpunkter från personer, sysselsatta i det privata näringslivet, kan framföras i den politiska debatten.

SAF och PTK noterar att bl. a. de frågor PTK aktualiserat är föremål för en statlig utredning, den s. k. kommunaldemokratiska kommittén.

SAF och PTK är ense om att diskutera möjligheterna att underlätta för tjänstemän att mottaga statliga och kommunala förtroendeuppdrag, när den kommunaldemokratiska kommittén slutfört sitt utredningsuppdrag.

6.4.5 *Egna företagare, fria yrkesutövare, hemarbetande, studerande m. fl.*

Den som inte innehar anställning är för sin arbetsinkomst helt beroende av den egna arbetsinsatsen. Möjlighet att självständigt bestämma arbetstidens förläggning kan begränsa inkomstförlust. Svårighet att skaffa ersättare och att styrka behov av sådan kan minska möjligheten att erhålla en ersättning för kostnader som föranleds av uppdraget, även om dessa i och för sig kan vara välgrundade. Speciellt gäller detta hemarbetande eftersom ekonomisk värderingsgrund saknas för deras arbetsinsats. Samma sak gäller när förtroendeuppdrag lägger hinder i vägen för de uppgifter som fullgörs av studerande, pensionärer, fria yrkesutövare m. fl.

6.5 Ekonomiska förmåner till kommunalt förtroendevalda i Danmark, Finland och Norge

Danmark och Norge har i sina kommunallagar bestämmelser om ersättning till förtroendevalda som vilar på samma traditionella uppfattning som i Sverige. De kommunala uppdragen är en medborgerlig plikt som i princip bör fullgöras utan förväntningar om ekonomisk gottgörelse. I Finland däremot har de förtroendevalda av tradition kunnat uppbära ersättning både

för kostnader och nedlagt arbete. Den som ej är nöjd med sin ersättning kan där också klaga på ersättningsbeslutet till länsrätten.

Medan kommunerna i Finland liksom i Sverige har rätt att bedöma hur höga ersättningar som kan anses skäliga föreskriver staten i Danmark och Norge vilka belopp som högst får utgå.

Gemensamt för lagstiftningarna är, att på samma sätt som i vår kommunallag, föreskrivs vilka ersättningsformer som får komma i fråga. Vilken personkrets som berörs regleras också i lag eller framgår av förarbeten till bestämmelserna.

Till skillnad från i Sverige är ersättning för förlorad arbetsförtjänst en tillåten ersättningsform i både Danmark, Norge och Finland. Bestämmelserna är relativt nytillkomna, de har införts under åren 1976–1980. Motiven för dem har varit att vissa medborgargrupper kommit i sämre ekonomisk situation än andra. Bestämmelserna har i huvudsak följande innehåll.

I *Danmark* kan alla ledamöter av fullmäktige – med undantag av ordföranden och vissa magistratsmedlemmar, vilkas ersättning regleras enligt andra bestämmelser – välja mellan ett årligt fast arvode eller ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Ledamoten gör sitt val för ett räkenskapsår i taget. Inkomstförlusten skall styrkas. Den är maximerad till ett belopp som fastställs av staten.

Vid deltagande i sammanträden med fullmäktige och nämnder utgår sammanträdesarvode. Ledamot av nämnd kan jämsides med sammanträdesarvode uppbära ersättning för mistad arbetsförtjänst såvida han eller hon ej mottar ersättning som fullmäktigeledamot. Inkomstförlusten skall styrkas. Ersättningen per dag uppgår till högst tre gånger det arvodesbelopp som inrikesministeriet fastställt som högsta för sammanträden vars längd ej överstiger fyra timmar.

I *Finland* har bestämmelsen lydelsen "ersättning för förlust av förtjänst" varmed skall förstås dels att bestämmelsen omfattar förlust av annan förtjänst än i anställningsförhållande, t. ex. egen företagare, dels att det inte behöver vara fråga om full ersättning utan att ersättning till viss del av förlusten bör kunna förekomma.

I *Norge* skall ersättning för förlorad arbetsförtjänst utgå för "förlust av ordinarie inkomst" upp till ett av Kungen fastställt belopp utan att förlusten behöver styrkas. Övertidsersättning för löntagare och extra förtjänster ligger utanför begreppet ordinarie inkomst. Högre belopp kan fastställas av fullmäktige, men för att sådant skall utgå måste förlusten styrkas. För ersättning krävs alltid att det föreligger en verklig inkomstförlust.

Grupper som ej har fast avlönat arbete erhåller ersättning när de måste försumma sina ordinarie göromål för att fullgöra sina förtroendeuppdrag. Som exempel på sådana grupper har i förarbeten till lagarna angetts husmödrar, personer under utbildning, pensionärer, personer i fria yrken m. fl.

När det gäller ersättning för förlorad inkomst till husmödrar har alltsedan 1960 gällt att med intäkt likställs värdet av arbete i hemmet. Vilket belopp förlusten skall anses utgöra äger fullmäktige bestämma.

6.6 Sammanfattning och problemställning

KDK har som framgår av de under punkt 6.1.1 intagna direktiven i uppdrag

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

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

6.6.1 *Nuvarande ersättningsprinciper*

Av redogörelsen i tidigare avsnitt har framgått att KL i många avseenden väl fyller sin funktion som ramlag. Kommuner och landstingskommuner har stor frihet att besluta om ekonomiska förmåner utifrån sina lokala förutsättningar och behov. Som KDK:s undersökningar visat utnyttjar de också möjligheterna. Minst av allt präglas ersättningsbestämmelserna i de enskilda kommunerna och landstingskommunerna av någon uniformitet.

Dock gäller fortfarande att det finns kommuner och landstingskommuner som utbetalar så blygsamma ersättningar att de inte kan anses ge de garantier för "att ingen skall vara förhindrad att åta sig förtroendeuppdrag av ekonomiska skäl" som lagstiftaren förutskickade 1976 (KU 1976/77:25 sid. 11). Även om medborgarenkäten visat att inkomstbortfall inte är rekryteringshinder i större utsträckning visar undersökningarna att inkomstbortfall sker.

I de 41 kommuner där timarvodet den 1 juli 1980 i genomsnitt var mindre än 31 kronor täckte det t. ex. inte inkomstbortfallet för en industriarbetare med ackordsarbete (genomsnittlig timlön 34:48 inkl. tillägg) eller ett vårdbiträde som arbetar kvällstid (lönelatitud 34:60–38:70).

Enkäten bland landstingsledamöter[1] har också visat att av de som har förvärvsarbete (77 %) uppger sig 23 % ha inkomstbortfall, medan det gick jämnt upp för 36 %. 25 % uppgav sig få överskott. Övriga, 16 %, fullgör uppdraget på fritid. Det är således endast 41 % som har något ekonomiskt utbyte av sitt uppdrag.

De som uppger sig ha inkomstbortfall är oftare privatanställda än offentligt anställda. Företagare drabbas i högre utsträckning än anställda.

Väsentliga förbättringar har dock uppnåtts. Bl. a. genom att arvodena i allt större utsträckning relateras direkt till de kommunala och landstingskommunala tjänstemännens löneplan och till lönenivån för vissa chefsbefattningar inom kommunen/landstingskommunen. Därmed sker automatiskt en anpassning till den allmänna lönenivån inom denna sektor. När löneklassanknytning tillämpas genomgående för både hel- och deltidsuppdrag samt

[1] Jfr tabell 6.2.

för ordförande- och ledamotskap i fullmäktige, styrelse och nämnder uppstår heller inga ekonomiska eftersläpningar eller klyftor mellan de heltidsengagerade och övriga. Det blir genomgående göromålens omfattning och art samt den tid de kräver som bestämmer arvodesnivån. Detta får anses positivt också med hänsyn till att deltidsengagemang förekommer i varierande grad upp till 90 % av heltidsengagemang och många deltidsengagerade på samma sätt som heltidsengagerade blir beroende av ersättningen av uppdraget för sin försörjning.

Oavsett fördelarna är systemet från principiella utgångspunkter inte helt invändningsfritt.

De förtroendevalda har t. ex. partsställning i de förhandlingar med arbetstagarorganisationerna, där deras uppgift är att hävda arbetsgivarintressen samtidigt som de kan ha ett personligt intresse av förhandlingarnas utgång.

Det förekommer vidare att anpassningen till arbetstagarnas lönebestämmelser går så långt att uppdragen inte bara löneklassplaceras utan att innehavaren placeras i lönegrad med rätt till löneklassuppflyttning inom denna. Att på sådant sätt individualisera arvoden för andra än heltidsengagerade saknar stöd i tidigare lagstiftning. Det är uppdraget som skall arvoderas. Göromålens omfattning och art ändras ej av att en och samma person innehaft uppdraget ett eller flera år.

När principen tillämpas endast för heltidsengagerade ger den å andra sidan en åtskillnad mellan dessa och övriga förtroendevalda som i sig är olycklig och måste anses vara orättvis gentemot den som t. ex. under lång tid innehaft deltidsuppdrag omfattande upp till 80–90 % av heltid.

Frågan kan ses som en konflikt mellan skälighetsprincipen och principen om objektiva grunder. Den visar också på svårigheter att hävda att heltids- och mera omfattande deltidsengagemang är en bisyssla.

Komplicerad kan anknytningen till tjänstemännens löner också bli om löner som varit normerande vid arvodenas bestämning höjs både en och flera gånger under en mandatperiod. Den eftersläpning av arvodena som så inträder kan upplevas som besvärande och att genomföra en ordning som innebär att arvodena skall omprövas vid varje tillfälle som tjänstemannalönerna justeras kan vara svår. När den tjänstemannalön med vilken jämförelse sker, släpar efter i den allmänna löneutvecklingen, drabbar detta också förtroendemannaarvodena.

De nackdelar som kan påvisas är dock av den arten att de går att komma till rätta med genom att anknyta arvodena till basbeloppet eller någon allmän indexserie. Detta förekommer också.

Enkäterna har visat att långtifrån alla kommuner och landstingskommuner hitintills har använts sig av den möjlighet som dock funnits sedan 1977 att ersätta kostnader för barntillsyn, p. g. a. handikapp eller för ersättare. Det är också mycket få förtroendevalda som har utnyttjat möjligheten att lyfta ersättning för utgifter förenade med uppdraget även i kommun där beslut fattats. Om orsakerna upplyser inte enkätsvaren.

Kanske har kommunförbundets förslag till basregler uppfattats alltför restriktivt. Bristande information till den enskilde ledamoten om vilka möjligheter som finns kan vara en orsak. Det finns också risk för att det

administrativa förfarandet upplevs så krångligt att ersättning ej begärs.

När det gäller bidrag till barntillsyn kan bidragen heller aldrig ge 100 % täckning eftersom ersättningsbeloppet är skattepliktig inkomst utan att mottagaren får göra avdrag för kostnaderna i deklarationen. Kostnaderna räknas till personliga levnadskostnader för vilka avdrag inte medges.

I fråga om resekostnader visar enkäterna att många förtroendevalda har betydande restider och att de är beroende av tillgång till bil. Det får därför antas att det är ett hinder för den som ej disponerar egen bil att ta på sig uppdrag.

6.6.2 *Ersättning för förlorad arbetsförtjänst*

Enkätsvaren har visat att medan en del förtroendevalda får vidkännas inkomstförlust p. g. a. uppdrag kan andra utföra dem utan inkomstbortfall. Vissa grupper riskerar att pensions- och semesterförmåner urholkas andra inte. Denna ojämlikhet går ej att komma tillrätta med inom nuvarande ersättningssystem.

I och med att fler sammanträden förläggs till dagtid ökar också konflikterna mellan uppdrag och arbete för allt fler uppdragstagare. Skift- och kvällsarbetande intar inte längre en särställning i detta avseende.

Enligt undersökningar från 1970-talets senare hälft[1] arbetar 33 % eller ca 1,2 miljoner människor på tider som avviker från vanlig dagtid.

Uppdraget att utreda frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst vid kommunala och landstingskommunala uppdrag har därför samma aktualitet som när den diskuterades i samband med införandet av 1977 års KL.

De enda skäl som departementschefen anförde mot systemet med ersättning för förlorad arbetsförtjänst i kommunallagspropositionen 1976 var att en enhetlig bedömning skulle bli svår när det gäller att beräkna arbetsförtjänst för egna företagare och fria yrkesutövare samt att administrativa svårigheter skulle kunna uppstå.

Vad som inte diskuterades i förarbetena till 1977 års KL var däremot den principiella sidan. Vilka konsekvenser får det om man frångår principen om att arvode utgår efter andra grunder än uppdragets omfattning och art samt det arbete som är förenat med detta?

Som visats i avsnitt 6.5.4 utbetalas i dag sammanträdesarvoden och ersättning för förlorad arbetsförtjänst till den som styrker inkomstförlust både av statliga myndigheter, kommunförbundens styrelser och beredningar och intresseorganisationer. Någon ny princip är det alltså inte tal om. Konsekvenserna kan dock bli andra när det gäller kommunala uppdrag, särskilt när dessa är omfattande.

Som i det föregående redovisas utgår arvode nämligen i mycket stor utsträckning genom en kombination av sammanträdesarvoden, årsarvoden och särskilda arvoden. En viss ersättningsprincip som enbart gäller sammanträdesarvoden kan därför inte införas utan att detta påverkar hela arvodesbilden. Frågan blir då hur långt den enskildes förvärvssituation skall påverka arvoden som ligger på t. ex. 40–100 % av heltid.

I remissvaren på 1977 års kommunallagsförslag påtalades också att "ersättning för särskilda kostnader förenade med uppdraget" kan leda till att ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs bakvägen. Om ersättning för

[1] M. Magnusson, C. Nilsson: Att arbeta på obekväm arbetstid (1979 arbetarskyddsfonden, Prisma).

förlorad arbetsförtjänst införs blir frågan i stället i vilken utsträckning sådana ersättningar skall utgå utan att den förtroendevalda kommer i bättre ställning än andra medborgare.

Majoriteten bland de förtroendevalda har i sina svar på 1980 års enkäter avvisat tanken på differentierade arvoden. I våra nordiska grannländer har man dock ej funnit annan lösning för att komma till rätta med problemet att vissa personer går in i uppdrag under bättre ekonomiska förutsättningar än andra.

6.6.3 *Ersättning till hemarbetande m. fl.*

Den hemarbetandes arbetsinsatser ger ej kontant arbetsförtjänst och den studerandes prestationer ger ekonomiskt utbyte först i en framtid. Det går därför inte att ersätta dem för förtroendeuppdrag efter samma principer som förvärvsarbetande. Det finns ingen måttstock för att "prissätta" det avbräck som uppdraget medför för hemarbete, studietid osv.

Som redan nämnts skulle beskattningsreglerna behöva ändras för att ersättning för barntillsynskostnader skall kunna täckas.

Den kommunala och landstingskommunala arbetsgivaren inbetalar varje år ATP-avgift på alla arvoden. Hemarbetande, studerande och andra, vars arvoden tillsammans med annan ATP-grundande inkomst, inte uppgår till en årsinkomst som med minst 100 kronor överstiger det vid årets ingång gällande basbeloppet (januari 1981: 16 200 kronor) har dock ingen glädje av detta. De tillgodoräknas pensionspoäng först när denna minimiinkomst uppnåtts.

Som exempel på att försök görs att förbättra situationen för hemarbetande kan nämnas riksdagsbeslut 1981 om ATP-rätt för småbarnsföräldrar som avstår från förvärvsarbete för att vårda egna barn under 3 år i hemmet (prop 1980/81:204 SfU 1981/82:1, rskr 1981/82:9).

Som grund för riksdagsbeslut låg en inom socialdepartementet utarbetad PM (Ds S 1981:1). I denna PM övervägdes alternativa vägar för hur föräldrarnas vårdarbete skulle värderas i pengar. Alternativ I, som skulle utgå från att visst belopp fastställdes, avvisades med hänvisning till att någon enhetlig nivå ej fanns. Minsta belopp som ger ATP-poäng, ett basbelopp +100 kronor, bedömdes ligga på alltför hög nivå jämfört med garantinivån inom föräldraförsäkringen, 37 kronor/dag. Utredningen förordade i stället ett alternativ III utan sådan ekonomisk värdering. En förälder får tillgodoräkna sig varje vårdår som om det varit ett förvärvsår. Alternativ II, som också förkastades, innebar, att det antal poängår som behövs för full tilläggspension, 30 år, skulle sänkas med varje vårdår.

6.6.4 *Pension och andra ekonomiska förmåner*

När det gäller pension har det visat sig att en förtroendevald som är ledig från privat eller kommunal pensionsreglerad anställning riskerar att få pensionsförmånerna i anställningen urholkade redan vid frånvaro i begränsad omfattning. Det är ofta också omöjligt att i förväg bedöma vilka förluster som den förtroendevalda kan drabbas av i framtiden.

Kommunalrättsligt är det inte heller prövat hur kommunallagens villkor

om att pension kan utgå "i skälig omfattning" skall tolkas när det gäller den stora gruppen deltidsengagerade.

I såväl den dagsaktuella debatten, inom flera kommuner och landsting samt i en statlig utredning om statssekreterares m. fl. pensioner, Utredningen om pensionsrätt (dir 1980:31) diskuteras frågan om samordning mellan s. k. visstidspension till heltidsengagerade som avgår före 65 års ålder och den inkomst som dessa därefter förvärvar. Den begränsning av samordningen som tillämpas f. n. har från olika utgångspunkter både kritiserats och försvarats.

Många menar att möjligheten att uppbära kommunal pension jämsides med lön i statlig eller privat anställning innebär överkompensation. Andra försvarar systemet med hänvisning till att pensionen skall ses som en avtalad del av arvoderingen. Den förstnämnda uppfattningen har lett till att ett antal kommuner infört längre gående samordningsbestämmelser än KPR/LKPR föreskriver.

När heltidsengagerad avgår utan rätt till pension på grund av att han eller hon ej uppnått 50 års ålder, utgår enligt kommunförbundens rekommendationer inom många kommuner och landsting s. k. avgångsersättning. Med hänsyn till uppdragstidens längd utbetalas efter avgången ersättning under 6 alternativt 12 månader med det månadsbelopp varmed arvode utgick vid avgången. Fråga kan ställas om det av rekryteringsskäl är angeläget att sådan ersättning tillförsäkras också deltidsengagerad. Om det finns anledning att lägga samma samordningsaspekter på avgångsersättning, som ovan sagts om pension när någon direkt inträder i tidigare eller ny tjänst med inkomster som motsvarar eller överstiger de som det kommunala uppdraget inneburit, är en annan fråga.

Problemen är när det gäller sociala förmåner likartade med dem för pensioner dvs. hur skall man kunna undvika att förmånerna i ordinarie anställning urholkas vid ledigheter för kommunala uppdrag.

Ett problem som aktualiserats via Svenska kommunförbundet är den inskränkning i semesterrätten som uppdrag kan föranleda. Här måste övervägas om ett förslag om ökad trygghet skall avse ändring i semesterlagen så att uppdragstid skall vara semestergrundande i arbetet eller förlorade förmåner ersättas särskilt.

Regeringsrätten har i dom den 17 december 1980,[1] upphävt ett landstingsbeslut om att ersättning skulle utgå för förlorade semesterförmåner. Som villkor hade ställts att förlusten skulle styrkas genom arbetsgivarintyg. Denna formulering uteslöt ersättning till andra än anställda.

Regeringsrätten ansåg beslutet strida mot principen om ersättning med samma belopp för samma uppdrag. En ledamot var skiljaktig. Denne menade att avslag från principen ersättning med lika belopp för samma uppdrag måste kunna göras med hänsyn till förtroendemännens skiftande personliga förhållanden. I det aktuella fallet kunde det inte anses stötande att klaganden, som var egen företagare, inte kunde uppbära ersättning för förlorade semesterförmåner.

[1] Mål nr 1583–1979.

7 Överväganden och förslag

7.1 Inledning

Kommittén har enligt sina tilläggsdirektiv två huvuduppgifter:

- att följa och kartlägga verkningarna av de nya reglerna i kommunallagen och kommunaldemokratiutredningens rekommendationer om rätt till ledighet, ersättningsfrågor etc. samt att undersöka om ytterligare åtgärder behövs
- att föreslå åtgärder som kan underlätta för kommuninvånarna att ta på sig förtroendeuppdrag och som därmed kan förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering

Den förstnämnda uppgiften har lösts inom ramen av kapitel 6 De förtroendevaldas ekonomiska villkor, vad avser den beskrivande delen, och i avsnitt 7.7 nedan vad avser överväganden och förslag.

Den andra uppgiften har angripits på det sättet att arbetsförhållandena för de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner studerats och beskrivits i kapitlen 3–5. Dessa förhållanden blir föremål för överväganden och förslag till förbättringar i avsnitt 7.2–7.6 nedan. Kommittén har därvid utgått från att de åtgärder som är ägnade att förbättra förhållandena för de nu aktiva i kommunal- och landstingspolitiken bidrar till att göra det politiska arbetet lättare och därmed mera attraktivt. Därmed förbättras också förutsättningarna för en allsidig rekrytering.

Resultaten av de undersökningar av bl. a. de förtroendevalda och de politiska partierna som skett inom den kommunaldemokratiska forskningsgruppen har varit av stort värde för såväl beskrivningar som slutsatser i detta betänkande. Forskningsprojektets syfte är att göra en utvärdering av kommunindelningsreformen. I skrivande stund föreligger ingen sammanfattning. En sådan avses publiceras våren 1982. Vissa preliminära slutsatser kan dock dras redan nu.

I en promemoria till europarådets symposium rörande indelningsfrågor m. m. har forskningsprojektets resultat översiktligt och preliminärt sammanfattats under rubriken "Kommunindelningsreformen – ett demokratiskt systemskifte i kommunerna".[1]

En central slutsats i promemorian, som naturligt kan läggas till grund för ett sammanfattande resonemang om de förtroendevaldas förhållande, är att indelningsreformerna medfört ett systemskifte. Det äldre kommunaldemokratiska systemet, som kännetecknades av bl. a. små enheter och lekman-

[1] Birgersson, B.O.: The Local Government Boundary Reform – A Democratic Structural Change in the Swedish Municipality System, (Stencil) 1981.

naförvaltning, har ersatts av ett system som kännetecknas av större enheter och lekmannastyre. Detta nya system har rikspolitiken som modell.

Detta systemskifte har bl. a. medfört att de förtroendevalda fjärmats från det praktiska arbetet med att bereda ärenden och verkställa de fattade besluten. Sammanflätningen av politiska och förvaltningsfunktioner är betecknande för den gamla lekmannaförvaltningen. De förtroendevalda är numera företrädesvis beslutsfattare. Den allmänna kommunala expansionen har framkallat en tillväxt och specialisering på förvaltningssidan, som endast delvis fått en motsvarighet på förtroendemannasidan. En specialisering har skett genom utökningen av antalet heltidsengagerade förtroendevalda. Lekmannaförvaltningens successiva övergång i lekmannastyre har i grunden förändrat politikerrollen.

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner har efter hand ställts inför ökande krav. Det har medfört att de numera lever i en konflikt mellan rollen som beslutsfattare och rollen som representanter. Rollen som beslutsfattare kräver goda kunskaper om samhället i stort och särskilda kunskaper om kommunen/landstingskommunen. Dessutom krävs god förmåga och tillräckligt med tid att tillgodogöra sig sammanträdesmaterialet. I rollen som representant förutsättes den förtroendevalde ha ett nät av sociala kontakter med olika grupper, institutioner och organisationer, såsom partiorganisationer, föreningar och med familjen. Rollen som beslutsfattare och rollen som representant står i ett motsatsförhållande till varandra och det är bristen på tid som är den viktigaste orsaken till motsättningen.

Den alltmer tidskrävande beslutsprocessen har även framkallat en annan typ av konflikt hos de förtroendevalda. Utvecklingen mot fler och mer komplicerade ärenden, längre sammanträdestidestider och den ökade betydelsen och omfattningen av arbetet i partigrupperna lämnar mycket litet tidsutrymme för de förtroendevalda att följa verksamheterna på fältet. Möjligheterna att lära känna förvaltnings- och institutionspersonal och servicekonsumenterna är också begränsade.

Schematiskt kan man tänka sig tre huvudtyper av lösningar på de problem som här berörts. En möjlighet är att decentralisera arbetet genom att sprida uppdragen på fler händer. En annan möjlighet är att tillåta ökad specialisering, innebärande fler heltidsengagerade och förtroendevalda engagerade på halvtid eller mer. Den tredje möjligheten är att förbättra arbetsförhållandena för de förtroendevalda, genom t. ex. bättre anpassning av sammanträdestiderna efter de förtroendevaldas önskemål, förbättringar av beslutsunderlaget, ökad satsning på grund- och fortbildningen etc. Alla de nämnda huvudtyperna av lösningar beaktas i genomgången av de olika problemområdena nedan.

I avsnitten 7.2–7.6 diskuteras problemställningar med anknytning till beskrivningarna i kapitel 3–5. De problemområden som behandlas är följande:

- De förtroendevaldas avspegling 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)

I avsnitt 7.7 behandlas frågan om de förtroendevaldas ekonomiska villkor, som beskrivits i detalj i kapitel 6.

Avslutningsvis diskuteras de framlagda förslagen från kostnadssynpunkt.

De sakuppgifter som bildar grund för kommitténs överväganden och förslag är hämtade från beskrivningarna i kapitel 3–6.

