

Det reformerade folkinitiativet

ERFARENHETER 2011 - 2013

Förord

Den 1 januari 2011 förstärktes medborgarnas möjligheter att initiera en folkomröstning genom folkinitiativ. Om 10 procent av den röstberättigande befolkningen i en kommun kräver en folkomröstning genom namnunderskrifter räcker det med att en tredjedel av fullmäktige stöder initiativet för att en folkomröstning ska hållas. Denna förändring har lett till att antalet kommunala folkomröstningar ökat och några kommuner står inför en folkomröstning de närmaste åren.

Folkinitiativet kan ge medborgarna större inflytande över den politiska dagordningen och öka deras intresse och engagemang för kommunpolitiska frågor. Men det har funnits invändningar mot folkinitiativet som uttrycker en oro för att den representativa demokratin försvagas om en relativt liten andel av befolkningen kan tvinga fram folkomröstningar i olika frågor. Det kan också vara oklart vem som egentligen har ansvaret för det beslut som fattas med ledning av en folkomröstning.

För att få en bild av hur det förstärkta folkinitiativet fungerat har forskaren Ann-Cathrine Jungar på Södertörns högskola fått i uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting att kartlägga de folkinitiativ som har genomförts från den 1 januari 2011 fram till idag.

Rapporten redogör för erfarenheterna från de initiativ som har tagits och de folkomröstningar som har genomförts sedan reformen trädde i kraft. Det är vår förhoppning att denna rapport både ska kunna användas som kunskapsunderlag och bidra till fortsatta diskussioner om kommunala folkinitiativ.

Stockholm i november 2013

Lennart Hansson
Sektionschef

*Avdelning för ekonomi och styrning
Sektionen för demokrati och självstyrelse*

Innehåll

Inledning	5
Kommunal direktdemokrati	6
Faktaruta om det reformerade folkinitiativet.....	8
Fler folkinitiativ och folkomröstningar	9
Faktaruta om inkomna folkinitiativ	10
De tio folkomröstningarna	10
Tabell 1. Genomförda folkomröstningar sedan 2011	11
Folkinitiativens frågor och initiativtagare	12
Initiativtagarna	12
Tabell 2. Initiativtagare och antal initiativ, andel initiativ som uppnått mer än 10 procent namnunderskrifter, andel som resulterat i folkomröstning.	13
Initiativens frågeställningar.....	14
Tabell 3. Folkinitiativens frågeställningar (andel totalt, andel godkända och andel som lett till folkomröstning).....	15
Frågornas fas i beslutsprocessen	16
Från initiativ till folkomröstning	18
Tabell 4. Voteringar och beslut om folkomröstning i kommunfullmäktige. Beslut om folkomröstning (bifall/avslag), antalet ja och nej-röster, och den andelen nej-röster.	19
Valresultat, deltagande, utfall.	21
Tabell 5. Genomförda folkomröstningar: Frågor, valresultat och deltagande..	23
Tabell 6. Omfång, spridning och skillnader i valdeltagande (på distriktsnivå).	23
Varför respekteras inte folkomröstningen?	24
Tabell 7. Kommunfullmäktiges beslut efter folkomröstning	26
Sammanfattning och avslutande kommentarer	27
Mer deltagande, men inflytande?	28
Två legitima folkviljor?	28
Den direkta demokratins roll i den representativa demokratin.....	29
Appendix. Avslutade folkinitiativ 2011-2013 (2013-11-08)	30

Inledning

I den här rapporten kartläggs erfarenheterna av det reformerade folkinitiativet från det att det trädde i kraft i januari 2011 fram till idag. Flera initiativ har tagits och flera folkomröstningar har genomförts under de tre år som reformen har varit i kraft. Efter en kort inledning om de kommunala direktdemokratiska erfarenheterna, följer en kort presentation av de tio genomförda folkomröstningarna och valadministrationen av dessa. Därefter beskrivs initiativen – initiativtagarna och frågeställningar – och i vilken utsträckning namnsamlingarna för initiativ varit framgångsrika. Kommunfullmäktiges behandling av de folkinitiativ som erhållit en tillräcklig mängd underskrifter, följer därefter: I vilken utsträckning har initiativen avslagits respektive bifallits? Folkomröstningarnas resultat och valdeltagande, samt huruvida de haft konsekvenser för det politiska beslutsfattandet analyseras avslutningsvis. Rapporten avslutas med en sammanfattning av resultaten och avslutande kommentarer kring folkomröstningens roll i den kommunala representativa demokratin.

Material från olika källor har använts för kartläggningen t.ex. offentligt material och pressmaterial. En enkät tillsändes samtliga svenska kommuner från SKL i juni 2013 med frågor om folkomröstningar (svarsfrekvens 92 procent).

Kommunal direktdemokrati

Sverige har i en internationell jämförelse haft få landsomfattande folkomröstningar. 1921 blev det möjligt att genomföra nationella folkomröstningar och sex folkomröstningar har hållits under drygt 90 år.¹ Folkomröstningsinstitutet har med jämna mellanrum varit föremål för livlig politisk diskussion och utredningar, men det politiska intresset att utvidga eller stärka de direktdemokratiska instrumenten har varit avvaktande. Internationellt har det uttryckts en viss förvåning över att folkomröstningar varit jämförelsevis ovanliga i de nordiska länderna. Historiskt har medborgarnas politiska deltagande i val, politiska partier och organisationer varit omfattande. Inom de politiska partierna skapades strukturer för aktiva partimedlemmar och intresseorganisationer integrerades i det politiska beslutsfattandet. Den svenska demokratiska traditionen har präglats av en principiell uppslutning och stora faktiska inslag av deltagardemokrati. Däremot har direktdemokratiska inslag setts som svårförenliga med representativ demokrati, men även som överflödiga mot bakgrund av det omfattande deltagandet i övrigt.

Den kommunala arenan har däremot haft större inslag av direktdemokrati både historiskt och i nutid. På den kommunala nivån står flera direktdemokratiska instrument till förfogande: Folkomröstningar kan utlösas av kommunfullmäktige (institutionellt initiativ) eller om ett bestämt antal av medborgarna önskar det och kommunfullmäktige tillstyrker det (folkinitiativ). Sammanlagt har 110 folkomröstningar hållits sedan 1977 (Valmyndigheten).

Därtill finns möjligheter för enskilda medborgare att lämna in förslag, så kallade medborgarförslag, på åtgärd i en fråga till kommunfullmäktige. Tre av fyra svenska kommuner har introducerat medborgarförslag sedan 2002. De kommunala direktdemokratiska instrumenten är av olika karaktär. Trots att de kommunala folkomröstningarna formellt sett är rådgivande (och kommunfullmäktige har sista ordet) inbjuds väljarna till att ta ställning i en specifik fråga. Folkinitiativ och medborgarförslag är agendasättande instrument då medborgarna kan föreslå att en fråga ska göras till föremål för folkomröstning eller behandlas av de valda kommunala representanterna i kommunfullmäktige.

Direktdemokrati har en lång kommunal historia. Kommunstämmorna – direktdemokratiska organ bestående av myndiga och röstberättigade kommuninvånare – utgjorde många mindre kommuners beslutande organ fram till början av 1900-talet. Så sent som 1944 hade en fjärdedel av de svenska kommunerna fortsättningsvis ett stämмосystem istället för valda kommunfullmäktige. Kommunala

¹ Alkoholförbud (1922), införande av högertrafik (1955), arbets- och tjänstepension (1957), kärnkraft (1980), EU-medlemskap (1994) och EMU/euro (2003).

folkomröstningar infördes i kommunallagen 1977. Under 1990-talet intensifierades debatten om en stärkt kommunal demokrati och som ett led i detta utvidgades det kommunala folkomröstningsinstitutet 1994 med bestämmelser om folkinitiativ. Om fem procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting begär folkomröstning ska kommun- eller landstingsfullmäktige ta ställning till om medborgarnas förfrågan ska tillstryka eller avslås. Beslut om folkomröstning fattas med enkel majoritet och kommunfullmäktige formulerar den fråga som medborgarna ska ta ställning till i folkomröstningen. De kommunala folkomröstningarna, oberoende om de är initierade av kommunfullmäktige eller tillkommit genom ett folkinitiativ, är alltid rådgivande.

Det kommunala folkinitiativet från 1994 utsattes snabbt för stark kritik eftersom medborgarnas begäran om folkomröstning i regel avslogs av de folkvalda politiska representanterna i kommunfullmäktige. Nio av tio initiativ avslogs mellan 1994 och 2004². Redan 1996 beskrev demokrati- utvecklingskommittén folkinitiativet som en ”skendemokratisk” reform. Kommundemokratikommittén (2001) kallade reformen ett misslyckande då politikerna enbart i undantagsfall beslöt att hålla folkomröstning på basen av medborgarinitiativ. Det fanns två alternativ: Att ta bort folkinitiativet eller att förstärka det. I Kommundemokratikommitténs (SOU 2001:48) betänkande från 2001 föreslogs en förstärkning av det kommunala folkinitiativet (något även demokratiutvecklingskommittén föreslog 1996): Om tio procent av de röstberättigade i en kommun krävde folkomröstning måste kommunfullmäktige genomföra en folkomröstning, det vill säga, ett direktinitiativ föreslogs. Detta förslag ansågs vara för radikalt och som ett hot mot den representativa demokratin då en minoritet av medborgarna skulle få en möjlighet att påverka den politiska dagordningen som de folkvalda genom val fått mandat att hantera. Förslaget lämnades utan åtgärd.

