

# Låt fler forma framtiden!

Del A

*Betänkande av 2014 års Demokratiutredning  
– Delaktighet och jämlikt inflytande*

*Stockholm 2016*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2016:5**

# Innehåll

## Del A

|                                                                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Låt fler forma framtiden! .....</b>                                                                                                   | <b>19</b> |
| <b>Hur läser man detta betänkande? .....</b>                                                                                             | <b>23</b> |
| <b>Förkortningar .....</b>                                                                                                               | <b>25</b> |
| <b>Sammanfattning .....</b>                                                                                                              | <b>27</b> |
| <b>1 Författningsförslag .....</b>                                                                                                       | <b>51</b> |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) .....                                                                         | 51        |
| 1.2 Förslag till lag 2017:000 om försöksverksamhet med<br>sänkt rösträttsålder vid kommunala val och kommunala<br>folkomröstningar ..... | 60        |
| <b>2 Hur vi har arbetat .....</b>                                                                                                        | <b>61</b> |
| 2.1 Uppdraget .....                                                                                                                      | 61        |
| 2.2 Sekretariatet .....                                                                                                                  | 61        |
| 2.3 Utredningsarbetet .....                                                                                                              | 62        |
| 2.3.1 Forskarrapporter .....                                                                                                             | 62        |
| 2.3.2 Filmat material om ungas demokratisyn .....                                                                                        | 62        |
| 2.3.3 Enkäter .....                                                                                                                      | 63        |
| 2.3.4 Intervjustudier .....                                                                                                              | 65        |
| 2.3.5 Samråd, avstämningar och möten .....                                                                                               | 66        |
| 2.3.6 Expert- och referensgrupp .....                                                                                                    | 69        |
| 2.3.7 Digital kommunikation .....                                                                                                        | 69        |

|          |                                                                                               |            |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.3.8    | Utredningens arbete i bilder.....                                                             | 71         |
| <b>3</b> | <b>Om delaktighet och jämlikt inflytande.....</b>                                             | <b>73</b>  |
| 3.1      | Utredningens utgångspunkter.....                                                              | 73         |
| 3.2      | Demokratiens grundläggande principer.....                                                     | 74         |
| 3.3      | Utredningens centrala begrepp.....                                                            | 76         |
| 3.3.1    | Inflytande .....                                                                              | 76         |
| 3.3.2    | Delaktighet .....                                                                             | 78         |
| 3.3.3    | Representativitet .....                                                                       | 81         |
| 3.4      | En diskussion om olika demokratiideal .....                                                   | 84         |
| 3.4.1    | Ska folkviljan förverkligas genom<br>representativ demokrati eller<br>deltagardemokrati?..... | 84         |
| 3.4.2    | Mänskliga rättigheter och medborgerligt<br>inflytande .....                                   | 85         |
| 3.4.3    | Avvägningar mellan medborgerligt inflytande<br>och andra värden .....                         | 87         |
| 3.5      | Om att utreda demokratin .....                                                                | 88         |
| 3.5.1    | Tidigare demokratiutredningar .....                                                           | 89         |
| 3.5.2    | Utredningens olika målgrupper .....                                                           | 90         |
| 3.6      | Förslag om demokratipolitikens framtida utveckling.....                                       | 90         |
| 3.6.1    | Nytt mål för demokratipolitiken .....                                                         | 90         |
| 3.6.2    | Tillsätt en maktutredning .....                                                               | 94         |
| <b>4</b> | <b>Demokratin och de stora samhällsförändringarna .....</b>                                   | <b>97</b>  |
| 4.1      | Globala samhällsförändringar som påverkar<br>förutsättningarna för demokratin.....            | 97         |
| 4.2      | Nationella samhällsförändringar som påverkar<br>förutsättningarna för demokratin.....         | 106        |
| <b>5</b> | <b>Valdeltagande och politiskt engagemang mellan valen .....</b>                              | <b>117</b> |
| 5.1      | Vårt uppdrag .....                                                                            | 117        |
| 5.2      | Valdeltagandet .....                                                                          | 117        |
| 5.2.1    | Valdeltagandets utveckling över tid .....                                                     | 119        |

|          |                                                                                           |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.2.2    | Valdeltagandet i olika väljargrupper .....                                                | 120        |
| 5.3      | Det politiska engagemanget mellan valen .....                                             | 125        |
| 5.3.1    | Utvecklingen av icke-institutionellt<br>deltagande över tid .....                         | 126        |
| 5.3.2    | Skillnader i icke-institutionellt deltagande<br>mellan olika samhällsgrupper.....         | 128        |
| 5.3.3    | Internet och sociala mediers betydelse för det<br>politiska deltagandet.....              | 129        |
| 5.4      | Politiskt deltagande genom det civila samhället .....                                     | 132        |
| 5.4.1    | Det civila samhället i förändring.....                                                    | 134        |
| 5.4.2    | Nya engagemangsformer .....                                                               | 137        |
| 5.5      | Överväganden och förslag om valdeltagandet och<br>politiskt engagemang mellan valen ..... | 139        |
| 5.5.1    | Insatser för ett jämlikt politiskt deltagande.....                                        | 141        |
| 5.5.2    | Behovet av mötesplatser.....                                                              | 144        |
| 5.5.3    | Tillträdet till allmänna platser .....                                                    | 145        |
| 5.5.4    | Insatser för ett ökat valdeltagande .....                                                 | 147        |
| 5.5.5    | Insatser för att öka valdeltagandet bland<br>utlandssvenskar.....                         | 149        |
| <b>6</b> | <b>De politiska partierna.....</b>                                                        | <b>151</b> |
| 6.1      | Vårt uppdrag.....                                                                         | 151        |
| 6.2      | De politiska partiernas roll i demokratin .....                                           | 151        |
| 6.2.1    | De politiska partiernas demokratiuppdrag .....                                            | 152        |
| 6.2.2    | Debatten om partiernas hotade ställning.....                                              | 153        |
| 6.3      | Politiska partier i den svenska demokratin.....                                           | 156        |
| 6.4      | Allmänhetens attityder till de politiska partierna .....                                  | 158        |
| 6.4.1    | Ökat förtroende för de politiska partierna .....                                          | 158        |
| 6.4.2    | Färre identifierar sig med ett politiskt parti.....                                       | 159        |
| 6.5      | Medlemsutvecklingen i de politiska partierna.....                                         | 161        |
| 6.5.1    | Medlemsminskningen har planat ut .....                                                    | 161        |
| 6.5.2    | Partimedlemmarnas sociala representativitet.....                                          | 164        |
| 6.5.3    | Åsiktsrepresentativiteten mellan<br>partimedlemmar, partiledning och väljare.....         | 167        |
| 6.5.4    | Medlemsinflytande och interndemokrati.....                                                | 169        |

|          |                                                                                    |            |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.6      | Partiernas reaktioner på medlemstappet .....                                       | 174        |
| 6.6.1    | Medlemsrekrytering och uppdragsvillighet .....                                     | 177        |
| 6.7      | Professionaliseringen av de politiska partierna .....                              | 182        |
| 6.7.1    | Partiernas ökade utgifter .....                                                    | 182        |
| 6.7.2    | Professionaliseringen av valkampanjer,<br>idéutveckling och opinionsbildning ..... | 184        |
| 6.8      | Överväganden om de politiska partierna .....                                       | 185        |
| 6.8.1    | Partierna står inför flera utmaningar .....                                        | 186        |
| 6.8.2    | Rekommendationer till de politiska partierna .....                                 | 191        |
| 6.8.3    | Partierna som länk mellan väljarna och<br>beslutsfattandet .....                   | 195        |
| 6.8.4    | Gör en bred översyn av partistödet och<br>ledamotsstödet .....                     | 196        |
| <b>7</b> | <b>De förtroendevalda och den sociala<br/>representativiteten .....</b>            | <b>205</b> |
| 7.1      | Vårt uppdrag .....                                                                 | 205        |
| 7.2      | Representationsidealet har förändrats .....                                        | 205        |
| 7.2.1    | Synen på social representativitet inom de<br>politiska partierna .....             | 208        |
| 7.2.2    | Innebär social representativitet också<br>åsiktsrepresentativitet? .....           | 209        |
| 7.3      | Politisk jämställdhet .....                                                        | 211        |
| 7.3.1    | Utvecklingen mot mer jämställda politiska<br>församlingar .....                    | 211        |
| 7.3.2    | Hinder för politisk jämställdhet .....                                             | 215        |
| 7.4      | Utrikes föddas politiska representation .....                                      | 225        |
| 7.4.1    | Vad förklarar frånvaron av utrikes födda i<br>politiken? .....                     | 228        |
| 7.5      | Representativiteten bland andra väljargrupper .....                                | 238        |
| 7.5.1    | Representativitet utifrån ålder .....                                              | 238        |
| 7.5.2    | Representativitet utifrån socioekonomisk<br>bakgrund .....                         | 241        |
| 7.5.3    | De nationella minoriteternas politiska<br>representation .....                     | 242        |

