

Låt fler forma framtiden!

Del A

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

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:5

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24401-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Alice Bah Kuhnke

Regeringen beslutade den 17 juli 2014 att uppdra åt en särskild utredare att utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. Samma dag utsågs f.d. generaldirektör Olle Wästberg som särskild utredare.

En parlamentarisk referensgrupp med följande ledamöter utsågs den 11 september 2014: distriktsordförande Michael Anefur (KD), riksdagsledamoten Gulan Avci (FP), riksdagsledamoten Berit Högman (S), kommunpolitikern Anna Hövenmark (V), kommunpolitikern Bruno Kaufmann (MP), oppositionslandstingsrådet Stefan Tornberg (C), riksdagsledamoten Jessika Rosvall (M) och riksdagsledamoten Jonas Åkerlund (SD). Den 20 oktober 2014 entledigades Gulan Avci från sitt uppdrag. Samma dag förordnades riksdagsledamoten Robert Hannah (FP).

Den 16 september 2014 förordnades som experter i utredningen: demokratiutvecklaren Ahmad Azizi, Botkyrka kommun, förste vice förbundsordföranden, Lars Berge-Kleber, Handikappsförningarnas samarbetsorgan, kanslirådet Paula Blomqvist, Kulturdepartementet, verksamhetsansvarig Bojan Brstina, SIOS Anti-diskrimineringsbyrå, professor Hanna Bäck, Lunds universitet, departementssekreteraren Niclas Järvklo, Utbildningsdepartementet, ansvarig för demokratifrågor Lena Langlet, Sveriges Kommuner och Landsting, enhetschefen Johan Lidmark, region Skåne, ledamoten i styrgruppen för Ung minoritet Nils-Olof Parfa, förbundsordföranden Christina Rogestam, Sveriges pensionärsförbund Seniorerna, programansvarig Reza Saleh, Berättarministeriet, styrelseledamoten Lisbeth Staafl Igelström, Pensionärernas riksorganisation, professor Jesper Strömbäck, Mittuniversitetet, kanslirådet Katarina Sundberg, Finansdepartementet, styrelseledamoten Andrea Törnестam, Sveriges

Ungdomsorganisationer, utredaren Mikael Wahldén, Myndigheten för delaktighet, utredaren Daniel Wohlgemuth, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, och ordföranden Gertrud Åström, Sveriges Kvinnolobby. Den 9 februari 2015 entledigades utredaren Daniel Wohlgemuth från sitt uppdrag som expert. Samma dag förordnades utredaren Tiina Ekman som expert. Den 21 september 2015 entledigades departementessekreteraren Niclas Järvklo och utredaren Mikael Wahldén från sina uppdrag. Samma dag förordnades departementssekreteraren Lene Persson Weiss, Utbildningsdepartementet, och utredaren Josefin Gustavsson, Myndigheten för delaktighet, som experter.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 25 augusti 2014 kanslirådet fil.dr. Daniel Lindvall. Statsvetaren Matilda Wärmark anställdes från och med den 8 september 2014 som biträdande sekreterare och fil.dr. Adiam Tedros anställdes från och med den 22 september 2014 som sekreterare i utredningen. Den 8 april 2015 till och med den 28 juni 2015 var jur.kand. Susanne Ritseson anställd som sekreterare i utredningen. Hovrätts-assessorn Susanne Stenberg anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 17 augusti 2015.

Utredningen har antagit namnet 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet, *Låt fler forma framtiden*, SOU 2016:5.

Stockholm i januari 2016

Olle Wästberg

/Daniel Lindvall
Susanne Stenberg
Adiam Tedros
Matilda Wärmark

Innehåll

Del A

Låt fler forma framtiden!	19
Hur läser man detta betänkande?	23
Förkortningar	25
Sammanfattning	27
1 Författningsförslag	51
1.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	51
1.2 Förslag till lag 2017:000 om försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder vid kommunala val och kommunala folkomröstningar	60
2 Hur vi har arbetat	61
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
3	Om delaktighet och jämlikt inflytande.....	73
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 representativ demokrati eller deltagardemokrati?.....	84
3.4.2	Mänskliga rättigheter och medborgerligt inflytande	85
3.4.3	Avvägningar mellan medborgerligt inflytande 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
4	Demokratin och de stora samhällsförändringarna	97
4.1	Globala samhällsförändringar som påverkar förutsättningarna för demokratin.....	97
4.2	Nationella samhällsförändringar som påverkar förutsättningarna för demokratin.....	106
5	Valdeltagande och politiskt engagemang mellan valen	117
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 deltagande över tid	126
5.3.2	Skillnader i icke-institutionellt deltagande mellan olika samhällsgrupper.....	128
5.3.3	Internet och sociala mediers betydelse för det 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 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 utlandssvenskar.....	149
6	De politiska partierna.....	151
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 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, 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 beslutsfattandet	195
6.8.4	Gör en bred översyn av partistödet och ledamotsstödet	196
7	De förtroendevalda och den sociala representativiteten	205
7.1	Vårt uppdrag	205
7.2	Representationsidealet har förändrats	205
7.2.1	Synen på social representativitet inom de politiska partierna	208
7.2.2	Innebär social representativitet också åsiktsrepresentativitet?	209
7.3	Politisk jämställdhet	211
7.3.1	Utvecklingen mot mer jämställda politiska 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 politiken?	228
7.5	Representativiteten bland andra väljargrupper	238
7.5.1	Representativitet utifrån ålder	238
7.5.2	Representativitet utifrån socioekonomisk bakgrund	241
7.5.3	De nationella minoriteternas politiska 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
8	De förtroendevaldas villkor	255
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 socialförsäkringsrättsliga ersättningar, arbetslöshetsersättningar eller föräldrapenning ..	285
8.4.5	Bestämmelser om arvode, pension och andra ekonomiska förmåner för hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda	286
8.4.6	Omfattningen av hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda	288
8.4.7	Förtroendevaldas möjligheter till ledighet från uppgiftet vid föräldra- eller sjukledighet	291
8.5	Övervägande och förslag om ersättningsbestämmelser och ledighet	295
8.5.1	Ersättning för inkomstbortfall ska omfatta hela inkomsten	295
8.5.2	Förtroendevaldas möjlighet att vara föräldralediga eller sjukskrivna	297
9	Den lokala politikens organisering	305
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 inflytelserika uppdrag	311
9.2.5	Tjänstemännens makt över politiken	311
9.3	Överväganden och förslag om den lokala politikens organisering	315
9.3.1	Fullmäktige som granskare av styrelsen och nämnderna	317
9.3.2	Förtydliga ordföranden i styrelsens liksom övriga kommunal- och landstingsråds funktion	322
9.3.3	Begränsa antalet mandatperioder för ordförandeposter	325

9.3.4	Fullmäktige bör regelbundet arrangera allmänpolitiska debatter	327
10	Deltagande och inflytande på nationell nivå	331
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
11	Medborgardialog och samråd i kommuner och landsting	387
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
12	Det förstärkta folkinitiativet	443
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
13	Medborgarförslag och folkmotion.....	489
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
14	Ungas delaktighet och inflytande.....	513
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
15	Delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning.....	575
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

16	Konsekvenser av förslagen.....	617
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 folkiniciativet – 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
17	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	645
18	Författningskommentarer	649

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

19	Summary	665
-----------	----------------------	------------

Litteratur- och källförteckning	691
--	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:111	725
Bilaga 2	Lista över samråd, seminarier och offentliga framträdanden	739

Låt fler forma framtiden!

Demokrati är ett styrelseskick, regler för medborgarnas inflytande och samverkan, men också en offentlig kultur. Politiskt deltagande är en mänsklig rättighet. Den svenska demokratin är djupt förankrad. Medborgarna röstar i större utsträckning än i de flesta andra länder. Människor uttrycker i undersökningar ett stort förtroende för demokratins institutioner.

Samtidigt är det fyra år mellan valen, vilket gör att andra former för påverkan av den politiska processen blir viktiga. Den nya digitala tillvaron har fört fakta, beslutsprocesser och debatt närmare människor. Det ställer ökade krav på kanaler för påverkan.

De politiska partierna har förändrats, försvagats och har inte lika bred förankring som tidigare. Det motiverar att vägar för politiskt inflytande vid sidan av partierna och de allmänna valen öppnas. Det globaliserade informationssamhället har skapat nya samverkans- och organisationsformer som också bör få genomslag i det offentliga beslutsfattandet.

När den österrikiske filosofen Karl Popper skrev om de ”stegvisa förändringarna” handlade det om demokratins arbetsmetod: Att snabbt och genomgripande förändra samhällen leder till svår-bemästrade och oförutsedda situationer. Det finns ingen säker på förhand utstakad väg. Just därför att vi inte kan veta särskilt mycket om den framtida utvecklingen måste lösningarna inriktas på de problem vi ser nu. All kunskap är provisorisk och det gör att nya kunskaper måste påverka de demokratiska formerna. Också samhällsbyggande bör vara experimentellt och influeras av en löpande debatt.

Detta synsätt har präglat denna utredning, 2014 års Demokratiutredning. Våra förslag är knappast omstörtande. Många handlar om att öppna för olika former av försök med fördjupad lokal demokrati och breddat folkligt engagemang. Till våra uppgifter har också

hört att utvärdera de demokratireformer som genomförts under senare år.

Sedan den allmänna och lika rösträtten infördes 1919 har förändringarna i den svenska demokratins former varit relativt få och odramatiska. 1974 års regeringsform var i allt väsentligt en kodifiering av de förändringar och den praxis som skett inom ramen för 1809 års författning och representationsreformen 1866.¹ Björn von Sydow har pekat på i hur hög grad moderna författningsrevisioner skett konfliktfritt. ”Det har funnits och finns ett utrymme för en konstitutionell pragmatism eller elasticitet i statsrätt och författning, i kriser under yttre tryck, men också i lugnare vatten.”²

Att förändringarna i demokratins former skett i stor enighet innebär inte att reglerna för folkinflytande varit konstanta. Som Sverker Gustavsson framhållit innefattas dock endast en liten del av svenskt statsskick av grundlagarna. Den svenska konstitutionen präglas av minimalism.³ Vår utredning ska enligt direktiven inte behandla grundlagarna. I stället har utredningen arbetat med justeringar och anpassningar i lagar och processer som berör människors möjligheter till jämlikt inflytande. När vi föreslår en rad smärre ändringar faller det in i en svensk tradition av gradvisa reformer av samhällssystemet.

Alla människors lika värde förutsätter i en demokrati att var och en upplever möjligheten och rätten att göra sin röst hörd. Så är inte fallet: Endast 15 procent av medborgarna tycker sig kunna påverka politiska beslut på nationell nivå mellan valen. Socioekonomiskt svaga grupper röstar i mindre utsträckning och har mindre politiskt inflytande än grupper som också i andra sammanhang är starka. Det är inte en tillfredsställande situation.

Faktiska klassklyftor, etniskt och utbildningsmässigt utanförskap och bostadssegregation har skapat en situation där de som skulle ha störst behov av politiskt genererade åtgärder har svårast att komma in i politiska församlingar. Inte minst för dessa grupper behövs nya vägar in i politiken.

Det finns också mycket som talar för att det politiska systemet skulle fungera bättre om personer med funktionsnedsättning, unga

¹ Riksdagsbiblioteket, 2009, s. 455 ff.

² ibid. s. 528.

³ Gustavsson, 2014, s. 108 ff.

och utlandsfödda inte var underrepresenterade i de valda organen. Dels skulle det finnas fler folkvalda för medborgare i dessa grupper att identifiera sig med och de demokratiska församlingarna skulle därmed få större legitimitet. Dels skulle nödvändig kunskap tillföras.

Nästan varannan ledamot i de kommunala fullmäktigeförsamlingarna har övervägt att hoppa av eftersom uppdraget känns meningslöst. När fullmäktigeledamöter upplever sig ha hamnat på åskådarläktaren försvagas den representativa demokratin.

På dessa områden lägger vi olika förslag. Mycket handlar dock om åtgärder som inte kan styras genom lagstiftning eller offentliga beslut. Inte minst måste partikulturen bli mer inkluderade.

Demokratin är något långt mer än att 51 procent bestämmer över 49 procent. ”All offentlig makt utgår från folket” är portalparagrafen i den svenska regeringsformen. Det är inte ”all makt”, utan just den offentliga makten, som innefattas av det politiska beslutsfattandet. Demokratins syfte är ofta att skydda allas intressen snarare än att vid varje tillfälle tillgodose flertalet uppfattningar.

Det demokratiska beslutsfattandet och den demokratiska debatten förutsätter ömsesidig respekt – också gentemot människor man inte är överens med. Den förra Demokratiutredningen (SOU 2000:1) konstaterade i sitt slutbetänkande år 2000: ”Demokratin är en individuell viljeakt, en bekännelse till ett människovärde. Därför lönar det sig inte att förbjuda människor att vara anti-demokrater. Att isolera dem från demokratiska sammanhang är heller inte ändamålsenligt. Det är genom argument och handlingar som medborgare och demokratins olika institutioner kan utbreda demokratis värden och hållningar.”⁴

När de som håller på att tappa fotfästet i samhället inte längre tycker att det är meningsfullt att rösta, att politiska beslut aldrig kommer att förbättra den egna situationen, kommer de inte längre att gå till valurnorna. Därmed riskerar också politiken att bry sig mindre om dem. Då blir det gemensamma samhället något för ”dom där uppe”. När politiken bara blir överhet – polis, socialkontor, arbetsmarknadsmyndigheter – känner individen inte att hon kan påverka.

De västliga demokratiernas framgång beror på att de lyckats förena välstånd, social sammanhållning, rättssäkerhet och politisk fri-

⁴ SOU 2000:1, s. 18.

het. En demokrati som inte förmår skapa trygghet, rimliga levnadsförhållanden och garantera medborgarnas fri- och rättigheter blir skör och utsatt.

Det är centralt för demokratins framtid att bevara detta, vilket i sin tur kräver att den sociala polariseringen minskar, att subkulturer med egna regler inte får utvecklas och att korruption måste uppmärksammas och bekämpas. Om medborgarna upplever att det som är självklara gemensamma uppgifter inte utförs finns ett hot om att människor tar saker i egna händer.

Globaliseringen och terrorhoten gör att förslag förs fram som inte sällan går ut över demokratins beslutsformer och krav på folkligt inflytande. Att finna den nödvändiga balansen är en av de närmaste årens politiska huvuduppgifter.

Sverige har fått många nya invånare. Det bör vara självklart att varje svensk – oavsett ursprung, utbildning eller ålder – har samma möjlighet till inflytande. De tendenser till elitisering av svensk politik som märks i urvalet av förtroendevalda och i partiernas krympning bör bekämpas. Broarna in i politiken bör bli fler och bredare. Fler måste få forma framtiden!



Olle Wästberg
Utredare

Hur läser man detta betänkande?

Vad är en utredning?

En utredning tillsätts av regeringen i syfte att undersöka en särskild fråga och för att få hjälp med att hitta lösningar till hur frågan kan lösas. Utredningens uppdrag finns beskrivet i ett direktiv. Utredningen är oberoende från regeringen, men ska försöka stämma av sina förslag med de som berörs för att förslagen i sig ska vara genomförbara. På så vis kan en utredning också hjälpa till med att skapa kompromisser i frågor där det finns olika politiska ståndpunkter. Utredningen sammanställer sina analyser, förslag och rekommendationer i en text som kallas betänkande.

Vad är skillnaden mellan en kommitté och en utredning?

Det finns skillnader mellan kommittéer, parlamentariska kommittéer och utredningar. En kommitté består av en ordförande och ledamöter samt har ett sekretariat kopplat till sig. Kommittén kan även ta stöd av sakkunniga eller experter. I en parlamentarisk kommitté utgörs ordförande och ledamöter av representanter från de olika politiska partierna och tanken är att kommitténs förslag ska vara politiskt förankrade. Ett utredningsuppdrag som lämnas till en särskild person, en särskild utredare, kallas för utredning. Utredaren har ett kansli med en eller flera sekreterare. Utredningar är friare och behöver inte ta hänsyn till de politiska partiernas ståndpunkter. 2014 års Demokratiutredning har en parlamentarisk referensgrupp bestående av representanter från alla riksdagspartier och vi har därför kunnat göra en politisk avstämning av förslagen och innehållet, men partierna behöver inte vara överens för att vi ska lägga fram våra förslag.

Vad är skillnaden mellan förslag och bedömningar?

De förslag som utredningen lämnar rör frågor som regeringen måste ta ställning till. Det är huvudsakligen frågor om lagförändringar, men även andra frågor som kräver ett regeringsbeslut. Utredningen gör också bedömningar och dessa kan ses som rekommendationer till hur regering, kommun, landsting och andra aktörer borde agera i en viss fråga. Med en bedömning kan utredningen identifiera problem och resonera om att något borde göras på sikt, men behöver inte specificera exakt vad som ska göras.

Vad händer med utredningens förslag?

När utredningen är klar skickas betänkandet på remiss. Det betyder att regeringen inhämtar synpunkter från myndigheter, kommuner, landsting och intresseorganisationer m.m. Alla som vill får kommentera förslagen, även privatpersoner. Innan regeringen går vidare och tar ställning till om den ska genomföra utredningens förslag måste den lyssna in de synpunkter som framförts i remissprocessen. Förslag som innebär ändringar av gällande lagar kräver ett riksdagsbeslut. Regeringen presenterar de förslag som den vill att riksdagen ska ta ställning till i en proposition.

Hur ska jag läsa betänkandet?

Du som läser kan läsa hela texten, enbart de kapitel som du är intresserad av eller enbart förslagen. I början av betänkandet finns en sammanfattning av innehållet i sin helhet. I stort sett samtliga kapitel börjar med en presentation av utredningens uppdrag som följs av en analys av frågan och sedan avslutas med förslag och bedömningar.

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

MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
NIKE	Nätverk för invandrarkvinnor
NIMBY	Akronym för Not In My Back Yard
NUFT	Nätverket Unga för Tillgänglighet
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
PRECIS	PR-byråernas branschorganisation
Prop.	Proposition
S	Arbetarepartiet-Socialdemokraterna
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SACO	Sveriges akademikers centralorganisation
SCB	Statistiska Centralbyrån
SD	Sverigedemokraterna
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
Skr.	Skrivelse
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOM-institutet	Institutet för Samhälle, Opinion och Medier vid Göteborgs universitet
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
ULF/SILC	Undersökningarna av levnadsförhållanden, integrerat med EU Statistics on Income and Living Conditions
UN	The United Nations
V	Vänsterpartiet

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

dessa 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 demokratins 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 används 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹
dels att 4 kap. 8 §, 5 kap. 7, 23, 25, 33 och 64 §§ samt 6 kap. 19 a,
27 a och 34 §§ samt rubriken närmast före 6 kap. 27 a § ska ha
följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 3 kap. 9 a §,
4 kap. 15 b och 15 c §§, 5 kap. 23 a och 23 b, samt närmast före 4 kap.
15 b och 15 c §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

9 a §

*Fullmäktige ska verka för att
medlemmarna har förutsättningar
att delta och framföra sina syn-
punkter inför beslut.*

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

4 kap.**8 §²**

Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget *genast*. Fullmäktige får dock besluta att *en förtroendevald som valts av fullmäktige* får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden.

Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget *vid nästa fullmäktigesammanträde*. Fullmäktige får dock besluta att *den förtroendevalde* får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden.

Ledighet från förtroendeuppdrag***15 b §***

Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid får ledigt från uppdraget under en tidsbegränsad period för att vara föräldraledig. Detsamma gäller en sådan förtroendevald som på grund av sjukdom har nedsatt arbetsförmåga.

Om en förtroendevald får ledigt ska fullmäktige besluta hur lång tid ledigheten ska vara och om ekonomiska förmåner enligt 14 § ska utgå under ledigheten.

Fullmäktige får utse en ersättare för den förtroendevalde under ledigheten.

² Senaste lydelse 2002:249.

*Förtroendeuppdrag under trygga
och säkra former*

15 c §

Kommuner och landsting ska verka för att de förtroendevalda ska kunna fullgöra sina uppdrag under trygga och säkra former.

5 kap.

7 §³

Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden *skall* hållas.

Sammanträde *skall* hållas också om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden *ska* hållas.

Sammanträde *ska* hållas också om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

Fullmäktiges presidium får besluta att en debatt utan samband med annan handläggning ska äga rum vid ett sammanträde.

23 §⁴

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, *eller*
5. *den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige*

³ Lagen omtryckt 2004:93.

⁴ Senaste lydelse 2014:573.

har beslutat det (medborgarförslag), eller

6. styrelsen i en sådan juridisk person som avses i 3 kap. 16 a–18 b §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna 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, namnförtydliganden, 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.

5. styrelsen i en sådan juridisk person som avses i 3 kap. 16 a–18 b §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärenden får också väckas på sätt som anges i 23 a–b §§ (folkinitiativ och folkmotion).

23 a §

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar, som fanns i kommunen eller landstinget på valdagen vid det senaste ordinarie valet (folkinitiativ).

Initiativet ska vara skriftligt,

ange den aktuella frågan och undertecknas av initiativtagarna samt innehålla uppgifter om när undertecknandet gjorts, namnförtydliganden, 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.

23 b §

Ärende får i fullmäktige väckas av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget, som fanns i kommunen eller landstinget den siste december året före det år som motionen lämnas in (folkmotion).

Folkmotionen ska vara skriftlig, ange den aktuella frågan och undertecknas av motionärerna samt innehålla uppgifter om när undertecknandet gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser.

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

25 §⁵

Fullmäktige *skall* besluta i ärenden som har väckts enligt 23 §.

Fullmäktige får dock överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom *medborgarförslag*, utom i de fall som anges i 3 kap. 9 §.

Fullmäktige *ska* besluta i ärenden som har väckts enligt 23 §.

Fullmäktige får dock överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom *folk-motion*, utom i de fall som anges i 3 kap. 9 §.

33 §⁶

En motion eller ett *medborgarförslag* bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller *medborgarförslaget* väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, *skall* detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller *medborgarförslaget* från vidare handläggning.

En motion eller en *folk-motion* bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller *folkmotionen* väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, *ska* detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller *folkmotionen* från vidare handläggning.

64 §⁷

Arbetsordningen ska alltid innehålla föreskrifter om

1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden ska hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som ska föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,

⁵ Senaste lydelse 2007:68.

⁶ Senaste lydelse 2002:249.

⁷ Senaste lydelse 2013:1053.

8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor,

9. handläggningen av folk-motioner,

9. formerna för justeringen av protokollet, samt

10. formerna för justeringen av protokollet, samt

10. fullmäktigepresidiets arbetsuppgifter.

11. fullmäktigepresidiets arbetsuppgifter.

Om fullmäktige med stöd av 23 § 5 har beslutat att medborgarförslag får väckas, ska arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag ska handläggas.

Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska arbetsordningen innehålla föreskrifter om i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

6 kap.

19 a §⁸

En nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

Om fullmäktige har medgett det, får nämnden besluta att *den eller de* som har väckt ett ärende genom *medborgarförslag* får närvara när nämnden behandlar ärendet och delta i överläggningarna men inte i besluten.

Om fullmäktige har medgett det, får nämnden besluta att *de* som har väckt ett ärende genom *folkmotion* får närvara när nämnden behandlar ärendet och delta i överläggningarna men inte i besluten.

En nämnds sammanträden ska dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden

1. som avser myndighetsutövning, eller

2. i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁸ Senaste lydelse 2009:447.

Handläggning av ärenden som väckts genom <i>medborgarförslag</i>	Handläggning av ärenden som väckts genom <i>folkmotion</i>
---	---

27 a §⁹

Ett ärende som väckts genom *medborgarförslag* *skall* om möjligt handläggas så att ärendet kan avgöras inom ett år från det att det väcktes i fullmäktige.

En nämnd som handlägger sådana ärenden *skall* minst en gång om året informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendena. Nämnden *skall* även informera om de ärenden som inte avgjorts inom den tid som anges i första stycket.

Ett ärende som väckts genom *folkmotion* *ska* om möjligt handläggas så att ärendet kan avgöras inom ett år från det att det väcktes i fullmäktige.

En nämnd som handlägger sådana ärenden *ska* minst en gång om året informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendena. Nämnden *ska* även informera om de ärenden som inte avgjorts inom den tid som anges i första stycket.

34 §¹⁰

I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, 2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats, 3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, 4. ärenden som väckts genom <i>medborgarförslag</i> och som överlåtits till nämnden, och 5. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. | <ol style="list-style-type: none"> 4. ärenden som väckts genom <i>folkmotion</i> och som överlåtits till nämnden, och |
|--|--|

⁹ Senaste lydelse 2007:68.

¹⁰ Senaste lydelse 2007:68.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019 i fråga om 4 kap. 8 § och 4 kap. 15 b § samt i övrigt den 1 juli 2017.

2. För medborgarförslag som väckts i fullmäktige före den 1 juli 2017 gäller 5 kap. 23 § 5, 25, 33 och 64 §§, 6 kap. 19 a, 27 a §§ och 34 § 4 i sin äldre lydelse.

1.2 Förslag till lag 2017:000 om försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder vid kommunala val och kommunala folkomröstningar

1 § En kommun får ansöka hos regeringen att rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige och vid kommunal folkomröstning har den som uppfyller kraven enligt 4 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) respektive 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar med undantag för däri angivna ålderskrav och som senast på dagen för val eller folkomröstning fyller 16 år.

2 § Ett beslut om sänkt rösträttsålder ska fattas av fullmäktige senast den 31 december året före år för ordinarie val.

3 § Sänkt rösträttsålder vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige och vid kommunal folkomröstning får tillämpas i en kommun endast om regeringen har beviljat kommunens ansökan.

4 § Den som har rösträtt på grund av beslut enligt denna lag är inte valbar enligt 4 kap. 5 § kommunallagen (1991:900).

5 § Fullmäktige får besluta att upphäva sitt beslut om sänkt rösträttsålder.

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om på vilka grunder en ansökan om att tillämpa sänkt rösträttsålder kan beviljas.

-
1. Denna lag träder ikraft den 1 juli 2017.
 2. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2022.
 3. Föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av denna lag upphör att gälla senast när lagen upphör att gälla.

2 Hur vi har arbetat

2.1 Uppdraget

Utredningens övergripande uppdrag har varit att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin, samt att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. En del av uppdraget har också varit att verka för att skapa debatt och stimulera ett offentligt samtal om de frågor som ingår i uppdraget. Utredningen har även haft i uppdrag att inhämta allmänhetens synpunkter och åsikter om demokrati, inflytande och delaktighet.

Stora delar av uppdraget handlar följaktligen om att beskriva tillståndet i demokratin och analysera behovet av förslag. Uppdraget har därför krävt omfattande informationsinhämtning i form av forskarrapporter, enkätundersökningar, intervjuer och samråd. För att stimulera till debatt har vi sett till att presentera alla rapporter som tagits fram för utredningen vid öppna seminarier och konferenser. Genom utredningens hemsida och sociala medier har vi också tagit emot synpunkter från allmänheten.

2.2 Sekretariatet

Utredningen har genomförts av ett sekretariat som varit placerat på Karlavägen 100 i Stockholm. Huvudsekreterare har varit Daniel Lindvall, som lett utredningsarbetet och varit sekretariatets kansli-chef. Adiam Tedros har varit sekreterare i utredningen och har haft ett särskilt ansvar för frågor om unga och personer med funktionsnedsättning. Matilda Wärmark har varit biträdande sekreterare och har haft särskilt ansvar för frågor om unga samt utredningens kommunikation och administration. Susanne Ritseson har varit sekre-

terare med juridisk kompetens och har varit placerad i Malmö under perioden april till juni 2015. Susanne Stenberg har varit sekreterare med juridisk kompetens och varit placerad i Göteborg under perioden augusti till december 2015. Praktikanter i utredningen har varit Karl-Oskar Öhman och Camilla Tyllström.

2.3 Utredningsarbetet

2.3.1 Forskarrapporter

Mellan september och december 2014 beställde utredningen 16 forskarrapporter från forskare som arbetar med frågor som är relevanta för utredningen. Utredningen har haft en ambition att få ett urval av forskare från olika universitet och högskolor samt en jämn könsbalans. Forskarna fick i uppdrag att skriva rapporter på cirka 30 sidor i enlighet med en uppdragsbeskrivning. Samtliga rapporter är sammanställningar av huvudsakligen befintlig forskning. Statsvetaren Erik Lundberg fick ett särskilt uppdrag att sammanställa en rapport som både skulle innehålla befintlig forskning och en intervjustudie framtagen särskilt för utredningen. Även Ann Simmeborn Fleischer har sammanställt en rapport med material särskilt framtaget för utredningen. Rapporterna har publicerats på utredningens hemsida och presenterats vid ett antal öppna seminarier på olika platser i landet (se bilaga 2). Rapporter är också publicerade i forskarantologin (SOU 2015:96).

Fem studenter på masternivå har skrivit uppsatser inom utredningens teman. Uppsatserna har skrivits inom ramen för deras utbildningar, men har publicerats på hemsidan och presenterats för utredningen vid ett publikt seminarium.

2.3.2 Filmat material om ungas demokratisyn

Utredningen har gett stiftelsen DemokratiAkademin i uppdrag att sammanställa en film om ungas demokratisyn. Enligt uppdraget skulle DemokratiAkademin genom intervjuer och samtal med individer inhämta allmänhetens uppfattningar om demokratin, vilka demokratiideal som är rådande, vilka förväntningar som allmänheten har på demokratin och huruvida allmänheten är tillfredsställd

med demokratin. Intervjuerna och samtalen skulle utgå från frågor om hur olika individer upplever att de kan påverka politiska beslut, upplevda hinder för att påverka, tillfredsställelsen med demokratin liksom hur de skulle vilja att demokratin fungerar och hur de tror att demokratin kommer att se ut om tjugo år. Målgruppen var den breda allmänheten, men med särskilt fokus på unga och utrikes födda samt resurssvaga grupper.

Några av intervjuerna sammanställdes i en film som har varit tillgänglig på nätet <http://youtu.be/QSdt4GbgBa0> och som har visats i samband med några av de seminarier som utredningen arrangerat eller medverkat i.

2.3.3 Enkäter

Utredningen har som underlag för våra övervägande använt ett flertal enkätundersökningar som genomförts av bl.a. SOM-institutet och SCB. Vi har varit medvetna om att svarsfrekvensen i dessa undersökningar sjunkit kraftigt under senare år och att det därmed är svårare att förlita sig på dessa. Särskilt problematiskt är den låga svarsfrekvensen bland unga och socioekonomiskt resurssvaga individer. Utredningen har också genomfört sammanlagt fem enkäter och medverkat i utformningen av ytterligare tre.

Undersökning av kommuners och landstings demokratiarbete

Utredningen har tagit fram tre enkäter rörande kommunernas och landstingens demokratiarbete. Dessa rörde förtroendevaldas ersättnings- och arbetsvillkor i kommuner och landsting, ungdomsinflytande och inflytandeverktyg på kommun- och landstingsnivå, t.ex. folkinitiativet, medborgardialog och medborgarförslag. Arbetet med utskick, datainsamling och datasammanställning genomfördes av SKL under december 2014 till mars 2015. Resultaten har publicerats av SKL tillsammans med utredningen under november 2015.

Enkäterna omfattade alla kommuner och landsting och svarsfrekvensen för enkäten om ungas möjligheter till inflytande var 78 procent, för enkäten om medborgarinflytande 85 procent och för enkäten om de förtroendevaldas villkor 92 procent.

Enkäter till de politiska partierna

Utredningen har tagit fram en enkät som har skickats ut till lokala partiorganisationer. Enkäten innehöll frågor om medlemsutvecklingen, interndemokratien och organisationsutvecklingen. Enkäten togs fram i samråd med forskare och representanter för samtliga riksdagspartier och skickades ut till riksdagspartiernas lokala partiorganisationer i cirka 50 kommuner. Några av frågorna har även ställts i undersökningar som genomförts åren 1987, 1990 och 1998. Samtliga riksdagspartier förutom Centerpartiet deltog. Svarsfrekvensen var 55 procent. En enkät skickades även till samtliga partisekretärer för riksdagspartierna.

Undersökning av utredningars och kommittéers samrådsarbete

Utredningen har tagit fram en enkät om utredningars samråd med intresseorganisationer och inhämtande av allmänhetens synpunkter. Denna enkät skickades ut under 2015 i september och oktober till 108 utredningar och kommittéer som pågick 2015. Svarsfrekvensen var cirka 50 procent.

SCBs studie om folkvaldas villkor

Regeringen gav i september 2014 SCB i uppdrag att undersöka villkoren för folkvalda på kommunnivå (Ju2014/5631/D). Under hösten 2014 deltog utredningen i SCB:s arbete med att utforma den enkät som skickades till ett urval av sittande och avhoppade folkvalda. Resultaten levererades till utredningen i april 2015.

Undersökningar genomförda av Göteborgs universitet

Utredningen har bidragit till Göteborgs universitets arbete med en enkät till samtliga riksdagsledamöter, den s.k. riksdagsenkäten, och utformat några frågor. Utredningen hjälpte även Göteborgs universitet i arbetet med en enkät som skickades ut till partiaktiva i samtliga riksdagspartier, förutom Sverigedemokraterna och Centerpartiet som valde att inte besvara enkäten. Delar av resultaten återges i forskarrapporten *Det sjunkande antalet partimedlemmar och*

demokratin som sammanställts av Ann-Kristin Kölln, (se SOU 2015:96).

2.3.4 Intervjustudier

Utredningen har genomfört ett antal intervjustudier. Intervjuerna har gjorts per telefon.

Intervjustudier med förtroendevalda

Utredningen har gjort ett flertal intervjustudier med förtroendevalda i ett flertal kommuner och landsting. Sammanlagt 100 förtroendevalda med utländsk bakgrund kontaktades och av dessa intervjuades 13 personer (sju kvinnor och sex män) under våren 2015. Intervjupersonerna valdes ut från ett urval av kommuner med en hög andel utrikes födda i befolkningen. Urvalet baserade sig på politiskt parti, kön och ålder.

Vidare intervjuades sammanlagt sex ordföranden i kommun- och stadsdelsnämnder.

Under hösten 2015 intervjuade utredningen sammanlagt tio förtroendevalda för att stämma av de bedömningar vi gjort i avsnittet om förtroendevaldas villkor. De förtroendevalda valdes ut med hänsyn till parti, kön, ålder, bakgrund samt kommuntyp. Totalt kontaktades 20 förtroendevalda och tio av dessa ställde upp på intervju.

Intervjustudier om folkomröstningar

Utredningen har genomfört en intervjustudie med initiativtagare till folkomröstningar i sju kommuner och ett landsting. Sammanlagt har åtta initiativtagare intervjuats. Frågorna berörde hela initiativprocessen, från idéutveckling och namninsamling till genomförandet av folkomröstningen. Även SKL har i samarbete med utredningen genomfört en studie där tjänstemän från kommuner och landsting som mottagit initiativ till folkomröstningar och som genomfört folkomröstningar har intervjuats. Resultaten sammanställdes av SKL och publicerades i rapporten *Det förstärkta folkiniciativet*.

Intervjustudier om medborgares och ungas inflytande

Utredningen har genomfört intervjuer med tjänstemän i kommuner och landsting i syfte att få en fördjupad förståelse av hur kommunerna och landstingen bjuder in medborgarna till att delta i den politiska beslutsprocessen. Intervjuerna omfattade både frågor om medborgardialog och medborgarförslag. Urvalet av kommuner gjordes med stöd i en undersökning från 2013 om antalet inkomna medborgarförslag.

Utredningen har också genomfört en studie om ungas möjligheter till inflytande genom att intervjua representanter för ungas inflytandeforum på lokal nivå, företrädesevis ungdomsråd, samt tjänstemän i kommuner och landsting som arbetar med ungas inflytande på lokal nivå. Urvalet av kommunerna har utgått från utredningens enkätundersökning.

2.3.5 Samråd, avstämningar och möten

Utredningen har haft ett flertal möten och samråd med myndigheter, intresseorganisationer, forskare och allmänhet. Målsättningen har varit att inhämta synpunkter och fakta tidigt i utredningsarbetet och att i slutet av utredningsarbetet stämma av förslag. (Samtliga samråd och möten redogörs för i bilaga 2).

Samråd och möten med det civila samhället

Utredningen har haft ett antal samråd och möten med olika organisationer inom det civila samhället.

Fyra särskilda samråd har hållits med ungdomsorganisationer. Utredningen har även haft möten med LSU, Sveriges ungdomsråd, med ungdomsråd i Göteborg, Malmö, Borås och Oskarshamn. Utredningen har även mött skolelever på skolor i Angered och Floda.

Utredningen har haft tre samråd med funktionshindersrörelsen. Ett av dessa hölls med ungdomsorganisationer inom funktionshindersrörelsen.

Utredningen har också haft ett samråd med föreningar som definierats som nya rörelser eller företrädare för grupper som har låg organiseringsgrad. Därutöver har vi haft ett flertal möten med

andra civilsamhällsorganisationer, däribland Folkbildningsförbunden, organisationerna Hela Sverige ska leva, IDEA och Demokrati-Akademien.

Samråd och möten med de politiska partierna

Utredningen har haft två samråd med riksdagspartiernas partisekreterare och ett med de politiska ungdomsförbunden.

Samråd och möten med förtroendevalda i kommuner och landsting

Utredningen har haft en nära samverkan med SKL och har vid tre tillfällen träffat SKL:s Demokratiberedning för att stämma av förslag som berör kommuner och landsting. Demokratiberedningen består av olika kommunal-, landstings- och oppositionsråd. Utredningen har även haft två möten med SKL:s ledning, i form av Arbetsutskottet.

SKL har arrangerat fyra s.k. fullmäktigepresidiemöten där utredningen träffat ledamöter från fullmäktigepresidier från hela landet och diskuterat de förslag som berör kommuner och landsting. Vidare har utredningen träffat SKL:s nätverk för kvinnliga toppolitiker.

Möten med andra politiska företrädare

Utredningen har haft möten med ett flertal politiska företrädare, däribland talmannen i Sveriges riksdag Urban Ahlin, statsrådet Alice Bah Kuhnke, statsrådet Aida Hadžialić, statsrådet Ardalan Shekarabi, statsrådet Kristina Persson, statssekreteraren för kultur och demokrati Per Olsson Fridh och statssekreteraren för högre utbildning och forskning Anders Lönn.

Möten med myndigheter

Utredningen har haft möten med representanter för SCB, Utbildningsradion, Sveriges radio, Valmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Myndigheten för delaktighet, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Skolverket, Universitetskanslersämbetet,

Diskrimineringsombudsmannen och Regeringskansliet (Finansdepartementet, Kulturdepartementet och Justitiedepartementet). Utredningen har även varit i Finland och diskuterat frågor om den finska demokratipolitiken med Justitieministeriet.

Möten med andra utredningar

Utredningen har haft ett flertal möten och avstämningar med de tre utredningar vars direktiv varit nära vårt eget: Utredningen om delaktighet i EU (Ju 2014:112), Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) och Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (U 2014:4). Vi har även haft möten med Digitaliseringskommissionen (N2011/342/ITP), Utredningen Gestaltad livsmiljö (Ku 2014:02), Utredningen om politisk information i skolan (U 2014:13), Utredningen om en mediepolitik för framtiden (Ku 2015:26), Utredningen om översyn av möjligheterna till föräldraledighet för statsråd (Fi 2015:93), Kommittén om insyn i finansiering av partier (Ju 2014:15) och Delegationen för migrationsstudier (Ju 2013:17).

Deltagande på konferenser

Utredningen har deltagit och talat vid bl.a. följande konferenser: *World Forum for Democracy* i Strasbourg, Swedish Standards Institute konferens *Rätt Säkerhet* i Stockholm, Handikappsförbundens konferens *Rörelse i rätt riktning* i Stockholm, Journalistförbundets kongress, SKL:s demokratidagar i Stockholm, SCB:s demokratidag i Stockholm, Folkhälsomyndigheten och SKL:s konferens om social hållbarhet i Malmö, Sveriges Musik- och Kulturskoleråds konferens i Eskilstuna och MR-dagarna i Göteborg. Utredningen deltog även vid ett flertal seminarier i Almedalen under sommaren 2015. Samtliga framträdande är redovisade i bilaga 2.

2.3.6 Expert- och referensgrupp

Till utredningen har en parlamentarisk referensgrupp med representanter från samtliga riksdagspartier ingått. Därutöver har en expertgrupp varit knuten till utredningen, i vilken det ingått representanter från Kommunenheten på Finansdepartementet, Enheten för demokrati och det civila samhället på Kulturdepartementet, Enheten för ungdomspolitik och folkbildning på Utbildningsdepartementet, SKL, MUCF, Myndigheteten för Delaktighet, Botkyrka kommun, Region Skåne, Sveriges Ungdomsorganisationer, Sveriges Kvinnolobby, Handikappförbunden, Sveriges pensionärsförbund, Pensionärernas riksorganisation, Berättarministeriet, SIOS Antidiskrimineringsbyrå, Ung minoritet, Lunds universitet och Mittuniversitetet. Utredningen har träffat referens- och expertgruppen vid fem tillfällen.

2.3.7 Digital kommunikation

Utredningen har haft en hemsida som under det första året, 2014, hade cirka 1 350 besökare och 5 370 visningar. I december år två, 2015, hade ytterligare 9 740 besökare hittat till sidan och sidan hade haft 32 050 visningar.

VÄLKOMMEN NYHETER PÅ GÅNG OM UTREDNINGEN VI SOM ARBETAR MED UTREDNINGEN PUBLIKATIONER KONTAKT

2014 ÅRS DEMOKRATIUTREDNING

Delaktighet och jämlikt inflytande

STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Välkommen

I juli 2014 tillsattes en utredning med syfte att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och för att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen.

Under fliken Om utredningen kan du läsa mer om utredningens uppdrag i våra direktiv.

NYHETER KALENDARIUM INTERVJUER

NYHETSREVY

Vill du prenumerera på vårt nyhetsbrev? Mejla oss genom att klicka på ikonen ovan.

INTERVJUER

Läs intervjuer med forskare knutna till utredningen genom att klicka här

Under arbetets gång har sammanlagt elva nyhetsbrev skickats ut. Nyhetsbrevet gick i slutet av utredningstiden ut till cirka 800 personer. Utredningen har även kommunicerat genom sociala medier såsom Facebook (530 följare i december 2015), Twitter (480 följare i december 2015) och Instagram (50 följare i december 2015).