7.2 De förtroendevaldas avspegling 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. Dock kan det konstateras att det finns 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.

I debatten om rekryteringen till de politiska uppdragen har bl. a. de offentliganställdas relativa dominans i förhållande till privatanställda kritiserats. Kritikerna har bl. a. framfört att de statligt och kommunalt anställda har ett personligt intresse av att den offentliga verksamheten expanderar. En större andel med yrkesmässig förankring i den privata sektorn skulle enligt detta synsätt tillföra politiken ett element av kritisk granskning och återhållsamhet med utgifterna som skulle vara till fördel från samhällsekonomisk synpunkt.

Kvinnorepresentationen är också föremål för debatt såväl inom partiorganisationerna som utanför dessa. Krav på ökad kvinnorepresentation har framförts inte minst från partiernas kvinnoförbund. Ett ofta återkommande inslag i debatten är kravet på könskvotering av förtroendeuppdragen.

En allsidig sammansättning av de politiska organen medför att olika grupper kan bevaka sina intressen och framföra sina synpunkter på ett bättre sätt än i ett system med stora skevheter. Lika väsentligt är påpekandet att det svenska demokratiska systemet är i grunden representativt. Det innebär att enskilda och grupper företräds av ombud som är nominerade av de politiska partierna och förutsätts representera inte bara en enskild grupp utan flera olika grupper. Bl. a. av detta skäl är det inte rimligt att driva kravet på gruppprepresentativ rättvisa så långt att det innebär krav på en millimeterrättvisa, dvs. att alla sociala grupper får den andel representanter som svarar mot deras andel av befolkningen. Det är dessutom ett viktigt faktum att den relativa skevheten i rekrytering till förtroendeuppdragen inte medför att det råder stora skillnader i åsikter mellan väljare och valda. Detta är i någon mening ett från demokratisk synpunkt avgörande test på systemet.

Av förtroendemannaenkäterna har framgått att de förtroendevalda själva anser att personliga kvalifikationer, förmågan att sköta förtroendeuppdra-

get, är viktigare än egenskaper av typ kön, ålder och grupptillhörighet som grund för rekryteringen till uppdragen. Härtill kommer att bl. a. kvinnor, ungdomar och arbetare utgör svårrekryterade grupper enligt representanter för partiernas lokalavdelningar.

Enligt kommitténs mening är det från allmändemokratisk synpunkt väsentligt att sammansättningen av de kommunala och landstingskommunala organen inte endast åsiktsmässigt utan även i socialt och ekonomiskt avseende svarar mot befolkningens sammansättning i stora drag. En allsidig rekrytering till förtroendeuppdragen har ett värde i sig. Dessutom är det ett rättvisekrav att alla medborgare kan medverka i det politiska arbetet.

Vilka åtgärder kan bidra till att skapa en mer allsidig rekrytering än i dag? Det är uppenbart att ingen enskild åtgärd kan lösa problemet. Däremot torde det, som anförts i avsnitt 7.1, vara möjligt att förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering genom en kombination av åtgärder, som syftar till att göra det politiska arbetet lättare och därmed mera attraktivt. I det följande ger kommittén synpunkter och förslag på bl. a. frågan om sammanträdestider och barntillsyn i anslutning till sammanträdena, utbildningen av och servicen till de förtroendevalda samt de ekonomiska förmåner som är knutna till förtroendeuppdragen. Dessa synpunkter och förslag syftar till att förbättra förhållandena för de nu aktiva i kommun- och landstingspolitiken. Det är kommitténs förhoppning att dessa åtgärder på sikt kan förbättra förutsättningarna för en mer allsidig rekrytering till uppdragen.

Att lagstifta om hur förtroendeuppdragen i kommuner och landstingskommuner skall fördelas på olika samhällsgrupper, genom kvotering eller dylikt, är en åtgärd som kommittén bestämt avvisar. En sådan åtgärd skulle på ett utmanande sätt inkräkta på de politiska partiernas frihet i rekryterings- och nomineringsarbetet. Kommittén utgår från att partierna både är medvetna om de problem som sammanhänger med snedrekryteringen till de politiska uppdragen och att de aktivt verkar för att åstadkomma en allsidig rekrytering.

Avslutningsvis vill kommittén i denna del framhålla att det finns förhållanden som inte direkt kan påverkas av politiska åtgärder men som i hög grad påverkar villigheten hos medborgarna att ta på sig förtroendeuppdrag. Den lagstadgade rättigheten att vara ledig från förvärvsarbete för att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag och de praktiska möjligheterna att utnyttja denna rättighet kan tjänstgöra som exempel på denna företeelse. Inställningen hos arbetsgivare och arbetskamrater är här av avgörande betydelse för den anställdes faktiska möjligheter att ägna sig åt samhälleliga angelägenheter på arbetstid.

7.3 Förtroendeuppdragens antal och spridning

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

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 existerande uppdrag på fler händer.

Kommittén har funnit att den rådande uppdragskoncentrationen inte i sig motiverar åtgärder för en spridning av uppdragen. Kommittén har det allmänna intrycket att det utpräglade mångsysseriet inom kommunal- och landstingspolitiken är på reträtt.

Kommittén vill i sammanhanget framhålla den effekt på antalet förtroendeuppdrag som inrättande av lokala organ kan få. Uppdragen i framför allt distriktsnämnder och institutionsstyrelser är dessutom väl ägnade att skötas av personer, som i och för sig är intresserade av att delta i den kommunala förvaltningen men som av olika skäl inte är beredda att satsa så mycket tid och andra resurser som ofta krävs av dem som har uppdrag i centrala nämnder. Förtroendeuppdragen i lokala organ av denna typ kan även vara lämpliga som bas för rekrytering av sådana grupper som f. n. är underrepresenterade. När det gäller lokala organ typ kommundelsnämnder med övergripande uppgifter inom en viss kommundel torde uppdragen få en annan och mera krävande karaktär. Det gäller inte minst kommundelsnämnder i stora kommuner. I dessa kommuner kan kommundelarna under en övergripande nämnd ha flera tiotusental invånare. Uppdrag i sådana nämnder kan många gånger vara jämförbara med uppdrag i centrala nämnder från arbetssynpunkt.

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.

7.4 Graden av specialisering bland de förtroendevalda

I beskrivningen av de förtroendevalda och i resonemangen kring den s. k. politikerrollen har skillnaderna i intensiteten i det politiska engagemanget betonats. Det har därvid konstaterats att den helt dominerande delen av de förtroendevalda är sådana som sköter sina uppdrag väsentligen på fritiden. Någon eller några procent av de förtroendevalda ägnar sig på minst halvtid åt sina förtroendeuppdrag i kommuner eller landstingskommuner.

Antalet heltidsengagerade och deltidsengagerade på halvtid och mer har ökat kraftigt under 1970-talet. Denna utveckling ter sig, med hänsyn till den kommunala och landstingskommunala verksamhetens allmänna expansion, både naturlig och rimlig. Med utökningen av kommunal- och landstingsrådsinstitutionen har de förtroendevaldas ställning gentemot administrationen stärkts. Genom uppdelningen av ansvaret för olika verksamhetsområden mellan de heltidsengagerade, i vissa fall i form av rotelsystem, har ett rationellt system för den politiska ledningen av kommuner och landstingskommuner tillskapats. Genom systemet med särskilda uppdrag som oppositionsråd har minoriteten tillförsäkrats rimliga resurser för det politiska arbetet. De förtroendevalda som grupp är i huvudsak positivt inställda till kommunal- och landstingsrådsinstituionen.

Hur skall man, i belysning av den hittillsvarande utvecklingen, bedöma frågan om graden av specialisering eller arbetsfördelningen bland de

förtroendevalda i ett framtidsperspektiv?

I föregående avsnitt har kommittén argumenterat för en allmän utökning av förtroendeuppdragen. Denna åtgärd syftar främst till att skapa underlag för rekrytering av medborgare som tidigare inte engagerat sig i kommunal- eller landstingspolitiken. Därför påverkas arbetsfördelningen inom politikerkollektivet mycket litet eller inte alls av att nya uppdrag tillskapas.

En rimlig bedömning är att de s. k. fritidspolitikerna även i framtiden kommer att bära upp kommunal- och landstingspolitiken på det sätt som skett sedan länge. Frågan infinner sig då vilka skäl som från kommunaldemokratisk synpunkt talar för resp. emot en fortsatt ökning av antalet heltidsengagerade och deltidsengagerade på halvtid eller mera.

Hur många hel- och deltidsengagerade det skall finnas i den enskilda kommunen eller landstingskommunen är i grunden en organisatorisk fråga. 1977 års kommunallag ger kommuner och landstingskommuner frihet att inom vida gränser bestämma om sin egen organisation. Därav följer att antalet hel- och deltidsengagerade skall bestämmas av behoven och önskemålen i den enskilda kommunen och landstingskommunen. Enligt kommitténs mening bör samma synsätt ligga till grund för bedömningen av antalet heltidsengagerade i relation till antalet deltidsengagerade.

Kommittén har ovan anfört de viktigaste argumenten för den hittillsvarande ökningen av antalet hel- och deltidsengagerade. Ett skäl som talar mot en fortsatt ökning är den risk den för med sig för en ökad klyfta mellan dem som är engagerade i stor utsträckning och de s. k. fritidspolitikerna. Det allmänna behovet av återhållsamhet med kommunernas och landstingskommunernas utgifter i en svår samhällsekonomisk situation är dock enligt kommitténs mening inte ett skäl i sig att avstå från att inrätta nya heltids- eller deltidsuppdrag. Inte heller är det ett skäl att minska antalet förtroendevalda i allmänhet.

7.5 De förtroendevaldas arbetssituation

7.5.1 *Bilden i stort*

Enkätundersökningarna har avkastat en sammansatt för att inte säga motsägelsefull bild av förtroendemannakåren. Å ena sidan vittnar två tredjedelar resp. tre fjärdedelar av de förtroendevalda i kommuner resp. landstingskommuner om att de upplever konflikter av olika slag mellan förtroendeuppdraget och andra sysselsättningar. Å andra sidan vittnar klara majoriteter om en långt gående belåtenhet med de förhållanden som man brukar kalla de förtroendevaldas arbetsvillkor. Det gäller sammanträdestiden, barntillsynsfrågan och sammanträdesmaterialet. Det gäller även, vilket redovisas i särskild ordning, den ekonomiska ersättningen för den politiska verksamheten. Den särskilda undersökningen av dem som lämnat sina uppdrag i fullmäktige och landstinget har inte visat på några faktorer med anknytning till arbetssituationen som direkta orsaker till avhoppen.

Enligt kommitténs mening är det viktigt att framhålla att de undersökningar och analyser som gjorts av de förtroendevaldas förhållanden avser de personer som f. n. är engagerade i kommunal- och landstingspolitiken. Den

relativa nöjdheten med t. ex. sammanträdestider och barntillsynsfrågan får delvis ses som ett resultat av en anpassning till de gällande villkoren för politikens praktiska utövning. Något säkert besked om vilken roll frågor av det aktuella slaget spelar från rekryteringssynpunkt går inte att få med den här använda tekniken. Inte heller kan försöket, som skett i medborgarintervjuerna, att fånga in hinder för rekrytering till förtroendeuppdrag förväntas ge någon värdefull information från individer som oftast har en diffus föreställning om det politiska arbetets allmänna villkor.

7.5.2 *Tidsåtgången för uppdragens fullgörande*

Vid en bedömning av den totala tid som kommun- och landstingspolitikerna lägger ner på sina förtroendeuppdrag bör beaktas att många som har sina huvuduppdrag på den lokala nivån även har uppdrag på den regionala nivån, och vice versa. Till förtroendeuppdrag på central nivå rekryteras inte så sällan politiker på regional eller lokal nivå. En stor del av landstingsledamöterna och fullmäktige har offentliga uppdrag på en eller flera nivåer utöver sina huvuduppdrag. Styrelseuppdrag inom partiorganisationen är vanligt förekommande. De sistnämnda uppdragen bildar naturligt den partipolitiska plattformen för de offentliga förtroendeuppdragen. Cirka hälften av fullmäktige resp. landstingsledamöterna har dessutom styrelseuppdrag inom andra organisationer och föreningar än politiska partier. Det finns med andra ord ett klart samband mellan de olika slagen av samhällsaktiviteter. Med ett livligt engagemang på ett ställe i systemet följer oftast även ett livligt engagemang på andra ställen.

Slutsatsen av detta är att de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner inte bör betraktas som enbart kommun- eller landstingspolitiker utan snarare som en i det allmänna samhällsarbetet livligt och mångsidigt engagerad grupp. Som en illustration till detta förhållande kan nämnas att de förtroendevalda i kommunerna ägnar i genomsnitt 32 timmar i månaden åt alla sina samhällsuppdrag, varav hälften av tiden ägnas åt de kommunala uppdragen. Landstingsledamöterna ägnar i genomsnitt 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.

Till tiden för sammanträden, gruppsammanträden och övriga förberedelser inför sammanträdena skall läggas den tid som går åt för resor till och från sammanträdena. De som är verksamma i kommunerna har en genomsnittlig restid 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.

Den noggranna analys som utförts inom forskningsgruppen av arbetsfördelningen mellan de förtroendevalda i kommunerna visar att det är en liten grupp av personer som är särskilt hårt engagerade i kommunalpolitiken.

I en medelstor kommun är det ett tiotal personer, bestående av

kommunalråd, nämndordförande och presidieledamöter i "tunga" nämnder samt kommunstyrelseledamöterna, som bildar denna mest arbetsbelastade 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 förvaltningseller har uppdrag som ordförande i nämnder.

Vad säger en redogörelse av detta slag om de förtroendevaldas arbetssituation?

- Gruppen förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner är minst av allt en enhetlig kategori från arbetsfördelningssynpunkt; få personer är engagerade i stor utsträckning, medan det stora flertalet är engagerade i avsevärt mindre omfattning.
- Till följd av tendensen att ett förtroendeuppdrag ofta ger upphov till andra uppdrag utgör de förtroendevalda i kommuner och landsting en i det allmänna samhällsarbetet livligt och mångsidigt engagerad grupp.
- Analysen av förhållandena för de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner syftar till att skapa en grund för åtgärder som kan förstärka medborgarinflytandet i kommunal- och landstingspolitiken, att åstadkomma en allsidig rekrytering till förtroendeuppdragen. I detta betänkande betraktas de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner som separata kollektiv i långa stycken. Detta perspektiv är egentligen för snävt om man beaktar de förtroendevaldas mångsidiga engagemang.
- I medvetande om denna begränsning vill kommittén emellertid framhålla den fördel det innebär att resultaten av enkätundersökningarna bland de kommunalt och landstingskommunalt verksamma i långa stycken är direkt jämförbara. Därigenom kan två viktiga områden av de förtroendevaldas totala samhällsengagemang samtidigt överblickas och, i förekommande fall, direkt jämföras med varandra.
- Vid bedömningen av de förtroendevaldas arbetsförhållanden är det inte bara den tid som offras på sammanträden och förberedelser samt resor som har betydelse. Uppgifterna om tidsåtgången för uppdragens fullgörande bör sättas i relation till uppgifter om under vilka förhållanden sammanträdena äger rum. Det gäller främst sammanträdenas förläggning i tiden och, i anslutning till detta, frågan om barntillsynen under sammanträdestid för dem som har sådana behov.

7.5.3 *Sammanträdestiderna och barntillsynsbehovet*

Beträffande sammanträdestiderna skiljer sig kommuner och landsting åt en del, även om skillnaderna tenderar att minska. 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. Med fler dagsammanträden följer bättre möjligheter att leva ett normalt familjeliv, att syssla med sin hobby eller att ägna mer tid åt parti- och föreningsliv. En nackdel är att konflikten mellan det politiska uppdraget och förvärvsarbetet tenderat att öka. Möjligheten att göra en fullvärdig insats i förvärvslivet, karriärmöjligheter m. m. påverkas givetvis av stor frånvaro p.g.a. politisk verksamhet. På tjänstemannasidan medför korttidsfrånvaro av det slag det här är tal om normalt inget vikariatsförordnande, om den totala frånvaron inte är alltför omfattande. Det innebär att vissa arbetsuppgifter blir eftersatta, vilket i sin tur kan medföra förseningar och andra störningar i arbetsprocessen. Å andra sidan har vissa tjänstemän med politiska förtroendeuppdrag möjligheten att variera sina arbetstider. Frånvaron på grund av politiska sysslor kan därvid kompenseras genom att visst arbete kan utföras vid andra tidpunkter än under ordinarie arbetstid.

För förtroendevalda med kollektivanställning yttrar sig problemen med frånvaro p.g.a. sammanträden bl. a. i störningar av abetet i ackordslag och liknande. Denna kategori av förtroendevalda saknar dessutom den möjlighet att variera sin arbetstid som vissa tjänstemän har. Det är måhända betecknade för den rådande situationen att företrädare för det privata näringslivet förespråkar ökad andel kvällssammanträden i kommuner och landstingskommuner. Enligt en forskningsrapport[1] känner de privatanställda det starkaste motståndet från arbetsgivaren betr. det politiska engagemanget.

En annan aspekt av dagsammanträden berör ersättningsfrågorna. Dessa behandlas särskilt i avsnitt 7.7.

Ser man till de förtroendevaldas egen syn på sammanträdestiderna, finner man att en kraftig majoritet, 80–90 %, av de berörda är nöjda. Landstingspolitikerna, som har sina sammanträden förlagda till dagtid till den helt dominerande delen, är mest nöjda. Bland de kommunalt förtroendevalda, som har en relativt större andel sammanträden på kvällstid, finns en minoritet på 15 % som vill ha fler dagsammanträden.

Frågan om barntillsyn i anslutning till sammanträdena är nära förknippad med den tidsmässiga förläggningen av sammanträdena. De praktiska lösningarna varierar dels mellan de kommunalt och landstingskommunalt verksamma, dels mellan dag- och kvällssammanträden. Ett gemensamt drag är emellertid att en bred majoritet, nära 90 % bland kommunernas och två tredjedelar till tre fjärdedelar bland landstingskommunernas förtroendevalda, anser att de löst barntillsynsfrågan på ett tillfredsställande sätt. Endast cirka 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. Som tidigare nämnts är småbarnsföräldrar underrepresenterade bland de förtroendevalda. Allmänt sett är kvinnorna sämre ställda än männen i detta avseende. Det gäller inte minst den relativa tryggheten i tillsynen. 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.

[1] G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17) s. 230 f.

7.5.4 *Sammanfattande synpunkter på tidsåtgång, sammanträdestider och barntillsyn*

Innan några samlade slutsatser dras om tidsåtgången, sammanträdestiderna och barntillsynsfrågan bör erinras om de förtroendevaldas självskattning av konflikter mellan det politiska engagemanget och andra sysselsättningar.

Först kan konstateras att två tredjedelar av de förtroendevalda i kommunerna och tre fjärdedelar av de förtroendevalda i landstingskommunerna upplever något slags konflikt. 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, närmast följd av konflikten mellan uppdraget och kraven från förvärvsarbetet. På den landstingskommunala sidan kommer konflikten mellan uppdraget och förvärvsarbetet främst, därnäst konflikten mellan arbetet i partiorganisationen och hem och fritid. Denna skillnad i rangordning av typen av upplevda konflikter är intressant i belysning av skillnaderna betr. sammanträdestiderna mellan kommuner och landsting. En slutsats är att med en större andel dagssammanträden, som i landstingsvärlden, uppstår det fler konflikter mellan uppdraget och förvärvsarbetet. Omvänt gäller att ju fler sammanträden på kvällstid, som i kommunerna, desto större är risken för konflikter mellan uppdraget och hem och fritid.

Kommittén finner, med hänsyn till dels de ovan anförda argumenten för och emot dagsammanträden, dels det nyss angivna sambandet mellan sammanträdestiden och typen av konflikter den ger upphov till, inga övervägande skäl som entydigt talar för en allmän övergång till dagsammanträden i kommunerna. Möjligheten att förbättra de kommunalt förtroendevaldas situation genom fler dagsammanträden framstår som begränsad. Denna bedömning får ytterligare stöd om även hänsyn tas till barntillsynsfrågan. I en forskningsrapport dras följande slutsatser härvidlag.[1]

En ökad förläggning av sammanträden till dagtid och eventuellt något slags arrangemang för att hjälpa de föräldrar som har barntillsynssvårigheter på kvällstid skulle därför något förbättra arbetsvillkoren för de kommunalpolitiker som är föräldrar och då speciellt kvinnorna, men det bör framhållas att denna förbättring är marginell, eftersom huvuddelen av våra föräldrar anser att situationen redan nu är så bra att den inte behöver förbättras.

Detta innebär dock inte att det inte finns skäl som talar för övergång till fler sammanträden på dagtid i kommunerna. Först kan konstateras att utvecklingen spontant gått i riktning mot fler dagsammanträden. Ett skäl till en ökad andel dagsammanträden är att en så stor andel som 15 % av de kommunalt förtroendevalda i enkäterna uttalat sig för ytterligare fler dagsammanträden. Ett annat skäl, som anförts i det föregående, är att möjligheten att leva ett normalt familjeliv eller att ägna mer tid åt parti- och föreningsliv ökar med fler dagsammanträden. Förslaget om möjligheten för kommuner och landstingskommuner att ge ersättning för förlorad arbetsförtjänst, som kommittén framför i avsnitt 7.7 tar bort ett från individuell synpunkt viktigt hinder för övergång till fler dagsammanträden. Kommittén vill dock betona att de praktiska möjligheterna för förtroendevalda med förvärvsarbete att delta i dagsammanträden i hög grad bestäms av vilken typ av arbete man har och attityderna hos arbetsgivare och arbetskamrater.

[1] G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17) s. 210.

Kommittén finner som nämnts att sakliga skäl inte entydigt talar för en allmän övergång till dagsammanträden i kommunerna. En möjlighet till förbättring för de förtroendevalda i detta hänseende är, som kommittén ser det, att sammanträdestiderna i görligaste mån anpassas till önskemålen hos ledamöterna i de enskilda organen. Möjligheten att förlägga sammanträden till sen eftermiddagstid för att minimera intrånget på förvärvsarbetet bör därvid inte förbises. En strategi, som är inriktad på individuella hänsyn i görligaste mån, ställer naturligtvis stora krav på flexibilitet i sammanträdesplaneringen och andra praktiska överväganden i kommunerna. Avslutningsvis vill kommittén även fästa uppmärksamheten på det behov som vissa förtroendevalda, framför allt kvinnor, har beträffande hjälp med barntillsyn vid kvällssammanträden.

7.5.5 *Politikerrollen*

Med politikerrollen avses den roll de förtroendevalda spelar i kommunal- och landstingspolitiken. Om denna bör tre saker framhållas:

- Begreppet politiker är inte enhetligt. Det måste beskrivas med hänsyn till de förtroendevaldas skiftande engagemang för att en rättvisande bild skall erhållas.
- Organisatoriska förändringar och förändringar av beslutsprocessen har påverkat arbetet i kommunala och landstingskommunala organ i betydande omfattning. Därigenom har även politikerrollen påverkats.
- Vissa åtgärder som syftar till att förbättra de förtroendevaldas arbetsförhållanden i allmänhet har haft positiva verkningar även på deras möjligheter att överblicka och styra verksamheten samt att komma de olika verksamheterna och medborgarna närmare.

En liten del av de förtroendevalda är aktiva i mycket hög grad medan den dominerande delen är s. k. fritidspolitiker. Denna arbetsfördelning medför att de individuella villkoren för att utöva den politiska verksamheten är mycket skiftande.

Många förtroendevalda upplever bundenheten vid sammanträden och förberedelser för dessa som något negativt. I många fall skulle de förtroendevalda vilja spela en annan roll än bara beslutfattarens. De skulle föredra ett större inslag av direkt kontakt med personal och klienter i verksamheterna.

Studiebesöksverksamheten samt systemet med kontaktpersoner och inrättande av rådgivande organ underlättar i viss mån dessa strävanden.

Möjligheten för de förtroendevalda att överblicka och styra verksamheten har förbättrats genom bl. a. temasammanträden, kommunstyrelsens ändrade roll, inrättande av arbetsutskott i nämnderna och decentraliseringen genom lokala organ.

Sammanträdestiderna bör minskas. Det kan ske genom en minskning av antalet ärenden. Detta kräver i sin tur en koncentration på principiellt viktigare ärenden och ärenden av större vikt samt delegering av rutinärenden av mindre vikt till förvaltningen.

En sådan delegering förutsätter att de förtroendevalda styr förvaltningen med hjälp av ramar och allmänna direktiv i stället för att de själva fattar

beslut i varje enskilt ärende. Överhuvudtaget aktualiserar problemställningen ett närmare studium av de styrsystem som finns i dag i den kommunala verksamheten.

En långtgående delegering och styrning med ramar eller direktiv kan dock komma i konflikt med kommunmedlemmarnas och massmediernas förväntan att de förtroendevalda känner till och kan motivera beslut i enskilda detaljärenden.

I inledningen till detta kapitel togs en annan aspekt av politikerrollen upp: konflikten mellan rollen som beslutsfattare och rollen som representant. Denna rollkonflikt innebär ett spänningsförhållande mellan behovet att satsa tid på sammanträdesförberedelser och behovet att satsa tid på att upprätthålla goda kontakter med grupper, organisationer och institutioner som tillsammans bildar en viktig del av den förtroendevaldes referenssystem i det politiska arbetet.