|          |                                                                                                                         |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.6      | Överväganden och förslag om de förtroendevalda och den sociala representativiteten .....                                | 243        |
| 7.6.1    | Jämställdheten i kommunala organ och i kommunala bolagsstyrelser.....                                                   | 245        |
| 7.6.2    | Uppföljning av den sociala representativiteten och förtroendevaldas villkor i den nationella och lokala politiken ..... | 249        |
| 7.6.3    | Kommunerna och landstingens arbete för en förbättrad social representativitet.....                                      | 250        |
| 7.6.4    | De politiska partiernas insatser för att förbättra den sociala representativiteten .....                                | 251        |
| <b>8</b> | <b>De förtroendevaldas villkor .....</b>                                                                                | <b>255</b> |
| 8.1      | Vårt uppdrag.....                                                                                                       | 255        |
| 8.2      | De förtroendevalda och förutsättningarna att fullgöra det politiska uppdraget .....                                     | 255        |
| 8.2.1    | Färre förtroendevalda och färre uppdrag .....                                                                           | 255        |
| 8.2.2    | Förtroendevalda som lämnar sina uppdrag i förtid.....                                                                   | 259        |
| 8.2.3    | Förtroendeuppdragens tidsåtgång.....                                                                                    | 262        |
| 8.3      | Överväganden och förslag om förtroendevaldas villkor ....                                                               | 266        |
| 8.3.1    | Värdet av ett stort antal förtroendevalda .....                                                                         | 267        |
| 8.3.2    | Försök med direktval till geografiska nämnder ...                                                                       | 268        |
| 8.3.3    | Underlätta för förtroendevalda att fullgöra sina förtroendeuppdrag.....                                                 | 272        |
| 8.3.4    | Underlätta för förtroendevalda med barn i behov av tillsyn .....                                                        | 273        |
| 8.3.5    | Rätt att behålla uppdrag som fullmäktigeledamot trots flytt .....                                                       | 274        |
| 8.3.6    | Introduktionsutbildning för nya förtroendevalda.....                                                                    | 278        |
| 8.3.7    | Kommuner och landsting ska verka för en trygg och säker miljö för de förtroendevalda .....                              | 279        |
| 8.4      | Förtroendevaldas rätt till ersättning och ledighet.....                                                                 | 283        |
| 8.4.1    | Rätt till ersättning och ledighet för fritidspolitiker.....                                                             | 283        |
| 8.4.2    | Ersättningsbestämmelser för inkomstbortfall .....                                                                       | 284        |

|          |                                                                                                                            |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.4.3    | Mötesarvoden och reseersättningar .....                                                                                    | 285        |
| 8.4.4    | Fritidspolitiker som får<br>socialförsäkringsrättsliga ersättningar,<br>arbetslöshetsersättningar eller föräldrapenning .. | 285        |
| 8.4.5    | Bestämmelser om arvode, pension och andra<br>ekonomiska förmåner för hel- och<br>deltidsarvoderade förtroendevalda .....   | 286        |
| 8.4.6    | Omfattningen av hel- och deltidsarvoderade<br>förtroendevalda .....                                                        | 288        |
| 8.4.7    | Förtroendevaldas möjligheter till ledighet från<br>uppgiftet vid föräldra- eller sjukledighet .....                        | 291        |
| 8.5      | Övervägande och förslag om ersättningsbestämmelser<br>och ledighet .....                                                   | 295        |
| 8.5.1    | Ersättning för inkomstbortfall ska omfatta<br>hela inkomsten .....                                                         | 295        |
| 8.5.2    | Förtroendevaldas möjlighet att vara<br>föräldralediga eller sjukskrivna .....                                              | 297        |
| <b>9</b> | <b>Den lokala politikens organisering .....</b>                                                                            | <b>305</b> |
| 9.1      | Vårt uppdrag .....                                                                                                         | 305        |
| 9.2      | Maktförhållanden i den kommunala politiken .....                                                                           | 306        |
| 9.2.1    | Fullmäktiges svaga ställning .....                                                                                         | 306        |
| 9.2.2    | Maktförskjutningen över tid .....                                                                                          | 308        |
| 9.2.3    | Försök att vitalisera fullmäktige .....                                                                                    | 310        |
| 9.2.4    | Förtroendevalda tenderar att behålla<br>inflytelserika uppdrag .....                                                       | 311        |
| 9.2.5    | Tjänstemännens makt över politiken .....                                                                                   | 311        |
| 9.3      | Överväganden och förslag om den lokala politikens<br>organisering .....                                                    | 315        |
| 9.3.1    | Fullmäktige som granskare av styrelsen och<br>nämnderna .....                                                              | 317        |
| 9.3.2    | Förtydliga ordföranden i styrelsens liksom<br>övriga kommunal- och landstingsråds<br>funktion .....                        | 322        |
| 9.3.3    | Begränsa antalet mandatperioder för<br>ordförandeposter .....                                                              | 325        |

|           |                                                                                             |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 9.3.4     | Fullmäktige bör regelbundet arrangera allmänpolitiska debatter .....                        | 327        |
| <b>10</b> | <b>Deltagande och inflytande på nationell nivå .....</b>                                    | <b>331</b> |
| 10.1      | Vårt uppdrag.....                                                                           | 331        |
| 10.2      | Intresseorganisationernas roll i demokratin.....                                            | 332        |
| 10.2.1    | Begreppet intresseorganisation.....                                                         | 333        |
| 10.2.2    | Från korporativism till ett pluralistiskt civilsamhälle .....                               | 334        |
| 10.3      | Institutionella påverkansmöjligheter .....                                                  | 337        |
| 10.3.1    | Möjligheter att påverka genom kommittéväsendet .....                                        | 337        |
| 10.3.2    | Möjligheter att påverka genom remissväsendet...                                             | 340        |
| 10.3.3    | Möjligheter att påverka genom samråd och hearings .....                                     | 346        |
| 10.4      | Överväganden och förslag om möjligheterna att påverka genom institutionella kanaler .....   | 348        |
| 10.4.1    | Underlätta deltagandet i remiss, samråd och hearings .....                                  | 348        |
| 10.4.2    | Utveckla digitala verktyg för deltagande och e-förvaltning .....                            | 350        |
| 10.4.3    | Ge utredningar bättre förutsättningar att inhämta åsikter och intressen från allmänheten .. | 352        |
| 10.5      | Påverkan genom icke-institutionella kanaler .....                                           | 354        |
| 10.5.1    | Intresseorganisationernas och allmänhetens uppfattning av lobbying .....                    | 355        |
| 10.5.2    | Omfattningen av lobbying.....                                                               | 356        |
| 10.5.3    | Lobbyingen har ökat över tid .....                                                          | 358        |
| 10.5.4    | Påverkansarbetet har professionaliserats .....                                              | 360        |
| 10.5.5    | Vilket avtryck har intresseorganisationernas påverkansarbete på beslutsfattandet? .....     | 362        |
| 10.5.6    | Intresseorganisationernas påverkan på beslutsfattandet på lokal nivå.....                   | 364        |
| 10.5.7    | Lobbyingens påverkan på demokratin .....                                                    | 368        |

|           |                                                                                                |            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 10.6      | Överväganden och förslag om möjligheterna att påverka genom icke-institutionella kanaler ..... | 372        |
| 10.6.1    | Bedömning gällande reglering av lobbying.....                                                  | 375        |
| 10.6.2    | Folkmotion bör införas i riksdagen .....                                                       | 377        |
| 10.6.3    | Stärk insynen i riksdagens arbete .....                                                        | 384        |
| <b>11</b> | <b>Medborgardialog och samråd i kommuner och landsting .....</b>                               | <b>387</b> |
| 11.1      | Vårt uppdrag .....                                                                             | 387        |
| 11.2      | Definition av medborgardialog.....                                                             | 387        |
| 11.2.1    | Användningen av medborgardialoger har ökat ...                                                 | 389        |
| 11.2.2    | Om medborgarinflytande i tidigare utredningar .....                                            | 391        |
| 11.3      | Omfattningen av medborgardialog i kommuner och landsting.....                                  | 392        |
| 11.3.1    | Syftet med dialogerna .....                                                                    | 392        |
| 11.3.2    | Hur sker dialogen med medborgarna?.....                                                        | 393        |
| 11.3.3    | Alternativa samrådsformer .....                                                                | 394        |
| 11.3.4    | Medborgarråd och dialog med företrädare för organisationer i det civila samhället .....        | 396        |
| 11.3.5    | Vill medborgarna delta i medborgardialoger? .....                                              | 398        |
| 11.3.6    | Vill de förtroendevalda bjuda in till dialog? .....                                            | 399        |
| 11.3.7    | Inom vilka politikområden bjuds medborgarna in till dialog? .....                              | 400        |
| 11.3.8    | När i beslutsprocessen sker medborgardialogen? .....                                           | 401        |
| 11.3.9    | Vem genomför medborgardialogerna? .....                                                        | 403        |
| 11.3.10   | Vem deltar i dialogerna? .....                                                                 | 403        |
| 11.3.11   | Information om medborgardialogerna .....                                                       | 404        |
| 11.4      | Leder dialogerna till en fördjupad demokrati? .....                                            | 405        |
| 11.5      | Överväganden och förslag om medborgardialog och samråd .....                                   | 411        |
| 11.5.1    | Medlemmarna ska ha förutsättningar att delta....                                               | 413        |
| 11.5.2    | Den medborgerliga delaktigheten bör hanteras av fullmäktige .....                              | 418        |

|           |                                                                                       |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 11.5.3    | Riktlinjer eller principer för hur samråd och medborgardialoger ska genomföras .....  | 430        |
| 11.5.4    | En genomtänkt sammanhållen demokratipolicy .....                                      | 437        |
| 11.5.5    | Medborgarrådets syfte bör klargöras .....                                             | 439        |
| 11.5.6    | Information om demokratisk delaktighet på webben .....                                | 440        |
| <b>12</b> | <b>Det förstärkta folkinitiativet .....</b>                                           | <b>443</b> |
| 12.1      | Vårt uppdrag.....                                                                     | 443        |
| 12.2      | Den representativa demokratin och folkomröstningar .....                              | 443        |
| 12.3      | Regleringen av folkomröstningar i svensk lag.....                                     | 445        |
| 12.4      | Allmänhetens inställning till folkomröstningar.....                                   | 448        |
| 12.5      | Erfarenheter av det förstärkta folkinitiativet .....                                  | 450        |
| 12.5.1    | Vem tar initiativ till folkomröstningar? .....                                        | 452        |
| 12.5.2    | Vilka frågor rör folkinitiativen? .....                                               | 453        |
| 12.6      | Kommunens och landstingets behandling av folkinitiativen .....                        | 455        |
| 12.6.1    | Bedömningen av namninsamlingar.....                                                   | 455        |
| 12.6.2    | Fullmäktiges hantering av folkinitiativen .....                                       | 457        |
| 12.6.3    | Det administrativa genomförandet av folkomröstningar.....                             | 458        |
| 12.6.4    | Valdeltagande.....                                                                    | 459        |
| 12.6.5    | Valresultat och fullmäktiges beslut efter folkomröstningen .....                      | 460        |
| 12.7      | Överväganden och förslag om folkinitiativet.....                                      | 463        |
| 12.7.1    | Underlätta insamlingen av namnunderskrifter ....                                      | 466        |
| 12.7.2    | En nationell webbplats för namninsamling upprättas.....                               | 469        |
| 12.7.3    | Fortsatt krav på att personnummer ska anges ....                                      | 476        |
| 12.7.4    | Fastställa antalet underskrifter som krävs .....                                      | 477        |
| 12.7.5    | Publicering av pågående folkinitiativ på kommunens eller landstingets webbplats ..... | 480        |
| 12.7.6    | Samråd vid formulering av fråga .....                                                 | 482        |