2.3.8 Utredningens arbete i bilder





3 Om delaktighet och jämlikt inflytande

3.1 Utredningens utgångspunkter

Politisk jämlikhet är en grundläggande princip i vår demokrati. Enligt regeringsformen ska all offentlig makt utgå från folket, men makten ska också utövas jämlikt. Folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt. Varje enskild röst ska väga lika, alla medborgare ska ha samma möjligheter att delta i demokratins processer och att väljas till politiska uppdrag. Politisk jämlikhet är också det centrala temat i utredningens direktiv och därmed det demokratiideal som är utgångspunkten för våra överväganden. Frågan om politisk jämlikhet har också återkommit i våra samråd och möten med allmänheten. Enligt vår bedömning finns det ett starkt stöd för ett demokratiideal där allas lika förutsättningar till delaktighet och inflytande betonas. Det finns också en gemensam problembild om att det faktiska inflytandet inte utövas jämlikt i dag. Vi har därför valt att betona betydelsen av politisk jämlikhet i vårt arbete, vilket framgår av utredningens titel: 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Såsom det framgår av våra direktiv är utredningens tre centrala begrepp politiskt inflytande, delaktighet och representation. Tillsammans utgör dessa begrepp ramverket för utredningens analys.

För att förtydliga utredningens utgångspunkter kommer vi i följande avsnitt att beskriva demokratins grundläggande principer och rådande demokratiideal samt definiera begrepp som är centrala för utredningen och förklara hur de förhåller sig till frågan om politisk jämlikhet. Vi lämnar också förslag till hur demokratipolitiken kan utvecklas.

3.2 Demokratins grundläggande principer

Demokratin grundar sig ytterst på principerna om respekten för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det är utifrån dessa principer som demokratins mekanismer och spelregler tar form. Genom den allmänna och lika rösträtten och genom yttrandefriheten och mötes- och föreningsfriheten har varje individ en grundlagsskyddad rätt till delaktighet och inflytande i samhället. Den offentliga makten utgår från folket och den ska, som det står i regeringsformens inledande kapitel, utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Dessa fundamentala principer är inte förhandlingsbara i en demokrati.

Ett antal grundläggande kriterier behöver vara uppfyllda för att ett styrelseskick ska anses vara demokratiskt. Den amerikanska statsvetaren Robert Dahl definierar i sin klassiska demokratimodell fem grundläggande kriterier för den pluralistiska demokratin.¹ Det första kriteriet är att det finns möjligheter till ett effektivt deltagande. Medborgarna ska genom sitt deltagande ha möjligheter till ett faktiskt inflytande. Därutöver bör politisk jämlikhet prägla beslutsprocesserna. Allas röster ska väga lika mycket. För det tredje måste medborgarna ha information och kunskap för att kunna fatta väl övervägda beslut. Detta kriterium kallar Dahl ett upplyst kunnande och det är sammankopplat med offentlighetsprincipen, yttrandefriheten och medias förutsättningar att granska och förmedla allsidig och opartisk information. Vidare bör medborgarna eller deras företrädare ha makt över dagordningen. Slutligen bör ingen medborgare som permanent lyder under lagarna vara exkluderad från att delta. Dessa kriterier är omdebatterade inom demokratiforskningen, men kan ändå ses som en allmängiltig idealtyp för vad som kan definieras som ett demokratiskt styrelseskick.

¹ Dahl, 1991, s. 221.

Vikten av en demokratisk kultur

Demokratin är mer än de formella formerna för inflytande som huvudsakligen utspelar sig i valbåset vart fjärde år. Den amerikanske forskaren och filosofen John Dewey, som var verksam under mellankrigstiden, menade att demokratin också är ett sätt att leva.² Den demokratiska individen tar ett ständigt ansvar för demokratin i sitt sätt att relatera till medmänniskor och myndigheter samt i sitt sätt att uppfostra barnen. Ett demokratiskt styre förutsätter att det finns en ömsesidig respekt mellan människor, oavsett om de är överens eller inte.

Den förra Demokratiutredningen (SOU 2000:1) menade i samma anda att demokratin är en individuell viljeakt, en bekännelse till ett människovärde. Den argumenterade för en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter. Demokratin är enligt detta synsätt ett ramverk för fria diskussioner mellan jämlikar. Det är genom fria och öppna samtal som opinioner kan bildas och som idéer kan prövas.

Vi menar på samma sätt att ett demokratiskt styrelseskick måste vila på en demokratisk kultur. Det är också genom det fria samtalet och kulturen som enskilda människor kan växa och som samhället och demokratin utvecklas. På detta sätt är konsten, litteraturen, musiken, teatern liksom andra kulturuttryck viktiga delar av demokratin. Genom ett fritt kulturliv kan tankar, känslor och åsikter komma till uttryck som inte kan fångas genom demokratins formella institutioner. Kulturen spelar en avgörande roll för att utmana invanda normer och tankebanor, skildra olika perspektiv av samhället, stimulera ett demokratiskt engagemang och för att odla en demokratisk samhällsanda.

Demokratins former är föränderliga

Inom ramen för demokratins grundläggande principer är dess former föränderliga. Under det senaste halvsekle har rösträtten utvidgats, röstningsförfarandet förenklats och därutöver har möjligheterna för medborgarna att direkt delta i det politiska beslutsfattandet ökat. Denna demokratiska utveckling är en följd av de olika samhällsförändringar som har ägt rum och som har betydelse

² Dewey, 1916.

för medborgarnas förväntningar på och förutsättningar att delta i demokratin. Sådana förändringar rör exempelvis kunskapsnivån i samhället, teknikens möjligheter, tillståndet i ekonomin, den demografiska utvecklingen och befolkningens värderingar. Mot bakgrund av vårt föränderliga samhälle är det viktigt att konstant föra ett offentligt samtal om demokratins former. Ett sådant samtal kan röra frågor om hur de representativa beslutsformerna ska kombineras med möjligheterna för direktdeltagande mellan valen eller om hur individens rätt till inflytande ska balanseras mot andra medborgerliga rättigheter. Det kan också gälla hur värdet av inflytande ska ställas mot andra samhällsvärden, såsom säkerhet, ekonomisk tillväxt eller ekologisk hållbarhet. Att stimulera ett sådant offentligt samtal är en av utredningens uppgifter.

3.3 Utredningens centrala begrepp

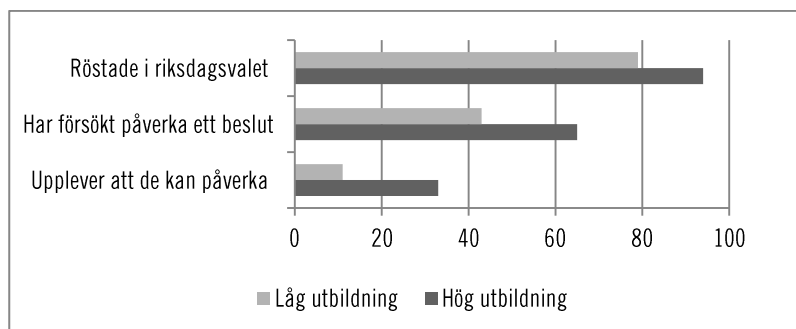
3.3.1 Inflytande

Formellt sett utövas det reella inflytandet över det politiska beslutsfattandet genom de allmänna valen. I de allmänna valen väger varje väljares röst lika och har samma betydelse för valresultatet. Folkviljan kommer dock inte enbart till uttryck genom de allmänna valen. Politiska beslutsfattare påverkas och tar intryck av de åsikter och attityder som förs fram direkt eller indirekt av enskilda individer, ideella föreningar, intresseorganisationer, företag eller media. På samma sätt påverkas väljarna av den allmänna opinionsbildningen.

I realiteten skiljer sig möjligheterna att påverka det politiska beslutsfattandet åt mellan olika individer. Något som påverkar möjligheterna till inflytande är individens socioekonomiska resurser, t.ex. inkomst, utbildning, socialt och kulturellt kapital och om individen har tillgång till inflytelserika nätverk eller inte. Skillnaderna framträder tydligt i undersökningar om personers upplevda förmåga att påverka, intresse att delta i och faktiska deltagande i beslutsprocesser. I tabellen nedan redovisas skillnaderna i politiskt inflytande mellan hög- och lågutbildade individer utifrån valdeltagandet i riksdagsvalet 2014, försök att påverka politiska beslut de senaste fem åren och upplevda möjligheter att påverka politiska beslut i hemkommunen. Hög och låg utbildning är faktorer som i stora drag sammanfaller med andra socioekonomiska

resurser såsom inkomst, socialt och kulturellt kapital och nätverksresurser.

Figur 3.1 Politiskt inflytande (procent)



Källa: SCB, 2014; SCB, 2011b; SOM-institutet, 2012.

Inflytande kan dock inte enbart ses som något som utövas genom ett aktivt agerande. Beslut formas utifrån den normativa förståelse som var och en och i synnerhet beslutsfattarna har av samhället.³ Beslutsfattandet utgår t.ex. ofta från mannen som norm och ett patriarkalt samhälle återskapas därmed utan att män aktivt behöver organisera sig för sina intressen. Begreppet inflytande är i detta sammanhang otillräckligt och i någon mån är begreppet makt mer lämpligt. Maktbegreppet är delvis synonymt med inflytande, men beskriver framför allt en relation. Maktutredningen (SOU 1990:44) menade att makt kan utövas genom hot om våld eller genom belöning, men också passivt genom de relationer som personer och grupper har till varandra.⁴ Maktstrukturer förstärks och återskapas också genom vårt språkbruk eller genom den ekonomiska interaktionen människor emellan. Eftersom hela vårt samhälle genomsyras av olika maktstrukturer kan det vara svårt att råda bot på ojämlikheten genom demokratireformer som syftar till att stärka individens möjligheter till inflytande.

Maktutredningen pekade i detta sammanhang på att en huvudfråga för demokratin är att finna en balans mellan en samhällscentrerad och en individcentrerad syn på hur man ska kunna kom-

³ Foucault, 1972.

⁴ Pettersson, 1987.

binera social trygghet och individuella val liksom personliga val med solidarisk gemenskap. Dessa frågor har blivit lösta på olika sätt vid olika tider och det är just det demokratiska systemet som är bäst lämpat att göra sådana avvägningar.⁵ I våra direktiv används begreppet makt överhuvudtaget inte och det ligger inte i vårt uppdrag att föreslå åtgärder för att förändra maktförhållandena i samhället.⁶ Vårt uppdrag är att föreslå åtgärder för hur individens inflytande kan stärkas. Det handlar om att ge alla samma förutsättningar att delta i demokratin och därigenom få inflytande över den politik som i sin tur kan påverka rådande maktförhållanden.

Det är däremot relevant att synliggöra vissa maktförhållanden i samhället för att visa vad som är möjligt att åstadkomma genom förändringar av de befintliga inflytandekanalererna. En principiell fråga som uppstår i detta sammanhang är i vilken utsträckning som det är lämpligt att utjämna maktförhållanden genom att anpassa de demokratiska spelreglerna efter olika gruppers förutsättningar att utöva inflytande. En grundprincip i demokratin är likabehandling. Reformers som syftar till att stärka en grupps inflytande i relation till andra kan vara svåra att förena med denna princip. Vi menar att det i vissa avseenden ändå kan vara lämpligt med insatser för att stärka rösten hos de grupper som mera sällan kommer till tals, t.ex. genom samråd med särskilda grupper. Sådana insatser kan skapa bättre förutsättningar för ett jämlikt inflytande.

3.3.2 Delaktighet

Ett deltagande i demokratins processer är en förutsättning för att kunna utöva inflytande över politiska beslut. Den som deltar och som därigenom kan utöva inflytande kan också känna en delaktighet i samhället. Den allmänna och lika rösträtten ger en formell möjlighet att utöva inflytande och är den mest jämlika formen för inflytande. Det mest konkreta måttet på demokratins välmående är i denna bemärkelse valdeltagandet. Medborgarnas intresse av att rösta i de allmänna valen är en tydlig indikation på deras tilltro till demokratin och till de politiska partierna. I ett samhälle där med-

⁵ SOU 1990:44.

⁶ Även i direktiven till förra Demokratiutredningen förekom maktbegreppet enbart vid ett tillfälle.

borgarna har ett högt förtroende för demokratin och där det finns politiska partier som företräder väljarnas olika intressen finner väljarna ett värde i att rösta. Ett högt valdeltagande har också betydelse för den politiska jämlikheten eftersom det innebär att olika väljargruppernas intressen och åsikter kommer till uttryck i valresultaten. Deltagande på andra demokratiska arenor, t.ex. i politiska partier eller föreningar, kan delvis värderas på samma sätt. Det är genom ett brett medborgarligt deltagande som det civila samhällets organisationer blir trovärdiga demokratiska aktörer och som de på ett legitimt sätt kan agera som röstbärare och som företrädare för breda samhällsgrupper.

I den svenska demokratiska traditionen har ett brett medborgarligt engagemang, och därmed ett deltagande från olika samhällsgrupper, ansetts ha ett centralt värde för demokratin. Medborgarna har haft en möjlighet att medverka i beslutsprocesser mellan valen framför allt genom engagemang i folkrörelserna. Folkrörelsetraditionen har även, i olika stor utsträckning, präglat de politiska partiernas organisering. Den lokala demokratin har länge kännetecknats av ett lekmannastyre med ett, i internationell jämförelse, högt antal förtroendevalda.

Det demokratiska deltagandet har inte enbart betraktats som en förutsättning för demokratins legitimitet och individers möjligheter till inflytande utan har även ansetts ha andra värden för samhället. Liksom den förra Demokratiutredningen påpekade kan det demokratiska deltagandet stärka det sociala kapitalet i samhället. Genom att samhället organiseras utifrån ett brett medborgarligt deltagande skapas en ömsesidig tillit i samhället.⁷ Det demokratiska deltagandet på olika nivåer bidrog enligt utredningen till en demokratisk skolning och höjde den politiska medvetenheten i samhället. Utredningen menade därför att varje medborgare på olika nivåer under olika perioder av sitt liv borde delta i att lösa gemensamma angelägenheter. Deltagandet skulle även tillförsäkras med reella påverkansmöjligheter. Erfarenheter av att kunna påverka genom ett deltagande i beslutsprocesser skapar en upplevelse av delaktighet och att individer därmed kan känna en tillhörighet till övriga samhället. Upplevelser av exkludering kan i stället leda till

⁷ SOU 2000:1, s. 33 f.

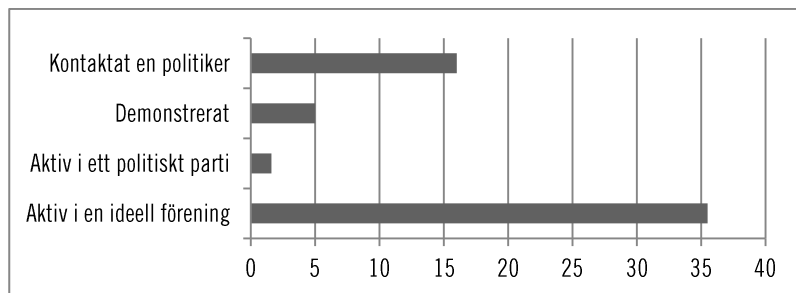
passivitet och avståndstagande från demokratins grundläggande värden.

Denna normativa förståelse av demokratin, där värdet av delaktighet inte enbart handlar om individens makt att påverka, återspeglas även i direktiven till denna utredning. I direktiven uttrycks att ”en faktisk upplevelse av att ha varit med om att påverka politiska processer och beslutsfattande bidrar till en känsla av delaktighet, tillhörighet och ansvarstagande”. Att stimulera ett brett deltagande handlar således inte enbart om att stärka individens möjligheter till inflytande utan också om den ömsesidiga tilliten i samhället och om att skapa socialt kapital.

Vi anser dock att vi måste ha realistiska förväntningar på deltagardemokratin. Ett brett deltagande innebär att fler och olika åsikter kommer till tals, men också att polariserade åsikter kommer till uttryck. Konflikter mellan olika åsikter är en del av demokratin och i regel mår demokratin bra av att olika politiska åsikter kommer till uttryck och möts, även sådana som kan uppfattas som obekväma. Demokratins styrka är dess förmåga att hantera olikheter. Däremot leder politiska samtal mellan grupper med motsatta ståndpunkter inte nödvändigtvis till att den sociala gemenskapen stärks. Det kan i stället leda till ökad antagonism mellan grupper och att grupperna stärks i sina olikheter. En sådan polarisering är synbar i dagens samhällsdebatt och opinionsbildning.

Vidare har individer olika förutsättningar och incitament att delta. Deltagandet kan variera mellan olika individer beroende på tillgång till tid, politisk kunskap, självförtroende, motivation och i vilken mån en individ blir uppmanad att delta av andra.⁸ Även om det civila samhället engagerar en stor del av den svenska befolkningen är det enbart runt var tredje person som deltar aktivt i ideella organisationer. Det är också förhållandevis få som agerar i andra deltagardemokratiska former, t.ex. genom att vara aktiv i ett politiskt parti, genom att demonstrera eller kontakta en politiker.

⁸ Verba, Schlozman & Brady, 1995.

Figur 3.2 Omfattning av medborgerligt deltagande (procent)

Källa: SCB, 2011b.

Med tanke på att det är en relativt liten grupp individer som aktivt deltar ska vi inte överskatta det medborgerliga engagemangets förmåga att skapa ömsesidig tillit och social gemenskap. Liksom i frågan om politiskt inflytande skiljer sig det politiska deltagandet mellan individer utifrån deras socioekonomiska resurser. När det offentliga ger individer och civilsamhället möjligheter att påverka beslutsfattandet mellan valen, genom t.ex. folkomröstningar, medborgarförslag, medborgardialoger eller samråd, kan det innebära att en aktiv eller organiserad medborgares röst stärks. I detta avseende kan deltagardemokratin fördjupa den politiska ojämlikheten. Det faller sig naturligt att den som väljer att inte delta avsäger sig inflytande, men eftersom förutsättningarna för olika individers deltagande skiljer sig åt är det viktigt att det offentliga inte antar att de åsikter som de demokratiskt aktiva individerna ger uttryck för är representativa för samtliga medborgare. Det offentliga bör verka för att öka delaktigheten i samhället, men också för att inhämta åsikter från olika delar av befolkningen, särskilt de som deltar i lägre utsträckning.

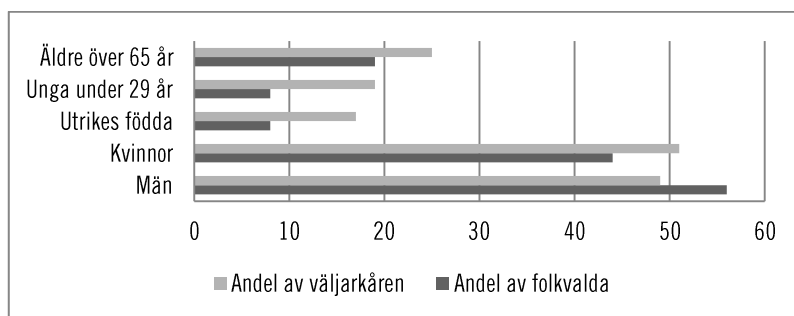
3.3.3 Representativitet

Det svenska styrelseskicket utgörs av en representativ demokrati. Det innebär att vi vid valtillfället väljer våra politiska ombud som ska fatta beslut å våra vägnar. Väljarna lägger sina röster på ett parti med förhoppningen att det ska företräda deras intressen och politiska åsikter. De folkvalda bör agera som representanter för väljar-

nas åsikter och fatta beslut efter deras intressen. Den representativa demokratin kan därmed bedömas utifrån hur väl de folkvalda representerar väljarnas åsikter.

Parallellt med frågan om åsiktsrepresentativitet kan social representativitet diskuteras. Begreppet social representativitet avser här hur de folkvalda församlingarna – riksdag, landsting- och kommunfullmäktige – avspeglar befolkningens sammansättning utifrån kategorier såsom kön, ålder, inkomst, utbildning, funktionsförmåga, geografisk hemvist eller etnisk bakgrund. Den sociala representationen kan vara deskriptiv, och då enbart ta fasta på sammansättningen i den beslutsfattande församlingen, eller substantiell, vilket innebär att ledamöterna agerar utifrån sin sociala bakgrund och att deras perspektiv får genomslag i det politiska beslutsfattandet. Sett utifrån valresultatet avspeglar de folkvalda församlingarna inte sammansättningen i väljarkåren. Tabellen nedan visar hur väl olika väljargrupper är representerade i kommunfullmäktige efter valet 2014. Utrikes födda och unga samt i viss mån kvinnor och äldre är underrepresenterade.

Figur 3.3 Under- och överrepresentativitet av olika väljargrupper (procent)



Källa: SCB Demokratistatistik.

Frågan om huruvida social representativitet också innebär åsiktsrepresentativitet är dock omdiskuterad inom forskningen. Det är inte nödvändigtvis så att en enskild person från en särskild social grupp verkligen representerar de åsikterna som gruppen överlag antas ge uttryck för. Forskning visar, vilket beskrivs i kapitel 7, att överlappningen mellan social- och åsiktsrepresentativitet varierar mellan olika representationskategorier. Politiker är i första hand

valda utifrån deras ideologiska och sakpolitiska ställningstaganden och mera sällan som företrädare för en specifik grupp. Politiska skiljelinjer inom en grupp, t.ex. gruppen kvinnor, kan vara lika stora som mellan grupper. Ett fokus på social representativitet kan på så sätt komma i konflikt med åsiktsrepresentationen. Eftersom väljarna i första hand röstar utifrån partiernas idémässiga ställningstaganden kan en stark fokusering på social representativitet från partiernas sida leda till att åsiktsöverstämelsen får lida. Det kan också leda till att grupptillhörighet kommer före åsikter och att politiker därmed blir företrädare för uppfattningar som de inte själva har tagit ställning för. En sådan utveckling finns anledning att vara vaksam på.

Trots den komplexitet som kortfattat beskrivs ovan anser vi att de politiska partierna bör verka för att de folkvalda i större utsträckning ska avspegla befolkningssammansättningen.⁹ Representativitet är nära sammanbundet med frågan om delaktighet och jämlikt inflytande. En god social representativitet skapar bättre förutsättningar för politisk jämlikhet. Om vissa väljargrupper är underrepresenterade kan det vara ett tecken på att de är exkluderade från det politiska beslutsfattandet. Väljargrupper som upplever sig som uteslagna från det politiska beslutsfattandet kan tappa tilltron till demokratin. På samma sätt kan det politiska systemets legitimitet stärkas när alla delar av befolkningen upplever att de är representerade i de beslutsfattande församlingarna. Det är dock problematiskt om personer från underrepresenterade grupper väljs in enbart för att ge det demokratiska systemet legitimitet. En god social representativitet bör motiveras utifrån alla gruppers rätt att delta, vara representerade och kunna föra fram sina intressen och åsikter i det politiska beslutsfattandet.¹⁰

God social representativitet är också viktigt för att de kunskapsresurser som olika sociala grupper bär på ska tas tillvara. När sammansättningen i de folkvalda församlingarna avspeglar befolkningen i dess helhet kan beslutsunderlaget bli bättre, eftersom erfarenheter och kunskap tillförs från alla delar av samhället. Politiska församlingar som präglas av mångfald kan fatta bättre beslut

⁹ Traditionellt brukar tre grundläggande argument framföras: rättviseargumentet, resursargumentet och intresseargumentet.

¹⁰ Detta resonemang förs fram av Maritta Soinenen och Nils Etzler i SOU 2006:53.

eftersom sammansättningen av kompetenser, kunskaper och förmågor är rikare. Det finns dessutom ett värde i att de specifika intressen som uttrycks av olika väljargrupper i samhället förmedlas av representanter för grupperna i fråga. Politiker som delar sociala och kulturella erfarenheter med en särskild väljargrupp är bättre på att förstå, fånga upp, lyssna in och förmedla gruppens intressen och åsikter. Genom att de närvarar i politiken kan de agera som länkar mellan väljargruppen och beslutsfattandet. God social representativitet underlättar samspelet mellan väljare och valda. Sannolikheten för medborgare att komma i kontakt med en politiker ökar när sammansättningen av de förtroendevalda avspeglar befolkningen. En stark homogenitet bland de förtroendevalda kan leda till att endast vissa väljargrupper känner samhörighet med dem. Dessutom påverkar representativitet det demokratiska deltagandet och delaktigheten i samhället. När en individ upplever sig vara representerad blir hen också motiverad till att delta. Mot bakgrund av de resonemang som förts fram ovan menar vi att social representativitet måste ses som en aspekt av det demokratiideal som vi betonar: delaktighet och jämlikt inflytande.

3.4 En diskussion om olika demokratiideal

3.4.1 Ska folkviljan förverkligas genom representativ demokrati eller deltagardemokrati?

Frågan om demokratin huvudsakligen ska utövas genom ett representativt styrelseskick eller genom deltagardemokrati utgör en skiljelinje mellan två normativa föreställningar om demokratiskt beslutsfattande. Debatten mellan dessa två demokratiideal tar sig ofta ideologiska eller värderingsgrundande uttryck. Den representativa demokratin ses som elitistisk medan deltagardemokratin är inkluderande och skapar möjligheter att påverka mellan valen. Förespråkare av den förstnämnda framhåller att den representativa demokratin är mer praktisk och bättre anpassad till det effektiva beslutsfattandet som det moderna och komplexa samhället kräver. Deltagardemokrater lyfter i stället fram etiska aspekter, t.ex. vikten av ett beslutsfattande som skapar mellanmänniskt förtroende, solidaritet och social tillit.

Det finns anledning att nyansera föreställning om dessa två demokratiideal som motpoler. Deltagardemokrati är ett begrepp som omfattar olika former av medborgerligt deltagande där graden av direktinflytande skiftar. Det är en skillnad mellan direktdemokrati, vilken ger medborgarna möjlighet att fatta bindande politiska beslut, och deltagardemokrati, vilken ger medborgarna möjlighet att medverka i beslutsprocessen, men där beslutsmakten fortfarande ligger i de folkvalda församlingarna. I ett representativt styrelseskick tar dessutom folkvalda beslutsfattare i någon utsträckning intryck av åsikter som framförs mellan valen och på så sätt går det inte att dra några skarpa linjer mellan dessa två demokratimodeller. Den förra Demokratiutredningen diskuterade även den deliberativa demokratin, vilken sätter fokus på samtalet och argumentationens fundamentala betydelse för demokratin.

Enligt våra direktiv ska vi undersöka både hur den representativa demokratin kan fungera bättre och hur individens inflytande och delaktighet mellan valen kan stärkas. Vår uppgift är, såsom vi ser den, att komma med förslag på hur olika deltagardemokratiska inslag, såsom folkinitiativet, medborgarförslag, medborgardialog och remissvar, kan komplettera och samspela med den representativa demokratin. Det ligger inte i vårt mandat att föreslå former för ett direktdemokratiskt beslutsfattande, t.ex. att folkomröstningar ska vara bindande. Det framgår tydligt av regeringsformen att folkstyrelsen ska förverkligas genom ett representativt styrelseskick och det finns också en stark opinion för den representativa demokratin i Sverige.

3.4.2 Mänskliga rättigheter och medborgerligt inflytande

En komplex dimension i demokratin är frågan hur medborgerligt inflytande ska förhålla sig till mänskliga rättigheter. Även om den offentliga makten enligt regeringsformen ska utgå från folket är folkstyret begränsat av vissa rättsprinciper. Det demokratiska styrets fundamentala principer och den enskildes grundläggande rättigheter, såsom mötes- och yttrandefriheten, är inskrivna i våra grundlagar och ändringar av dessa kan enbart göras i särskild ordning av två efterföljande riksdagar. Sverige har vidare antagit internationella överenskommelser som garanterar den enskilda människan ett

skydd mot ingrepp i de grundläggande friheterna och mot olika typer av övergrepp. Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna är också svensk lag. De mänskliga rättigheterna ger uttryck för grundläggande rättigheter som tillkommer varje enskild individ. Staten har en skyldighet att upprätthålla dessa mänskliga rättigheter. Sammantaget utgör de mänskliga rättigheterna en begränsning för majoritetens maktutövning och ett skydd för demokratin från sig själv.

Det finns ett ömsesidigt beroende mellan individens möjligheter till inflytande och respekten för de mänskliga rättigheterna. Respekten för grundläggande fri- och rättigheter är nödvändig för att individen ska kunna få inblick i politiska processer, uttrycka sin åsikt, bilda opinion och utkräva ansvar. Att makten utövas på ett rättvist sätt och med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter är också en förutsättning för att det ska finnas förtroende för de demokratiska institutionerna. Samtidigt är en väl fungerande demokrati, baserad på ett brett medborgarligt deltagande, viktig för arbetet med att förankra och stärka de mänskliga rättigheterna. Det är genom engagemanget i demokratins processer som individer kan uppmärksamma och reagera på när mänskliga rättigheter kränks eller hotas.

Det finns också tillfällen då de mänskliga rättigheterna och folkviljan kan stå i konflikt med varandra. Det kan gälla åsiktsuttryck som kan anses strida mot människovärdet eller avvägningar mellan äganderätt och allmänintresse. I någon mån kan också ett ökat krav på lagstiftning som tar sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter påverka demokratin. Rättighetslagstiftning kan medföra att relationen mellan individen och staten får mer av en privaträttslig karaktär och därmed ändras förutsättningarna för ansvarsutkrävandet och för medborgarnas samlade relation till det offentliga. Det kan också finnas risker med att domstolar snarare än folkvalda gör avvägningar mellan olika rättigheter och fattar beslut i svåra etiska frågor. Det kan både leda till en utarmning av demokratin och till ett politiserat domstolväsende. Därutöver är folkstyret huvudsakligen begränsat till de som har medborgarskap och rösträtt, medan de mänskliga rättigheterna är universella. Med tanke på att det i dag är allt fler individer utan svenskt medborgarskap som bor i Sverige, samtidigt som vår värld är mer globaliserad än tidigare, blir också

frågan om vem som ska få vara med och bestämma allt mer komplex.

3.4.3 Avvägningar mellan medborgerligt inflytande och andra värden

Folkstyret är som vi beskriver ovan begränsat av de rättsprinciper som uttrycks i våra grundlagar och i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Det finns även andra samhällsvärden som folkstyret behöver vägas emot. En sådan fråga är medborgarnas säkerhet. I tider av ökad osäkerhet reses ibland krav på att medborgarnas fri- och rättigheter ska inskränkas till förmån för den nationella säkerheten. Den värdekonflikt som kan uppstå är svår för ett samhälle att hantera, i synnerhet eftersom diskussionen ofta påverkas av den rädsla som extremism och terrorism för med sig. Demokratin får dock inte bli ett offer för sitt eget självförsvar. Utgångspunkten måste vara att de grundläggande principerna i demokratin och de mänskliga rättigheterna inte får kränkas till förmån för den nationella säkerheten.

En annan fråga är om det kan vara nödvändigt att begränsa det medborgerliga inflytandet vid beslut som har avgörande betydelse för hur vi ska kunna finansiera vårt välfärdsystem. Det demokratiska systemets överlevnad och styrka ligger delvis i dess förmåga att förmedla det välstånd som befolkningen efterfrågar. När demokratier inte förmår att skapa trygghet och rimliga levnadsförhållanden blir de sköra och utsatta. Tidningsmannen Herbert Tingsten sammanfattade mellankrigstidens demokratiska misslyckande med att konstatera att "... människor får inte leva i nöd eller arbetslöshet i en demokratisk stat, den satsen har blivit lika ostridig som den allmänna rösträtten och den politiska friheten."¹¹ Tingstens ord har fortfarande bäring och sätter fingret på sambandet mellan ekonomin och demokratin. De västliga demokratiernas framgång beror på att de lyckats förena välstånd, social sammanhållning, rätts-säkerhet och politisk frihet. Den demokrati som inte förmår bidra till människors trygghet inbjuder till extremism och auktoritära lösningar.

¹¹ Tingsten, 1957.

Det finns i flera avseenden riktlinjer eller begränsningar för det demokratiska styret som avser den ekonomiska hushållningen. Budgetlagen (2011:203) innehåller en inledande bestämmelse som anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet och god hushållning iakttas. Även i kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting ska ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Denna typ av restriktioner av folkstyret har ansetts nödvändiga för att det demokratiska styrelseskicket ska vara långsiktigt hållbart. Sammantaget är den representativa demokratin bättre skickad för att fördela resurser rättvist och effektivt än andra styrelseskick eftersom beslutsfattare regelbundet ställs till svars för den politik de för. Däremot kan beslutsfattarnas önskan att tillfredsställa väljarna och att bli omvalda leda till att de inte tar hänsyn till nästkommande generations intressen och behov. Ett beslutsfattande som strävar efter att möta de önskemål som uttrycks för dagen ger på lång sikt ofta negativa konsekvenser för miljön och det ekonomiska välståndet. Enligt regeringsformen ska det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Denna uppmaning är särskilt aktuell mot bakgrund av de pågående klimatförändringarna.

Det är därför viktigt att reformer av folkstyret som syftar till att stärka individens möjligheter till inflytande inte får sådana konsekvenser att det politiska beslutsfattandet blir onödigt omständligt eller ineffektivt. Generellt sett ger det representativa styrelseskicket bättre förutsättningar för ett beslutsfattande som tar framtidens behov i beaktning eftersom det utgår från en helhetssyn. Samtidigt finns det ett särskilt värde i att enskilda får möjligheter att framföra sina synpunkter inför viktiga beslut. När fler fått möjlighet att delta i beslutsprocessen blir besluten oftast bättre underbyggda och förankrade och därmed mer legitima.

3.5 Om att utreda demokratin

Det finns flera utmaningar med att utreda demokratins funktionsätt. Reformen av demokratins spelregler och institutioner kräver ett brett politiskt samförstånd. Förändringar av de demokratiska spelreglerna måste göras med försiktighet. Drastiska förändringar kan få oväntade konsekvenser som kan skada förtroendet för det

politiska systemet. Det demokratiska systemet är också svårt att reformera eftersom de centrala aktörerna – de politiska partierna, det civila samhället och medierna – i sig ska vara självständiga och fria från statlig reglering.

Därutöver beror medborgarnas möjligheter och intresse för att delta bl.a. på socioekonomiska faktorer, vilka kan vara svåra att förändra med demokratireformer. En utredning kan lämna förslag till hur demokratins spelregler kan ändras för att bli mer relevanta i sin samtid, men erfarenheten från tidigare demokratiutredningar är att de inte åstadkommer några genomgripande förändringar av demokratin. Däremot kan de påverka den offentliga demokratidebatten och rådande demokratiideal.

3.5.1 Tidigare demokratiutredningar

Regeringen har vid ett antal tillfällen tidigare tillsatt utredningar med uppdrag att analysera allmäntillståndet i demokratin. De två mer omfattande utredningarna har varit Maktutredningen (SOU 1990:44) mellan 1985–1990 och Demokratiutredningen (SOU 2000:1) mellan 1997–2000. Den första var en kommitté sammansatt av forskare från olika discipliner som bl.a. hade till uppgift att fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor och om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor. Den senare var en parlamentarisk kommitté som skulle belysa de förutsättningar, problem och möjligheter som folkstyret stod inför på 2000-talet. Båda utredningarna hade till uppgift att göra breda översyner av demokratins villkor och utveckling, vilket skiljer dem från denna utrednings mer begränsade uppdrag.

Ytterligare ett antal utredningar har sett över frågor som vårt direktiv omfattar, däribland Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:24), Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162), Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) och Kommittén för den lokala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30). Kommundemokratikommitténs utredningsuppdrag liknade i många avseenden vårt och flera av dess förslag, gällande t.ex. förtroendevaldas villkor och den medborgerliga förslagsrätten, har vi fått i uppgift att utvärdera.

3.5.2 Utredningens olika målgrupper

Uppdraget enligt våra direktiv är att stärka individens möjligheter till inflytande och delaktighet. Begreppet individ är allmängiltigt och det omfattar såsom vi ser det alla som bor i Sverige och som berörs av det offentliga maktutövandet. Vi har också valt att använda begreppet medborgare och då utifrån en vidare definition än enbart de som har medborgarskap. Vi anser att medborgare är ett bättre begrepp än individ eftersom det av begreppet medborgare framgår att det rör sig om individer som är en del av samhället och som därmed har särskilda demokratiska rättigheter. En grupp som är central för kommunernas och landstingens verksamhet är medlemmarna. Till kommun- och landstingsmedlemmar räknas fysiska personer, dvs. enskilda individer som är folkbokförda i kommunen, men även juridiska personer, dvs. företag och ideella föreningar, om de t.ex. äger fast egendom i kommunen. Ett ytterligare begrepp som berörs i betänkandet är folket. Folket är centralt i demokratin och vår regeringsform inleds med att beskriva just principerna för folkstyret. Begreppet folk återkommer i termer såsom folkvalda, folkomröstningar och folkinitiativ. Begreppet folk ska ses som inkluderande på samma sätt som den vidare förståelsen av medborgare. Olika delar av betänkandet rör olika grupper och förtydliganden om målgrupper sker i samband med våra överväganden.

3.6 Förslag om demokratipolitikens framtida utveckling

3.6.1 Nytt mål för demokratipolitiken

Utredningens förslag: Målet för demokratipolitiken ersätts med följande mål: En hållbar demokrati som kännetecknas av delaktighet och jämlikt inflytande. Målsättningen med en hållbar demokrati uppnås genom specifika delmål.

Den rådande målsättningen för demokratipolitiken är ”en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks”. Målsättningen beslutades genom 2008 års budgetproposition (prop. 2008/09:1, bet 2008/09:KU1, rskr. 2008/09:83), och omfattade också

en målsättning om att de mänskliga rättigheterna respekteras. När detta mål antogs upphävdes de mål som hade beslutats med utgångspunkt i förslagen i propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80). Det nya målet motiverades av att det tydligare låg i linje med den övergripande ambitionen att stärka människors egenmakt och minska utanförskapet. Demokratipolitiken kopplades samman med arbetet med mänskliga rättigheter.

Vi menar att det finns skäl att upphäva det nuvarande målet och att besluta om ett nytt mål som tydligare betonar värdet av delaktighet och jämlikt inflytande. Anledningen till detta är att det nuvarande målet inte tar hänsyn till jämlikhet, vilket är ett demokratiideal som är centralt i vårt styrelseskick. Demokratipolitiken kan inte enbart ta avstamp i enskilda individers rätt till inflytande utan måste även handla om individers politiska organisering, deltagande och förutsättningar för att gemensamt bilda opinion. Demokratien blir därutöver starkare när det är många som deltar. Ett brett deltagande ger bättre förutsättningar för att fler röster ska kunna komma till uttryck och att inflytandet därmed ska bli mer jämlikt. Ett jämlikt inflytande förutsätter dock att alla har 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 bör därför vara att öka deltagandet och att verka för att inflytandet utövas mer jämlikt. Begreppet delaktighet innebär här både att faktiskt delta och en upplevelse av att vara delaktig. Deltagande kan ske genom att vi röstar i de allmänna valen eller genom ett engagemang i politiska partierna eller civilsamhällsorganisationer. Det kan ske genom formella påverkanskanaler, såsom folkomröstningar, medborgarförslag eller medborgardialoger, eller informella påverkanskanaler, såsom demonstrationer, mediekampanjer, namninsamlingar och direkta kontakter med politiker. Vidare kommer demokratien till uttryck genom ett kreativt och fritt kulturliv liksom genom den opinionsbildning som sker genom oberoende och självständiga medier. En aktiv kultur- och mediepolitik är därmed viktig för att uppnå målen för demokratipolitiken.

Vi menar också att demokratien måste vara hållbar. Att vi har förmånen att leva i en demokrati är resultatet av den kamp som fördes av generationer före oss. Det är vår plikt att se till att demokratien överlämnas i gott skick till kommande generationer. En

hållbar demokrati förutsätter att det demokratiska engagemanget är högt och att de flesta upplever att de kan påverka. Samtidigt handlar hållbarhet om starka offentliga institutioner som kan fatta beslut rättssäkert och transparent. Då kan medborgarna känna ett förtroende för demokratin. En långsiktigt hållbar demokrati förutsätter också att de mänskliga rättigheterna respekteras. Kunskapen och medvetenheten om demokratins grundläggande principer, alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet, måste vara förankrade i samhället. En sådan demokrati är motståndskraftig mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska uttryck.

I 2015 års budgetproposition (prop. 2014/15:1) föreslår regeringen att målsättningen om att de mänskliga rättigheterna ska respekteras skiljs från målet med att förstärka individens möjligheter till inflytande. Vi anser att detta är ett bra förslag eftersom det är relevant att politiken delas upp i två separata inriktningar. Det finns skillnader i åtgärder som avser skyddet av mänskliga rättigheter och insatser för att främja det demokratiska deltagandet. Delegationen för mänskliga rättigheter (SOU 2010:70) föreslog dessutom i sitt betänkande *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* att regeringen bör anta ett särskilt mål för arbetet med mänskliga rättigheter. Genom att skilja arbetet med dessa två frågor från varandra blir det lättare att följa upp den politik som förs. Det innebär däremot inte, såsom vi ser det, att demokrati och mänskliga rättigheter inte fortsatt ska ses som ömsesidigt beroende av varandra. Vi har också övervägt behovet av att en ny myndighet inrättas med särskilt ansvar för att förverkliga demokratipolitiken. Vi anser dock att det inte är lämpligt att inrätta en sådan myndighet eftersom ansvaret för demokratipolitiken sammantaget bör ligga på det offentliga; kommuner, landsting, regeringen och befintliga statliga myndigheter. Däremot kan det finnas anledning att regeringen i instruktionen för någon eller några myndigheter ger ett tydligare uppdrag att främja och stödja demokratiutveckling.

Målet för demokratipolitiken ska uppnås genom konkreta delmål

För att demokratipolitiken ska bli konkret och dessutom kunna följas upp finns det ett värde i att även delmål beslutas. Demokratipolitiken har tidigare förhållit sig till delmål. I propositionen *Demokrati för det nya seklet* föreslogs både en allmän målsättning, som utgjorde en långsiktig strategi, och fyra konkreta delmål. Regeringen klargjorde 2013 i skrivelsen *Politik för en levande demokrati* (Skr. 2013/14:61) att inriktningen för att förverkliga målet för demokratipolitiken skulle ha fem specifika utgångspunkter. På ett liknande sätt menar vi att delmål är en lämplig metod för att förtydliga inriktningen i politiken. De kan underlätta en strukturerad uppföljning av politiken. Vi har inte valt att föreslå hur de konkreta delmålen bör formuleras, men menar att delmålen bör innehålla ett antal aspekter som finns beskrivna nedan.