I samband med den senaste grundlagsutredningen reformerades det kommunala folkinitiativet. Beslutet motiverades med att folkinitiativet från 1994 var ett misslyckande då det inte resulterat i flera folkomröstningar och fått avsedda effekter i form av ett ökat medborgerligt deltagande, utan snarare bidragit till ett ökat missnöje: *”Syftet var att det skulle bli fler kommunala folkomröstningar. Så har emellertid inte blivit fallet. Istället finns det mycket som tyder på att möjligheten till folkinitiativ försvagat den kommunala demokratin genom att medborgare som engagerat sig och samlat in ett tillräckligt stort antal namnunderskrifter fått sina initiativ till folkomröstning avslagna i fullmäktige. En sådan ordning riskerar att skapa besvikelse och missnöje bland medborgarna samt en känsla av att inte bli tagna på allvar.*(SOU 2008:125):

Med det ”nya” reformerade folkinitiativet försvårades de valda kommunala representanternas möjlighet att förhindra att en folkomröstning till följd av ett folkinitiativ. En kvalificerad majoritet eller tvåtredjedelar av de närvarande kommunfullmäktigeledamöterna måste motsätta sig en folkomröstning för att ett folkinitiativ inte ska utlösa folkomröstning. I praktiken är det en politisk minoritet i kommunfullmäktige som avgör om folkomröstning kommer till stånd på basen av ett folkinitiativ. Samtidigt höjdes kravet på antalet namnunderskrifter för att ett folkinitiativ ska beaktas: Minst tio procent av de röstberättigade i kommunen måste ge sitt stöd. Därutöver tillkom två nya villkor för folkinitiativet: Den fråga som man önskar hålla folkomröstning om ska vara en fråga som ligger i den kommunala beslutskompetensen. Skälet till denna nya reglering var att kommunala folkomröstningar tidigare hade hållits för frågor där berörda kommun inte har beslutskompetens, till exempel

² Wallin, Gunnar, 2007, *Direkt demokrati Det kommunala experimentalfältet*, Stockholm, Stockholms universitet.

folkomröstningar om biltullar i Stockholms kranskommuner och vargjakt. Dessa folkomröstningar hade karaktären av opinionsbildande medborgaryttringar gentemot dem som ägde besluten. Dessutom har den tidsrymd under vilken insamlingen av namnunderskrifter kan ske begränsats till sex månader och kraven på hur namnunderskrifterna ska registreras har skärpts.

Faktaruta om det reformerade folkinitiativet

23§ Ärende om att hålla en folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller lands- tingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydligande, personnummer och uppgift om deras adresser.

Vid beräkningen av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet.

34a§ Har ett folkinitiativ väckts enligt 23§ andra stycket ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om

1. den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och
2. inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget

Fler folkinitiativ och folkomröstningar

Antalet folkinitiativ, samt även folkomröstningar har ökat under de år det nya reformerade folkinitiativet varit i kraft. För hälften av de folkinitiativ, som erhållit ett tillräckligt antal namnunderskrifter har kommunfullmäktige fattat beslut om att folkomröstning ska hållas. 44 folkinitiativ har lämnats in till kommunfullmäktige och av dessa har 31 bedömts uppfyllt de krav som ställs om underskrifternas antal och korrekthet, samt att den fråga för vilken folkomröstning önskas tillhör den kommunala kompetensen. Anledningarna till att folkinitiativ inte godkänts är att de vid kontrollräkning inte haft ett tillräckligt antal godkända underskrifter eller haft formfel, till exempel att personnummer saknats. I den här rapporten beaktas inte namninsamlingar som påbörjats och inte överlämnats till kommunfullmäktige.

För 15 av de 31 godkända initiativen har kommunfullmäktige fattat beslut om folkomröstning. Närmare bestämt, en 2/3-majoritet av de närvarande ledamöterna i kommunfullmäktige har inte motsatt sig en folkomröstning. Tio folkomröstningar, varav en på landstingsnivå, har hållits under perioden. Fyra är planerade att hållas i samband med riksdags/landstings/kommunalvalen i september 2014, och en folkomröstning samtidigt med Europaparlamentsvalen i maj 2014. Senareläggningen av folkomröstningarna motiveras med att ett högre valdeltagande förväntas och de valadministrativa kostnaderna hålls nere. Valdeltagandet i kommunala folkomröstningar har i allmänhet varit högre då de hållits i samband med reguljära val. Dessutom är det kostnadseffektivt att samordna folkomröstningar med andra val eftersom valadministrationen kan samordnas.

Faktaruta om inkomna folkinitiativ

- **44** initiativ har lämnats in till kommunfullmäktige (en landstingsfullmäktige).
- **31** folkinitiativ har erhållit ett tillräckligt antal korrekta underskrifter.
- **15** beslut har tagits av kommunfullmäktige att folkomröstning ska hållas (i två fall har kommunfullmäktige ännu inte fattat beslut).
- **10** folkomröstningar är genomförda
- **5** folkomröstningar är beslutade att hållas i samband med riksdags- och Europaparlamentsval 2014.

De tio folkomröstningarna

Tio folkomröstningar har hållits efter det att folkinitiativet reformerades. Den *första* folkomröstningen hölls i Ängelholm i 2011 och gällde en trafikomläggning. 2012 hölls folkomröstningar i fyra kommuner: I Ljungby och Sunne gällde folkomröstningarna nedläggning av skolor, i Ekerö tog kommuninvånarna ställning till utförsäljning av allmännyttan och i Tyresö handlade det om vårdavgifter för äldre. Under 2013 har fem kommunala folkomröstningar hållits på basen av folkinitiativ: Fyra av dessa har handlat om skolnedläggningar och skolorganisation - Laxå, Grums, Strängnäs och Årjängs kommun – och i Västerbottens läns landsting handlade folkomröstningen om sjukvården. (Trosa har haft en av kommunfullmäktige initierad folkomröstning om länsbyte 2013 – och behandlas inte här.) Fem folkomröstningar ska hållas i samband med valen 2014: Folkomröstningar hålls om kommunindelning i Botkyrka, biltullar i Göteborg, nedläggning av skola i Surahammar, nytt bostadsområde i Väsby Sjöstad och skolorganisationen i Värmdö.

Tabell 1. Genomförda folkomröstningar sedan 2011

Kommun/län	Ämne	Datum	Beräknad kostnad (kr)
Ängelholms kommun	Infrastruktur	27 nov 2011	870 000
Ekerö kommun	Allmännyttan	25 mar 2012	1 250 000
Ljungby kommun	Skola	25 mar 2012	500 000
Sunne kommun	Skola	23 sep 2012	200 000
Tyresö kommun	Vård/omsorg	23 sep 2012	870 000
Grums kommun	Skola	24 mar 2013	300 000
Laxå kommun	Skola	24 mar 2013	415 000
Strängnäs kommun	Skola	9 jun 2013	1 000 000
Ärjängs kommun	Skola	9 jun 2013	360 000
Västerbottens län	Vård/omsorg	8 sep 2013	9 944 000

Kommentar: Kostnaden per medborgare för folkomröstningarna varierar från 18 kr (Ljungby) till 74 kr (Laxå) med ett genomsnitt på 34 kr

Med det ökade antalet initiativ och folkomröstningar har kommunerna i en ökad omfattning fått i uppgift att arrangera val och handha valadministration med vad det innebär att kontrollera och kontrollräkna namnunderskrifter, arrangera för-tidsröstning och val, och slutligen handha rösträkningen. Från kommunernas sida efterlyses ett större (och lag reglerat) stöd för valadministrationen: *"Än så länge finns inte kompetensen bland kommunens valhandläggare om hur man ska gå tillväga och då behövs det stöd från Valmyndigheten och SKL"*. Man menar även att administrationen av en kommunal folkomröstning är tyngre än för reguljära val: *"Till skillnad från ett vanligt val är det mer administrativt arbete och ansvar. Alla blanketter ska produceras på egen hand. Inget bistånd från valmyndigheten med tidsplaner, checklista för vad som måste göras. Folkomröstningen var omdebatterad och välbevakad. Viktigt att formalia blev rätt men med mindre stöd än vid vanligt val. Positivt är att vi nu har en vältrimmad valorganisation inför valen 2014"*. Kommentarererna från de kommuner som haft folkomröstningar är samstämmiga härvidlag och man betonar även valnämndens ökade betydelse med mer frekventa folkomröstningar. Folkinitiativen och folkomröstningarna har inneburit en ökad administrativ belastning på kommunerna och därmed kostnader för att arrangera valen. I tabellen nedan framgår de beräknade kostnaderna för valadministration i de tio kommuner där folkomröstning genomförts. Uppgifterna är baserade på kommunernas egna beräkningar. Kostnaden varierar med kommunens storlek, men valadministrationen kostar i genomsnitt 34 kronor per medborgare och folkomröstning.