|           |                                                                                    |            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 12.7.7    | Uttalande om resultatet i den kommunala folkomröstningen.....                      | 483        |
| 12.7.8    | Lagen om kommunala folkomröstningar bör ses över.....                              | 484        |
| 12.7.9    | Försökverksamhet med e-röstning .....                                              | 486        |
| <b>13</b> | <b>Medborgarförslag och folkmotion.....</b>                                        | <b>489</b> |
| 13.1      | Vårt uppdrag .....                                                                 | 489        |
| 13.2      | Bakgrund till den medborgerliga förslagsrätten .....                               | 489        |
| 13.2.1    | En inkluderande reform – en röst även för de utan rösträtt.....                    | 490        |
| 13.2.2    | Vilka var motiven till att införa medborgarförslaget? .....                        | 491        |
| 13.2.3    | En förenklad förslagsrätt .....                                                    | 492        |
| 13.3      | Tillämpningen av medborgarförslag och dess effekter på den lokala demokratin ..... | 493        |
| 13.3.1    | Vad handlar förslagen om? .....                                                    | 494        |
| 13.3.2    | Vem lämnar medborgarförslag? .....                                                 | 495        |
| 13.3.3    | Kommunerna och landstingens erfarenheter av medborgarförslaget.....                | 496        |
| 13.3.4    | E-förslag, e-petitioner och andra metoder för medborgerlig initiativrätt.....      | 498        |
| 13.4      | Internationell utblick .....                                                       | 500        |
| 13.4.1    | Förslagsrätten i Finland .....                                                     | 501        |
| 13.4.2    | Förslagsrätten i Norge.....                                                        | 501        |
| 13.5      | Överväganden och förslag om medborgarförslaget .....                               | 502        |
| 13.5.1    | Folkmotion ersätter medborgarförslag .....                                         | 503        |
| 13.5.2    | Synpunktshantering bör införas i kommuner och landsting .....                      | 510        |
| <b>14</b> | <b>Ungas delaktighet och inflytande.....</b>                                       | <b>513</b> |
| 14.1      | Vårt uppdrag .....                                                                 | 513        |
| 14.2      | Vem är ung? .....                                                                  | 513        |
| 14.3      | Ungdomspolitikens framväxt .....                                                   | 515        |

|        |                                                                                                |     |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 14.3.1 | Inflytande som en del av de ungdomspolitiska målen .....                                       | 515 |
| 14.3.2 | Ungdomars inflytande i tidigare utredningar .....                                              | 516 |
| 14.4   | Om ungas politiska inflytande, delaktighet och deltagande.....                                 | 517 |
| 14.4.1 | Känner unga att de har inflytande i demokratin? .....                                          | 517 |
| 14.4.2 | Ungas politiska deltagande .....                                                               | 522 |
| 14.4.3 | Engagemang i politiska partier .....                                                           | 526 |
| 14.4.4 | Ungas representation i politiska församlingar .....                                            | 529 |
| 14.4.5 | Föreningslivet och ungas egen organisering .....                                               | 530 |
| 14.5   | Skolan som demokratifostrare och arena för politiskt engagemang .....                          | 534 |
| 14.6   | Fritidsgårdar och ungdomens hus .....                                                          | 539 |
| 14.7   | Ungas inflytande och delaktighet i politiska beslutsprocesser .....                            | 541 |
| 14.7.1 | Ungdomspolitiska handlingsplaner.....                                                          | 542 |
| 14.7.2 | Forum för ungas inflytande .....                                                               | 543 |
| 14.7.3 | Bidrar inflytandeforum till att öka ungas inflytande och delaktighet? .....                    | 549 |
| 14.8   | Överväganden och förslag om ungas delaktighet och inflytande.....                              | 552 |
| 14.8.1 | Försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder.....                                                | 553 |
| 14.8.2 | Unga ska ges reella möjligheter till inflytande i kommuner och landsting .....                 | 559 |
| 14.8.3 | En genomtänkt och sammanhållen ungdomspolicy .....                                             | 563 |
| 14.8.4 | Öka skolelevers kunskaper om formerna för medborgerligt inflytande.....                        | 565 |
| 14.8.5 | Samverkan mellan skolor och den lokala politiska förvaltningen .....                           | 566 |
| 14.8.6 | Skolelevers kunskaper i kritisk granskning och källkritik ska öka.....                         | 567 |
| 14.8.7 | Stärk ungas egen organisering, föreningskunskap och främja föreningsengagemanget i skolan..... | 568 |

|           |                                                                                                       |            |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 14.8.8    | De politiska studentförbunden bör ha förutsättningar att verka på högskolorna .....                   | 570        |
| <b>15</b> | <b>Delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning.....</b>                          | <b>575</b> |
| 15.1      | Vårt uppdrag .....                                                                                    | 575        |
| 15.2      | Avgränsning och terminologi .....                                                                     | 575        |
| 15.2.1    | De definitioner som används.....                                                                      | 576        |
| 15.2.2    | Hur många har en funktionsnedsättning i Sverige? .....                                                | 577        |
| 15.3      | Funktionshinderspolitiken växer fram.....                                                             | 578        |
| 15.3.1    | Reformer inom funktionshinderspolitiken .....                                                         | 579        |
| 15.3.2    | Samordning av funktionshinderspolitiken .....                                                         | 581        |
| 15.3.3    | Principer av vikt .....                                                                               | 582        |
| 15.3.4    | FN:s konvention för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....                            | 584        |
| 15.3.5    | Funktionshindersrörelsen .....                                                                        | 585        |
| 15.4      | Politiskt inflytande och delaktighet .....                                                            | 587        |
| 15.4.1    | Valdeltagandets utveckling bland personer med funktionsnedsättning.....                               | 588        |
| 15.4.2    | Orsaker till det lägre valdeltagandet .....                                                           | 589        |
| 15.4.3    | Tillgänglig röstning.....                                                                             | 591        |
| 15.5      | Representativitet och partiengagemang .....                                                           | 593        |
| 15.5.1    | Förtroendevalda med funktionsnedsättning .....                                                        | 595        |
| 15.5.2    | Hinder för medverkan .....                                                                            | 596        |
| 15.6      | Inflytande genom funktionshindersråd .....                                                            | 598        |
| 15.7      | Överväganden och förslag om delaktigheten och inflytandet för personer med funktionsnedsättning ..... | 602        |
| 15.7.1    | Demokratisk delaktighet ska utgöra ett mål i funktionshinderspolitiken .....                          | 603        |
| 15.7.2    | Insatser för att öka valdeltagandet för personer med funktionsnedsättning .....                       | 604        |
| 15.7.3    | Rätt till särskilt stöd och särskild service vid genomförandet av politiska förtroendeuppdrag .....   | 606        |

|        |                                                                     |     |
|--------|---------------------------------------------------------------------|-----|
| 15.7.4 | En utredning om behov av assistans i sekretessbelagda ärenden ..... | 612 |
| 15.7.5 | Tillgängliga lokaler för politiska möten .....                      | 613 |
| 15.7.6 | Ökad tillämpning av beslutsfattande på distans.....                 | 614 |
| 15.7.7 | Funktionshindersråd bör finnas i alla kommuner och landsting .....  | 615 |

## Del B

|           |                                                                                              |            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>16</b> | <b>Konsekvenser av förslagen .....</b>                                                       | <b>617</b> |
| 16.1      | Kraven på konsekvensanalysen .....                                                           | 617        |
| 16.2      | Utredningens konsekvensbeskrivning.....                                                      | 618        |
| 16.2.1    | Ett nytt mål för demokratipolitiken – förslag i kapitel 3 och kapitel 5.....                 | 619        |
| 16.2.2    | Förbättra den sociala representativiteten – förslag i kapitel 7.....                         | 622        |
| 16.2.3    | Underlätta villkoren för de förtroendevalda – förslag i kapitel 8.....                       | 624        |
| 16.2.4    | Den lokala politikens organisering – förslag i kapitel 9 .....                               | 627        |
| 16.2.5    | Inflytande och delaktighet på nationell nivå – förslag i kapitel 10.....                     | 628        |
| 16.2.6    | Medborgardialog och samråd i kommuner och landsting – förslag i kapitel 11 .....             | 630        |
| 16.2.7    | Det förstärkta folkinitiativet – förslag i kapitel 12 .....                                  | 635        |
| 16.2.8    | Införandet av folkmotion i kommuner och landsting – förslag i kapitel 13 .....               | 637        |
| 16.2.9    | Ungas delaktighet och inflytande – förslag i kapitel 14 .....                                | 640        |
| 16.2.10   | Delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning – förslag i kapitel 15..... | 642        |
| <b>17</b> | <b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>                                        | <b>645</b> |
| <b>18</b> | <b>Författningskommentarer .....</b>                                                         | <b>649</b> |

|      |                                                                                                               |     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 18.1 | Förslaget till lag om ändring i kommunallagen .....                                                           | 649 |
| 18.2 | Förslaget till lag om försöksverksamhet med sänkt<br>rösträttsålder vid kommunala val och folkomröstningar... | 662 |

|           |                      |            |
|-----------|----------------------|------------|
| <b>19</b> | <b>Summary .....</b> | <b>665</b> |
|-----------|----------------------|------------|

|  |                                              |            |
|--|----------------------------------------------|------------|
|  | <b>Litteratur- och källförteckning .....</b> | <b>691</b> |
|--|----------------------------------------------|------------|

