

Handläggare
Emily Tjäder
Telefon: 08-508 28 741

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2016-05-17, p. 10

Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) Betänkande av 2014-års demokratiutredning

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-499/2016

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Mikael Nyberg
Avdelningschef

Sammanfattning

Demokratiutredningens betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) har remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande senast den 20 maj. Syftet med demokratiutredningen har varit att undersöka hur engagemanget inom den representativa demokratin kan öka, och fokus för utredningen rör främst två former av politisk påverkan; möjligheten att utöva inflytande som förtroendevald inom ramen för de representativa beslutsformerna och möjligheterna att som enskild individ eller tillsammans med andra påverka politiska beslutsfattare mellan valen.

Betänkandet, som är indelat i 13 huvudområden, är en omfattande redogörelse av demokratiutredningens slutsatser med ett stort antal förslag till åtgärder. Huvudområdena är;

- Om delaktighet och jämlikt inflytande
- Demokratin och de stora samhällsförändringarna
- Valdeltagande och politiskt engagemang mellan valen
- De politiska partierna
- De förtroendevalda och den sociala representativiteten

- De förtroendevaldas villkor
- Den lokala politikens organisering
- Deltagande och inflytande på nationell nivå
- Medborgardialog och samråd i kommuner och landsting
- Det förstärkta folkinitiativet
- Medborgarförslag och folkmotion
- Ungas delaktighet och inflytande
- Delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning

Bland utredningens förslag till åtgärder finns att ersätta medborgarförslaget med ett nytt verktyg, folkmotionen, som blir tvingande för kommuner och landsting, att formalisera användandet av medborgardialoger och andra samrådsprocesser samt att i högre grad använda digitala verktyg vid samråd. Även den formella remissprocessen bör kompletteras med ett digitalt samråd och Regeringskansliet bör se över hur den digitala förvaltningen kan utvecklas.

I betänkandet föreslås också att riktade demokratifrämjande insatser genomförs för ett mer jämlikt inflytande och ett ökat och breddat deltagande. Kommuner, landsting och regering pekats ut att ha ett särskilt ansvar genom att skapa goda förutsättningar för medborgarna att delta och framföra synpunkter i politiska beslutsprocesser.

I betänkandet uttalas också att kommuner och landsting bör inrätta funktionshindersråd som ges reella möjligheter till inflytande. Tillgänglighetsanpassade möteslokaler samt tillgång till stöd och assistans nämns som centrala faktorer. Slutligen föreslås i utredningen att demokratisk delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning bör utgöra ett eget mål i den kommande funktionshindersstrategin.

På grund av utredningens omfattning och den korta remisstiden behandlar tjänsteutlåtandet enbart de delar som har en direkt bäring på miljöförvaltningens verksamhet. Miljöförvaltningen ser det som positivt att i större utsträckning använda digitala verktyg, inte minst vid remissförfarande och samråd. Vidare anser förvaltningen att funktionshinderråden har en viktig roll att fylla, dock är det viktigt att finna bra former för samverkan.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till miljö- och hälsoskyddsnämnden remitterat 2014-års demokratiutrednings betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) för yttrande senast den 20 maj.

Syftet med 2014-års demokratiutredning har varit att undersöka hur engagemanget inom den representativa demokratin kan öka med större möjligheter till ökad delaktighet och inflytande i det politiska beslutsfattandet. Så kallad mellanvalsdemokrati, det vill säga individers möjlighet att utöva inflytande på andra sätt än genom de allmänna valen, har varit i fokus för utredningen.

Demokratiutredningens uppdrag rör främst två former av politisk påverkan; möjligheten att utöva inflytande som förtroendevald inom ramen för de representativa beslutsformerna och möjligheterna att som enskild individ eller tillsammans med andra påverka politiska beslutsfattare mellan valen. Även frågan om representation berörs samt huruvida de förtroendevalda avspeglar befolknings-sammansättningen.

Utredningens uppdrag har också varit att undersöka och beskriva samhällsförändringar som kan påverka individers demokratiska delaktighet och möjligheter till inflytande på sikt. Utredningen presenterar därför också en samling förslag och rekommendationer till hur demokratin kan utvecklas och förstärkas.