Folkinitiativens frågor och initiativtagare

Det reformerade folkinitiativet har åtföljts av en omfattande politisk aktivitet. Kommuninvånare har stått på torg och i köpcentrum, delat ut flygblad, skrivit debattartiklar och startat virtuella nätverksgrupper i syfte att samla in ett tillräckligt antal underskrifter för att kommunfullmäktige ska behandla en förfrågan om folkomröstning. Dessutom har politisk fingertoppskänsla krävts för att formulera en fråga som kan mobilisera kommuninvånarnas intresse att stödja en förfrågan om folkomröstning och inte minst administrativa kunskaper för att folkinitiativet inte ska underkännas på grund av formella fel.³ Kort sagt, en omfattande administration behövs från det att initiativet registreras (publiceras) tills att högarna med namnunderskrifter högtidligt lämnas in till kommunen för registrering och (kontroll)räkning. Här kartläggs de 44 folkinitiativ, som lämnats in till kommunfullmäktige för åtgärd med avseende på initiativtagarna och initiativens *frågeställningar*.

Initiativrättens utformning är central för folkomröstningsinstitutets funktion i en representativ demokrati. Den parlamentariska kontrollen säkerställs då enbart valda representanterna kan utlysa folkomröstning (i frågor de önskar konsultera medborgarna). Då initiativrätten utsträcks till medborgarna begränsas de folkvaldas möjligheter att själva bestämma den politiska dagordningen. Med introduktionen av det kommunala folkinitiativet 1994 gavs medborgarna en möjlighet att lägga upp en fråga på den politiska dagordningen och kräva folkomröstning. Då kommunfullmäktige med en enkel majoritet kunde avslå förfrågan om folkomröstning kunde en politisk majoritet effektivt agera grindvakt, vilket innebar att ett stort antal initiativ avslogs. Med det reformerade initiativet har de valda representanternas kontroll över vilka frågor som blir föremål för folkomröstning ytterligare begränsats då det krävs en 2/3 majoritet i fullmäktige för att förhindra folkomröstning.

Initiativtagarna

Det krävs resurser – engagemang, tid, kunskap, nätverk och organisation – för att starta ett folkinitiativ. Här presenteras fördelningen av initiativ med avseende på olika typer av initiativtagare. För det första, hur många namninsamlingar har påbörjats av enskilda, föreningar och politiska partier? För det andra, finns det

³ Ett medborgarinitiativ ska samlas in under en tidsperiod på sex månader. Stödförklaringarna ska innehålla namnteckning, datum för undertecknandet, namnförtydligande, personnummer och adress.

någon skillnad mellan dessa i hur framgångsrika det är med att samla in ett tillräckligt antal namnunderskrifter? Och slutligen, finns det skillnader med avseende om de resulterar i folkomröstning?

Olika typer av aktörer står bakom de folkinitiativ som tagits sedan reformen 2011: Enskilda skolföräldrar, föräldraföreningar, byaråd, och lokala aktionsgrupper, men även etablerade föreningar som till exempel Naturskyddsföreningen, och politiska partier med nationell och lokal utbredning. Trots att ett initiativ formellt är initierat av enskilda personer kan de representera större grupper eller intressen. Till exempel, så har det bland politiska partier utvecklats en tämligen fast praxis att försöka dölja partiursprunget. En för de kommunala folkinitiativen ny och unik företeelse under perioden är att en aktör på mediemarknaden, kvällstidningen GT (Göteborgstidningen) initierat ett folkinitiativ. Eftersom en tidning inte kan stå som initiativtagare har detta initiativ klassificerats som ett initiativ gjort av enskilda medborgare då det inlämnats av redaktörer på tidningen i fråga. Kartläggningen av initiativtagarna grundar sig primärt på de uppgifter vi erhållit i den enkät som tillsändes till kommunerna.

I tidigare studier av kommunala folkinitiativ har tre olika grupper av initiativtagare identifierats: Aktionsgrupper, intresseorganisationer och politiska partier⁴. Aktionsgrupper bildas ofta som reaktioner på politiska förslag eller beslut, och de kan vara av tillfällig karaktär eller ha en mer beständig organisation. Intresseorganisationer och föreningar är mera permanenta, och ingår ofta i en central organisation med rikstäckande utbredning. Politiska partier kan använda sig av direktdemokratiska instrument för att göra sig synliga, uppmärksamma och skapa opinion i en fråga, och utmana den politiska majoriteten.

Tre olika typer av aktörer har initierat namninsamlingar för folkinitiativ under den period som studeras: Enskilda medborgare, föreningar och organisationer, samt politiska partier. Mer än hälften, eller 54 procent (22) av namninsamlingarna har initierats av enskilda medborgare. Föreningar och politiska partier står bakom 27 procent (11) respektive 24 procent (10) av initiativen. Föreningar och enskilda medborgare är mera framgångsrika med att få ihop ett tillräckligt antal namnunderskrifter: 91 procent (10) av föreningarnas och 86 procent (19) av enskilda medborgares namninsamlingar har fått stöd av minst 10 procent av de röstberättigade i kommunen. Politiska partier har däremot varit mindre framgångsrika med att få ihop ett tillräckligt antal underskrifter: Enbart tre (30 procent) av de namninsamlingar politiska partier har initierat har fått ett tillräckligt antal signaturer på sina listor.

Tabell 2. Initiativtagare och antal initiativ, andel initiativ som uppnått mer än 10 procent namnunderskrifter, andel som resulterat i folkomröstning.

Typ av initiativtagare	Andel (antal) av inlämnade folkinitiativ	Andel (antal) initiativ som uppnått 10 % namninsamling	Andel (antal) initiativ som lett till folkomröstn.
Organisation/förening	27 % (11)	91 % (10)	55 % (6)
Politiskt parti	24 % (10)	30 % (3)	10 % (1)
Enskild medborgare	54 % (22)	86 % (19)	41 % (9)

Kommentar: Totalt 41 enskilda fall. För två fall saknas information och ett fall med annan typ av initiativtagare (personal på äldreboende) har exkluderats. Två fall har mer än en typ av initiativtagare, varför antal och andel inlämnade initiativ summerar till 43 och >100 %, samt att antalet folkomröstningar summerar till 16.

⁴ Wallin, Gunnar, 2007

Organisationernas och de enskilda medborgarnas folkinitiativ har även mött på mindre motstånd i kommunfullmäktige och därmed i högre grad resulterat i folkomröstningar. Hälften (55 procent) av organisationernas och 41 procent av de enskilda medborgarnas initiativ har resulterat i folkomröstning. Enbart ett initiativ (10 procent) initierat av politiska partier har lett till folkomröstning.

Kartläggningen pekar på att organisatoriskt och ekonomiskt resursstarka aktörer inte varit mer framgångsrika i att genomföra ett folkinitiativ fram till folkomröstning än aktörer med mindre resurser. Intresseorganisationer och politiska partier är sannolikt mer resursstarka med avseende på både organisation och ekonomi, än vad tillfälligt sammansatta grupper av individer är. Mest förvånande är att de politiska partierna både haft liten framgång i samla in ett tillräckligt antal namnunderskrifter och få stöd i kommunfullmäktige för sina initiativ. Enbart det lokalt baserad Engelholmspartiet lyckades driva förslaget om den lokala trafikplanen i Ängelholm fram till folkomröstning. Möjliga förklaringar är att de lokala partierna inte haft tillräckligt starka organisationer för att effektivt samla in namnunderskrifter, eller att medborgarna är mindre benägna att stödja initiativ till folkomröstningar tagna av politiska partier då de kan uppfattas som led i partipolitiska dispyter som borde avgöras i kommunfullmäktige? Många av folkomröstningarna har hållits i mindre kommuner, vilket måhända innebär att grupper av individer (till exempel skolföräldrar) eller grupper med goda sociala nätverk kan vara framgångsrika i att mobilisera stöd.

En unik företeelse för det svenska kommunala folkomröstningsinstitutet är att en medieaktör för första gången tagit initiativ till samla in namnunderskrifter för att initiera en folkomröstning. Det är ett exempel på hur en resursstark aktör kan vara framgångsrika i att driva fram folkomröstningar vilket är en vanlig kritik av folkinitiativ. Initiativ kan bidra till politisk ojämlikhet då grupper med stora resurser – ekonomiskt, administrativt och med tillgång till mediekanaler – enklare kan mobilisera en opinion och administrera ett initiativ. Närmare bestämt, resursstarka minoriteter kan mera framgångsrikt genomföra kampanjer. Kvällstidningen GT publicerade en artikelserie om det västsvenska trafikpaketet och de där ingående biltullarna, som var del i ett mer omfattande regionalt trafikpaket, som fick stort genomslag hos läsarna. På redaktionen föddes idén om att initiera ett folkinitiativ. Enligt chefredaktören ville GT hjälpa göteborgarna att uttrycka sitt politiska missnöje med hur frågan skötts: ”Våra läsare är enormt engagerade i sin stad och det finns ett stort politiskt intresse i Göteborg. Alla namnunderskrifter visar att läsarna känner sig överkörda av politikerna i den här frågan. Våra GT/Demoskopundersökningar visar att majoriteten av läsarna inte längre har ett förtroende för politiker i Göteborg” (Frida Boisen, chefredaktör för Kvällstidningen GT” intervjuad Medievärlden 2012-12-12). GT administrerade insamlingen av underskrifter, tryckte talonger för namnunderskrifter, hade ombud ute som samlade namnunderskrifter och kunde genom tidningens sidor skapa och mobilisera en opinion. Mer än 90 000 namnunderskrifter samlades in, varav 49 000 godkändes i den slutgiltiga sammanräkningen. Formellt lämnades folkinitiativet in av två personer i tidningens ledning då tidningar inte kan lämna in ett folkinitiativ.