## **Bilagor**

|          |                                                                     |     |
|----------|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2014:111 .....                                     | 725 |
| Bilaga 2 | Lista över samråd, seminarier och offentliga<br>framträdanden ..... | 739 |

# Förkortningar

|          |                                                                                     |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Bet.     | Betänkande                                                                          |
| Brå      | Brottsförebyggande rådet                                                            |
| C        | Centerpartiet                                                                       |
| DHR      | De handikappades riksförbund                                                        |
| DO       | Diskrimineringsombudsmannen                                                         |
| EU       | Europeiska unionen                                                                  |
| FN       | Förenta Nationerna                                                                  |
| FP       | Folkpartiet (sedan november 2015 Liberalerna )                                      |
| Handisam | Myndigheten för handikappolitisk samordning (nuvarande Myndigheten för delaktighet) |
| HSL      | Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)                                                |
| HSO      | Handikappföreningarnas samarbetsorgan                                               |
| ICCS     | International Civic and Citizenship Education Study                                 |
| JO       | Justitieombudsmannen                                                                |
| KD       | Kristdemokraterna                                                                   |
| KL       | Kommunallagen (1991:900)                                                            |
| KU       | Konstitutionsutskottet                                                              |
| LO       | Landsorganisationen                                                                 |
| LSS      | Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade                   |
| LSU      | Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer                                       |
| M        | Moderaterna                                                                         |
| MENA     | Middle East and North Africa region                                                 |
| MP       | Miljöpartiet                                                                        |

# Sammanfattning

2014 års Demokratiutrednings uppdrag har varit att utreda hur engagemanget inom den representativa demokratin kan öka och breddas och hur individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen kan stärkas. Uppdraget berör centrala aspekter av det demokratiska systemet och utredningen har antagit namnet 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Vårt fokus är det som ibland kallas för mellanvalsdemokrati, dvs. individers möjligheter att utöva inflytande på andra sätt än genom de allmänna valen.

Uppdraget, såsom det framgår av direktiven (se bilaga 1), rör huvudsakligen två former av politisk påverkan. Det handlar för det första om möjligheten att utöva inflytande som förtroendevald inom ramen för de representativa beslutsformerna och, för det andra, om möjligheterna att som enskild individ eller tillsammans med andra påverka politiska beslutsfattare mellan valen. Sådana aktiviteter kan ske genom formella påverkanskanaler, t.ex. folkomröstningar, medborgarförslag, medborgardialoger och remissvar, eller genom informella påverkanskanaler, t.ex. demonstrationer, mediekampanjer, namninsamlingar och direkta kontakter med politiker. Enligt direktiven ska vi också belysa frågor om representation och om de förtroendevalda avspeglar befolkningssammansättningen utifrån kön, bakgrund, ålder och funktionsförmåga. Utredningen ska också behandla frågor om ungas politiska representation, delaktighet och inflytande. Utöver de specifika frågor som nämns ovan har utredningen i uppdrag att undersöka och beskriva de samhällsförändringar som kan påverka individers demokratiska delaktighet och möjligheter till inflytande på sikt.

Vi har under utredningstiden haft ett stort antal avstämningar och möten med förtroendevalda och tjänstemän på olika nivåer i det politiska systemet, med företrädare för de politiska partierna,

representanter för civilsamhällsorganisationer och med intresserade från allmänheten. Vi har genomfört ett flertal enkäter, intervjuer och undersökningar samt beställt underlagsrapporter från sammanlagt 24 forskare. Dessa rapporter har presenterats och diskuterats på seminarier runt om i landet och har publicerats i en särskild forskarantologi. Vår ambition har varit att driva offentlig debatt och stimulera till samtal om de frågor som vi har haft i uppgift att utreda, men också att skapa oss en bredare och djupare bild av tillståndet i demokratin. Betänkandet är på detta sätt både en redogörelse för tillståndet i demokratin och en samling förslag, bedömningar och rekommendationer till hur demokratin kan utvecklas och förstärkas.

### **Demokratin är stark, men den politiska ojämlikheten ökar**

Strax efter millennieskiftet, i februari 2000, överlämnade den förra Demokratiutredningen sitt slutbetänkande till regeringen. Utredningen tillsattes i en tid då demokratin ansågs stå inför ett antal allvarliga utmaningar. Engagemanget inom folkrörelserna hade avtagit, de politiska partierna hade förlorat medlemmar och valdeltagandet var sjunkande. Intresset för politik ansågs vara lågt, i synnerhet bland unga.

Vissa av dessa utmaningar kvarstår nu, femton år senare. Samtidigt måste bilden nyanseras. Även om de traditionella folkrörelseorganisationerna engagerar färre individer är det medborgerliga engagemanget alltjämt högt. Engagemanget tar sig nya uttryck genom nätverksbaserade och mer informellt organiserade rörelser. Partierna är inte längre masspartier med stora medlemskåror, men antalet partiaktiva sjunker inte längre. Förtroendet för de politiska partierna är fortfarande lågt, men har stärkts. Valdeltagandet har ökat i de tre senaste riksdagsvalen. Attitydundersökningar visar att förtroendet för regeringen och riksdagen har ökat under de senaste femton åren. Intresset för politik bland unga är starkt.

Denna utredning kan konstatera att demokratin i dag står stark. Däremot är det politiska inflytandet inte jämnt fördelat. Klyftan mellan de som deltar och de som inte deltar har vidgats. Dessa deltagandeklyftor märks tydligt när det kommer till engagemanget i det civila samhällets organisationer, liksom i de politiska partierna.

De som är aktiva inom civilsamhällsorganisationer och politiska partier är i huvudsak välutbildade och socioekonomiskt resursstarka personer. Det är i synnerhet personer med låg utbildning och med lågavlönade jobb som har lämnat partierna. Det märks också när det kommer till förtroendet för demokratins institutioner och procedurer. Tilltron till demokratin är betydligt starkare bland resursstarka individer, dvs. personer med hög utbildning och inkomst, än bland resurssvaga. Samma förhållande gäller när det rör upplevelsen av att kunna påverka politiska beslut. Valdeltagandet har ökat under senare år, men skillnaderna mellan resurssvaga och resursstarka grupper är alltjämt stora. I riksdagsvalet var det ungefär 15 procentenheters skillnad i valdeltagande mellan hög- och lågutbildade liksom betydande skillnader i valdeltagandet mellan svensk och utrikes födda.

Skiljelinjen mellan de ”demokratiskt aktiva” och de ”demokratiskt passiva” sammanfaller i stor utsträckning med andra sociala och ekonomiska klyftor i samhället. De som inte deltar i demokratins processer har lägre utbildning, lägre inkomst och en betydligt svagare förankring på arbetsmarknaden. Vissa undersökningar visar även att gruppen passiva lider av ohälsa i större utsträckning än den demokratiskt aktiva gruppen. Skillnaderna avspeglar sig i vad som skulle kunna beskrivas som ett utanförskap och ett innanförskap eller som vidgade klassklyftor.

Därutöver är skillnaderna mellan dessa grupper i allt större utsträckning rumsliga och geografiska. De demokratiskt aktiva och de passiva bor i skilda bostadsområden, går i olika skolor och utövar sina fritidsintressen på olika platser. Detta avspeglar sig också i valdeltagandet. Skillnaderna mellan de valdistrikt i Stockholm, Göteborg och Malmö som hade högst och lägst valdeltagande var över 40 procentenheter i riksdagsvalet 2014. Vidare framträder deltagandeklyftor i konsumtionen av nyheter. Andelen ”nyhetsundvikare” har ökat under senare år, och denna grupp består i stor utsträckning av personer med svaga socioekonomiska resurser. Den demokratiska arenan, dvs. de platser där tankar, åsikter och intressen utbyts, är allt mer segregerad. Detta är en stor utmaning för demokratin.

Ett ytterligare problem är att flera samhällstendenser såsom globaliseringen, digitaliseringen, demografiska förändringar och klimathotet kan förstärka olikheterna mellan olika grupper samtidigt som

dess tendenser ställer demokratin och samhället i sin helhet inför nya utmaningar. Dessa samhällstendenser har och kommer under de närmaste åren förändra förutsättningarna för demokratin liksom för ekonomin, arbetsmarknaden och maktrelationerna i samhället. Flera av de utmaningar som vi i dag står inför innebär dessutom att vi kommer behöva fatta svåra beslut rörande fördelningen av resurser. Att med demokratis mekanismer skapa konsensus bakom de beslut som är nödvändiga för samhällets långsiktiga hållbarhet och utveckling är en utmaning inte bara för det politiska systemet utan för hela vårt samhälle.

### **En ny målsättning för demokratipolitiken**

Det är viktigt att demokratipolitiken är inriktad på att möta de utmaningar som nämns ovan. Vi föreslår därför en ny målsättning för demokratipolitiken. Målsättningen ska vara "en hållbar demokrati som kännetecknas av delaktighet och jämlikt inflytande". Vi menar att demokratin blir starkare när det är många som deltar och upplever sig vara delaktiga i samhället. Ett brett deltagande ger bättre förutsättningar för att fler röster ska kunna komma till uttryck, vilket gör att inflytandet kan bli mer jämlikt. Ett jämlikt inflytande förutsätter också att alla har samma möjligheter att delta och påverka den politiska maktutövningen oavsett kön, hudfärg, språklig, etnisk eller religiös tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller socioekonomisk status. Syftet med demokratipolitiken måste därför vara att öka deltagandet och att verka för att inflytandet utövas mer jämlikt.

Vi menar vidare att demokratin måste vara hållbar. Med detta menar vi en demokrati som kännetecknas av starka offentliga institutioner som kan fatta beslut effektivt, rättssäkert och transparent. Det förutsätter också att medborgarna har förtroende för demokratis institutioner och procedurer, att det demokratiska engagemanget är högt och att de flesta upplever att de kan påverka. En hållbar demokrati förutsätter slutligen att de mänskliga rättigheterna respekteras.