Ett delmål bör omfatta värdet av ett *högt och jämlikt valdeltagande*. För att uppnå ett sådant delmål behövs ett arbete för att främja valdeltagande och exempel på sådana insatser beskriver vi i kapitel 5. Vidare bör ett delmål avse *en vital representativ demokrati*. Det handlar om insatser för att förmå fler att engagera sig partipolitiskt och ta förtroendeuppdrag samt att skapa goda villkor för de förtroendevalda att utöva sina uppdrag. Det handlar också om att verka för att de folkvalda församlingarna bättre avspeglar sammansättningen i befolkningen. Dessa frågor behandlar vi i kapitel 6, 7, 8 och 9 där vi ger flera förslag och rekommendationer för hur partiväsendet kan vitaliseras, hur den sociala representativiteten kan förbättras och hur villkoren för de förtroendevalda kan förbättras.

Vidare bör ett delmål avse frågan om *alla individers lika och goda förutsättningar att delta, påverka och få insyn i det politiska beslutsfattandet mellan valen*. För att uppnå detta delmål behövs både insatser för att främja och underlätta individers engagemang mellan valen, på egen hand eller genom olika former av medborgarsammanslutningar. Det handlar också om att underhålla, stärka och informera individer om de formella påverkanskanaler som finns, såsom folkinitiativ, medborgarförslag, medborgardialog, samråd, medborgarråd eller remiss, vilka vi beskriver i kapitel 10, 11, 12, 13, 14 och 15. Det handlar också om att verka för att alla har förutsättningar att delta, påverka och få insyn i beslutsfattandet.

Slutligen bör ett delmål handla om *medvetenheten om demokratins grundläggande värderingar och ett samhälle motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*. Detta är frågor som vi enligt vårt direktiv inte har haft i uppgift att behandla, men som är viktiga för att demokratin ska vara långsiktigt hållbar.

3.6.2 Tillsätt en maktutredning

Utredningens förslag: En maktutredning tillsätts för att sammanställa kunskap om hur maktförhållandena i det svenska samhället har förändrats sedan millennieskiftet och för att analysera hur pågående samhällsförändringar kan påverka maktförhållandena på sikt.

Sverige befinner sig i en process av stora samhällsförändringar. I kapitel 4 beskriver vi kortfattat några av de förändringar som vi menar kan påverka vår demokrati på sikt. Effekterna av globaliseringen, digitaliseringen, demografiska förändringar och klimatkrisen kommer troligen inom det närmsta decenniet att förändra samhället på ett mer djupgående sätt än vad vi bevittnat sedan det andra världskriget. Flera av dessa processer kommer ha en stor inverkan på ekonomin, arbetsmarknaden och vår förmåga att upprätthålla dagens nivå av välfärd. Det finns också en risk att dessa förändringar påverkar livsvillkoren olika för olika delar av befolkningen. Samtidigt är detta globala förändringstendenser som kan vara svåra att påverka inom ramen för den nationella eller lokala demokratin. En situation kan uppstå där allt fler individer upplever en sådan maktlöshet att de inte tror att de kan påverka sin levnadssituation genom att delta i demokratins processer. Det är ett reellt hot mot demokratin.

Vi har i enlighet med vårt uppdrag diskuterat vissa förändringstendenser, men vi har inte haft utrymme att göra en djupgående eller strukturerad analys. Vårt uppdrag är begränsat till att särskilt analysera individers möjligheter till delaktighet och inflytande mellan valen och inte att analysera hur dessa samhällsförändringar påverkar maktrelationer i ett vidare perspektiv. Mot bakgrund av omfattningen och djupet av de samhällsförändringar vi bevittnar i dag anser vi därför att det finns skäl att tillsätta en ut-

redning med uppgift att sammanställa kunskap om hur maktförhållandena i det svenska samhället har förändrats sedan millenniumskiftet. Utredningen bör göra en analys av hur de förändringar som nämns ovan, globaliseringen, digitaliseringen, demografiska förändringar och klimatkrisen, kan påverka maktrelationerna i samhället på sikt. Utredningen bör särskilt följa upp de analyser som gjordes av den förra maktutredningen (SOU 1990:44). Arbetet bör pågå under flera år och syftet ska vara att 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. Sammantaget ska utredningen bidra till en hållbar demokrati.

En bredare maktutredning tillsattes av regeringen senast 1985, med uppdrag att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden av det svenska samhället. Därefter har flera utredningar, kommittéer och kommissioner med bredare analysuppdrag tillsatts, t.ex. Demokratiutredningen 1997–2000, Globaliseringsrådet 2007–2009 och Framtidskommissionen 2011–2013. Vi menar att en maktutredning inte ska vara en statlig offentlig utredning. Vår bedömning är att statliga utredningar som får i uppgift att genomföra breda samhällsanalyser kan få svårt att upprätthålla sin självständighet eftersom de försöker få konsensus för den analys som de gör. Vi föreslår att en utredning genomförs som ett mer omfattande forskningsuppdrag, med anslag att fördela medel för olika forskarrapporter. För att vara fristående och oberoende ska utredningen också vara befriad från att presentera konkreta förslag. Däremot ska en kommitté tillsättas för att hålla samman arbetet. Denna ska ha ett sekretariat med uppgift att fördela medel till olika forskare eller forskargrupper som ska genomföra forskning och analys inom ramen för den bredare uppgiften. Kommittén ska också fungera som en plattform för en tvärvetenskaplig diskussion. För att säkerställa att arbetet är oberoende, att det håller hög kvalitet och att olika och relevanta samhällsperspektiv blir belysta ska kommittén även ha en referensgrupp bestående av representanter från universitet, myndigheter, det civila samhället, kultursektorn och andra samhällsaktörer. Kommittén ska också ha i uppdrag att i slutet på utredningstiden sammanställa en rapport som innehåller de olika perspektiv som lyfts inom ramen för utredningen.

4 Demokratin och de stora samhällsförändringarna

Uttredningen har i uppgift att identifiera samhällsförändringar som kan påverka det demokratiska deltagandet på sikt. I den kortfattade omvärldsanalys som vi här nedan presenterar beskrivs några av de samhällsförändringar som vi menar kan påverka demokratin framöver och som bör finnas med i analysen av de demokratiska reformbehoven. Vår beskrivning är av utrymmesskäl allmänt hållen. I den första delen av kapitlet beskrivs globala samhällsförändringar och i den andra delen belyser vi några nationella förändringstendenser.

4.1 Globala samhällsförändringar som påverkar förutsättningarna för demokratin

Sverige och vår omvärld står i dag inför flera komplexa utmaningar. Effekterna av digitalisering, starkare internationalisering, demografiska förändringar och klimathotet kan inom de närmaste åren medföra mer djupgående samhällsförändringar än vad vi bevittnat sedan andra världskrigets slut. Det är svårt att bedöma vad dessa kan innebära för demokratin som sådan. Vissa förändringar kan påverka demokratin direkt medan andra inverkar indirekt och dessutom mera långsiktigt. Samtidigt innebär flera av de utmaningar som vi i dag står inför att vi kommer behöva fatta svåra beslut rörande fördelningen av resurser. Att med demokratis mekanismer skapa konsensus bakom beslut som är nödvändiga för samhällets långsiktiga hållbarhet och utveckling är en utmaning inte bara för den politiska beslutsprocessen utan för hela vårt samhälle.

Globaliseringen

En mer global ekonomi och den snabba utvecklingen av informationsteknologin innebär en betydande förändring av förutsättningarna för den svenska demokratin. Lägre transportkostnader och snabb informationsspridning leder till att produktionen av varor och tjänster inte längre är platsbunden i samma utsträckning som tidigare. Produktionen söker sig till den miljö som tillåter lägst pris eller bäst kvalitet, oavsett nationsgränser. Finansmarknaden är närmast helt globaliserad. Rörelser på Shanghaibörsen påverkar i realtid vad som händer i svensk ekonomi. Vi är alla delar av samma hav. Samtidigt påverkar globaliseringen maktrelationerna i samhället, i synnerhet mellan arbetstagare och arbetsgivare, och därmed demokratin som sådan.

För människor med hög utbildning eller attraktiva kunskaper är möjligheterna att finna bra utkomst i andra länder betydande. Det lokala och globala flätas genom informationsteknologins nätverk och den cirkulära migrationen alltmer samman. Internationaliseringen av ekonomierna innebär att länders komparativa fördelar inte längre handlar om råvaror och geografisk belägenhet, utan i högre grad om kunskapsnivå och kultur. För Sveriges del är låg korruption, bra genomsnittlig kunskapsnivå, en tradition av internationalisering, låg konfliktnivå inom arbetsmarknad och politik fördelar.

Robert Dahl menar att demokratin främst levt inom nationalstaten.¹ När nationsgränserna nu suddas ut måste demokratins former analyseras. Med ett allt viktigare överstatligt beslutsfattande blir det också väsentligt att se hur icke-statliga organisationer (NGO) och andra transnationella aktörer skapar inflytande. Under senare år har Förenta Nationerna (FN) blivit handlingsförlamat och fått en svagare roll globalt samtidigt som aktörer med oklara mandat och utan demokratisk förankring eller demokratiska ambitioner fått större betydelse. Det av Riksbankens jubileumsfond finansierade forskningsprogrammet *Demokrati bortom nationalstaten? Transnationella aktörer och globala styrformer* pekar i sin sammanfattning på att det är positivt att flera röster kan göra sig hörda i globala frågor, men att det är nödvändigt med en kritisk granskning

¹ Dahl, 1991.

av de transnationella aktörerna.² Enligt bl.a. Mauricio Rojas lever vi ”i en värld där en snabbt växande mångfald och transnationella processer gör nationsgränserna mer ihåliga.”³ Innebörden är att de demokratiska institutionerna i Sverige har långt mindre möjligheter än tidigare att kunna fatta beslut som får reellt genomslag. Det beror både på att nationalstatsdemokratien i allt högre grad kompletteras med övernationella beslutande organ, men också på att produktionens rörlighet gör att möjligheten att få genomslag för nationellt motiverade regleringar och skatter blir mindre. Detta innebär i sin tur att möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande blir mer diffus. Europeiska unionen (EU) är i detta sammanhang en aktör som kan värna de europeiska ländernas inflytande i den globaliserade ekonomin och samtidigt verka för att demokratins grundläggande principer upprätthålls i Europa. Däremot upplever en stor del av medborgarna i EU att de inte kan påverka eller utkräva ett ansvar av EU:s institutioner.⁴ För att förbli en legitim union som, med ett folkligt stöd, kan agera mot flera av de globala utmaningar som vi i dag står inför är det viktigt att insynen i och ansvarsutkrävandet av EU stärks, men också att EU inte övertar sådana maktbefogenheter som bättre kan avgöras på en nationell eller lokal nivå, där medborgarnas förutsättningar att delta är bättre.

Digitaliseringen

Den enskilt största förändringsfaktorn i samhället sedan början av millenniumskiftet är enligt Regeringskansliets trendanalys utvecklingen av internet och digitaliseringen.⁵ Flera forskare talar om att vi just nu befinner oss i en s.k. inflexionspunkt, dvs. ett tillfälle då utvecklingen av den digitala tekniken kommer börja ta ett kraftigt språng framåt. Vi håller på att träda in i vad som kallas den andra maskinåldern.⁶ Beräkningskraften eller komplexitetsnivån i den digitala tekniken har enligt Moores lag fördubblats varje år sedan 1970 och beräknas fortsätta att fördubblas var 18:e månad i vår närtid.

² Transdemos, 2015.

³ Rojas, 2000, s. 7.

⁴ Alvater, 2015.

⁵ Kansliet för strategisk analys, 2014.

⁶ Brynjolfsson & McAfee, 2014, s. 16 f.

Eftersom tekniken redan är så avancerad innebär det att utvecklingssprånget inom de närmaste åren blir gigantiska. Det gäller både datorkraften i sig, liksom mängden information som digitaliseras och utbyts via internet. Mellan 2006 och 2011 tolvdubblades världens internettrafik. Över 90 procent av all data som producerats i mänsklighetens historia har kommit till sedan 2012. Sammantaget kommer denna utveckling att förändra vår intellektuella kapacitet på samma sätt som ångmaskinerna förändrade vår fysiska förmåga under 1800-talet.⁷

Enligt sociologen Hartmut Rosa innebär den accelererade utvecklingstakten att vår uppfattning av tid förändras. Det blir svårare för beslutsfattare att planera och fatta beslut när framtiden rasar över oss och samtiden allt snabbare blir del av det förflutna. Denna tempoökning kan göra det svårare för var och en att delta i de demokratiska processer som utformar samhället. Det kan leda till upplevelser av maktlöshet och alienation.⁸ Det finns också en risk att samhället blir mer polariserat då vissa grupper inte kommer hinna skaffa sig kunskap om den nya tekniken medan andra kommer att verka för att motarbeta teknikutvecklingen.

Teknikutvecklingen har omskapat våra kommunikationsvanor i grunden. På mindre än tio år har den del av den svenska befolkningen som använder internet dagligen ökat från runt 50 till över 80 procent.⁹ Från att tidigare främst varit ett medium för spridning och inhämtning av information genom webbplatser och e-post är internet i dag en interaktiv mötesplats. I dag är fem miljoner svenskar facebook-användare och enligt Statens medieråd är sociala medier den främsta platsen för socialt umgänge för unga.¹⁰ När olika relationsmönster frigör sig från geografiska och sociala platser förändras också individuella och kollektiva identiteter. Detta har bl.a. betydelse för politiska attityder, partiidentifikation och social sammanhållning. Internet har också gjort det enklare för var och en att ta del av och sprida information och åsikter och har gett upphov till en ny arena för demokratiska samtal. Detta har givetvis stor betydelse för opinionsbildningen, det politiska deltagandet och dialogen mellan väljarna och valda. Samtidigt har digitaliseringen haft stor

⁷ ibid, s. 81.

⁸ Hartmut, 2014.

⁹ Findahl, 2011.

¹⁰ Svensson, 2014.

påverkan på medieutvecklingen och förutsättningarna för den granskande journalistiken.

I ett globalt perspektiv har den digitala tekniken revolutionerat förutsättningarna för demokratin. I dag har nära hälften av världens sju miljarder människor tillgång till internet. Internet har gjort det svårare för makthavare att undanhålla fakta samtidigt som det har blivit enklare för enskilda personer att sprida uppgifter om missförhållanden, övergrepp och maktmissbruk. Med internet blir lokala händelser globala, vilket t.ex. var tydligt under den arabiska våren. Samtidigt har internet skapat en möjlighet för makthavare att övervaka medborgare. I dag är det enbart i ett av tre länder där medborgarna kan surfa helt fritt utan politisk censur. I Kina, Ryssland och större delen av den muslimska världen är internet föremål för omfattande censur.¹¹ Den övervakning som sker i demokratiskt utvecklade länder, i synnerhet USA, har skadat förtroendet för det öppna samhället i sig, men också för internet som en mötesplats för fri åsiktsbildning. Hur friheten på nätet utvecklas framöver kommer att ha avgörande betydelse för demokratins utveckling globalt.

Klimathotet

Den kanske mest övergripande utmaningen för vårt samhälle i dag är klimathotet. Det är en fråga om hela vår civilisations överlevnad. Klimathotet innebär inte ett omedelbart hot för demokratin, men kommer att kräva beslut som innebär svåra avvägningar mellan olika välfärdsbehov. Detta kommer i sig att vara en stor utmaning för demokratin. Enligt FN:s klimatpanel skulle ett misslyckande med att nå klimatmålen på en tvågradig temperaturökning leda till en instabil och reducerad livsmedelsproduktion, välfärdsminskning, försämrad folkhälsa och ökad migration.¹² Den mest spridda uppskattningen av den klimat- och miljörelaterade migrationen uppgår till cirka 200 miljoner människor år 2050, vilket är nära en fördubbling från antalet migranter i dag.¹³ Konsekvenserna av klimatförändringarna kan bli en grogrund för politisk oro och instabilitet och därmed bli en utmaning för demokratin. Samtidigt kan klimat-

¹¹ Freedomhouse, 2015.

¹² Intergovernmental Panel on Climate, 2014.

¹³ Mobjörk & Simonsson, 2011.

hotet innebära att olika grupper i samhället förenas runt en gemensam utmaning, vilket kan bidra till att vi kan överkomma konflikter som har sin utgångspunkt i ideologi eller identitet.

Demokratis globala tillbakagång

Alltsedan efterkrigstiden har demokratin gradvis spridits till fler länder. Den sista stora vågen av demokratisering skedde efter Berlinmurens fall då ett flertal östeuropeiska länder utvecklade demokratiska institutioner. Enligt tidskriften *the Economist* demokratiindex stannade dock den demokratiska utvecklingen upp mellan 2006 och 2008 och har därefter varit på tillbakagång.¹⁴ Den demokratiska stagnationen har varit synbar såväl i de nya demokratierna i östländerna som i västländer med en lång demokratisk tradition. I en rapport i maj 2014 deklarerade Europarådet att Europa i dag står inför den värsta demokratikrisen sedan det kalla krigets slut.¹⁵

Den arabiska våren som inleddes med de folkliga protesterna i Tunisien i mars 2007, ingav hopp om en demokratisering i Nordafrika och Mellanöstern. Tyvärr har denna folkliga resning främst resulterat i instabilitet och våld. Den amerikanske statsvetaren Francis Fukuyama menar att bakslagen för demokratin kan förklaras av urholkade statsmakter. Bara stabila institutioner kan bygga en fungerande stat och ett rättssystem.¹⁶ Detta har i många av de nya demokratierna inte kunnat uppfyllas.

En av efterkrigstidens viktiga tänkare, Ralf Dahrendorf, har pekat på de industrialiserade demokratiernas dilemma i den globaliserade ekonomin: "För att förbli konkurrenskraftiga på den växande världsmarknaden måste demokratierna vidta åtgärder som stärker sammanhållningen i det civila samhället."¹⁷ Dahrendorf menar att de västliga demokratierna har blivit framgångsrika och stabila därför att de har lyckats förena välstånd, social sammanhållning, rättssäkerhet och politisk frihet. När nu flera ekonomiska gränser rivits kan dessa värden komma att stå i motsats till varandra. Det gäller främst sammanhållning kontra ekonomisk frihet, men be-

¹⁴ The Economist Intelligence Unit, 2015.

¹⁵ Council of Europe, 2014.

¹⁶ Fukuyama, 2014.

¹⁷ Dahrendorf, 1997.

hovan av resolut beslutsfattande i en mer komplicerad och dramatisk omvärldssituation kan också utgöra en grogrund för krav på ett mer auktoritärt styre. Ett problem i sammanhanget är att en stor del av dagens yngre generation upplever att de kommer att få det socialt eller ekonomiskt sämre ställt än sina föräldrar. En svag framtidstro tillsammans med en oförmåga hos politiska ledare att skapa en ideologisk berättelse som samhället i sin helhet kan ansluta sig till leder till att stora grupper i dag inte upplever sig som delaktiga. Det kan ge utrymme för en politik som grundar sig på känslor snarare än i lösningar på reella samhällsproblem.

Ökad konfliktnivå och en osäkrare omvärld

Globalt sett står demokratin inför en mer komplex säkerhetspolitisk situation i dag än vad den gjorde 2000. Attacken mot World Trade Center den 11 september 2001 innebär en ny och mer instabil världsordning. Kampen mot terrorismen har medfört att motsättningarna har ökat globalt, men också att respekten för de mänskliga rättigheterna försvagats.¹⁸ De konflikter som präglar Mellanöstern och Nordafrika (MENA), från Libyen till Syrien och Irak, är bland de värsta tragedier som drabbat mänskligheten sedan millenniumskiftet och utvecklingen har drabbat kvinnor extra hårt.¹⁹

Detta får effekter också för Sverige och Europa. Antalet människor på flykt är på en historiskt hög nivå och många söker sig till Europa. Flyktingströmmen kan stimulera till humanism och inspirera till ett gemensamt engagemang genom t.ex. frivilligarbete och uttryck för medmänsklighet. Samtidigt skapar immigrationen utmaningar för välfärdsstaten och ger upphov till frågor om identitet, solidaritet och sammanhållning. Det kan påverka demokratin genom att grundläggande rättigheter ifrågasätts och att nya ideologiska skiljelinjer uppstår i politiken.

Utvecklingen i MENA-regionen har också bidragit till framväxten av islamistisk extremism runt om i Europa. Enligt Säkerhetspolisen har fler än hundra personer rest från Sverige till Syrien eller Irak och anslutit sig till islamiska staten och al-Qaidainspirerade

¹⁸ Human Rights Watch, 2012.

¹⁹ Human Rights Watch, 2014.

grupper.²⁰ Attentat med extremistiska förtecken, som terrordåden i Paris under 2015, innebär påfrestningar för demokratin. De utmanar det öppna samhället som sådant och skapar samtidigt polarisering och intolerans. De kan ge upphov till oro och rädsla som kan leda till att det i samhället efterfrågas inskränkningar av fri- och rättigheter till förmån för den nationella säkerheten. Denna utveckling utgör en särskild grogrund för de främlingsfientliga och högerextremistiska rörelser som växer sig starkare på flera håll i Europa, också i Sverige.²¹ Detta kan växa till ett direkt hot mot demokratin. För Sveriges närområde är det dessutom oroande att Ryssland har utvecklats till en auktoritär stat med militära ambitioner.

En ny ekonomisk realitet

Sedan början av 2000-talet har utvecklingen av den globala ekonomin medfört en välbefinningsökning som på bara några år lyft fler människor ur fattigdom än under någon tidsperiod tidigare. Utvecklingen har framför allt kommit personer i Sydostasien till del, men fattigdomen har också minskat i de flesta afrikanska och latinamerikanska länder. Trots den globala välbefinningsökningen och den minskade fattigdomen har inkomstskillnaderna i världen ökat kraftigt. Enligt tankesmedjan Oxfam äger i dag den rikaste procenten av jordens befolkning 65 gånger mer än den fattigaste hälften.²² Enligt den rapport om globala risker som World Economic Forum publicerar inför det årliga mötet i Davos anges de växande ekonomiska klyftorna som den största globala risken vid sidan av klimatkrisen.²³ I Sverige är inkomstskillnaderna i en internationell jämförelse små, men de växer snabbast av samtliga europeiska OECD-länder. Enligt OECD var andelen individer i relativ fattigdom i Sverige 2010 (9 procent) mer än dubbelt så hög som 1995 (4 procent).²⁴ Det är framför allt inkomster av kapital som gjort att de rikaste dragit ifrån, men också att lönerna för lågkvalificerade yrken inte utvecklats i samma takt som högkvalificerade. Enligt en rapport

²⁰ Säkerhetspolisen, 2014.

²¹ Ds 2014:4.

²² Oxfam, 2014.

²³ World Economic Forum, 2015.

²⁴ OECD, 2013.

för Stiftelsen för strategisk forskning kan teknikutvecklingen dessutom leda till att runt hälften av alla dagens arbeten automatiseras inom 20 år.²⁵ Robotiseringen och utvecklingen av 3D-skrivare är två faktorer som påverkar denna utveckling. Om samhället inte lyckas anpassa sig till denna förändring finns det en stor risk att stora och nya samhällsgrupper kommer att bli arbetslösa och i värsta fall hamna i utanförskap. Därutöver arbetar en allt större del av befolkningen i otrygga anställningsformer, vilket skapar en känsla av osäkerhet och påverkar benägenheten att utnyttja demokratiska rättigheter.²⁶ Ökade sociala klyftor ger en svagare demokratisk underbyggnad. En stor ekonomisk ojämlikhet har historiskt visat sig vara svår att förena med en fungerande och stabil demokrati eftersom sådana samhällen är svåra att hålla samman socialt. Det kan leda till sociala spänningar, social oro, ökad kriminalitet och växande intolerans och extremism.²⁷

Jämställdhet

Emancipationen av kvinnor och införandet av kvinnlig rösträtt var en av de största samhällsförändringar som skedde under 1900-talet. Under 2000-talet har förutsättningarna för jämställdhet fortsatt stärkts globalt och nationellt. I viss utsträckning har en förståelse spridits om hur jämställdhet påverkar andra aspekter i samhället. Studier visar att mer jämställda samhällen där kvinnor har kontroll över sin kropp och ekonomi har en bättre ekonomisk tillväxt och att samhällen där kvinnor får delta politiskt på samma villkor som män också är mer stabila.²⁸ Statistik visar även att våldsbrotten har minskat kraftigt i västvärlden under efterkrigstiden. En viktig förklaring till detta är både att våldet i sig liksom acceptansen för våld avtar ju mer jämställt ett samhälle är.²⁹

Trots framsteg är jämställdhet långt ifrån självklart i stora delar av världen. Kvinnor är som regel underrepresenterade i nationella parlament. Den kvinnliga representationen har ökat, men fortfarande

²⁵ Stiftelsen för Strategisk forskning, 2014.

²⁶ Standing, 2013.

²⁷ Levay, 2013.

²⁸ World Economic Forum, 2014.

²⁹ Pinker, 2012.

är enbart 22 procent av ledamöterna i nationella parlament kvinnor. FN:s uppföljning av millenniemålen belyser problemet och pekar på att drygt 89 procent av världens länder 2015 hade manliga regeringschefer. De 17 procent kvinnliga ministrarna i regeringar runt om i världen har dessutom vanligtvis ansvar för stereotypiskt kvinnliga områden, såsom utbildning och familjefrågor. Framsteg görs, men det går långsamt och ser olika ut i olika delar av världen. I EU-ländernas nationella parlament sitter det i genomsnitt bara 28 procent kvinnor och endast 37 procent av ledamöterna i Europaparlamentet är kvinnor.

4.2 Nationella samhällsförändringar som påverkar förutsättningarna för demokratin

Sverige är del av ett globalt sammanhang och i princip ingen nationell utveckling sker utan att på något sätt påverkas av den samhällsutveckling som sker utanför våra gränser. Vissa samhällsförändringar tar sig emellertid uttryck på ett särskilt sätt i Sverige. I detta avsnitt beskriver vi de demografiska förändringar som Sverige genomgår, medieutvecklingen, värderingsförändringar och förändringar av flernivådemokratin.

Demografiska förändringar

Sverige genomgår för närvarande ett generationsskifte då de stora barnkullarna från 1940- och 1950-talet går i pension. Denna demografiska förändring innebär utmaningar för välfärdsförsörjningen då bördan för pensions- och sjukvårdskostnader kommer att stiga. Beroende på hur sysselsättningen utvecklas framöver kan försörjningsbördan för varje enskild arbetande person öka, vilket kan få stora konsekvenser för välfärdens finansiering.³⁰ Om andelen sysselsatta inte ökar kan vi behöva söka nya finansieringsmodeller av den offentliga välfärden. Att finna en lösning på de ökade offentliga utgifterna och det minskade behovet av arbetskraft inom flera

³⁰ SCB, 2012b.

sektorer kommer vara en av samhällets största utmaningar framöver.

Invandringen har inneburit att Sverige har genomgått stora demografiska förändringar. Invandringen har ökat sedan millenniumskiftet och Sverige har i dag den högsta invandringen per capita i Europa. Ungefär 1,6 miljoner svenskar är födda utomlands och denna grupp förväntas öka framöver.³¹ Invandringen innebär att Sverige är bättre rustad i den globaliserade ekonomin än flera andra EU-länder. Undersökningar visar att invandringen har bidragit till ekonomisk tillväxt i Sverige och att den kan vara viktig för att lösa generationsskiftet framöver.³² Avgörande för att invandringen ska leda till en fortsatt ekonomisk utveckling är dock att utrikes födda lyckas etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.³³ Bestående socioekonomiska skiljelinjer mellan utrikes och inrikes födda kan leda till polarisering mellan grupper i samhället och bli en särskild riskfaktor för demokratin. Betydelsen av en snabb integration av nyanlända invandrare på arbetsmarknaden och av att bryta bostadssegregationen kan inte övervärderas.

Demografiskt har Sverige också förändrats genom en stor urbanisering och Sverige är det land med störst urbanisering i EU enligt Eurostat. Detta kan till stor del förklaras av att nyanlända invandrare bosätter sig i svenska storstäder, men också av inflyttning från landsort till storstad. Avbefolkningen av landsbygden drivs delvis av en ekonomisk verklighet, men också av ett samhällsklimat där det urbana livet framställs som mer modernt än det på landsbygden.³⁴

Medieutvecklingen och demokratin

Demokrati förutsätter fria och självständiga medier. Det är genom nyhetsmedier som den enskilde kan ta del av dagsaktuella frågor som ligger bortom dennes vardag och därigenom vara med och påverka samhällsutvecklingen. Den fria journalistiken har också en roll i att granska maktutövningen, ställa beslutsfattare till svars och vara en arena för opinionsbildning och politisk debatt. Den

³¹ SCB, 2014c.

³² OECD, 2013.

³³ Ahmed & Ekberg, 2009, s. 3.

³⁴ SCB, 2015c. Rönnblom, 2014.

moderna politiken utspelar sig, vilket Jesper Strömbäck lyfter i sin underlagsrapport till utredningen, via medier. Liksom enskilda individer är beroende av nyhetsmedier för att få information om aktuella frågor behöver politiker medierna för att nå ut med sina budskap till väljarna. Därför är politiken medialiserad, dvs. anpassad till och påverkad av medierna och deras självständiga inflytande.³⁵

Sverige har länge haft en stark tidningstradition, särskilt på lokalnivå. Läsandet och antalet upplagor av lokaltidningarna har varit, och är fortfarande, högt i jämförelse med andra länder.³⁶ Under senare år har dock förutsättningarna för mediemarknaden förändrats kraftigt, vilket särskilt drabbat lokaltidningarna. Enligt en rapport från Södertörns högskola minskade antalet lokalredaktioner med 36 procent mellan åren 2004 och 2014 och andelen journalister med 25 procent. Även storstadstidningarna har drabbats. I en enkät från 2012 uppgav 47 procent av journalisterna på landets dagstidningar att bemanningen minskat kraftigt och 41 procent att den minskat något.³⁷

Denna utveckling är huvudsakligen orsakad av förändrade konsumtionsvanor. För det första har andelen läsare av morgontidningar på papper sjunkit från 87 till 58 procent under de senaste 15 åren. En allt större andel av befolkningen tar däremot in nyheter digitalt. Det gäller i synnerhet yngre.³⁸ Annonserer flyttar därför sina annonser till internet. Detta har lett till att dagstidningarnas intäkter minskar. Antalet prenumeranter minskar samtidigt som dagspressen tappade en tredjedel av sina annonsintäkter räknat i fasta priser under åren 1990 till 2010.³⁹ Utvecklingen har fått flera bedömare att tala om en förestående tidningsdöd.

Lokaltidningarnas tillbakagång påverkar uppenbart den lokala demokratin och insynen i det lokala beslutsfattandet. I dag är det allt fler orter som helt saknar lokaltidning eller enbart har en lokaltidning. Enligt Institutet för mediestudier saknar var fjärde svensk kommun en nyhetsredaktion.⁴⁰ Det är även vanligare att lokaltidningarna tillhör samma koncern, vilket har försvagat den obero-

³⁵ Strömbäck, 2015.

³⁶ Facht & Leckner, 2010.

³⁷ Nygren & Althén, 2014.

³⁸ Bergström m.fl., 2015.

³⁹ Nygren & Althén, 2014.

⁴⁰ Institutet för mediestudier, 2015.

ende granskningen. Forskning visar också att den försvagade närvaron av lokala medier påverkar det politiska intresset och engagemanget negativt.⁴¹ Utarmningen av lokaltidningarna drabbar också de nationella medierna. En undersökning visar att runt 85 procent av alla nyheter om kommuner som publiceras i traditionella medier kommer från dagstidningarna. Det är enbart med en närvaro lokalt som olika aktuella händelser kan fångas in och återges.⁴² Sociala medier och s.k. medborgarjournalistik kan förvisso kompensera för en del av bortfallet av lokala journalister, men kan inte ersätta den lokala närvaron och den kvalificerade journalistiska granskningen. Därutöver produceras allt mer journalistik i storstäderna, i synnerhet i Stockholm, vilket leder till att medierna inte har förmåga att spegla de perspektiv som uttrycks av personer som lever utanför storstäderna. Detta gäller även för förorterna till storstäderna.

Den ekonomiska utarmningen av dagstidningarna leder till att medierna får sämre kapacitet att producera kvalitativ och ingående granskande journalistik. De flesta tidningar har gått över till tabloidformat och sammantaget publiceras färre artiklar och färre nyheter om politik, ekonomi och sociala frågor. Samtidigt blir nyhetsmedier mer utsatta för påverkan från PR-byråer och s.k. policyprofessionella, vilket vi beskriver i kapitel 10. Kommuner och myndigheter har i sin tur anställt ett större antal informatörer, vilket gör att den information och de budskap som förmedlas blir mer påverkad av politisk styrning.⁴³

Vid sidan av de utmaningar som beskrivs ovan har mediekonsumtionen förändrats. Strömbäck skriver i sin underlagsrapport till utredningen att avregleringarna av den svenska mediemarknaden tillsammans med digitalisering har medfört att medielandskapet har expanderat och blivit mer fragmenterat.⁴⁴ De valmöjligheter som digitaliseringen har gett upphov till kan leda till att mångfalden ökar inom mediemarknaden och att den politiska debatten breddas, men internet och sociala medier kan också göra det enklare för människor att isolera sig från information som de inte håller med om och därmed forma parallella informationsstrukturer. Medierna har traditionellt bidragit till att skapa gemensamma nationella refe-

⁴¹ Nygren & Althén, 2014.

⁴² *ibid.*

⁴³ Garsten m.fl., 2015.

⁴⁴ Strömbäck, 2015.

rensramar. De dominerande programmen under den tid då det fanns ett monopol inom etermedia skapade gemensamma samtalsämnen. De nya generationerna kommer inte, enligt Strömbäck, på samma sätt som de tidigare att exponeras av samma nyhetskällor och socialiseras in i en norm av att följa nyheterna. Detta kan resultera i att gruppen nyhetsundvikare kommer att växa framöver. Dessa får sämre kunskap om politik, svagare incitament att intressera sig för politik och att delta i demokratins processer. En fragmenterad nyhetskonsument kan därmed leda till ökade deltagandeklyftor och ett minskat politiskt deltagande. Det kan skapa polarisering och skillnader i verklighetsuppfattningar. Samtidigt måste de politiska partierna anpassa sig till den nya mediesituationen.⁴⁵

Regeringen tillsatte 2015 utredningen En mediepolitik för framtiden (Ku 2015:01) som ska lämna förslag i syfte att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor.⁴⁶ Vår utredning kommer därför inte lämna några förslag som avser medierna och demokratin.

Värderingsförändringar

Det finns i dagläget inget som tyder på att vår nästkommande generation inte kommer ta ansvar för demokratin och bära den vidare. Attitydundersökningar visar att 95 procent av svenskarna tycker att det är viktigt att landet styrs enligt demokratiska principer. Stödet för demokratin är starkt i alla åldersgrupper. Den svenska befolkningens stöd för demokratin som styrelseskick är också i en europeisk jämförelse hög. På frågan om demokratins funktionssätt i det egna landet uppger 70 procent i undersökningarna inom ramen för European Social Survey att de är ganska eller mycket nöjda.⁴⁷

Det sker dock vissa värderingsförändringar som på sikt kan påverka demokratins förutsättningar. Politiken i Sverige har länge prä-

⁴⁵ ibid. Se även Ohlsson, 2015.

⁴⁶ Medieutredningen lämnade i oktober 2015 delbetänkandet *Medieborgarna och medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar* (SOU 2015:94) som berör de frågor som vi belyser här.

⁴⁷ European Social Survey, 2012.

lats av en konsensuskultur med starka gemensamma värderingar. Den politiska krisuppgörelsen 1933 och Saltsjöbadsavtalet mellan arbetsmarknadens parter 1938 har setts som symboler för denna samförståndsanda. Av flera skäl ökade den politiska polariseringen under 1970-talet. Därefter har den ökande globaliseringen bidragit till att medborgarna i allt mindre utsträckning hämtar värderingar och kunskaper enbart från nationella källor. Vi har fått mindre av en konsensuskultur och en mindre homogen värderingsbas. De senaste allmänna valens resultat visar på en ny politisk polarisering som tar sig uttryck i en identitetskonflikt snarare än enbart i ideologiska motsättningar.

I samhällsopinionen har det ofta framförts att främlingsfientligheten och rasismen ökar i Sverige och att den sociala sammanhållningen och tilliten försvagats. Attitydundersökningar ger dock inget belägg för detta. Sedan 1990-talet har opinionen för flyktingmottagandet och inställningen till närvaron av människor från andra länder i Sverige blivit alltmer tolerant. Även om opinionen är rörlig med anledning av den ökade flyktingströmmen under 2015 är Sverige i ett internationellt perspektiv ett tolerant och socialt sammanhållet samhälle. Eurobarometern visar t.ex. att svenskarna är överlägset mest positiva av invånarna i unionen till personer som invandrar.⁴⁸ Enligt SOM-institutet är det 80 procent av svenskarna som uppger att det går att lita på andra och 94 procent som uppger att de känner sig som en del av det svenska samhället.⁴⁹

Forum för levande historia genomförde 2009 respektive 2013 undersökningar om grundskole- och gymnasieelevers attityder till varandra och till samhället i stort. Av dessa undersökningar framgår att de flesta elever uttrycker ett starkt stöd för de grundläggande fri- och rättigheterna och att stödet ökat över tid. Däremot anser en tredjedel av skoleleverna att rasism respektive nazism är ett problem i Sverige i dag och endast tio procent av eleverna uppgav att alla i samhället behandlas jämlikt. Det är också vissa ungdomsgrupper som ger uttryck för starkt negativa åsikter om framför allt romer, judar och muslimer. Intoleransen skiljer sig beroende på individernas bakgrund. Fördomar om muslimer och islam är särskilt utbredd bland pojkar med svensk eller kristen bakgrund, medan

⁴⁸ europaportalen.se.

⁴⁹ Strömbäck, 2015.

antisemitismen är starkt dominerande bland pojkar med muslimsk bakgrund.⁵⁰

I viss mån kan det vara svårt att bedöma toleransnivån enbart genom attitydundersökningar. Forskning visar att attityder som uttrycks i undersökningar inte alltid avspeglar hur individer faktiskt agerar. Det finns t.ex. undersökningar som visar på en utbredd diskriminering på arbets- och bostadsmarknaden. Denna diskriminering drabbar personer med utländska och i synnerhet arabiska namn.⁵¹ Vidare noterade Brottsförebyggande rådet (Brå) den högsta nivån av hatbrott hittills år 2014. Ökningen över tid är dock marginell och kan troligen förklaras av ökad anmälningsbenägenhet. De vanligaste hatbrotten sker med främlingsfientliga eller rasistiska motiv, följt av hatbrott på grund av sexuell läggning.⁵² Upplevelser av rasism eller diskriminering kan skapa polarisering och bli en utmaning för demokratin på sikt.

Flera pågående samhällsförändringar kan också påverka den sociala sammanhållningen negativt framöver. De större städerna är tydligt segregerade mellan områden som domineras av personer födda i Sverige och områden med huvudsakligen utrikes födda. Det medför att kontaktytorna mellan olika delar av befolkningen har minskat och att individer med olika bakgrunder varken möts i barnomsorgen, skolan eller fritidslivet. Flera gemensamma mötesplatser har försvunnit, såsom den allmänna värnplikten och de gemensamma nyhetsmedierna, och förutsättningarna för att personer från olika delar av samhället får gemensamma upplevelser har minskat. Detta kan försvåra för det demokratiska samtalet och underminera den konsensuskultur som länge präglat det svenska samhället. Det finns också tendenser till att vi får substrukturer där den vanliga rättsordningen inte fungerar och tas över av informella nätverk eller kriminella grupper. I en sådan situation finns det risk att människor vill ha system med större auktoritet. Det är nödvändigt för demokratin att rättssamhället kan upprätthållas i hela landet.

⁵⁰ Forum för levande historia, 2014.

⁵¹ Diskrimineringsombudsmannen, 2010.

⁵² Brå, 2015.

Flernivådemokratin i förändring

I Sverige finns en lång tradition av att lokalt ta ansvar och utöva inflytande över egna angelägenheter. Det starka kommunala självstyret vilar delvis på denna tradition och är en av grundvalarna i det svenska styrelseskicket. Det kommunala självstyrets legitimitet grundar sig delvis på idén om att den enskilde medborgaren i det lokala har bäst förutsättningar att delta och utöva inflytande över det gemensamma. Närhet mellan beslutsfattare och medborgare ger bättre förutsättningar för insyn och ansvarsutkrävande. Besluten kan anpassas till de lokala förutsättningarna och styret blir därmed mer effektivt. Genom att medborgarna ges möjlighet till lokalt och regionalt inflytande kan legitimiteten för hela det politiska systemet stärkas.

Vilka uppgifter som omfattas av det kommunala självstyret är inte uttryckligen grundlagsreglerat⁵³ och ansvarsfördelningen mellan det nationella och det lokala har förändrats över tid. Under efterkrigstiden, då stora välfärdsreformer och infrastruktursatsningar genomfördes, fick det medborgerliga inflytandet och den lokala anpassningen ofta stå tillbaka för effektivitetskrav. Samhällsstyret präglades i huvudsak av samförstånd och en strävan efter helhetslösningar. En decentraliseringstrend, med överföring av makt från den nationella till den lokala nivån, började sedan på 1980-talet. Flera viktiga samhällsfunktioner decentraliserades såsom skolan, arbetsmarknaden, miljötillsynen och äldre vården.