Initiativens frågeställningar

Med undantag för att folkinitiativet måste beröra en fråga där kommunen har kompetens att fatta beslut finns inga begränsningar i vilka sakpolitiska frågor folkinitiativ kan tas. I ett flertal europeiska stater förekommer sakfrågemässiga

begränsningar i vilken typ av frågor folkomröstning kan hållas⁵. Frågor som i vissa länder inte anses vara lämpliga för folkomröstning är till exempel finansiella frågor (budget, skatter och offentliga utgifter), samt frågor som berör ingångna internationella avtal och demokratiska fri- och rättigheter.

Skola, trafik och infrastruktur samt vård- och omsorgsfrågor har varit föremål för de kommunala folkinitiativen mellan 2011 och 2013. En stor andel av folkinitiativen har haft skolfrågor som tema: 43 procent av namninsamlingarna (absolut antal) har berört nedläggning av skolor och skolorganisationens utformning. I jämförelseperioden 1994-2010 är detta en ökning då knappt tio procent av folkinitiativen handlade om skolfrågor⁶. Skolinitiativen har även varit bland de mest framgångsrika 17 initiativ (av totalt 19) som handlat om skola som fått ett tillräckligt stöd (89 procent). 42 procent eller knappt hälften av skolinitiativen resulterade i folkomröstningar.

14 procent av de inlämnade folkinitiativen har handlat om vård och omsorgsfrågor. Med vård- och omsorgsfrågor avses folkinitiativ om äldre- och barnomsorg, samt sjukvårdsrelaterade frågor (organisation, privatisering, taxor). Härvidlag finns ingen förändring jämfört med perioden 1994 och 2010 då även 14 procent berörde vård- och omsorg (15 av 105). Alla namninsamlingar för initiativ vad gäller vård och omsorg har erhållit ett tillräckligt antal namnunderskrifter, men enbart en tredjedel (2) fick ett tillräckligt stöd i fullmäktige för att folkomröstning skulle hållas.

13 initiativ (30 procent) har berört trafik- och infrastrukturfrågor. Däremot hade de trafikrelaterade frågorna – exploatering av mark och byggnationer – svårast att erhålla ett tillräckligt antal underskrifter och mötte även på större motstånd i kommunfullmäktige. Detta är i stort sett jämförbart med perioden mellan 1994 och 2010 då trafik- och infrastrukturfrågor utgjorde 32 procent av de totala initiativen. Allmännyttan, eller närmare bestämt utförsäljning av kommunala fastighetsbolag, har varit huvudfrågan för tre (7 procent) av initiativen. Två av dessa fick stöd av mer än tio procent av de röstberättigade, och en ledde till folkomröstning.

Tabell 3. Folkinitiativens frågeställningar (andel totalt, andel godkända och andel som lett till folkomröstning).

Typ av fråga	Andel (antal) av inlämnade folkinitiativ	Andel (antal) initiativ som uppnått 10 % namninsamling	Andel (antal) initiativ som lett till folkomröstn.
Skola	43 % (19)	89 % (17)	42 % (8)
Infrastruktur	30 % (13)	38 % (5)	23 % (3)
Vård/omsorg	14 % (6)	100 % (6)	33 % (2)
Allmännyttan	7 % (3)	67 % (2)	33 % (1)
Övrigt	7 % (3)	67 % (2)	33 % (1)

⁵ Jungar, Ann-Cathrine, 2007, SOU 2007:94: *Folkomröstningar i Europa. Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater*, Stockholm, Fritzes.

⁶ Uträkningen baserar på de svenska kommunala folkinitiativ som presenteras i Eriksson, Peter & Kaufmann, 2010, *Folkinitiativ Handbok i direktdemokrati*, Stockholm, Premiss förlag, s. 50-56.

Anmärkningsvärt är den stora förekomsten av folkinitiativ som berör skola, och framförallt initiativ där man önskar ompröva eller hindra beslut om nedläggning av skolor och program. Sannolikt avspeglar de många initiativen pågående politiska förändringar i skolvärlden, och kan vara ett tidsbundet fenomen. Riksdagen har fattat beslut om nya och höjda krav på grund- och gymnasieskolan vilket i tillägg till pressade ekonomiska villkor kan utgöra problem för små skolenheter, vilket många av de skolrelaterade initiativen handlat om. Trots att man i det nya folkinitiativet reglerat den så kallade "nivåproblematiken" – att folkinitiativ enbart kan gälla fråga där kommunen har beslutskompetens – kan det komma på kommunpolitikerna att ta ansvar för politiska åtgärder som besluts på nationell nivå. Skolfrågan indikerar att nivåproblematiken inte är helt glasklar då kommunpolitiker kan få stå till svars, förklara och motivera åtgärder, som är beroende av beslut fattade i riksdagen. Närmare bestämt, ansvar utkrävs på kommunal nivå för åtgärder som delvis kan emanera från centralt tagna beslut. En annan möjlig förklaring är att de folkvalda i kommuner där missnöjet med genomförda eller planerade skolreformer resulterat i folkinitiativ inte i tillräcklig grad informerat och samrått med berörda skolföräldrar och barn innan beslut. I det rika pressmaterialet vi tagit del av om de kommunala folkomröstningarna uttrycks ofta känslor hos initiativtagarna av att inte ha blivit lyssnad till eller att ha fått kommit till tals.

Frågornas fas i beslutsprocessen

Medborgarnas direkta deltagande i folkomröstningar syftar i regel till att påverka eller fatta politiska beslut. Vid rådgivande folkomröstningar har folkomröstningarna en beslutspåverkande eller stödjande funktion och vid beslutande folkomröstningar är de beslutsersättande i förhållande till de politiska representativa kanalerna. De kommunala folkomröstningarna är rådgivande och i kommunallagen uttrycks idén om folkomröstningsinstitutets beslutspåverkande funktion med att folkomröstningar är en del i beredningen av ett ärende som kommunen (eller landstinget) har att handlägga (Kommunallagen 5 kap 34 §). Detta kan tolkas som att medborgarna ska höras och tillfrågas i folkomröstning innan beslut är fattade.

Erfarenheterna av det reformerade folkinitiativet tyder på att folkomröstningarna fått en utvidgad funktion. Folkinitiativen har inte enbart syftat till att påverka beslut under beredning, utan även ompröva och förändra av kommunfullmäktige redan fattade beslut. Merparten av folkinitiativen under den studerade perioden gäller frågor där beslut redan är fattade, och i vissa fall även är genomförda. För hälften, det vill säga, 21 av 41 initiativ (51 procent) har kommunfullmäktige fattat beslut i den fråga som folkomröstning önskas, och 44 procent (18) av initiativen gäller en fråga som är under beredning, det vill säga, att slutgiltigt beslut inte är fattat. Ett initiativ har gällt en helt ny fråga.

Erfarenheten härvidlag avviker från den i kommunallagen formulerade avsikten för folkomröstningar inom ramen för den kommunala representativa demokratin. Närmare bestämt, förutom att vara beslutsstödjande och påverkande, tycks folkomröstningarna ha fått ett beslutskorrigeringssyfte. Det finns en speciell typ av folkomröstningar med vilka medborgarna kan ompröva – behålla eller omkullkasta – fattade beslut. I sådana så kallade "abrogativa" folkomröstningar ges medborgarna möjligheter att ändra på beslut som de folkvalda fattat. Abrogativa folkomröstningar är i regel bindande och ger medborgarna och den politiska oppositionen möjligheter att utmana makthavarna. Nu är de kommunala folkomröstningarna rådgivande och de folkvalda kan välja om de på basen av utslaget i en folkomröstning vill ompröva ett tidigare taget beslut eller inte. Eftersom det räcker att en minoritet i kommunfullmäktige stöder ett folkinitiativ

för att det ska resultera i folkomröstning ger det reformerade initiativet den politiska oppositionen ett konfliktutmanande redskap för att utmana den politiska majoriteten. Politiska partier kan genom att själva initiera eller stöjda pågående initiativ på nytt ta upp en fråga i vilken man är oenig med den politiska majoriteten, nu med en folkopinion, som uttryckts i folkomröstning i ryggen.

Från initiativ till folk- omröstning

När ett förslag till folkinitiativ uppfyllt de formella kraven på namnunderskrifter från minst 10 procent av de röstberättigade i en kommun och att initiativets frågeställning tillhör den kommunala beslutskompetensen ska kommunfullmäktige fatta beslut om folkomröstning. Det primära syftet med det reformerade folkinitiativet var att göra det svårare för de politiska representanterna att säga nej till folkomröstning. Tidigare kunde en enkel politisk majoritet kunnat förhindra folkomröstning till följd av folkinitiativ, nu måste en tvåtredjedels majoritet rösta emot för att förhindra folkomröstning, det vill säga minst 67 procent av de närvarande fullmäktige måste ge ett explicit nej.

Besluten över de 28 godkända initiativ har tillkommit på olika sätt: I sju (25 procent) kommuner togs besluten enhälligt av fullmäktige och i nitton kommuner (68 procent) gick man till omröstning. I två kommuner, Hallsberg och Ulricehamn, tog kommunfullmäktige beslut i linje med initiativtagarnas förslag, vilket gjorde en folkomröstning överflödigt (se mera nedan).