Denna målsättning måste efterföljas av åtgärder som syftar till att skapa ett jämlikt inflytande och ett ökat och breddat deltagande. Regeringen bör genomföra demokratifrämjande insatser inför

och mellan valen och dessa bör vara inriktade på att öka den politiska jämlikheten. Det handlar om att ge organisationer i det civila samhället förutsättningar att engagera grupper som annars inte deltar. Kommuner, landsting och regering har ett särskilt ansvar att ge medborgarna goda förutsättningar att delta och framföra synpunkter i politiska beslutsprocesser. Flera av våra förslag syftar till detta.

Det är dock svårt att i grunden förändra maktförhållanden i samhället genom demokratireformer eller åtgärder för att främja deltagandet. Vårt uppdrag är begränsat till att analysera individers möjligheter till delaktighet och inflytande mellan valen och inte maktrelationerna i samhället ur ett vidare perspektiv. Mot bakgrund av omfattningen och djupet av de samhällsförändringar vi bevittnar i dag föreslår vi att en utredning tillsätts med uppgift att sammanställa kunskap om hur maktförhållandena i det svenska samhället har förändrats sedan millennieskiftet. En sådan maktutredning ska bidra med ett underlag som ger politiska beslutsfattare bättre förutsättningar att fatta långsiktiga och ändamålsenliga beslut för att möta de utmaningar som samhället och demokratin står inför på sikt.

## De politiska partierna är inte i kris

Vår analys visar att föreställningen om en partikris i stora drag kan avskrivas. Medlemsutvecklingen i partierna är inte längre negativ. Medlemmarna spelar också en annorlunda roll i partierna än tidigare. Kommunikationen med väljarna har underlättats genom den digitala tekniken medan valrörelserna har professionaliserats och partierna har anställt mer personal. Samtidigt hade var fjärde lokal partiorganisation svårigheter att hitta kandidater till vallistorna inför de allmänna valen år 2014. Det är därför viktigt att partierna fortsatt verkar för att rekrytera nya medlemmar.

### *Partierna måste utveckla sitt rekryteringsarbete*

Ett problem för partidemokratin är att personer som uppger att de är lågutbildade, har arbetarklassbakgrund, är födda utanför Sverige, är unga eller kvinnor är underrepresenterade bland medlemmarna. Det kan medföra att partierna har svårt att fånga upp de åsikter och

perspektiv som dessa grupper har. Vår översyn visar att samtliga partier arbetar för att värva medlemmar, och att de flesta partier verkar för att rekrytera medlemmar från underrepresenterade grupper, såsom kvinnor, unga och utrikes födda. Samtidigt visar undersökningar att de flesta som engagerar sig i ett parti gör det eftersom de själva befinner sig i ett sammanhang med andra partiaktiva. Sammantaget består partierna av en socialt sammanhållen grupp som ofta har ryggarna utåt.

Vi anser därför att partierna måste utveckla sitt rekryteringsarbete. Partierna bör aktivt arbeta med att söka upp nya medlemmar utanför de redan aktivas nätverk. För rekryteringen av unga är det av särskild betydelse att partierna är närvarande i skolan, på fritidsgårdar och i föreningslivet. För att kontaktytor ska uppstå med personer som annars inte skulle gå in i ett parti är det också viktigt att partierna är fysiskt närvarande i lokalsamhället, även mellan valkampanjerna. Det gäller särskilt i områden med hög arbetslöshet och en stor andel utlandsfödda.

### *Motverka professionaliseringen av partierna*

De politiska partierna professionaliserar sin verksamhet alltmer. Professionaliseringen leder till att politikutvecklingen inom partierna i stor utsträckning drivs av personer som inte är eller har varit förtroendevalda och därmed inte har erfarenhet av det politiska beslutsfattandet. Det ökade antalet anställda idéutvecklare, s.k. policyprofessionella, kan också leda till att medlemmarnas möjligheter att delta i idéutvecklingen minskar. En utveckling med ett ökat antal politikutvecklare som inte har erfarenhet av ett förtroendeuppdrag kan leda till att politiken driver bort från den faktiska verklighet som väljarna upplever och som de förtroendevalda på lokal nivå har att hantera.

Partierna är också mer fokuserade på de opinioner och åsikter som framförs genom olika medier än på kommunikationen med enskilda väljare. Den politiska debatten i media är viktig, men med tanke på att det är allt färre som följer de etablerade medierna och deltar i den åsiktsbildning som sker i dessa finns det en risk att partierna inte fångar upp de bredare åsikterna i samhället. Det finns också en risk att partierna blir mer mottagliga för det påverkans-

arbete som olika intresseorganisationer och PR-byråer bedriver genom medierna.

### *Partierna måste reformera sina organisationer*

Den del av befolkningen som identifierar sig med ett politiskt parti har sjunkit kraftigt, vilket gör det svårare att mobilisera politiskt intresserade utifrån en ideologisk samhörighet. Denna utveckling kan delvis förklaras av värderingsförändringar, som individualiseringen och en minskad auktoritetstro. Människor är i dag mer benägna att engagera sig i sakpolitiska frågor än långsiktigt i ett politiskt parti. Förtroendet för de politiska partierna har visserligen stärkts under 2000-talet, men partierna är alltjämt en av de samhällsinstitutioner som allmänheten hyser lägst förtroende för. Det är troligt att många väljer andra sätt att uttrycka sitt politiska engagemang eftersom de inte tror att det är möjligt att påverka genom ett politiskt parti. Vår översyn visar också att en stor del av medlemmarna anser att interndemokratien är dålig, även om medlemsinflytandet har stärkts över tid. De individer som i dag väljer att gå in i ett politiskt parti är mer engagerade och ställer större krav på inflytande än tidigare.

Det är viktigt att partierna inte är exklusiva kanaler för inflytande som enbart är tillgängliga för en liten krets av partiaktiva. Vi menar därför att partierna bör verka för att partimedlemmar på lokal nivå får möjligheter att delta i idéutvecklingen. Partierna bör också överväga att oftare ha medlemsomröstningar om principfrågor och att öka inflytandet vid val av partiledare. Samtidigt är medlemmar i partierna i dag inte särskilt representativa för samhället i övrigt och en förstärkt interndemokrati skulle därför kunna leda till att partierna fjärrar sig ytterligare från övriga delar av befolkningen.

Det går inte att förvänta sig att partierna kommer att återta den roll i demokratin som de en gång hade. Medlemsminskningen beror inte enbart på partierna själva, utan är också en effekt av att samhällsengagemanget som sådant har förändrats. Mot denna bakgrund bör väljarna få möjlighet att förmedla sina intressen och åsikter till beslutsfattarna även på andra sätt än genom de politiska partierna. Våra förslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att framföra sina synpunkter inför beslut liksom

införandet av förslagsrätt på lokal och nationell nivå, s.k. folk-motion, förstås mot den bakgrunden.

### *Se över partistödet*

Vår översyn visar att det offentliga stödet till de politiska partierna inte fullt ut används i enlighet med vad det är avsett för. Stödet till riksdagsledamöter, som syftar till att bistå ledamöternas arbete, används i stor utsträckning till annan verksamhet än riksdagsarbete. Därutöver överförs delar av det kommunala partistödet till nationell nivå. Samtidigt visar vår översyn att antalet politiska sekreterare och hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda i kommuner och landsting har ökat på senare tid. En anledning till detta är att den politiska majoriteten i kommunerna ofta försäkrar sig om ett stöd från mindre partier genom att bl.a. erbjuda avlönade politiska sekreterartjänster. Sammantaget anser vi att det finns skäl att tillsätta en bredare översyn av partistödet. Översynen bör i första hand ha till uppgift att klargöra i vilken mån de olika formerna av partistöd används på ett ändamålsenligt sätt och om det finns skäl att göra förändringar och förtydliganden om hur stöden ska fördelas, användas och redovisas.

### **De förtroendevalda och den sociala representativiteten**

Vi har gjort en analys av de förtroendevaldas representativitet utifrån kön, bakgrund (födelseland) och ålder. När det kommer till dessa tre aspekter kan vi konstatera att politiken inte är jämställd eller jämlik.

Även om kvinnors representation i riksdagen har minskat de två senaste mandatperioderna har jämställdheten i kommun- och landstingsfullmäktige förbättrats över tid. Det är i dag något fler kvinnor som innehar tyngre poster, såsom kommun- eller landstingsstyrelsens ordförande, än vad det var vid ingången av millenniumskiftet. Totalt sett är dock kvinnor underrepresenterade på inflytelserika positioner. Kvinnliga politiker är mer utsatta för hot, våld och trakasserier och lämnar sina uppdrag under och efter mandatperioden i högre utsträckning än män. Kvinnor är också tydligt underrepresenterade i kommunala bolagsstyrelser.

Därutöver avspeglar inte de politiska församlingarna den mångfald som i dag finns i det svenska samhället. Utrikes födda är underrepresenterade på alla nivåer i politiken. Personer som invandrat till Sverige engagerar sig politiskt i lägre utsträckning än inrikes födda, vilket delvis kan förklara underrepresentationen, men delaktigheten ökar med vistelsetiden i Sverige. Upplevelser av diskriminering är också en faktor som påverkar delaktigheten bland utrikes födda. Bostadssegregeringen innebär att det är en stor andel utrikes födda som bor i politikerglesa bostadsområden. Eftersom de flesta som går in i politiken gör det för att de kommit i kontakt med andra partiaktiva är det därmed mindre sannolikt att utrikes födda uppmanas att engagera sig partipolitiskt. Undersökningar visar också att utrikes födda avancerar långsammare mot de tyngre uppdragen än inrikes födda.

Unga under 29 år är den grupp som är mest underrepresenterad i kommun- och landstingfullmäktige i relation till andelen bland de röstberättigade medan äldre är kraftigt underrepresenterade i riksdagen. Det kan leda till att ungas och äldres perspektiv inte tillgodoses i det lokala respektive det nationella beslutsfattande. När det gäller unga medför underrepresentationen i den lokala demokratin att det är få unga som får erfarenhet av att ha ett förtroendeuppdrag, vilket är viktigt för det fortsatta politiska engagemanget.