Ärendet

Betänkandet Låt fler forma framtiden! är indelat i 13 huvudområden;

- Om delaktighet och jämlikt inflytande
- Demokratin och de stora samhällsförändringarna
- Valdeltagande och politiskt engagemang mellan valen
- De politiska partierna
- De förtroendevalda och den sociala representativiteten
- De förtroendevaldas villkor
- Den lokala politikens organisering
- Deltagande och inflytande på nationell nivå
- Medborgardialog och samråd i kommuner och landsting
- Det förstärkta folkinitiativet
- Medborgarförslag och folkmotion
- Ungas delaktighet och inflytande
- Delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning

Det konstateras i utredningen att den svenska demokratin är stark men att det politiska inflytandet inte är jämnt fördelat. Förtroendet för de politiska partierna är fortfarande lågt, men har stärkts, och valdeltagandet har ökat i de senaste tre riksdagsvalen. Det är i huvudsak välutbildade och socioekonomiskt resursstarka personer som är aktiva inom politiska partier och civilsamhällsorganisationer, och den generella tilltron till demokratin är betydligt starkare bland resursstarka individer. Det är främst personer med låg utbildning och lågavlönade arbeten som har lämnat partierna och samma grupp upplever också i lägre grad att de har möjlighet att påverka politiska beslut. Vidare konstateras att skiljelinjen mellan de ”demokratiskt aktiva” och de ”demokratiskt passiva” i stor utsträckning sammanfaller med andra sociala och ekonomiska klyftor i samhället.

Utredningen föreslår att en ny målsättning för demokratipolitiken ska formuleras; ”en hållbar demokrati som kännetecknas av delaktighet och jämlikt inflytande”. Målsättningen måste efterföljas av åtgärder som syftar till att skapa ett jämlikt inflytande och ett ökat och breddat deltagande och därför föreslås att regeringen bör genomföra riktade demokratiframjande insatser såsom att ge organisationer i det civila samhället förutsättningar att engagera grupper som annars inte deltar. Kommuner, landsting och regering pekas ut att ha ett särskilt ansvar genom att skapa goda förutsättningar för medborgarna att delta och framföra synpunkter i politiska beslutsprocesser.

Utredningen anför också att de politiska partierna inte är i kris men att de måste utveckla sitt rekryteringsarbete för att fånga upp grupper som idag är underrepresenterade. Vidare anføres att partierna måste reformera sina organisationer och aktivt arbeta för att motverka professionaliseringen av partierna. Utredningen anser att partierna bör verka för att partimedlemmar på lokal nivå får möjlighet att delta i idéutvecklingen samt att partierna bör överväga att oftare ha medlemsomröstningar om principfrågor. Slutligen anser utredningen att det finns skäl att se över partistödet eftersom partistödet idag inte fullt ut används i enlighet med vad det är avsett för.

De förtroendevalda och den sociala representativiteten

Utredningen konstaterar att politiken idag inte är jämställd eller jämlik vad gäller de förtroendevaldas representativitet utifrån kön, bakgrund och ålder. Bostadssegregering anføres som ett skäl till att utrikesfödda i lägre grad engagerar sig, detta eftersom de flesta som går in i politiken gör det för att de har kommit i kontakt med andra

partiaktiva och den sannolikheten minskar i politikerglesa bostadsområden. På grund av att den sociala representativiteten är viktigt för demokratins legitimitet föreslår utredningen bland annat att partierna i en kommun eller ett landsting bör komma överens om att samordna sin nomineringsprocess på så sätt att könsbalansen i styrelser och nämnder blir jämnare.

De förtroendevaldas villkor

Utredningen anför att antalet nämnder och uppdrag har minskat under senare år samtidigt som uppdragen koncentreras till ett mindre antal förtroendevalda. Eftersom det är ett värde med att en stor andel av befolkningen har erfarenhet av att delta i politiska beslutsprocesser anser utredningen att kommuner kan genomföra försök med direktval för ett begränsat antal platser i en geografisk nämnd. Vidare anføres att villkoren för förtroendeuppdragen måste anpassas så att det går att ägna sig åt förtroendeuppdrag och samtidigt ha tid till heltidsarbete och familjeliv. Utredningen föreslår ökade möjligheter att delta på distans samt mer generösa regler för barnomsorg och förskola. På grund av att flera förtroendevalda idag utsätts för hot, våld eller trakasserier föreslås också att det i kommunallagen införs en bestämmelse som anger att kommuner och landsting ska verka för att de förtroendevalda ska kunna fullgöra sina uppdrag under trygga och säkra former. Slutligen anser utredningen också att folkvalda fullmäktigeledamöter ska ha rätt att behålla sitt uppdrag trots flytt från kommunen, samt att det ska vara möjligt att under en begränsad tid vara ledig från sitt uppdrag för att vara föräldra- eller sjukledig. Fullmäktige ska under ledigheten kunna tillsätta en ersättare.