Under senare tid har decentraliseringstrenden avtagit. I Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) lyfts några tendenser till ett förändrat kommunalt självstyre fram. Kommittén betonar värdet av likvärdighet för alla medborgare. Likvärdighetskrav ställer dock samhällsorganisationen inför avvägningar mellan å ena sidan nationella övergripande mål och å andra sidan öppenhet för lokala lösningar. Dessutom har en ökad förekomst av rättighetslagstiftning, till skillnad från skyldighetslagstiftning, lett till begränsningar av kommunens beslutsrätt. Rättighetslagstiftning medför att relationen mellan individen och det allmänna får mer av privaträttslig karaktär och

⁵³ Regeringsformen anger att folkstyrelsen sker bl.a. genom kommunal självstyrelse (RF 1:1).

därmed ändras förutsättningarna för ansvarsutkrävande och för medborgarnas samlade relation till det offentliga.⁵⁴

Även medlemskapet i EU har förändrat förutsättningarna för det lokala beslutsfattandet. Enligt Sveriges kommuner och landsting (SKL) har ungefär 60 procent av de frågor som tas upp i kommun- och landstingsfullmäktige EU anknytning.⁵⁵ Detta medför att den enskilde har svårare att överblicka var beslut fattas och att konkret utöva inflytande. Detta gäller även för de förtroendevalda som upplever att deras makt är begränsad, vilket vi redogör för i kapitel 9. Svenskarnas stöd för EU har med vissa variationer stärkts under 2000-talet. I 2014 års SOM-undersökning uppgav ungefär 50 procent av de tillfrågade att de är för det svenska medlemskapet medan 23 procent var negativt inställda. Det är runt hälften av svenskarna som är nöjda med hur demokratin fungerar i EU.⁵⁶ Däremot är det endast runt fyra procent som uppger att de kan påverka beslut som fattas på EU-nivå.⁵⁷ Förtroendet för Europaparlamentet och kommissionen är också lågt. Regeringen tillsatte 2014, parallellt med denna utredning, Utredningen om delaktighet i EU (Ju 2014:20) som har till uppgift att undersöka hur organisationer och individer i det svenska samhället kan få bättre kunskap om och möjligheter till insyn, delaktighet och inflytande när det gäller frågor som beslutas inom EU. Vi kommer därför inte att beröra frågor om EU och demokratin.

Sammantaget bidrar flera av de samhällsförändringar som sker i dag till att de angelägenheter som kommunerna ska förvalta och besluta över har blivit mer komplexa. Konsekvenserna av och ansträngningarna för att hejda klimatförändringarna är den övergripande största utmaningen, men även den ekonomiska utvecklingen och svårigheter att finansiera offentliga verksamheter samt att skapa full sysselsättning påverkar den lokala demokratin villkor. Demografiska förändringar, såsom ökad migration, en åldrande befolkning och en kraftig urbanisering, skapar också olika förutsättningar för olika kommuner. Detta leder till att i synnerhet små kommuner får svårigheter att hantera vissa välfärdstjänster. Kommunerna kommer att få svårt att klara utmaningarna på egen hand.

⁵⁴ SOU 2007:10.

⁵⁵ SKL, 2010b.

⁵⁶ Berg & Vernersdotter, 2015.

⁵⁷ SOM-institutet, 2013.

Det är dock viktigt att våra gemensamma ansträngningar för att möta framtidens samhällsutmaningar inte innebär en försvagning av den lokala demokratin. Det kan ge upphov till missnöje, protester och polarisering. Sådana motreaktioner kan i sig vara en utmaning för samhällsstyret.

5 Valdeltagande och politiskt engagemang mellan valen

5.1 Vårt uppdrag

Utredningens huvudsakliga uppdrag är att se över individers möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. Frågor som rör de allmänna valens genomförande och valdeltagandet omfattas inte av direktivet. Vi anser emellertid att frågan om valdeltagandet är central i en diskussion om politiskt deltagande. Utredningen har också i uppdrag att analysera och bedöma hur demokratin påverkas av samhällsutvecklingen när det gäller det medborgerliga och politiska engagemanget. Valdeltagandets nivå och utveckling ger en tydlig indikation på tillståndet i demokratin och utvecklingen av andra former av politiskt deltagande. Skillnader i valdeltagande mellan olika grupper i samhället synliggör även graden av politisk jämlikhet.

I detta kapitel redovisar vi utvecklingen av det institutionella politiska deltagandet, i form av valdeltagande, och det icke-institutionella politiska deltagandet mellan valen, dvs. medborgerliga protester, namninsamlingar, upprop på sociala medier samt det politiska engagemanget genom det civila samhället. Dessa frågor berörs också i kapitel 10 om deltagande och inflytande på nationell nivå och i kapitel 14 om ungas deltagande.

5.2 Valdeltagandet

Valdeltagandet är i en representativ demokrati den mest grundläggande formen av politiskt deltagande. Det är genom att rösta i de allmänna valen som den enskilde på ett konkret och jämlikt sätt kan påverka beslutsfattandet. Valdeltagandet kan ses som ett ut-

tryck till stöd för demokratin som sådan. När medborgarna känner ett förtroende för det politiska systemet är de också mer motiverade att delta i de allmänna valen. Valdeltagandet är också betydelsefullt för den politiska jämlikheten i samhället. Ett högt valdeltagande innebär i regel ett jämnt valdeltagande. När valdeltagandet är högt kan olika gruppers intressen och åsikter bättre komma till uttryck i valresultaten. Om en stor andel röstberättigade inom en viss väljargrupp, t.ex. unga, väljer att inte rösta kan det medföra att deras inflytande blir relativt sett mindre än andra väljargrupper.

Statistiskt sett påverkar en enskilds röst inte valutgången som sådan. Flera forskare menar därför att det är plikt-känslor och sociala normer som får oss att rösta i de allmänna valen snarare än en önskan om att påverka samhällsutvecklingen.¹ Personer som är uppväxta i hem där föräldrarna röstar tenderar att skapa sig en röstnorm. Samtidigt påverkas valdeltagandet av flera olika faktorer och i viss mån bör sambanden mellan valdeltagandet och individers tilltro till demokratin tolkas med försiktighet. Personer kan låta bli att rösta eftersom de är nöjda med hur samhället utvecklar sig och därför inte känner ett behov av att engagera sig. Röstsolkning kan dessutom vara ett uttryck för ett missnöje med de politiska alternativen snarare än för det demokratiska systemet som sådant.²

Statsvetarna Sören Holmberg och Henrik Oscarsson menar att det finns tre huvudsakliga faktorer som påverkar valdeltagandet.³ För det första påverkas valdeltagandet av institutionella faktorer, såsom valsystèmes utformning. Valsystem med proportionella val brukar t.ex. ge ett högre valdeltagande än majoritetsval. Därutöver påverkas valdeltagandet av tillgängligheten till röstningslokaler och av om röstningsförfarandet är enkelt. För det andra har kontextuella faktorer betydelse, t.ex. om valet anses vara viktigt och spännande, om det finns tydliga politiska alternativ, om valkampanjen varit engagerande och om det i allmänhet finns en hög grad av motivation i individens närhet. Den tredje förklaringsmodellen som nämns av Holmberg och Oscarsson är individuella faktorer. Med det avses sådant som tillgång till olika resurser, t.ex. tid, pengar, medborgerliga färdigheter, men även resurser i form av intresse och

¹ Riker & Ordeshook, 1968.

² SOU 1999:132; SOU 2007:87.

³ Holmberg & Oscarsson, 2004.

motivation. Även sådant som konsumtion av politiska nyheter, graden av förtroende för politiker och det politiska systemet främjar sannolikheten att rösta. I en undersökning av Holmberg och Oskarsson där valundersökningar från perioden 1956–2002 använts framkommer det att politiskt intresse och engagemang, oavsett individernas sociala resurser, spelar stor roll för sannolikheten att en individ utnyttjar sin rösträtt. Personer med ett stort politiskt intresse och engagemang röstar i hög utsträckning oavsett om de är lågutbildade, ensamstående eller arbetslösa.⁴

5.2.1 Valdeltagandets utveckling över tid

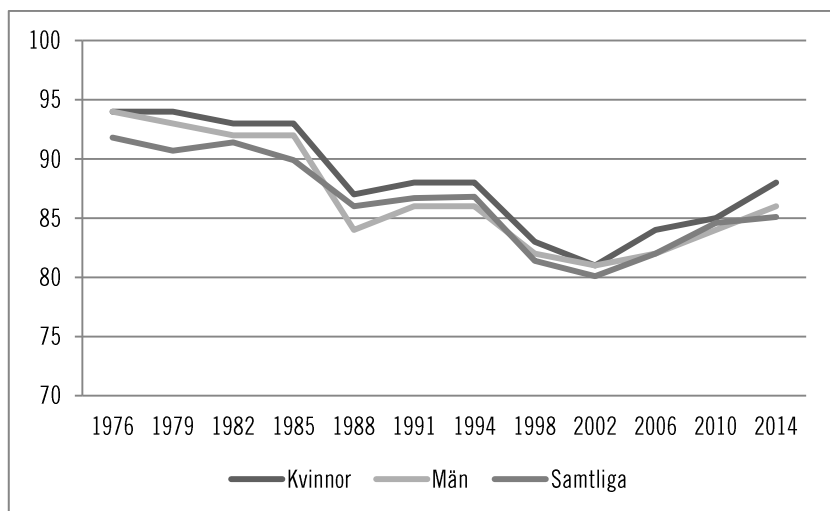
Valdeltagandet i Sverige var som högst under perioden mellan 1973 och 1982 då det översteg 90 procent. I riksdagsvalet 1976 röstade 91,8 procent av de röstberättigade. Detta är det högsta valdeltagandet någonsin i ett svenskt riksdagsval. Efter valet 1982 sjönk valdeltagandet i stort sett samtliga val fram till 2006. Efter att valdeltagandet sjunkit i valet 1998 fick den förra Demokratiutredningen (Dir 1997:101) i uppdrag att utreda åtgärder för att öka valdeltagandet.⁵ Regeringen genomförde också omfattande satsningar för att höja valdeltagandet inför valet 2002.

I de tre senaste riksdagsvalen liksom i kommun- och landstingsvalen har däremot valdeltagandet ökat. Valdeltagandet i riksdagsvalet 2014 var 85,8 procent och i landstings- och kommunfullmäktigevalen var valdeltagandet 82,4 respektive 82,8 procent. Valdeltagandet har också stigit i de två senaste Europaparlamentsvalen. I ett internationellt perspektiv urskiljer sig Sverige med en trend av ett ökat valdeltagande. Sverige är ett av de tre länder i EU med högst valdeltagandet i de nationella parlamentsvalen.⁶

⁴ ibid.

⁵ Utredningen fick ett tilläggsdirektiv gällande valdeltagandet, Dir. 1998:100.

⁶ De länder där valdeltagandet är högst är Sverige, Danmark, Malta, Luxemburg och Belgien.

Figur 5.1 Valdeltagande i riksdagsvalen 1976–2014

Källa: SCB, Demokratistatistik.

5.2.2 Valdeltagandet i olika väljargrupper

Socioekonomiska faktorerers påverkan på valdeltagandet

Valdeltagandet skiljer sig kraftigt mellan olika väljargrupper. Skillnaderna kan i stor utsträckning förklaras av socioekonomiska faktorer. Personer med hög inkomst röstar i större utsträckning än personer med låg inkomst. Även utbildningsnivå har stor effekt på valdeltagandet. I riksdagsvalet 2014 var skillnaderna mellan personer med förgymnasial och eftergymnasial utbildning 15 procentenheter enligt SCB:s valdeltagandeundersökning. Utbildning samvarierar i regel med hög inkomst, dvs. att de som har hög inkomst även har en hög utbildning. Överlag är dock utbildning den faktor som har störst påverkan på valdeltagandet.⁷ Personer med funktionsnedsättning röstar även i lägre utsträckning, vilket vi diskuterar närmare i kapitel 15 om inflytande för personer med funktionsnedsättning.

⁷ SCB, 2012a.

Tabell 5.1 Valdeltagandet för olika väljargrupper i riksdagsvalen 2006–2014 (procent)

	2006	2010	2014
Män	81,5	84,2	85,2
Kvinnor	82,5	85,1	86,4
18–29 år	75,7	79,5	81,3
30–49 år	82,6	85,5	86,3
50–64 år	87,1	88,9	88,7
65+ år	80,3	83,2	85,9
Född i Sverige	84,7	87,3	89,0
Född utomlands	66,9	73,4	72,2
Förgymnasial utbildning	76,2	79,2	79,3
Gymnasial utbildning	83,3	85,8	86,9
Eftergymnasial utbildning	92,5	94,3	94,3

Källa: SCB:s valdeltagarundersökningar.

I allmänhet påverkas valdeltagandet i resurssvaga grupper i större utsträckning än i resursstarka av valets karaktär, dvs. om det finns tydliga politiska alternativ, om valrörelsen präglas av politiska skiljelinjer och huruvida opinionsläget före valet är jämnt. Resursstarka väljargrupper röstar oavsett valets karaktär. Detta kan förklaras av att röstnormen överlag är svagare i resurssvaga väljargrupper.

Skillnaderna mellan män och kvinnor är mera påtagliga i de väljargrupper vars valdeltagande är lägre än genomsnittet. Män med låg utbildning, unga män och utrikes födda män röstar i lägre utsträckning än kvinnor inom dessa väljargrupper. Från den allmänna rösträttens införande och fram till mitten på 1970-talet röstade män i större utsträckning än kvinnor, men sedan dess är kvinnors valdeltagande högre än mäns. Det avspeglar sig i att mäns valdeltagande ännu något högre bland personer äldre än 75 år, men denna skillnad blir mindre för varje val.

Valdeltagande bland utrikes födda

Valdeltagandet i riksdagsvalen bland utrikes födda svenska medborgare är betydligt lägre än bland inrikes födda. I riksdagsvalet 2014 var det 72 procent av de utrikes födda som röstade medan valdeltagandet bland inrikes födda var 89 procent. Sammanlagt var elva procent av de röstberättigade utrikes födda. Det finns vissa skillnader inom gruppen utrikes födda beroende på födelseland. Valdeltagandet är t.ex. lägre bland invandrargrupper från Asien, Afrika och från vissa delar av Europa jämfört med andra invandrargrupper. Valdeltagande bland utrikes födda ökar dock i takt med vistelsetiden i Sverige. Ju längre tid en person har varit i Sverige, desto mer benägen är hen att rösta.⁸ Överlag är dock valdeltagandet lägre bland röstberättigade som är födda utanför Sverige oavsett faktorer såsom utbildning och inkomst.

Valdeltagande i olika ålderskategorier

Valdeltagandet är traditionellt sett lägre för unga och förstagångsväljare. I de tre senaste valen har dock valdeltagandet ökat bland förstagångsväljarna, dvs. väljare som sedan det förra valet uppnått rösträttsålder. I riksdagsvalet 2006 röstade 76 procent av förstagångsväljarna under 25 år, att jämföra med 83 procent i valet 2014. Det kan ses som positivt eftersom erfarenheten av det första valet har en tendens att påverka benägenheten att rösta i senare val. Valdeltagandet bland förstagångsväljare ger också en antydning om ungas politiska självförtroende, deras intresse att påverka och utforma samhället samt utvecklingen av demokratin i ett framtida perspektiv. Unga kvinnor röstade i större utsträckning än unga män. Bland personer under 25 år var skillnaden mellan kvinnor och män fyra procentenheter. Ungas ökade valdeltagande tyder på att intresset för politik är starkt bland unga, vilket bekräftas i flera undersökningar av ungas intresse för politik och samhällsfrågor som redovisas i kapitel 14 om unga.

Det är svårt att urskilja vilken påverkan som olika socioekonomiska faktorer har på unga väljare eftersom de oftast inte har hunnit färdigutbilda sig eller skaffat sig en högre inkomst. I SCB:s rapport

⁸ SCB, 2012a.

Ung i demokratin redovisas valdeltagandet hos unga utifrån föräldrarnas socioekonomiska status, och det framkommer att det råder skillnader mellan väljare från resursstarka och resurssvaga bakgrunder.⁹

Skillnaderna i valdeltagandet är därutöver påtagliga mellan unga utrikes födda och unga inrikes födda. I riksdagsvalet 2014 var det drygt 66 procent av utrikes födda unga under 25 år som deltog. Motsvarande andel bland inrikes födda unga var 84 procent. Valdeltagandet bland utrikes födda unga kvinnor var i riksdagsvalet 2014 67 procent och för utrikes födda unga män 65 procent. Valdeltagandet för utrikes födda unga kvinnor sjönk dessutom med tre procentenheter och för utrikes födda unga män med fem procentenheter från valet 2010 till 2014. Benägenheten att rösta är även lågt bland inrikes födda med två utrikes födda föräldrar, vilket delvis tyder på att ungas röstningsbeteende påverkas av den sociala kontext de växt upp i.

Högst valdeltagandet i riksdagsvalet 2014 hade åldersgruppen 50–64 år. Valdeltagandet var även högt i den äldsta åldersgruppen, bland de över 65 år röstade 86 procent. Som vi tidigare har noterat finns det dock skillnader mellan könen bland de över 75 år. Där röstar män i högre utsträckning än kvinnor.

Geografiska variationer i valdeltagandet

Valdeltagandet varierar mellan olika kommuntyper och valdistrikt. Stora kommuner, i synnerhet storstäderna och de kommuner som angränsar till dem, hade ett högre valdeltagande i 2014 års allmänna val än mindre kommuner. Skillnaderna mellan olika kommuntyper i 2014 års val var dock inte särskilt stora. I Europaparlamentsvalet var det däremot större skillnader mellan olika kommungrupper. Skillnaden mellan storstäder och glesbygdskommuner var nära 15 procentenheter.¹⁰

Skillnaderna mellan olika valdistrikt är mer påtaglig än den mellan kommuner. Skillnaderna mellan de valdistrikt i Stockholm som hade högst och lägst valdeltagande var cirka 45 procentenheter i riks-

⁹ SCB, 2012c.

¹⁰ SCB, 2015b.

dagsvalet 2014. I Europaparlamentsvalet röstade endast 20,9 procent av de röstberättigade i det valdistrikt med lägst valdeltagande, Ronna i Södertälje. I Södra Ängby, som var det distrikt med högst valdeltagande i landet, deltog 80,3 procent av de röstberättigade. De tio valdistrikt med lägst valdeltagande låg alla i Södertälje, Stockholm eller Malmö. Gemensamt för dem är att de är distrikt med låg medelinkomst och över 50 procent utrikes födda bland befolkningen. Skillnaderna mellan valdistrikten har dock minskat något i det senaste valet. Vid en jämförelse med 2009 års Europaparlamentsval steg valdeltagandet i 92 procent av valdistrikten år 2014. Bland distrikten med lägst valdeltagande steg valdeltagandet i 48 av 50 valdistrikt. Även i riksdagsvalet har valdeltagandet ökat, dock inte i lika hög utsträckning. Valdeltagandet ökade i 72 procent av alla valdistrikt 2014 jämfört med valet 2010. Ökningen skedde främst i valdistrikten där valdeltagandet låg mellan 80 och 90 procent. I de valdistrikt där valdeltagandet i 2010 års riksdagsval var under 70 procent ökade valdeltagandet i 45 procent av distrikten.¹¹

Valdeltagande bland nationella minoriteter

De fem nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Kunskap om valdeltagandet bland dessa grupper saknas generellt. Ett undantag är den samiska gruppens deltagande i Sametinget. Val till Sametinget hålls vart fjärde år och det senaste valet inföll 2013. Samtidigt som antalet anmälda till röstlängden har ökat har valdeltagandet sjunkit sedan det första valet 1993, då 72 procent av de röstberättigade röstade. I det senaste valet röstade endast 54 procent.¹²

Valdeltagande bland utlandsboende

Svenskar som bor utanför Sverige är också en grupp som röstar i betydligt lägre utsträckning än övriga. Sedan 1970 har ungefär en miljon svenskar flyttat till andra länder. Varje år utvandrar enligt SOM-institutet cirka 50 000 svenska medborgare. En växande grupp

¹¹ ibid.

¹² Sametinget, 2015.

av de som utvandrar är utlandsfödda svenskar som får möjlighet att återvända till födelselandet. Svenska medborgare bor i cirka 150 olika länder.¹³

Utlandsboende svenska medborgare fick i begränsad omfattning rösträtt 1968. År 1998 vidgades rösträtten så att den som är svensk medborgare och någon gång har varit skriven i Sverige har rätt att rösta. Hur många utlandssvenskar det finns är oklart. Enligt SOM-institutets kartläggning finns det knappt en halv miljon svenska medborgare boende utomlands. I röstlängden vid 2014 års val fanns 161 000 utlandssvenskar med. Den som har varit utlandsboende i mer än tio år och inte vidtar någon åtgärd för att stå kvar i röstlängden stryks. Föreningen Svenskar i världen (tidigare Utlandssvenskarnas förening) har genom en enkätundersökning kommit fram till att det bör finnas cirka 660 000 svenska medborgare som lever utomlands.¹⁴ De flesta av dessa har alltså inga formella kontakter med Sverige. Bland de utlandssvenskar som fanns uppförda i röstlängden röstade 32 procent i 2014 års val. Inkluderar man de övriga svenska medborgare som bor utomlands, men inte finns uppförda i röstlängden, blir valdeltagandet under tio procent.

5.3 Det politiska engagemanget mellan valen

Deltagande i de allmänna valen liksom i folkomröstningar kan benämnas som ett institutionaliserat deltagande. I motsats till detta kan det politiska deltagandet i stället ske underifrån och vara icke-institutionaliserat. Det kan röra sig om mer formella aktiviteter, såsom engagemang i ett politiskt parti eller i en ideell förening. I detta avsnitt redogör vi också för utvecklingen av mindre formella eller spontana aktiviteter, såsom direkta kontakter med politiker, demonstrationer, namnunderskrifter eller bojkotter. Dessa kan även beskrivas som uttryck för ett allmänt samhällsengagemang.¹⁵

¹³ Vernerdotter & Solevid, 2014.

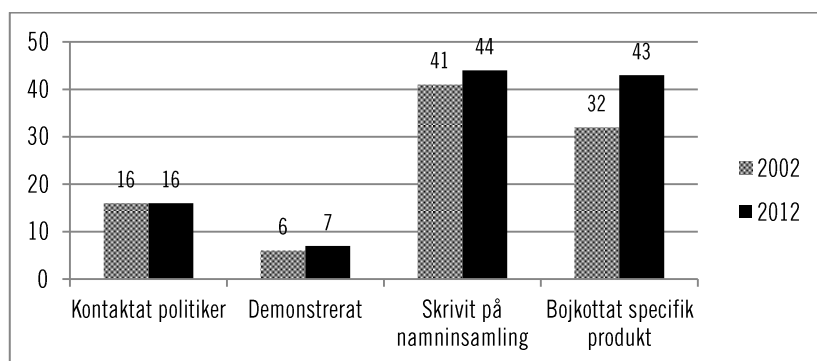
¹⁴ Svenskar i Världen, 2015.

¹⁵ Amnå, 2008. Amnå använder begreppet "samhällsengagemang" för att visa att det inte enbart behöver röra sig om aktiviteter riktade mot politiska institutioner, utan även företag, organisationer eller andra medborgare.

5.3.1 Utvecklingen av icke-institutionellt deltagande över tid

I den allmänna debatten har det ibland framförts att det politiska intresset och engagemanget har minskat under senare år. Medborgarna, och i synnerhet unga, har blivit politiskt passiva. Den förra Demokratiutredningen menade att sådant deltagande som kräver mindre arbetsinsatser, t.ex. att skriva under namninsamlingar hade ökat, medan omfattningen av aktiviteter som kräver ett djupare engagemang avtog.¹⁶ I de undersökningar som genomförts inom ramen för European Social Survey (ESS) och som redovisas i figur 5.2 framgår det hur många som har uppgett att de under de senaste tolv månaderna försökt att påverka en lokal politisk fråga genom mer informella metoder.

Figur 5.2 Andel som under de senaste tolv månaderna försökt påverka en lokal politisk fråga 2002 och 2012 (procent)



Källa: European Social Survey, 2012.

Vissa av dessa aktiviteter, såsom att demonstrera, delta i ett politiskt möte eller kontakta en politiker är mer aktivistiska och kräver ett större engagemang. Individen måste mera tydligt ta ställning för en politisk ståndpunkt. Andra aktiviteter, som att skriva på en namninsamling eller bojkotta en specifik produkt, kan ses som mindre krävande. Vad som framgår av figuren är att, i linje med vad den tidigare Demokratiutredningen påstod, omfattningen av mindre arbetskrävande påverkansmetoder ökar. Däremot har

¹⁶ SOU 2000:1, s. 213.

graden av mer arbetskrävande engagemang varit konstant över tid. Även de undersökningar som gjorts av SOM-institutet och SCB visar att omfattningen av den politiska aktiviteten i samhället har varit på en konstant nivå under 2000-talet. Skillnaderna mellan män och kvinnor är små och redovisas i figur 5.3.

Sociologen Magnus Wennerhag har studerat medborgarnas demonstrationsbenägenhet genom att bl.a. använda data från SOM-undersökningarna.¹⁷ Att demonstrera är en politisk aktivitet som kräver ett aktivt ställningstagande och benägenheten att demonstrera kan därmed ses som en indikator som illustrerar utvecklingen av politisk aktivism. Det finns inget som tyder på att andelen som demonstrerat har minskat över tid. Andelen som uppger att de har deltagit vid en demonstration har konstant legat på runt fem procent av befolkningen. Enligt Wennerhag har däremot demonstrationshandlingen normaliserats under senare år. Gatuprotester är inte längre en aktivitet som främst förknippas med arbetarrörelsen, utan har blivit en aktivitet som används av olika politiska rörelser för att framföra sina krav. De som demonstrerar avspeglar också i större utsträckning än tidigare befolkningens allmänna sammansättning, även om det i dag är vanligare för personer med hög än med låg utbildning att demonstrera.¹⁸

Sammantaget framstår det som att andelen som engagerar sig politiskt genom att demonstrera, skriva på upprop eller kontakta politiker har varit konstant över tid. Erik Amnå, huvudsekreterare i den förra Demokratiutredningen, menar att en stor grupp i samhället som väljer att inte aktivt engagera sig ändå uttrycker ett starkt stöd för demokratins grundläggande värderingar. De är redo att agera i det fall demokratin utmanas och han benämner därför dessa för jourhavande medborgare eller för "stand-by citizens".¹⁹ Statsvetaren Ali Abalzadeh för ett liknande resonemang om unga medborgare i sin underlagsrapport till utredningen som diskuteras närmare här nedan.

¹⁷ Wennerhag, 2012.

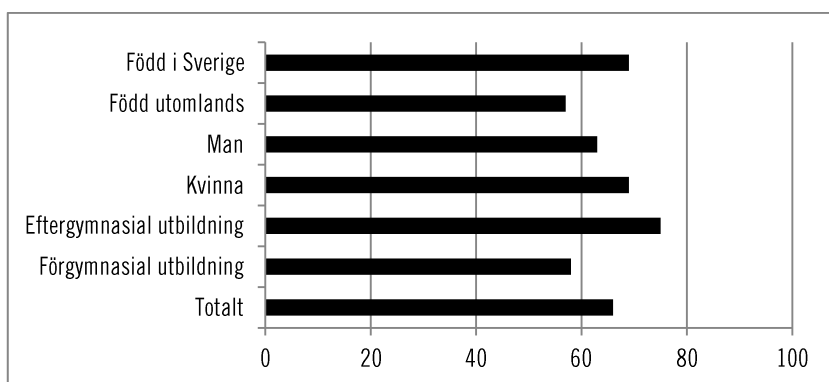
¹⁸ *ibid.*

¹⁹ Amnå, 2008.

5.3.2 Skillnader i icke-institutionellt deltagande mellan olika samhällsgrupper

I både SOM-undersökningen och ESS-studien om medborgerliga aktiviteter framkommer det att det är stor skillnad i politiskt deltagande mellan olika socioekonomiska grupper. ESS-studien visar att det är nära 20 procentenheter fler personer med en hög utbildningsnivå som anger att de försökt påverka en politisk samhällsfråga än personer med låg utbildning. Det är också tolv procentenheter fler inrikes födda som uppger att de har försökt påverka än utrikes födda.

Figur 5.3 Andel som uppger att de deltagit politiskt på något sätt de senaste 12 månaderna



Källa: European Social Survey 2012.

Sett utifrån SOM och ESS undersökningarna verkar det som att det främst är högutbildade som är politiskt aktiva mellan valen. Denna bild nyanseras i Ali Abdelzadehs underlagsrapport. Han menar att det i stället är inställningen till demokratin som är avgörande för engagemang mellan valen.²⁰ Han har studerat ungas inställning till demokratin och urskiljer fyra grupper: de kritiska, de nöjda, de ambivalenta och de fientliga. Dessa grupper skiljer sig åt utifrån socioekonomisk bakgrund. Den nöjda och den kritiska gruppens föräldrar har högre utbildning och högre inkomst än den ambivalenta och den fientliga gruppens. Den nöjda gruppen är tillfreds

²⁰ Abdelzadeh, 2015.

med demokratin och deltar i hög utsträckning i de allmänna valen, men är i mindre utsträckning engagerad i andra former av politiska aktiviteter. Dessa unga kan i likhet med Amnås definition anses vara "stand-by". De två övriga grupperna, den fientliga gruppen och den ambivalenta gruppen, har det gemensamt att de uppvisar ett svagare stöd för det demokratiska styrelseskicket. Den fientliga gruppen är minst tillfreds med demokratin, har lägst politiskt intresse och uppvisar låg social tillit och tolerans till andra. Abdelzadeh visar i sin rapport att det huvudsakligen är den kritiska gruppen som är aktiv och engagerar sig genom att t.ex. demonstrera, gå på politiska möten och skriva under namninsamlingar. De övriga tre grupperna är mindre aktiva mellan valen.

Sammantaget visar Abdelzadehs underlagsrapport till utredningen att det är en relativt begränsad grupp som är villig att aktivt engagera sig mellan valen för att förändra politiska beslut. Det är runt en femtedel av de unga som är villiga att engagera sig i arbetskrävande aktiviteter, såsom att demonstrera, kontakta politiker, delta i evenemang arrangerade av politiska organisationer eller skriva debattinlägg.

5.3.3 Internet och sociala mediers betydelse för det politiska deltagandet

Den digitala tekniken har förändrat förutsättningarna för åsiktsbildningen och det politiska deltagandet i samhället. Det politiska meningsutbytet på sociala medier kräver inte fysiska mötesplatser. Vem som helst kan när som helst uttrycka sin mening och samtidigt ta del av andras. På detta sätt kan internet och de sociala medierna i någon mån demokratisera opinionsbildningen. Därutöver är opinionsbildningen i dag inte på samma sätt som tidigare beroende av journalistiska mellanhänder för att få genomslag. Det tolkningsföreträde som de etablerade medierna tidigare hade har rubbats. Detta kan medföra att det blir en ökad mångfald och åsiktsrikedom i det politiska samtalet, men också att åsikter inte granskas kritiskt och därmed får stå oreflekterade. Digitaliseringen får också i sig flera konsekvenser för medieutvecklingen, vilket vi diskuterade i kapitel 4.

Vidare kan internet och sociala medier också underlätta den politiska organiseringen. Aktivister kan sluta sig samman och engagera

andra utan att fysiskt behöva mötas. De sociala medierna har också underlättat den politiska mobiliseringen då de gjort det enklare att arrangera politiska demonstrationer, starta upprop och namninsamlingar.²¹

Har internet och sociala medier förändrat det politiska deltagandet?

Det är oklart hur internet och de sociala medierna har förändrat det politiska deltagandet. Internet har tydligt påverkat hur politiska företrädare kommunicerar med sina väljare. Betydelsen av internet var i synnerhet framträdande i valrörelsen 2014. Undersökningar visar att Facebook var den enskilt största mediekanalen för politiska budskap bland unga.²² Tv-mediet var fortfarande det viktigast bland väljarkåren i stort, men sociala medier har blivit allt mer betydelsefulla.

För att få en bild av omfattningen av det politiska deltagandet på sociala medier ställdes ett antal frågor om detta i 2010 års SOM-undersökning. Undersökningen publicerades i en artikel av statsvetarna Nils Gustafsson och Lars Höglund och redovisas i tabell 5.2 här nedan.²³ Enligt denna studie har det blivit vanligare att skriva på en namninsamling liksom att skriva debattinlägg via internet än på papper. Som framgår av tabellen råder det stora skillnader mellan olika grupper i samhället när det kommer till internetaktivism. För yngre är internet den huvudsakliga arenan för politiskt deltagande medan äldre i större utsträckning deltar politiskt på andra sätt. Det är svårt att utifrån undersökningen bedöma om internet i övrigt påverkar den politiska jämlikheten. Lågutbildade är mindre politiskt aktiva och detta gäller både via internet och på andra vis. Studien visar dock, liksom den underlagsrapport som Hanna Bäck, Emma Bäck och Nils Gustafsson har skrivit för utredningen, att politiskt deltagande i sociala medier inte tycks ersätta det traditionella deltagandet.

²¹ Bäck, Bäck & Gustafsson, 2015.

²² Mediavision, 2014.

²³ Gustafsson & Höglund, 2011.

Tabell 5.2 Andel som via sociala medier eller på annat vis försökt påverka i avsikt att åstadkomma förbättringar eller förhindra försämringar i samhället, 2010 (procent)

	Kön			Generation				Utbildning			
	Totalt	Kvinna	Man	1977– 1994	1965– 1976	1945– 1964	1918– 1944	Låg	Medellåg	Medelhög	Hög
Skrivit under namninsamling											
Sociala medier	15	18	13	33	22	11	3	2	16	22	21
Annat vis	13	15	12	11	13	17	11	8	13	18	17
Skrivit debattartikel											
Sociala medier	7	7	7	12	10	5	2	1	6	10	10
Annat vis	4	2	5	3	4	5	3	2	4	4	4
Kontaktat politiker											
Sociala medier	2	2	2	2	2	2	1	0	2	3	2
Annat vis	8	6	11	4	7	11	9	6	6	11	13
Deltagit i evenemang arr av pol org											
Sociala medier	3	4	3	8	3	1	2	1	3	6	4
Annat vis	7	6	9	7	9	8	7	4	6	13	9

Källa: Gustafsson, Höglund, 2011.

De personer som är politiskt aktiva via internet är också totalt sett mer aktiva än andra personer som är politiskt engagerade, men som inte använder sociala medier.²⁴ Det verkar därmed vara så att sociala medier i stor utsträckning används som en arena för politiskt åsiktsbildning för de som redan är engagerade. I den bemärkelsen tycks internet snarare förstärka den politiska ojämlikheten, särskilt i den mån politiska beslutsfattare uppfattar de åsikter som uttrycks på sociala forum och mikroblogger som ett uttryck för den allmänna folkopinionen och inte enskilda.

Gustafsson och Höglunds undersökning visar dock att skillnaderna i internetanvändandet mellan hög- och lågutbildade också

²⁴ Bäck, Bäck & Gustafsson, 2015.

är en fråga om ålder. I internetgenerationen, dvs. personer födda efter 1977, är skillnaderna i internetanvändandet obetydliga medan det är stora skillnader när det kommer till utbildning och internetanvändning i den äldre generationen. Enligt en studie som genomfördes på uppdrag av Digitaliseringskommissionen (SOU 2015:28) är grupper som är mindre politiskt delaktiga i mer traditionella former, t.ex. unga män, lågutbildade och utrikes födda, mer politiskt aktiva på nätet.²⁵ Enkelheten när det kommer till att uttrycka sig på nätet kan innebära att personer som annars är passiva nu deltar i åsiktsbildningen. Det skulle kunna betyda att internet faktiskt leder till ett mer jämlikt deltagande.

Det är dock svårt att bedöma värdet av detta politiska engagemang. Vissa forskare har tonat ned betydelsen av internetaktivismen som en form av ”slacktivism eller klicktivism”.²⁶ Att det är enkelt att stödja initiativ via internet kan innebära att stödet inte alltid är genomtänkt eller genuint. Bäck, Bäck och Gustafsson visar att vi ofta tar intryck av vad andra gör på sociala medier och att engagemanget på så sätt ofta styrs av ett socialt tryck.²⁷ Politiskt deltagande på internet tenderar att skapa ett flockbeteende. Därutöver möjliggör internet ett åsiktsutbyte mellan likasinnade i slutna forum där åsikter och argument kan stå oemotsagda. Därmed kan s.k. åsiktsbubblor skapas.

5.4 Politiskt deltagande genom det civila samhället

Att medborgare fritt kan gå samman och med gemensam kraft kanalisera sina intressen till de politiska beslutsfattarna är en förutsättning för en fungerande demokrati. Det är när den enskilde individen organiserar sig med andra och formar ett gemensamt opinionsuttryck som möjligheterna att påverka politiska beslut blir reella. Organisationerna inom det civila samhället kan i denna bemärkelse mobilisera och aggregera åsikter och därigenom fungera som en motkraft till den offentliga maktutövningen.²⁸ På så sätt är ett

²⁵ SOU 2015:28.

²⁶ Svensson, 2014, s. 59.

²⁷ Bäck, Bäck & Gustafsson, 2015.

²⁸ SOU 2000:1, s. 196 ff.

självständigt och starkt civilsamhälle en grundbult i ett demokratiskt samhälle.

Det medborgerliga engagemang som har kommit till uttryck genom de traditionella folkrörelserna har spelat en central roll i den svenska demokratins framväxt. Demokratins grundläggande principer, den allmänna och lika rösträtten, jämställdhet mellan könen och offentlighetsprincipen, har delvis uppnåtts genom det medborgliga engagemang som bedrevs inom de tidiga folkrörelserna. Samtidigt har folkrörelserna haft en viktig roll i det offentliga beslutsfattandet. Folkrörelser, såsom arbetarrörelsen, kvinnorrörelsen, nykterhetsrörelsen, miljörörelsen och HBTQ-rörelsen, har varit kanaler för centrala samhällsintressen och har gjort stora avtryck på det politiska beslutsfattandet. I vissa fall har folkrörelserna varit knutna till politiska partier, men i stor utsträckning har rörelserna bedrivit ett påverkansarbete utanför de folkvalda församlingarna.

Inom forskningen har det också betonats att engagemanget inom organisationerna i det civila samhället har kunnat skapa andra viktiga värden för demokratin, såsom ömsesidig tillit människor emellan. På detta sätt antas föreningslivet kunna skapa social gemenskap och sammanhållning.²⁹ Medborgarsammanslutningar, såsom de traditionella folkrörelserna, har, vilket den förra Demokratiutredningen pekade på, stärkt enskildas demokratiska kunskap, förmåga och självtillit.³⁰ Genom ett starkt föreningsliv lär sig medborgare vikten av att samarbeta, samverka och finna gemensamma lösningar. Medlemmarna får genom organisationernas interna beslutsprocesser erfarenheter av ett gemensamt beslutsfattande och tvingas därmed också att ta ansvar. Folkrörelserna har därmed varit viktiga bryggor in i politiken. Ett engagemang kan också ge rent praktiska erfarenheter, såsom att organisera ett möte, skriva ett tal eller formulera ett upprop.³¹ Här kan ett föreningsengagemang kompensera för en lägre utbildningsnivå. Folkbildningsorganisationerna har en särskilt viktig roll vad gäller kunskapsförmedling om demokratins spelregler och grundläggande principer.

Riksdagen antog 2009 nya mål för politiken för det civila samhället. Dessa betonar föreningslivets betydelse som röstbärare. Det

²⁹ Putnam, 1994.

³⁰ SOU 2000:1, s. 196 ff.

³¹ von Essen & Wallman Lundåsen, 2015.

civila samhället är, som regeringen uttrycker det i propositionen (prop. 2009/10:55), en arena där argument och åsikter kan mötas, där initiativ till förändringar kan tas och där missförhållanden i samhället kan påtalas. Enligt detta synsätt kan det civila samhället fungera som en motvikt till offentlig maktutövning både genom att dess organisationer kan fånga upp, inspirera och organisera ett deltagande och genom att de samtidigt kan utöva en effektiv påverkan på och inflytande över det politiska beslutsfattandet. Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (U 2014:04) har till uppgift att bl.a. föreslå hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas. Vi kommer därför inte att lämna några förslag som rör det civila samhällets villkor, men gör här under en kort och övergripande beskrivning av de förändringar som skett inom det civila samhället och dess betydelse för rollen som röstbärare.

5.4.1 Det civila samhället i förändring

Det civila samhället har under senare år förändrats i flera avseenden. Förändringarna har pågått under en längre tid och berördes av den förra Demokratiutredningen. Enligt denna tappade de traditionella folkrörelserna medlemmar samtidigt som det var färre som var aktivt engagerade och som tog förtroendeuppdrag. Bilden var enligt utredningen inte entydig eftersom engagemanget samtidigt var under förändring och delvis tog nya former. Tillfälliga föreningsaktiviteter ökade medan det traditionella deltagandet minskade.³² Denna utveckling bekräftas av den statistik om medborgarliga aktiviteter som SCB redovisar. År 2000 var 89 procent av svenskarna medlemmar i minst en förening. Andelen medlemmar sjönk med tio procentenheter till 2008. Utvecklingen följer samma mönster vad gäller andelen föreningsaktiva. Enligt SCB har dessa minskat från 52 procent 1990 till 44 procent år 2000. År 2008 var det 35 procent av befolkningen som var föreningsaktiv. Av de föreningsaktiva var 39 procent män och 32 procent kvinnor.³³

³² SOU 2000:1.

³³ SCB, 2008.

Forskarna är emellertid inte överens när det kommer till föreningslivets försvagning. Enligt Johan von Essen och Susanne Wallman Lundåsens underlagsrapport till utredningen, som bygger på den befolkningsstudie som Ersta Sköndal Högskola genomför med jämna mellanrum, finns det lite som tyder på att engagemanget inom det civila samhället har minskat drastiskt under 2000-talet. Enligt dem har engagemanget inom organisationerna i det civila samhället varit någorlunda stabilt under de senaste 20 åren och är alltså på en hög nivå i en internationell jämförelse. Över 50 procent av befolkningen har arbetat ideellt och av dessa är runt 87 procent medlemmar i en förening.³⁴

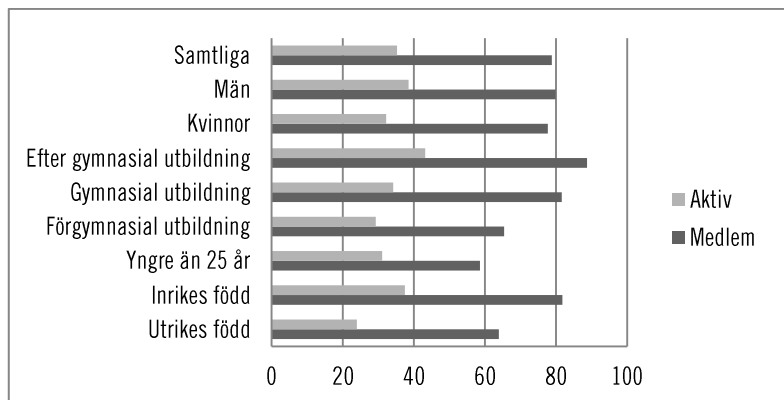
Mot bakgrund av de samhällsförändringar som Sverige har genomgått under senare år är stabiliteten i engagemangsnivå exceptionell. Engagemangsnivån kan enligt von Essen och Wallman Lundåsen förklaras av den infrastruktur som civilsamhällets organisationer utgör och de värderingar som folkrörelsetraditionen för med sig. Valfungerande organisationer underlättar för människor att ta på sig ideella uppdrag eftersom tid, plats och uppgift ofta är organiserade och definierade. Folkrörelseidealet är också starkt förankrat bland den föreningsaktiva delen av befolkningen och förs vidare från generation till generation.