### *Social representativitet är viktigt för demokratins legitimitet*

Vi menar att förutsättningarna för ett jämlikt politiskt inflytande blir bättre när alla delar av befolkningen är representerade i de beslutsfattande församlingarna. Social representativitet är en rättvisefråga och en fråga för demokratins legitimitet. Politiker som delar sociala och kulturella erfarenheter med en särskild väljargrupp har en bättre förmåga att fånga upp, lyssna in och förmedla väljares intressen och åsikter. Dessutom påverkar representativiteten delaktigheten i samhället. Det är rimligt att anta att när en individ upplever sig vara representerad blir den också motiverad till att delta.

Ansträngningarna för att uppnå politisk jämlikhet är huvudsakligen en fråga för de politiska partierna och därför lämnar vi ett antal rekommendationer för hur ett arbete med att förbättra repre-

sentativiteten skulle kunna gå till. Partierna i en kommun eller ett landsting bör t.ex. komma överens om att samordna sin nomineringsprocess på så sätt att könsbalansen i styrelser och nämnder blir jämnare. Detta är särskilt viktigt vid tillsättningen av kommunala bolagsstyrelser där kvinnors underrepresentation är påtaglig. Vi menar också att partierna bör ha som princip att alltid nominera två kandidater: en man och en kvinna. Det skulle underlätta för valberedningen att samordna tillsättningen.

### **De förtroendevaldas villkor**

Den kommunala politikens villkor har förändrats under senare år. Antalet nämnder och uppdrag minskar, samtidigt som uppdragen koncentreras till ett mindre antal förtroendevalda. Inflytandet i den kommunala politiken utövas också av en allt mindre skara av ledande förtroendevalda. Vi anser att det finns ett värde med att det är en stor andel av befolkningen som har erfarenhet av att delta i politiska beslutsprocesser och därför bör inte uppdragen minska ytterligare vid reformer av den politiska organisationen. För att stimulera det demokratiska deltagandet på lokal nivå kan kommuner också genomföra försök med direktval för ett begränsat antal platser i en geografisk nämnd.

Medialiseringen av politiken har lett till att politikerrollen blivit mer krävande. Samtidigt sker beslutsgången i ett snabbare tempo och de politiska besluten är i sig mer komplexa. Dessa omständigheter påverkar vem som väljer att engagera sig politiskt. Antalet förtroendevalda som lämnar sina uppdrag i förtid är också högt. Unga under 29 år och kvinnor med hemmavarande barn är överrepresenterade bland de förtroendevalda som hoppar av i förtid.

Villkoren för förtroendeuppdragen måste anpassas så att det går att ägna sig åt ett förtroendeuppdrag och samtidigt ha tid till heltidsarbete och familjeliv. Det krävs en ny möteskultur där långdragna sammanträden är undantag. Det kan vara lämpligt att tillämpa stopptider liksom att öppna upp för ett mer frekvent användande av deltagande på distans. Åtgärder bör också genomföras för att underlätta för förtroendevalda med barn i behov av tillsyn. Kommuner skulle t.ex. kunna tillämpa mer generösa regler för barn-

omsorg och förskola i samband med politiska möten i kommunen eller landstinget.

### *Möjlighet att behålla sitt uppdrag trots flytt från kommunen*

Under mandatperioden 2010 till 2014 lämnade var femte förtroendevald sitt uppdrag i förtid. Var tredje avhopp berodde på flytt från kommunen, och när det kommer till unga under 29 år var det 57 procent som lämnade sitt uppdrag av denna anledning. Detta kan förklaras av att unga är mer rörliga då de ännu inte börjat studera eller etablerat sig på arbetsmarknaden. Det finns redan i dag en möjlighet för fullmäktige att besluta att en förtroendevald som är vald av fullmäktige får behålla sitt uppdrag trots flytt från kommunen. Vi föreslår att denna möjlighet också ska omfatta de folkvalda fullmäktigeledamöterna.

### *Förtroendevalda ska kunna utöva sina uppdrag under trygga och säkra former*

Enligt Brottförebyggande rådets kartläggning utsattes en av fem förtroendevalda under 2013 för hot, våld eller trakasserier. Varannan heltidspolitiker blev utsatt och majoriteten av dessa blev hotade eller trakasserade vid upprepade tillfällen. Med tanke på att en av fyra uppger att de censurerat sig själva på grund av rädsla för trakasserier kan detta anses ha en effekt på demokratin. Vi anser att det är viktigt att samtliga förtroendevalda får ett stöd i det fall de utsätts för våld, hot eller trakasserier och att de därmed kan känna sig trygga när de tar på sig och utför ett förtroendeuppdrag. Vi föreslår därför att det i kommunallagen ska införas en bestämmelse som anger att kommunerna och landstingen ska verka för att de förtroendevalda ska kunna fullgöra sina uppdrag under trygga och säkra former.

*Möjlighet att vara ledig från sitt förtroendeuppdrag*

Det är viktigt att de ersättningsbestämmelser som gäller inte upplevs som ett hinder för de förtroendevalda. Ersättning för inkomstbortfall vid möten måste vara skäligt och täcka alla delar av inkomsten. Vi anser vidare att det finns anledning att anpassa den rättsliga regleringen för uppdragen till den faktiska samhällsutvecklingen. Det gäller inte minst regleringen av sjuk- och föräldraledighet. Det är fler kvinnor än män som hoppar av i förtid eller gör långa uppehåll i sina politiska karriärer för att vara föräldralediga och detta får sammantaget konsekvenser för jämställdheten i lokalpolitiken. Vi föreslår därför att det ska vara möjligt att under en begränsad tid vara ledig från sitt uppdrag för att vara föräldra- eller sjukledig. Fullmäktige ska kunna tillsätta en ersättare under ledigheten.

**Den lokala politikens organisering**

Under senare år har en maktförskjutning skett från fullmäktige och fritidspolitikerna till ledamöterna och ordföranden i kommun- och landstingsstyrelsen. Fullmäktige, som enligt kommunallagen är kommunens och landstingets beslutande församling, har en svag ställning. Dessutom sker beredningen av beslut ofta utanför de formella institutionerna, t.ex. genom förhandlingar mellan partier som gemensamt styr kommunen eller landstinget. Detta påverkar både fullmäktiges och väljarnas möjligheter till insyn i beslutsfattandet och ansvarsutkrävande av beslutsfattarna.

För att ge fullmäktige makt att granska och utkräva ansvar anser vi att fullmäktige bör upparbeta en praxis för den interna granskningen av maktutövningen i kommunen eller landstinget. Vi anser vidare att fullmäktige bör fatta beslut om uppdragsbeskrivningar som förtydligar rollfördelningen mellan olika förtroendevalda, i synnerhet den roll som ordförande i styrelsen och nämnder samt övriga kommunal- och landstingsråd har i politiken. Ur ett medborgarperspektiv är det rimligt att kräva att fullmäktige klargör vilka funktioner dessa förtroendevalda har i den lokala demokratin.

För att motverka elitism och maktkoncentration i politiken anser vi att det också är nödvändigt att verka för en ökad omsättning av de kommunala förtroendeuppdragen. Vi anser att partierna internt eller gemensamt i fullmäktige bör överväga en begränsning i

hur länge en enskild förtroendevald kan inneha ett tyngre uppdrag, t.ex. som ordförande i styrelsen eller i en nämnd. Det skulle öppna upp möjligheter för fler kandidater att träda fram och få betydelsefulla positioner inom politiken. Det skulle också kunna bryta den sociala homogenitet som i regel gör sig gällande högre upp i politiken.

För att öka partiernas synlighet i den lokala demokratin bör fullmäktige, på samma sätt som riksdagen, med jämna mellanrum arrangera allmänpolitiska debatter eller debatter om dagsaktuella frågor i kommunen eller landstinget. Sådana debatter kan bidra till att det allmänna intresset för lokalpolitiken ökar och att lokala partiföreträdare får tillfälle att uttrycka sina ståndpunkter i olika samtidsfrågor. Vi föreslår därför att fullmäktigepresidiet ska kunna fatta beslut om att en allmänpolitisk debatt ska hållas utan samband med ordinarie ärendehantering.

### **Möjligheter att påverka nationella beslutsprocesser genom institutionella kanaler: remiss, samråd och kommittéväsendet**

Den formella kanalen för påverkan på den nationella nivån, remissväsendet, är viktig för att enskilda och intresseorganisationer ska kunna framföra sina synpunkter inför beslut. Åsiktsutbytet inom remissväsendet sker enligt formella regler och ger därmed förutsättningar för transparens och ett jämlikt deltagande. Vid sidan av remissväsendet har användningen av samråd, hearings och konsultationer med särskilt inbjudna organisationer blivit ett allt vanligare sätt för Regeringskansliet att inhämta allmänhetens synpunkter, åsikter och intressen och för att stämma av underlag inför regeringsbeslut.

#### *Öppna upp remissprocesserna och samråden*

Vår översyn visar att det i huvudsak är etablerade och resursstarka organisationer som deltar i remissväsendet liksom i samråd och hearings. Mot bakgrund av att de traditionella folkrörelseorganisationerna har förlorat medlemmar och fått en svagare lokal förankring, samtidigt som nyare rörelser har uppkommit på lokal nivå, finns det en risk att de synpunkter och perspektiv som kanaliseras

genom dessa formella kanaler inte är representativa för den breda allmänheten. Det är därför viktigt att remisslistorna och inbjudningar till samråd och hearings vidgas så att nya delar av det civila samhället blir representerade. Riktlinjer för samråd och hearings bör utarbetas.

### *Elektronisk förvaltning och digitala samråd*

Regeringen har beslutat om en målsättning om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Regeringen ska enligt sin e-förvaltningsstrategi verka ”för öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet”. Det är i detta sammanhang anmärkningsvärt att Regeringskansliet inte har utvecklat sin elektroniska förvaltning. Regeringskansliet har förvisso en särställning utifrån de krav på säkerhet och sekretessbehandling som kan ställas på den myndighet som ska bistå regeringen, men i flera aspekter leder den bristande digitaliseringen till att insynen och delaktigheten blir lidande. Detta gäller inte minst remisshanteringen.