Den lokala politikens organisering

I betänkandet anføres att en maktförskjutning har skett de senaste åren från fullmäktige och fritidspolitikerna till ledamöterna och ordföranden i kommun- och landstingsstyrelser. För att förbättra fullmäktiges möjlighet till granskning föreslås att fullmäktige bör upparbeta en praxis för den interna granskningen av maktutövningen i kommunen eller landstinget. För att motverka elitism bör också partierna internt eller gemensamt i fullmäktige överväga en begränsning i hur länge en enskild förtroendevald kan inneha tyngre uppdrag. Fullmäktige bör också enligt betänkandet med jämna mellanrum arrangera allmänpolitiska debatter eller debatter om aktuella frågor. Därför föreslås att fullmäktigepresidiet ska kunna fatta beslut om att en allmänpolitisk debatt ska hållas utan samband med ordinarie ärendehantering.

Deltagande och inflytande på nationell nivå

I den utredning som föregått betänkandet uppmärksammas att det i huvudsak är etablerade och resursstarka organisationer som deltar i remissväsendet, i samråd och vid hearings. Därför betonas det som viktigt att remisslistor och dylikt vidgas så att nya delar av det civila samhället blir representerade. I betänkandet föreslås också att den formella remissprocessen bör kompletteras med ett digitalt samråd samt att Regeringskansliet bör se över hur den digitala förvaltningen kan utvecklas. I betänkandet föreslås därför att en arbetsgrupp att arbeta vidare med frågorna sätts upp under förvaltningsministern eller IT-ministern.

Utredningen anser också att kommittéväsendets roll som konsensusbyggare har försvagats, inte minst på grund av allt mer detaljerade direktiv och kortare utredningstider. Det betonas därför som viktigt att kommittéer och utredningar i sina direktiv uppmanas att samråda och att de ges tillräckligt med tid för att kunna inhämta synpunkter från intresseorganisationer och allmänheten. Vad gäller lobbying förespråkas i betänkandet att någon form av reglering som förändrar förutsättningarna för intresseorganisationers kontakter med beslutsfattare inte införs. Dock betonas vikten av att regeringen vidtar åtgärder som främjar en oberoende och mångfacetterad mediamarknad samt en stark och självständig public service.

Medborgardialog och samråd i kommuner och landsting

I betänkandet konstateras att för att medborgardialoger ska ge positiva demokratieffekter är det viktigt att användandet av medborgardialog och andra samrådsprocesser formaliseras. Det måste bli tydligt för medborgarna om, när och i vilka frågor som samråd avses att hållas. I betänkandet föreslås därför att det av kommunallagen ska framgå att fullmäktige ska verka för att kommunmedlemmarna har förutsättningar att delta och framföra synpunkter inför beslut. Även här betonas att digital teknik bör användas samt att resultaten av medborgardialogerna tydligt återkopplas till de som deltagit och berörs. Kommunerna och landstingen bör därför ha en plats på sin webbsida där all relevant information om medborgarnas demokratiska delaktighet finns samlad.

Det förstärkta folkinitiativet

För att förenkla initiativprocessen föreslås att det ska bli möjligt att samla in underskrifter via internet och att en nationell webbplats för detta ska inrättas. Det behövs vidare förtydliganden av bestämmelserna kring folkinitiativ. Även om det har uppstått

problem i samband med folkinitiativ och folkomröstningar betonas i betänkandet att möjligheten till direktdeltagande i politiska beslut överväger de negativa erfarenheterna. Kommuner och landsting bör därför verka för att ge medlemmarna förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter innan beslut.