Kommittén finner att de frågor som har anknytning till vad som här kallas politikerrollen är betydelsefulla för den kommunala demokratins vitalitet och effektivitet, nu och i framtiden. Enligt kommitténs mening är tiden nu mogen att mer än vad som hittills varit fallet studera och analysera situationen för de förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner i ett rollperspektiv av här antytt slag.

Ett studium av denna typ bör utgå från behoven, ambitionerna och villkoren för uppdragets fullföljande hos de enskilda individerna. Några enkla och för alla förtroendevalda verkningsfulla åtgärder för att bättre anpassa politikerrollen till de förtroendevaldas önskemål står knappast att finna. I det föregående har visats på hur vissa organisatoriska och andra praktiska åtgärder bidrar till en sådan anpassning. Andra åtgärder som skulle kunna verka i samma riktning är tänkbara.

Sammanfattningsvis menar kommittén att frågeställningarna kring politikerrollen bör ägnas ökad uppmärksamhet.

7.5.6 *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. Var tredje kommun och drygt hälften av landstingskommunerna genomförde 1980 utbildning i egen regi.
- De politiska partierna svarar självständigt eller i samarbete med dem närstående studieförbund för en annan stor del av förtroendemannautbildningen. Kommuner och landstingskommuner hade 1980 utgifter på cirka 10 resp. 4 miljoner kronor för ersättning till partier och/eller studieförbund för denna typ av kursverksamhet.
- Flera kommuner och landstingskommuner kombinerar egen utbildning med ersättning till annan kursanordnare.
- Grundutbildning och fortbildning sker även i kommunförbundens regi. Kommunförbundet tillhandahåller utbildning dels centralt, dels inom förbundets länsavdelningar. Vissa landsting samverkar regionalt i sin

utbildningsverksamhet. Landstingsförbundet anordnar särskilda fortbildningskurser.

Enligt kommitténs mening är kurser och konferenser för de förtroendevalda av stor betydelse för de nyvaldas möjligheter att komma in i arbetet samt för fortbildningen av dem som varit med en tid i politiken. 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. Att utbildningen fyller en väsentlig funktion framgår bl. a. av att en majoritet av dem som genomgått förtroendemannautbildning av något slag enligt enkätundersökningarna sätter stort värde på den.

Kommittén noterar med tillfredsställelse den breda satsning på utbildningsverksamhet som numera sker i kommuner och landstingskommuner. Det är ett väsentligt intresse att resurserna för utbildningsverksamheten bibehålles 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.

7.5.7 *Service åt de förtroendevalda*

Både partiorganisationerna och förvaltningarna lämnar viss service åt de förtroendevalda. Lokala och regionala partiorganisationer tillhandahåller bl. a. viss *kontorsservice* och olika slag av *partimaterial* i form av förslag till kommunalpolitiska program, fakta- och argumentsamlingar etc. *Politiska sekreterare* arbetar både åt enskilda förtroendevalda, företrädesvis de heltidsengagerade, och partigrupperna med utredningar, ärendeberedning, information och samordning.

Den kommunala och landstingskommunala *informationen* har expanderat kraftigt under 1970-talet. Informationsmaterialet bidrar bl. a. 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. Beslutsunderlaget skall uppfylla vissa formella krav. Dessutom skall det uppfylla krav på saklighet, opartiskhet, relevans och begriplighet. De nämnda kraven grundas på omsorg om rättssäkerheten samt de förtroendevaldas behov av ett material som ger en objektiv redovisning av ärendena. Redovisningen skall vara sådan att de förtroendevalda kan tillgodogöra sig innehållet med en rimlig tidinsats.

I ett längre tidsperspektiv har det skett en utveckling beträffande beslutsunderlaget från ett läge med huvudsakligen muntlig föredragning och lite handlingar till ett läge med huvudsakligen skriftlig föredragning, dvs. mycket handlingar och begränsad muntlig föredragning. Denna utveckling understryker betydelsen av ett bra beslutsunderlag för de förtroendevaldas

förutsättningar att orientera sig i ärendena och att fatta sakligt välgrundade beslut.

Av förtroendemannaenkäterna framgår att en majoritet av de förtroendevalda i stort sett är nöjda med beslutsunderlaget med avseende på mängden av material och dess tillgänglighet. Det innebär inte att tillståndet är helt och hållet bra. 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. Det förtjänar även framhålles att en icke obetydlig minoritet, mellan 20 och 30 %, av de förtroendevalda anser att materialet är för svårt. Detta förhållande framstår som anmärkningsvärt med hänsyn till att de förtroendevalda i så stor utsträckning har medelhög eller hög utbildning. I detta perspektiv framstår de lågutbildades problem med att tillgodogöra sig belsutsunderlaget som betydande.

Inte minst till följd av kommunaldemokratiutredningens plädering för förbättringar av beslutsunderlaget har ett omfattande utvecklingsarbete ägt rum på detta område i de kommunala och landstingskommunala förvaltningarna under senare år. Det gäller både materialets dimensionering och innehåll. En allmän erfarenhet är att försök att minska materialets omfattning ofta medför negativa reaktioner. Problemet med det s. k. byråkratispråket har uppmärksammats i samhällsdebatten. I många kommuner och landstingskommuner får tjänstemännen särskild utbildning i att skriva bättre svenska. I vissa fall engageras även informationsavdelningarna i utvecklingsarbetet.

Kommittén finner att frågan om beslutsunderlagets dimensionering inte bara är en fråga om att på ett lämpligt sätt minska pappersflödet. En sådan åtgärd är mer motiverad i landstingskommunerna än i kommunerna. En stor del av ledamöterna i de kommunala nämnderna har uppenbart behov av mer material än de f. n. får inför sammanträdena. Mot denna bakgrund bör kommuner och landstingskommuner ta ökad hänsyn till de förtroendevaldas skiftande behov vad gäller sammanträdesmaterialets omfattning. Enligt kommitténs mening är det önskvärt att det utvecklingsarbete som skett under 1970-talet med att göra beslutsunderlaget lättare tillgängligt för de förtroendevalda fullföljs och intensifieras.

7.5.8 *Sammanträdesfrekvens, aktivitet vid sammanträdena*

De sammanställningar som gjorts av uppgifter om ett urval organ beträffande sammanträdenas förläggning i tiden, sammanträdestidens längd och sammanträdesfrekvensen visar på relativt stora skillnader såväl mellan kommuner och landsting som mellan olika organ inom kommunerna resp. landstingskommunerna. Detta omdöme gäller även beträffande aktiviteten vid sammanträdena som studerats med hjälp av uppgifter om bl. a. antalet ärenden samt säryrkanden och reservationer.

Genomsnittligt sammanträder fullmäktige 11 gånger per år, dvs. ungefär en gång i månaden. Kommunstyrelserna sammanträder avsevärt oftare, särskilt i de större kommunerna. Landstingen sammanträder vanligtvis 4–6 gånger per år under en eller flera dagar. Förvaltningsutskotten har

genomsnittligt 12 sammanträden per år.

Arbetsbördan med avseende på antalet ärenden som behandlas och sammanträdestidens längd varierar inom relativt vida gränser. Bland ett urval s. k. tunga organ i kommunerna framstår byggnadsnämnderna, socialnämnderna och skolstyrelserna som förhållandevis mer arbetstyngda än övriga organ. På landstingssidan är skillnaden mycket stor mellan landstinget och övriga organ vad gäller sammanträdenas längd. Landstingssammanträdena tar ofta flera dagar i anspråk medan sammanträdena i nämnderna, inklusive förvaltningsutskott och sjukvårdsstyrelser, normalt understiger 3 timmar. Både i kommuner och landstingskommuner är det högsta beslutande organet och styrelsen mer politiserade än övriga organ, ett förhållande som ligger helt i linje med den allmänt ökade partipolitiseringen av kommunal- och landstingspolitiken sedan 1960-talet.

7.5.9 *Alternativa sammanträdesformer*

Det beslutande organet och styrelsen i kommuner och landstingskommuner har möjlighet att variera sina sammanträden en del. Som exempel på alternativa sammanträdesformer kan nämnas temasammanträden, informationskonferenser och studiebesök.

Vid s. k. *temasammanträden* med fullmäktige eller landstinget behandlas endast ett större ärende eller några ärenden, som hänger samman. 1979/80 genomfördes ett eller flera sådana sammanträden i var tolfte kommun och i vart femte landsting. De vanligaste ärendetyperna var i kommunerna planärenden, budgetfrågor och remisser, i landstingskommunerna hälso- och sjukvårdspolitik, friskvårdsplanering, missbruksfrågor och planering av omsorgsverksamheten.

Informationskonferenser i utbildningssyfte med fullmäktige resp. landstinget ägde 1979/80 rum i var tionde kommun och i var femte landstingskommun.

Studiebesök vid enskild anläggning/institution eller rundresa till flera objekt genomfördes 1979/80 i varannan kommun och i två tredjedelar av landstingen. Ofta är studiebesöket eller rundresan en del av ett ordinarie sammanträde, som i sådana fall äger rum på annan plats i kommunen eller landstingskommunen än den ordinarie.

Förläggning av sammanträden till annan plats än den ordinarie sker även utan direkt anknytning till studiebesök o. dyl. Detta sker bl. a. i glesbygdskommuner med stora avstånd mellan tätorterna och i andra sammanlagda kommuner med flera, konkurrerande centralorter. Även inom landstingskommunerna förekommer ambulerande sammanträden med bl. a. nämnderna.

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.

7.5.10 *Motion, interpellation och fråga*

Det finns enligt KDK:s mening all anledning att slå vakt om och utveckla arbetsformer och arbetsmetoder som kan ge den enskilde fullmäktigeledamoten möjlighet att föra fram nya idéer och förslag, att skaffa sig upplysning om den kommunala förvaltningens olika verksamheter samt att kontrollera hur de förtroendevalda, som anförtrotts ansvar för förvaltningen, fyller sin uppgift.[1] Inte minst gäller detta när ledamot tillhör något litet parti i fullmäktige, som inte är representerat i styrelse och nämnder.

Instituten motion, interpellation och fråga är viktiga instrument för den kommunala demokratin. Ledamöter från politiska partier, som ej är representerade i styrelser och nämnder, liksom enskilda ledamöter i andra partier, har genom dessa institut möjlighet, att i reglerade former få insyn i förvaltningen. Instituten har delvis olika funktion.

Egna initiativ tar fullmäktigeledamot genom motion.

Genom interpellation kan han/hon både informera sig om och kontrollera den kommunala verksamheten.

Vill någon i fullmäktige ha upplysning i en aktuell kommunal angelägenhet kan det vara enklast att ställa en direkt fråga.

KL:s bestämmelser om *motion* och motiven för dem har beskrivits i avsnitt 5.6.2. En tidigare bristfällighet rättades till i 1977 års KL genom att i 2 kap. 17 § intogs stadgande om att motion i första hand bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väckts. Har beredningen ej kunnat avslutas inom ett år skall i andra hand inom denna tid anmälas till fullmäktige vid sammanträde vad som framkommit vid beredningen. Tidigare kunde hända att motioner låg obehandlade under lång tid.

KDK som i tidigare avsnitt redovisat undersökningar som visat att institutet är flitigt i bruk har inte nu funnit skäl föreslå någon ändring av bestämmelserna i 2 kap. 15, 17 och 30 §§.

Då det gäller *interpellationsinstitutet* har av den redogörelse som lämnats i avsnitt 5.6.3 framgått att enligt gällande rätt begränsas interpellationsinstitutet i två viktiga avseenden.

Den ena begränsningen avser de ämnen som får beröras genom interpellation. Enligt 2 kap. 24 § KL skall ämnet tillhöra fullmäktiges handläggning.

Den andra restriktionen gäller kretsen av personer som får interpelleras. Enligt lagen får interpellation ställas endast till ordföranden i styrelsen, annan nämnd eller beredning. Fullmäktige kan dock ge ordföranden i styrelsen rätt att lämna vidare en interpellation, som ställts till honom, dels till annan ledamot av styrelsen som har bättre förutsättningar att besvara interpellationen, dels till ledamot i styrelse för kommunalt företag. Det sistnämnda stadgandet om överlämnande till ledamot i kommunalt företag var en utvidgning gentemot tidigare reglering.

För Stockholms kommun finns i 1977 års KL den särskilda bestämmelsen att endast borgarråd får interplleras.

Då det gäller *interpellationsämnet* skall detta falla inom den allmänna kommunala kompetensen och inom ramen för de frågor som kan behandlas av kommunfullmäktige. En interpellation får alltså ej avse allmänpolitiska

[1] I detta avsnitt avses med *fullmäktige* både kommunfullmäktige och landsting och med *kommunal förvaltning* även landstingskommunal förvaltning.

frågor eller frågor som nämnderna enligt sina skilda författningar har att pröva utan att vara ansvariga för sina åtgärder inför fullmäktige. Detta anses innebära att interpellation kan avse specialreglerad förvaltning enbart om den kommer under fullmäktiges handläggning på grund av att den omfattas av den ekonomiska revisionen. (Kaijser: Några anteckningar kring det kommunala interpellationsinstitutet, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1963 och 1964).

KDK har funnit att fullmäktiges roll som kommunens beslutande organ, kan stärkas om möjlighet öppnades för ledamöterna att interpellera även i frågor som rör området för nämndernas handläggning. Kommittén föreslår därför att laglig möjlighet öppnas för detta genom tillägg i 2 kap. 24 § KL. Skäl som talar för en sådan utvidgning är bl. a.följande:

Det finns i dag en strävan från statsmakternas sida att begränsa det statliga inflytandet över specialreglerad kommunal verksamhet. Lagregleringen sker i form av ramlagar, statliga myndigheter anvisas att ge kommunerna handlingsfrihet och begränsa detaljregleringen, plikten att underställa kommunala beslut statliga organ slopas.

En sådan utveckling ställer enligt KDK:s uppfattning större krav på kommunerna att själva följa upp sin verksamhet på det specialreglerade området. Interpellationsinstitutet kan vara ett lämpligt medel för att ge den insyn och kontroll från fullmäktiges sida som behövs.

Styrelsens och nämndernas sammanträden är ej offentliga. Detta hindrar ej att debatt förs bland medborgarna i frågor som rör den kommunala förvaltningen på styrelse- och nämndnivå. Massmedias möjligheter att bevaka det kommunala området har under senare år förbättrats. Nämndernas eget agerande underlättar denna debatt. Föredragningslistor tillställs massmedia före sammanträden, presskonferenser hålles efteråt och protokoll distribueras. Utredningar offentliggörs innan de avgörande besluten fattas och medborgarna ges möjlighet att yttra sig över olika förslag.

Den större öppenhet som på detta sätt vunnit insteg i relationen mellan förvaltning och allmänhet bör rimligen i än högre grad prägla förhållandet mellan fullmäktige och nämnderna. Debatten i fullmäktige kring ett interpellationssvar bör rimligen kunna ge kommuninvånarna bättre information om en frågas sakliga innehåll och de politiska partiernas inställning än om den förs direkt och uteslutande i massmedia. Genom t. ex. utsändning i lokalradion av interpellationssvar och debatter kring svaren kan väljarna få en både omfattande och nyanserad bild av det kommunala skeendet.

Vidare har politiseringen av kommunal förvaltning under senare år ökat intresset av att kunna utkräva politiskt ansvar av de förtroendevalda. Den utveckling som lett till att en och samma person i dag endast har 1 á 2 kommunala uppdrag, har emellertid medfört att många fullmäktigeledamöter får begränsad erfarenhet av arbetet i kommunala styrelser och nämnder. Det kan också finnas styrelser och nämnder som ej har någon ledamot som tillika är ledamot av fullmäktige. Detta måste väsentligt begränsa möjligheten för fullmäktige att få direktinformation om synsättet inom förvaltningarna. Interpellation till ledamöter i styrelser och nämnder kan överbrygga en sådan brist. Det kan endast ske om ämnesområdet är i stort sett obegränsat.

KDK finner således en förstärkning av interpellationsinstitutet vara 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. Direkt information mellan fullmäktige och nämnder bör ej begränsas av att området är föremål för statlig tillsyn.

Fullmäktiges centrala ställning beskärs om inte styrelser och nämnder kan lämna information dit i samma utsträckning som till massmedia.

Alla de politiska bedömningar som görs i nämnder och styrelser bör således kunna redovisas i fullmäktige avseende i princip alla kommunala angelägenheter. KDK bedömer att gränsdragningen mellan tillåtna och otillåtna interpellationer bör bli lättare med den liberalare inställning som här skisserats.

Undantagna från interpellation måste fortfarande vara frågor som rör enskilda ärenden. I vissa av dessa har den interpellerade tystnadsplikt enligt sekretesslagen (1980:100). Andra rör myndighetsutövning mot enskild, d. v. s. handläggningen avser att bestämma om förmån (t. ex. socialhjälp), rättighet (t. ex. byggnadslov), skyldighet (t. ex. att undanröja sanitär olägenhet), disciplinär bestraffning, avskedande eller andra jämförbara förhållanden; jfr 3 § förvaltningslagen (1971:290).

På samma sätt som hitintills hävdats i doktrin och praxis bör inte heller interpellation tillåtas som syftar till att fattat nämndbeslut skall ändras eller annan åtgärd vidtagas i ett visst ärende. Detta skulle innebära intrång i nämndernas exklusiva rätt enligt 1 kap. 5 § KL att ombesörja förvaltning och verkställighet. När det gäller specialreglerad verksamhet kan det också röra statliga myndigheters befogenheter.

Vidare måste interpellation alltid ha anknytning till den kommunala verksamheten och ligga inom den kommunala kompetensen enligt 1 kap. 4 § KL.

Ansvar för att interpellationsinstitutet med utvidgat område ej skall användas på otillbörligt sätt med t. ex. personangrepp, upptagande av frågor som ligger utanför ämnet m. m. vilar i första hand på fullmäktiges ordförande. I KL finns ingen direkt motsvarighet till bestämmelsen i 2 kap. 12 § riksdagsordningen som ger talmannen rätt att ta ordet från den som uttalar sig otillbörligt om annan eller begagnar personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträder på sätt som strider mot god ordning. I ordförandens uppgift att leda fullmäktiges sammanträden (2 kap. 21 § KL) och dennes åliggande, att vaka över ordningen vid sammanträde (2 kap. 28 § KL) bör dock ligga motsvarande fullmakt att vaka över att interpellationsinstitutet förblir ett medel både för att i god demokratisk ordning utöva en intern kontroll och för att främja meningsfullt informationsutbyte.

Med den vidgade rätt att ställa interpellationer och frågor, som KDK föreslagit, finns en risk för att interpellationsdebatten kommer att inkräkta på fullmäktigedebatten i övrigt på ett sätt som ej avsetts. KL ger inte ordföranden möjlighet varken att begränsa antalet inlägg vid sammanträdet eller att ta ordet från en talare så länge denne håller sig till ämnet.

Erfarenheten har dock visat att det demokratiska systemet fungerar så att det går att komma långt med frivilliga överenskommelser mellan partierna.

Aktioner som syftar till att sabotera fullmäktiges arbete blir sällan långlivade. Någon lagregel om debattbegränsning för att förekomma eventuella svårigheter anser KDK därför ej bör komma ifråga.

Några direkta jämförelser kan ej göras med interpellationsinstitutet i riksdagen eftersom interpellation där endast berör statsråden och deras tjänsteutövning. KDK har dock funnit visst stöd i regleringen av detta institut för sin uppfattning att förenklad reglering främjar utvecklingen till bättre arbetsformer.

E. Holmberg och N. Stjernqvist beskriver i sin grundlagskommentar Vår författning (1977) utvecklingen av spörsmålsinstituten interpellation och fråga i riksdagen på följande sätt:

Spörsmålsinstituten är såsom kontrollmedel inriktade helt på regeringsmakten. Spörsmål kan riktas endast till statsråd och får gälla enbart "angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning" (RF 12:5). Den gamla regeringsformen tolkades så att de frågor som i 90 § undantogs från riksdagens och dess utskotts "överläggningar och prövning" inte heller fick göras till föremål för spörsmål. Vad det här gällde var "frågor om ämbets- och tjänstemäns till- och avsättande, regerings- och domaremakternas beslut, resolutioner och utslag, enskilda medborgares och korporationerns förhållanden, eller verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning". Paragrafens innebörd var dock omdiskuterad. Författningsutredningen ville mjuka upp gränsen ytterligare och föreslog i fråga om ämnet bara den begränsningen att spörsmål inte skulle få gälla riksstyrelseärenden som "omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning". I den nya regeringsformen är även denna begränsning avlägsnad. Regeringsledamöternas hela ämbetsutövning skall kunna debatteras, alltså även deras befattning med ärenden som rör enskilda. I praktiken blir ändringen kanske inte så märkbar. Det är ju bara regeringens och statsrådens göranden och låtanden som skall kunna dras in i debatten. Avgöranden av domstolar eller förvaltningsmyndigheter får inte heller enligt den nya regeringsformen bli föremål för direkt behandling. Inriktningen på statsråden innebär självfallet också att direkt kritik mot eller direkta omdömen om enskilda inte får förekomma. Brottsbalkens regler om ärekränkning och om yttrandefrihetens gränser i övrigt gäller, och därtill kommer vissa bestämmelser i riksdagsordningen om att ingen vid sammanträde med kammaren får uttala sig otillbörligt om annan eller begagna personligen förolämpande uttryck eller annars i ord eller handling uppträda på sätt som strider mot god ordning samt att den som har ordet skall begränsa sitt anförande till det ämne som behandlas (RO 2:12). Liksom tidigare måste en riksdagsledamot, som genom ett spörsmål vill rikta uppmärksamheten på en åtgärd av domstol eller förvaltnngsmyndighet, formulera frågan med inriktning på ett statsråd, t. ex. fråga om denne överväger att med anledning av åtgärden ta upp fråga om ändring av någon föreskrift.

Som nyss nämnts utgörs den krets som skall kunna interpelleras, *adressaterna,* av ordföranden i styrelsen, annan nämnd och beredning med rätt för ordföranden i styrelsen att lämna interpellation vidare till annan ledamot av styrelsen och till ledamot av kommunalt företag. För Stockholm finns särregeln att endast borgarråd får interpelleras.

Kommunalrättsutredningen för Stockholm har i sitt betänkande om Stockholms kommunala styrelse (SOU 1981:53) föreslagit att fullmäktige skall ges full frihet att själv bestämma adressat bland de förtroendevalda (jfr punkt 5.6.6). Syftet med förslaget är att Stockholms kommun då skall kunna behålla nuvarande ordning att endast borgarråd får interpelleras. Övriga kommuner skulle ges frihet att fritt bestämma adressatkretsen.

I debatten har ibland framkommit önskemål om en mycket vidare adressatkrets. 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. Dessa skulle därmed kunna avkrävas politiskt ansvar av sin uppdragsgivare. I landstinget skulle i så fall interpellation kunna ställas till landstingsvald ledamot i t. ex. regionala utvecklingsfonden, samhällsföretags regionala stiftelse och länstrafikbolaget samt i rent statliga organ som länsstyrelsens styrelse och länsnämnderna.

Frågan om adressatkretsen kommer regering och riksdag att 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.

KDK 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 slutligen gäller *frågeinstitutet* föreslår KDK att liksom f. n. skall fullmäktige föreskriva om det skall användas. Då det används skall ämnesområdet och adressatkretsen ha samma omfattning som ovan föreslagits rörande interpellation.

7.6 De politiska partiernas resurser

I få länder bland de västliga demokratierna spelar de politiska partierna en så framträdande roll inom det politiska livet som i Sverige. Det gäller inte minst politiken på lokal nivå. Denna situation kan ses som resultatet av dels en lång utvecklingsprocess, dels speciella samhällsreformer under de senaste årtiondena. Bland dessa reformer har lagen om kommunalt partistöd varit ytterst betydelsefull. Ett av målen för införandet av det kommunala partistödet var uttryckligen att stärka partiernas roll i den kommunala demokratin. Det var inte bara indelningsreformen som motiverade denna förstärkning utan även systemet med den gemensamma valdagen, som började tillämpas 1970. Den nya ordningen ställde ökade krav på de lokala partiorganisationerna.

I det här antydda perspektivet är frågan om den materiella basen för partiernas verksamhet viktig.

Partiernas resurser är i huvudsak av tre slag:

- administrativa resurser i form av partikanslier eller expeditioner med tillhörande personal
- övriga personella resurser i form av medlemmars och sympatisörers frivilliga arbete; mobiliseringen 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 kommunorganisationerna har eget kansli eller expedition i kommunen eller tillgång till sådan resurs genom att kommunorganisationen delar kansli med den regionala partiorganisationen. Resurser av detta slag är synnerligen ojämnt fördelade mellan partierna. Mer än hälften av kommunorganisationerna har anställd kanslipersonal, vanligtvis en person.

Samtliga fem stora partier 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.

Reformen med det *kommunala partistödet* fick något av en flygande start i såväl kommunerna som landstingskommunerna. När den första tioårsperioden nu kan överblickas kan konstateras att det totala stödet i kommunerna 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. Beloppen per mandat i fullmäktige har ökat från 500 kronor i genomsnitt 1970 till 4 500 kronor. I landstingen ökade beloppen från 7 800 kronor till 28 200 kronor per mandat. Högsta utgående belopp per mandat var 1980 75 000 kronor i kommunerna och 80 000 kronor i landstingen. 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 cirka 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. En intressant iakttagelse är att det lokala partistödet i stor utsträckning används till bestridande av kostnader för t. ex. utbildning och information, som de regionala organisationerna tillhandahåller.