I de nitton kommuner där kommunfullmäktige röstade bifölls elva (58 procent) och åtta initiativ avslogs (42 procent). Det är alltså något vanligare att KF bifaller än avslår. I Ekerö (utförsäljning av kommunalt bostadsbolag) och Ängelholm (trafikplan) bifölls folkomröstning med stor marginal och i Staffanstorps (utförsäljning av delar av kommunalt bostadsbolag), Lysekil (avveckling av äldreboende) och Åtvidaberg (nedläggning av skola) avslogs initiativen med bred marginal. I Ljungby, Årjäng (båda nedläggning av skolor) och Göteborg (biltullar) bifölls folkomröstning och i Vännäs avslogs folkomröstning med små marginaler. Nej-sidan var en röst kort från att få ihop en tvåtredjedels majoritet i Ljungby, Årjäng och Göteborg.

Tabell 4. Voteringar och beslut om folkomröstning i kommunfullmäktige. Beslut om folkomröstning (bifall/avslag), antalet ja och nej-röster, och den andelen nej-röster.

Kommun/län	Beslut	Ja	Nej	Andel nej	Kommentar
Botkyrka	Bifall				Enigt beslut utan votering
Ekerö	Bifall	41	0	0 %	
Grums	Bifall	17	12	41 %	
Göteborg	Bifall	28	53	65 %*	
Hallsberg	Annat				Enigt KF beslutar att inga skolor läggs ner
Kramfors	Avslag				Enigt beslut utan votering
Laxå	Bifall	19	12	39 %	
Lidingö	Avslag	15	35	70 %	
Ljungby	Bifall	17	32	65 %*	
Lomma	Avslag	11	31	74 %	
Lysekil	Avslag	2	9	82 %	
Norberg	Avslag				Enigt beslut utan votering
Nässjö	Avslag	15	41	73 %	
Oskarshamn	Beslut ej fattat	-	-	-	
Robertsfors	Avslag	9	22	71 %	
Skellefteå	Beslut ej fattat	-	-	-	
Staffanstorps	Avslag	3	31	91 %	
Strängnäs	Bifall	26	29	53 %	
Sunne	Bifall				Enigt beslut utan votering
Surahammar	Bifall	15	19	56 %	
Söderköping	Avslag				Enigt beslut utan votering
Tyresö	Bifall	22	5	19 %	
Ulricehamn	Annat				KF avslog förslaget att lägga ner skolor
Upplands Väsby	Bifall				Enigt beslut utan votering
Vännäs	Avslag	11	23	68 %	
Värmdö	Bifall				Enigt beslut utan votering
Västerbotten	Bifall	33	35	51 %	
Årjäng	Bifall	14	27	66 %*	
Åtvidaberg	Avslag	6	28	82 %	
Ängelholm	Bifall	49	2	4 %	
Östra Göinge	Beslut ej fattat	-	-	-	

* Nejsidan var en röst från att vinna voteringen

I Göteborg var stadsfullmäktiges omröstning oviss in i det sista då Moderata Samlingspartiet splittrades i frågan om folkomröstning. Både i Årjäng och Ljungby var partileden splittrade i kommunfullmäktige i omröstningarna.

I de sju kommuner där beslut om folkomröstning togs av ett enhälligt kommunfullmäktige blev det fyra bifall (57 procent) och tre avslag (43 procent). I Sunne (skolnedläggning), Botkyrka (kommundelning) och Upplands Väsby (nytt bostadsområde) och Värmdö (skolororganisation) var KF enat om att höra kommuninvånarna i folkomröstning. I tre kommuner var kommunfullmäktige enhälligt emot att hålla folkomröstning i Kramfors (nedläggning av skola), Norberg (placering av lekpark) och Söderköping (nedläggning av korttidsboende). Trots att kommunfullmäktige i Norberg tog ställning mot folkomröstning fick initiativet konsekvenser: Beslut om placeringen av lekpark skulle tas senare och KS ordförande Åsa Eriksson ”vill involvera norbergarna i valet av plats. Hur det ska gå till det återkommer vi till... Folkomröstning tycker hon är ett dåligt

alternativ. Det ska bara användas vid ytterst strategiska frågor, som till exempel kommunsammanslagningar” (Fagerstaposten 2012-09-17). I stället för folkomröstning resulterade folkinitiativet i ett samråd.

Folkinitiativen om skolnedläggningar i Ulricehamn och Hallsberg är exempel på initiativ som blev framgångsrika trots att de inte gick till folkomröstning. I Hallsberg tog kommunfullmäktige tillbaka sitt beslut om att lägga ner skolor och ”*genom besluten är de frågor som avses i folkinitiativet inte längre aktuella för en folkomröstning*” (KF 2013-01-28). Genom att gå initiativtagarna till mötes undveks en folkomröstning. Kommunstyrelsens ordförande hänvisade till de uppskattade kostnaderna för en folkomröstning och att det står fullmäktige fritt att ändra i tidigare fattade beslut (Nerikes Allehanda 2013-10-17). I Ulricehamn tog kommunstyrelsen tillbaka förslaget om nedläggning av skolor och frågan om folkomröstning försvann från dagordningen. I Hallsberg och Ulricehamn kunde aktiva individer och föreningar genom initiativet få till en förändring i linje med de tagna initiativen. Ett folkinitiativ kan således erbjuda en engagerad minoritet inflytande över det politiska beslutsfattandet då de valda representanterna till följd av hot om folkomröstning ändrar sin mening.

Valresultat, deltagande, utfall

I den här delen ska vi analysera folkomröstningarna med avseende på resultat, valdeltagande och om folkomröstningens konsekvenser på det politiska beslutfattandet. För det första, vilket alternativ gick segrande ur folkomröstningen – initiativtagarnas eller den politiska majoritetens ståndpunkt? För det andra, hur många kommuninvånare deltog i folkomröstningarna? Och, för det tredje, hade folkomröstningarna några konsekvenser på det politiska beslutfattandet?

Valdeltagandet har varit lågt i de genomförda folkomröstningarna. Det genomsnittliga valdeltagandet har legat på 37 procent, det vill säga, knappt fyra av tio röstberättigade har valt att ta del i folkomröstning. Skillnaderna är stora mellan folkomröstningarna i de olika kommunerna. I folkomröstningen om skolorganisation i Strängnäs återfinns det lägsta valdeltagandet på 17 procent. Sunne, som har det högsta valdeltagandet av de tio folkomröstningarna, röstade mer än hälften eller 54 procent av de röstberättigade i folkomröstningen om skolnedsättning. Även i Årjäng valde en knapp majoritet, 51 procent, av de röstberättigade att delta. Spannet på valdeltagandet är mellan 28 och 38 procent i sex av de tio folkomröstningarna.

Valdeltagandet i de tio folkomröstningarna, som hållits efter det att folkinitiativet reformerades är lägre än i tidigare kommunala folkomröstningar. I en studie av de kommunala folkomröstningarna mellan 1994 och 2004 uppskattades det genomsnittliga valdeltagandet till ungefär 60 procent, med stora variationer mellan kommuner och om folkomröstning hållits i samband med ordinarie val.⁷ Då konstaterades även ”att deltagande i de folkomröstningar som tillkommit som följd av folkinitiativ haft ett betydligt lägre deltagande än de som härrört från institutionella initiativ (*folkomröstningar utlysta av kommunalfullmäktige*)” (Wallin 2007:195). Då uppskattades det genomsnittliga valdeltagandet till 40 procent i de folkomröstningar som tillkommit genom initiativ, vilket motsvarar valdeltagandet mellan 2011-2013.

Valdeltagandet skiljer sig åt beroende på om folkomröstningen gäller en fråga som är under beredning eller ett redan fattat beslut. Valdeltagandet är högre i frågor under beredning och där kommun fullmäktige inte ännu har tagit beslut i frågan. Det genomsnittliga valdeltagandet i de folkomröstningar där beslut ännu inte var fattat är 47 procent (Ängelholm, Ekerö, Sunne och Årjäng), medan det genomsnittliga deltagandet i de sex folkomröstningar där kommunfullmäktige

⁷ Wallin, Gunnar, 2007, Direkt demokrati. Det kommunala experimentfältet, Stockholm, Stockholms universitet Statsvetenskapliga institutionen.

redan har tagit ett beslut (och där beslutet i några fall redan var genomfört) är 32 procent (Grums, Laxå, Ljungby, Strängnäs, Tyresö och Västerbottens läns landsting). Ur detta samband kan man naturligtvis inte dra några entydiga slutsatser om i vilken omfattning frågeställningens status i den politiska beslutsprocessen förklarar väljares beslut att rösta eftersom det finns flera möjliga förklaringar till att man röstar. Däremot är det rimligt att anta att väljare, vars deltagande motiveras av att kunna påverka en fråga bedömer att de har en större möjlighet att påverka en fråga om beslut inte är taget.

Lågt valdeltagande är en ofta förekommande kritik av folkomröstningar, vilket ofta visat sig vara fallet om de är frekvent förekommande. Är det då viktigt med ett högt valdeltagande? Ett högt valdeltagande kan, för det första, ses som ett mått på att den demokratiska processen uppfattas som legitim av väljarna. För det andra, ett högt valdeltagande säkerställer både en bättre representation av åsikter och att resultatet avspeglar en ståndpunkt, som omfattas av en majoritet av väljarna. Majoritetsstyre är en allmän beslutsregel enligt många demokratiuppfattningar: Vid beslut vinner det alternativ som stöds av en absolut majoritet eller ett flertal. Då valdeltagandet är lågt finns en uppenbar risk att valresultatet avspeglar en minoritetsståndpunkt, det vill säga, att utfallet inte har stöd hos en majoritet hos väljarna.