Medborgarförslag och folkmotion

Genom demokratiutredningen har det framgått att medborgarförslag har gett begränsade demokratieffekter. De fåtal som lämnar förslag är inte representativa för befolkningssammansättningen och förslagen är resurskrävande att hantera. I betänkandet föreslås därför att medborgarförslaget ska ersättas av ett nytt verktyg, folkmotionen, som blir tvingande att tillämpa för kommuner och landsting. Folkmotionen ska kunna lämnas och stödjas över internet och en folkmotion som under en period av sex månader har fått stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller landstinget ska beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att folkmotionen väcktes. Fullmäktige har också rätt att överlåta till styrelse eller nämnd i frågan. I betänkandet föreslås även ett införande av en medborgerlig förslagsrätt i riksdagen under samma benämning, folkmotion, som också ska kunna lämnas och stödjas över internet. Ett införande ska dock föregås av en mer grundlig utredning.

Ungas delaktighet och inflytande

I betänkandet föreslås en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år sker vid valen till kommunfullmäktige år 2018 och 2022. Försöksverksamheten genomförs i kommuner som ansöker till regeringen om detta. Vidare ska fullmäktige verka för att tillgodose ungas perspektiv i beslutsprocesserna. Detta kan genomföras genom inflytandeforum såsom ungdomsråd eller liknande. Skolor bör också i högre grad samverka med förvaltningen i kommuner och landsting för att stärka kunskapen om hur kommuner och landsting fungerar bland skolelever. Vad gäller den högre utbildningen så bör det 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

I betänkandet konstateras att personer med funktionsnedsättningar är något mindre delaktiga i demokratin än den övriga befolkningen. Ett hinder som nämns är bristande tillgänglighet; det gäller brister i utformningen av stadsmiljön, kollektivtrafiken, information och inte minst möteslokaler. För fullmäktigesammanträden har

tillgängligheten förbättrats men tillgängligheten till mötesrum för nämnd- och partimöten anses fortsatt vara otillfredsställande. Det anförs därför i betänkandet att det är viktigt att tillgänglighetsarbetet fortsätter och att kommunen eller landstinget tillhandahåller tillgänglighetsanpassade lokaler i större utsträckning samt att det i än högre grad möjliggörs för beslutsfattande på distans i fullmäktige och nämnder. Vidare visar utredningen att endast en fjärdedel av kommunerna och landstingen i dagsläget informerar om möjligheten att lämna medborgarinitiativ på ett sätt som är tillgängligt för alla, oavsett funktionsförmåga.

Förtroendevalda som idag behöver stöd och service upplever också problem med att kombinera förtroendeuppdraget med familje- och arbetsliv, särskilt om de inte får assistans beviljad att utöva ett politiskt engagemang. I betänkandet betonas att förtroendevalda som beviljas personlig assistans ska få den assistans de har rätt till för att kunna fullgöra sitt förtroendeuppdrag. Vidare föreslås i betänkandet att en utredning bör tillsättas för att se över förutsättningarna för förtroendevalda med funktionsnedsättningar som innebär behov av assistans att utöva sina uppdrag utan hinder för sekretess.

I betänkandet uttalas också att kommuner och landsting bör inrätta funktionshindersråd som ges reella möjligheter till inflytande. Fullmäktige bör också anta reglementen för rådens funktion i den kommunala organisationen. I nästan alla kommuner och landsting finns idag funktionshindersråd i någon form. Många råd uppger dock att de saknar inflytande när det gäller viktiga och långsiktiga frågor samt att de kommer in så sent i beslutsprocessen att påverkansmöjligheten blir liten. I vissa kommuner och landsting har också funktionshindersråden och pensionärsråden slagits samman vilket tenderar att osynliggöra frågor med vikt för personer med funktionsnedsättning. I betänkandet betonas därför vikten av att hålla funktionshindersråd och pensionärsråd som separata forum. En ytterligare hindrande faktor till delaktighet är att funktionshindersrådets möten ofta förläggs till dagtid vilket gör uppdraget svårt att kombinera med studier eller förvärvsarbete.