60 % av kommunerna betalade 1980 ut drygt 10 miljoner kronor totalt i *ersättning för utbildning av förtroendevalda,* anordnad av partierna och/eller studieförbunden. Nästan alla landstingskommuner betalade samma år ut ersättning av samma slag till en summa av drygt 4 miljoner kronor.

En annan resurs som finansieras med kommunala och landstingskommunala medel är *politiska sekreterare,* som bl. a. har till uppgift att biträda de förtroendevalda. 1980 fanns det 75 befattningar som politiska sekreterare i 12 kommuner och 50 befattningar i 6 landstingskommuner. I 5 kommuner och 2 landstingskommuner finns politiska sekreterare anställda av politiska partier. I en kommun är de politiska sekreterarna valda av fullmäktige.

Vissa kommuner lämnar förutom partistödet särskilt *bidrag till partiernas allmänna verksamhet.* I huvudsak avser bidragen att bestrida partiernas kostnader för lokaler och administration. 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.

Från kommunaldemokratisk synpunkt är villkoren för de politiska partiernas verksamhet av vitalt intresse. Kommittén konstaterar mot bakgrund av den sammanfattande redovisningen ovan

dels att partierna har tillgång till flera slag av resurser, inte minst på den ekonomiska sidan;

dels att partiorganisationernas verksamhet till stor del finansieras med offentliga medel.

De lokala och regionala partiorganisationernas beroende av offentliga medel är en avspegling av förhållandena på central nivå, där partiernas riksorganisationer sedan införandet av det statliga partistödet minskat beroendet av andra finansieringskällor, såsom medlemsavgifter, lotterier och bidrag från juridiska personer. 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.[1] Partistödet har sålunda medfört en stark ökning av partiernas lokala resurser. Partiernas kommunala information i valrörelserna har ökat som en följd av det ökade partistödet. Kommittén noterar med tillfredsställelse uppgiften att de lokala valkampanjerna ökat markant sedan 1960-talet och att så gott som alla partier numera har lokala handlingsprogram. Detta har i sin tur haft betydelse för den ökade partipolitiseringen i fullmäktigeförsamlingarna. Alla dessa resultat är indikationer på det systemskifte som beskrivits inledningsvis i detta kapitel. 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.

Som framgått av redovisningen har en rad andra stödformer vuxit fram vid sidan om partistödet, såsom bidrag till partiernas allmänna verksamhet, viss administrativ hjälp samt systemet med politiska sekreterare, som är anställda av kommuner och landstingskommuner. Åtminstone de sistnämnda utgör ett problem från kommunalrättslig och arbetsrättslig synpunkt.

Regeringsrätten har i två domar 1980 och 1981 uttalat att en tjänst som tillsätts på partipolitiska grunder och är förenad med arbetsuppgifter som i huvudsak är av partipolitisk art betraktas som ett stöd till ifrågavarande parti. Detta är enligt regeringsrätten otillåtet i den mån det inte sker i enlighet med lagen om kommunalt partistöd. Denna problematik tas upp i ett kommande betänkande av KDK.

7.7 De förtroendevaldas ekonomiska förmåner

7.7.1 *Allmänt*

För att den kommunala demokratin skall kunna bestå och utvecklas behöver det ekonomiska ersättningssystemet 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

[1] J. och G. Gidlund: Ty riket är ditt och makten (Ds Kn 1981:15) kap. 7.

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.

Nuvarande utformning av ersättningsreglerna i KL ger kommunerna en långtgående frihet att ersätta sina förtroendevalda med hänsyn till uppdragens omfattning och art. I lagtexten (KL 2:29. 3:16. 15:1) finns formellt endast begränsningar i två avseenden: ersättningen skall vara skälig i förhållande till den tid och det arbete som är förenat med uppdragets fullgörande. Den skall också utgå i någon av de i lagen uppräknade ersättningsformerna, nämligen ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

Förarbetena och motiven till KL ger dock begränsningar som sträcker sig längre än vad lagen vid första påseende ger vid handen. I propositionen till KL sägs t. ex. uttryckligen att ersättningen ej får baseras på den förtroendevaldes uteblivna inkomst. Vidare är det p.g.a. att rättspraxis saknas, oklart hur individuellt ett system med ersättning för utgifter föranledda av uppdraget kan utformas. Det gäller t. ex. fråga om vad som skall anses vara skäliga kostnader för ersättare i rörelse. Tolkas begreppet vidsträckt kan en rörelseidkare i praktiken genom denna ersättningsform erhålla full kompensation för sin egen uteblivna arbetsförtjänst.

Pensionsåtaganden kan i och med 1977 års KL ske även för andra än heltidsengagerade men att utfästa pension i förväg kan lagligen knappast ske med hänsyn till att det finns uttalanden i motiven om att ett uppdrag skall ha haft betydande varaktighet och omfattning för att medföra pensionsrätt. Det blir därför först i efterhand som den deltidsengagerade förtroendevalde vet om hans eller hennes insats berättigar till pension.

Dagens förhållanden har visat sig kunna motivera en ny och friare tolkning av gällande lagreglering.

I enlighet med uppdrag i direktiven har KDK undersökt hur kommuner och landstingskommuner tillämpar ersättnings- och pensionsbestämmelserna i KL. I huvudsak hänför sig undersökningarna till 1980 års förhållanden. De sammanställningar som redovisats i avsnitt 6.2.4 ger vid handen att det finns en del kommuner som blygsamt utnyttjat den frihet som lagen ger dem att tillgodose skäliga anspråk på ekonomiska ersättningar medan andra tillämpat lagen så att det kan ifrågasättas om vissa beslut skulle stå sig vid rättslig prövning med nuvarande begränsningar.

Det finns således fortfarande kommuner som inte lämnar något arvode till ledamöter i kommunfullmäktige och ersätter nämndledamöter med timarvoden som understiger timlönen i låginkomstyrken.

KDK står främmande för tanken att föreslå några föreskrifter om minimiersättningar, men anser att även kommuner, där de redan valda accepterar en låg ersättningsnivå, bör vara medvetna om de risker som på sikt kan finnas från rekryteringssynpunkt om de inte beaktar skäligheten av att

den förtroendevalde i görligaste mån både hålls ekonomiskt skadeslös och erhåller ekonomisk erkänsla för nedlagt arbete.

Otillfredsställande är det vidare att kommunerna för att säkra kandidater till uppdragen skall anse sig behöva tillämpa ersättningsformer som inte har klart stöd i lag.

Närmare en fjärdedel av de förtroendevalda har i 1980 års enkäter uppgivit att deras uppdrag förorsakar dem inkomstbortfall. Detta är givetvis otillfredsställande. De högsta ersättningar som förekommer ligger likaså på en nivå, som om de värderas enligt arbetsrättsliga grunder, måste betraktas som måttfulla.

Eftersom ersättning för förlorad arbetsinkomst inte får lämnas med nuvarande system hamnar en del förtroendevalda i sämre ekonomisk situation än andra. När uppdraget fullgörs på arbetstid får vissa grupper vidkännas ett direkt inkomstbortfall. Dessutom riskerar de minskade förmåner i form av t. ex. semester och pension. Andra grupper kan förskjuta sin arbetstid och/eller uppbära oavkortade eller endast måttligt reducerade avlöningsförmåner. Dessa ojämlikheter påtalades redan vid remissen av KDU:s betänkande och föranledde föredragande statsråd att i propositionen till KL uttala att han var beredd att följa och eventuellt på nytt överväga ersättningsfrågan. Sådan uppföljning har skett genom att KDK:s direktiv omfattar uppdrag att överväga om ersättning skall kunna utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sistnämnda hänseende förutsätts ersättning utgå endast intill ett visst högsta belopp.

KDK har vid sina överväganden i denna fråga ansett sig kunna föreslå sådan ändring av KL att möjlighet öppnas för kommuner och landstingskommuner att utbetala ersättning med hänsyn till individuellt inkomstbortfall. Införs systemet skall det gälla förvärvsarbetande oavsett om han eller hon är anställd, egen företagare eller fri yrkesutövare. Samma legala krav på att beloppen skall vara skäliga 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 ej göras. Införs ersättningsformen skall den också tillämpas generellt för uppdrag av samma art.

Enligt sina direktiv skall KDK också överväga någon form av ersättning för hemarbetande m. fl.

Genom motivuttalanden till 1977 års KL vidgades möjligheten att täcka kostnader som föranleds av uppdraget. Särskilt nämndes kostnader för barntillsyn, ersättare i rörelse och för handikappads möjlighet att delta i sammanträden. Frågan om ekonomisk värdering av hemarbete har mycket stor räckvidd. Enhetliga värderingsnormer finns ej. I förhoppning om att sådana värderingsnormer i framtiden skall ges i sitt familjepolitiska sammanhang, föreslår KDK, att kommuner och landstingskommuner nu ges möjlighet att efter skälighetsprövning lämna ersättning för tid under vilken kommunala och landstingskommunala uppdrag inkräktar på hemarbetet.

När det gäller hemarbetande har KDK också uppmärksammat en fråga av skatterättslig natur. Det gäller det välkända problemet med kostnader för

barnpassning och vård av anhörig. Ersättningen är skattepliktig, men avdrag får ej göras för kostnader. KDK förordar att skattelagstiftningen ändras så att full kostnadstäckning erhålls.

KDK har i avsnitt 6.2.5 redovisat att numera uppbär även stora grupper privatanställda inom såväl LO-kollektivet som tjänstemannasektorn pensioner i sina anställningar som ger förmåner utöver ATP. Anställda inom alla kollektivavtalsområden omfattas också av grupplivförsäkringar och trygghetsförsäkringar. Omfattningen av dessa sociala förmåner motiverar ett delvis nytt synsätt på motsvarande ersättningar till de förtroendevalda. KDK anser bl. a. att möjlighet bör öppnas för kommunerna att garantera förtroendevalda skäligt skydd för att rätten till pension och sociala förmåner som de har i sitt yrke, inte urholkas på grund av uppdraget. Vidare bör deltidsengagerade som avsätter betydande del av sin arbetstid för förtroendeuppdrag kunna ges bättre pensionsskydd än vad som i dag är möjligt.

Som en övergripande princip vill KDK hävda att ersättningssystemet bör vara "neutralt". Val av t. ex. arbetsformer skall ej styras av att ersättningsregler gynnar vissa och försvårar andra former. Den förtroendevalde skall kunna både åta sig och lämna ett uppdrag utan att detta innebär ekonomiska uppoffringar.

7.7.2 *Ersättning för förlorad arbetsförtjänst*

Om möjlighet öppnas för kommuner och landstingskommuner att med lagligt stöd ersätta de förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst när de deltar i sammanträden på arbetstid är detta principiellt sett en stor reform. På det kommunala området har hitintills alla ersättningsregler byggt på principen om lika ersättning för samma uppdrag, s. k. objektiva grunder.

Inom andra förvaltningsområden anses det (se avsnitt 6.3.3) däremot ej möta något hinder att lämna ersättning för förlord arbetsförtjänst. Vid sammanträden inom bl. a. statliga förvaltningar och intresseorganisationer ges vid sidan av arvode ersättning för förlorad arbetsförtjänst med styrkt belopp. Ersättningsbeloppet är som regel maximerat.

I våra nordiska grannländer finns denna ersättningsmöjlighet också på det kommunala området. Både i Danmark, Norge och Finland har, under 1970-talets senare hälft, kommunallagarna tillförts bestämmelser om ersättning för förlorad arbetsförtjänst (Se avsnitt 6.5.)

Motiven för att i KL ta in medgivande för ersättning för förlorad arbetsförtjänst är flera. I dag är t. ex. även ett enstaka kommunalt uppdrag tidskrävande, och när ca 1,2 miljoner människor beräknas arbeta på obekväma eller oregelbundna tider inkräktar kommunala uppdrag på yrkesutövningen för många. Det gäller oavsett om kommunala sammanträden förläggs till dag- eller kvällstid.

Det går heller inte att komma till rätta med ojämlikheter genom att rekommendera en allmän höjning av arvodesnivån. Inkomstklyftan består mellan dem som mister arbetsinkomst och dem som ej drabbas.

Då stora grupper får vidkännas inkomstbortfall för kanske varje samman-

trädestillfälle, blir ersättningsfrågan ett allmänintresse ur rekryteringssynpunkt. För den enskilde når inkomstbortfallet snart den gräns, där det påverkar hans eller hennes försörjning.

Gränsdragningsfrågor

Vid överväganden om ett system för ersättning för förlorad arbetsförtjänst aktualiseras vissa avgränsningsfrågor. Det gäller bl. a. vilken uppdragstid och vilka typer av inkomstförluster som systemet skall täcka.

Enligt direktiven skall KDK överväga om "ersättning skall kunna utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sistnämnda hänseende bör ersättning utgå endast intill ett visst högsta belopp."

KDK har uppfattningen att införandet av denna nya ersättningsform inte bör knytas till någon viss arvodesform såsom sammanträdesarvoden och därmed också till vissa typer av uppdrag. Införs denna ersättningsform bör också hel- och deltidsuppdrag – som i dag arvoderas med årsarvoden – kunna ersättas med hänsyn tagen till den inkomstförlust som uppdragstagaren åsamkas.

Även om sådana ersättningar inte kan bedömas bli allmänna, skulle det nämligen vara olyckligt att genom lagstiftning binda ersättning för förlorad arbetsförtjänst till någon nu tillämpad arvodesform. Om KL skall fylla sin uppgift som ramlag bör den kommunala friheten vara stor. Kravet på skälighet har också hitintills varit tillräcklig garanti mot missbruk.

En begränsning som bör vara viktig är dock, att den tid som skall ersättas, bör kunna mätas enkelt och objektivt. Detta kan ske genom kommunens egna föreskrifter om att ersättning för förlorad arbetsförtjänst skall knytas till viss typ av sammanträden och förrättning när det gäller ledamöter och suppleanter och till i förväg beräknat antal timmar när det gäller ordförandeskap m. fl. uppdrag som arvoderas med årsarvoden.

Modell för ersättningsmetod

Det är lätt att kompensera en anställd som har regelbunden arbetstid och jämn inkomst. Ett arbetsgivarintyg när uppdraget tillträds och sedan vid de tillfällen när inkomständring sker – kanske 1 á 2 gånger per år – är tillräckligt. Men så snart det gäller helårsarbetande med ojämna inkomstförhållanden samt delårs- och deltidsarbetande, blir förhållandena komplicerade. Det gäller oavsett om vederbörande är anställd eller egen företagare. Inom båda kategorierna finns personer med inkomst som varierar och med oregelbundna arbetstider. För att ersättningen till dem skall bli korrekt krävs administrativa rutiner och kontroll. När föredragande statsråd i propositionen till KL avstod från att öppna möjlighet i lagen att ersätta förlorad arbetsförtjänst var det skäl han anförde just att det var förenat med svårigheter att beräkna inkomstbortfallet för vissa yrkesgrupper och att lösa administrativa frågor.

De regler som gäller för kompensation av inkomstbortfall vid sammanträden med vissa statliga organ och intresseorganisationer har varit till liten vägledning. Såvitt KDK:s kartläggning visat kompenseras i sådana samman-

hang endast personer som med arbetsgivarintyg kan styrka ett direkt inkomstbortfall.

Som en utväg att komma till rätta med svårigheter vad gäller beräkningsgrund och administrativt förfarande vill KDK anvisa en modell för ersättningssystem för förlorad arbetsförtjänst som knyter an till sjukpenningförsäkringen.

KDK 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 skall lämna två slags uppgifter:

a) aktuell inkomst
b) yrke, ev. arbetsgivare, arbetstider, avlöningsform samt de ev. löneavdrag som sker vid ledighet för förtroendeuppdrag.

Den första uppgiften styrks med försäkringsbesked, den andra avges på heder och samvete.

Vid de sammanträden som den förtroendevalde därefter deltar i uppger han eller hon sitt sjukpenningbelopp samt hur många timmars frånvaro från arbetet med inkomstförlust som sammanträdet föranlett.

Ändrad inkomst anmäls genom att nytt försäkringsbesked uppvisas. Ändrade förhållanden som berör övriga uppgifter anmäls till ersättningsutbetalande förvaltning/ar i en ordning och omfattning som fastställts av kommunen resp. landstingskommunen.

Den kommunala kontrollen behöver ej bli 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.

Full rättvisa mellan den som erhåller oavkortad lön från arbetsgivaren och den som har fullt löneavdrag ger inte anknytningen till sjukpenningsystemet. Det beror dels på att sjukpenningen endast utgör 90 % av försäkringsgrundande inkomst, dels på ofullständigheter i sjukpenningsystemet som gör att den försäkringsgrundade inkomsten inte alltid är lika med aktuell dagsförtjänst. Eftersläpning kan t. ex. uppstå eftersom sjukpenningen inte ändras förrän 30 dagar efter det att kassan fått kännedom om inkomständringen. Retroaktiva löneökningar påverkar ej sjukpenning för förfluten tid.

Den kanske största bristen, nämligen att personer med oregelbunden arbetstid inte blir rätt kompenserade, går det att komma till rätta med först om sjukpenningkommitténs förslag som lagts i betänkandet Sjukersättningsfrågor (SOU 1981:22) realiseras. Förslaget innebär att årsinkomsten inte som nu delas med 365 dagar utan med det antal dagar som i det individuella fallet krävs för att ge 90 % kompensation varje sjukledighetsdag.

De räkneexempel med vilka sjukpenningkommittén illustrerar sina förslag visar t. ex. följande

Nuvarande ordning	*Sjukpenningkommitténs förslag*
En säsongsarbetare som arbetar sex månader per år och under den tiden tjänar ca 30 000 kronor har en sjukpenning om ca 74 kr/dag. Kompensationsgraden är 44 % vid sjukdom på arbetsdag.	Med delningstalet 130, dvs. 26 veckors säsong x antalet arbetsdagar i veckan (5x26) blir sjukpenningen 208 kr/dag. Kompensationsgraden blir 90 %.
En musiker har en årsinkomst på ca 30 000 kronor. Arbetet utförs två dagar i veckan, då inkomsten uppgår till ca 700 kronor. Sjukpenningen är 74 kr/dag. Kompensationsgraden är ca 21 % på arbetsdag.	Med delningstalet 104 blir sjukpenningen 260 kr/dag. Kompensationsgraden blir 90 %.
En deltidsanställd skiftarbetare tjänar 300 kronor per arbetspass. Sjukpenningen är 162 kr/dag. Kompensationsgraden är ca 54 % på arbetsdag.	Delningstalet 216 dagar anger en sjukpenning om 270 kr/dag och 90 % kompensationsnivå.

Av KDK:s redovisning under avsnitt 6.4 rörande ledighetsförmåner för anställda framgår att enligt nu gällande kollektivavtal är det endast kommunalt och landstingskommunalt anställda som i förtroendeuppdrag inom den egna kommunen respektive sin egen landstingskommun kan göra anspråk på och beviljas oavkortd lön. Anställda som avlönas enligt statligt avlöningsreglemente får vidkännas minst s. k. A-avdrag, dvs. avdrag med 10 % av lönen vid alla offentliga uppdrag.

Med en kompensationsnivå lika med sjukpenningbeloppet dvs. 90 % av sjukpenninggrundande inkomst likställs således statligt anställda och de grupper som ej har några löneförmåner vid ledighet för kommunalt uppdrag.

Kommuner eller landstingskommuner kan besluta att ge sina anställda oavkortad lön vid uppdrag inom den egna komunen enligt nu gällande kollektivavtal. Den kommun eller landstingskommun som inför ersättning för förlorad arbetsförtjänst som ersättningsform, torde dock ha liten anledning att kompensera sina egna anställda på annat sätt än övriga förtroendevalda. Rimligen bör framställningar om löneförmåner från egna anställda leda till att dessa tillerkänns 90 % av lönen.

Inkomster under visst belopp, f. n. 6 000 kronor, ger ej rätt till sjukpenning från den allmänna försäkringen och högsta belopp som försäkringen medger är baserat på en inkomst om 7,5 x basbeloppet.

Eftersom anknytningen till sjukpenningsystemet enligt denna modell är av teknisk art bör inget hindra att kommunen fastställer andra minimi- respektive 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 alla inkomstlägen och som fullmäktige anser vara skälig ersättning.

Med ett maximibelopp som är lika som det som gäller för sjukpenningsystemet, 7,5 x basbeloppet vid årets ingång (120 750 kronor för år 1981), skulle jämställdhet nås med de tjänstemän i stat och kommun som uppbär lön

t. o. m. löneplanens löneklass K 47. Den kommunala löneplanen sträcker sig emellertid f. n. till K 67 (277 650 kronor den 1/1 1981) och som pensionsgrundande inkomst kan heltidsengagerade enligt KPRF/LKPRF § 7 mom. 5 tillgodoräkna sig belopp som motsvarar 20 x basbeloppet + högst 50 % av det belopp som ligger mellan 20 och 30 x basbeloppet (402 000 kronor 1981). Sistnämnda belopp är också det högsta som med avdragsrätt i skattehänseende medges vid teckning av privata pensionsförsäkringar.

Egna företagare och fria yrkesutövare kan också komma upp till dessa och högre inkomster. När egna företagare genom frivilligt avtal ansluts till sjukpenningförsäkringen fastställs deras sjukpenninggrundande inkomst till ett belopp som motsvarar högst vad en anställd i motsvarande arbetsuppgift skulle erhållit i avlöning. Någon hänsyn tas alltså inte till de fasta kostnader som en företagare har. Som jämförelse kan nämnas andra allmänna ersättningssystem där sådana kostnader beaktas. Det gäller t. ex. rättshjälpstaxan enligt vilken en advokat f. n. ersätts med 220 kronor per timme för s. k. spilltid och tandvårdsförsäkringen där tandläkare uppbär 260 kronor per timme för arbeten som han eller hon utför enligt timtaxa.

KDK har funnit att det knappast kan anses oskäligt om någon kommun eller landstingskommun fastställer maximibelopp som motsvarar vad kommuner, landstingskommuner och andra offentliga myndigheter i dag kan medge sina anställa behålla i lön i samband med uppdrag. För att egna företagare inte skulle komma i sämre läge bör "taket" sättas högre och motsvara den kommunala löneplanens högsta medgivna belopp med tillägg av belopp motsvarande de arbetsgivaravgifter och pensionsutgifter som kommunen respektive landstingskommunen svarar för gentemot sina anställda. För 1981 utgör dessa kostnader cirka 44 % av lönen.

Väljer en kommun att sätta maximibeloppet lika med det som gäller för sjukpenningsystemets finns flera skäl för detta. Personer i högre inkomstlägen får t. ex. vidkännas denna begränsning även för allmän tilläggspension.

Om ersättning medges med högre belopp än sjukpenningsystemets högsta måste särskild utredning ske i det enskilda fallet.

KDK har den uppfattningen att lagstiftningen varken i lagen eller i motiven till denna bör fixera något högsta belopp. En föreskrift om skälighet bör vara tillräcklig för att kommunerna själva skall sätta det "tak" som dock måste finnas.

Kostnadsansvar

Två olika lösningar kan diskuteras 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.

KDK föreslår den förstnämnda lösningen bl. a. av följande skäl. Det är naturligt om kostnaden bärs av den som orsakar den och därmed kan styra den. Det sammanträdesarvode som också i framtiden får förutsättas utgå vid sidan av ersättning för förlorad arbetsförtjänst ersätts i dag av uppdragsgi-

varen. I de statliga organ och de intresseorganisationer där förtroendevalda tillerkänns ersättning för förlorad arbetsförtjänst svarar uppdragsgivare också för kostnaden.

Om arbetsgivaren ålades att bevilja löneförmåner vid ledighet för kommunala uppdrag skulle den stora fördelen vara att det ovan skisserade systemet med schabloniserad ersättning för förlorad arbetsförtjänst då behövde tillämpas enbart för de yrkesgrupper där anställningsförhållande inte föreligger. Dessa, dvs. egna företagare, uppdragstagare och fria yrkesutövare utgör i dag ca 5 % av den yrkesverksamma befolkningen. Med en kommunal representation som är proportionell skulle det innebära att endast ett fåtal berördes.

Andra fördelar med att ålägga arbetsgivare att bevilja ledighet med förmåner finns. Administrativt arbete skulle sparas inte bara för kommunerna utan också totalt. Det skulle också innebära att den enskilde inte riskerade att mista semesterförmåner eller få sina pensionsförmåner urholkade.

Väsentliga nackdelar som överväger fördelarna finns dock. Många, framför allt mindre företag skulle, utöver den olägenhet som är förknippad med att en arbetstagare är frånvarande från arbetet, inte kunna bära också kostnaden för frånvaron. Någon form av återförsäkring eller skattelättnad skulle behövas. Detta reducerar genast ovannämnda administrativa vinster.

7.7.3 *Ersättning till vissa hemarbetande m. fl.*

KDK har enligt direktiven i uppdrag att överväga någon form av ersättning till hemarbetande.