Det finns samtidigt skillnader i befolkningen när det gäller engagemang i civilsamhällsorganisationer. Von Essen och Wallman Lundåsen visar att akademisk utbildning och att ha föräldrar som har haft ett stort ideellt engagemang under barndomen är faktorer som har stor inverkan på om man väljer att engagera sig och arbeta ideellt eller inte. Även socioekonomiska eller sociala faktorer spelar in. Män är oftare engagerade än kvinnor, något som troligen kan förklaras av att idrottsrörelsen fortfarande domineras av män.³⁵ Även i SCB:s undersökningar framkommer att det finns skillnader mellan olika samhällsgrupper. Så som det framgår av figur 5.4 nedan är det färre unga som deltar aktivt i en förening. Detsamma gäller för personer som är utrikes födda och personer med låg utbildning.

³⁴ von Essen & Wallman Lundåsen, 2015.

³⁵ *ibid.*

Figur 5.4 Andel som är medlemmar i minst en organisation och som är aktiva i en minst en föreningsverksamhet (procent)



Källa: SCB, 2008.

Skillnaderna i deltagandet kan innebära att den politiska ojämlikheten förstärks. En tänkbar risk är att det civila samhällets röstbärande roll utnyttjas mer av vissa grupper än andra. De som är aktiva inom föreningslivet får därmed ytterligare en arena att kanalisera sina åsikter genom. Föreningsaktiva är också ofta aktiva i flera olika föreningar och bygger därigenom upp sociala nätverk som har betydelse för deras möjligheter att påverka beslutsfattandet mellan valen. Mot denna bakgrund kan delaktighetsklyftorna inom det civila samhället påverka den politiska jämlikheten. Vidare blir det civila samhällets roll som demokratiskola mindre avgörande om det inte når ut till vissa grupper i samhället. Von Essen och Wallman Lundåsen menar därför att organisationer inom det civila samhället snarare kan beskrivas som demokratipooler, som samlar engagerade personer med liknande bakgrund, än demokratiskolor.³⁶

Samhällsutvecklingen och förändringar i ekonomin har också påverkat det medborgerliga engagemanget på andra sätt. En osäkrare arbetsmarknad med sämre anställningstrygghet, fler visstidsanställningar och anställningar via bemanningsföretag har både gjort det svårare för de fackliga organisationerna att finna personer till förtroendeuppdrag och påverkat arbetsplatsen som arena för föreningsliv och politiska samtal.

³⁶ *ibid.*

5.4.2 Nya engagemangsformer

Att formerna för det ideella engagemanget har förändrats har framhållits i flera studier under senare år och beskrivs bl.a. av Tobias Harding i en rapport till Framtidskommissionen. Enligt honom är engagemanget i dag i mindre utsträckning inriktat på specifika organisationer och mera kortsiktigt. De nyare rörelserna som lockar allt fler beskrivs som nätverk med en plattare, mindre hierarkisk och mindre formaliserad organisations- och styrningsform. Denna utveckling har delvis drivits fram av internet, som enligt Framtidskommissionens rapport har gjort det möjligt att inkludera fler i lösare nätverk och gemenskaper, men också skapat nya sätt att rekrytera och organisera volontärer och givare.³⁷

Utvecklingen kan påverka det civila samhällets röstbärande roll. En faktor som har diskuterats inom forskningen är att medlemskapet har fått mindre betydelse i de nya organisationsformerna. Medlemskapet har blivit allt mer informellt och medlemmarna har allt mindre betydelse vid utformande av organisationens verksamhet. Medlemmarnas möjligheter till inflytande blir reducerade till ett ställningstagande för ett redan givet program. När medlemskapet blir allt mer flytande och engagemanget kortvarigt och spontant kan det civila samhället få det svårare att fylla en funktion som demokratiskola.³⁸ Befolkningsstudien visar dock att det inte finns något som tyder på att de som är aktiva inom det civila samhället är medlemmar i mindre utsträckning än tidigare. Det är enbart unga som utskiljer sig i denna bemärkelse. De är oftare aktiva utan att vara medlemmar.³⁹

Därutöver framhåller några forskare att en tilltagande professionalisering sker inom det civila samhället. De heltidsaktiva eller anställda spelar en allt större betydelse för organisationernas arbete medan medlemmarnas möjligheter att påverka minskar. Detta innebär att medlemmarna fått en mindre betydelse för idéutvecklingen och för det praktiska arbetet inom organisationerna.⁴⁰ Samtidigt kan utvecklingen med ett mer nätverksbaserat och informellt föreningsliv bidra till en ökad pluralism och mångfald. I viss mån kan

³⁷ Harding, 2012.

³⁸ *ibid.*

³⁹ von Essen & Wallman Lundåsen, 2015.

⁴⁰ Hvenmark, 2008.

nätverkskulturen även ses som en kritik mot den formella medlemsorganisationen och dess representativa demokratibegrepp. Den informella strukturen kan underlätta ett aktivt och mer jämlikt deltagande med fler spontana initiativ från sympatisörerna. Samtidigt understryker Harding vikten av att inte övervärdera skillnaderna mellan nya och gamla organisationer eftersom de nya organisationerna ofta tar efter de gamla samtidigt som de gamla organisationerna anpassar sig efter de nya förhållandena.⁴¹

Vidare sker professionaliseringen av det civila samhället parallellt med tendensen att det civila samhället får allt större betydelse som serviceproducent och välfärdsutförare. Företagsekonomen Filip Wijkström har argumenterat för att detta har inneburit en omförhandling av ansvarsfördelningen mellan föreningslivet och välfärdsstaten. I och med att det civila samhället fått en viktigare funktion som välfärdsproducent har föreningslivets beroende av det offentliga ökat. Därmed minskar civilsamhällets oberoende och självständighet.⁴² Undersökningar av den politiska aktiviteten inom det civila samhället, vilket vi redovisar i kapitel 10, visar dock att ideella organisationer i dag kontaktar beslutsfattare i högre utsträckning än tidigare och att det är vanligare att de försöker driva opinion via media, vilket tyder på att den röstbärande rollen fortsatt är central.

Förändringarna av det civila samhällets organisering kan däremot leda till att dess röstbärande roll försvagas på andra sätt. Folkrörelseorganisationer har traditionellt sett haft en organisationsstruktur som på sätt och vis varit federal. Medlemmarna har organiserat sig i lokala föreningar som i sin tur väljer representanter i regionala och sedan nationella paraplyorganisationer. På detta sätt har organisationerna skapat en demokratisk infrastruktur som möjliggjort att lokala frågor kan kanaliseras till den nationella nivån samtidigt som de nationella organisationerna kunnat mobilisera medborgare och påverka den allmänna opinionen lokalt. När de traditionella folkrörelseorganisationerna försvagas finns det, enligt vissa forskare, en tendens till att denna infrastruktur luckras upp.⁴³

Samtidigt verkar inte de nya organisationerna vara sammanlänkande i riksorganisationer och de saknar därmed ofta nationell

⁴¹ Harding, 2012.

⁴² Wijkström, 2012.

⁴³ Selle 2013; Amnå, 2008; Kings, 2013.

representation. Enligt sociologen Lisa Kings etableras i dag nya former av föreningsverksamhet lokalt, särskilt i vissa förortsområden. Föreningslivet i dessa områden utgörs i regel av informella sammanlutningar som ofta rör vardagsnära frågor och är uppkomna ur ett behov av samhällsservice. Detta föreningsliv kan fungera som en röstbärare för grupper som annars deltar i mindre utsträckning, såsom unga och utrikes födda.⁴⁴ Flera forskare menar också att den nya organiseringen, som ofta sker i miljonprogramsområdena, t.ex. Megafonen, Pantrarna, Street Gäris och Linje 17, kan betraktas som delar av en ny social rörelse som har lyft fram marginaliserade perspektiv i samhällsdebatten. Organisationerna använder sig av folkbildande och sociala verksamheter, liksom av politisk aktivism.⁴⁵

5.5 Överväganden och förslag om valdeltagandet och politiskt engagemang mellan valen

Sammanfattande analys: Det finns inga tecken på att demokratin hotas av en medborglig passivitet. Valdeltagandet har ökat i de senaste valen samtidigt som det allmänna politiska engagemanget mellan valet är på en beständig nivå. Däremot finns påtagliga skillnader i deltagandet mellan olika grupper i samhället. Åtgärder bör därför vidtas för att försäkra politisk jämlikhet.

Det är svårt att göra prognoser om det politiska deltagandet på sikt. Den förra Demokratiutredningen behandlade det sjunkande valdeltagandet med stort allvar, men kunde inte fastslå om detta var ett utslag av en tillfällig fluktuation eller en varaktig trend. Utredningen menade att det fanns indikationer på att röstnormen var i upplösning.⁴⁶ Även om valdeltagandet har sjunkit från rekordåren på 1970-talet finns det i dag inget som tyder på att röstnormen håller på att försvagas ytterligare. Med tanke på att valdeltagandet är högt och att det har stigit bland unga finns det inget som tyder på att valdeltagandet kommer att sjunka kraftigt de närmsta åren.

⁴⁴ Kings, 2011.

⁴⁵ Ålund, 2014; MUCF, 2014; Bergman, 2015.

⁴⁶ SOU 2000:1, s. 197 ff.

Hur valdeltagandet utvecklas i de framtida valen beror troligtvis främst på valrörelserna och hur de politiska alternativen formar sig.

Det råder dock stora skillnader i valdeltagandet mellan olika grupper i samhället. Valdeltagandet är särskilt lågt i valdistrikt där en stor del av befolkningen saknar arbete, har låg utbildning och är utrikes födda. Det låga valdeltagandet vittnar om att stora grupper i samhället inte känner sig motiverade att rösta. Detta är en utmaning för demokratin. Om bostadssegregationen kan brytas och skillnaden i livsvillkor utjämnas är det sannolikt att skillnaden i valdeltagande och politiskt engagemang också kommer att minska. Vägen dit är dock lång och det är angeläget att på kort sikt vidta åtgärder som ökar det politiska deltagandet. För att skapa ett mer jämlikt valdeltagandet är ett aktivt främjandearbete, både inför de allmänna valen och mellan valen, därför betydelsefullt. Det är särskilt viktigt med åtgärder riktade till grupper som röstar i lägre utsträckning än andra, såsom utrikes födda, unga och personer med funktionsnedsättning.

När det gäller det politiska engagemanget mellan valen i form av demonstrationer, namninsamlingar och upprop finns det inte heller något som tyder på att dessa aktiviteter har minskat eller kommer att minska framöver. Det har blivit enklare att delta genom politisk medveten konsumtion eller genom sociala medier. Det är svårt att bedöma värdet av detta politiska engagemang. Att det är enkelt att stödja initiativ över internet kan innebära att stödet inte alltid är genomtänkt eller genuint. Samtidigt innebär enkelheten att personer som annars är passiva nu deltar i åsiktsbildningen.

Den andel av befolkningen som är engagerad i mer tidskrävande aktiviteter, såsom att demonstrera eller engagera sig i en förening, har troligen varit på en konstant nivå under en längre tid och kommer antagligen att vara så framöver. Det rör sig dock om en relativt liten grupp av befolkningen som inte är representativ för befolkningssammansättningen som helhet. Personer med svagare socioekonomiska resurser är politiskt aktiva i lägre utsträckning. Det gäller både för det medborgerliga engagemanget inom det civila samhället och för den spontana organiseringen i nätverk eller över sociala medier. Detta kan vara ett problem i den mån vissa individer genom deras politiska deltagande kan påverka politiken i en riktning som inte avspeglar folkviljan i stort.

Samtidigt menar vi att de individer som engagerar sig politiskt genom att demonstrera, organisera en namninsamling eller aktivera sig i en förening måste ses som en tillgång i demokratin. De kan, som Abdelzadeh betonar i sin rapport till utredningen, agera både för att utveckla och försvara demokratin. Denna grupp av engagerade individer är betydelsefulla för demokratin eftersom de utgör en kritisk massa som granskar och ställer krav på beslutsfattandet.

Vi lämnar här allmänna överväganden och bedömningar gällande det politiska engagemanget mellan valen på lokal nivå samt valdeltagandet. Ytterligare, och i viss mån mer riktade, förslag och bedömningar om hur det politiska deltagandet mellan valen kan stimuleras redovisas i övriga kapitel. Förslag och bedömningar som specifikt rör det civila samhället lämnas av Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (U 2014:04).

5.5.1 Insatser för ett jämlikt politiskt deltagande

Utredningens förslag: I syfte att skapa jämlika förutsättningar för ett aktivt deltagande bör regeringen utöka stödet till organisationer i det civila samhället som arbetar med att öka det politiska deltagandet. Regeringens satsning på lokala resurscenter kan ha en viktig betydelse för demokratiutvecklingen och för att denna insats ska kunna påverka den politiska jämlikheten ska satsningen utökas och omfatta fler organisationer och stadsdelar.

Den sammantagna bilden av valdeltagandet och det politiska engagemanget mellan valen är att det finns tydliga skillnader i deltagandet mellan å ena sidan socioekonomiskt starka och högutbildade grupper och å andra sidan socioekonomiskt svaga och lågutbildade grupper. Skillnaderna i det demokratiska deltagandet tar sig delvis geografiska uttryck. I riksdagsvalet 2014 skilde det cirka 40 procentenheter mellan de valdistrikt i Stockholm, Göteborg och Malmö som hade högst och lägst valdeltagande.⁴⁷ Dessa delaktighetsklyftor speglar bostadssegregationen. Boende i områden där deltagandet är lågt har

⁴⁷ SCB, 2015b.

lägre sysselsättnings- och utbildningsnivå och en högre andel utrikes födda. Till viss del kan det låga politiska engagemanget bero på bristande kunskap om hur en kommun eller ett landsting styrs, hur man röstar i de allmänna valen, hur det går till att initiera en folkomröstning, hur man bildar en förening och hur man i övrigt kan verka för att bilda opinion i en fråga.

Den huvudsakliga anledningen till att individer inte deltar politiskt är dock bristande motivation. Det finns en risk att individer boende i socioekonomiskt utsatta områden upplever att de inte kan påverka sin situation genom att delta, rösta eller organisera sig politiskt. Känslan av att sakna möjligheter att förverkliga sina livschanser i kombination med avsaknad av möjligheter att föra sin talan och bli lyssnad till leder till frustration och vanmakt. Mäniskor som har upplevelser av vanmakt kan lättare utnyttjas av kriminella grupperingar eller av politiska eller religiösa extremiströrelser. Frustration kan också leda till social oro i form av vandalisering, stenkastning och våld. Sammantaget kan detta utgöra en utmaning för demokratin.

I kapitel 11 föreslår vi att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut. Detta kan innebära att kommunerna och landstingen bör genomföra särskilda insatser för att försäkra att alla har kunskap om sina rättigheter och möjligheter att delta och framföra synpunkter. Det finns grupper som är i ett särskilt stort behov av information om sina demokratiska rättigheter och om hur demokratins processer fungerar. För nyanlända invandrare som inte har gått i svensk skola kan detta vara ett särskilt problem. Flera kommuner har anställt s.k. demokratiutvecklare som verkar för att öka deltagandet i samhället. Ofta har dessa också ett uppdrag att höja kunskapen om demokratins funktionssätt. Några kommuner arbetar också med samhällsinformatörer. Ytterligare ett exempel är hur Falu kommun har utformat ett "demokratipass", som syftar till att ge medborgarna en översikt över de befintliga kanalerna för inflytande på lokal, regional, nationell och EU-nivå.

Det civila samhället har en särskilt viktig roll när det kommer till ett arbete med att stärka kunskapen om demokratin och att stimulera den demokratiska delaktigheten. Genom att organisera sig tillsammans med andra kan enskilda stärka sina möjligheter att komma till tals och påverka. Ett organiserat politiskt engagemang

kan också motivera fler till att delta. Det är därför viktigt att civilsamhällsorganisationer har goda förutsättningar att involvera och engagera individer.

Ett arbete för att stödja det civila samhället i att stimulera det demokratiska deltagandet kan emellertid inte enbart utgå från kommunerna och landstingen. Detta måste vara ett ansvar som delas med regeringen. Vi anser därför att regeringen bör utöka stödet till organisationer inom det civila samhället som arbetar med andra metoder för att öka det politiska deltagande, särskilt i områden där deltagandet traditionellt sett är lägre. Det arbete som regeringen påbörjade under 2015 med att fördela medel till organisationer inom det civila samhället som vill upprätta lokala resurscenter för demokratisk delaktighet är särskilt värdefullt.⁴⁸ De lokala resurscentren ska upprättas i stadsdelar och bostadsområden som präglas av lågt valdeltagande och svag demokratisk delaktighet. De har som syfte att stärka medborgares egenmakt att självständigt kunna ta initiativ och agera, enskilt eller tillsammans med andra, inom demokratins ramar. Resurscentren ska dels involvera, engagera och knyta till sig individer som står långt från demokratisk delaktighet, dels inspirera och stödja lokal egenorganisering i nätverk, grupper och föreningar. De ska också utgöra ett stöd för personer som vill komma till tals i demokratin, men som saknar kunskap om och erfarenhet av tillvägagångssätt, samt fungera som en länk till etablerade föreningar och organisationer för personer som vill kanalisera sitt engagemang.

Sammantaget kan dessa resurscenter få en konstruktiv roll i att kanalisera missnöje och vanmakt i en positiv och konstruktiv riktning. För att arbetet med lokala resurscenter ska kunna göra en skillnad för demokratiutvecklingen och minska det demokratiska utanförskapet anser vi att satsningen måste utökas och omfatta fler organisationer och stadsdelar än de som fått stöd under 2015. Vi förslår därför att regeringen utökar satsningen under åren 2016–2018. För att det fortsatta arbetet med politisk delaktighet mellan valen ska vara effektivt är det också viktigt att de satsningar som regeringen genomför följs upp, vilket särskilt gäller de lokala resurscentren.

⁴⁸ Se regeringsbeslut Ku2015/01964/D.

5.5.2 Behovet av mötesplatser

Utredningens bedömning: Möjligheten till tillgängliga mötesplatser för sociala möten bör förbättras i kommunerna. Ett sätt för kommuner att få tillgång till fler möteslokaler är att öppna upp skolans lokaler för föreningsaktiviteter efter skoltid.

Offentliga arenor där opinioner kan bildas, diskuteras och ifrågasättas är en viktig del av demokratin. Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162) diskuterade i sitt slutbetänkande *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur* vikten av att det finns fysiska platser där medborgarinflytande och delaktighet kan utövas. Allmänna samlingslokaler kan utgöra en viktig del av dessa arenor, eftersom förekomsten av fysiska platser kan bidra till att möten över generations- och intressegränser kan uppstå. Sverige har en lång tradition av stöd till allmänna samlingslokaler och redan på 1940-talet inrättades ett ekonomiskt stöd till dessa.

En utredning för att se över stödet tillsattes 2002 och i betänkandet *Allmänna samlingslokaler – demokrati, kultur, utveckling* (SOU 2003:118) konstaterades det att samlingslokalerna är viktiga grundpelare i det demokratiska samhället. Utredningen betonade att det bör finnas en samlingslokal i varje lokal miljö för att ge ökade möjligheter att etablera ett föreningsliv som på ett effektivare sätt kan engagera de människor som bor i dessa områden. Utredningen fokuserade på storstäderna och det huvudsakliga förslaget om samlingslokaler var att sådana borde främjas i storstadsområden. Ungdomar, framför allt i storstäderna, skulle ges bättre tillgång till allmänna samlingslokaler som var anpassade till ungdomars kultur- och fritidsformer. Glesbygden hade enligt utredningen en fullgod täckning, i synnerhet genom de många bygdegårdar som utgjorde en levande del av bygden. Vikten av att det finns tillgång till samlingslokaler i förortsområden lyftes även av regeringen i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). I dag fördelas bidrag till allmänna samlingslokaler av Boverkets samlingslokaldelegation. Boverket fördelar även stöd för utveckling av ungdomsverksamhet i allmänna samlingslokaler.

Flera organisationer har i våra samråd framfört att de utmaningar som identifierades i de ovan nämnda utredningarna har tilltagit och till viss del förändrats. Glesbygdens goda förutsättningar

har försämrats genom att stödet över tid har minskat. Lokalernas underhåll och tillgänglighetsanpassning är eftersatt. Flera organisationer hävdar också att det saknas samlingslokaler i storstäderna, särskilt för andra än medlemmar i föreningar. Avsaknaden av lokaler och samlingsplatser är också en fråga som ofta är orsak till konflikt i storstadskommunerna, i synnerhet mellan unga och det offentliga. I de samråd som vi har haft med ungdomsföreningar har det framgått att unga ofta har svårt att hitta lämpliga lokaler för sina aktiviteter.

Vi menar att förekomsten av arenor och forum för spontana möten mellan olika grupper av medborgare är nödvändig för demokratin. Tillgängligheten till samlingslokaler bör därför främjas. Att samlingslokaler är tillgängliga för unga kan även bidra till att unga, som är för gamla för fritidsgårdar och inte har någon hemvist i föreningslivet, kan delta på egna villkor i såväl glesbygd som storstadskommuner. Mötesplatserna kan utgöra viktiga arenor för delaktighet, särskilt för unga som av olika anledningar inte deltar i det demokratiska livet i lika stor utsträckning som andra unga. Det är också viktigt att möteslokalerna är tillgänglighetsanpassade. Kommunerna bör därför verka för att olika mötesplatser för demokratiska samtal görs tillgängliga. Ett sätt för kommuner att få tillgång till mer möteslokaler är att öppna upp skolans lokaler för föreningsaktiviteter efter skoltid.

5.5.3 Tillträdet till allmänna platser

Utredningens bedömning: Det är viktigt att allmänheten har tillgång till tillförlitlig information om de bestämmelser som gäller för politiska möten och demonstrationer. Kommuner bör informera om vad som gäller på sin webbplats.

En förutsättning för en fungerande demokrati är att det finns fysiska mötesplatser för opinionsbildning, delaktighet och påverkan. Mötesfriheten och demonstrationsfriheten är fundamentala principer i en demokrati. Dessa principer uttrycks i den s.k. rättighetskatalogen i regeringsformens andra kapitel och avser bl.a. friheten att anordna och delta i sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat likande syfte och friheten att anordna eller delta i demon-

stration på allmän plats. Begränsningar av demonstrationsfriheten får ske, men i stort sett bara utifrån ordningen och säkerheten vid sammankomster eller demonstrationer eller i trafiken. I övrigt får begränsningar i princip enbart göras av hänsyn till rikets säkerhet.⁴⁹

Ett kännetecken för det öppna samhället är en stads- och lokalmiljö där individer kan yttra sina åsikter och ta del av andras ståndpunkter. Själva symbolen för det demokratiska samtalet är det publika torget där åsiktsbildning och opinionsyttringar kan äga rum. Under senare år har en diskussion uppkommit om huruvida det fria åsiktsutbytet på allmän plats har inskränkts som ett resultat av den tilltagande privatiseringen. Motioner i riksdagen har anfört att framväxten av inomhusgallerior och köpcentrum skapar begränsningar för opinionsbildningen. Frågor om anordnande av offentliga sammankomster på offentlig plats behandlades i en utredning, som bekräftar bilden av en tilltagande privatisering av de allmänna platserna och uppkomsten av köpcentrum (Ds 2008:53). På 1970-talet fanns det 60 köpcentrum medan 400 hade etablerats år 2008. I april 2007 ägdes 40 procent av det totala beståndet av köpcentra av 12 fastighetsägare. Däremot bedömde utredaren inte att denna utveckling lett till begränsningar i yttrandefriheten. En fastighetsägares rättsliga möjligheter att stänga ute personer eller att förbjuda politiska möten, demonstrationer eller andra sammankomster är begränsad. I stort gäller samma bestämmelser för mötes- och demonstrationsfriheten inne i gallerior och köpcentrum som på andra allmänna platser. Enligt utredningen fanns det därför inte något behov av att överväga lagförändringar för att stärka mötes- och demonstrationsfriheten.

För att en tilltagande privatisering av de allmänna platserna inte ska innebära att enskilda eller föreningar upplever att deras demonstrationsfrihet begränsas kan det vara värdefullt att kommuner gör insatser för att informera fastighetsägare, näringsidkare liksom allmänheten om de bestämmelser som gäller för politiska möten och demonstrationer. Det bör finnas en garanti för allmänheten att få tillgång till tillförlitlig information om de bestämmelser som gäller. Sådan information skulle t.ex. kunna finnas på kommunens och landstingens webbplats, tillsammans med annan information av relevans för den demokratiska delaktigheten. Bedömningen om vikten

⁴⁹ Se regeringsformen 2 kap. 24 § första stycket.

av att all information om demokratisk delaktighet finns samlad redovisas i avsnitt 11.5.6.

5.5.4 Insatser för ett ökat valdeltagande

Utredningens bedömning: Valdeltagandet har ökat, men skillnader kvarstår mellan olika väljargrupper. Det offentliga bör därför fortsatt verka för ett högt och mer jämlikt valdeltagande. Det kan exempelvis ske genom satsningar på att stärka kunskapen om demokratin, stimulera det politiska intresset och öka valdeltagandet bland unga och utrikes födda. Vi anser vidare att partierna bör redovisa hur de har använt det stöd som fördelas till partierna för informationsinsatser inför allmänna val.

Valdeltagandet har ökat i de tre senaste nationella valen liksom de två senaste Europaparlamentsvalen. Valdeltagandet har också ökat bland flera resurssvaga grupper, däribland unga. Ökningen av valdeltagandet i valen 2006 till 2014 kan troligen förklaras av att valet stod mellan två tydliga alternativ samt att Sverigedemokraterna lyckades mobilisera väljare som inte deltagit i tidigare val.

Samtidigt kvarstår betydande skillnader i valdeltagandet mellan olika väljargrupper. Mot bakgrund av bostadssegregationen tar dessa skillnader sig ett geografiskt uttryck, vilket vi har redogjort för tidigare. Att valdeltagandet är lågt i socioekonomiskt utsatta grupper är förklarligt, men en allvarlig signal. Ett lägre deltagande på t.ex. arbetsmarknaden kan framkalla en misstro mot politiska beslutsfattare. Det kan i sin tur leda till ett lågt intresse att delta i valen. Det lägre valdeltagandet bland unga, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning kan leda till att deras åsikter inte kommer till uttryck i valresultaten. Valdeltagandet är också en viktig socialiseringsfaktor som kan skapa en känsla av tillhörighet och delaktighet.

Individer med lågt valdeltagande är en heterogen grupp. Boende eller födelseort säger mycket litet om människors uppfattningar och strävanden. Det är viktigt att poängtera den roll som politiskt intresse och motivation har för valdeltagandet. Åtgärder för att öka kunskapen bland befolkningen och åtgärder som leder till att individer uppfattar att det är meningsfullt att rösta kan bidra till att

stärka intresset och motivationen för politik i de grupper som röstar i lägre utsträckning i dag.

I samband med 2014 års val satsade regeringen 6,75 miljoner kronor för att öka valdeltagandet bland unga och utrikes födda. Vi anser att det är viktigt att regeringen inför nästa val förnyar denna satsning. Nya former av aktiviteter bör stödjas i god tid innan valet. Det uppdrag som regeringen har gett till MUCF, som vi nämner här ovan, för att upprätta lokala resurscenter för demokratisk delaktighet i stadsdelar och bostadsområden som kännetecknas av lågt valdeltagande och svag demokratisk delaktighet är i detta sammanhang positivt. Vissa kommuner har också utsett speciella "demokratiambassadörer" med uppgift att arbeta för ett bredare valdeltagande. Det är en verksamhet som i utvärderingar har visat sig vara framgångsrik och som skulle kunna spridas. Vidare är det viktigt att alla nyanlända invandrare får information om hur man röstar. Vanan att rösta är låg bland många nyanlända invandrare. Det är därför viktigt att det syns i det offentliga rummet att människor går och röstar. Det är i detta sammanhang positivt att riksdagen beslutat om att utvidga gruppen av nyanlända invandrare som får samhällsorientering inom ramen för sina etableringsinsatser (prop. 2012/13:63). Det är av stor betydelse att kommunerna försäkras om att alla nyanlända verkligen får ta del av samhällsorienteringen. Det är särskilt angeläget att nå unga för att grundlägga ett röstbeteende.

Det är även angeläget att det offentliga stödjer organisationer i det civila samhället i marginaliserade områden som bidrar till att människor får verktyg för politiskt deltagande. Att olika grupperingar engagerar sig för att öka röstandet är positivt. Exempel på sådana är Berättarministeriet, studieförbunden och den privatfinansierade organisationen "Höj rösten" som var verksam i 2014 års val och som har startat en s.k. politikerskola för att stärka individer som vill engagera sig i de politiska partierna. I kapitel 15 om personer med funktionsnedsättnings möjligheter till inflytande redovisar vi fler förslag som kan bidra till att öka det politiska engagemanget bland personer med funktionsnedsättning.

Partiernas informationsinsatser inför de allmänna valen

De politiska partierna är mindre synliga i marginaliserade områden mellan valrörelserna, vilket vi redogör för i kapitel 6 om de politiska partierna. Partierna har ett stort ansvar att organisera och mobilisera medborgare. Regeringen bör därför i det stöd som fördelas till de politiska partierna för informationsinsatser inför de allmänna valen i framtiden ställa krav på att insatserna riktas mot särskilda väljargrupper med lägre deltagande. I de utvärderingar som genomförts av detta stöd har kritik framförts att det inte går att utvärdera insatsernas effekt eftersom partierna inte behöver särredovisa hur medlen har använts.⁵⁰ Vi anser mot denna bakgrund att stödet bör särredovisas.

5.5.5 Insatser för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar

Utredningens bedömning: Särskilda insatser bör vidtas för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. För att underlätta röstandet bland denna väljargrupp kan öppettiderna på svenska utlandsmyndigheter och honorära konsulat utökas inför de allmänna valen.

Valdeltagandet bland utlandssvenskar är särskilt lågt. Det låga valdeltagandet kan förklaras av ointresse och av avståndet till Sverige. En utlandsboende exponeras inte i samma utsträckning för samhällsdebatter i Sverige eller av mediernas bevakning av valrörelsen. Det är också tydligt att de politiska partierna ägnar begränsad energi åt att få utlandsboende svenskar att rösta. Få partier har någon formell representation i utomlands.

Det är också troligt att flera utlandsboende saknar kunskap om att de måste anmäla sig till Skatteverket om de bytt adress eller varit borta från Sverige mer än tio år. Det är dessutom relativt krångligt att som utlandsboende rösta. Många utlandsmyndigheter och honorära konsulat har begränsade öppettider för röstning och är sällan öppna på helger. Detta innebär att den som måste resa för

⁵⁰ Jendel & Nord, 2015.

att ta sig till en ambassad sällan har praktisk möjlighet att rösta där. Det är visserligen möjligt att brevrösta som utlandssvensk, men det kräver bl.a. två vittnen och att kuvertet är avsänt från utlandet.⁵¹ Det gör att en utlandssvensk som är i Sverige under valet inte kan brevrösta. Den utlandssvensk som vill rösta i Sverige kan däremot beställa ett dubblettröstkort och förtidsrösta i en röstmottagningslokal.

Vi anser att särskilda åtgärder vidtas för att öka valdeltagandet bland utlandsboende svenskar. För att underlätta röstandet bland denna väljargrupp anser vi att det vore lämpligt att låta samtliga svenska utlandsmyndigheter och honorära konsulat vara öppna för röstmottagning åtminstone en kväll veckan innan valet samt lördagen innan valet. Svenska utlandsmyndigheter och honorära konsulat bör också aktivt och i god tid informera om möjligheten att rösta samt om kravet att registrera sig i röstlängden för den som flyttat eller varit borta i mer än tio år.⁵² Vi anser därutöver att frågor om hur röstningsförfarandet för utlandsboende kan underlättas bör ses över i en framtida vallagsutredning.

⁵¹ 7 kap. 14 § vallagen (2005:837).

⁵² 5 kap. 2 § vallagen (2005:837).

6 De politiska partierna

6.1 Vårt uppdrag

Enligt utredningens direktiv ska vi undersöka hur demokratin påverkas av det minskade engagemanget inom de politiska partierna. Utredningen ska analysera orsakerna till det sjunkande medlemsantalet i de politiska partierna och hur denna utveckling påverkar både de politiska partiernas och de politiskt förtroendevaldas roll i demokratin. Vi ska vidare bedöma behovet av åtgärder för att möta de demokratiutmaningar som ett minskat intresse för partipolitiskt engagemang kan leda till. Dessutom ska utredningen analysera hur ett arbete skulle kunna bedrivas av de politiska partierna för att öka det partipolitiska engagemanget och för att fler ska erbjudas respektive vilja ta på sig ett politiskt förtroendeuppdrag, särskilt när det gäller underrepresenterade grupper.

6.2 De politiska partiernas roll i demokratin

Uppkomsten av politiska partier är sammankopplat med parlamentarismen och den moderna demokratins genombrott. Vid demokratins genombrott i Europa hade de politiska partierna en avgörande roll. Kraven på demokratiska reformer från mitten av 1800-talet organiserades och kanaliserades i stor utsträckning av politiska partier.¹ I stora drag har de moderna partierna tillkommit genom två olika processer. För det första bildades partier genom att de invalda representanterna i de fördemokratiska parlamenten organiserade sig och sina anhängare. Organiseringen skedde som ett resultat av att rösträtten utvidgades. Vidare bildades partier genom att olika

¹ Erlingsson m.fl., 2005, s11.

grupper i samhället slöt sig samman för att driva politiska frågor. Dessa partier uppstod ofta i anslutning till olika former av sociala och politiska rörelser. I Sverige är Socialdemokraterna, Centerpartiet och Miljöpartiet exempel på sådana partier. Dessa partier benämns ofta som folkrörelsepartier.

I samband med rösträttsreformerna och införandet av det valdemokratiska systemet utvecklade samtliga partier snarlika partiorganisationer. Partierna byggde upp landsomfattande medlemsorganisationer och tog fram ideologiska program. I denna process bildades en partipolitisk idealtyp som har gjort sig gällande fram tills i dag.² Partierna är enligt detta ideal representanter för dominerande samhällsintressen. Traditionellt sett har partierna kunnat indelas på en höger-vänsterskala utefter deras uppfattning om fördelningsfrågor och om statens roll i ekonomin. I de flesta västerländska demokratier har denna typ av traditionella partier, bildade i den tidiga demokratiseringsprocessen, länge haft övertaget på den politiska scenen. Partisystemet blev en del av det demokratiska systemet och i någon mån har dessa ursprungliga politiska aktörer också skapat de spelregler som gällt för de partier som bildats på senare tid. Under senare år har ett flertal nya partier uppstått ur nya idéströmningar, t.ex. feminism, nationalism, antietablissemang och nätfrihet. Dessa är ofta svårare att placera ut på en traditionell höger-vänsterskala.

6.2.1 De politiska partiernas demokratiuppdrag

De politiska partierna har en central roll i det representativa demokratiska styrelseskicket. Eftersom folkstyret huvudsakligen sker genom partierna har den svenska demokratin beskrivits som en partidemokrati. Partiernas demokratiuppdrag kan sammanfattas utifrån några huvudsakliga funktioner.³ För det första ska partierna fungera som kanaler för väljarintresset. De ska vara en länk mellan väljarna och beslutsfattandet och som sådan kunna lyssna in och omhänder-

² Duverger, 1954.

³ Beskrivningen av de vitala funktionerna grundar sig på bl.a. Bäck & Möller, 2002; Erlingsson m.fl. 2005. Den förra Demokratiutredningen SOU 2000:1 sammanfattade de tre vitala funktionerna till att; formulera, väga samman och förmedla de åsikter och krav som finns i samhället.

ta de olika åsikter och attityder som finns i samhället. Samtidigt är det de politiska partiernas roll att väga samman de olika och ibland motstridiga intressen, som uttrycks i samhället, till idémässigt sammanhållna paket, som väljarna sedan kan ta ställning till i de allmänna valen. Denna uppgift benämns ofta som artikuleringsfunktionen. Det handlar om att föra upp olika samhällsintressen till den demokratiska spelplanen och att omvandla de krav och önskemål som uttrycks i samhället till konkreta politiska förslag. Vidare ska partierna argumentera och försvara de intressen som partierna företräder, men också legitimera och förankra den politik som genomförs hos sina medlemmar och bland medborgarna i stort. Partierna ska dock inte enbart vara en kanal för väljarintresset utan bör också verka för att göra väljarna medvetna om vitala samhällsfrågor, mobilisera dem inför de allmänna valen och genom sina egna förslag bryta normer och utveckla samhället. De har en uppgift att driva opinionsbildning och att vara en arena för politisk debatt.

Därutöver har de politiska partierna en rekryteringsuppgift. Partierna ska engagera, nominera och ställa upp kandidater till val. I det svenska valsystemet är denna uppgift förbehållen de politiska partierna, även om den fria nomineringsrätten och personvalet ger en viss möjlighet för väljarna att få inflytande över de kandidater som ställer upp till val och rangordningen av de kandidater som partierna nominerar. Det är dock i huvudsak de politiska partierna som ska rekrytera, skola och utbilda den politikerkår som ska arbeta i demokratins tjänst och fatta beslut på väljarnas vägnar.

6.2.2 Debatten om partiernas hotade ställning

De politiska partiernas demokratiska vitalitet har länge varit ifrågasatt. Partierna anses befinna sig i en kris.⁴ Krisens främsta kännetecken är det medlemstapp som anses utarma partiernas roll i demokratin, men den handlar också om att en ökad misstro mot de etablerade politiska partierna och politiker i allmänhet breder ut sig. Partierna anses ha förlorat kontakten med väljarna. De har utvecklats från att vara aktörer som arbetar mot makten till att bli en del av maktapparaten. Samtidigt menar många att partierna har blivit

⁴ Pettersson, 1995; Bäck, Håkansson, Pierre, & Widfeldt, 1995.

allt mer elitistiska. Makten har koncentrerats till partitopparna, och möjligheten för medlemmarna att påverka ett partis politik har minskat.⁵ Diskussionen om partiernas svårigheter att utföra de demokratiska uppdrag som nämns ovan har pågått sedan partiernas begynnelse. I någon mån har de politiska partierna alltid haft svårt att leva upp till den idealtyp som gjorde sig gällande i den moderna demokratis begynnelse.

I forskningen om de politiska partierna har flera olika orsaker till att partierna förlorat i betydelse angetts. En del forskare menar att orsakerna till partiernas problem går att finna i deras organisatoriska utveckling. Sociologen Robert Michels, som studerade det tyska socialdemokratiska partiet i början av 1900-talet, menade att de partipolitiska organisationerna har en naturlig tendens till oligarki. Politiska makteliter skapas till följd av att partiernas verksamhet växer och blir mer komplex. Det uppstår ett behov av arbetsfördelning och ledarskap. Den politiska eliten tenderar att verka utifrån dess egna maktintressen och fjärrar sig därför från de andra partimedlemmarna.⁶ Denna process beskrevs också av den italienska statsvetaren, Angelo Panebianco, som på 1980-talet lanserade begreppet det "elektoralt-professionella" partiet. Han menade att partierna blivit mer byråkratiserade och professionaliserade.⁷ Politiska tjänstemän tar över partierna, vilket leder till att partierna distanserar sig från samhället och de samhällsgrupper som de avser att representera. Partiernas agerande styrs av maktkamper mellan olika partifunktionärer snarare än gräsrotternas intressen och åsikter.

En annan skola inom forskningen hävdar att partierna genom ett långvarigt maktutövande blivit en del av statsapparaten i sig. Statsvetarna Peter Mair och Richard Katz benämner utvecklingen med begreppet "kartellpartier".⁸ Som ett resultat av medlemstappet har partiernas inkomststruktur förändrats. Partistödet har uppkommit som en lösning till medlemtappet och de minskade inkomsterna från medlemsavgifter, men har också bidragit till att partierna har kunnat bygga upp professionella administrationer och frigöra sig från sina medlemmar. Därmed har partierna utvecklat en beroendeställning till staten snarare än medlemmarna. I partiernas

⁵ För en mer utförlig diskussion se underlagsrapporterna Hagevi & Loxbo, 2015; Kölln, 2015.

⁶ Michels, 1983.

⁷ Panebianco, 1988.

⁸ Hagevi och Loxbo utgår från denna teori i sin underlagsrapport.

gemensamma strävan för att behålla ett maktinnehav blir de också mer lika varandra. Politikerna har enligt Mair och Katz förenats i en maktpolitisk kartell. Detta får som effekt att medborgarna upplever politiken som distanserad.⁹

Flera forskare gör gällande att partiernas övergripande målsättning har förändrats från att i första hand vara representanter för en särskild grupp eller intresse i samhället till att verka för röstmaximering och för att vinna regeringsmakten. Partierna har på den vägen utvecklats till s.k. "väljarpartier" eller "catch-all partier".¹⁰ I sin strävan att vinna nya väljargrupper gör partierna avkall på sina ideologiska ursprung och på frågor som ligger närmre parti-medlemmarna. Statsvetaren John May exemplifierade detta genom sin teori om hur partiledningarnas ambitioner tenderar att skilja sig från medlemmarnas. Medan ledarnas mål är att maximera antalet röster drivs aktivisterna på av att förverkliga partiets program och ideologiska målsättning.¹¹ I detta spänningsfält uppstår lätt konflikter. I sökandet efter en bredare väljarbas riskerar partiet att alienera sina medlemmar och samtidigt urvattna sina ideologiska principer. Detta medför att medlemmarna får svårare att identifiera sig med partiet, samtidigt som den ideologiska samhörigheten som incitament för politiskt deltagande försvagas.¹²

Flera forskare har också framhållit att de politiska partierna inte lyckats anpassa sig till de samhällsförändringar som ägt rum under de senare åren. Exempelvis har socioekonomiska förändringar i samhället lett till att identitetsröstandet har minskat. Klasstrukturerna har blivit otydligare och yrkes- och samhällsgrupper som tidigare utgjorde tydligare väljargrupper, såsom arbetare och landsortsbefolkning, har diversifierats. Detta har medfört att de traditionella konfliktlinjerna i samhället har försvagats och därmed har underbyggnaden i de ursprungliga partierna vittrat bort.¹³

Därutöver menar många att samhället har avideologiserats och blivit mer individualiserat. De stora samhällsförändringarna under efterkrigstiden, såsom urbaniseringen, välstånd- och kunskaps-

⁹ Mair, 2013.