Folkomröstningar kan vara omgärdade av kворum för att säkerställa ett majoritetsstöd: För att en folkomröstning ska vara giltig krävs då att en viss mängd av de röstberättigade ska rösta, så kallade deltagandekворum (vanligen 50 procent) eller att en viss andel av de röstberättigade ska stödja det alternativ som vinner, så kallade beslutskворum. Frågan om kворum har förekommit i debatterna om det kommunala folkomröstningsinstitutet, men har avfärdats. Krav på kворum kan utnyttjas strategiskt på ett sätt som gynnas status quo alternativet och kan trots reglering av ett nödvändigt antal röster för giltighet ge upphov till tolkningstvister om valresultatet.

I alla de tio folkomröstningar som hållits har initiativtagarnas ståndpunkt fått flest röster. I tabellen nedan framgår frågeställningen och fördelningen av röster i de genomförda folkomröstningarna. Frågeformuleringarna är återgivna såsom de ställdes till väljarna.⁸ Av differensen framgår skillnaden mellan andel ja- och nej röster (i procent) mellan alternativen. I genomsnitt är skillnaden 46 procentenheter. Variationen är naturligtvis stor: I folkomröstningen i Västerbottens läns landsting fick alternativet att satsa på sjukvård i Dorotea och omgivning nästan nio av tio de avgivna rösterna (88 procent). Årjäng har den minsta procent differensen mellan de två alternativen (20 procent): 59 procent röstade nej till skolnedläggning och 39 procent röstade för.

⁸ Vissa av frågorna är förkortade av utrymmesskäl.

Tabell 5. Genomförda folkomröstningar: Frågor, valresultat och deltagande

Kommun/län	Fråga	Fördeln.	Diff.	Deltagande
Ängelholm	Ska kommunen bygga en ny trafikled i Klippanvägens förlängning genom Pyttebroområdet.	Ja 37 % Nej 60 %	23 %	34 %
Ekerö	Ska Ekerö kommun sälja aktierna i Ekerö Bostäder AB?	Ja 33 % Nej 66 %	33 %	45 %
Ljungby	Ska skolorna i Kånna, Södra Ljunga och Torpa åter öppnas i kommunal regi?	Ja 60 % Nej 35 %	25 %	28 %
Sunne	Ska skolorna i Bäckalund, Rottneros och Stöpafors läggas ner?	Ja 24 % Nej 69 %	45 %	54 %
Tyresö	Ja eller nej till höjd äldretaxa.	Ja 14 % Nej 84 %	70 %	29 %
Grums	Ska mellanstadieeleverna från Skruvstads och Slottbrons skolor flyttas till Jättestensskolan?	Ja 21 % Nej 77 %	56 %	38 %
Laxå	Ska årskurs 4-6 i ytterområdenas skolor flyttas till Laxå tätort?	Ja 27 % Nej 71 %	44 %	44 %
Strängnäs	Skolorganisationen i Strängnäs. A: Förskola-årskurs 3 och årskurs 4-9 B: Förskola-årskurs 6 och årskurs 7-9	A 18 % B 77 %	59 %	17 %
Årjäng	Ska skolorna i Östervallskog och Blomskog läggas ned?	Ja 39 % Nej 59 %	20 %	51 %
Västerbotten	Åtgärds paket som innebär att Dorotea får vårdplatser och att Åsele får en stationerad ambulans.	Ja 88 % Nej 7 %	81 %	31 %
Medel			46 %	37 %

Kommentar: Kolumnen "Diff" visar differensen i procentenheter mellan andelen röster på initiativtagarens alternativ och det motstående alternativet.

Tabell 6. Omfång, spridning och skillnader i valdeltagande (på distriktsnivå).

Kommun/län	Typ av fråga	Omfång valdelt.	Spridning (std.av.)	Max diff. valdelt.	Diff. spann	% distrikt nej>ja
Ängelholm	Infrastruktur	15-57 %	12,1	6,7 %	-5-65 %	5 %
Ekerö	Allmännyttan	37-43 %	4,9	2,6 %	10-65%	7 %
Sunne	Skola	46-73 %	9,1	8,2 %	18-85 %	0 %
Tyresö	Vård/omsorg	19-42 %	7,6	5,5 %	35-94 %	0 %
Laxå	Skola	30-52 %	15,7	26 %	-15-85 %	40 %
Årjäng	Skola	41-67 %	9,9	15 %	-64-90%	50 %
Västerbotten	Vård/omsorg	25-73 %	12,8	32 %	71-93 %	0 %

Medborgare som sympatiserar med den ståndpunkt folkinitiativet företräder tycks i högre utsträckning lägga en röst i folkomröstningen. En möjlig förklaring är de väljare som stöder det alternativ som utmanar den politiska majoriteten i kommunfullmäktige – finner det mer meningsfullt att ge uttrycka sin åsikt i val. Benägenheten att rösta är större då man är oenig med den politiska majoritetens beslut eller förslag till beslut. Det är större skillnader i valdeltagandet för frågor som tydligt berör vissa valdistrikt mer än andra. Den lägsta spridningen av valdeltagandet finns i kommuner där folkomröstningen handlade om mer allmänna frågeställningar (allmännyttan i Ekerö och äldreomsorg i Tyresö). I Laxå (skolnedläggning) och Västerbottens läns landsting (tillgång till sjukvård) är valdeltagandet mellan 26 och 32 procentenheter större i de delar som är distrikt som är mest berörda av folkomröstningen. Även för infrastrukturfrågan i Ängelholm (trafikplan) finns en stor spridning i valdeltagandet, men det är jämförelsevis jämnt fördelat över de olika valdistrikten. Folkomröstningen i Årjäng uppvisar trots att den handlade om en partikulär fråga - skolnedläggning i en viss del av kommunen - ett jämnare valdeltagande över de distrikten. Däremot är det stora skillnader mellan valdistrikten i hur rösterna fördelats på folkomröstningens två alternativ. En möjlig förklaring kan vara att frågan var politiserad i den meningen att den politiska majoriteten utmanades av den politiska oppositionen i kommunen, bland annat var omröstningen i kommunfullmäktige om att hålla folkomröstning var mycket jämn (se tabell 6).

Det generellt låga valdeltagandet i kombination med stora skillnader i valdeltagandet inom distrikten och den stora övervikten av röster för ett av folkinitiativets alternativ tyder sammantaget på att det är väljare som delar folkinitiativets ståndpunkt som röstar i en större omfattning. Många av folkomröstningarna har gällt partikulära frågor som berör en viss verksamhet, en viss del av kommunen eller landstinget: Nedläggning av skolor eller förflyttning av klasser i en del av kommunen, eller tillgång till sjukvård i vissa delar av Västerbottens läns landsting. Som framgår av tabellen är valdeltagandet betydligt högre i de kommun-/landstingsdelar som folkomröstningsfrågan berör. Närmare bestämt, de kommuninvånare som är direkt berörda och som folkomröstningsfrågan gäller är mer benägna att ge uttryck för sin åsikt i folkomröstningen. Kort sagt, resultatet i folkomröstningarna speglar sannolikt en minoritetsopinion med starka preferenser i frågan. Vi kan naturligtvis inte med säkerhet säga något om preferenserna hos de kommuninvånare som inte röstade och inte heller säga något om anledningen till att de avstod från att ge uttryck för sin åsikt. Om man inte tycker att frågan är viktig och det redan finns en politisk majoritet i linje med den åsikt man har kan man anta att det upplevs som mindre angeläget att rösta.

Varför respekteras inte folkomröstningen?

Utformningen av det kommunala folkinitiativet med avseende på att en minoritet i kommunalfullmäktige kan framtvunga en folkomröstning har gett upphov till situationer med två legitima folkviljor. Det vill säga, folkomröstningar hålls i frågor där det kanske finns en klar politisk majoritet i kommunfullmäktige. Ifall folkomröstningens resulterar i stöd för en annan ståndpunkt än den politiska majoritetens i kommunfullmäktige finns sålunda två demokratiskt legitima uttryck för medborgarna. Kommunfullmäktige representerar den folkvilja som uttrycks i de allmänna valen, medan folkomröstningen utfall avspeglar en folkets åsikter i en specifik fråga. Vilken ska väga tyngre?

I enbart en av de tio folkomröstningarna har folkomröstningens resultat respekterats av de politiska beslutsfattarna (Ekerö). I sex kommuner har den kommunala politiska majoriteten bortsett från folkomröstningens resultat och i tre kommuner har kommunfullmäktige inte ännu bestämt sig för hur man ska för-

hålla sig till folkomröstningens resultat. Den politiska majoriteten har vanligen motiverat besluten att inte följa folkomröstningens utslag med hänvisning till det låga valdeltagandet och att resultatet inte har stöd av en tillräcklig majoritet. I några fall har man delvis gått folkomröstningen till mötes genom att kompromissa (Tyresö om taxor i äldreomsorgen eller inbjudit till samtal med den politiska oppositionen Strängnäs).