Frågan är av speciellt intresse om möjlighet öppnas för kommunerna att ersätta förlorad arbetsförtjänst som ersättningsform vid sidan av nuvarande former. Härigenom riskerar bl. a. hemarbetande att hamna i sämre läge i förhållande till förvärvsarbetande förtroendevalda än de gör idag. Detta har bl. a. påpekats i en forskningsrapport.[1]

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.

KDK 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. KDK förordar att lagstiftningen ändras så att full kostnadstäckning erhålls.

Den fråga som här aktualiseras gäller dock ytterst en ekonomisk värdering av det arbete som utförs i hemmet. Om ersättning för förlorad arbetsförtjänst införs accentueras frågan ytterligare.

Någon enhetlig värdering av hemarbete finns ej. I den utredning som lett fram till riksdagsbeslut om att förälder som i hemmet vårdar barn under 3 år skall kunna tillgodräkna sig pensionspoäng för ATP konstaterades t. ex., att det ej fanns någon lämplig nivå att knyta an till för att grunda sådan rätt på ett visst belopp.

[1] G. Wallin m. fl.: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17) s. 226.

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

7.7.4 *Arvode – ersättning för nedlagt arbete*

Det ingår i KDK:s uppdrag att undersöka hur KL:s ersättningsprinciper tillämpas och att lämna förslag till förbättringar.

De arvoden som förtroendevalda uppbär enligt KL utgör erkänsla för tid och arbete som de lägger ned på sitt uppdrag. 1980 års undersökningar har visat att arvoden utbetalas som sammanträdesarvoden, särskilda arvoden, årsarvoden och inläsningsarvoden. Ett och samma uppdrag ersätts ibland med sammanträdesarvoden och årsarvode i förening.

Som påpekats tidigare i detta betänkande (avsnitt 6.5.1) ser KDK 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 KDK 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 KL 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 förmodligen en återhållsamhet med uppräkningen av beloppen väntas eller kanske t. o. m. en sänkning.

7.7.5 *Pension och avgångsersättning*

Allmänt

Det övervägande antalet förvärvsarbetande är som redovisats i kapitel 6.2.5 numera enligt kollektivavtal tillförsäkrade pensionsförmåner utöver lagfäst ATP-pension. Det innebär att 1977 års riksdagsbeslut om att all uppdragsinkomst i princip skall vara ATP-grundande inte ger de kommunalt förtroendevalda ett pensionsskydd som motsvarar vad de kan ha i sin yrkesverksamhet.

De *heltidsengagerade* förtroendevalda är numera i allmänhet genom KPRF/LKPRF tillförsäkrade pensionsförmåner som i kvalitet väl mäter sig med vad som gäller för arbetstagare på den offentliga och privata arbetsmarknaden. KDK saknar därför anledning föreslå några förbättringar beträffande förutsättningarna för att bevilja heltidsengagerad förtroendevald pension. Mot bakgrunden av den kritik som under senare tid i den

allmänna debatten riktats mot de i KPRF/LKPRF ingående reglerna om visstidspension och avgångsersättning har KDK däremot bedömt som angeläget att i detta sammanhang både klargöra syftet med dessa förmåner och uttala sig om de skälighetskrav som bör ställas. KDK återkommer därför nedan i denna fråga.

Beträffande de förtroendevalda som inte är heltidsengagerade är situationen en helt annan. Som KDK tidigare konstaterat under avsnitten 6.2.5 och 6.6.4 råder viss oklarhet om kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att göra pensionsutfästelser till *deltidsengagerade* förtroendevalda. I särskild grad gäller detta möjligheterna att utfästa pension i förväg, t. ex. i samband med uppdragets tillträdande. Vidare kan för den här kategorin förtroendevalda uppkomma minskningar av tjänstepensionsförmånerna i den förtroendevaldes yrkesverksamhet på grund av ledigheter för fullgörandet av det kommunala uppdraget. Kommunerna och landstingskommunerna saknar för närvarande kommunalrättsligt stöd för att ersätta sådana minskningar. KDK redovisar nedan sina överväganden beträffande de deltidsengagerades pensionsförhållanden.

Visstidspension och avgångsersättning

Heltidsengagerade

I den allmänna debatten har det väckt uppmärksamhet att f. d. heltidsengagerade kommunalt förtroendevalda kan uppbära s. k. visstidspension jämsides med annan förvärvsinkomst från anställning, uppdrag eller som egen företagare. Kritikerna har uppfattat detta som en omotiverad överkompensation. Flera kommuner och landstingskommuner har ansett kritiken befogad och med avsteg från KPRF/LKPRF infört samordningsregler. Samordningen innebär i allmänhet att visstidspensionen minskas med hela eller viss del av den samtidiga förvärvsinkomsten.

Även systemet med avgångsersättning har väckt viss kritik.

KDK ser hela det kommunala ersättningssystemet som ett led i strävandena att åstadkomma garantier för att förtroendeposter tillsätts efter kommunaldemokratiska värderingar. KDK anser att både visstidspension och avgångsersättning kan vara smidiga instrument för att ge de förtroendevalda som haft uppdrag under en följd av år antingen erforderligt rådrum för att återgå till förvärvsarbete eller tryggad fösörjning 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 varken är i väsentligt sämre eller bättre ekonomisk ställning än när han eller hon accepterade heltidsengagemang.

KDK anser dock, att ett pensionssystem, som medger att en f. d. förtroendevald, som lämnat sitt kommunala eller landstingskommunala uppdrag, kan uppbära oreducerad pension jämsides med ersättning i annat uppdrag eller förvärvsarbete, inte kan försvaras. Enligt KDK:s uppfattning skall visstidspension enbart ses som ett ekonomiskt skydd. Gäller det förtroendevald i arbetsför ålder bör det förutsättas att visstidspension inte –

annat än i undantagsfall – skall behöva utgå med oreducerat belopp för längre tid. Normalt bör vederbörande kunna återinträda i förvärvsarbete, eventuellt efter reaktiviering eller omskolning. Endast när det gäller personer, som lämnar sitt uppdrag några år före pensionsåldern, utan att ha förutsättningar eller möjlighet att återgå i yrkesarbete, bör visstidspension ses som en mera varaktig försörjningsform.

Samordningen av pension med inkomst i förvärvsarbete eller offentligt uppdrag kan avse antingen hela beloppet eller del av detta. KDK har funnit att de likartade samordningsprinciper som tillämpas av t. ex. Göteborgs resp. Stockholms kommuner, nämligen att viss mindre del av inkomsten undantas från samordning, kan vara skälig (se avsnitt 6.2.5). Samma princip gäller för övrigt inom den kommunala tjänstepensioneringen.

Genomförs en samordning mellan visstidspension och samtidiga förvärvsinkomster medför detta enligt KDK:s uppfattning att motivet för en åldersgräns för rätt till visstidspension inte längre är så framträdande. Sådana samordningsbestämmelser får ju sin fulla verkan även för de yngre förtroendevalda, som normalt återgår till förvärvsarbete och som till följd av åldersgränsen tidigare undantagits från rätten till förmånen. Ett slopande av åldersgränsen skulle vidare medföra att det inte längre föreligger något behov av särskilda regler om 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. KDK anser att en sådan risk kan finnas endast i extrema undantagsfall inte minst mot bakgrunden av att pensionerna för unga förtroendevalda blir relativt låga på grund av kortare uppdragstid.

Deltidsengagerade

KDK har också övervägt vilka konsekvenserna skulle bli om ett system med visstidspension skulle tillämpas även för den som inte ägnat hela men väl stor del av sin tid åt kommunala uppdrag. Det gäller inte minst den som har ett eller flera arbetstyngda ordförandeuppdrag. En sådan person kan i realiteten inte uppehålla sitt yrke och kommer därför i en lika prekär situation, som den som innehaft ett heltidsuppdrag, när han eller hon lämnar sina uppdrag. För den anställning eller den egna verksamhet dessa personer arbetade i när uppdraget togs, har de kanske endera inte längre tillräckliga kvalifikationer eller också finns kanske varken arbetsgruppgiften eller arbetsplatsen kvar. Lagstiftningen bör enligt KDK:s mening därför ej hindra att ett skydd av denna typ tillämpas också för andra än heltidsengagagerade.

KDK förutsätter dock att visstidspension bör ifrågakomma endast för förtroendevalda med ett relativt omfattande engagemang. En lämplig gräns förefaller 40 % engagemang att vara, dvs. samma gräns som f. n. inom förvärvslivet ger rätt till fulla sociala avtalsförmåner. Även här bör gälla samma principer för samordning med förvärvsinkomster som diskuterats ovan.

Pensionsfrågor i övrigt för deltidsengagerade

De svårigheter som för närvarande föreligger för kommuner och landstingskommuner att i *förhand utfästa pension* till deltidsengagerade förtroendevalda har sin grund i det krav på viss minimiuppdragstid, som uppställts i kommunallagens tidigare förarbeten. KDK anser det olyckligt att ett sådant preciserat krav skall utgöra hinder för en förhandsutfästelse. I stället bör en sådan utfästelse kunna ske helt utifrån en allmän skälighetsbedömning, där naturligtvis uppdragstidens längd bör utgöra en faktor. Vid bedömningen får även avgöras om det kan bedömas som skäligt att förhandsutfästelsen skall omfatta även visstidspension eller enbart skall avse framtida ålders-, sjuk- eller familjepension. KDK förutsätter dock att det andra i förarbetena uppställda kravet på att det måste vara fråga om förtroendevald som nedlagt arbete av betydande omfattning i sitt eller sina uppdrag upprätthålls. Som kommittén angett i slutet av föregående avsnitt är 40 % engagemang den gräns som f. n. ger fulla sociala arbetsförmåner inom arbetslivet. Enligt kommitténs mening bör även i fråga om en förtroendevald ha förelegat ett engagemang av minst denna omfattning för att omfattningen av nedlagt arbete skall anses betydande.

Vid bedömande av en förtroendevalds totala sysselsättning bör det inte finnas hinder för kommunen att beakta alla uppdrag som den förtroendevalde kan ha för kommunen. Likaså bör eventuella uppdrag i kommunalt bolag, i sammanslutning som kommunen är medlem av kunna medräknas när pensionsgrundande uppdragstid räknas samman. KDK förutsätter dock att ett klart samband i så fall skall föreligga mellan uppdragen hos kommunen och övriga uppdrag som kan beaktas. Motsvarande bör givetvis gälla för landstingskommuner.

Det krav på särskilda skäl för ett beslut om pension till deltidsengagerad som tidigare uppställdes bör enligt kommitténs mening däremot inte längre ställas. I tidigare förarbeten har i denna del huvudsakligen hänvisats till den förtroendevaldes ATP-situation. Som kommittén framhållit under avsnitt 6.4.1 ovan erhåller det övervägande antalet förvärvsarbetande numera kompletterande pensionsförmåner utöver folkpension och ATP. En allmän pension där ATP-pensionen baseras på fulla poängår kan därför ej längre anses som en skälighetsnorm på samma sätt som tidigare.

Ett alldeles särskilt problem utgör, som påpekats i KDK:s direktiv, risken för att en förtroendevald drabbas av minskning i den tjänstepension som han intjänar i sitt förvärvsarbete vid sidan av det kommunala uppdraget. Kommittén anser det orimligt att en förtroendevald skall behöva acceptera en sådan minskning, som dessutom kan få motsvarande konsekvenser i fråga om familjepensionsskyddet till hans eller hennes efterlevande.

KDK är medveten om att det kan vara svårt att i förhand bedöma om och i vad mån en sådan minskning kan uppkomma. Kommunerna och landstingskommunerna bör dock ges möjligheter att i lämplig form, t. ex. genom erläggande av pensionspremier eller utgivande av pensionsförmåner upp till en viss nivå kompensera den förtroendevalde för en kostaterbar sådan minskning och i förväg göra utfästelser härom. Sådan kompensation bör även kunna lämnas till förtroendevald vars engagemang i uppdraget är av mindre omfattning. De begränsningar som gjorts ovan, i fråga om kommunal

pensionering av deltidsengagerade bör följaktligen ej gälla detta skydd mot urholkning av annan pensionsrätt.

7.7.6 *Sociala förmåner i övrigt*

Så gott som samtliga förvärvsarbetande omfattas numera av tjänstegrupplivförsäkring och trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA) som respektive arbetsgivare tecknat.

Beträffande förtroendevalda har kommuner och landstingskommuner möjlighet att hos Kommunernas försäkrings AB teckna särskilda tjänstegrupplivsförsäkringar för förtroendevalda. Det har dock förutsatts att sådana särskilda försäkringar skall avse endast sådana förtroendevalda som har ett engagemang motsvarande minst 16 timmar per arbetsvecka (40 % sysselsättningsgrad).

Vad åter angår trygghetsförsäkring vid arbetsskada är förhållandet det att kommunerna och landstingskommunerna tecknat sådana försäkringar för samtliga sina anställda. Enligt särskilda regler gäller dessa försäkringar numera automatiskt och utan särskild premiedebitering för samtliga förtroendevalda hos respektive kommun eller landstingskommun. Skyddet gäller för olycksfall som uppkommer i samband med den förtroendevaldes verksamhet hos kommunen respektive landstingskommunen samt för skador som inträffar vid färd till eller från sådan verksamhet.

KDK anser att det skydd som finns genom ovannämnda tjänstegrupplivförsäkringar och trygghetsförsäkringar vid arbetsskada är tillfyllest och har därför inte funnit anledning att föreslå några ändringar på denna punkt.

En särskild fråga är om förtroendevalda bör skyddas mot risken att få sina semesterförmåner i anställning urholkade. Besvaras frågan jakande bör undersökas om detta skall ske endera genom att semesterlagen ändras så att ledighet för förtroendeuppdrag är semesterlönegrundande eller att arvoden till andra förtroendevalda än heltidsengagerade också skall medföra rätt till semesterersättning.

KDK har funnit att en undersökning av förutsättningarna för ändring av semesterlagen bör lämnas till 1978 års semesterkommitté, som har i uppdrag att göra en allmän översyn av semesterlagen. Efter vad som underhand upplysts är det f. n. ovisst när arbetet inom denna kommitté kan slutföras.

KDK vill i fråga om semesterersättning endast uttala att kommittén funnit, att om kommuner och landstingskommuner då de fastställer beloppen för sammanträdesarvoden beaktar även denna faktor rent allmänt kan den förtroendevalde få ekonomisk täckning.

7.7.7 *Ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget*

Reseersättningar och traktamenten till förtroendevalda utbetalas i allmänhet efter bestämmelserna i de allmänna reseavtal som gäller för kommunala tjänstemän. KDK har den uppfattningen att det är av betydelse att särskilda beslut alltid fattas avseende omfattningen av dessa avtalstillämpningar. Det

förenklar tillämpningen. Kommunens självständighet att fatta sina egna och ensidiga beslut om ersättningar till de förtroendevalda markeras likaså.

Vad slutligen gäller ersättning för andra utgifter som föranleds av uppdraget så har denna ersättningsform hitintills inte utnyttjats särskilt mycket. Under första halvåret 1980 hade endast 45 kommuner ersatt förtroendevald för tillsyn av barn och två kommuner utbetalat ersättning till handikappad förtroendevald. Ingen landstingskommun hade haft utgifter av detta slag.

Eftersom möjligheterna till ersättning för dessa kostnader infördes först i och med 1977 års KL får det ännu anses vara för tidigt att bedöma deras effekt på rekryteringen.

7.7.8 *Författningsförslag*

Kommitténs ovanstående förslag innebär att kommunerna och landstingskommunerna får större frihet att bestämma om ekonomiska förmåner till de förtroendevalda. Kommittén föreslår att detta återspeglas i lagtexten genom att uppräkningen av olika ersättningsformer slopas i 2 kap. 24 §, 3 kap. 16 §, 5 kap. 1 § KL. Föreskrift om att fullmäktige får besluta att skälig ersättning skall utgå är enligt kommitténs uppfattning tillräcklig.

7.8 Kostnader

KDK har liksom övriga kommittér och särskilda utredare i sitt utredningsarbete haft att beakta de direktiv som regeringen lämnat angående dels finansiering av reformer (Dir. 1980:20), dels begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner (Dir. 1981:42). Regeringen anvisar i dessa besparingsdirektiv, kommittér och utredare att ha som utgångspunkt att alla förslag som de lägger fram, skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Utredningsarbetet bör inriktas på åtgärder som leder till ökad kommunal självstyrelse och kostnadsbesparingar i den kommunala verksamheten.

De förslag som KDK presenterar i detta betänkande har innebörden att de skall underlätta förtroendevaldas arbete i kommuner och landstingskommuner. De ändringar som föreslås i 2 kap. 24 § KL rörande vidgad interpellationsrätt samt i 2 kap. 29 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § KL rörande ekonomiska förmåner till förtroendevalda syftar båda till ökad kommunal självstyrelse.

Även om kostnaderna för de förtroendevaldas arbetsinsatser i den kommunala driftbudgeten inte rör sig om mer än tiondels procent kan de förtroendevalda i ett kärvt ekonomiskt klimat ha svårt att få förståelse hos medborgarna för kostnader som har samband med deras utövning av sina uppdrag. Kommittén har därför ansett det angeläget att i detta betänkande klarlägga att kommunala och landstingskommunala uppdrag idag kräver mycket av sina utövare. Den omfattande och mångskiftande verksamheten ställer stora krav på effektiva arbetsformer liksom kompetens hos dem som getts förtroendet att representera medborgarna.

Självklart kan de förslag som KDK lagt om bättre arbetsförhållanden medföra ökade kostnader, det gäller främst ekonomisk ersättning i form av ersättning för förlorad arbetsinkomst, vidgad pensionsrätt i anställning. Även ökat antal förtroendeuppdrag, ökad utbildning och bättre beslutsunderlag har kostnadseffekt.

Det ankommer emellertid på kommunerna och landstingskommunerna själva att värdera KDK:s förslag och bedöma inom vilka områden förbättringar bör genomföras och i vilken takt de skall ske.

KDK vill också framhålla det värde från ekonomisk utgångspunkt som allmänt ligger i att KL:s karaktär av ramlag ytterligare understryks i detta betänkande.

Friheten att inom vida ramar utforma administration och organisation av de förtroendevaldas arbete samt att reglera deras ekonomiska förmåner ger varje kommun och landstingskommun möjlighet att välja lösningar som är direkt avpassande efter lokala förhållanden. Resurser behöver bara läggas där behoven finns. Är resurserna knappa är det kommunen själv som prioriterar användningsområdet.

KDK har då det gällt förslagen om de förtroendevaldas ekonomiska förmåner varit medveten om de risker för ökad byråkrati inom förvaltningarna och inskränkning i det fria valet av arbetsformer för de förtroendevalda som gärna följer med ett omfattande och förfinat ersättningssytem. Inte minst gäller detta när ersättningarna knyter an till kollektivavtal och lagreglering på arbetsmarknaden med dess detaljreglering av arbetstid och löneförmåner. Därför har KDK understrukit vikten av att gränsen mellan ersättningar till förtroendevalda och avlöningar till arbetstagare alltid markeras bl. a. genom särskilda beslut om förtroendemannaersättningar.

Reservation

Av *Göran Åstrand* (m) beträffande utformning av förslag till ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Kommunaldemokratiska kommittén skall enligt sina direktiv utreda frågor sammanhängande med de förtroendevaldas ekonomiska villkor och därvid bedöma möjligheterna att ge ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Enligt nu gällande lagstiftning får kommuner och landsting inte utge ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Kommunerna och landstingen ersätter förtroendevalda med arvoden relaterade till uppdragens tyngd och betydelse, samt i relation till tidsåtgång. På dessa objektiva grunder har arvodesnivå och arvodesbelopp formulerats såväl beträffande heltidsengagerade som andra förtroendevalda.

Kommittén har på ett förtjänstfullt sätt belyst de olika ersättningssystem som nu tillämpas och skisserat olika förändringar och förbättringar. Beträffande presenterade analyser har jag inga invändningar och vill starkt understryka betydelsen av att uppmärksamma arvodesfrågorna eftersom de uppenbarligen har stor betydelse vid rekryteringen till och beträffande kvaliteten i den kommunala verksamheten.

Kommittén föreslår att lagstiftningen, som redan skett i de nordiska grannländerna, tillförs en bestämmelse som möjliggör ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Möjlighet öppnas därmed för kommuner och landsting att vid sidan av objektivt formulerad arvodering ge ersättning för – sakligt motiverad och dokumenterad – förlorad arbetsförtjänst. Det synes rimligt att kommuner och landsting får denna möjlighet.

Jag är däremot starkt kritisk till den föreslagna konstruktionen av sådan ersättning. Kommittén föreslår – jag citerar – "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".

Som framgår av betänkandet medför sådan schabloniserad ersättningsform en rad problem som måste anses stötande för rättsmedvetandet och upplevas som djupt orättvisa. Detta så mycket mer som kommittén i avvägningen mellan arvoden och ersättningar diskuterar att en sjukpenningbaserad ersättningsform kan få till effekt återhållsamhet med arvodering eller t. o. m. sänkning. Som jag ser det är den föreslagna ersättningsformen – i sin av kommittén föreslagna generella utformning – oacceptabel.

I den mån kommuner och landsting anser sig vilja ge ersättning för förlorad arbetsförtjänst bör detta kunna ske efter lokala beslut anpassade till lokala förhållanden och med hänsyn tagen till uppdragets tyngd och tidsåtgång. Med förändrad lagstiftning – som jag biträder – skapas möjligheter att till övriga ersättningsformer addera denna.

Särskilt yttrande

Av sakkunnige Olof Jonsson

KDK har enligt sina tilläggsdirektiv (Dir. 1979:68) att undersöka hur ersättningsprinciperna för kommunalt förtroendevalda tillämpas och lämna förslag om förbättringar. "Det bör övervägas om ersättning skall utgå, dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sistnämnda hänseende bör ersättning utgå endast intill ett visst högsta belopp."

Mina överväganden har lett mig fram till uppfattningen att ersättningen till de kommunalt förtroendevalda även fortsättningsvis bör bygga på principen om *lika ersättning för samma uppdrag*. Kommunallagen bör alltså inte ändras så att ersättning för förlorad arbetsförtjänst kan utgå.

Mina motiv för detta ställningstagande är bl. a. följande:

1. *Ett system med ersättning för förlorad arbetsförtjänst i kombination med sammanträdesarvode etc. leder till en ordning där arbetsprestationen ersätts två gånger, dvs. en form av dubbelbetalning.* Om och när sådant förekommer i andra sammanhang brukar det påtalas. I sammanhanget förtjänar påpekas att en mera övergripande lösning av frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst i kombination med någon form av prestationsbaserat arvode, t. ex. sammanträdesarvode, inte kan åstadkommas så länge statsmakterna är i avsaknad av en enhetlig policy i fråga om ersättning för olika slag av offentliga uppdrag. Som framgår av bl. a. KDK:s redovisning finns olika principer för hur förtroendevalda inom offentligsektorn ersätts.
2. *En vidareutveckling av systemet med ersättning för förlorad arbetsförtjänst i kombination med sammanträdesarvode eller dylikt kommer att leda till att intresset för en skälig arvodering avtar.* En minoritetsgrupp av förtroendevalda bestående av bl. a. hemarbetande, studerande och lågavlönade kommer i ersättningssammanhang att bli en eftersatt grupp. Att en sådan utveckling kan befaras bekräftas f.ö. i en forskningsrapport (Ds Kn 1981:17 sid. 226).
3. *En kombination av ersättning för förlorad arbetsförtjänst och sammanträdesarvode kommer förmodligen att upplevas som orättvist av de förtroendevalda.* Såvitt framgår av utredningens egna undersökningar önskar en överväldigande majoritet av de nuvarande förtroendevalda ha kvar nuvarande ersättningsprinciper, dvs. lika ersättning för samma uppdrag.

4. *En kombination av ersättning för förlorad arbetsförtjänst och sammanträdesarvode kommer sannolikt, när kunskapen om systemet blir mera allmän, att uppfattas negativt av allmänheten.* Man kan förvänta sig ungefär samma kritik som den som riktas mot vissa avarter inom visstidspensioneringen.

Sammanfattningsvis vill jag därför avråda från införande av en ersättningsprincip med så många negativa kommunaldemokratiska effekter.

I övrigt vill jag anföra följande:

Självfallet har jag full förståelse för att vissa yrkesgrupper, t. ex. inom industrin, sjukvården, handeln och trafiksektorn, vill ha kompensation för sådant inkomstbortfall som beror på att kanske ett helt arbetspass går förlorat som följd av deltagande i ett sammanträde som pågår någon eller några timmar. Som framgår av utredningens redovisning har utvecklingen inom näringsliv och service lett till att en stor andel av medborgarna inte kan fullgöra sitt kommunala uppdrag på arbetsfri tid.

För att komma till rätta med den här sortens problem behövs emellertid enligt min mening inte någon ny ersättningsprincip. Det bör räcka med ett allmänt motivuttalande av innebörd att förtroendevald som för att fullgöra någon enstaka sammanträdestimme måste avstå inkomsten från ett helt arbetspass skall ha rätt att kräva samma sammanträdesersättning såsom för heldagssammanträde. Jag utgår därvid från att ersättningarna, om kommunerna har beslutat om sådana, i varje fall inte underskrider den allmänna lönenivån på orten. Eftersom vissa kommuner och framför allt offentligsektorn i övrigt (olika statliga myndigheter, utredningsväsendet etc.) har klart otillfredsställande ersättningar till de förtroendevalda är jag inte främmande för tanken att man lagstiftningsvägen åstadkommer garantier för *en skälig lägsta ersättningsnivå för offentligt uppdrag*. I dagsläget torde detta innebära en heldagsersättning om 400–500 kronor vartill skall läggas sociala kostnader.