¹⁰ Begreppet "catch all partier" lanserades av Krichheimer, 1966. Begreppet "väljarpartier" lanserades av Gilljam och Möller, 1996.

¹¹ Erlingsson m.fl., 2005.

¹² Dahl, 2011.

¹³ Erlingsson m.fl., 2005, s. 159 f.

utvecklingen och digitaliseringen, har inneburit genomgripande värderingsförändringar hos medborgarna. Enligt forskare såsom Ronald Inglehart har individer i allmänhet blivit mindre auktoritetstroende och mer individualistiska.¹⁴ Intresset för att verka för och underordna sig en politisk organisation har avtagit. Det politiska engagemanget tar allt oftare utgångspunkt i sakpolitiska frågor snarare än i ideologiska ställningstaganden. Detta har påverkat de traditionella partiernas möjligheter att bygga upp lojaliteter till specifika samhällsgrupper och kan även förklara framgångarna för såväl nya riksdagspartier som nya lokala partier.

6.3 Politiska partier i den svenska demokratin

Den rättsliga regleringen av de politiska partierna

De politiska partierna skiljer sig inte i rättslig mening från andra ideella organisationer. Samtidigt bär de politiska partierna ett särskilt demokratiuppdrag och är i hög grad integrerade i det offentliga beslutsfattandet. Det innebär inte att det ställs några särskilda associationsrättsliga krav för att ett parti ska få delta i de allmänna valen. Enligt regeringsformen definieras ett politiskt parti endast som en sammanslutning eller grupp väljare som uppträder i val under en särskild beteckning (3 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Däremot anges vissa valtekniska kriterier för de partier som väljer att registrera sig i ett val. De partier som registrerar sig inför ett val får sin partibeteckning skyddad och får valsedlar tryckta av Valmyndigheten. Förutsättningen är att registreringen sker inom en satt tidsbegränsning innan valet och att partierna föranmäler kandidater till valet.

Samtidigt tillämpar Sverige fri nomineringsrätt. Det innebär att väljarna så sent som på valdagen kan bilda ett parti och ställa upp i valet. Under senare år har den fria nomineringsrätten begränsats något för att förhindra att personer kan bli invalda mot sin vilja, och för att försäkra att partier kan tillsätta de mandat de erhåller i valet.¹⁵ Principen om den fria nomineringsrätten är dock fortfarande central i det svenska valsystemet och förutom det som

¹⁴ Inglehart & Welzel, 2004.

¹⁵ SOU 2012:94.

beskrivs ovan finns det inga organisatoriska formkrav på de partier som anmäler sitt deltagande i val.

Partifinansieringen

Den enda delen av partiernas verksamhet som är reglerad i lag är partifinansieringen. Partifinansieringen har en väsentlig betydelse för de politiska partiernas möjligheter att verka inom det demokratiska systemet. Det är både en fråga om de politiska partiernas ekonomiska förutsättningar, och om att olika partiers förmåga att utöva inflytande på de politiska processerna är rättvis och jämlik.

Partifinansieringen utgörs dels av det statliga partistödet, vilket regleras i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Stöd i form av partistöd och kanslistöd utgår till partier som är representerade i riksdagen samt till partier utanför riksdagen om de fått mer än 2,5 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste ordinarie riksdagsvalen. Även kommuner och landsting har i enlighet med 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) rätt att lämna ekonomiskt stöd till politiska partier som är representerade i kommun- och landstingsfullmäktige. Stödets övergripande målsättning är att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Formerna och omfattningen för stödet beslutas av fullmäktige, men får inte utformas så att det otillbörligen missgynnar något parti.¹⁶

Vid sidan av det offentliga partistödet finansieras partiernas verksamhet även genom medlemsavgifter och bidrag från allmänheten och organisationer. Den 1 april 2014 trädde lagen (2014:105) om insyn i finansieringen av partier i kraft. Lagen innebär att partier och enskilda valkandidater som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet årligen ska lämna intäktsredovisning till Kammarkollegiet. Ett parti behöver inte lämna någon intäktsredovisning om intäkterna under redovisningsperioden, med undantag av visst offentligt stöd, understiger ett halvt prisbasbelopp (22 250 kronor för år 2015).

¹⁶ Utöver detta stöd kan partierna få stöd för medverkan i kyrkovalet och Europaparlamentsvalet liksom för valdeltagande insatser inför de allmänna valen. De politiska partiernas ungdoms- och kvinnoförbund är också berättigade till ett särskilt stöd. Partierna erhåller även stöd för internationellt utvecklingssamarbete, genom det partianknutna biståndet.

6.4 Allmänhetens attityder till de politiska partierna

6.4.1 Ökat förtroende för de politiska partierna

Eftersom det är de politiska partierna som har uppgiften att företräda väljarnas åsikter och intressen i det politiska beslutsfattandet är det allmänna förtroendet för de politiska partierna viktigt för demokratin. Ett starkt partipolitiskt engagemang förutsätter också en stabil tilltro till de politiska partierna. Attitydundersökningar visar dock att förtroendet för de politiska partierna i Sverige är lågt. I SOM-institutets förtroendemätningar har de politiska partierna vid sidan av EU-institutionerna lägst förtroende av samtliga institutioner som mäts. Däremot har förtroendet för de politiska partierna gradvis stärkts i SOM-undersökningarna under 2000-talet.¹⁷ I valundersökningen, som genomförs av Göteborgs universitet i samarbete med SCB, har förtroendet för politiska partier och politiker i allmänhet studerats genom påståendefrågor sedan 1968. Enligt undersökningen minskade förtroendet för de politiska partierna kraftigt från början av 1970-talet till en bottennivå 1998. Sedan dess har förtroendet stärkts. Även förtroendet för de svenska politikerna har ökat kraftigt sedan 1998. Förtroendet för de politiska partierna och för politiker i allmänhet minskade dock i valundersökningen vid 2014 års val. Minskningen kan troligen förklaras av det parlamentariska läget, men förtroendet är fortfarande högre än i början på 2000-talet. Politikerförtroendet skiljer sig i olika väljargrupper och är betydligt högre bland personer med ett stort intresse för och kunskap om politik än för de som har lägre intresse och kunskap om politik. Även personer som identifierar sig med ett parti har större förtroende för politiska partier än de som inte gör det. I SOM-undersökningarna 1999 och 2013 ställdes specifika frågor för att fånga in attityder till hur partierna fungerar. I undersökningarna framkommer att partierna ansågs ha blivit bättre på att ta ansvar för svåra och långsiktiga beslut samt att ge medlemmarna inflytande över partiets beslut. De ansågs också vara mer lyhörda för att föra fram medborgarnas krav och önskemål.

¹⁷ Holmberg & Weibull, 2013.

Tabell 6.1 Attityder till hur partierna fungerar (procent)

År	1999	2013	Differens
Ta ansvar för svåra och långsiktiga beslut	25	33	+8
Ge medlemmarna inflytande över partiets beslut	19	30	+11
Ta fram lämpliga personer till förtroendeuppdrag	25	34	+9
Föra fram medborgarnas krav och önskemål	28	37	+9

Källa: Erlingsson, Persson, 2014. Från SOM-undersökningen år 1999 och 2013. Uppgifterna är framtagna på uppdrag av Pettersson, 1999 och Erlingsson, 2013.

Det är svårt att avgöra vad som ligger bakom det ökade förtroendet för de politiska partierna. Utvecklingen går dock parallellt med det ökade valdeltagandet. Väljarna tycks ha upplevt att de senaste valen har varit betydelsefulla, och att det har funnits politiska alternativ som representerat deras intressen. Troligtvis måste det stärkta förtroendet också ses som ett tecken på att partierna i sig har förändrats mot att vara mer lyhörda för väljarnas intressen och åsikter. Enligt statsvetarna Gissur Erlingsson och Mikael Persson kan utvecklingen möjligtvis också ses som ett tecken på att väljarna börjar acceptera vad de uppfattar som ett mer professionaliserat partiväsen.¹⁸ Samtidigt ska det betonas att det fortfarande bara var knappt var tredje respondent i SOM-undersökningen som ansåg att partierna fungerade bra eller ganska bra. Det var en betydligt större andel som ansåg att partierna fungerade dåligt eller mycket dåligt.

6.4.2 Färre identifierar sig med ett politiskt parti

En faktor som är av betydelse för det partipolitiska engagemanget är identifikationen med ett politiskt parti. Känslan av ideologisk samhörighet är ett viktigt incitament för det politiska engagemanget, och om färre identifierar eller känner sig som starka anhängare till ett visst politiskt parti blir det svårare att rekrytera och engagera politiker. Enligt valundersökningen har andelen personer som identifierar sig med ett politiskt parti kraftigt minskat sedan början av 1970-talet.¹⁹ När de första undersökningarna genomfördes i början av 1960-talet var mer än hälften av väljarna starka

¹⁸ Erlingsson & Persson, 2014.

¹⁹ SCB, 2011.

anhängare till ett visst politiskt parti. I dag är det enbart 17 procent av väljarna som uppger detta. Från valet 1982 har den del av väljarna som säger sig vara anhängare till ett politiskt parti minskat från 60 procent till 28 procent. Den grupp som var trogen ett parti, och som på detta sätt kan anses vara en potentiell företrädare för partiet, har alltså minskat kraftigt.

Ett annat konkret uttryck för den minskade partiidentifikationen är tendensen att väljarna blir mer rörliga. Det är mer än var tredje väljare som byter parti mellan valen. Det är dock enbart runt var tionde väljare som byter block mellan valen. Trenden med minskad partiidentifikation hör till viss mån samman med det minskade förtroendet för de politiska partierna, men sambandet är svagt. Enligt valundersökningen minskade partidentifikationen särskilt efter 2006 års val.²⁰ Det kan förklaras av att den tydliga blockpolitiken gjorde att samhörigheten med enskilda partier minskade.

Allt fler väljare upplever enligt valundersökningen att partierna är mer lika varandra. När partierna inte representerar särskilda samhällsgrupper eller intressen blir anhängarskapet lösare. Det har också medfört att klassröstandet har blivit mindre vanligt. Andra förklaringar till den minskade partiidentifikationen är förändringar av normer och värderingar i samhället. Samhället har blivit mer individualiserat och auktoritetstron har minskat. Även om det politiska engagemanget inte har avtagit har det mera sällan en ideologisk utgångspunkt. Enskilda sakfrågor har i stället blivit viktigare. De är färre som ställer sig bakom politiska helhetslösningar. Partierna har därför inte längre samma förmåga att bilda ideologiska gemenskaper i samhället.

Ett ytterligare tecken på att de traditionella partierna tappat anhängare på lokal nivå är uppkomsten och valframgången för lokala partier. Efter valet 2014 finns lokala partier representerade i nästan hälften av de svenska kommunerna och i fem av landstingen.²¹ Nationellt har också nya partier uppkommit, såsom Sverigedemokraterna och Feministiskt initiativ, som fångat ett engagemang runt specifika frågor.

²⁰ ibid.

²¹ Valmyndigheten, 2014.

6.5 Medlemsutvecklingen i de politiska partierna

6.5.1 Medlemsminskningen har planat ut

Antalet medlemmar i de politiska partierna har minskat drastiskt under de senaste 30 åren. Enligt partiernas egna medlemsregister hade partierna ungefär 1,5 miljoner medlemmar i början av 1980-talet. Det motvarade var femte svensk. År 2015 var ungefär 260 000 svenskar medlemmar i ett av de åtta riksdagspartierna, vilket innebär att mer än en miljon medlemmar försvunnit på 30 år. Den stora minskningen av partimedlemmar skedde dock efter 1990 då kollektivanslutningen, som gav LO möjlighet att automatiskt ansluta medlemmar till det socialdemokratiska partiet, togs bort. Från 1991 tills i dag har antalet medlemmar minskat med ytterligare cirka 390 000 personer. Uppgifterna är troligen inte exakta eftersom partierna ofta räknar in personer som har lämnat partiet, men som ännu inte har avregistrerats.

Tabell 6.2 Antal partimedlemmar enligt partiernas uppgifter

Årtal	V	S	Mp	C	Fp	M	Kd	Sd	Samtliga
1979	17 000	1 198 000	-	141 208	55 000	149 000	22 439	-	1 582 000
1991	18 221	260 346	6 900	105 101	37 869	116 497	28 768	-	625 306
2009	8 700	103 027	10 635	37 572	17 875	55 612	22 320	4 571	260 080
2015	19 500	101 676	20 300	28 988	15 283	40 000	21 023	16 000	262 770

Källa: Uppgifterna bygger på vad partierna rapporterat till utredningen under februari–maj 2015.

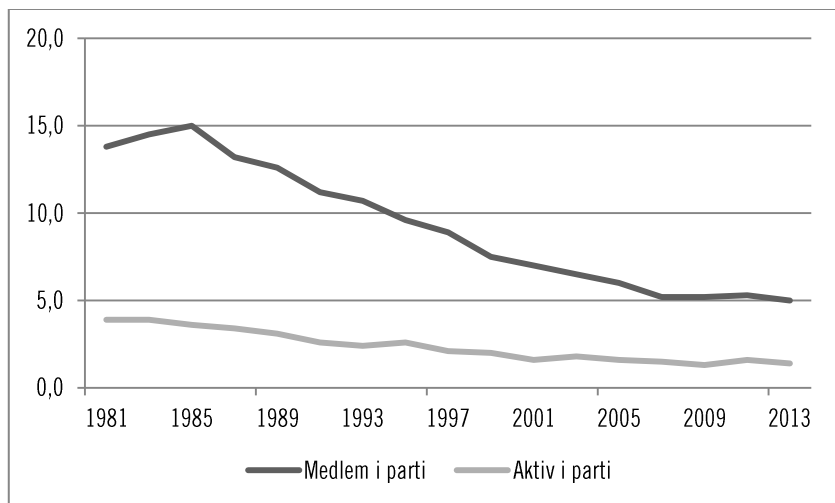
Medlemstappet har varit störst i de traditionella partierna, Centerpartiet, Folkpartiet, Moderaterna och Socialdemokraterna. Dessa fyra partier tappade mer än hälften av sina medlemmar mellan åren 1991 och 2015. Antalet medlemmar har däremot växt under samma tidsperiod i de nyare partierna Miljöpartiet och Sverigedemokraterna. Tillsammans med Feministiskt initiativ och Piratpartiet har dessa fyra partier engagerat cirka 45 500 nya medlemmar sedan 1991.²² Totalt sett har riksdagspartierna fått något fler medlemmar under de senaste tio åren, men ökningen kan enbart förklaras av att Sverigedemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet lockar nya

²² Piratpartiet hade enligt egen uppgift 8 384 medlemmar och Feministiskt initiativ 22 240 år 2014.

medlemmar. Utvecklingen med att de traditionella partierna förlorar medlemmar medan nya partier med nya ideologiska ståndpunkter lockar nya medlemmar är en trend som också är märkbar i flera andra europeiska länder.²³

SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden visar hur stor andel av befolkningen i sin helhet som är medlemmar och aktiva i ett politiskt parti. Enligt denna, som redovisas i figur 6.1 här nedan, har andelen i den vuxna befolkningen (16 år och äldre) som är medlemmar i något politiskt parti minskat från 13 procent år 1989 till 5 procent år 2013. Andelen partimedlemmar har emellertid varit stabil sedan 2006, vilket tyder på att medlemsutvecklingen håller på att plana ut.

Figur 6.1 Andel av befolkningen som är medlemmar och aktiva i ett politiskt parti 1981–2013



Källa: SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden.

Andelen som uppger att de är partiaktiva, som till exempel har ett förtroendeuppdrag eller hjälper till att anordna olika aktiviteter inom partiet, har också minskat. Aktivitetsnivån minskade från 3 procent år 1989 till 1,5 procent år 2005 och har därefter varit konstant. Det innebär att runt 100 000 svenskar är aktiva i ett parti. Totalt har

²³ Kölln, 2015.

andelen partiaktiva minskat med omkring två tredjedelar, vilket är en lika stor relativ minskning som för den totala andelen partimedlemmar. Det är ungefär en femtedel av partimedlemmarna som är aktiva och det motsvarar den andel som var aktiva under 1980-talet.²⁴ Samtidigt visar statistiken att partiernas aktiviteter drar till sig färre individer. Enligt SCB:s undersökning var det runt fyra procent som år 2013 uppgav att de varit på ett partipolitiskt möte mot åtta procent år 1989. Den sjunkande aktivitetsnivån uppmärksammades av den förra Demokratiutredningen. Enligt denna hade antalet mötesdeltagare på partiernas möten minskat med ungefär en tredjedel under 1990-talet.²⁵

I utredningens enkät till de lokala partiorganisationerna, som redovisas i tabellen nedan, uppgår emellertid mer än hälften av respondenterna att medlemsaktiviteten ökat under senare år. Enbart 20 procent uppgav att den hade minskat. Undersökningen överskattar troligen utvecklingen eftersom enkäten genomfördes precis efter "supervalåret" 2014, och att den besvarats av något fler nya partier med en positiv medlemsutveckling (Sverigedemokraterna och Miljöpartiet) än av traditionella partier. Resultaten redovisas därför i två kolumner. Flera lokala partiorganisationer uppgår i undersökningen att mycket av medlemsaktiviteten numera sker över internet. Medlemmarna har inte längre behov av att fysiskt närvara på mötena. Enligt enkäten finns det inget som tyder på att den generella medlemsaktiviteten minskar.

²⁴ Hagevi & Loxbo, 2015.

²⁵ SOU 1999:130.

Tabell 6.3 Uppskattad utveckling av mötesdeltagandet de senaste tio åren, fördelade på två typer av partier (procent)

	Traditionellt	Nytt	Samtliga
Ökat kraftigt	5	48	20
Ökat något	39	34	38
Oförändrat	30	9	24
Minskat något	20	9	17
Minskat kraftigt	4	0	3

Källa: Utredningens enkät till de lokala partiorganisationerna december 2014–februari 2015.

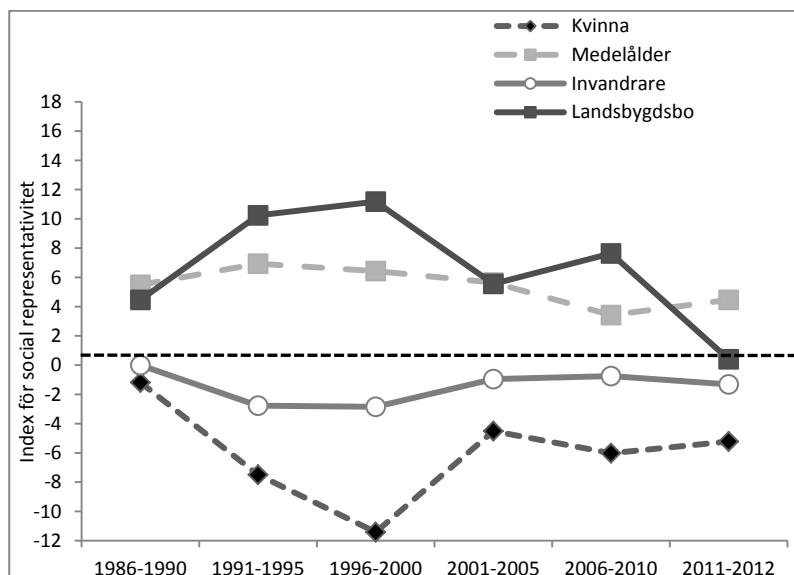
6.5.2 Partimedlemmarnas sociala representativitet

En central fråga när det kommer till medlemstappet är om detta påverkat medlemmarnas sociala representativitet, dvs. om den kvarvarande medlemsbasen avspeglar befolkningssammansättningen i samhället i stort. Om vissa väljargrupper är underrepresenterade bland medlemmarna kan partiernas arbete med att fånga upp olika åsikter och intressen, samt att kanalisera dessa väljarintressen, försvåras. Medlemssammansättningen inom partierna påverkar också partiernas möjligheter att nominera kandidater från väljargrupper som i övrigt är underrepresenterade i politiken, t.ex. kvinnor, unga och utrikes födda, vilket har betydelse för demokratins legitimitet i sin helhet (för en mer utförlig diskussion se kapitel 7 om social representativitet). Partierna företräder i regel vissa väljargrupper, och enskilda partier behöver därför inte i sig avspegla befolkningen i sin helhet. Det är dock ett problem om gruppen partiaktiva medborgare totalt sett är en socialt homogen kategori. I de underlagsrapporter som tagits fram av statsvetarna Magnus Hagevi och Karl Loxbo samt av Ann-Kristin Kölln har frågan om medlemssammansättningen berörts. Båda rapporterna visar att representativiteten förändrats under de senaste 30 åren. Figuren här nedan, som har tagits fram av Hagevi och Loxbo, visar representativiteten för fyra väljargrupper.²⁶ Forskarna analyserar den sociala representationen genom att olika sociala egenskaper hos partiernas medlemmar jämförs med motsvarande egenskaper hos partiernas övriga sympatisörer i befolkningen. Värdet noll på indexet visar att det inte råder

²⁶ Hagevi & Loxbo, 2015.

någon skillnad mellan medlemmar och sympatisörer och ju närmre noll, desto bättre är partiernas sociala representativitet.

Figur 6.2 Partimedlemmarnas sociala representativitet jämfört med partiernas sympatisörer: andel kvinnor, landsbygdsbor, invandrare och medelålder (index för social representativitet)



Källa: Hagevi & Loxbo, 2015. Data är från SOM-institutet, 2013, Göteborgs universitet. Vid varje mätillfälle beaktas endast partier som samlar minst 30 svarande medlemmar i urvalet. För kvinnor och invandrare baseras indexet på procentandel av respektive egenskap, medan medelålder baseras på medelvärde.

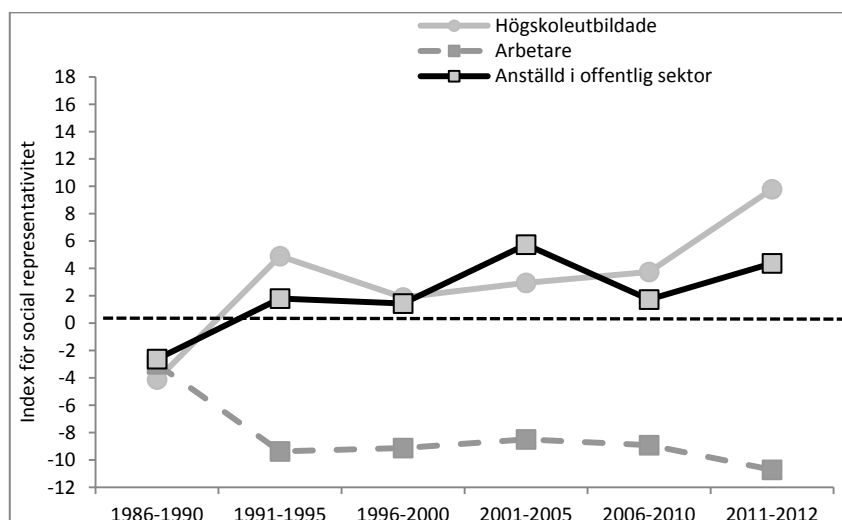
Vad som framgår av figuren är att den sociala representativiteten försämrades under 1990-talet, men att den därefter har förbättrats. Däremot är kvinnor och utrikes födda, som här benämns som invandrare, fortfarande underrepresenterade. I någon mån är partierna t.o.m. mindre jämställda och engagerar något färre kvinnor än män i dag än vad de gjorde 1986.

Äldre är tydligt överrepresenterade i de politiska partierna och personer över 65 år utgör i dag över hälften av alla partimedlemmar jämfört med enbart runt 30 procent år 1986. Eftersom andelen äldre i befolkningen har ökat är dock inte överrepresentationen av äldre större än tidigare.²⁷ Unga under 25 år är inte mer underrepresenterade

²⁷ Kölln, 2015.

än andra åldersgrupper under 65 år och det finns inget som tyder på att unga är mindre intresserade av ett partipolitiskt engagemang i dag än för 15 år sedan. Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors rapport *Ung idag* är något fler unga män och pojkar än unga kvinnor och flickor partimedlemmar.²⁸ Det är också, enligt rapporten, en relativt sett större andel unga utrikes födda än unga inrikes födda som är medlemmar i ett parti.

Figur 6.3 Partimedlemmarnas sociala representativitet jämfört med partiernas sympatisörer: andel högskoleutbildade, arbetare och anställda i offentlig sektor (index för social representativitet)



Källa: Hagevi & Loxbo, 2015. Data är från SOM-institutet, 2013, Göteborgs universitet. Vid varje mätillfälle beaktas endast partier som samlar minst 30 svarande medlemmar i urvalet. För högskoleutbildade, arbetare och anställda i offentlig sektor baseras indexet på procentandel av respektive egenskap.

Sett till socioekonomiska faktorer har däremot den sociala representativiteten försämrats avsevärt, vilket figur 6.3 här ovan visar. Andelen högskoleutbildade, arbetare och anställda i offentlig sektor i de politiska partierna avspeglade 1986 i stora drag motsvarande andel i befolkningen. I takt med att partierna har tappat medlemmar har underrepresentationen av arbetare tilltagit medan gruppen högskoleutbildade blivit allt mer kraftigt överrepresenterade. Efter-

²⁸ MUCF, 2013.

som andelen högskoleutbildande totalt sett har ökat i befolkningen innebär utvecklingen att partimedlemmarna i dag är mer utbildade och eventuellt mer insatta i politiska frågor än tidigare. Samtidigt visar detta att det framför allt är personer från resurssvaga grupper som lämnat partierna. Detta är också grupper där förtroendet för partierna och demokratin i stort är svagare. Den här utvecklingen kan försvåra för partierna när det kommer till att fånga upp åsikter och intressen inom stora väljargrupper. Därmed kan åsiktsrepresentativiteten påverkas, dvs. hur väl partimedlemmarnas åsikter överensstämmer med väljarnas.

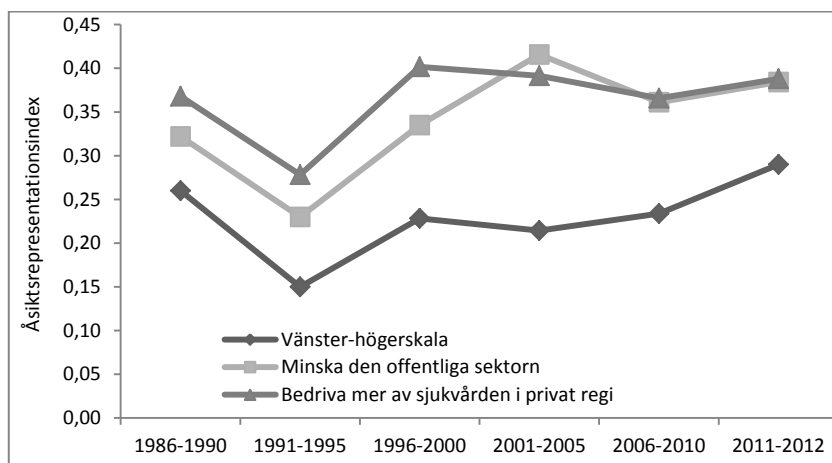
6.5.3 Åsiktsrepresentativiteten mellan partimedlemmar, partiledning och väljare

Hagevi och Loxbo diskuterar i sin underlagsrapport hur den förändrade sociala representativiteten påverkar åsiktsrepresentativiteten. De har med hjälp av resultaten i SOM-undersökningarna jämfört partimedlemmars och sympatisörers subjektiva placering på vänster-högerskalan samt svaren på några politiska sakfrågor som är centrala för den ekonomiska vänster-högerdimensionen.

Resultaten som redovisas i figur 6.4 här nedan visar att åsiktsrepresentativiteten har ökat något över tid. Hagevi och Loxbo har också tittat på värdebaserade frågor, såsom flykting- och biståndspolitik, där partimedlemmarna också skiljer sig från partiernas sympatisörer. Slutsatsen som kan dras är att den förändring som gäller andelen högskoleutbildade och andra yrkesorienterade egenskaper bland medlemmarna har medfört att partimedlemmarnas politiska åsikter i mindre utsträckning stämmer överens med väljarna överlag. Enligt den analys som Hagevi och Loxbo gör är partimedlemmarna mer ideologiskt orienterade och politiskt intresserade än väljarna överlag. De som väljer att gå in i politiken utgör, som forskarna uttrycker det, i stor utsträckning en engagerad politiskt elit och är mindre som medborgarna i allmänhet.²⁹

²⁹ Hagevi & Loxbo, 2015.

Figur 6.4 Åsiktsrepresentativitet i vänster-högerfrågor mellan partimedlemmar och partiernas sympatisörer 1986–2012 (åsiktsrepresentationsindex)



Källa: Hagevi & Loxbo, 2015. Data är från SOM-institutet, 2013, Göteborgs universitet. Vid varje mätillfälle beaktas endast partier som samlar minst 30 svarande medlemmar i urvalet. Utifrån svaren bland partiernas medlemmar och sympatisörer beräknas medelvärden för respektive åsikt utifrån samma principer som det tidigare använda indexet för social representation. Ju närmare 0, desto bättre är åsiktsrepresentationen.

Detta förhållande ställer partierna inför problem när det kommer till interndemokratin. I det fall medlemmarna ges stort inflytande över beslutsfattandet i partierna finns det en risk att de tvingar partierna att föra en politik som inte står i samklang med väljarnas åsikter. Om partierna i stället försöker närma sig väljarna kan de däremot hamna i intressekonflikt med sina medlemmar. Statsvetaren Sören Holmberg har över tid undersökt hur väl riksdagsledamöternas åsikter stämmer överens med de åsikter kring olika politiska sakfrågor som väljare har uttryckt i opinionsundersökningar.³⁰ Enlig Holmberg är åsiktsrepresentativiteten låg och har försämrats något över tid. Störst är åsiktskillnaderna när det kommer till sakfrågor såsom sextimmarsarbetsdag och flyktingmottagning medan ledamöterna är mer i samklang med väljarna i frågor om skatter, kärnkraften och försvaret.

³⁰ Oscarsson & Holmberg, 2013, s. 96 f.

6.5.4 Medlemsinflytande och interndemokrati

Medlemmarnas möjligheter till inflytande över och deltagande i beslutsprocesserna i de politiska partierna är ett centralt incitament för ett partiengagemang. En känsla av att kunna påverka det egna partiet är avgörande för om medlemskapet upplevs som meningsfullt. Partierna utgör dessutom i sig den centrala arenan för det politiska deltagandet mellan valen, och kan ses som demokratiskskolor genom vilka enskilda individer kan få erfarenhet av demokratis processer. Utan en fungerande interndemokrati kan inte partierna tillfredsställa dessa aspekter av demokratin. Forskning visar att interndemokratin skiljer sig mellan partierna beroende på deras ursprung, tradition och partikultur.³¹ Folkrörelsepartierna har en större öppenhet för medlemmarnas direkta deltagande i beslutsfattandet än väljarorienterade partier.

Detta återspeglar sig också i partiernas stadgar, vilket framgår av tabell 6.4 nedan. Skillnaden när det kommer till interndemokratin mellan väljarorienterade och folkrörelsebetonade partier har lyfts inom forskningen. Enligt statsvetarna Martin Karlsson och Erik Lundberg har medlemstappet påverkat de folkrörelseorienterade partierna i större utsträckning än de väljarorienterade partierna.³² Folkrörelsepartiernas legitimitet utgår från att de engagerar ett stort antal medlemmar. Statsvetaren Svend Dahl visar i sin avhandling att de väljarorienterade partierna i synnerhet har blivit mindre intresserade av medlemmarnas åsikter. Han citerar Moderaternas förra partisekreterare, Per Schlingmann, som menar att partiets "...uppgift inte är att företräda medlemmarna eller deras intressen."³³ Han menar att det har skett ett perspektivskifte från att partiet förhåller sig till sina medlemmar, till att i stället förhålla sig till hur samhället ser ut.

³¹ Barrling, Hermansson, 2004.

³² Karlsson & Lundgren, 2011.

³³ Dahl, 2011.

Tabell 6.4 Formella bestämmelser om partiets högsta beslutande organ samt medinflytande i de svenska riksdagspartierna stadgar

Parti	Antal ombud	Andel ombud av partiets totala medlemskår	Intervall mellan ordinarie kongress	Medlems-omröstning medges i stadgarna	Medlemmars rättigheter betonas i partistadgarna
Miljöpartiet	245	1,8	Årligen	Ja, beslutande	Ja
Socialdemokraterna	350	0,4	Vartannat år	Ja, rådgivande	Ja
Vänsterpartiet	225	1,8	Vartannat år	Ja, rådgivande	Ja
Centerpartiet	521	1,6	Vartannat år	Ja, rådgivande	Ja
Moderaterna	215	0,5	Vart fjärde år	Nej	Nej
Folkpartiet	199	1,2	Vartannat år	Nej	Nej
Kristdemokraterna	247	1,2	Vartannat år	Nej	Nej
Sverigedemokraterna	179	2,3	Vartannat år	Nej	Nej

Källa: Hagevi & Loxbo, 2015. Informationen är hämtad från respektive partis stadgar för 2015. Tabellen är inspirerad av Bolin, 2015, s 113.

Det är dock oklart om medlemsinflytandet i folkrörelsepartierna faktiskt är större än i de väljarorienterade partierna. Även i de väljarorienterade partierna, där medlemmarna inte har samma formella möjligheter till medinflytande, försöker partiledningen att anpassa sina förslag till den opinion som uttrycks av ombuden.³⁴ När det kommer till tillsättningen av nya partiledare har statsvetaren Jenny Madestam visat att det inte är någon större skillnad när det kommer till medlemsinflytandet mellan t.ex. Socialdemokraterna och Moderaterna.³⁵ Eftersom partierna skiljer sig åt samtidigt som det finns skillnader i möjligheterna att påverka på central och lokal nivå är det svårt att göra samlad analys av partiernas interndemokrati. Interndemokratin påverkas också av partiledaren och dennes ledarideal.

Interndemokratin har inte försvagats

Tidigare forskning har framställt det som att partidemokratin har försvagats över tid. I en rapport till den förra Demokratiutredningen skriver Gullan Gidlund och Tommy Möller att partiernas

³⁴ Hagevi & Loxbo, 2015.

³⁵ Madestam, 2014.

kanalfunktion hamnat i kris och att den lokala organisationen inte längre kan ses som en vital demokratisk mötesplats.³⁶ Den negativa medlemsutvecklingen och professionaliseringen av politiken kan ha bidragit till denna utveckling. Forskningen visar också att makten i lokalpolitiken har förskjutits från fritidspolitiker till de heltids-arvoderade politikerna, vilket vi redogör för i kapitel 9 om den lokala politikens organisering. Det är tänkbart att denna utveckling också tagit sig uttryck i en maktförskjutning i de politiska partierna.

Flera forskare, däribland statsvetaren Jan Teorell, menar dock att bilden av en försvagad interdemokrati bygger på en idealiserad bild av hur partierna tidigare fungerade. Det är mycket som tyder på att partierna på 1950 och 1960-talen var betydligt mer hierarkiska och toppstyrda än vad de är i dag.³⁷ Diskussionen om intern demokrati inom partierna kom först igång i slutet av 1960-talet. Hagevi och Loxbo menar också i sin underlagsrapport att det finns flera tecken som visar på att interndemokratin stärkts över tid. Detta är ett resultat av olika samhällsförändringar, t.ex. den ökade utbildningsnivån, den tilltagande individualiseringen och en minskad auktoritetstro. Dessa förändringar har lett till att de som i dag är medlemmar i ett parti sannolikt är mer kritiskt granskande och kräver mer att säga till om än tidigare.

Dessutom har relationen mellan partier och media förändrats. Det som förr var mer av partiinterna affärer tilldrar sig ett allt större medialt intresse, samtidigt som rapporteringen från partikongresser, partistämmor, riksting och landsmöten i dag får betydligt större utrymme i media än de fick tidigare. Det innebär, enligt Hagevi och Loxbo, att det har blivit svårare för partiledningen att ostört manipulera och utöva makt över ombuden och medlemmarna.³⁸ I enkätundersökningar där partimedlemmar och icke-partimedlemmar får ge sin bild av medlemsinflytande framkommer också en bild av att interndemokratin förbättrats. I tabellen här nedan, som visar resultaten av SOM-undersökningar från åren 1999 och 2013, redovisas allmänhetens och partimedlemmars uppfattning om partiernas möjligheter att ge medlemmarna inflytande

³⁶ SOU 1999:130.

³⁷ Teorell, 1998.

³⁸ Hagevi & Loxbo, 2015.

över partiernas politik. Undersökningen har förvisso besvarats av ett begränsat antal partimedlemmar, men visar att medlemsinflytandet inte har försämrats.

Tabell 6.5 Uppfattning om partiernas möjligheter att ge medlemmarna inflytande över partiernas politik 1999 och 2013 (procent)

	Bra	Dåligt	Vet inte	Summa procent	Antal svarande	Differens bra-dåligt
Samtliga svarande						
1999	13	57	30	100	1528	-44
2013	18	41	41	100	1535	-23
Differens 2013–1999	+5	-16	+11			
Partimedlem						
1999	31	58	11	100	131	-27
2013	42	37	21	100	110	+5
Differens 2013–1999	+11	-21	+10			
Medlem i folkrörelseparti						
1999	29	56	15	100	80	-27
2013	46	39	15	100	65	+7
Differens 2013–1999	+15	-17	0			
Medlem i övrigt parti						
1999	33	61	6	100	49	-28
2013	47	30	23	100	30	+17
Differens 2013–1999	+14	-31	+17			

Källa: Hagevi & Loxbo, 2015. Data från SOM-institutet, Göteborgs universitet. Primärforskare för SOM-institutets data från 2013 är Gissur Ó Erlingsson (Erlingsson m.fl. 2015; Erlingsson & Persson 2014) och för 1999 Olof Petersson (Petersson m.fl. 2000). Frågan lyder "Det finns olika uppfattningar om de politiska partierna. Hur tycker du partierna fungerar när det gäller;" varpå bland annat "Att ge medlemmar inflytande över partiets politik" nämndes. Det var möjligt att svara "mycket bra", "ganska bra" (sammanslaget till bra i tabellen), "ganska dåligt" och "mycket dåligt" (sammanslaget till dåligt i tabellen) samt "vet ej".

Resultaten i denna undersökning kan också jämföras med kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) som gjorts av Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Enligt denna är det fler kommunpolitiker som upplever att de lokala partiorganisa-

tionerna har inflytande i politiken i dag än för tio år sedan.³⁹ Förändringen är marginell, men visar åtminstone att inflytandet inte har försvagats. Trots att partimedlemmars upplevda inflytande tycks ha stärkts under 2000-talet är det mycket som tyder på att interndemokratin i partierna är långt ifrån tillfredställande. Enligt undersökningen som redovisas i tabellen ovan är det fortfarande nära 40 procent av partimedlemmarna som upplever den som dålig. Den allmänna uppfattningen av partierna är också att de är toppstyrda. Bland personer som inte är medlemmar är det mindre än var femte som tror att partimedlemmarna har goda möjligheter till inflytande över partiernas politik. Enligt SCB:s enkätstudie av förtroendevalda som hoppat av under mandatperioden var det också runt 40 procent som upplevde att de inte fått genomslag för sina argument i partiet.⁴⁰

Tabell 6.6 Partimedlemmars åsikter gällande inflytande i partiers beslutprocess (procent)

	Instämmer inte (alls)	Varken eller	Instämmer (helt och hållet)
Det är bra om alla medlemmar får rösta i valet av partiledare	23 (2 277)	16 (1 584)	62 (6 169)
Vanliga medlemmar som jag borde spela en större roll i framtagandet av de nationella valplattformarna	15 (1 510)	33 (3 218)	52 (5 162)
De viktigaste besluten bör tas direkt av alla medlemmar	35 (3 465)	25 (2 460)	40 (400)

Källa: Kölln, 2015.

I en enkät som under 2015 genomfördes av Göteborgs universitet i samarbete med utredningen och som redovisas i tabell 6.6 har frågor ställts till partimedlemmar om hur mycket inflytande de har och hur mycket de borde ha. De flesta uppger att medlemmarna har lite inflytande och upplever att de borde ha mer. De flesta tycker också att det vore bra eller mycket bra om alla medlemmar får rösta

³⁹ Undersökningen presenteras i Hagevi & Loxbo, 2015, och är genomförd år 1999 av Magnus Hagevi och år 2007 av David Karlsson. Undersökningen visar att det finns skillnader mellan olika partier, men sammantaget är det tre procentenheter fler politiker som upplever att de lokala partiorganisationerna har inflytande 2008 än 1999.

⁴⁰ SCB, 2015a.

i valet av partiledare och att medlemmarna spelar en roll i framtagandet av de nationella valplattformarna.⁴¹

Det finns flera orsaker till att medlemmarnas inflytande är begränsat. I utredningens enkät till de lokala partiorganisationerna bad vi företrädarna att värdera ett antal påståenden om varför medlemmarnas möjligheter att delta i partiets interna beslutsprocesser är begränsade. Det skäl som rankades högst var att medlemmarna saknade tid att sätta sig in i och ägna sig åt besluten. Kraven på effektiva och snabba beslutsprocesser sågs också som en begränsning. Annan forskning visar att partiernas organisatoriska utveckling bidragit till att medlemmarna fått mindre att säga till om. Partierna har byggt upp en allt större professionell apparat. Idéutveckling sker, enligt en studie av de s.k. policyprofessionella som genomfört, och sammanfattats i en rapport till utredningen, av socialantropologen Christina Garsten, statsvetaren Bo Rothstein och sociologen Stefan Svallfors, i stor utsträckning av anställd personal.⁴² De policyprofessionella agerar inom partierna, på PR-byråer eller tankesmedjor kopplade till partierna (se kapitel 10 om deltagande och inflytande på nationell nivå). Professionaliseringen av partierna, vilket vi ytterligare redogör för i avsnittet här nedan, har enligt studien fört med sig att medlemmarna fått mindre inflytande över idéutvecklingen i partierna.