Slutligen föreslås i utredningen att demokratisk delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning bör utgöra ett eget mål i den kommande funktionshindersstrategin. Det konstateras i betänkandet att frågor om representationen av personer med funktionsnedsättning i politiken har en alltför undanskymd plats och ett uttalat mål skulle kunna bidra till att föra in funktionsförmåga som en naturlig del i partiernas nomineringsprocesser. Även

insatser för att öka valdeltagandet bland funktionsnedsatta bör genomföras. Exempel på detta är fortsatta satsningar på lättillgänglig information, stärkt utbildning för valförrättare i vilken rätt funktionsnedsatta har att ges biträde vid röstning samt fortsatta satsningar på nya tekniska lösningar för att öka tillgängligheten. Bland annat hänvisas till 2011-års vallagskommitté som föreslog att det skulle tillsättas en utredning med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa försöksverksamhet vid de allmänna valen 2018 med ett e-röstningssystem.

Ärendets beredning

För att på ett konkret sätt inkludera funktionshinderrådets kompetens i ärendeberedningen har miljö- och hälsoskyddsnämndens och fastighetsnämndens gemensamma råd för funktionshindersfrågor (hädanefter kallat rådet) involverats i beredningen. Utredningen har tillgängliggjorts rådet för att rådet vid sitt möte den 16 maj ska kunna lämna ett yttrande som fungerar som en inlaga till miljöförvaltningens tjänsteutlåtande (bilaga 1).

Förvaltningens synpunkter och förslag

Betänkandet är en omfattande redogörelse av demokratiutredningens slutsatser inom ett stort antal områden där de allra flesta områdena inte direkt påverkar miljöförvaltningens kärnverksamhet. På grund av ärendets omfattning och den korta remisstiden har miljöförvaltningen därför valt att yttra sig över enbart de frågor som har en direkt påverkan på förvaltningen.

Miljöförvaltningen är generellt positiv till utvecklingen både av ett digitaliserat remissförfarande och av användandet av nya tekniska lösningar. Möjligheten att hålla digitala samråd skapar bättre förutsättningar att involvera en större grupp medborgare och torde därför också ge inspel som i högre grad är representativa befolkningen. Vidare ser också förvaltningen positivt på att fler aktörer bjuds in till remissförfarandet. Att remisser med bäring på samtliga kommuner i vissa fall idag enbart skickas till vissa kommuner är inte optimalt i miljöförvaltningens tycke. Synpunkter bör efterfrågas från samtliga kommuner berörda av förslaget.

Miljöförvaltningen har länge efterfrågat ökad användning av digitala lösningar för öka medborgarinflytandet. Det skulle kunna göras tämligen enkelt. Om ett ärende när det remitteras ut av kommunstyrelsen samtidigt lades ut på stockholm.se för att där ge medborgarna möjlighet att ge synpunkter i beredningsprocessen samtidigt med nämnder och bolag. Det har ofta ansetts riskera att bli alltför betungande för rotlarna när ett ärende efter remisstiden skall

skrivs fram för beslut till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Men det förhållandet att de ges en möjlighet att lämna synpunkter behöver inte innebära någon rätt att få synpunkterna behandlade och självklart än mindre tillgodosedda. Det vore dock ett slöseri att inte utnyttja den klokskap som även i ett stadshusperspektiv stundom kan finnas bland kommunmedlemmarna. I varje fall skulle man kunna inleda en sådan möjlighet på försök i särskilt utvalda ärenden. Ett lämpligt ärende för ett sådant försök vore färdplan 2040 mot en fossilbränslefri stad när det väl remitteras.

Vad gäller funktionshindersråd så har Stockholms stad formaliserat rollen för funktionshindersråd. Miljöförvaltningen anser att dessa råd har en viktig funktion att fylla men det är också viktigt att finna bra former för samverkan. Det nämns i utredningen att råden idag ofta känner att de kommer in för sent i beredningen av ärenden och i beslutsprocesserna, och miljöförvaltningen känner igen denna beskrivning. Ofta är dock tiden tillgänglig för förvaltningen att bereda ett ärende oerhört knapp vilket innebär att det i många fall är väldigt svårt, nästintill omöjligt, att på ett bra sätt involvera andra intressenter i processen. De korta tidsramarna gäller både remisser och interna strategiska dokument såsom verksamhetsplan och treårsbudget.

Slut

Bilagor

1. Yttrande från fastighetsnämndens och miljö- och hälsoskyddsnämndens gemensamma råd för funktionshindersfrågor
2. Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) Betänkande av 2014-års demokratiutredning (del A)