Som framgår av bl. a. utredningens redovisning har frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst aktualiserats genom att vissa grupper av förtroendevalda, främst offentliganställda, förhandlingsvägen erhållit förmåner som är att betrakta som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Enligt min mening bör man genom lagstiftning förhindra att offentligt uppdrag kan fullgöras med bibehållen lön. I stället bör man verka för en bättre arvodering. Om utredningens förslag leder till lagstiftningsåtgärder anser jag att den tekniska lösning som utredningen stannat för, nämligen viss anknytning till sjukförsäkringssystemet, är ändamålsenlig.

Däremot delar jag inte utrednigens uppfattning att ersättning för förlorad arbetsförtjänst och sammanträdesarvode skall kunna utgå samtidigt. Om kommunerna enligt KDK:s förslag får möjlighet att utbetala ersättning för förlorad arbetsförtjänst bör sammanträdesersättning inte utgå i de fall då ersättningen för förlorad arbetsförtjänst ugår med högre belopp än sammanträdesersättningen. Vidare vill jag förorda att ersättning för förlorad arbetsförtjänst inte utgår med högre belopp än den maximalt sjukpenninggrundande inkomsten.

Avslutningsvis vill jag uttala att jag som grund för mitt ställningstagande haft den uppfattnigen att huvuddelen av de kommunala uppdragen är och bör vara av sådan karaktär att de kan förenas med yrkesverksamhet. Härav följer att jag inte haft ambitionen att utforma ersättningsbestämmelserna så att de i varje enskilt fall fullt ut täcker kostnaderna för alla slag av ekonomiska förluster. Jag har velat se det kommunala uppdraget som en del av medborgarplikten. Helt andra ekonomiska värderingsgrunder måste naturligtvis tillämpas för den krets av förtroendevalda som måste ägna hela eller en betydande del av sin tid åt det kommunala uppdraget.

Källor och litteratur

Sveriges officiella statistik

Folk- och bostadsräkningen 1975
Nationalräkenskaperna
Årsbok för Sveriges kommuner 1981

Betänkanden

Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99)
Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting (SOU 1975:18)
Kommunal demokrati (SOU 1975:41)
Kommunernas ekonomi 1975–1985 (SOU 1977:20)
Långtidsutredningen 1980. LU 80 (SOU 1980:52)
Sjukersättningsfrågor (SOU 1981:22)
Stockholms kommunala styrelse. En partiell översyn av kommunallagen (SOU 1981:53)
Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram. KDK:s betänkande I (Ds Kn 1978:5)
Lokala organ i kommuner. Modeller för försöksverksamhet. KDK:s betänkande II (Ds Kn 1979:10)
Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna. KDK:s betänkande III (Ds Kn 1979:11)
Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd. KDK:s betänkande IV (Ds Kn 1979:15)
Kommunala folkomröstningar i Sverige 1978 och 1980. KDK:s betänkande V (Ds Kn 1981:2)
Direktvalda lokala organ. En principdiskussion. KDK:s betänkande VI (Ds Kn 1981:8)
ATP-rätt för föräldrar som vårdar egna barn i hemmet m. m. (Ds S 1981:1)

Kommunförbundens publikationer

Förtroendevalda i landsting och landstingskommunala nämnder – arvoden, parti och könsfördelning. Landstingsförbundet 1981.
Kommunalt förtroendevalda 1980 – parti och kön. Kommunförbundet 1981.
Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden. Kommunförbundet 1981
Kommunal personal 1980. Kommunförbundet 1981.

Forskningsrapporter m. m.

Westerståhl, Jörgen, Johansson, Folke: Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativt folkstyre (Ds Kn 1981:12)

Brantgärde, Lennart, Alfredsson, Iris, Sjölin, Mats: Kommunalpolitik, massmedier och medborgare. Studier av kunskap, mediautbud och förutsättningar för lokal opinionsbildning (Ds Kn 1981:13)

Gidlund, Janerik, Gidlund, Gullan: Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner (Ds Kn 1981:15)

Wallin, Gunnar, Bäck, Henry, Tabor, Merrick: Kommunalpolitikerna. Rekrytering – arbetsförhållanden – funktioner (Ds Kn 1981:17–18)

Strömberg, Lars, Norell, Per Owe: Kommunalförvaltningen

Landstingspolitikerna 1980 – resultatsammanställning av en enkätundersökning. KDK 1981.

Litteratur

Birgersson, Bengt Owe: Kommunen som serviceproducent. Stockholm 1975.

Birgersson, Bengt Owe: The Local Government Boundary Reform – A Democratic Structural Change in the Swedish Municipality System (stencil) 1981.

Holmberg, Erik, Stjernqvist, Nils: Vår författning. Stockholm 1977

Holmberg, Sören: Svenska väljare. Uddevalla 1981.

Johansson, Leif, Schmidt, Stephan: Konflikter i kommunalpolitiken (Ds Kn 1979:15 bil 1)

Kaijser, Fritz: Några anteckningar kring det kommunala interpellationsinstitutet. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1963 och 1964.

Magnusson, Monica, Nilsson, Carina: Att arbeta på obekväm arbetstid. Lund 1979.

Österman, Torsten: Förtroendet för politiker. (Psykologiskt försvar nr 107) Stockholm 1981.

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Kommittédirektiv

Dir 1979:68

Tilläggsdirektiv till Kommittén (Kn 1977:07) för vissa kommunaldemokratiska frågor

Dir 1979:68

Beslut vid regeringssammanträde 1979-06-28.

Departementschefen, statsrådet Hansson, anför.

Regeringen har den 4 augusti 1977 bemyndigat chefen för kommundepartementet att tillkalla en särskild kommitté för att utreda vissa kommunaldemokratiska frågor (Dir 1977:96). Enligt direktiven har kommittén bl. a. att lämna förslag eller belysa frågor som rör den kommunala demokratins lokala förankring, den gemensamma valdagen, kommunala folkomröstningar och mandatperiodens längd. Kommittén är dessutom administrativt ansvarig för en vetenskaplig utvärdering av kommunindelningsreformen.

Enligt min mening bör emellertid kommitténs uppdrag utvidgas och preciseras på några punkter.

Frågan om de förtroendevaldas arbetsvillkor har under senare år aktualiserats i olika sammanhang. Utredningen om den kommunala demokratin genomförde under år 1974 en omfattande studie av de förtroendevaldas arbetssituation i kommuner och landstingskommuner. I betänkandet (SOU 1975:18) Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting redovisade utredningen resultaten från studien. I utredningens huvudbetänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati lämnade utredningen förslag till åtgärder för att stärka de förtroendevaldas ställning i det kommunala arbetet. Kommunaldemokratiutredningen lämnade dessutom en rad rekommendationer i samma syfte. Enligt den nya kommunallagen (1977:179, KL), som grundas på utredningens förslag, finns en lagfäst rätt till ledighet från anställning vid fullgörandet av kommunala förtroendeuppdrag (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Kommunerna och landstingskommunerna hade redan enligt de tidigare kommunallagarna rätt att betala arvode, reseersättning, traktamente m. m. Generellt har de numera fått möjlighet att ge ersättning också för sådana kostnader i samband med förtroendeuppdrag som kostnader för barnomsorg. De kan vidare betala ersättning till förtroendevalda när de deltar i de politiska partiernas utbildning i kommunala

frågor.

Kommittén bör enligt min mening nu få i uppdrag att följa och kartlägga verkningarna av de nya reglerna i KL och demokratiutredningens rekommendationer samt att undersöka om ytterligare åtgärder behövs. Som exempel kan nämnas att det bl. a. i en riksdagsmotion (motion 1978/79:1083) har krävts att rätten till ledighet även skall omfatta uppdrag i kommunala arbetsgrupper och utredningar samt kommunala företag.

Det är, som jag ser det, av grundläggande betydelse för vår demokrati att det representativa systemet kan fungera tillfredsställande. Det politiska livet måste fungera som en naturlig del i den totala samhällsgemenskapen. Villkoren får inte vara sådana att de förtroendevalda avskärmas från samhällslivet i övrigt. Tvärtom är det nödvändigt att de har möjlighet att förena ett samhällsengagemang med bl. a. ett normalt samhällsliv, tid för familjeliv och kontakter med väljare.

Undersökningar visar att vissa grupper är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Detta gäller kvinnor, ungdomar, föräldrar med små barn, invandrare, pensionärer och arbetare. Under senare tid har också framkommit att anställda inom den offentliga sektorn alltmer börjar dominera när det gäller de kommunala uppdragen. Den ojämna representationen förefaller att bli alltmer markerad. Denna utveckling har uppmärksammats i flera riksdagsmotioner (t. ex. i motionerna 1978/79:405, 675, 813, 1105, 1690). I konstitutionsutskottets betänkande (1978/79:36) anförs att det är av största vikt att ett utredningsarbete som rör de förtroendevaldas arbetssituation kommer till stånd. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört angående de förtroendevaldas arbetssituation (rskr 1978/79:361).

Jag anser att kommittén bör föreslå åtgärder som kan underlätta för kommuninvånarna att åta sig kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag och som därmed kan förbättra förutsättningarna för en allsidig rekrytering till sådana uppdrag.

Intensiteten i de förtroendevaldas engagemang växlar beroende på uppdrag och uppgifter. Några olika grupper kan urskiljas, t. ex. förtroendevalda som har nämnduppdrag som de sköter i huvudsak på fritiden, nämndordförande som tar vissa delar av sin normala arbetstid i anspråk för uppdraget samt heltidsengagerade som på heltid sysslar med kommunalpolitik. Kommittén bör vid utarbetandet av rekommendationer och förslag försöka tillgodose dessa olika gruppers behov.

Vid tidigare undersökningar av de förtroendevaldas arbetssituation har det framkommit att många inte hinner sätta sig in i sammanträdesmaterialet tillräckligt. Många förtroendevalda anser sig också ha för dåliga kunskaper för att kunna bedöma frågorna på ett tillfredsställande sätt. Kommittén bör därför behandla frågan om utbildning för de förtroendevalda. Vidare bör det undersökas om sammanträdesmaterialet kan minskas till omfattningen och

utformas på ett enklare sätt än vad som är fallet på många håll i dag.

Enligt undersökningarna upplever en majoritet av de förtroendevalda konflikter mellan samhällsuppdraget, hemmet, fritiden och förvärvsarbetet. Många anser också att de inte hinner delta i partiarbetet i tillräcklig utsträckning.

Frågan om kvälls- resp. dagsammanträden har diskuterats länge. Det finns för- och nackdelar med båda sammanträdestyperna. Andelen sammanträden på dagtid har ökat kraftigt. Det kan bero på att dagsammanträden för många är en förutsättning för att de skall kunna förena familjeliv med politiskt engagemang.

Vissa förtroendevalda kan å andra sidan ha svårt att ta ledigt från arbetet under dagtid. Numera håller nämnderna i lika stor utsträckning sina sammanträden på dagtid som på kvällstid.[1] Kommittén bör studera frågan om tiden för sammanträdena, eftersom denna fråga har betydelse för representativiteten och för de förtroendevaldas arbetssituation. Tidpunkten för sammanträdena har också ett direkt samband med ersättningsfrågorna.

Ett sätt att minska arbetsmängden för de förtroendevalda är att sprida uppdragen. Detta är i första hand en fråga för de politiska partierna vid nomineringsarbetet. De förtroendevaldas arbetsbelastning kan också minskas genom att fler förtroendeuppdrag tillskapas. Detta kan ske t. ex. genom att uppgifter avskiljs från någon nämnd och läggs på en ny nämnd eller genom att lokala organ inrättas. Kommittén bör belysa denna problematik i avsikt att ge underlag för diskussionerna i de politiska partierna.

Kommittén bör också undersöka om de beslutande organens arbetsformer kan förbättras, t. ex. om beslutsfattandet kan göras snabbare, om ärenden som är av särskilt intresse för kommuninvånarna kan behandlas först på sammanträdena och om man bör utveckla s. k. temasammanträden. Kommittén bör göra motsvarande undersökningar även vad gäller nämndernas arbete. I detta sammanhang bör även undersökas hur de politiska partiernas gruppsammanträden kan underlättas och ges en förbättrad service.

De förtroendevaldas roll i det politiska arbetet har genomgått stora förändringar. Kommittén bör analysera detta. De tidigare undersökningarna har främst kartlagt de förtroendevaldas praktiska arbetssituation. Kommittén bör nu sträva efter att undersöka och beskriva vilken roll de förtroendevalda själva vill spela i det kommunalpolitiska arbetet. Hur uppfattar de sina möjligheter att styra och följa den kommunala verksamheten? Vilket behov finns av en ökad studiebesöksverksamhet för att få förbättrad kontakt med personal i förvaltningarna och dem som utnyttjar kommunal service? I några

[1] Kommunalt förtroendevalda 1977, Svenska kommunförbundet 1978.

kommuner pågår försöksverksamheter på dessa områden i form av särskilda kontaktmannasystem eller projekt för ökat medborgarinflytande. Dessa bör studeras av kommittén.

Till en del hänger den ojämna rekryteringen till de kommunala förtroendeuppdragen samman med ersättningsprinciperna och ersättningens storlek. Strävan måste vara att ge alla grupper i samhället möjligheter att ha kommunala förtroendeuppdrag på samma villkor.

Rätten till ledighet från det ordinarie arbetet vid fullgörandet av kommunala uppdrag är, som jag har nämnt förut, garanterad i KL. Från flera håll har hävdats att rätten att vara ledig för att fullgöra kommunala uppdrag måste vara förenad med lämpligt utformade ersättningsprinciper om den skall få något reellt innehåll.

Nuvarande ersättningsregler innebär att arvode, pension och andra ekonomiska förmåner inte får överstiga vad som bedöms som skäligt. Arvode skall utgå med lika belopp för samma uppdrag. En differentiering måste alltså grunda sig på omfattningen av uppdragen och det arbete som är förenat med dem. Ersättning kan inte utgå i förhållande till den inkomst från annan verksamhet som den förtroendevalde går miste om på grund av uppdraget.

I den nya kommunallagen behölls alltså principen att arvodet skall bestämmas med hänsyn till omfattningen av det arbete som är förenat med uppdraget. Motiveringen var att en enhetlig bedömning skulle bli svår, om hänsyn skulle tas till förlorad arbetsförtjänst. I kommunallagspropositionen anförde emellertid föredraganden att han var beredd att ytterligare följa och eventuellt ånyo överväga ersättningsfrågan.

Det nuvarande ersättningssystemet tar inte hänsyn till att den förlorade arbetsinkomsten kan medföra så betydande ekonomiska uppoffringar för personer med t. ex. kvälls- och skiftarbeten att de i praktiken inte kan åta sig kommunala uppdrag. Kommittén bör undersöka hur ersättningsprinciperna tillämpas och lämna förslag om förbättringar. Det bör övervägas om ersättning skall kunna utgå dels med ett sammanträdesarvode, dels som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I sistnämnda hänseende bör ersättning utgå endast intill ett visst högsta belopp. Denna ersättningsprincip förordades av bl. a. Landsorganisationen i Sverige (LO) i remissyttrandet över betänkandet Kommunal demokrati. LO påpekade också i yttrandet att förtroendevalda som är anställda av en privat arbetsgivare kan få sin pensionsrätt urholkad vid frånvaro från arbetet t. ex. för att fullgöra kommunala uppdrag. Någon form av ersättning för hemarbetande m. fl. bör också övervägas, speciellt för de fall när dessa orsakas extra kostnader för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Kommittén bör även överväga frågor som rör de förtroendevaldas sociala trygghet vid fullgörandet av sina uppdrag.

Kommittén bör också belysa effekterna av de pensionsregler som gäller för

de heltidsengagerade förtroendemännen och undersöka om det finns skäl att förändra dessa regler.

Under de senaste tio åren har det blivit allt vanligare att man i kommunerna har s. k. politiska sekreterare till de heltidsengagerade förtroendevalda. Dessa sekreterare saknar vanligen anställningstrygghet. Systemet med s. k. politiska sekreterare har ännu inte prövats rättsligt. Kommittén bör kartlägga omfattningen av detta system och överväga om även dessa sekreterares ställning bör regleras.

Kommittén har enligt sina ursprungliga direktiv att lämna förslag som rör den s. k. lokala förankringen. Vissa frågor som rör kommunernas möjligheter att inrätta lokala organ har emellertid samtidigt beretts inom kommundepartementet.

I prop. 1978/79:181, som nyligen har bifallits av riksdagen, föreslogs en lag om vissa lokala organ i kommunerna (KU 1978/79:36, rskr 1978/79:361, SFS 1979:408). Lagen innebär bl. a. att ett kommundelsråd i fortsättningen kan handha förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom det kommunallagsreglerade området. Kommunerna ges också rätt att inrätta distriktsnämnder för sådana uppgifter. Institutionsstyrelser kan liksom hittills tillsättas för förvaltning och verkställighet i frågor som rör en eller flera anläggningar. Lagstiftningen är utformad så att kommunerna ges största möjliga frihet att själva besluta om organisation och verksamhetsformer. Lagen är av försökskaraktär och träder i kraft den 1 januari 1980.

Kommunaldemokratiska kommittén skall enligt de tidigare direktiven undersöka förutsättningarna för olika organisationsformer när det gäller lokala organ i kommuner och landstingskommuner. Uppdraget omfattar såväl kommundelsorgan som institutionsstyrelser och distriktsnämnder. Till uppgiften hör också att kartlägga och utvärdera den verksamhet med sådana organ som förekommer samt att utarbeta förslag om direktvalda kommundelsorgan.

Enligt min mening är det angeläget att praktiska förutsättningar skapas för en vidgad försöksverksamhet med lokala förvaltningsorgan. Kommittén bör därför bedriva ett utredningsarbete i syfte att underlätta för kommunerna att snabbt starta en försöksverksamhet inom ramen för den nya lagen om vissa lokala organ i kommunerna. För det praktiska arbetet i kommunerna är det av värde om olika modeller utarbetas t. ex. i samarbete med Svenska kommunförbundet. Modellerna bör belysa alternativa möjligheter. Uppgiftsfördelningen mellan de lokala organen och övriga nämnder bör belysas. Detta arbete bör resultera i ett betänkande eller en rapport i sådan tid att kommunerna så snabbt som möjligt kan starta en försöksverksamhet med lokala organ. Kommittén bör också utvärdera den försöksverksamhet som kan komma att bedrivas med stöd av den nya lagen.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen om lokala organ i kommun-

erna ansågs att försöksverksamheten även borde omfatta det specialreglerade området. Enligt konstitutionsutskottets mening (KU 1978/79:36) är det väsentligt att sådana försök påbörjas och får ingå i den utvärdering som kommunaldemokratiska kommittén har att göra. De utredningar som är nödvändiga för att kommunerna försöksvis skall kunna inrätta lokala organ även på det specialreglerade området bör enligt utskottet bedrivas så att förslag kan läggas fram för riksdagen i en proposition som kan behandlas under hösten 1979. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört angående försöksverksamhet med lokala organ inom det specialreglerade området.

Regeringen har den 7 juni 1979 gett kommunaldemokratiska kommittén i uppdrag att skyndsamt utarbeta förslag till lagstiftning som gör det möjligt för kommunerna att bedriva försöksverksamhet med lokala organ på det specialreglerade området i enlighet med riksdagens beslut.

På sikt bör möjlighet till förvaltning genom lokala organ öppnas genom permanent lagstiftning för hela den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Kommittén bör lämna förslag på detta område i enlighet med sina tidigare direktiv. En möjlighet som särskilt bör övervägas är att inrätta lokala organ med sådana uppgifter från både det fakultativa och det specialreglerade området som har ett klart samband med varandra. Det är fallet med t. ex. kultur-, fritids-, skol- och socialområdet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar kommitténs uppdrag i enlighet med vad jag har förordat.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

Bilaga 2

KOMMUN-
DEPARTEMENTET

DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN

— EN UTVÄRDERING AV KOMMUNINDELNINGS-REFORMEN

**Rapport 1
från kommunaldemokratiska
forskningsgruppen**

Kommunaldemokratiska kommittén

Ds Kn 1979:12

Till Statsrådet och chefen för
kommundepartementet

Kommunaldemokratiska kommittén är administrativt ansvarig för genomförandet av det forskningsprogram angående en utvärdering av kommunindelningsreformen som riksdagen under hösten 1978 anvisade medel till (prop. 1978/79:61, KU 1978/79:17, rskr 1978/79:79).

Forskningsprogrammet skall genomföras under en tvåårsperiod och vara slutfört senast den 30 juni 1981. Kommittén skall senast den 1 september 1979 och 1980 lämna en rapport över forskningsarbetet till kommundepartementet.

Kommittén får med anledning härav avlämna bilagda rapport, som utarbetats inom forskningsgruppen och beskriver arbetsläget den 1 september 1979.

Stockholm den 1 september 1979

Fredrik Lindencrona

1. INLEDNING

Riksdagen beslöt under hösten 1978 (prop. 1978/79:61, KU 1978/79:17) att anslå medel till en vetenskaplig utvärdering av kommunindelningsreformens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Utvärderingen skall enligt riksdagsbeslutet ske i enlighet med det forskningsprogram "Utvärdering av kommunindelningsreformen" (Ds Kn 1978:5) som utarbetats av kommunaldemokratiska kommittén.

Med anledning av riksdagens beslut har kommunaldemokratiska kommittén fått i uppdrag att administrativt ansvara för forskningsarbetets genomförande. För arbetet svarar kommunaldemokratiska forskningsgruppen som bildades under våren 1979. Gruppen består av 18 forskare vid statsvetenskapliga och ekonomisk-geografiska institutioner vid landets universitet. Gruppens sammansättning framgår av bilaga 1 till denna rapport.

I samband med regeringens uppdrag till kommunaldemokratiska kommittén att ansvara för forskningsarbetets administration beslöts att kommittén den 1 september 1979 skall avge en rapport över forskningsläget. Som ett underlag för denna rapport har forskningsgruppen sammanställt följande redogörelse för de empiriska undersökningar som är planerade och i några fall även påbörjade inom programmets ram. För rapporten svarar docenten Bengt Owe Birgersson som har kommitténs uppdrag att ansvara för samordning mellan olika delprogram. Rapporten bygger på de promemorior och arbetspapper som utarbetats inom gruppen.

Forskningsarbetet har startat successivt under våren 1979. Arbetet har hittills fått koncentreras på gemensamma frågor som kommunurval och uppbyggnad av gemensam databank o.s.v. Vid sidan därav har inom varje delprojekt skett en teoretisk utveckling av olika frågeställningar, arbete med tekniska och metodologiska frågeställningar o.s.v..Programmet går nu in i en fältarbetsfas under vilken empiriska undersökningar ska genomföras.

Denna beräknas pågå fram till sommaren 1980 varefter programmet successivt kommer att avrapporteras fram till den 30/6 1981.

Av naturliga skäl finns på detta stadium inga forskningsresultat att rapportera. Rapporten disponeras därför så att det under respektive rubrik i det allmänna forskningsprogrammet framgår vilka frågeställningar som är centrala samt hur de kommer att belysas i det praktiska arbetet.

2. PROGRAMMETS UPPBYGGNAD I STORT

Forskningsprogrammet bygger i allt väsentligt på den debatt kring kommunindelningsfrågan som skett i samband med och efter den senaste indelningsreformen. I den debatten har såväl kommunaldemokratiska som administrativa frågeställningar spelat en dominerande roll. Något tillspetsat kan sägas att reformen motiverats av omsorgen om kommunernas ekonomiska och administrativa resurser samt förutsättningar att ta ett större ansvar inom samhällsplaneringen. De som varit motståndare till reformen har i första hand tagit fasta på de kommunaldemokratiska konsekvenserna, främst frågan om medborgarnas möjligheter att ta en aktiv del i kommunalpolitiken.

De värden som i den allmänna debatten knutits till systemet med kommunal självstyrelse beskrivs, liksom den mer långsiktiga utvecklingen av kommunerna, utförligt i programskriften. För en utförligare bakgrund till och motivering för forskningsprogrammets allmänna uppbyggnad hänvisas till denna skrift.

Genomgången i programskriften av debatten pekade fram mot ett forskningsprogram bestående av tre delprogram. I det första koncentreras intresset på de kommunaldemokratiska frågorna med anknytning till medborgarnas möjligheter att delta och på annat sätt påverka kommunalpolitiken. I det andra delprogrammet focuseras intresset på de förtroendevaldas situation och på den kommunala förvaltningsorganisationen. Det tredje delprogrammet slutligen ägnas åt frågan om kommunen som producent av samhälls-

service och som enhet för samhällsplaneringen.

Uppdelningen av programmet i tre delprogram anknyter till debatten och är även organisatoriskt betingad. I den fortsatta planeringen inom forskningsgruppen ägnas samtidigt stort intresse åt de samband som finns mellan dessa olika frågeställningar. Det finns ett stort behov av praktiskt samarbete i samband med materialinsamling osv., men också av en mer teoretiskt sammanhållen syn. För att bara ta ett exempel kan det påpekas att studier av de förtroendevaldas arbetsvillkor nära anknyter såväl till frågan om medborgarinflytandet som till förvaltningsadministrativa frågeställningar. Över huvud taget är det en uppfattning inom forskningsgruppen att en samlad syn på de olika frågeställningarna (kommunen som politiskt system) ökar förutsättningarna för att förstå under vilka betingelser den kommunala självstyrelsen arbetar i dagens samhälle. En sådan samlad syn bör även öka förutsättningarna för att bedöma konsekvenserna av eventuella framtida förändringar i regelsystemet eller av kommunernas resurser.