6.6 Partiernas reaktioner på medlemstappet

Det minskade antalet medlemmar betyder att partierna har tvingats förändra hur de kommunicerar med väljarna och hur de organiserar verksamheter såsom idéutveckling, valkampanjer och opinionsbildning. Som vi visade i avsnittet om interndemokratien har medlemsminskningen påverkat partierna på olika sätt beroende på deras tradition. Medlemsminskningen har varit svårare att bemöta för de traditionella folkrörelsepartierna. Att ha ett stort antal medlemmar visar att dessa partier företräder breda samhällsgrupper. De väljarorienterade partierna är inte på samma sätt i behov av ett stort antal medlemmar för sin legitimitet. De kan vinna legitimitet genom de

⁴¹ Kölln, 2015.

⁴² Garsten m.fl., 2015, s. 208 ff.

idéer de presenterar eller genom att tillgodose väljarnas krav.⁴³ Medlemmarnas roll har begränsats till insatser i valrörelsen, och partimedlemskapet är framför allt relevant när det gäller att åta sig ett förtroendeuppdrag.⁴⁴

I de intervjuer utredningen har genomfört med företrädare för partierna uppger samtliga riksdagspartier att medlemsutvecklingen är en mycket betydelsefull fråga för partierna. När frågor ställdes om huruvida partiets politik utformas efter medlemmarnas eller väljarnas intresse och åsikter svarade partiföreträdarna på nationell nivå att medlemmarnas åsikter och intressen väger tyngre. Samtliga partier uppger också att de från centralt håll genomför aktiviteter för att rekrytera nya medlemmar. I undersökningen av de lokala partiorganisationerna och i utredningens intervjuer med partiföreträdare ges flera exempel på åtgärder som partierna genomför för att rekrytera nya medlemmar. Ett flertal lokalorganisationer genomför utåtriktade kampanjer för att värva medlemmar, såsom dörrknackning, rundringning, annonser i lokalpressen, café- och torgmöten och medverkan vid festivaler. Några partier har haft interna värvingstävlingar och i ett parti har en kampanj gått ut på att varje medlem ska värva ytterligare en. Flera förträdare uppger att sociala medier är viktiga för att värva medlemmar och ett parti har kontaktat personer som gjort inlägg och kommentarer som de anser motsvarar deras ideologi. Några partier har headhuntat personer som de anser ska gå med i partiet. Ett parti har tagit fram partiinformation på andra språk för att nå ut till nyanlända. Flera företrädare uppger att de arbetar med mentorer för att skola in personer som just gått med.

På utredningens begäran har SCB ställt en fråga i sin enkät till folkvalda i kommunfullmäktige om de upplevde att det egna partiet arbetade aktivt för att rekrytera nya medlemmar från underrepresenterade grupper, såsom unga och utrikes födda. Enligt denna uppgav var fjärde förtroendevald att deras parti gör detta i hög grad medan 59 procent upplevde att de gör det i viss grad. Omkring tio procent upplever att deras parti inte arbetar alls på att förbättra representativiteten i deras medlemskår.⁴⁵ Nära hälften av de till-

⁴³ Dahl, 2011.

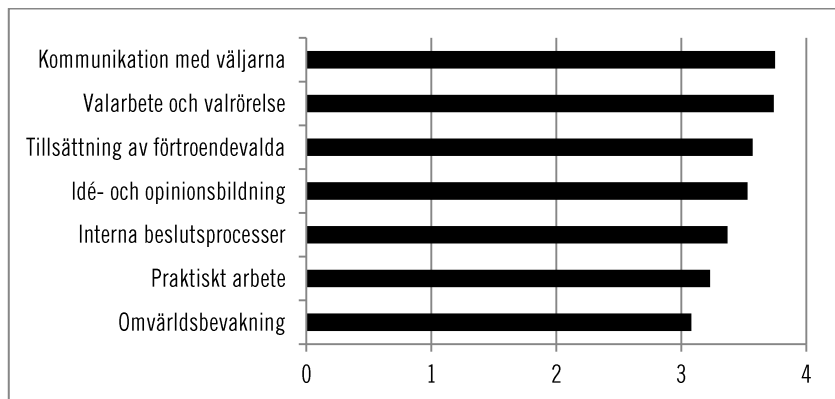
⁴⁴ Karlsson & Lundberg, 2011.

⁴⁵ SCB, 2015a.

frågade lokalorganisationerna i vår enkät uppgav också att de arbetar aktivt för att hålla kvar de medlemmar de redan har. Sociala verksamheter, trivselkvällar, fredagsluncher och föreläsningar är exempel på verksamheter som anses vara viktiga för att undvika att medlemmar lämnar. Flera företrädare nämner just frågan att hålla kvar medlemmarna och medlemsvärden som en utmaning. Medlemmar som inte får en uppgift eller som känner att de inte får utlopp för sitt engagemang har en tendens att lämna partiet.

Det råder ingen tvekan om att partierna anser att medlemmarna är viktiga. Däremot anser partierna att medlemmarna har olika roller att fylla. De två funktioner som de lokala organisationerna ansåg vara viktigast, vilket framgår av tabellen här nedan, är kommunikationen med väljarna och insatser vid valrörelserna. Även i idéutveckling och vid tillsättningen av förtroendevalda anses medlemmarna vara viktiga, medan de är av mindre betydelse för omvärldsbevakningen och det praktiska arbetet i partierna.

Figur 6.5 Medlemmarnas viktigaste funktioner – skattade av företrädare för de lokala partiorganisationerna



Källa: Utredningens enkät till de lokala partiorganisationerna december 2014–februari 2015. Skattningen har skett på en fyrgradig skala (1=ingen betydelse, 2=liten betydelse, 3=stor betydelse, 4=mycket stor betydelse). Staplarna visar medelvärden för respektive funktion.

I enkäten till de lokala partiorganisationerna ställdes dessutom en fråga om hur de lokala företrädarna bedömde att medlemsutvecklingen påverkat partiets olika verksamheter. Resultatet visar att ingen verksamhet har försämrats som ett resultat av medlemsutvecklingen, förutom det praktiska arbetet inom partierna. Samtidigt skiljer sig

medlemsutvecklingen mellan olika partier och mellan olika platser i landet. Flera lokalorganisationer uppger att det sjunkande medlemsantalet har lett till att många uppgifter läggs på några få aktiva. Flera företrädare menar att det blivit svårare att hitta lämpliga kandidater, särskilt kandidater från underrepresenterade grupper såsom unga och utrikes födda. Slutligen är det flera som menar att medlemsutvecklingen påverkar engagemanget bland de som redan är aktiva. Nya medlemmar kan motivera de som redan är partiaktiva och stimulera den lokala organisationen.

Totalt sett verkar det inte som om medlemsminskningen inneburit att kontaktytan mellan partierna och väljarna minskat. I dag sker kommunikationen med väljarna till stor del genom massmedia och sociala medier. Möjligheten att skicka email till politiker liksom politikernas närvaro på sociala medier leder till att kontaktytan i någon mån kan anses större i dag än tidigare. Enligt vår enkät är det runt hälften av partierna som anger att internet och sociala medier används ofta eller mycket ofta av partimedlemmarna för interna diskussioner om aktuella politiska frågor. En lika stor andel uppger att de använder internet ofta eller mycket ofta för att kommunicera med väljarna. Det är dock enbart runt var tionde partiorganisation som uppger att de använder internet när det kommer till interna omröstningar.

6.6.1 Medlemsrekrytering och uppdragsvillighet

Trots att antalet partimedlemmar har minskat är nivån på det generella politiska intresset i samhället oförändrat. Attitydundersökningar visar att intresset i samhället för att åta sig förtroendeuppdrag är begränsat. I SOM-institutets undersökning uppgav fem procent av respondenterna 2011 att de kunde tänka sig att ta ett politiskt uppdrag för det parti de sympatiserar med.⁴⁶ Ytterligare 15 procent uppgav att de kanske skulle kunna ta ett uppdrag. Inställningen till att åta sig ett politiskt uppdrag verkar inte förändrats över tid utan har varit konstant sedan 1980-talet. I en undersökning för Region Skåne från 2014 svarade runt var fjärde

⁴⁶ Bergström & Ohlsson, 2011.

person att de absolut eller kanske skulle kunna åta sig ett politiskt uppdrag i kommunen för det parti som de sympatiserade med.⁴⁷

Det är svårt att avgöra huruvida de personer som säger sig vara villiga att åta sig ett politiskt uppdrag verkligen skulle göra det om de blev tillfrågade, men undersökningarna ger en indikation på att det finns en grupp individer som skulle vara redo att engagera sig. Dessutom är det betydligt fler unga vuxna än äldre som uppger att de kan tänka sig att åta sig ett förtroendeuppdrag. Enligt den undersökning som genomfördes i Skåne var det cirka 30 procent av respondenterna under 44 år som skulle kunna tänka sig att ta ett uppdrag, mot enbart åtta procent av de som var äldre än 65 år. Uppdragsvilligheten var även högre bland män än kvinnor.

Även om partierna själva anger att de aktivt arbetar på att rekrytera nya medlemmar har de flesta som gått in ett parti gjort det på eget initiativ eller för att de ingår i ett socialt sammanhang med andra partiaktiva. Enligt SCB:s studie av folkvalda på kommunal nivå var det enbart var femte politiker som gått med i ett parti efter att blivit tillfrågade av partiet direkt.⁴⁸ Något fler än hälften hade gått med i partiet på eget initiativ medan 20 procent hade blivit tillfrågade av en familjemedlem, vän eller bekant. Det kan vara så att de flesta individer upplever att initiativet att gå med i partiet var deras eget även om ett parti faktiskt har varit i kontakt och påverkat dem på något sätt innan. Resultatet kan dock tolkas som att det finns utrymme för partierna att locka fler medlemmar genom uppsökande verksamhet.

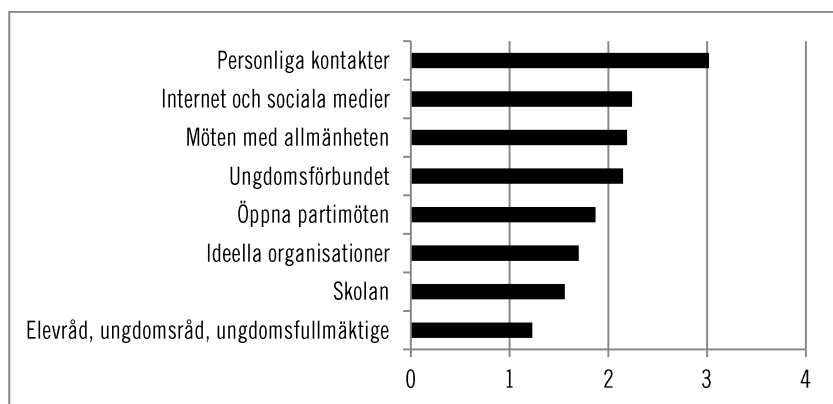
Samtidigt visar resultaten från vår enkät till de lokala partiorganisationerna, vilken vi visar i figur 6.6 här nedan, att de som rekryteras till partierna, och troligen även en stor del av de som uppger att de gått med på eget initiativ, är personer som någon av de partiaktiva personligen har kontakt med. Sammantaget är sociala nätverk och kontakter särskilt betydelsefulla för vem som blir partimedlem. I SCB:s enkät till de förtroendevalda i kommunfullmäktige framkommer att 40 procent av de förtroendevalda har en förälder som också varit förtroendevald. De sociala nätverkens betydelse för partiengagemang har även visats i andra studier. Statsvetaren Mikael Persson har studerat varför personer med högre utbildning

⁴⁷ Region Skåne, 2014.

⁴⁸ SCB, 2015a.

är överrepresenterade i de politiska partierna. Enligt hans studie är inte utbildning i sig en faktor, utan snarare de sociala nätverk som högutbildade skaffar sig under sin studietid.⁴⁹ I en studie om bekantskaps betydelse för demokratin av statsvetaren Henrik Oscarsson framkommer att ungefär 3 respektive 16 procent av svenskarna uppger sig vara bekanta på nära håll med en riksdagsledamot eller en kommunpolitiker. Sannolikheten att vara bekant med en riksdagsledamot är fyra gånger högre bland akademikerfamiljer än bland arbetarfamiljer och dubbelt så hög bland personer med hög än med låg inkomst.⁵⁰

Figur 6.6 Hur rekryteras nya partimedlemmar?



Källa: Utredningens enkät till de lokala partiorganisationerna december 2014–februari 2015. Respondenterna har tagit ställning till frågan; "I vilken utsträckning lyckas partiet rekrytera nya medlemmar i samband med följande typer av aktiviteter/kontakter"; 1= aldrig, 2= sällan, 3= ibland, 4= ofta, 5= mycket ofta. Staplarna visar medelvärden för respektive aktivitet/kontakt.

Nätverkens betydelse leder till en exkludering av personer hemmahörande inom vissa sociala kategorier, t.ex. personer som bor i socioekonomiskt svaga områden. Statsvetaren Per Strömblad visar i sin studie *Politik på stadens skuggsida* att personer som bor i socioekonomiskt svaga områden har betydligt mindre chans att bli rekryterade och partiaktiva än personer som bor i socioekonomiskt starka områden. Dessa individer har en lägre politisk delaktighet än övriga, oberoende av faktorer såsom utbildning eller ekonomiska

⁴⁹ Persson, 2012.

⁵⁰ Oscarsson, 2003.

resurser.⁵¹ Detta beror, enligt Strömblad, på att de bor i områden som är mindre ”politikertäta” och att de därmed har mindre chans att komma i kontakt med politiker och rekryterande nätverk.

Rekrytering av kandidater för förtroendeuppdrag

I tidigare undersökningar har det framkommit att partierna har svårigheter att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag. Dessa svårigheter har tilltagit i de undersökningar som gjordes på 1970 och 1980-talet.⁵² Enligt en undersökning som gjordes inför Demokratiutredningen år 1998 var det nära 30 procent av de lokala partiorganisationerna som hade svårigheter att fylla partilistorna. I vår enkät till de lokala partiorganisationerna var det däremot 22 procent som uppgav att de hade svårt att hitta personer som var villiga att ställa upp som kandidater i kommunalvalet 2014.⁵³ I en undersökning genomförd av Sveriges television inför valet 2014 uppgav också var fjärde lokal partiorganisation sådana problem.⁵⁴

Tabell 6.7 Tillgången på personer som är villiga att ställa upp till kommunfullmäktige inför valet 2014 (procent)

	Andel
Mer än tillräckligt	27
Tillräckligt	51
Ej fullt tillräckligt	18
Klart otillräckligt	4

Källa: Utredningens enkät till de lokala partiorganisationerna december 2014–februari 2015.

Rekryteringsproblemen varierar mellan olika partiorganisationer lokalt, och även om medlemsminskningen inte totalt sett inneburit att partierna står inför ett problem när det kommer till att tillsätta kandidater så kan det finnas problem lokalt. I sammanhanget ska tilläggas att mer än 6 000 förtroendeuppdrag försvunnit de senaste

⁵¹ Strömblad, 2003.

⁵² SOU 1999:130.

⁵³ Vår enkät hade ett bortfall på cirka 40 procent, vilket är större än de tidigare enkäterna. Dessutom valde Centerpartiet att inte delta.

⁵⁴ SKL, 2015b.

25 åren, varpå det totalt sett är färre förtroendevalda som ska utses. Samtidigt utnyttjar partierna sina medlemmar alltmer vid tillsättningen av förtroendeuppdrag. Av samtliga partimedlemmar är det runt 40 procent som är eller har varit förtroendevald mot 24 procent 1987.⁵⁵ Det är ungefär 100 000 personer som är aktiva i ett parti. Vid valet 2014 nominerades sammanlagt 51 000 politiker och sammanlagt valdes cirka 40 000 personer till något förtroendeuppdrag. Partimedlemskapet har därmed blivit tydligare förknippat med att vara förtroendevald.

Partiernas agerande är avgörande för vem som kandiderar

När det kommer till att sätta samman listor inför valen är partiernas agerande avgörande för vem som ska kandidera. Partierna är grindvakter, som Jessika Wide uttrycker det i sin rapport till utredningen.⁵⁶ I huvudsak är det valberedningarna som har inflytande över hur listorna sätts samman, men eftersom de flesta partierna tillämpar provval kan medlemmarna påverka processen. De flesta som blir folkvalda tenderar dock inte att själva agera aktivt för att kandidera. SCB:s studie av de folkvalda visar att det enbart var 19 procent av de folkvalda som själva hade bett om att bli uppsatta på valsedeln, medan nära 80 procent hade blivit tillfrågade.⁵⁷

Ett liknade resultat framkommer i den studie som Erlingsson och Öhrvall gjort av de partiaktiva inför 2014 års val. Enligt dem tycks kandidaterna inte vara särskilt entusiastiska för uppdraget, och de flesta kandiderar på någon annans uppmaning. Inför 2014 års val var det enbart 38 procent av de som kandiderade som gärna ville bli invalda, medan var fjärde kandidat helst inte ville bli uppsatt på listan.⁵⁸ Av de som blev invalda var det dessutom fem procent som helst inte ville och en procent som absolut inte ville. I en tidigare artikel beskriver därför Erlingsson, Öhrvall och Persson partiaktivisten som en motvilligt engagerad altruist.⁵⁹ Det faktum att flera motvilliga kandidater väljs in kan vara en förklaring till

⁵⁵ Hagevi & Loxbo, 2015.

⁵⁶ Wide, 2015.

⁵⁷ SCB, 2015a.

⁵⁸ SKL, 2015b.

⁵⁹ Erlingsson, Persson & Öhrvall, 2014.

varför flera valda också hoppar av sitt uppdrag direkt efter mandatperiodens början.

Sammantaget är det en liten grupp partimedlemmar som bestämmer över vem som ska bli vald. Enligt vår enkät är det mer än hälften av partiorganisationerna som uppger att det är mindre än 20 personer som deltar vid de beslutsprocesser som rör partiernas list-sammansättning. Det begränsade antalet ska inte förstås som att det är en liten elit som stänger ute andra, utan snarare att gruppen aktiva partimedlemmar på lokal nivå är begränsad till antalet. Ett problem med denna utveckling är att det i regel är en liten, socialt homogen grupp som fattar beslut om vilka som blir nominerade. Detta påverkar vem som blir vald, men också vem som väljer att själv kandidera. För utomstående kan partierna ses som slutna och exklusiva sällskap, vilket kan medföra att få är villiga att träda in i dem, framhäva sig själva och arbeta för att göra en politisk karriär. Denna slutenhet kan leda till att flera politiskt engagerade väljer andra kanaler för sitt politiska intresse än att aktivera sig i ett politiskt parti.

6.7 Professionaliseringen av de politiska partierna

6.7.1 Partiernas ökade utgifter

Medlemsminskningen har lett till att de politiska partierna har tillgång till färre aktiva som på frivillig basis är villiga att utföra uppgifter inom partier. Som en lösning på detta har partierna anställt personal som utför partiverksamhet på heltid. Sedan 1960-talet har antalet anställda i de politiska partierna ökat med ungefär fem gånger.⁶⁰ En likande utveckling har skett i andra jämförbara länder i Europa. Denna utveckling har inneburit att partierna har dragit på sig allt större kostnader för personal. Partiernas uppskattade utgifter är i dag 467 procent högre vad de var år 1960.⁶¹ För att täcka de ökade kostnaderna har partistödet ökat med en motsvarande storlek. Partistödet infördes år 1966 och har därefter ökat med fem gånger i fast penningvärde. Bakgrunden till att partistödet infördes var inte minskningen av medlemmar, vilken då inte på-

⁶⁰ Kölln, 2015.

⁶¹ Hagevi & Loxbo, 2015.

börjats, utan att politiken blivit mer komplext. Riksdagen började sammanträda hela året om och valkampanjerna började i sig bli mer krävande. Det ansågs också som viktigt för demokratin att de politiska partierna hade rättvisa och jämlika ekonomiska förutsättningar att utöva inflytande på de politiska processerna.⁶²

Enligt Hagevis och Loxbos analys följer dock ökningen av partistödet över tid delvis trenden med ett minskat medlemsantal. Partistödet ökade förvisso även under de år då medlemstalet ökade, men ökningstakten har varit kraftigare under senare år. Ökningen har under den senaste 40-årsperioden varit cirka 15,5 miljoner årligen, vilket motsvarar årsarbetskostnaden för cirka 25 tjänstemän. I dag uppgår det svenska partistödet till drygt 1,1 miljard kronor. Det ska tilläggas att antalet arvoderade politiker också har ökat kraftigt under denna tid.

I relation till andra inkomster är partistödet i dag helt dominerande för de politiska partierna. Enligt Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter från år 2004 (SOU 2004:22) finansierades runt 70 till 80 procent av partiernas verksamhet av partistödet. Medlemsavgifterna står för runt fem procent av intäkterna, vilket visar att medlemmarna inte är nödvändiga för partiernas ekonomiska överlevnad. Mer än två tredjedelar av samtliga lokalorganisationer som svarade på vår enkät uppgav att det kommunala partistödet betalade för mer än 90 procent av organisationens verksamhet.

Enligt Hagevi och Loxbo finns det en bred acceptans i samhället för partistödet. Enligt en enkät, som genomförts inom ramen för deras forskningsprojekt, är det runt 50 procent av den svenska befolkningen som instämmer i påståendet att partistödet är viktigt för att vår demokrati ska fungera, medan enbart 15 procent tar avstånd. Bland partimedlemmar är det runt två tredjedelar som instämmer i påståendet.

⁶² Gidlund & Möller, SOU 1999:130.

6.7.2 Professionaliseringen av valkampanjer, idéutveckling och opinionsbildning

De ökade kostnaderna för partierna har främst uppkommit genom de allt dyrare och professionaliserade valkampanjerna. Denna utveckling noterades redan under 1980-talet, men har därefter fördjupats. I någon mån visar utvecklingen att partierna inte är villiga att helt förlita sig på medlemmarna när det gäller kommunikationen med väljarna, genomförande av valkampanjerna, idéutveckling och opinionsbildning. De flesta partier använder sig t.ex. av opinionsundersökningar för att fånga upp väljarintresset.

Medie- och kommunikationsvetarna Lars Nord och Jesper Strömbäck har studerat kampanjapparaterna i samtliga partier inför 2006 och 2010 års val och skapat ett s.k. professionaliseringsindex utifrån faktorer såsom användande av Tv-reklam, opinionsundersökningar och anlitande av PR- och mediekonsulter etc.⁶³ Enligt deras studie var Moderaterna, Centerpartiet och Socialdemokraterna de partier som hade högst professionaliseringsindex inför 2010 års valrörelse, medan Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna hade de minst professionaliserade kampanjapparaterna. Utvecklingen mot mer professionella partier är alltså inte beroende på partiets tradition som folkrörelseparti.

Enligt den studie av policyprofessionella som nämndes tidigare har de politiska tjänstemännen inom partierna fått allt större makt över politikutvecklingen inom partierna.⁶⁴ Några av de policyprofessionella som intervjuats i studien menar att den viktigaste och mest intressanta utvecklingen av nya politiska idéer inte sker genom partimedlemmarna, utan av professionella idéutvecklare i partierna, i tankesmedjor eller PR-byråer. Partierna beskrivs som tröga, långsamma och idéfattiga. Medlemskader har dessutom blivit äldre och har blivit mindre slagkraftig att företräda sina väljare. Denna utveckling, menar författarna, kan leda till att enskilda medlemmar som vill engagera sig blir avskräckta och att partierna därmed går miste om flera potentiella medlemmar. Samtidigt är de policyprofessionella inom partierna i regel individer som själva har ett stort politiskt intresse och engagemang, men som inte själva är

⁶³ Nord & Strömbäck, 2013.

⁶⁴ Garsten m.fl., 2015, s. 210 f.

intresserade av att verka som folkvalda eller som har erfarenhet av förtroendeuppdrag.⁶⁵

6.8 Överväganden om de politiska partierna

Sammanfattande analys: Medlemsutvecklingen i partierna är inte längre negativ och därför kan föreställningen om en partikris avskrivas.

Samtidigt har de politiska partierna svårt att leva upp till det rådande demokratiidealet. Detta ställer krav på ett utvecklingsarbete inom partierna, men det visar också på att det finns ett behov av att ge väljarna alternativa vägar för att förmedla sina intressen och åsikter till beslutsfattarna. Samtidigt kan ingen annan institution ersätta de politiska partierna när det kommer till att presentera sammanhängande politiska förslag och att rekrytera och ställa upp de kandidater till val som ska fatta beslut och utkrävas på ansvar.

Vår översyn av de politiska partiernas ställning i demokratin visar att det inte råder en partikris. Partierna har inte längre en negativ medlemsutveckling. Medlemsantalet i de traditionella partierna har varit konstant under de senaste 15 åren medan de nyare partierna har lockat individer som inte tidigare har varit partiaktiva. Det är inte färre personer i dag som är medlemmar i ett politiskt parti än vad det var vid ingången av millenniumskiftet och det finns inget i samhällsutvecklingen som tyder på att antalet medlemmar inom de närmaste åren skulle minska drastiskt.

Flera undersökningar visar också att förtroendet för de politiska partierna har stärkts under 2000-talet. Det går inte att utesluta att trots att partierna i dag har färre medlemmar har de blivit bättre på att kommunicera med väljarna genom att t.ex. använda sociala medier. Det är också möjligt att allmänheten har börjat acceptera dagens mer professionaliserade och väljarmaximerande partier. Samtidigt ska det tilläggas att partierna är en av de samhällsinstitutioner som allmänheten hyser lägst förtroende för. Den negativa bilden av

⁶⁵ ibid. s. 50 f.

de politiska partierna är ett problem eftersom det medför att potentiella medlemmar inte väljer att engagera sig i ett parti.

Utredningens översyn visar att det i dag är färre lokalavdelningar som uppger att de har rekryteringsproblem än för 30 år sedan. Tillgången på kandidater till vallistorna inför de allmänna valen varierar dock mellan olika kommuner och på lokal nivå har alltjämt var femte lokalavdelning svårigheter att hitta lämpliga kandidater till alla förtroendeuppdrag. Det sjunkande medlemsantalet har också lett till att många uppgifter läggs på några få aktiva.

Trots att partierna inte kan sägas vara i kris kan vi konstantera att partierna i flera avseenden har svårt att leva upp till sina huvudsakliga funktioner i demokratin. Vi redovisar nedan fyra utmaningar som partierna står inför i dag. Dessa rör bland annat sådant som att partimedlemmarna inte är representativa för befolkningen i stort, att partierna har svårigheter att engagera politiskt intresserade, att idéutvecklingen ofta sker utanför partierna och att åsiktsrepresentativiteten är svag. Sammantaget visar dessa utmaningar att partierna bör överväga olika åtgärder och metoder för att utveckla sina organisationer. Vi menar också att dessa utmaningar visar att den idealbild där partierna utgör den huvudsakliga länken mellan väljarna och beslutsfattarna delvis måste omvärderas. Det finns behov av att skapa alternativa vägar vid sidan av partierna för att väljarna ska kunna kan förmedla sina intressen och åsikter till beslutsfattarna.

6.8.1 Partierna står inför flera utmaningar

Partimedlemmarna är inte representativa för befolkningen i stort

Den sociala representativiteten i partiernas medlemskårer har förändrats under de senaste åren. Personer som uppger att de har låg utbildning, arbetarklassbakgrund, är födda utanför Sverige, unga och kvinnor är underrepresenterade. De partiaktiva är i dag till stor del en högutbildad politikerelit. Partierna har särskilt svårt att locka unga och utrikes födda och det är få politiker som bor eller har bott i bostadsområden som är socioekonomiskt svaga. Det kan vara ett problem för partierna när det kommer till att fånga upp de åsikter och perspektiv som dessa grupper har. Den bristande sociala representativiteten är också ett problem när det gäller rekryteringen av

förtroendevalda och det påverkar vilka som blir nominerade och valda i de allmänna valen. Utredningens översyn visar förvisso att samtliga partier arbetar för att värva nya medlemmar, och särskilt för att rekrytera medlemmar från underrepresenterade grupper, såsom kvinnor, unga och utrikes födda. Samtidigt är det ytterst få av de partiaktiva som har gått med i ett politiskt parti efter att de har blivit kontaktade av ett sådant. De flesta har engagerat sig på eget initiativ eller för att de blivit uppmanade av personer i sin närhet. Det är dessutom ungefär 40 procent av de partiaktiva som har föräldrar som också varit aktiva i ett parti. Mot denna bakgrund framstår partimedlemskapet som något som i första hand är tillgängligt för personer som har kontaktytor till partiet. Det finns en viss villighet i samhället att ta förtroendeuppdrag, men det är få personer, som inte själva ingår i ett sammanhang med andra partiaktiva, som väljer att gå med i ett politiskt parti. Vad vi ser är partier som blivit allt mer elitistiska, en socialt sammanhållen grupp med ryggarna utåt.

Partierna har svårt att engagera politiskt intresserade

Vår översyn visar att partierna har svårt att rekrytera nya medlemmar. Även om förtroendet för de politiska partierna har ökat så är det alltjämt svagare än för de flesta andra samhällsinstitutioner. Dessutom är det få som identifierar sig med ett politiskt parti, vilket gör att det är svårt att mobilisera politiskt intresserade utifrån en ideologisk samhörighet. Dessa svårigheter beror inte enbart på partierna själva. Värderingsförändringar, såsom individualiseringen och en minskad auktoritetstro, har gjort att det är få som är villiga att gå in i en politisk rörelse. Det politiska intresset är högt i samhället, men människor är mer benägna att engagera sig för politiska sakfrågor och är inte intresserade av ett långsiktigt engagemang. Dessutom tenderar partipolitiken att konkurrera med andra sysslor och det är färre som är redo att göra avkall på sitt familje-, fritids- eller arbetsliv.

Dessa värderingsförändringar har partierna själva svårt att påverka, men partierna har också delvis misslyckats med att anpassa sig till de nya förhållandena. En förklaring till att många väljer andra sätt att uttrycka sitt politiska engagemang är att de inte tror att det

är möjligt att påverka genom att engagera sig i ett politiskt parti. En stor majoritet av Sveriges befolkning anser att partierna är toppstyrda och odemokratiska, men det är också en stor del av medlemmarna som anser att interndemokratin är dålig. Utredningens översyn visar dock att partierna inte blivit mindre demokratiska över tid. De individer som i dag väljer att gå in i ett politiskt parti är däremot mer engagerade, utbildade och kritiskt granskande. De ställer större krav på medinflytande än tidigare. De individer som är medlemmar i partierna i dag är dock inte särskilt representativa för samhället i övrigt, vilket inneburit att partierna har blivit mindre åsiktsrepresentativa. En förstärkt interndemokrati skulle därför kunna leda till att partierna fjärmars sig ytterligare från övriga delar av befolkningen.

Idéutvecklingen sker utanför partierna

De politiska partierna professionaliserar sin verksamhet alltmer. Partiernas sammanlagda utgifter har under de senaste 40 åren femdubblats och antalet anställda har ökat kraftigt. Politikutvecklingen utförs i större utsträckning av anställd personal och s.k. policyprofessionella. Partierna arbetar också i allt större utsträckning med PR-byråer, opinionsinstitut och konsultföretag för att paketera politiken på ett sätt som tas emot väl av väljare och andra intressenter, vilket vi visar ytterligare i kapitel 10 om påverkansmöjligheterna på nationell nivå. Sammantaget har idéutvecklingen och partiernas administration blivit mer centrerad och förlagd på en central nivå, i huvudsak till Stockholm.

Partiernas professionalisering kan ses som en effekt av medlemstappet, men också som ett sätt att göra sig mindre beroende av medlemmarna. Partiernas behov av att anställa personal är troligen oundvikligt och behöver inte i sig vara ett problem. Det är delvis ett resultat av att ideologin har fått mindre betydelse inom partierna samtidigt som politiken har blivit mer kunskapskrävande. Det har blivit viktigare att presentera lösningsorienterade förslag på specifika sakområden snarare än politiska idéer med ideologisk utgångspunkt. Detta skapar ett större behov av den expertkunskap som t.ex. tankesmedjor kan erbjuda. Därutöver är politiken i dag medialiserad och utspelar sig i stor utsträckning via media. Partierna

är därför fokuserade på att både följa debatten i massmedia och kommunicera politiken genom massmedia. Det innebär att idéutvecklingen i politiken i stor utsträckning formas i samspelet mellan nyhetsmedierna och partierna snarare än mellan partierna och dess väljare.

Sammantaget leder professionaliseringen av partierna och det ökade antalet policyprofessionella till att medlemmarnas möjligheter att delta i idéutvecklingen minskar. Det kan leda till att enskilda medlemmar som vill engagera sig blir avskräckta och att partierna därmed går miste om flera potentiella medlemmar. Professionaliseringen leder också till att politikutvecklingen inom partierna i stor utsträckning drivs av personer som inte är eller har varit förtroendevalda och därmed inte har erfarenhet av politik på lokalnivå. Denna utveckling kan vara negativ för partierna på sikt. Erfarenheten av att som förtroendevald möta väljarnas intressen, förhandla i de demokratiska församlingarna och att utkrävas på ansvar är, som vi ser det, viktig för att de politiska förslag och idéer som partierna tar fram ska vara väl förankrade i samhället. En utveckling med ett ökat antal politikutvecklare som inte har erfarenhet av ett förtroendeuppdrag kan leda till att politiken drivs bort från den faktiska verklighet som väljarna upplever och som de folkvalda har att hantera.

Åsiktsrepresentativiteten är svag

Det finns inget som tyder på att medlemsminskningen har medfört att partierna i dag inte har samma förmåga som tidigare att omhänderta opinioner i samhället och kanalisera dem till den beslutsfattande nivån. Digitaliseringen och den ökade användningen av sociala medier har i någon mån förenklat och förbättrat partiernas dialog med väljarna. Vår översyn visar dock att det råder stora åsiktsklyftor mellan å ena sidan partierna och dess medlemmar, och å andra sidan väljarna. Detta kan bero på att de partiaktiva i mindre utsträckning än tidigare är representativa för befolkningen. Det kan också bero på att partierna är mer fokuserade på de opinioner och åsikter som framförs genom media 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 som finns i samhället. Det finns också en risk att partierna blir mer mottagliga för det påverkansarbete som olika intresseorganisationer och PR-byråer bedriver genom medierna, vilket vi beskriver ovan och särskilt i kapitel 10.

De frågor som partierna driver behöver inte fullt ut ha en resonans i de åsikter som allmänheten ger uttryck för. Partierna måste kunna driva opinion, verka för att bryta normer och utveckla samhället. Det finns däremot ett problem om partierna står allt för långt ifrån väljarna i frågor som upplevs som centrala. Sådana åsiktsklyftor kan skapa en uppfattning om partierna som elitistiska och verklighetsfrånvända och därmed påverka förtroendet för de politiska partierna. En sådan negativ uppfattning gör sig särskilt gällande bland de individer som redan har lågt förtroende för de politiska partierna.

I det fall väljarna inte upplever att partierna driver frågor som de anser är viktiga skapas ett utrymme för nya partier. En utveckling med fler nya partier är också påtaglig i Sverige. På nationell och EU-nivå har t.ex. Sverigedemokraterna, Feministiskt initiativ och Piratpartiet etablerat sig och fångat upp frågor som väljarna ansett att de etablerade partierna försummat. Denna utveckling är också synbar på kommunnivå där antalet lokala partier ökat kraftigt under senare år. En utveckling med fler nya partierna kan vara positiv och leda till att åsiktsrepresentativiteten blir bättre. Nya partier kan stimulera till ett demokratiskt engagemang och dessutom tvinga de etablerade partierna att utveckla sig och ta upp frågor som de tidigare försakat. Samtidigt uppstår nya partier ofta runt enskilda sakfrågor eller identitetspolitik. Sådana partier saknar ofta, åtminstone inledningsvis, intresse av att ta ansvar för de bredare samhällsutmaningarna. Det kan i sig leda till att det demokratiska styret försvåras och att väljarnas förtroende för demokratin utarmas.

6.8.2 Rekommendationer till de politiska partierna

Utredningens bedömning: Ett utvecklingsarbete bör ske inom de politiska partierna i syfte att stärka deras roll i demokratin. Partierna kan bl.a. behöva utveckla sitt rekryteringsarbete liksom den interna demokratin.

Utveckla rekryteringsarbetet

Om partierna fortsatt ska vara relevanta måste de utveckla sin rekryteringsverksamhet. En faktor som har avgörande betydelse för att en person ska gå in i ett parti i dag är att personen har någon form av kontaktyta till partiet. Betydelsen av sociala nätverk innebär att vissa kategorier av befolkningen har lägre sannolikhet att komma i kontakt med partiaktiva och gå med i ett politiskt parti. Det gäller i synnerhet individer som bor i socioekonomiskt svaga områden. Studier visar också att personer som bor i områden med låg sysselsättningsgrad är mindre politiskt engagerade än personer boende i andra områden, oberoende av personens egna sysselsättnings- och utbildningsgrad eller om personen är inrikes eller utrikes född.⁶⁶ Dessa områden är s.a.s. mindre politikertäta, vilket innebär att de boende har mindre sannolikhet att komma i kontakt med rekryterande nätverk. Det är mot denna bakgrund ett problem att flera partier under senare år stängt flera av sina lokalkontor.⁶⁷ Vi menar att det är viktigt att partierna finns närvarande i lokalsamhället. En fysisk närvaro genom lokalkontor och partiaktiva är viktig för att kontaktytor ska uppstå mot personer som annars inte skulle gå med i ett parti. En sådan närvaro är också betydelsefull för att partierna bättre ska kunna fånga upp olika perspektiv och intressen som olika delar av befolkningen bär på och ger uttryck för. De kontakter utredningen haft med människor som bor och verkar i områden med stor arbetslöshet och stor andel utlandsfödda tyder på att de politiska partierna i hög grad är frånvarande, åtminstone mellan valen. Att enbart hålla möten när man vädjar om röster inför valen kan försvaga förtroendet för partierna och det vore därför

⁶⁶ Strömblad, 2003.

⁶⁷ Kölln, 2015.

angeläget att partierna lägger ner resurser på en mer kontinuerlig närvaro på sådana platser.

Det finns också ett värde i att partierna aktivt arbetar med att söka upp nya medlemmar utanför de redan aktivas nätverk. En uppsökande verksamhet kan bedrivas mot personer som är aktiva i ideella organisationer eller som på ett annat sätt engagerar sig i enskilda samhällsfrågor. Genom att skapa bryggor mellan civilsamhällsorganisationer och de politiska partierna kan nya vägar in de politiska partierna skapas för personer med ett samhällsengagemang. För rekryteringen av unga är det av särskild betydelse att vara närvarande i skolan. Erfarenheterna från 2010 och 2014 års skolval visar dock att flera skolor har upplevt oro och osäkerhet över att bjuda in de politiska partierna till skolan.⁶⁸ En utveckling där skolor väljer att utestänga de politiska partierna från skolorna är problematisk eftersom det ger skolelever sämre möjligheter att komma i kontakt med representanter för de politiska partierna eller deras ungdomsorganisationer. Kontakter med de politiska partierna är betydelsefulla för att skapa förutsättningar för ungas politiska engagemang. Regeringen tillsatte 2014 en utredning som har till uppdrag att överväga om skolan ska kunna begränsa det antal politiska partier som tas emot på objektiva grunder, till exempel till att avse sådana partier som vid tillfället är representerade i riksdagen (U 2014:13). Vi lämnar därför inga förslag gällande partiernas tillgång till skolor. I kapitel 7, om de förtroendevaldas sociala representativitet, lämnar vi ytterligare förslag till åtgärder för hur partierna ska locka fler medlemmar från underrepresenterade grupper.

Gör det möjligt att engagera sig partipolitiskt utan att vara medlem i partiet

Ett engagemang som förtroendevald kräver ett medlemskap i ett politiskt parti. Enligt vår enkät med de lokala partiorganisationerna är det enbart 20 procent som uppger att det är möjligt att kandidera till ett förtroendeuppdrag utan att vara medlem i ett parti. Vår uppfattning är dock att ett uppdrag som förtroendevald i fullmäktige, nämnd eller utskott fortsatt ska utgå från partimedlemskapet.

⁶⁸ MUCF, 2015b.

Eftersom väljarna i första hand röstar på ett parti är det viktigt att väljarna också kan försäkra sig om att de som kandiderar verkligen representerar partiet. De som väljs till förtroendeuppdrag bör därför också vara medlemmar. Det är dock viktigt att partierna verkar för att fånga upp det politiska engagemang som uttrycks i samhället. Det kan därför finnas ett värde i att partierna gör det möjligt för enskilda personer som har ett särskilt engagemang i vissa sakfrågor att ta uppdrag inom partier eller att engagera sig utan att först bli medlem i partiet.

Utveckla interndemokratin

En svårighet för partierna är att utveckla interndemokratin samtidigt som de blir bättre på att lyssna in väljarintresset. Såsom vi har beskrivit ovan är de partiaktiva inte representativa för befolkningsammansättningen i sin helhet och därmed kan ett ökat medlemsinflytande resultera i en försämrad åsiktsrepresentativitet. Samtidigt är en fungerande interndemokrati avgörande för att enskilda individer ska uppleva ett partipolitiskt engagemang som meningsfullt och för att allmänhetens förtroende för partierna ska kunna stärkas. Det är också viktigt för att partierna inte ska bli exklusiva kanaler för inflytande som enbart är tillgängliga för en liten krets av partiaktiva. Partierna bör därför överväga nya metoder för att vitalisera interndemokratin. Exempel på sådana metoder är medlemsomröstningar om principfrågor och ett ökat medlemsinflytande vid valet av partiledare. Det kan också handla om att på olika sätt inkludera fler i partiets idéutveckling. Enskilda medlemmar bör kunna vara med och föra fram förslag och idéer och få erfarenhet av demokratins processer. Beslut inom partiorganisationerna bör fattas enligt samma demokratiska principer som gäller för beslutsfattandet i stort. Partierna bör också verka för att partimedlemmar på lokal nivå får möjlighet att delta i idéutvecklingen. Ett sätt är att tillsätta arbetsgrupper för att utveckla olika politikområden. Det är viktigt att partierna tar till vara den kompetens som de egna medlemmarna har. Partimedlemmarna måste uppleva att deras engagemang, idéer och åsikter tas på allvar och kan få ett avtryck i den politik som partierna driver.