När valdeltagandet är lågt och valutslaget är tydligt står de politiska representanterna inför ett val att prioritera demokratisk intensitet eller jämlikhet. Ska de som har de starkaste åsikterna och väljer att uttrycka dessa i en folkomröstning få avgöra en fråga, eller ska alla medborgares röster väga lika tungt trots att en majoritet av dessa inte väljer att rösta? I de förra fallen får en aktiv minoritet med starka preferenser fälla avgörandet i en fråga, och i det senare fallet utgår tanken från att beslut ska stödjas av en majoritet av de röstberättigade. Majoritetsprincipen är dominerande i hur de valda representanterna motiverar sina beslut, men tolkningarna av vad som utgör en tillräcklig majoritet skiljer sig åt. Närmare bestämt, i brist på reglering eller etablerad praxis innehar de politiska beslutsfattarna ett tolkningsutrymme i hur folkomröstningens resultat ska tolkas.

Ekerö är, som tidigare nämnts, den enda kommun där den politiska majoriteten avvek från sitt förslag att sälja ut det kommunala bostadsbolaget som en konsekvens av resultatet i folkomröstningen. Den politiska majoriteten hade innan folkomröstningen signalerat att ett valdeltagande på 50 procent vore önskvärt. Trots att valdeltagandet stannade vid 45 procent, valde den politiska ledningen att följa valresultatet då andelen väljare som lagt sin röst mot försäljning sågs som stor (66 procent): – ”Valdeltagandet var lägre än vad vi hade hoppats och trots, en majoritet av Ekeröborna har inte röstat. Å andra sidan blev det ett väldigt tydligt nej i sakfrågan”, sade kommunalrådet Peter Carpelan (M) efter folkomröstningen (Dagens Nyheter 2012-03-27). Dessutom hade det funnits en stor uppslutning i kommunfullmäktige om att folkinitiativet skulle läggas fram för väljarnas avgörande. I någon mening hade politikerna på så sätt uttryckt en förpliktelse att lyssna på väljarna under förutsättning av ett tillräckligt högt valdeltagande.

Trots att valdeltagandet i Sunne och Årjäng överskred 50 procent (54 respektive 51 procent) valde den politiska majoriteten i de två kommunerna att bortse från folkomröstningarnas resultat. I Sunne röstade 69 procent nej till skolnedläggning och i Årjäng var andelen som motsatte sig den politiska majoritetens beslut 59 procent. Båda folkomröstningarna handlade om nedläggning av skolor, men medan beslut var fatta i Årjäng var frågan under beredning i Sunne. I Sunne hade ett enigt kommunfullmäktige tillstyrkt folkomröstning, medan beslut om folkomröstning kom till med en rösts övervikt i Årjäng. Frågan var mer konfliktartad och politiserad i Årjäng: Den politiska oppositionen hade gett ett öppet stöd till föräldraföreningens initiativ. Kommunledningen i Årjäng motiverade sitt beslut utifrån en princip som liknar ett godkännandekvorum, det vill säga en viss andel av röstberättigade måste stödja det vinnande alternativet för att det ska godtas: ”Vi har tittat på valdeltagandet och hur de röstberättigade har röstat och det är minoritet av de röstberättigade, 30 procent, som har röstat nej. Därför står vi fast vid nedläggningsbeslutet” meddelade kommunalrådet Katarina Johannesson (Värmlands Folkblad 2013-06-13). Exempelen från Ekerö och Årjäng pekar på den politiska majoriteten har ett tolkningsutrymme för hur valresultaten ska tolkas. Trots ett högt valdeltagande och en klar majoritet röstade mot att lägga

Tabell 7. Kommunfullmäktiges beslut efter folkomröstning

Kommun/län	Fas i beslutsprocess	Votering KF (antal röster)	Andel nej	Valdeltag.	KF följer valresultat
Ängelholm	Under beredning	Ja 49 Nej 2	4 %	34 %	Nej
Ekerö	Under beredning	Ja 41 Nej 0	0 %	45 %	Ja
Ljungby	Fattat beslut	Ja 17 Nej 32	65 %*	28 %	Nej
Sunne	Under beredning	Ingen votering (enat KF)	0 %	54 %	Nej
Tyresö	Fattat beslut	Ja 22 Nej 5	19 %	29 %	Nej
Grums	Fattat beslut	Ja 17 Nej 12	41 %	38 %	Ej beslutat
Laxå	Fattat beslut	Ja 19 Nej 12	39 %	44 %	Nej
Strängnäs	Fattat beslut	Ja 26 Nej 29	53 %	17 %	Ej beslutat
Årjäng	Under beredning	Ja 14 Nej 27	66 %*	51 %	Nej
Västerbotten	Fattat beslut	Ja 33 Nej 35	51 %	31 %	Ej beslutat

* Nejsidan var en röst från att vinna voteringen.

ner skolorna i Sunne valde de politiska representanterna att stänga dem med hänvisning till att de valda representanterna har ett totalansvar för ekonomin: Det skulle bli för dyrt att behålla skolorna. Ett enhälligt kommunfullmäktige hade stött beslut om folkomröstning. Initiativtagarna till folkomröstningen var besvikna och ställde den retoriska frågan ”*Vad har man en folkomröstning till ifall inget händer. Detta är ett svek mot alla i Sunne*” (Värmlands Folkblad 2013-06-18).

Då kriterierna för hur valresultatet ska tolkas uttrycks efter folkomröstningen ger de politiska partierna sig själva utrymme för strategiskt agerande, det vill säga, de kan tolka resultatet i enlighet med sina egna preferenser. Trots att det politiska handlingsutrymmet krymper om de politiska beslutsfattarna före valet inför väljarna formulerar under vilka villkor man avser att respektera folkomröstningens resultat skulle en sådan ordning bidra till större tydlighet och förutsägbarhet i förhållande till väljarna.

Sammanfattning och avslutande kommentarer

I den här rapporten har erfarenheter av det reformerade folkinitiativet kartlagts. Avslutningsvis sammanfattas och kommenteras rapportens resultat. Det reformerade folkinitiativet har åtföljts av ett större politiskt deltagande.

- Fler namninsamlingar har påbörjats för att initiera folkomröstning och flera folkomröstningar har genomförts: Av totalt 44 inlämnade initiativ har 31 godkänts. Kommunfullmäktige har bifallit drygt hälften av de godkända initiativen. 10 folkomröstningar har hållits och fem är planerade att genomföras i samband med ordinarie val 2014.
- Nästan hälften av initiativen och ett flertal av folkomröstningarna har handlat om skolan och i synnerhet skolnedläggning. Vård- och omsorg, samt trafik och infrastrukturella frågor är två andra vanliga teman för folkinitiativ. En majoritet av initiativen har gällt frågor där kommunfullmäktige redan fattat beslut.
- Enskilda medborgare, föreningar och politiska partier har tagit initiativ till folkomröstningar: Initiativ tagna av föreningar och organisationer är mera framgångsrika med att erhålla ett tillräckligt antal namnunderskrifter och resultera i folkomröstning.
- Det är vanligare att kommunfullmäktige bifaller än avslår initiativ. I regel fattar kommunfullmäktige beslut om folkomröstning under omröstning, men kommunfullmäktige har i en fjärdedel av initiativen enhälligt bifallit eller avslagit folkomröstning. I två kommuner anpassade sig kommunfullmäktige till folkinitiativets förslag till åtgärd och folkomröstning undveks.
- Det genomsnittliga valdeltagandet är 37 procent. Skillnaderna i valdeltagandet inom en kommun är i regel större då folkomröstningens fråga berör vissa kommundelar mer än andra.
- Kommunfullmäktige har inte följt folkomröstningarnas utfall. I enbart ett fall har de valda representanterna respekterat folkomröstningens resultat. I regel hänvisas till det låga valdeltagandet.

Mer deltagande, men inflytande?

Reformen av det kommunala folkinitiativet har resulterat i flera initiativ och folkomröstningar. Enligt grundlagsberedningen betänkande motiverades förändringen i det kommunala folkinitiativet med att den tidigare utformningen hade varit ett misslyckande. Kommunfullmäktige hade endast i undantagsfall gett sitt bifall till folkomröstning. Nu när en tvåtredjedels majoritet krävs för att förhindra att folkomröstning utlöses av ett folkinitiativ har antalet folkomröstningar radikalt ökat. Däremot visar två års erfarenhet att folkomröstningarna har haft liten betydelse för det politiska beslutsfattandet. I enbart en folkomröstning har folkomröstningens utfall respekterats, kort sagt, medborgarnas har erbjudits möjligheter att ta initiativ och delta i folkomröstningar, men har i undantagsfall påverkat beslutsfattandet. Intressant nog har folkinitiativ som inte resulterat i folkomröstning även varit framgångsrika med avseende på inflytande. I två kommuner anpassade sig fullmäktige till initiativtagarnas förslag i syfte att undvika folkomröstning.