Även om det sålunda finns starka teoretiska och praktiska samband mellan de olika delprogrammen kan en beskrivning av det aktuella forskningsläget ändock med fördel i huvudsak disponeras enligt den ursprungliga programbeskrivningen.

I det följande beskrivs därför de planerade undersökningarna delprogram för delprogram. Framställningen avslutas med en beskrivning av de urval av kommuner som blir föremål för undersökningar. För förståelsen av de följande avsnitten bör dock redan här påpekas att vissa undersökningar kommer att omfatta samtliga kommuner, andra ett urval på 50 kommuner och slutligen vissa mera arbetskrävande undersökningar ett särskilt delurval ur de 50 kommunerna bestående av endast fem kommuner.

3. KOMMUNEN SOM DEMOKRATISK SJÄLVSTYRELSEORGANISATION

3.1 Inledning

Den centrala frågeställningen i detta delprogram är medborgarnas möjligheter att påverka kommunalpolitiken och därmed den lokala samhällsservicen och miljön m.m. Det politiska systemet i kommunerna är sedan lång tid tillbaka i allt väsentligt representativt. Det innebär att medborgarna endast i begränsad utsträckning själva fattar de slutliga besluten. Den helt avgörande delen av besluten fattas av valda företrädare för medborgarna i kommunfullmäktige och olika kommunala nämnder och styrelser. Medborgarnas deltagande i det politiska arbetet förutsätts ske indirekt dels genom valhandlingen, dels genom arbete som tar sikte på att påverka beslutsfattarnas ställningstaganden.

De empiriska undersökningar som planeras inom detta delprogram tar sikte på att belysa förutsättningarna för ett aktivt medborgarengagemang inom det representativa systemets ram. Den representativa teorin så som den uppfattas i vårt land utpekar i första hand de politiska partierna som de organisationer inom vilka medborgarna har möjlighet att göra en aktiv insats. Den svenska demokratin beskrivs ofta som en demokrati genom partierna. Det är därför i forskningsprogrammet en central uppgift att studera partiorganisationernas arbetsförutsättningar och aktiviteter kring kommunala frågor. Vid sidan av partierna är också folkrörelserna och andra föreningars relationer till kommunalpolitiken av betydelse vid en bedömning av medborgarinflytandet över kommunernas verksamhet. Även om dessa organisationer i första hand har andra uppgifter och fyller andra funktioner för medlemmarna är de på många sätt berörda av kommunernas beslut och bevakar medborgarnas intressen inom sina resp. områden. Ett av delprojekten inom detta delprogram behandlar därför partiernas och organisationernas roll i kommunalpolitiken.

Medborgarnas aktivitet kan också ta sig mer direkta former även

när det politiska systemet bygger på representativ grund. Direkta kontakter med de förtroendevalda och deltagande i olika aktionsgrupper är exempel på detta. Medborgarnas deltagande i olika former direkt eller indirekt samt vilja att engagera sig i det politiska arbetet är föremål för studier i det andra delprojektet i detta delprogram. Inom ramen för detta tas dessutom upp centrala frågor som medborgarnas demokratiska ideologi och deras bedömning av det kommunala systemet, relationer mellan stat och kommun, uppfattning om partiernas roll och det representativa systemets innebörd. Dessa frågor, som i programmet sammanfattats under rubriken förtroende och förankring belyses genom en särskild intervjuundersökning i vilken också frågor finns om medborgarnas bedömning av kommunindelningsreformen och den kommunala valrörelsen.

En förutsättning för ett aktivt engagemang från väljarnas sida är att de har tillräcklig information för att bilda sig uppfattningar i aktuella frågor och känna till vem som ansvarar för olika beslut. Det är sannolikt att massmedierna efter indelningsreformen fått ett större ansvar för denna för åsiktsbildningen nödvändiga information. Detta motiverar att studier av medborgarnas informationsnivå genomförs och kompletteras med en särskild undersökning av massmedierrapporteringen från kommunerna.

3.2 Partier och organisationer

Inom delprojektet angående partier och organisationer kommer ett flertal fältundersökningar att genomföras. Under våren 1979 utsändes en enkät till samtliga partiorganisationer i forskningsgruppens s.k. stora kommunurval (se avsnitt 6). Enkäten hade i augusti besvarats av 80 % av partierna. Den behandlar dels frågor med anknytning till 1979 års valrörelse i kommunerna såsom förekomst av lokal kommunal valpropaganda, insatta ekonomiska och personella resurser o.s.v., dels frågor rörande partiarbetet under mellanvalstid. Särskilt uppmärksammas medlemsaktivitet och relationer mellan arbetet inom partiorganisationen och det kommunala politiska arbetet i egentlig mening.

Enkäten till partiorganisationerna kommer under hösten 1979 att kompletteras på olika sätt. De partiföreningar som arbetar lokalt inom endast delar av kommunerna kommer att tillställas en enkät som tar upp motsvarande frågor som den stora enkäten rörande medlemsaktivitet och relationer till den kommunala beslutsprocessen. Vidare kommer s.k. gruppenkäter att genomföras i det mindre kommunvalet genom att forskarna vid ett välbesökt möte ställer frågor till deltagarna om partiaktivitet och attityder till kommunalpolitiken. De kommunala handlingsprogrammen kommer att insamlas efter valrörelsen i samband med en mindre brevenkät till valledarna för partierna i kommunerna. Enkäten syftar i övrigt till att få uppgifter om den faktiska aktiviteten och insatserna i den kommunala valrörelsen.

Studiet av organisationernas roll i kommunalpolitiken kommer att bestå av tre delstudier. Det gäller för det första en reanalys av det enkätmaterial som kommundepartementet i samarbete med kommunförbundet insamlat om kommunerna och föreningslivet (se Ds Kn 1978:4).För det andra kommer information från intervjuundersökningen rörande medborgarnas deltagande i organisationernas arbete att ligga till grund för en beskrivning av organisationernas roll som kanal för medborgarinflytandet. Slutligen kommer de studier av beslutsprocessen i kommunerna som planeras inom delprogram 2 (se avsnitt 4) att utnyttjas för att belysa vilka organisationer som är väsentliga för förståelsen av planering och övriga beslut av större kommunalpolitisk betydelse.

3.3 Medborgaraktivitet och förankring

Den centrala undersökningen inom detta delprojekt är en intervjuundersökning med ca 3 000 intervjuer i forskningsgruppens kommunurval. Intervjuformuläret innehåller ett 70-tal frågor av vilka en del är avsedda att belysa frågeställningar som i första hand är aktuella inom andra delprojekt. De frågor som anknyter till deltagande och aktivitet berör olika former av aktivitet, individuell (direkt) och kollektiv (indirekt genom partier och organisationer). Vilka grupper deltar, i vilka sammanhang och på

vilket sätt? Väsentliga frågeställningar gäller vad som förklarar skillnader i aktivitet, vad som karaktäriserar de aktiva, vilka som är beredda att åta sig förtroendeuppdrag o.s.v.

Nära dessa spörsmål står frågan om kontakt med förtroendevalda och tjänstemän liksom frågan om information om kommunala förhållanden och om bedömningen av olika informationsvägar. Informationssökandet kan betraktas som en form av aktivitet, kännedom om kommunala förhållanden som en förutsättning för den åsiktsbildning som är nödvändig för att medborgarna skall kunna ta en aktiv del i det politiska arbetet.

Vad gäller de frågor rörande medborgarnas demokratiska ideologi och bedömning av det kommunala systemet o.s.v. som nämnts ovan har en frågeteknik valts som består i att ett stort antal påståenden framförs som de intervjuade kan instämma i eller ta avstånd ifrån. Tekniken har många fördelar men är inte heller problemfri. Förhoppningen är att det skall vara möjligt att på ett mer effektivt sätt än vid tidigare undersökningar få ett grepp om de ideologiska dimensionerna.

Intervjuundersökningen har planerats under våren. Själva fältarbetet med intervjuerna genomförs av Statistiska centralbyrån. Det startade den 27 augusti och pågår till den 7 oktober. Efter kodning, kontroller och preliminär databearbetning bör vissa resultat föreligga under våren 1980.

3.4 Massmedierna

Samspelet mellan massmedia, kommuner och medborgare kommer att belysas av fem olika delundersökningar. Medborgarnas informationsnivå och bedömning av olika kommunikationskanaler studeras som framgått med material från medborgarintervjuerna. Det gäller sådana frågor som mediaexponering, kunskap och bedömning av kommunal information.

För övrigt planeras en innehållsanalys av ortspressens bevak-

ning under icke-valtid av kommunalpolitiken i de kommuner som ingår i det lilla kommunurvalet. Innehållet i de tidningar som täcker dessa kommuner har studerats för en tremånadsperiod (januari-mars 1979). Genom att motsvarande tidningar studerades av kommunalforskningsgruppen motsvarande tidsperiod 1966 bör det vara möjligt att direkt belysa hur ortspressens bevakning av kommunalpolitiken förändrats sedan 1960-talet. Materialinsamlingsarbetet för denna undersökning avslutades i mitten av augusti.

Lokalradions betydelse för den kommunalpolitiska informationen kommer att belysas av två studier. I den första av dessa kommer på grundval av interna statistiska uppgifter från Sveriges Lokalradio AB en kartläggning att ske av hur de olika lokalradiostationerna bevakar kommunalpolitiken. Materialet gäller bevakningen under andra halvåret 1978 och kommer att redovisas som total sändningstid av "nyheter" m.m. rörande landets samtliga kommuner. Kodningsarbetet är även för denna undersökning avslutat.

Den andra lokalradioundersökningen gäller bevakningen under valrörelsen 1979. Ett totalmaterial har insamlats rörande planerade kommunspecifika valprogram - debatter, utfrågningar, kandidat- eller partipresentationer o.s.v. I efterhand kommer dessa uppgifter att kontrolleras mot faktiska sändningar. En genomgång i efterhand kommer också att göras av övriga, mera referatbetonade speglingar av de lokala valrörelserna.

Avslutningsvis kan nämnas att detta delprojekt också täcker in den kommunala informationsverksamhet som bedrivs av de kommunala organen. Om resurserna tillåter det blir även ortspressens bevakning av själva valrörelsen föremål för uppmärksamhet. Här är planeringsläget dock mera oklart.

3.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att studierna under detta

delprogram hör till den del av forskningsprogrammet som startade i början av våren. Planeringsfasen är för dessa undersökningar avslutad och fältarbetet påbörjat och i vissa delar avslutat. Till en del är frågeställningarna knutna till 1979 års val varför arbetet blir särskilt intensivt i samband med valrörelsen. Samtliga delundersökningar är planerade så att jämförbarhet så långt möjligt skall uppnås med de undersökningar som genomfördes av den s.k. kommunalforskningsgruppen i anslutning till 1966 års val. Kommunalforskningsgruppen, vilken arbetade med stöd av riksbankens jubileumsfond, företog 1966 studier av i stort sett samma frågeställningar som de nu aktuella. Strävan är att i detta delprogram både göra jämförelser med förhållanden under 1960-talet och samtidigt utnyttja resultaten från tidigare studier som avstamp för en ytterligare utveckling av den statsvetenskapliga teoribildningen i dessa frågor.

4. KOMMUNEN SOM FÖRVALTNINGSORGANISATION

4.1 Inledning

Expansionen av den kommunala verksamheten och indelningsreformerna har ändrat den kommunala självstyrelsens karaktär. I ett längre tidsperspektiv skulle denna förändring kunna beskrivas som en övergång från lekmannaförvaltning till lekmannastyre. Inslaget av lekmän i kommunernas beslutande och förvaltande organ var särskilt före indelningsreformen avsevärt. Vissa beräkningar tyder på att antalet medborgare som är engagerade i den kommunala självstyrelsen i samband med den senaste indelningsreformen minskade från ca 150 000 till 42 000 och att samtidigt antalet heltidsanställda kommunaltjänstemän ökat från 60 000 till 105 000. De förtroendevalda har i samband härmed alltmer överlämnat beredningslöpande förvaltnings- och verkställighetsuppgifter till tjänstemän.

Konsekvenserna av denna utveckling för den kommunala demokratin och för kommunernas karaktär av lekmannastyrda organisationer är otillräckligt belysta. Utvecklingen speglar dels övergången

från ett mer direktdemokratiskt till ett representativt system dels utvecklingen av en skarpare funktionsuppdelning mellan beslutande resp. beredande och verkställande uppgifter. I det andra delprogrammet är det dessa problem som står i fokus. Inom tre olika delprojekt skall belysas vad utvecklingen inneburit för de förtroendevaldas roll och arbetssituation, för den kommunala förvaltningsorganisationen och den politiska beslutsprocessen.

Frågeställningarna i detta delprogram har naturligtvis nära beröringspunkter i första hand med det första delprogrammet men beröringspunkter finns även med det tredje delprogrammet angående den kommunala serviceproduktionen. Arbetet med två av delprojekten inom detta delprogram startade i full skala först den 1 juli 1979 varför det endast är det tredje projektet - de förtroendevalda - som i allt väsentligt nu är färdigplanerat.

4.2 De förtroendevalda

Den kommunala demokratin är som anförts representativ. Det innebär att de förtroendevalda tilldelas en central roll av stor betydelse för demokratins funktionssätt och materiella resultat. På de förtroendevalda ställs i själva verket utomordentligt stora krav av delvis konfliktande karaktär. Det är de förtroendevalda som ansvarar för det direkta beslutsfattandet och för att besluten via den kommunala förvaltningsorganisationen verkställs och får avsedda konsekvenser. De förtroendevalda har samtidigt dessa uppgifter som representanter för övriga medborgare.

Den förstnämnda uppgiften - att ansvara för beslut och löpande förvaltning - kräver tid inte bara till sammanträden utan även för inläsning, studier och överläggningar med olika tjänstemän osv. Rollen som representant förutsätter samtidigt ett aktivt engagemang i partiets arbete, kontakt med andra grupper och enskilda medborgare. Här finns ett dilemma som blivit alltmer uppenbart under senare år och som föranlett olika försök att underlätta de förtroendevaldas arbetssituation. I motioner till

1978/79 års riksmöte och i tilläggsdirektiv till kommunaldemokratiska kommittén har frågorna ytterligare aktualiserats.

Inom forskningsgruppen upplevs de frågeställningar som berör de förtroendevaldas roll i kommunalpolitiken som särskilt centrala. Med utgångapunkt från det dilemma som berörts ovan kan problematiken delas upp i två huvudområden. Det första tar sikte på de förtroendevaldas roll som representanter för övriga medborgare, det andra gäller deras uppgifter som beslutsfattare och deras relationer till den kommunala förvaltningen.

Om vi först ser till de förtroendevaldas roll som representanter så finns ett nära samband med de studier som genomförs i det första delprogrammet. När medborgarnas deltagande blir indirekt och syftande till att påverka de förtroendevaldas beslut är det uppenbart att förutsättningarna blir beroende av den åsiktsgemenskap som finns mellan väljarna och de valda.

Det är en allmän uppfattning att en nödvändig åsiktsgemenskap eller åsiktsrepresentativitet främjas av att de förtroendevalda i olika s.k. socio-ekonomiska avseenden är representativa för befolkningen i stort. Från denna utgångspunkt är resultaten från de studier som gjordes inom kommunalforskningsgruppen och de datasammanställningar som presenterats i den allmänna debatten sommaren 1979 nedslående. Samtliga pekar på att de förtroendevalda som grupp avsevärt skiljer sig från medborgarpopulationen i övrigt. De förtroendevalda har i genomsnitt högre inkomst. Arbetare, kvinnor, yngre och äldre människor är underrepresenterade osv.

Dessa förhållanden speglar sannolikt delvis svårigheter för vissa grupper att möta de krav som förtroendeuppdraget ställer i kombination med övriga plikter. Även andra orsaker kan finnas till denna utveckling som det är angeläget att undersöka. En viktig frågeställning för forskningsgruppen är därför att analysera uppdragsbenägenheten hos olika grupper, rekryteringsmönster samt orsakerna till att en del förtroendevalda stiger

av sina uppdrag.

För förståelsen av det representativa systemets funktionssätt är det viktigt att representativitetsaspekten inte begränsas till att enbart avse dessa yttre socio-ekonomiska frågor. Ur deltagandesynvinkel är det naturligtvis väsentligt att olika medborgargrupper har så långt möjligt lika förutsättningar att delta i det politiska arbetet. Men ur representativitetsynvinkel är det angeläget att även uppmärksamma vilka konsekvenser som den redan väl kända snedrekryteringen till förtroendeuppdragen får för de förtroendevaldas åsikter i olika frågor. Partisystemet kan sägas vara uppbyggt på en kombination av klassmässiga skillnader och skilda politiska ideologier. Vissa undersökningar från bl.a. kommunalforskningsgruppen pekar på att de åsiktsskillnader som finns inom väljarkåren återspeglas på ett likartat sätt bland kommunalpolitikerna. Samtidigt synes förståelsen för ökade kommunala utgifter och ett ökat kommunalt ansvarstagande på olika områden vara större bland de förtroendevalda än bland väljarna.

Mot bakgrund av dessa resultat är det angeläget att ytterligare penetrera dessa förhållanden. Dels för att belysa betydelsen för politikens utformning av den konstaterade snedrekryteringen dels för att närmare analysera innebörden av den rollfördelning mellan olika grupper av medborgare som det representativa systemet bygger på. En sådan fördjupning av dessa studier är angelägnare i dag än tidigare eftersom den andel av medborgarna som har förtroendeuppdrag är mindre samtidigt som uppdragen blir alltmer krävande och svåra att förena med andra uppgifter.

Åsiktsgemenskapen mellan de förtroendevalda och medborgarna kommer att belysas på olika sätt. I medborgarintervjuerna gäller en central fråga prioriteringen mellan olika kommunala serviceområden. Vidare ställs frågor - sammanlagt ett 20-tal - om speciella kommunala spörsmål i det mindre kommunurvalet. Genom att utnyttja svaren på dessa frågor till en jämförelse med motsvarande svarsfördelning på förtroendemannanivå blir det möjligt

att direkt belysa i vilken utsträckning attityderna i dessa frågor bland medborgarna "avspeglas" på förtroendemannanivån. Motsvarande studier genomfördes av kommunalforskningsgruppen i anslutning till 1966 års val varför en direkt jämförbarhet har eftersträvats som möjliggör en bedömning av vad utvecklingen i samband med indelningsreformen inneburit i detta avsende.

Här är det emellertid angeläget att föra undersökningarna ytterligare ett steg vidare. Det är väl känt från olika studier i vårt land och i andra länder att åsiktsbildningen är bredare och grundad på delvis annan information på förtroendemannanivån. I själva verket är just detta ett förhållande som finns inbyggt i den representativa tanken att systemet skall bygga på en roll- eller funktionsuppdelning mellan de förtroendevalda och övriga medborgare. Denna iakttagelse för emellertid med sig att mätningar av åsiktsrepresentativitet inte kan uttolkas utan hänsynstagande till att de förtroendevalda har ett särskilt ansvar för att ta initiativ och ansvara för långsiktiga konsekvenser av dagspolitiska beslut. Varje mer allsidig analys av de förtroendevaldas funktion i det representativa systemet måste beakta den spänning som finns mellan tanken på att de attityd- och åsiktsmässigt måste vara representativa för medborgarna och samtidigt i förhållande till övriga utöva en mer "specialist"-betonad roll som företrädare för dessa i den löpande politiska beslutsprocessen.

Denna närmast klassiska statsvetenskapliga frågeställning kring representativitetsbegreppet och representantrollen kommer att belysas i samarbete mellan de ansvariga för delprogram ett och två i forskningsprogrammet. Det empiriska underlaget kommer förutom av medborgarintervjuerna att utgöras av en enkätundersökning med kommunfullmäktigeledamöter som genomförs i november-december 1979. Denna enkät som också skall belysa rekryteringsmönstret, förtroendemannakårens sammansättning i olika avseenden (fördelning på kön, ålder, utbildning, yrke, arbetsgivare, arbetsförhållanden, familjeförhållanden, bostadsort osv.) samt förtroendemännens arbetssituation kompletteras i januari 1980

med en enkät till ett urval nämndledamöter.

I enkäten till nämndledamöterna kommer intresset att koncentreras mera till frågan om relationerna mellan tjänstemännen och de förtroendevalda. Samanalyserade skall dock de två enkätundersökningarna också kasta ett ljus på sådana förhållanden som relationerna inom förtroendemannakollektivet, skillnader mellan olika slags uppdrag, medverkan i partiarbete o.s.v. Nämndenkäten kommer att utformas så att jämförbarhet i möjligaste mån uppnås med en av kommunalforskningsgruppen genomförd enkät till ledamöterna i skol-, byggnads-, social- och fritidsnämnderna år 1968.

Dessa två stora enkätundersökningar kompletteras vidare med en särskild enkät till ett urval av de nuvarande ledamöter som inte återfinns i de nyvalda fullmäktigeförsamlingarna. Intresset koncentreras här till de ledamöter som frivilligt trätt tillbaka i samband med nomineringen och inte gjort detta på grund av flyttning från kommunen, sjukdom e.d. utan på grund av en kalkyl av vad förtroendeuppdraget innburit i form av uppoffringar och belöningar.

Eftersom förtroendemännens arbetsvillkor är en mycket central frågeställning i detta delprojekt kommer de skilda enkäterna bl.a. att innehålla frågor om hur mycket tid som olika moment av förtroendeuppdraget kräver. Dessa uppskattningar kommer enligt planerna att kompletteras med att ett mindre antal personer genom egenobservationer deklarerar tidsåtgången under perioden 8 april - 7 maj 1980.

Som framgått utgör förtroendemännens relationer till förvaltningspersonal ett viktigt frågekomplex i enkäterna. För de förtroendevalda vilka som nämndordförande eller som heltidsengagerade kommunalråd har en mer löpande kontakt med förvaltningen planeras dessutom ett antal besöksintervjuer för att mer ingående få dessa frågor belysta. Det har bedömts som särskilt angeläget att fästa stor vikt vid just kommunalrådsinstitutionen eftersom den vuxit fram relativt snabbt samtidigt som studier av vad detta inneburit såväl för relationerna till övriga förtroende-

valda som till förvaltningen i stort sett saknas.

4.3 Den kommunala förvaltningen

I det andra delprojektet i detta delprogram förskjuts intresse till förvaltningsorganisationen och till samspelet mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. Huvudfrågeställningen skulle kunna sammanfattas med följande fråga: Har den beskrivna utvecklingen från lekmannaförvaltning till lekmannastyre inneburit att den lokala politiska styrningen och kontrollen minskat eller har kommunernas förstärkta administrativa resurser inneburit förbättrade möjligheter för de förtroendevalda att planera och styra utvecklingen av den kommunala verksamheten?

För att belysa denna centrala frågeställning planeras tre delstudier som kan sammanfattas i rubrikerna:

1. Hur har förvaltningsapparaten förändrats?
2. Varför tillväxt och organisatoriska förändringar?
3. Vilka effekter har tillväxten och organisatoriska förändringar haft för den kommunala demokratin?

Den första studien syftar till att belysa utvecklingen av den kommunala förvaltningsapparaten och tjänsteorganisationen över tid i kvantitativa och kvalitativa termer. Hur mycket har den handläggande tjänstemannagruppen ökat i olika typer av kommuner? Vilka kvalitativa förändringar har tjänstemannakollektivet genomgått? (Utbildningsförändringar, specialisering, professionalisering.) Finns det en automatisk "byråkratiseringsprocess" inbyggd i tillväxten av storleken hos förvaltningsapparaten till följd av ökande planerings- och samordningsproblem? Hur har organisationsstrukturen utvecklats i olika typer av kommuner? Har nya administrativa funktioner tillkommit? Vilken betydelse har kommunindelningsreformen haft i dessa sammanhang?

Dessa frågeställningar studeras i dels en översiktlig kvantitativ totalundersökning, dels i en urvalsundersökning i 50 kommuner. Dessa undersökningar genomförs som studier av förändringar mellan två tidpunkter - 1965 och 1977 - med utnyttjande av Sta-

tistiska Centralbyråns och Kommunförbundets förvaltningspersonalregister samt den kommundatabank som byggts upp inom forskningsgruppen.

Den andra undersökningens frågeställningar anknyter nära till frågan om orsakerna till den kommunala sektorns expansion. Av resursskäl bör undersökningen vad gäller orsaker till tillväxt och organisatoriska förändringar huvudsakligen begränsas till de fem kommunerna i "lilla urvalet" och till den centrala förvaltningsorganisationen i dessa kommuner samt ett mindre antal nämnder. Den ovan nämnda totalundersökningen bör kunna vara vägledande vid dessa urvalsbeslut. Teoretiskt baseras studien på ett aktörsperspektiv med kommunen som central beslutsfattare, där förändringarna i förvaltningsapparaten ses som beroende av i förhållande till kommunen externa faktorer (ekonomiska strukturförändringar; förändringar i statlig styrning, t.ex. kravet på indelningsreform och krav på förändringar i den kommunala servicen; rekommendationer från Kommunförbundet) samt interna faktorer (krav från det lokala partisystemet, anställda, klienter, företag och intressegrupper). Konkret bör studien inriktas på strategiska budgetbeslut och förändringar över tid särskilt beträffande kommunernas personalbudgetar.