Vi anser att den formella remissprocessen bör kompletteras med ett digitalt samråd som gör det möjligt att lämna synpunkter på konkreta frågeställningar. Digital teknik bör också användas vid övriga samråd, hearings och konsultationer och därigenom göra det möjligt att lämna synpunkter utan att vara fysiskt närvarande. Slutligen bör Regeringskansliet se över hur den elektroniska förvaltningen kan utvecklas. För att ett sådant utvecklingsarbete ska komma till stånd föreslår vi att en arbetsgrupp sätts upp under Förvaltningsministern eller IT-ministern.

### *Utredningars och kommittéers förutsättningar att samråda*

Enligt vår översyn har enskildas och intresseorganisationers möjligheter att påverka politiken genom kommittéväsendet försämrats. Direktiv har blivit mer detaljerade, det är ofta på förhand givet vad utredningarna ska komma fram till och utredningstiden har blivit kortare. Med fler enmansutredningar som har kort tid på sig har kommittéväsendets roll som konsensusbyggare försvagats. Enligt vår bedömning är det därför viktigt att kommittéer och utredningar uppmanas i sina direktiv att samråda och att de ges tillräckligt med

tid för att kunna stämma av och inhämta synpunkter från intresseorganisationer och allmänheten.

### **Möjligheter att påverka nationella beslutsprocesser genom icke-institutionella kanaler**

Vår översyn visar att de informella kontakterna mellan intresseorganisationer och beslutsfattare på nationell nivå har ökat i omfattning under senare år. Denna utveckling är delvis ett resultat av att relationerna mellan beslutsfattandet och intresseorganisationer har ändrat karaktär. Den kan också förklaras av att politiken i sig blivit mer komplex och att kunskaps- och informationsbehovet har ökat. Därutöver har politiken anpassats till nyhetsmedierna, vilket har resulterat i att den politiska kommunikationen har fått en allt större betydelse och att antalet personer som har politisk idéutveckling och påverkan som heltidssyssla, s.k. policyprofessionella, har ökat. Denna utveckling måste betraktas som en av de största förändringarna av den svenska demokratin som har skett under de senaste femton åren.

Vi anser att det finns skäl att vara vaksam på en utveckling där politik- och idéutvecklingen i större utsträckning sker på arenor där enskilda individer inte har möjlighet att fritt delta eller bli representerade. En sådan utveckling skulle kunna innebära att den enskilde får sämre möjligheter till delaktighet, inflytande och insyn i politiken. Det kan också innebära att förutsättningarna för väljarna att utkräva ansvar av de folkvalda försämrats. Dessutom är påverkansarbetet en fråga om resurser, vilket inverkar på den politiska jämlikheten.

#### *Kontakterna mellan beslutsfattare och intresseorganisationer bör inte regleras*

I nuläget utgör inte lobbyingen i form av informella kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer en direkt utmaning för demokratin. Vi förespråkar därför inte att någon form av reglering införs som förändrar förutsättningarna för intresseorganisationernas kontakter med beslutsfattare, t.ex. en registrering av

lobbyister. Denna typ av reglering är svår att utforma på ett ändamålsenligt sätt som inte medför negativa effekter för demokratin.

Det påverkansarbete som intresseorganisationer, PR-byråer eller tankesmedjor genomför riktar sig i första hand till medier. För att medborgarna ska ha goda möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande är det centralt att det finns medieaktörer som har kapacitet att fritt granska maktutövandet, producera journalistik som håller hög kvalitet och möjliggöra en offentlig debatt där flera olika röster och perspektiv kommer till uttryck. Mot denna bakgrund anser vi att det är viktigt att regeringen vidtar åtgärder för att skapa förutsättningar för en levnadskraftig, oberoende och mångfacetterad mediamarknad och för en stark och självständig public service.

### *Medborgerlig förslagsrätt i riksdagen bör införas*

För att vitalisera demokratin och stärka de enskilda medborgarnas inflytande över beslutsfattandet föreslår vi att en medborgerlig förslagsrätt i riksdagen, en s.k. folkmotion, ska införas. En folkmotion innebär att en enskild individ som har rösträtt till riksdagen får möjlighet att väcka ett förslag och om detta får stöd av en procent av de röstberättigade till riksdagen ska det tas upp som en motion i riksdagen. Folkmotionen ska kunna lämnas och stödjas över internet. Om motionen fått tillräckligt stöd väcks den i riksdagen på samma sätt som motioner av riksdagsledamöter och utskottsbehandlas. Beroende på vad motionen kräver kan ett bifall till motionen leda till ett utskottsinitiativ eller ett tillkännagivande till regeringen. Förslaget om folkmotion är inspirerat från det s.k. medborgarinitiativet som finns i Finland.

Med en möjlighet att väcka en folkmotion i riksdagen får alla individer tillgång till en formell kanal för att göra sin röst hörd. Detta skulle kunna innebära att det övertag som de resursstarka organisationerna har i opinionsbildningen kan vägas upp. Det skulle också skapa transparens i påverkansarbetet. Införandet av folkmotion kan också motiveras av de politiska partiernas försvagade ställning och de förändrade formerna för politiskt deltagande och engagemang. En sådan reform skulle innebära en ändring av riksdagsordningen. Vi föreslår därför att införandet av medborgerlig förslagsrätt, folkmotion, ska utredas i särskild ordning.

*Insynen i riksdagsarbetet*

Mot bakgrund av att de informella kontakterna mellan intresseorganisationer och riksdagen har ökat under senare tid kan det finnas skäl att vidta åtgärder för att försäkra att maktutövandet sker i transparenta former. För att medborgarna ska ha möjlighet att framföra sina åsikter och intressen på nationell nivå är det också viktigt att riksdagsledamöterna har goda förutsättningar till kommunikation med medborgarna. I syfte att underlätta kontakten med väljarna anser vi att det kan finnas skäl att se över ledamotsstödet och om delar av detta bör knytas till en finansiering av kansliresurser i ledamöternas valkretsar.

**Medborgardialog och samråd i kommuner och landsting**

Medborgardialoger och samråd där individer, intresseorganisationer eller andra aktörer bjuds in att delta i beslutsprocesser är vanligt förekommande i kommuner och landsting. Medborgardialoger kan bidra till att beslut kan få en djupare förankring och starkare legitimitet. De kan också bidra till att intressekonflikter eller missnöjesyttringar undviks vid genomförandet av politiska beslut. Medborgardialoger som inger förhoppningar om ett inflytande som inte infrias kan däremot leda till att förtroendet för demokratin som sådan undermineras. Det finns också en risk att medborgardialoger leder till politisk ojämlikhet om deltagandet inte är representativt för kommun- eller landstingsinvånarna.

*Fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut*

För att medborgardialogerna ska ge positiva demokratieffekter är det viktigt att användandet av medborgardialoger och andra samrådsprocesser formaliseras. Det måste bli tydligt för medborgarna om när och i vilka frågor som kommuner och landsting avser att hålla ett samråd eller medborgardialog samt vilka möjligheter till påverkan som dialogerna ger. Vi föreslår därför att det ska framgå av kommunallagen att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut.

Med en sådan bestämmelse motiveras fullmäktige att stämma av och förankra beslut samtidigt som fullmäktige har ansvar för beredningen och beslutsfattandet. Bestämmelsen framhåller värdet av ett medborgerligt engagemang, vilket är en av de uttalade grundprinciperna till kommunallagen.

Bestämmelsen är en målsättningsparagraf och ska ses som en demokratisk princip. Det är fullmäktige som beslutar om hur medlemmarna ska kunna delta och framföra sina synpunkter och om vilka beslut som ska beredas med ett medborgerligt deltagande. Förslaget innebär att samtliga medlemmar, även unga och utländska medborgare som är folkbokförda, men som än inte har rösträtt, liksom fastighetsägare som är juridiska personer, såsom ideella organisationer och företag, kan beredas möjligheter att framföra sina synpunkter.

#### *Riktlinjer och principer för medborgardialoger och samråd*

Vi menar att det finns fördelar med att fullmäktige antar riktlinjer eller principer om när och inför vilka beslut som medlemmarna ska ges tillfälle att framföra synpunkter samt om hur medborgardialoger eller samråd ska genomföras. Riktlinjerna eller principerna bör bl.a. omfatta samrådets och medborgardialogernas plats i beredningsprocessen, vilka dialogerna riktar sig till liksom hur kommunerna och landstingen bjuder in och kommunicerar resultaten av samråd och dialog. Vi ger också rekommendationer om att åtgärder bör vidtas som syftar till att förstärka den politiska jämlikheten vid genomförandet av medborgardialoger. Vi menar vidare att digital teknik bör användas i så stor utsträckning som möjligt och att resultaten av medborgardialogerna ska återkopplas till de som har deltagit och berörs. Vi föreslår därutöver att kommunerna och landstingen bör ha en plats på sin webbsida där all information som är relevant för medborgarnas demokratiska delaktighet finns tillgänglig och samlad.

## Det förstärkta folkinitiativet

Förstärkningen av medborgarnas möjligheter att påkalla folkomröstningar i kommuner och landsting har lett till att antalet folkinitiativ och lokala folkomröstningar har ökat. Detta har skapat spänningar i den lokala demokratin. Några av de konflikter som uppstått har berott på oklarheter i hur bestämmelserna för folkinitiativet ska tolkas.

För att förenkla initiativprocessen föreslår vi att det inte ska vara nödvändigt för initiativtagare att uppge egenhändiga namnteckningar och att det därmed blir möjligt att samla in underskrifter via internet. Underskrifter som sker över internet och med hjälp av e-legitimation innebär att valideringsprocessen kan bli mer rättssäker, ske snabbare och ta mindre resurser i anspråk. Dessutom är insamling via internet förenligt med de rådande formerna för politiskt engagemang där internet och sociala medier har stor betydelse för det politiska deltagandet. För att en tillförlitlig namninsamling över internet ska bli teknisk möjlig för det stora flertalet föreslår vi att en nationell webbplats för detta ska inrättas.