Det är tvivelaktigt om det reformerade folkinitiativet motverkat det politiska missnöje och misstroende som antogs följa av den tidigare utformningen då de valda representanterna i regel inte biföll folkomröstning på basen av folkinitiativ. Fler folkomröstningar har onekligen hållits, men folkomröstningens utslag har inte spelat någon större roll för det politiska beslutsfattandet. Dessutom har de valda representanterna i undantagsfall explicit meddelat före valet under vilka förutsättningar de kommer att följa folkomröstningen. Eftersom det saknas en formell reglering om hur valresultatet ska tolkas vore det ägnat att skapa tydlighet och klarhet om politikerna principiellt formulerade under vilka förutsättningar (nivå på valdeltagande och/eller fördelning av röster mellan folkomröstningens alternativ) folkomröstningen respekteras. Det tolkningsutrymme som den politiska majoriteten kan använda sig av öppnar för (strategiskt motiverade) tolkningar, vilket kan utgöra en grogrund för svekdebatter. Ett annat – betydligt mer radikalt förslag – vore naturligtvis att göra folkomröstningen bindande och tillägga ett krav på kворum, något som avvisats. De kommunala folkomröstningarnas funktion i den representativa demokratin har setts som beslutsstödjande, och inte beslutsersättande. Vid bindande folkomröstningar får medborgarna själva avgöra en fråga, och folkomröstningen har en beslutsersättande funktion.

Ett motargument vore att de valda representanterna skulle vara mindre benägna att utlysa folkomröstningar och skulle tvingas formulera argument för varför de bifaller eller avslår folkomröstning, och då även ta ansvar för besluten om folkomröstning. En komplikation härvidlag med det reformerade folkinitiativet är att en minoritet kan driva igenom folkomröstning.

Två legitima folkviljor?

Eftersom en minoritet i kommunfullmäktige kan framtvinga en folkomröstning mot majoritetens vilja kan folkomröstningarna användas (av den politiska oppositionen) för att utmana den politiska majoriteten. Flera folkomröstningar har handlat om redan fattade beslut och folkinitiativet har syftat till att tvinga den politiska majoriteten att ändra sina beslut. I kommunallagen anges att folkomröstningar kan hållas i beredningen av en politisk fråga. Det är oklart i vilken mån det faktum att folkomröstningar hållits i nyligen av KF fattade beslut överensstämmer med hur man föreställt sig folkomröstningsinstitutets funktion i den representativa demokratin. Ska en majoritet uttryckt i en folkomröstning, som är initierad av en minoritet, kunna utmana en befintlig politisk majoritet i kommunfullmäktige? Eftersom folkomröstningarna är rådgivande finns formellt sett

en hierarki där de valda representanterna slutligen har att ta ställning till om folkomröstningen ska respekteras eller inte. Däremot har de valda representanterna – om än en minoritet – genom att bifalla folkomröstning uttryckt en vilja att lyssna till medborgarna i kommunen, vilket skapar en förväntan om inflytande hos dessa.

Ett nytt ”maktodelande” element har introducerats i den kommunala demokratin då folkomröstningar i en ökad omfattning handlat om att ompröva beslut tagna av en politisk majoritet i den representativa församlingen. En politisk minoritet har genom det reformerade folkinitiativet getts möjligheter att överpröva redan fattade beslut. Förhållandet mellan makt och ansvar har förskjutits: En minoritet har makt att få till en folkomröstning, men ansvaret för det politiska beslutsfattandet vilar på den politiska majoriteten. Det reformerade folkinitiativet har i realiteten gett upphov till så kallade ”abrogativa folkomröstningar” där medborgarna erbjuds möjligheter att ompröva den politiska majoritetens beslut.

Den direkta demokratin roll i den representativa demokratin

I den svenska debatten har folkomröstningar setts som ett komplement till den representativa demokratin. Det kommunala folkomröstningsinstitutet som infördes 1977 hade en beslutsstödjande funktion i förhållande till de representativa kanalerna. De kommunala folkvalda kan utlysa folkomröstning i en fråga där de önskar höra folket och eftersom folkomröstningen är rådgivande kan de valda representanterna avgöra om de vill följa folkomröstningens resultat. Det kommunala folkomröstningsinstitutet fick en agendasättande roll när folkinitiativet infördes 1994. Medborgarna kan ta initiativ till folkomröstning och lyfta upp en fråga på den politiska dagordningen. De valda representanterna kunde kontrollera den politiska dagordningen genom att kommunfullmäktige med en enkel majoritet kunde avslå eller bifalla folkomröstning. Med det reformerade folkinitiativet har de folkvaldas kontroll över den politiska dagordningen försvagats. Som ett resultat har allt fler folkomröstningar genomförts och ett flertal av dessa har haft som syfte att ompröva tidigare fattade beslut. Mot bakgrund av detta kan det kommunala folkinitiativet i teorin ha en beslutskontrollerande roll, det vill säga, medborgarna kan lyfta upp en fråga där det finns ett majoritetsbeslut till folkomröstning. Eftersom folkomröstningarna är rådgivande kan de valda representanterna välja om de vill respektera folkomröstningens resultat.

Med det kommunala folkomröstningsinitiativet har en ny kommunal konstitutionell praxis utvecklats. De direktdemokratiska instrumenten har gradvis utvidgat medborgarnas möjligheter till deltagande. Däremot tycks deltagandet inte resulterat i ett ökat inflytande. Frågan om folkomröstningarnas roll i den kommunala demokratin är fortsättningsvis öppen.

Appendix. Avslutade folkinitiativ 2011-2013 (2013-11-08)

Organisation	Fråga	10 %	Folkomr.
Botkyrka kommun	Kommundelning	Ja	Ja
Botkyrka kommun	Försäljning av del av kommunalt bostadsbolags lägenheter		
Ekerö kommun	Försäljning av Ekerö kommuns aktier i Ekerö Bostäder AB	Ja	Ja
Gagnefs kommun	Privatisering av äldreården och försäljning av kommunala fastigheter		
Grums kommun	Flytt av mellanstadielever från Skruvstads och Slottsbrons skolor	Ja	Ja
Göteborgs stad	Trängselskatt	Ja	Ja
Hallsbergs kommun	Nedläggning av skolor	Ja	
Hofors kommun	Flytt av "Skänken" vid ombyggnation i Hofors centrum		
Kalmar kommun	Linneuniversitetets placering		
Kramfors kommun	Nedläggning av skolor	Ja	
Kristinehamns kommun	Regionstillhörighet		
Laxå kommun	Flytt av årskurs 4-6 från ytterskolorna till centralorten	Ja	Ja
Lidingö stad	Bevara två gymnasieskolor	Ja	
Ljungby kommun	Nedläggning av landsbygdsskolor	Ja	Ja
Lomma kommun	Upphandling av driftentreprenad av äldreomsorg	Ja	
Lysekils kommun	Avveckling äldreboende	Ja	
Norbergs kommun	Placering lekpark	Ja	
Nässjö kommun	Nedläggning av skola	Ja	
Olofströms kommun	Vattenförsörjning		
Oskarshamns kommun	Nedläggning av gymnasieprogram	Ja	
Robertsfors kommun	Flytta åk 4-6 från Åkullsjön till Robertsfors skola	Ja	
Salems kommun	Rönninge centrums detaljplan		
Skellefteå kommun	Ska Skellefteå kommun bygga Centrumbron enligt fattat beslut?	Ja	
Skövde kommun	Byggnation i området Karstorp södra		
Sollentuna kommun	Bevarande av ett grönområde		
Staffanstorps kommun	Kommunalt fastighetsbolags försäljning av fastigheter	Ja	
Stenungsunds kommun	Pedagogisk omsorg		
Strängnäs kommun	Skolorganisationen Strängnäs stad	Ja	Ja
Sunne	Skolans organisation	Ja	Ja
Surahammars kommun	Högstadiets framtid på Virsboskolan	Ja	Ja
Söderköpings kommun	Nedläggning av ett korttidsboende	Ja	
Tyresö kommun	Höjning av äldretaxa	Ja	Ja
Ulricehamns kommun	Skolnedläggning	Ja	
Upplands Väsby kommun	Anlägga ny stadsdel (Väsby sjöstad)	Ja	Ja
Vännäs kommun	Skolnedläggning	Ja	
Värmdö kommun	Skolans organisation	Ja	Ja
Västerbottens läns landsting	Åtgärds paket med sjukstuga i Dorotea och ambulans i Åsele	Ja	Ja
Ärjängs kommun	Nedläggning av skolor	Ja	Ja
Åtvidabergs kommun	Nedläggning av en skola	Ja	
Ängelholms kommun	Trafikplanen	Ja	Ja
Ängelholms kommun	Badhusets placering		
Örebro kommun	Gratis kollektivtrafik		
Östersunds kommun	Östersunds kommuns arenabygge		
Östra Göinge kommun	Nytt kommunhus	Ja	

Det reformerade folkinitiativet

I den här rapporten kartläggs erfarenheterna av det reformerade folkinitiativet från det att det trädde i kraft i januari 2011 fram till idag.

Den 1 januari 2011 förstärktes medborgarnas möjligheter att initiera en folkomröstning genom folkinitiativ. Om 10 procent av den röstberättigande befolkningen i en kommun kräver en folkomröstning genom namnunderskrifter räcker det med att en tredjedel av fullmäktige stöder initiativet för att en folkomröstning ska hållas. Denna förändring har lett till att antalet kommunala folkomröstningar ökat och flera kommuner står inför en folkomröstning de närmaste åren.

Upplysningar om innehållet
Björn Kullander, bjorn.kullander@skl.se
Lotta Liedberg, lotta.liedberg@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-011-5
Text: Ann-Cathrine Jungar, Södertörns högskola
Tryck: ABA

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN/r 978-91-7585-011-5