Beträffande den tredje undersökningen - angående effekterna för den kommunala demokratin - kan konstateras att den i vårt land dominerande synen på den representativa demokratin tilldelar förvaltningen en relativt passiv roll som förberedare och verkställare av beslut. Lokalpolitikernas möjligheter att styra och kontrollera förvaltningen uppfattas som det väsentliga problemet, ett problem som kan antas ha vuxit i takt med att kommunalförvaltningen tillvuxit i omfattning och samhällsverksamheten blivit alltmer komplex. Rädslan för att förvaltningstjänstemännen får en självständig maktställning i kraft av sin specialistkompetens framför allt vid beredningen av politiska beslut utgör en väsentlig beståndsdel i detta synsätt. Till detta knyts också farhågor för att förvaltningen befordrar ett egenintresse eller präglas av politiska värderingar som avviker från den politiska majoritetens.

De senaste 10-15 årens debatt och kritik av den representativa demokratin har också haft konsekvenser för synen på förvaltningens ställning i den kommunala självstyrelsen. Krav på ökade möjligheter till direkt deltagande i de kommunala beslutsprocesserna, krav på klientinflytande och ökat inflytande för de anställda har riktats inte endast mot lokalpolitikerna utan också mot den kommunala förvaltningen. Ett uttryck för detta är t.ex. synsättet att förvaltningen inte skall företräda staten eller kommunen utan klienterna. Uppenbart står denna uppfattning delvis i strid med den dominerande liberaldemokratiska synen på förvaltningen i den representativa demokratin.

Med utgångspunkt i dessa olika normativa föreställningar kommer effektstudien väsentligen att inriktas på frågan om hur byråkratiseringen påverkat relationerna mellan förtroendevalda - förvaltning - medborgare. Studien baseras på intervjuer med lokalpolitiker, tjänstemän och medborgare i urvalet om 50 kommuner.

Delprojektet startade i full skala först 1 juli 1979. Våren och sommaren har i första hand ägnats åt översiktlig planering av projektet, konstruktion av förvaltningsfrågor till medborgarintervjuerna samt iordningställande av en datafil, bearbetning och analys av den ovan nämnda totalundersökningen av tjänstemannakårens utveckling 1965-1977.

4.4 Den kommunala beslutsprocessen

I forskningsprogrammet understryks att flertalet undersökningar är strukturellt inriktade. Det uttalas emellertid också att för "en djupare förståelse för den kommunala demokratins funktionssätt krävs också studier av själva beslutsprocessen".

Syftet med projektet kan därför sägas vara att belysa det kommunala beslutsfattandet i dagens kommuner och hur detta förändrats under den senaste tioårsperioden.

En generell utgångspunkt är att de offentliga beslutsprocesserna blivit alltmer omfattande, beroendeförhållandena mellan privata

och offentliga organ, liksom mellan olika nivåer i det politiska systemet, har ökat. Dessa beroendeförhållanden, liksom det ökade inslaget av planering, kan ses som uttryck för det kommunala belslutsfattandets alltmer komplexa karaktär. Hela självstyrelseproblematiken har komplicerats.

En studie av kommunala beslutsprocesser kan inrymma såväl administrativa som demokratiska frågeställningar. Frågor om effektivitet, samordning, deltagande, politisk förankring och styrning kan resas.

Eftersom detta delprojekt startade först i juli har mer preciserade frågeställningar och närmare avgränsningar ännu ej skett. En väsentlig uppgift att snarast ta ställning till är vilka kommunala beslutsprocesser som skall studeras. Till sådana räknas ju allt ifrån den långsiktiga planeringen till mer kortsiktiga och konkreta frågor.

Med projektets ambition att studera kommunalpolitiken i arbete är det givet att en mer intensiv behandling av några olika ärenden krävs för att klarlägga när, hur och med vilket resultat olika aktörer kommer in i beslutsprocessen. Sådana fallstudier är i allmänhet tidskrävande och kan därför endast ske i begränsad omfattning. Dessutom ställs man ofta inför frågan om resultatens allmängiltighet; vad är generellt och vad är unikt?

För att ge en generell bild av det kommunala beslutsfattandet avser vi därför att kombinera de intensiva ärendestudierna med mer extensivt inriktade studier. De senare måste, bland annat för jämförbarhetens skull, inriktas på sådana processer som förekommer i alla kommuner. Årsbudget, flerårsbudget, bostadsbyggnadsprogram och eventuellt den översiktliga fysiska planeringen är vad som i första hand aktualiseras.

De olika frågeställningarna kring deltagande och politisk styrning skulle härmed kunna behandlas på beslutsprocesser av olika omfattning. Årsbudgeten kan därvid ses som liggande mellan de olika ärendestudierna och den långsiktiga planeringen.

De olika ärendestudierna avses främst genomföras i det lilla urvalet medan projektet i övrigt genomförs i det större kommunurvalet. Såväl personliga intervjuer som enkätundersökningar med förtroendevalda och tjänstemän kommer att genomföras. De senare sker i samarbete med övriga delprojekt inom delprogrammet.

4.5 Sammanfattning

De undersökningar som är planerade inom detta delprogram går i teoretiskt och praktiskt avseende in i varandra varför planeringen sker i nära samarbete mellan de delprojektansvariga. Rapporterna från undersökningarna bör lagda tillsammans ge en heltäckande bild av vad utvecklingen under senare år fått för konsekvenser för den representativa demokratin inom kommunerna och för kommunernas möjligheter att effektivt tillhandahålla den samhällsservice som medborgarna reser krav på. En fullständig utvärdering av den senaste frågeställningen kräver dock att även resultat från det tredje delprogrammet vägs in i bedömningen.

Avslutningsvis bör konstateras beträffande detta delprogram att programbeskrivningen ägnar stort utrymme åt de praktiska frågorna rörande de förtroendevaldas arbetssituation. Och det är uppenbart att dessa har stor betydelse både för förutsättningarna att upprätthålla en nära och fortlöpande kontakt mellan väljare och valda under mandatperioderna och för de förtroendevaldas möjligheter att bevara ett reellt inflytande över det löpande arbetet inom förvaltningen. Det är sålunda stora, centrala och arbetskrävande uppgifter som ryms inom detta delprogram. Samtidigt har kommittén enligt tilläggsdirektiv fått i uppgift att undersöka hur de förtroendevaldas arbetssituation skall kunna förbättras. Någon form av samordning mellan dessa uppdrag vore ur forskningsgruppens synvinkel värdefull eftersom gruppen på denna punkt upplever en svårighet att med tillgängliga resurser tränga tillräckligt djupt in i alla frågeställningar.

5. KOMMUNEN SOM SERVICEPRODUCENT OCH ENHET FÖR SAMHÄLLSPLANERING

5.1 Inledning

De viktigaste drivkrafterna bakom indelningsreformen var som framgått inledningsvis behovet av kommuner med större personella resurser och en storlek och geografisk utbredning som gör dem mer lämpade som områden för den lokala samhällsplaneringen. Det var alltså omsorgen om kommunernas möjligheter att ansvara för en allt större andel av samhällets service till medborgarna som föranledde de genomgripande förändringarna av kommunstrukturen. Efter indelningsreformen har också kommunernas serviceproduktion fortsatt att öka trots tilltagande finansieringssvårigheter.

I forskningsprogrammet anförs att kunskaperna i dag - bl a på grund av kommunaldemokratiska utredningens arbete - är relativt goda vad avser servicestandarden i kommuner av olika typ samt rörande kostnaderna för att producera denna service. Vad som däremot är sämre belyst enligt programskriften är vem som utnyttjar servicen, hur tillgänglig den är för olika medborgargrupper o.s.v. I programskriften anförs att det "kan paradoxalt nog vid en närmare undersökning komma att visa sig att den genomsnittliga servicestandarden i kommunerna förbättrats väsentligt i samband med indelningsreformen till priset av sämre tillgänglighet för de människor som är bosatta i perifera delar av kommunerna. Och i den utsträckning som kommunerna valt att behålla ett decentraliserat serviceutbud kan en del av de vid reformen förväntade effektivitetsvinsterna ha uteblivit".

Dessa frågeställningar är centrala i det tredje delprogrammet. Undersökningarna syftar till att ge svar på frågorna hur servicestandarden i kommunerna utvecklats, vilka faktorer som förorsakar skillnader i kommunal service mellan olika kommuner samt hur medborgarna uppfattar serviceutbudet.

Rent organisatoriskt är programmet i denna del uppdelat i två delprojekt där det första tar sikte på serviceproduktionen allmänt och medborgarnas attityder till denna. Det andra delprojektet behandlar kommunernas service och planering i ett areellt perspektiv. Sakligt sett finns självfallet ett mycket nära samband mellan dessa delstudier. Till en del är kommunernas service av sådan karaktär t ex bostadstillägg, socialhjälp och andra bidrag att medborgarna får del av den i lika utsträckning oberoende av i vilken del av kommunen som de är bosatta. I andra fall är servicen knuten till vissa orter inom kommunen. Vid en kartläggning av servicestandard och utvecklingen av denna är det därför nödvändigt att även beakta den geografiska fördelningen av serviceutbudet inom kommunen och tillgängligheten för medborgarna av denna service.

5.2 Kommunen som serviceproducent

De empiriska undersökningarna i detta delprojekt är uppdelade på två delstudier. I den första belyses utvecklingen av kommunernas service och servicestandarden i dagens kommuner, baserat på data från samtliga svenska kommuner. Materialet till denna undersökning utgörs av uppgifter från en särskild databank som bygger dels på uppgifter från officiell statistik, dels från tidigare ej publicerat primärmaterial insamlat av kommunförbundet och Statistiska centralbyrån. Huvudfrågeställningen gäller, förutom den rena beskrivningen, att försöka analysera orsakerna till variationer som framträder. Dessa kan vara av olika slag. Förutom olika politiska prioriteringar är sannolikt ekonomiska resurser, socioekonomiska och demografiska förhållanden av betydelse. I en undersökning av detta slag belyses också den faktiska betydelsen av kommunernas självständighet i förhållande till statsmakterna. Undersökningar av detta slag finns i stor mängd från olika länder varför undersökningsmetodiken är väl utprövad och intresset kan därför koncentreras till de teoretiska spörsmålen.

Svårigheterna i detta avseende är större när det gäller den andra delstudien som tar sikte på att belysa hur medborgarna

uppfattar den kommunala servicens kvalitet. Kommunalforskningsgruppen genomförde på sin tid studier av servicestandard och serviceattityder i ett urval av svenska kommuner och resultatet av dessa pekade på att det saknades ett direkt samband mellan standarden och medborgarnas uppskattning av denna. Trots att servicestandarden med s k objektiva eller absoluta mått mätt framstod som bäst i något större urbaniserade kommuner, var medborgarnas uppskattning av den högre i småkommunerna.

Till denna "serviceparadox" kan finnas ett flertal förklaringar. Den mest banala skulle vara att de mätningar av servicestandarden som företogs inte i rimlig utsträckning tog hänsyn till variationer i reella behov hos medborgarna. Resultatet skulle i så fall vara orsakat av den valda undersökningstekniken. Visserligen företogs alla möjliga kontroller för detta men med en generell undersökningsmetod är svårigheterna att "objektivt" bedöma medborgarnas behov utomordentligt små för att inte säga på teoretisk grund omöjliga.

En annan förklaring som är intressantare skulle kunna vara att med högre standard på den offentliga servicen stiger kraven ytterligare. En sådan teori framfördes i den svenska politiska debatten av Tage Erlander under 1950-talet.

En tredje förklaring till en avsaknad av samband mellan servicestandard och medborgaruppskattning skulle kunna vara den av den amerikanska statsvetaren Dye på 1960-talet framförda teorin, att medborgarnas bedömning av resultatet av den politiska beslutsprocessen är mer beroende av hur besluten kommer till än av vilka besluten blir. Om denna teori äger tillämpning på förhållandena i de svenska kommunerna, skulle resultatet kunna tolkas så att den demokratiska beslutsprocessen i mindre kommuner medverkar till att skapa en närhet och känsla av samhörighet och solidaritet med kommunen som sådan i större utsträckning (och därmed kanske också en större realism i kraven) än beslutsprocessen i större kommuner.

Dessa tre exempel på möjliga "förklaringar" till kommunalforskningsgruppens till synes paradoxala resultat har helt olika teoretiska och värderingsmässiga implikationer. Flera andra förklaringar kan också tänkas. Det framstår som angeläget vid en förnyad studie av servicestandarden i kommunerna att tränga djupare i detta problem, så att resultaten verkligen kan utnyttjas för praktiska slutsatser rörande den kommunala servicens standard i olika slags kommuner.

Den andra delundersökningen syftar just till detta genom att servicestandarden i ett urval av kommuner kartläggs mera detaljerat för att sedan jämföras med medborgarnas värdering av den. För att så långt möjligt reducera de mättekniska felfällor som finns utlagda här har ett område valts ut - barnomsorgen - där medborgarnas attityder mycket konkret kan relateras såväl till servicestandard som till individens faktiska behovssituation och allmänpolitiska värdering av offentligt ansvarstagande i relation till privat. Denna "djupdykning" kompletteras med mer generella frågor rörande servicen över ett heltäckande spektrum av serviceområden. Med stöd av dessa frågor blir det möjligt att direkt jämföra resultaten från den studie som genomfördes av kommunalforskningsgruppen i de tidigare småkommunerna.

Denna undersökning bygger sålunda dels på från kommunerna inhämtat material angående serviceutbudet dels på en serie intervjufrågor till medborgarna.

5.3 Kommunen som enhet för samhällsplaneringen

I det andra delprojektet koncentreras intresset på de inomkommunala variationerna i serviceutbud och transportmöjligheter. För varje hushåll eller individ finns förutom ett antal nödvändiga eller oundvikliga aktiviteter också valfria eller intressebundna sådana. Det gemensamma för dessa är att de är tidskonsumerande och många gånger bundna till bestämda tidsintervaller. Medborgarnas valfrihet och förutsättningar att utnyttja kommunal och annan service, arbeta och odla fritidsintressen är därför

beroende av tillgängligheten hos olika serviceutbud. Tillgängligheten är i sin tur beroende av sådana förhållanden som servicens fördelning mellan olika orter inom kommunen resp. transportsystemets utbyggnad och organisation.

När kommunindelningsreformen genomfördes var en av de ledande principerna att de nya kommunerna skulle komma att utgöras av näringsgeografiskt naturliga enheter. Modellindelningen av landet byggde därför på principen att anpassa kommungränserna till svaghetszoner i det spontana kontaktmönstret för individer och företag. Eftersom denna princip samtidigt måste samordnas med behovet av en viss minimistorlek hos kommunerna kunde principen inte tillämpas fullt ut. Av hänsyn till lokala förhållanden blev ett stort antal avsteg från grundprincipen nödvändiga. Inom forskningsgruppen har också ifrågasatts om den kulturgeografiska teoribildning som låg bakom principen om spontana regioner äger tillämpning på det moderna samhället byggt på bilburna och kollektiva transportsystem med kapacitet att förflytta medborgarna över relativt långa avstånd på kort tid.

Det framhålls i programbeskrivningen att frågan om kommunerna i dag är väl anpassade till medborgarnas aktivitetsmönster är en uppgift att undersöka för forskningsgruppen. En sådan studie kommer att genomföras på två sätt. Enligt den första metoden konstrueras ett antal "normala" aktivitetsprogram för olika modellhushåll. Därefter undersöks på vilket sätt och i vilken utsträckning det är möjligt för hushåll bosatta i olika delar av kommunerna att genomföra dessa program. Genom att data om utbudspunkter och transportmöjligheter kartläggs från flera tidigare år under den senaste 15-årsperioden blir det möjligt att direkt bedöma effekten av de förändringar som inträffat i samband med indelningsreformen.

Den andra metoden innebär att medborgarnas faktiska aktivitetsmönster kartläggs med hjälp av ett frågebatteri i intervjuundersökningen i samband med valet 1979. Därigenom blir det möjligt att samanalysera resultaten från modellstudien med medborgarnas

faktiska beteende. Den ojämlikhet i tillgänglighet som kan komma fram i modellstudien kan på detta sätt ges en realistisk utvärdering samtidigt som det blir möjligt att bättre bedöma i vilken utsträckning kommunindelningen i dag är arronderad på ett sätt som svarar mot medborgarnas kontakt- och aktivitetsmönster.

I en tredje, separat delstudie skall olika nya och gamla indelningsprinciper och deras konsekvenser för kommunernas geografiska utbredning diskuteras. Avsikten är att med en historisk tillbakablick (en litteraturstudie), men med tyngdpunkten lagd på de senare årens debatt, systematiskt diskutera motiven bakom olika indelningsprinciper. Efter denna genomgång skall principerna renodlas och i görligaste mån formaliseras på ett sådant sätt att de kan vara utgångspunkter för modellförsök. Tanken är att man genom dessa normativa modellförsök skall kunna överblicka vilka konsekvenser olika principer har på kommunavgränsningen inom ett experimentområde, exempelvis ett län.

Arbetet inom detta delprojekts storlek i januari 1979 har kommit relativt långt. Under våren och sommaren 1979 har de teoretiska förutsättningarna för projektet klarats ut och frågeställningarna preciserats. En genomgång av vilka uppgifter som var nödvändiga att erhålla från kommunerna gjordes under våren. I samband med denna genomgång gjordes personliga besök i de olika kommunerna. Kontakter har tagits med transportföretag och länsstyrelser för att kunna kartlägga transportsystemen under tidigare år. För några av de berörda kommunerna är materialinsamlingen i det närmaste avslutad och bearbetningarna kan sättas i gång efter sommaren. Material från övriga kommuner beräknas komma in under hösten och bearbetas efter hand. Undersökningarna av hushållens servicevanor och attityder genomförs i intervjuundersökning i september. De frågor som berör hushållens servicevanor och attityder i denna stora undersökning har utarbetats under våren. Slutligen har en omfattande litteraturgenomgång av olika geografiskt intressanta indelningsprinciper i svensk planerings- och förvaltningshistoria genomförts under våren och sommaren. Rapporten kommer att publiceras under hösten.

5.4 Sammanfattning

Ansvaret för de olika delundersökningarna av servicesituationen i kommunerna är uppdelat mellan olika forskare av praktiska skäl. Inom detta delprogram konfronteras den statsvetenskapliga idétraditionen på detta område med den ekonomisk-geografiska på ett sätt som ger delprogrammet en tvärvetenskaplig prägel. Det är inom detta delprogram än mer uppenbart än inom de övriga att en samplanering och samanalys av resultaten kommer att leda till förutsättningar att ge en helt annan och betydligt mer heltäckande bild inte bara av ett aktuellt samhällsproblem utan också av teoretiska frågeställningar av stor inomvetenskaplig relevans.

Sambandet mellan den areella studien och de övriga begränsas inte enbart till servicesektorer och möjligheterna att belysa den fråga som ställs i forskningsprogrammet om indelningsreformen kan ha lett till "bättre service men till priset av sämre tillgänglighet". Eftersom de kostnader - tidsmässiga och andra - som är förenade med det nödvändiga aktivitetsmönstret begränsar förutsättningarna för deltagande i andra aktiviteter t ex politiskt arbete kan t ex samordningen med intervjuundersökningen i övrigt även leda till bättre möjligheter att bedöma de geografiska avståndens betydelse för rekryteringen till förtroendeuppdrag och intresse för att delta i det politiska arbetet på annat sätt. Mot bakgrund av att detta är det första gemensamma forskningsprogrammet av detta slag framstår dessa samordningsvinster som särskilt förhoppningsgivande när det gäller möjligheterna att förfina analysen av olika gruppers intresse och motivation för att aktivt ta del i det politiska vardagsarbetet.

6. KOMMUNURVAL

Av genomgången ovan av de olika forskningsuppgifterna har framgått att de ställer olika krav på undersökningsmetoder och tekniker. I vissa undersökningar krävs statistiska uppgifter från

ett stort antal kommuner för att möjliggöra analyser av skillnaden mellan kommuner av olika typ. I andra fall, t ex när det gäller att kartlägga beslutsprocessen eller aktivitetsmönstret måste undersökningarna av arbetstekniska skäl begränsas till ett litet antal kommuner.

Dessa olika krav har föranlett ett omfattande arbete med att konstruera ett system av kommunurval som samtidigt tillgodoser vitt skilda krav från olika studier med målsättningen att så långt möjligt bedriva arbetet så att samband och helhetssyn inte går förlorad.

Den undersökning som kommunalforskningsgruppen genomförde utnyttjade ett s k pseudo-experimentellt urval där variansen i vissa i förväg som centrala bedömda variabler garanterades vid stratifieringen av kommunerna. Inom forskningsprogrammet har med ledning av särskild statistisk expertis tekniken förfinats och utvecklats så att det urval av kommuner i vilka huvuddelen av studierna genomförs är stratifierat efter ett stort antal urvalsvariabler men samtidigt representativt för populationen av svenska kommuner (exkl. Stockholm, Göteborg och Malmö). En sådan ansats har bedömts som en rimlig kompromiss i ett läge där ett stort antal undersökningar med sinsemellen olika krav på urvalet ska samsas om detta.

Studierna kommer att genomföras på tre nivåer. I vissa undersökningar kommer samtliga Sveriges kommuner att studeras. Det gäller t ex undersökningen av servicestandardens utveckling. I andra studier, t ex de som helt eller delvis bygger på intervjuundersökningen, kommer ett urval av 50 kommuner att bli föremål för undersökningar. Av dessa 50 kommuner har fem utvalts för de mer intensiva undersökningarna t ex av beslutsprocessen. Dessa fem kommuner är Sjöbo och Kävlinge i Malmöhus län, Lidköping och Grästorp i Skaraborgs län samt Luleå kommun i Norrbottens län. Dessa kommuner har valts ut för att erhålla vissa typfall och varierar med avseende på storlek, centralitet och politisk majoritet. Vidare finns en förortskommun representerad i urvalet.

Resultatet från studierna i 50-urvalet kan på vanligt sätt uppräknas till riksgenomsnitt och resultaten betraktas som representativa för kommunpopulationen i sin helhet. Studierna i de fem kommunerna får däremot karaktären av fallstudier och blir i teoretiskt avseende av en annan karaktär. Att genomföra samtliga undersökningar i 50-urvalet är av resursskäl emellertid helt omöjligt varför denna teoretiska begränsning av resultatens generalitet är oundviklig.

7. SAMMANFATTNING

En genomgång av forskningsprogrammet och planeringsläget inom forskningsgruppen måste av utrymmesskäl med nödvändighet bli begränsad och rapsodisk. Programmet är alltför stort och allsidigt för att det skall vara möjligt att mera i detalj redogöra för frågeställningar och undersökningsmetoder inom varje delprojekt. På flera av delområdena är planeringsläget dessutom sådant att arbetet med teoriutveckling och hypotesbildning ännu inte är avslutat. Framför allt gäller att det samordningsarbete som är nödvändigt för att garantera att en samlad syn på problemen präglar arbetet inom olika delprogram måste fortsätta under större delen av programtiden. Ett forskningsprogram av detta slag och av denna omfattning utvecklas i teoretiskt och metodiskt avseende kontinuerligt under arbetets gång. Ambitionen har i denna rapport varit att ge en översikt av arbets- och tankeläget per den 1 september 1979.

Bilaga 3 Rapporter från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen

1. Den kommunala självstyrelsen – en utvärdering av kommunindelningsreformen (Ds Kn 1979:12)
2. Widberg, Jan: Från socken till kommunblock (Ds Kn 1979:14)
3. Olander, Lars-Olof: Förnyelse och variation i ortssystemet (Ds Kn 1980:6)
4. Olander, Lars-Olof, Widberg, Jan: Hushållen i det kommunala servicelandskapet (Ds Kn 1981:10)
5. Westerståhl, Jörgen, Johansson, Folke: Medborgarna och kommunen (Ds Kn 1981:12)
6. Brantgärde, Lennart, Alfredsson, Iris, Sjölin, Mats: Kommunalpolitik, massmedier och medborgare (Ds Kn 1981:13)
7. Gidlund, Janerik, Gidlund, Gullan: Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner (Ds Kn 1981:15)
8. Wallin, Gunnar, Bäck, Henry, Tabor, Merrick: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17 och 18)
9. Sannerstedt, Anders: Attityder till kommunal service (Ds Kn 1981:22)
10. Schmidt, Stephan: De valdas val (Ds Kn 1981:23)
11. Strömberg, Lars, Norell, Per Owe: Kommunalförvaltningen
12. Johansson, Leif: Kommunala servicevariationer
13. Magnusson, Håkan: Den kommunala budgetprocessen
14. Gidlund, Janerik, Lidström, Anders: Organisationernas roll i kommunalpolitiken
15. Eriksson, Sven: Kommunurval, väljarurval, politikerurval, tjänstemannaurval samt analys

Rapport 11–15 avses utges i Ds-serien under 1982.

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Socialdepartementet
Tandvården under 80-talet. [4]

Budgetdepartementet
Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]

Kommundepartementet
De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06772-2
ISSN 0375-150X