Vi föreslår vidare ett förtydligande av bestämmelserna om hur det nödvändiga antalet namnunderskrifter för att väcka ett folkinitiativ ska fastställas. Ett problem med de folkomröstningar som inte har hållits i samband med de allmänna valen är att valdeltagandet har varit lågt. Vi anser att konflikter skulle kunna undvikas om de politiska partierna innan folkomröstningen kommunicerar vad som enligt dem krävs för att utslaget i folkomröstningen ska respekteras.

Även om det har uppstått problem i samband med folkinitiativen och folkomröstningarna menar vi att det principiella värdet av att väljarna har en möjlighet till direktdeltagande i politiska beslutsprocesser överväger de negativa erfarenheterna. De flesta folkomröstningarna som varit sedan år 2011 har stimulerat det demokratiska deltagandet lokalt och det finns inget som tyder på att folkinitiativen har påverkat den politiska jämlikheten eller förtroendet för demokratin negativt. De problem som har uppstått har i första hand berott på att de styrande politikerna inte tagit hänsyn till eller bemött starka folkopinioner som uttryckts av olika väljargrupper mellan valen. För att förebygga sådana missnöjesyttringar är det viktigt att kommunerna och landstingen i enlighet med vårt

förslag ovan verkar för att ge medlemmarna förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut.

### **Medborgarförslag och folkmotion**

Vår översyn av medborgarförslaget visar att det gett begränsade demokratieffekter. Medborgarförslaget har främst använts som en förslagslåda eller en synpunktshantering för vardagsnära frågor och de fåtal personer som lämnar förslag är inte representativa för befolkningssammansättningen i dess helhet. Behandlingen av medborgarförslagen tar också mycket tid och resurser i anspråk. Därutöver skapar medborgarförslag en relation mellan enskilda medborgare och förtroendevalda, men inte mellan de förtroendevalda och sammanslutningar av medborgare. Enskilda förslag stimulerar därmed inte till en vidare dialog och ger heller ingen antydan om det finns en stark opinion i den fråga som väcks.

I syfte att stärka dialogen mellan väljare och förtroendevalda och förenkla den administrativa hanteringen för kommunerna och landstingen föreslår vi att medborgarförslaget ersätts av ett nytt verktyg, folkmotion, som blir tvingade för alla kommuner och landsting. Alla folkbokförda i en kommun eller en kommun inom landstinget, dvs. även de som inte har rösträtt i kommun- och landstingsvalen, ska ha möjlighet att lämna förslag om något som rör kommunens eller landstingets verksamhet. Folkmotioner som under en period av sex månader får ett stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller landstingen ska beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att folkmotionen väcktes. Hanteringen av en folkmotion ska ske på samma sätt som för ett medborgarförslag, vilket innebär att fullmäktige får överlåta till styrelse eller annan nämnd att besluta i ärenden som väckts genom folkmotion. För undertecknandet av folkmotionen gäller samma regler som för folkiniciativet, dvs. att insamlingen av namn ska kunna ske över internet. Enskilda individer kan därmed för namninsamling till en folkmotion välja att använda den webbportal som vi föreslår ska inrättas på nationell nivå.

## Ungas delaktighet och inflytande

De flesta unga upplever att de saknar inflytande över det politiska beslutsfattandet och en stor del av de unga känner sig inte delaktiga i samhället. Unga är därutöver underrepresenterade i de politiska partierna, i de politiska församlingarna och i föreningslivet. På samma sätt som för äldre finns det skillnader i deltagandet utifrån faktorer såsom socioekonomisk bakgrund, kön, funktionsförmåga och utländsk bakgrund. Undersökningar visar samtidigt att det politiska intresset är starkt bland unga i dag. En stor andel av de unga är engagerade och vill påverka politiken. Unga visar en stark tilltro till demokratin och de allra flesta uttrycker ett stöd för de grundläggande demokratiska värderingarna. Sammantaget anser vi att det är nödvändigt med ett perspektivskifte när det kommer till synen på unga. Vi bör inte se unga som en utmaning för demokratin utan i stället bör ungas engagemang och intresse ses som en tillgång för demokratin. Fokus bör vara på att bjuda in unga människor att delta brett i den lokala demokratin.

### *Försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder*

Vi föreslår att en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år sker vid valen till kommunfullmäktige 2018 och 2022. Försöksverksamheten ska genomföras i kommuner som ansöker till regeringen om detta och den ska därefter följas upp och utvärderas. En sänkning av rösträttsåldern till 16 år innebär att genomsnittsåldern för förstagångsväljare blir 18 år, från nuvarande 20 år. Det skulle innebära ett incitament för unga att intressera sig för den lokala politiken och därmed motivera fler att vilja ta ett förtroendeuppdrag. Genom att rösträttsåldern infaller då en person fortfarande går i skolan ökar också samhällets möjligheter att påverka ett röstningsbeteende på längre sikt. Samtidigt ger det skolan ett konkret tillfälle att undervisa om demokratifrågor. En försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder är därutöver i linje med det nationella målet för ungdomspolitik, enligt vilket unga ska ha inflytande över samhällsutvecklingen. Försöksverksamheten ska enbart gälla kommunala val och folkomröstningar, i vilka flera frågor som direkt berör ungas vardag avgörs. När det gäller val till riksdagen är det viktigt att rösträtten fortsatt är knuten till myndighetsåldern.

*Ungas deltagande i beslutsfattande i kommuner och landsting*

Vårt förslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut innebär att kommunerna och landstingen även bör tillgodose ungas perspektiv i beslutsprocesserna. Ett sätt att göra detta är genom inflytandeforum, som ungdomsråd eller motsvarande, där unga inbjuds att medverka i politiska beslutsprocesser. Samråd med sådana inflytandeforum bör vara en formell del i beredningsprocesser på lokal och regional nivå. Samtidigt är det viktigt att dessa forum verkligen är representativa för gruppen unga i kommunen eller landstinget. Det är också viktigt att formerna för samråd anpassas efter ungas förutsättningar att delta. Kommuner och landsting bör anta ett regelverk för hur ungas perspektiv ska tillgodoses i beslutsprocesserna liksom en policy eller en handlingsplan för den lokala ungdomspolitik.

*Skolans demokratiuppdrag*

Vi anser att kunskapen om hur kommuner och landsting fungerar samt formerna för medborgerligt inflytande i det politiska beslutsfattandet bör öka bland skolelever. Skolor bör i större utsträckning samverka med förvaltningen i kommuner och landsting och träffa företrädare för de politiska partierna på lokal nivå. Vi föreslår därför att den lokala demokratins funktionssätt ska ingå som en av insatserna i det nationella skolutvecklingsprogrammet. Detsamma ska gälla för kunskap om kritisk granskning och källkritik. Vi menar vidare att föreningsengagemanget i grund- och gymnasieskolorna måste stödjas.

Även universiteten och högskolorna har en central plats i demokratin. Det är därför viktigt att de politiska studentförbunden, politiska partier och andra föreningar som baseras på en värdegrund av demokrati och mänskliga rättigheter har goda förutsättningar att verka på högskolorna. För att betona högskolornas betydelse för demokratin anser vi att det bör framgå av högskolelagen att högskolorna ska verka för att främja demokratins centrala principer och respekten för allas lika värde.

## **Delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning**

Personer med funktionsnedsättningar är något mindre delaktiga i demokratin än den övriga befolkning. Detta avspeglar sig i valdeltagandet och i representationen i de politiska församlingarna. Bristande tillgänglighet av olika slag utgör fortsatt ett hinder för att kunna delta fullt ut i samhället. Tillgängligheten till möteslokaler för fullmäktigesammanträdena har förbättrats, men är alltså otillfredsställande när det kommer till lokaler för nämnd- och i synnerhet partimöten. Det är därför viktigt att tillgänglighetsarbetet fortsätter och att kommunen eller landstinget tillhandahåller tillgänglighetsanpassade lokaler också för nämnd- och partigruppsmöten och i större utsträckning än i dag möjliggör för beslutsfattande på distans i fullmäktige och nämnder.

Ett särskilt problem för förtroendevalda som är i behov av stöd och service för att kunna fullgöra sitt politiska uppdrag är att det är svårt att kombinera förtroendeuppdraget med familje- och arbetsliv, särskilt om de inte får tid till assistans beviljad för att utöva ett politiskt engagemang. Förtroendevalda som beviljats personlig assistans ska få den assistans som de har rätt till för att kunna fullgöra sina förtroendeuppdrag.

Vårt förslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut har också betydelse för personer med funktionsnedsättning. Med anledning av vårt förslag bör kommuner och landsting inrätta funktionshindersråd som ges reella möjligheter till inflytande. Fullmäktige bör också anta reglementen för rådens funktion i den kommunala organisationen.

I syfte att säkerställa att den demokratiska delaktigheten får större utrymme i funktionshinderspolitiken föreslår vi att demokratisk delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning ska utgöra ett eget mål i den kommande funktionshindersstrategin. Genom att ett mål antas betonas vikten av tillgänglighetsarbetet i det demokratifrämjande arbetet och att underlag tas fram för att synliggöra utvecklingen.

## Låt fler forma framtiden!

Det är inte möjligt att göra genomgripande förändringar av demokratins funktionssätt genom en statlig utredning. Demokratin förändras tillsammans med att samhället förändras. I de fall de demokratiska spelreglerna ändras måste det göras med försiktighet och utifrån en politisk samsyn. Vår uppgift har varit att genom förnyelse och gradvisa förändringar av demokratins spelregler göra demokratin mer relevant för sin samtid. Det övergripande syftet med våra förslag är att förmå fler att bli delaktiga och därmed skapa förutsättningar för ett mer jämlikt inflytande. Vi anser samtidigt att det är viktigt med en debatt om tillståndet i demokratin. Den fortsatta debatten bör ta vid där vi slutar och handla om hur fler ska få vara med och forma framtiden. Med tanke på de stora samhällsförändringar som nu sker förefaller det sig naturligt att inom ett decennium på nytt utvärdera och se över demokratins funktions-sätt.