Utveckla arbetet med digital teknik

Sociala medier har blivit allt viktigare för det politiska samtalet. För den yngre delen av befolkningen är sociala medier, vilket vi visade i kapitel 5, den arena som är viktigast för det politiska deltagandet. De sociala medierna har också blivit allt viktigare för de politiska partierna när det gäller kommunikationen med väljarna. Enligt vår enkät använder mer än hälften av samtliga partiorganisationer internet i kommunikationen med väljarna. Sociala medier anses också vara den viktigaste kanalen efter personliga kontakter för att värva nya medlemmar. Det är positivt att de politiska partierna har insett att digitaliseringen förändrat förutsättningarna för den politiska kommunikationen. Närvaro på internet innebär att partierna kan få kontaktvägar till personer som inte har givna ingångar till partipolitiken. På sociala medier kan debatten om lokala frågor göras mer levande och när partier deltar i sådana diskussioner kan enskilda bli intresserade och gå med.

Vi menar att det finns möjligheter för partierna att ytterligare utveckla användandet av den digitala tekniken. Internet skulle t.ex. kunna användas för interna omröstningar och digitala enkätundersökningar av medlemmarnas åsikter i olika sakfrågor. Det skulle också kunna användas för mötesdeltagande på distans. Enligt vår enkät är det dock endast var tionde lokal partiorganisation som använder sig av digitala omröstningar eller mötesdeltagande på distans. Ett ökat användande av den digitala tekniken i dessa avseenden skulle kunna medföra att fler får möjlighet att delta och framföra sina åsikter. Detta gäller i synnerhet personer som har svårt att kombinera sitt politiska engagemang med familje- och arbetsliv, men även för personer som bor på glesbygden liksom personer med nedsatt funktionsförmåga.

6.8.3 Partierna som länk mellan väljarna och beslutsfattandet

Utredningens bedömning: Den idealbild där partierna utgör länken mellan väljarna och beslutsfattandet måste omvärderas. Partiernas svårigheter att kanalisera väljarintresset motiverar att väljarna ges alternativa vägar att föra fram sina intressen och åsikter till beslutsfattarna.

De politiska partierna har en central roll i den svenska demokratin. Även om partierna står inför flera stora utmaningar är det inte relevant att prata om en partikris. Medlemsminskningen har planat ut och förtroendet har stärkts. Vi anser dock att det inte går 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 samhällsförändringar såsom en tilltagande individualisering och minskad auktoritetstro. Samhällsengagemanget har förändrats och det är helt enkelt färre som är villiga att gå in och engagera sig i politiska partier. Den idealbild av demokratin som länge varit rådande där partierna ensamt utgör länken mellan väljarna och beslutsfattandet måste omvärderas. Väljarna måste erbjudas möjligheter att kanalisera sina intressen och åsikter till beslutsfattarna utan att gå genom partierna. De förslag som presenteras i kapitlet om påverkansmöjligheterna på nationell nivå, om medborgardialog, folkinitiativ och folkmotion ska delvis förstås i detta sammanhang. Ett argument mot dessa möjligheter till direktdeltagande är att de gör det möjligt för väljarna att kringgå partierna och att de därmed försvagar partierna ytterligare. Vår bedömning är att det inte finns några belegg för sådana farhågor. När individer ges möjligheter att föra fram förslag genom t.ex. folkinitiativ eller folkmotioner så kan det i stället stimulera ett politiskt engagemang och skapa nya vägar in i politiken.

Vidare visar vi i kapitel 10 om påverkansmöjligheterna på nationell nivå att den informella påverkan av politiken har ökat. Den agendasättande makten är huvudsakligen begränsad till ett fåtal individer inom de politiska partierna, men också inom medierna och de resursstarka intresseorganisationerna. En lösning på detta är att partierna själva ser till att öppna sig och bli mer inkluderande i

enlighet med de rekommendationer vi lämnat här ovan. För att göra demokratin mer jämlik tror vi att det också är nödvändigt att införa institutionella möjligheter för enskilda att föra fram sina intressen och synpunkter till beslutsfattarna. De folkvalda måste också medvetet arbeta med att inhämta allmänhetens åsikter och intressen i de politiska beslutsprocesserna.

Vi menar att sådana reformer kan vitalisera demokratin, men de får inte leda till en förändring av de grundläggande premisserna i vår demokratimodell. Deltagardemokratin handlar om olika sätt för medborgarna att föra fram sina åsikter till beslutsfattarna och är därmed ett komplement till den representativa demokratin. De politiska besluten ska alltså fattas i folkvalda församlingar av ledamöter som valts i de allmänna valen. Vi har ett representativt styrelseskick och i detta har de politiska partierna en central roll. Ingen annan institution kan ersätta de politiska partierna när det kommer till att presentera sammanhängande politiska förslag och att rekrytera och ställa upp de kandidater till val som ska fatta beslut och utkrävas på ansvar. Även om partierna har förändrats finns det inget som tyder på att de inte skulle ha förmåga att utföra denna centrala funktion i demokratin.

6.8.4 Gör en bred översyn av partistödet och ledamotsstödet

Utredningens bedömning: En förnyad översyn av partistödet och ledamotsstödet bör genomföras. Syftet med översynen bör vara att klargöra hur de olika stöden fördelas, i vilken mån de olika formerna av partistöd används på ett ändamålsenligt sätt och om det finns skäl att göra förändringar eller förtydligande i gällande regelverk.

Partistödet har en stor betydelse för det demokratiska systemet. Dess syfte är att underlätta medborgarnas medverkan i opinionsbildningen och att se till att alla partier har likvärdiga ekonomiska förutsättningar att utöva inflytande på de politiska processerna. Utredningens enkätundersökning visar att det kommunala partistödet täcker mer än 70 procent av de lokala partiorganisationernas utgifter och tidigare undersökningar har visat att andelen av partiernas verksamhet som finansieras av partistöd ligger på dessa

nivåer (SOU 2004:22). På Kammarkollegiets hemsida publiceras partiernas intäktsredovisning i enlighet med lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. I ett internationellt perspektiv är Sverige ett av de länder där partierna är som mest beroende av parti-stöd.

Det statliga partistödet regleras i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och lämnas till partier som är representerade i riksdagen och till partier utanför riksdagen som fått mer än 2,5 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste ordinarie riksdagsvalen. Stödet går till partiernas allmänna verksamhet såsom valarbete, kampanjer och löner. Därutöver får riksdagspartierna bidrag till partigruppernas och ledamöternas arbete i riksdagen i enligt med lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Bidragen delas ut i form av basstöd, ledamotsstöd och stöd till ledamöternas resor utomlands.

Vid sidan av det statliga partistödet har även kommuner och landsting rätt att lämna ekonomiskt stöd till politiska partier som är representerade i kommun- och landstingsfullmäktige. Det lokala stödets övergripande målsättning är enligt lagen om kommunalt partistöd (1996:596) att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Formerna och omfattningen för stödet beslutas av fullmäktige, men får inte utformas så att det otillbörligen missgynnar ett parti.

Utredningen har inte haft i uppdrag att göra en översyn av partistödet eller de politiska partiernas finansiering. I utredningens samråd har däremot flera representanter för de politiska partierna fört fram synpunkter om partistödets utformning. De olika partistöden används ibland på ett sätt som inte är förenligt med dess syfte. Flera partiföreträdare menar att riksdagsledamotsstödet i viss utsträckning används som ett allmänt partistöd medan delar av det kommunala partistödet sänds vidare till nationell nivå, trots att lagändringar genomfördes år 2014 för att stävja detta. Sammantaget anser utredningen att det finns skäl att tillsätta en bredare översyn av de olika formerna av partistöd.

Stödet till riksdagsledamöter

Stödet till riksdagsledamöterna och partigruppernas arbete i riksdagen har succesivt byggts ut och omfattar numera en politisk sekreteraresurs per ledamot på 57 900 kronor i månaden. Riksdagen anslog 2014 cirka 450 miljoner kronor i partistöd. Ledamotsstödet, som har mer än fördubblats sedan början av 2000-talet, omfattar ungefär 200 miljoner. Stödet till partiernas allmänna verksamhet uppgår i dag till cirka 170 miljoner kronor medan ytterligare cirka 80 miljoner fördelas i basstöd, utlandsresor och stöd till kvinnoförbunden.

Ledamotsstödet sågs över på uppdrag av riksdagsstyrelsen i en utredning från 2008 sammanställd av statsvetarna Gullan Gidlund och Anna-Karin Frih. I utredningen, *Inflytande över stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete* (2007/08:URF1), framkom att stödet, i form av politiska sekreterare, utgjorde en viktig del av riksdagsledamöternas arbete. Nästan 60 procent uppgav att de använder stödet dagligen och de flesta var också nöjda med det stöd de fick. Stödet organiseras främst utifrån utskottsarbetet, men även utifrån valkretsarna.

Inget av riksdagspartierna har valt att koppla politiska sekreterare till enskilda ledamöter som ett personligt stöd utan organiserar ledamotsstödet som en gemensam resurs. Trots att stödet enligt lag är avsett att bekosta handläggarkhjälp åt riksdagens ledamöter använder flera partier också resurserna för andra kostnader och verksamheter som inte direkt är kopplade till partigruppernas arbete i riksdagen. Partierna är dock fria att besluta om hur stödet används och fördelas inom kansliet och mellan ledamöterna.

Många sekreterare och ledamöter upplever att det inte finns en tydlighet i vilken roll de politiska sekreterarna ska ha i riksdagsarbetet. Flera ledamöter anser också att de har begränsade möjligheter att styra över stödet och att de är missnöjda med att partierna tar av resurserna för andra ändamål än riksdagsarbetet. Samtidigt är det många som menar att det är svårt att skilja ledamotsstödet från stödet till partiorganisationerna. Gränsdragningen mellan både sekreterarna och ledamöternas parlamentariska och partipolitiska arbete är otydlig. Det fanns dock, enligt utredningen, flera fall då sekreterarna används för uppgifter som tydligt inte hade med riksdags-

arbetet att göra, t.ex. valarbete och kontakter med partiorganisationerna.

I utredningens samråd konstaterar också flera partiföreträdare att partierna använder ledamotsstödet för annan verksamhet än sådant som är direkt kopplat till riksdagsarbetet. Några menar att ledamotsstödet har växt i förhållande till det allmänna partistödet och flera partier har därför låtit delar av sin verksamhet skötas från riksdagen. För de två stora partierna minskade behovet av politiska sekreterare i riksdagen när de hade regeringsmakten. Efter valet 2006 ökade Moderaterna sina riksdagsmandat, men minskade antalet politiska sekreterare. I stället överfördes personalresurser till Regeringskansliet. Efter valet 2014 har däremot Moderaterna anställt fler politiska sekreterare än antalet ledamöter. En omvänd omflyttning av personalresurser skedde inom Socialdemokraterna efter valen 2006 och 2014.

Enligt utredningen från 2008 var det en majoritet av de intervjuade ledamöterna som önskade en förändring av ledamotsstödet. En del av ledamöterna var missnöjda med att stödet inte var närmare knutet till de enskilda ledamöterna medan andra ville att stödet skulle fördelas annorlunda inom partierna. Flera ledamöter ansåg att ledamotsstödet nuvarande organisering gynnar de större partierna eftersom ledamotsstödet baseras på antalet mandat och därför inte ger de små partierna tillräckliga resurser att både ta fram underlag och sköta utåtriktat arbete. Några ansåg också att ledamotsstödet bör ha en regional anknytning. Av samtliga politiska sekreterare som var verksamma 2008 var endast åtta placerade på andra ställen än i riksdagskansliet.

Vi menar att det kan finnas problem med att en stor del av ledamotsstödet används till annan verksamhet än riksdagsarbete. Det kan skapa svårigheter vid redovisningen av stödet. Det kan också finnas principiella invändningar mot att stödet används till annat än att bistå de folkvaldas arbete. Riksdagens funktion är att vara folkviljans främsta förträdare och stödet är avsett att bistå ledamöternas arbete inom riksdagen och inte ett påverkansarbete på andra arenor.

Det kommunala partistödet

Den övergripande målsättningen för det kommunala partistödet är att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Under senare år har det dock funnits en diskussion om att partier i strid med lagens målsättning omfördelar medel från den kommunala nivån till partiernas regionala och nationella nivåer. I februari 2009 lämnade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen med ett krav på en översyn av det kommunala partistödet. Detta för att undanröja den osäkerhet som råder från både kommunernas och partiernas sida när det gäller utrymmet för användningen av stödet och för att uppnå en högre grad av öppenhet i utbetalningarna (rskr. 2008/09:164). En översyn av lagstiftningen om det kommunala partistödet genomfördes därefter av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt (SOU 2012:30). Enligt kommittén överförs en stor del av det kommunala partistödet från den lokala nivån till andra nivåer inom partiorganisationerna, men utan en tydlig koppling till motprestationer som syftar till att främja den politiska verksamheten i kommunen eller landstingen. Detta är, enligt utredningen, inte i enlighet med lagstiftningens syfte, och på sikt kan ett sådant förfarande innebära att den lokala demokratin utarmas. Mot bakgrund av utredningens förslag framgår det numer uttryckligen av kommunallagen att partistödets ändamål är att stärka partiernas ställning i den kommunala demokratin (2 kap. 9 § KL).⁶⁹ Partistödet ska användas för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget där det betalas ut. För att förhindra att medel används till annat ändamål ska mottagarna av det kommunala partistödet årligen till fullmäktige lämna in en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts enligt sitt syfte. Fullmäktige får besluta att inte ge partistöd till partier som underlåter att komma in med en skriftlig redovisning.

I vår enkät har vi ställt frågor om det lokala partistödet och om delar av detta överförs till partiets riksorganisation. Resultaten visar att 40 procent av partiorganisationerna själva uppger att de har överfört partistöd uppåt. De flesta organisationer har ingen uppfattning om omfattningen eller vill inte uppge detta, men det är enbart runt

⁶⁹ Prop. 2013/14:5.

20 procent som uppger att andelen som överförs har minskat under 2014, dvs. efter att lagförändringarna trätt i kraft i februari samma år. De flesta menade att omfattningen av transfereringarna var oförändrade. Sannolikt innebär interndebitering, dvs. att lokalavdelningarna betalar för centralt producerat valmaterial, att överföringen av resurser till de centrala organisationerna är än mer omfattande. Samtidigt föreligger här en gränsdragningsproblematik eftersom insatser som görs på nationell nivå, t.ex. framtagande av material, också kan gynna den lokala nivån.

En fortsatt trend med överföring av kommunalt partistöd från lokal till nationell nivå, tillsammans med en ökad centralisering av partiernas verksamhet, kan dock innebära en utmaning för den lokala demokratin. Partipolitiken bör utvecklas nära medborgarna och ha förankring i den lokala demokratin. Om denna trend fortgår kan det finnas behov att göra en förnyad översyn av det kommunala partistödet och en utvärdering av de nämnda lagförändringarna.

Politiska sekreterare i kommun- och landstingspolitiken

Som ett resultat av att arbetsbördan för de förtroendevalda i kommuner och landsting har växt har antalet politiska sekreterare tilltagit. Syftet med de politiska sekreterarna är att stödja de förtroendevalda och se till att de inte hamnar i kunskaps- och informationsmässigt underläge mot tjänstemännen. De politiska sekreterarna i den lokala demokratin har fram till 2014 främst finansierats genom det kommunala partistödet. Samtidigt har det tidigare varit svårt för kommunerna att bedöma om de politiska sekreterarna ska ses som tjänster för den kommunala verksamheten eller för de politiska partierna. Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt såg över frågan om de politiska sekreterarna (SOU 2012:30) och ansåg att eftersom de politiska sekreterarna huvudsakligen arbetar för att bistå de förtroendevalda måste de ses som ett stöd som gynnar kommunens verksamhet. Den föreslog därför att politiska sekreterare inte ska betraktas som en del av det kommunala partistödet. Det lämnades i stället till fullmäktige att bestämma i vilken omfattning som det ska inrättas politiska sekreterarposter. Kommunallagen ändrades i enlighet med

förslaget och ändringen trädde i kraft den första februari 2014 (prop. 2013/14:5).

Betydelsen av politiska sekreterare i den politiska organisationen har ökat under senare år. Enligt en kartläggning av Dagens samhälle ökade antalet politiska sekreterare i kommuner och landsting från 500 under mandatperioden 2010 till 2014 till 700 efter valet 2014. Det är en ökning med 40 procent. Politiska sekreterare finns i 17 av 20 landsting/regioner och i 43 kommuner.⁷⁰ Ökningen kan delvis ses som ett resultat av att antalet arvoderade kommunal- och landstingsråd har ökat, men också av att politiken har blivit mer komplex. I våra samråd har det framkommit att politiska sekreterarposter ibland har varit en del i koalitionsförhandlingarna efter valen. Mindre partier har erbjudits en sekreterarpost för att stödja majoriteten. En sekreterarpost kan ha betydelse i den lokala demokratin där partiorganisationerna ofta är beroende av frivillighetsarbete och kan påverka styrkeförhållandena mellan partierna. Dessutom kan resurserna som fördelas för politiska sekreterare påverka hur redovisningen av intäkter sker. Det är t.ex. en skillnad mellan olika kommuner och landsting om sekreterarna är anställda i partiorganisationer eller i kommunen eller landstinget. Om intäktsredovisning ska ske också på regional och kommunal nivå, och i så fall närmare vad den då skulle avse, är en fråga som Kommittén om insyn i finansiering av partier (Ju 2014:15) berör.

I sin bedömning menade Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt att det inte fanns någon större risk att regleringen skulle leda till att partigrupper otillbörligen gynnar sig själva eftersom den politiska kontrollen partierna emellan eller massmediabevakningen utgör återhållande krafter. Det är svårt att bedöma om ökningen av antalet politiska sekreterare är ett tecken på att partierna utnyttjat den friare regleringen av politiska sekreterare. Det finns dock skäl att vara uppmärksam på en utveckling med fler politiska sekreterare eftersom det skulle kunna påverka de fördelningsprinciper som finns för det kommunala partistödet.

⁷⁰ Dagens samhälle, 2015.

En översyn av partistödet

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att det finns anledning att tillsätta en bredare översyn av partistödet. En sådan översyn bör göras av en parlamentarisk kommitté med ett deltagande av alla riksdagspartier. 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 eller förtydligande i gällande regelverk.

När det gäller ledamotsstödet kan det finnas anledning att undersöka om detta tydligare kan knytas till riksdagens arbete och om stödet kan utformas för att underlätta för enskilda riksdagsledamöter att kommunicera med medborgare. En möjlighet är att knyta stödet till ledamöternas lokala verksamhet och närvaro i valkretsen. Det kan också finnas skäl att undersöka i vilken mån stödet ger alla partier samma förutsättningar att verka i riksdagen och vilka redovisningsregler som bör gälla.

Därutöver kan det finnas skäl att se över fördelningen mellan det stöd som ges till partierna för partiarbete och det som ges för riksdagsarbetet. Det är enligt vår mening inte rimligt att ledamotsstödet ska finansiera partiarbetet. Samtidigt kan det finnas skäl att överväga om delar av partistödet bör ges som ett riktat verksamhetsstöd för att finansiera ett tillgänglighetsarbete för personer med funktionsnedsättning eller ett stöd för att finansiera lokalkontor.

Det skulle också kunna vara möjligt att undersöka om partistödet borde förändras så att partierna blir motiverade att rekrytera fler medlemmar och förbättra den sociala representativiteten. Vi anser dock att förändringar av partistödet inte får innebära en detaljreglering av partistödet. Det skulle kräva omständliga kontrollsystem och en onödig administration. Det skulle vidare kunna leda till en politisering av partistödet och en begränsning av partiernas oberoende. Sammantaget är det osäkert att sådana förslag skulle stärka förtroendet för de politiska partierna eller leda till att medlemsantalet ökar.

När det gäller det kommunala partistödet bör det övervägas om ytterligare regler bör införas för att förtydliga att medlen ska gå till att vitalisera den lokala demokratin. Det kan också finnas skäl att

överväga om ett förtydligande om tillsättningen av politiska sekreterare bör tas fram.

7 De förtroendevalda och den sociala representativiteten

7.1 Vårt uppdrag

Enligt utredningens direktiv ska vi analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin. Utredningen ska också analysera hur ett arbete skulle kunna bedrivas av de politiska partierna för att öka det partipolitiska engagemanget och för att fler ska erbjudas respektive vilja ta på sig ett politiskt förtroendeuppdrag, särskilt när det gäller underrepresenterade grupper. Vi ska föreslå åtgärder som kommuner och landsting kan vidta för att fler ska välja att engagera sig som förtroendevalda, särskilt när det gäller underrepresenterade grupper, och ge exempel på hur jämställdheten kan förbättras i kommun- och landstingsstyrelser, särskilt när det gäller tyngre förtroendeuppdrag.

I detta avsnitt fokuserar vi i första hand på underrepresentationen av kvinnor och utrikes födda, vilka är de två grupper som särskilt anges i vårt direktiv. Vi redogör också för representationen utifrån ålder och socioekonomisk bakgrund. Representativiteten när det gäller unga och personer med funktionsnedsättning redogör vi för i kapitel 14 och 15.

7.2 Representationsidealet har förändrats

Vårt politiska system bygger på ett representativt och parlamentariskt statsskick. I de allmänna valen väljer vi de politiska ombud som ska företräda oss och fatta beslut på våra vägnar. Vi röstar dock först och främst på ett politiskt parti och det är som representanter för partierna som de folkvalda politikerna tar plats i full-

mäktige och riksdag. Partierna styr själva över nomineringsprocesserna och fattar besluten om hur vallistorna ska sättas samman. De politiska kandidaterna som väljs in företräder sina partier och följer i regel deras ideologiska och sakpolitiska ställningstaganden. Genom personvalet kan väljarna påverka rangordningen av kandidaterna, men denna möjlighet är begränsad.

Samtidigt är de folkvalda individer med egna politiska uppfattningar. Även om de har nominerats av partierna är de politiska mandaten personliga. Ledamöterna kan agera som representanter för andra intressen än de som partierna representerar. De kan välja att prioritera sakfrågor utifrån sin egen övertygelse eller utifrån intressen som uttrycks av specifika väljargrupper. Representationsrollerna kan därmed vara dubbla. Inom statsvetenskapen definieras dessa representationsideal som partiombud och väljardelegat. Medan partiombudet i första hand tar hänsyn till partilinjen försöker väljardelegaten att företräda sina väljare. En tredje kategori är förtroendeombudet. Denne anser sig ha ett öppet mandat och fattar beslut självständigt efter egen uppfattning.¹

Traditionellt sett har det varit partierna som representerat olika väljargrupper. De har utgett sig för att företräda sociala grupper såsom landsorts- eller stadsbefolkningen, arbetare eller tjänstemän medan de enskilda politikernas representationsroller har haft mindre betydelse. Under senare år har dock representationsidealen förändrats något. I och med att partierna har förlorat medlemmar och att partiidentifikationen har försvagats uppfattas de inte längre lika tydligt som representanter för särskilda väljargrupper. Personvalssystemets förstärkning kan i någon mån ses som ett tecken på ett förändrat representationsideal. I de utredningar som ligger till grund för personvalssystemet har spänningen mellan partiernas respektive väljarnas makt över vem som blir invald stått i centrum. Skäl som framförts för ett stärkt personvalssystem har bl.a. varit sjunkande medlemskap i partierna och behovet av att återföra politiken till väljarna.² I synnerhet har förändringarna i väljarkårens sammansättning påverkat representationsidealen, t.ex. genom det minskade klassröstandet, men också genom en politisk mobilisering av nya sociala grupper. Det har medfört att de folkvaldas egen gruppstill-

¹ Wahlke, Eulau et al. 1962; Giljam, Karlsson & Sundell, 2010.

² SOU 2007:68, s. 17 ff.

hörighet och identitet har lyfts fram. Politikerna har fått ett större utrymme att agera som företrädare för särskilda väljargrupper snarare än enbart som partiombud.

Representationsidealet har i synnerhet förändrats genom det jämställdhetsarbete som har bedrivits för att öka kvinnors närvaro i politiken. Kvinnor var ännu 50 år efter den allmänna rösträttens införande kraftigt underrepresenterade i de folkvalda församlingarna. Ett förändringsarbete inom partierna påbörjades först under 1960- och 1970-talen.³ År 1985 tillsattes utredningen om ökad kvinnorepresentation i statliga styrelser och kommittéer och utredningens betänkande *Varannan Damernas* (SOU 1987:19) satte fokus på kvinnors representation i politiska församlingar. Frågan behandlades även i Jämställdhetsutredningens betänkande *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* (SOU 2005:66). Utredningarna har inte lett fram till några krav på formell representation, dvs. regler för fördelningen av poster mellan män och kvinnor, men har bidragit till att etablera ett ideal när det gäller lika representation av män och kvinnor i politiken.

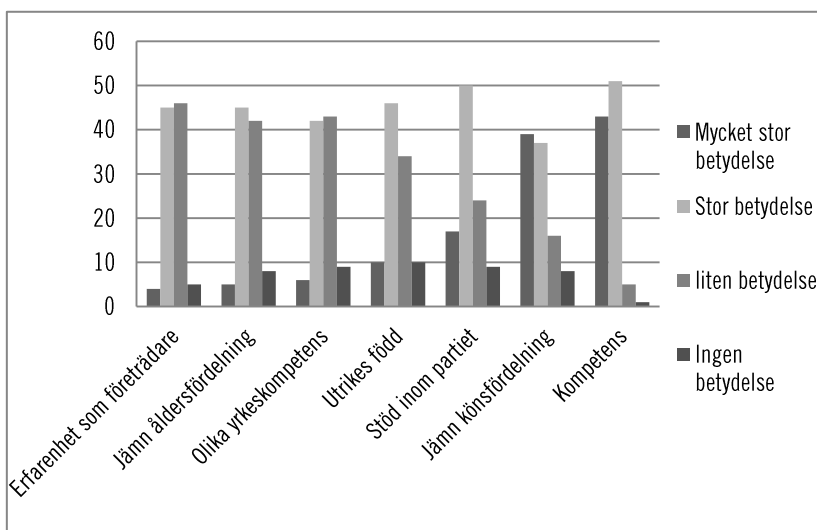
I och med att mångfalden har ökat i det svenska samhället har även frågan om utrikes föddas närvaro i politiken aktualiserats. Under 1990-talet lyftes frågan av bl.a. Demokratiutredningen (SOU 2001:1), Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) och den Integrationspolitiska maktutredningen (SOU 2006:79). En politisk mobilisering runt frågor om mångfald och antirasism har också bidragit till att skapa medvetenhet i de politiska partierna om vikten av att inkludera utrikes födda i det politiska arbetet. Kommundemokratikommittén lyfte även behovet av att vidga representationsidealet och att aspekter som funktionsförmåga och ålder borde beaktas vid nominering till förtroendeuppdrag.

³ Freidenvall, 2006.

7.2.1 Synen på social representativitet inom de politiska partierna

De flesta politiker anser att det är viktigt att de beslutsfattande församlingarna avspeglar befolkningssammansättningen. I svaren från den enkät som vi har skickat ut till de lokala partiorganisationerna framkommer det att samtliga partier anser att det är viktigt att partierna presenterar vallistor där olika grupper är representerade, vilket framgår av figuren nedan.

Figur 7.1 Prioriterade aspekter vid beslut om listsammansättning (procent)



Källa: Utredningens enkät genomförd mellan december 2014 och februari 2015.

När företrädarna för de lokala partiorganisationerna fick rangordna vilka principer som är viktigast vid beslut om listsammansättning uppgav de att kompetens spelade störst roll. Principen om en god könsfördelning ansåg 76 procent av företrädarna ha stor eller mycket stor betydelse. Även representationen av unga och utrikes födda anses som viktigt, liksom det kanske självklara kriteriet att kandidaterna har stöd inom partiet. Flera partier uppgav också att det var viktigt att kandidaterna representerade olika geografiska områden.

I Göteborgs universitets riksdagsundersökningar och kommunpolitikerundersökningar åren 2008 och 2012 uppgav också en majo-

ritet av ledamöterna att det är viktigt att riksdagen eller fullmäktige avspeglar centrala väljargrupper i samhället. Det var 57 procent av riksdagsledamöterna och 39 procent av ledamöterna i kommun- och landstingsfullmäktige som ansåg att detta var mycket viktigt.⁴ Sedan valet 1994 tillämpar också de flesta partierna olika principer för att uppnå vallistor med en jämn könsfördelning och flera partier arbetar aktivt för att unga och utrikes födda ska vara representerade. Det visar att partierna överlag anser att god social representativitet är betydelsefullt.

7.2.2 Innebär social representativitet också åsiktsrepresentativitet?

Frågan om hur politiker agerar i förhållande till sina olika representationsroller är omdiskuterad inom forskningen och det finns inte en entydig bild om huruvida social representativitet också innebär åsiktsöverstämmelse. Enligt SCB:s undersökning av folkvalda uppgav mer än var tredje fullmäktigeledamot att en anledning till att de valde att kandidera var viljan att göra en insats för en viss grupp i samhället.⁵ Det är svårt att avgöra om dessa sedan också agerade som företrädare för gruppen.

Statsvetaren Daniel Wohlgemuth visar i en studie att kopplingen mellan social och åsiktsmässig överensstämmelse är svag när det kommer till kön, bakgrund och inkomst. När det kommer till ålder är kopplingen omvänd på så vis att äldre politiker agerar mer i enlighet med unga väljares intressen än vad unga politiker gör.⁶ Flera forskare har dock redogjort för betydelse av kvinnors närvaro för det politiska utfallet. Enligt statsvetaren Lena Wägnerud står kvinnliga politiker åsiktsmässigt närmare de kvinnliga väljarna och driver dessutom frågor som kvinnliga väljare prioriterar högre. Kvinnornas närvaro i de beslutsfattande arenorna påverkar också attityderna hos de manliga politikerna. I kommuner med en hög andel kvinnliga ledamöter i fullmäktige tenderar manliga politiker att vara

⁴ Karlsson & Giljam, 2014, s. 148.

⁵ SCB, 2015a.

⁶ Wohlgemuth, 2006.

mer positiva till jämställdhetsfrågor än i kommuner med en låg andel kvinnor.⁷

Genom Göteborgs universitets enkäter har motiven bakom riksdags- och kommunfullmäktigeledamöters agerande och ställningstagande undersökts av David Karlsson och Mikael Gilljam. Här framkommer det att partidisciplinen överlag är stark och att den också har stärkts på senare år, inte minst på lokal nivå. Det är ytterst få politiker som uppger att de i första hand följer väljarnas intressen, men åtminstone två av fem politiker säger att de röstar enligt sin egen politiska övertygelse i principfrågor.⁸ I undersökningarna framkommer det också att de flesta ledamöterna anser att det är viktigt att representera gruppintressen. Det är enbart fyra procent av de folkvalda ledamöterna som uppger att det inte är viktigt att prioritera åtminstone någon grupp. Unga är den grupp som de anser som viktigast att prioritera, men även äldres, kvinnors, invandrare/flyktingars och företagares intressen anses som viktiga att prioritera. Prioriteringsordningen skiljer sig något mellan olika partier.

Samtidigt visar studien att viljan att representera särskilda grupper generellt har minskat under senare år. Politikerna lyfter i mindre utsträckning än tidigare fram särskilda gruppintressen. Däremot tenderar ledamöter som tillhör en specifik social grupp i större utsträckning än andra att prioritera, driva och stötta frågor eller förslag som rör gruppen i fråga eller som förs fram av gruppen eller deras intresseorganisationer. Detta är särskilt tydligt för ledamöter som själva är utrikes födda eller företagare. Sammantaget tycks de flesta politikerna kombinera olika representationsideal även om de fortfarande i första hand agerar som partiombud. Att ledamöter samtidigt verkar för att driva gruppintressen står inte nödvändigtvis i konflikt med viljan att representera det politiska partiet. Dessa intressen kan sammanfalla.

⁷ Wägnerud, 1998.

⁸ För hela detta stycke se Karlsson & Gilljam, 2014, s. 151–173.

7.3 Politisk jämställdhet

7.3.1 Utvecklingen mot mer jämställda politiska församlingar

Under de första 50 åren efter den allmänna rösträttens införande var politiken främst en domän för män. Fram till slutet på 1960-talet var knappt var tionde ledamot i riksdagen och i kommun- och landstingsfullmäktige en kvinna. Partierna dominerades av män och först 1985 fick ett riksdagsparti en kvinnlig partiledare, då Karin Söder valdes till ledare för Centerpartiet.

Under 1960-talet blev den manliga politiska dominansen allt mer ifrågasatt och jämställdhetsfrågan lyftes upp på den politiska dagordningen. Debatten drevs delvis av en ny kvinnorrörelse, bestående av organisationer såsom Grupp 8, men ett förändringsarbete hade också påbörjats inom några av de politiska partierna. Kvinnoförbunden inom partierna hade också en viktig roll i förändringsarbetet och i att utöva ett tryck för en ökad kvinnorepresentation.⁹ De kvinnliga väljarna påverkade också partierna som började konkurrera med varandra om vem som hade flest kvinnor på sina vallistor. Lena Wägnerud menar att partierna anammade olika strategier för att öka jämställdheten, såsom upprättande av allmänna mål, rekommendationer och kvotering.¹⁰ Detta jämställdhetsarbete ledde till att andelen nominerade och invalda kvinnor till riksdag och kommun- och landstingsfullmäktige ökade kraftigt under åren 1973 till 1991. Efter att kvinnorepresentationen hade minskat vid valet 1991 bildades nätverket Stödstrumporna.¹¹ Nätverket satte press på partierna genom att bl.a. hota med att de skulle bilda ett eget parti. Vid valet 1994 införde Socialdemokraterna principen "varannan damernas", vilket blev en vägledande princip för samtliga partier i sammanställningen av vallistorna.

⁹ Freidenvall, 2006.

¹⁰ Wägnerud, 2001.

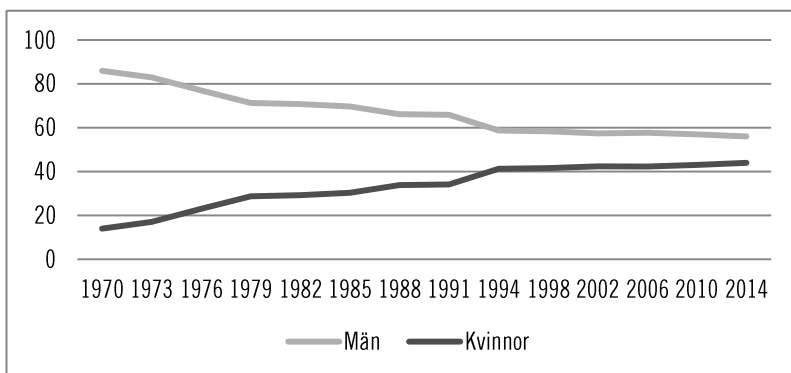
¹¹ Nedgången var delvis ett resultat av att partiet Ny demokrati kom in i riksdagen. Av partiets riksdagsledamöter var enbart tre kvinnor.

Andelen kvinnor i de folkvalda församlingarna

2006 års riksdag var den historiskt mest jämställda med 47 procent kvinnor bland ledamöterna. I de senaste två valen har andelen kvinnor minskat på nationell nivå och var efter valet 2014 43,6 procent. Nedgången kan till stor del förklaras av Sverigedemokraternas ökade stöd vid de två senaste valen. Sverigedemokraterna är det enda parti som inte antagit några principer för att uppnå en jämn könsfördelning på vallistorna.

Andelen kvinnor i kommunfullmäktige har däremot ökat i de senaste valen och var efter 2014 års val 44 procent. Av samtliga nominerade kandidater var 42 procent kvinnor och 45 procent av dessa hade placerats på valbar plats efter förra valets mandatfördelning. Detta tyder på att partierna tar hänsyn till kandidaternas kön när de rangordnar vallistorna i syfte att förbättra könsbalansen. Efter valet 2014 var 48 procent av ledamöterna i landstingsfullmäktige kvinnor.

Figur 7.2 Andel valda i kommunfullmäktige efter kön 1970–2014 (procent)



Källa: Valmyndigheten, 2014.

Andelen kvinnor i kommunfullmäktige varierar från lägsta nivån på 29 procent i Örkelljunga kommun till 59 procent i Nordanstig kommun. Mindre kommuner och kommuner där en stor andel av befolkningen har varit eller är sysselsatta inom jordbruks- eller industrisektorn samt kommuner med en stor andel religiösa är ofta

mindre jämställda än större kommuner, men dessa skillnader har minskat över tid.¹²

Könsfördelningen skiljer sig mellan olika sociala grupper

Flera forskare har pekat på en tendens till att flera diskriminerande ordningar samverkar och leder till en förstärkt exkludering av vissa grupper.¹³ Enligt teorin om intersektionalitet drabbas kvinnor hårdare om de samtidigt har en svagare socioekonomisk position i samhället och är utrikes födda. Det finns dock inget som tyder på att dessa samverkande diskrimineringsordningar påverkat kvinnors politiska representation i Sverige. Det är något fler utrikes födda kvinnliga fullmäktigeledamöter än vad det är utrikes födda män. Det är också fler utrikes födda kvinnor än utrikes födda män som innehar tyngre poster i kommun och landsting.

När det gäller ålder är kvinnor något överrepresenterade bland de yngre kommun- och landstingsfullmäktigeledamöterna. Männen dominerar bland ledamöterna som är över 50 år och i synnerhet bland de som är över 64 år, medan kvinnor är överrepresenterade i ålderskategorierna 30 till 49 år. Detta förhållande skulle kunna innebära att den totala andelen kvinnor kommer att öka på sikt.¹⁴

Betydelsen av kön i rikspolitiken

Den nationella politiken har under senare år blivit mer jämställd. Statsrådsposterna i de senaste regeringarna har varit jämt fördelade mellan män och kvinnor. Bland statssekreterare har däremot männen dominerat. Efter valet 2014 var 43 procent av statssekreterarna kvinnor, vilket var en ökning från föregående regering.

I riksdagen har det traditionellt sett funnits en könsuppdelning mellan utskotten. Kvinnor har haft en lägre representation i tyngre utskott, såsom Konstitutions-, Justitie- och Finansutskotten, medan de har varit överrepresenterade i Kultur- och Socialutskotten. I de två senaste riksdagarna har könsfördelningen i utskotten varit mera

¹² Wide, 2015.

¹³ SOU 2005:41.

¹⁴ SCB, 2015a.

jämn liksom fördelningen av ordförandeposterna. Enligt en studie av Lena Wägnérud får kvinnor i dag i större utsträckning än tidigare sitta i de utskott som de själva efterfrågar.¹⁵ Samtidigt visar en studie av statsvetarna Hanna Bäck, Marc Debus och Jochen Müller att kön har betydelse för vilka debatter som en ledamot deltar i och hur mycket talartid som olika riksdagsledamöter tar. Manliga ledamöter är mer aktiva när det kommer till makroekonomiska frågor och dominerar debatterna inom transport-, finans- försvar- och näringsfrågor medan kvinnor är mer aktiva i debatter om sociala frågor, såsom utbildning, hälso- och arbetsmarknad- och migrationsfrågor.¹⁶ En likande könsstereotyp fördelning är synlig när det gäller vilka nämnder som kvinnliga och manliga politiker är ledamöter i på kommun- och landstingsnivå.

Könsfördelning bland tyngre positioner i kommun och landsting

Kvinnors underrepresentation har traditionellt sett varit mer påtaglig i de organ och positioner som är högre upp i hierarkin. Det innebär att trots att representationen generellt sett är jämställd är kvinnor i lägre utsträckning representerade i de organ där de tyngre besluten tar form. Den politiska makten utövas främst av arveroderade politiker såsom kommunalråden och landstingsråden samt styrelse- och nämndordförandena. Den kvinnliga underrepresentationen bland de tyngre uppdragen har därför en större betydelse än den politiska jämställdheten totalt. Under senare tid har emellertid könsfördelningen i de mer inflytelserika beslutsorganen förbättrats.

I dag utgörs kommunstyrelserna av cirka 41 procent kvinnor medan var tredje ordförande i kommunfullmäktige är en kvinna. Andelen kommuner där styrelsens ordförande är en kvinna har ökat från 27 procent till 37 jämfört med förra mandatperioden.¹⁷ Kommunstyrelsens ordförande är en kvinna i Sveriges fem största städer efter valet 2014. På landstingsnivå är 47 procent av ledamöterna i styrelserna och 48 procent av ordförandena kvinnor. Det var också 36 procent av förstanamnen till kommunfullmäktige som

¹⁵ Karlsson & Gilljam, 2014.

¹⁶ Bäck, Debus & Müller, 2014.

¹⁷ SKL, 2015a.

var en kvinna vid valet 2014, vilket är en uppgång med fyra procentenheter från valet 2010. Av Sveriges heltidsarvoderade politiker är 37 procent kvinnor.¹⁸

Kvinnor är också underrepresenterade i de kommunala bolagsstyrelserna. Enligt riksdagens utredningstjänst var åtta av tio ordförande i de kommunala bostads- och fastighetsstyrelserna män och enbart 26 procent av styrelseledamöterna var kvinnor 2011.¹⁹ Jämställdheten i de kommunala bolagsstyrelserna är nästan lika skev som i privata bolagsstyrelser där enbart 24 procent av ledamöterna var kvinnor 2013.²⁰ Andelen kvinnor som är ordförande i privata bolagsstyrelser är knappt fem procent. I styrelserna till de statligt helägda företagen var 49 procent av styrelseledamöterna och 46 procent av ordförandena kvinnor 2015.²¹ Statliga styrelser har en bättre könsfördelning än de kommunala eftersom regeringen, till skillnad från kommunerna, tillämpar jämställdhetsprinciper för tillsättningen av ledamöter.

7.3.2 Hinder för politisk jämställdhet

Färre kvinnor än män är villiga att gå in i politiken

För att uppnå en jämn könsfördelning behöver partierna rekrytera, nominera och välja in ett lika stort antal män som kvinnor. Dessa tre led kan ses som kritiska faser på vägen fram till jämställd representation.²² När det kommer till rekrytering är det därför både en fråga om att kvinnor ska vara intresserade av att engagera sig partipolitiskt och att partierna ska lyckas rekrytera och locka till sig kvinnor. Ett problem är att kvinnor generellt sett är mindre intresserade än män av att bli medlemmar i ett politiskt parti eller av att ta ett politiskt uppdrag.²³ SCB:s undersökning om levnadsförhållanden visar dessutom att kvinnor i mindre utsträckning än män deltar i politiska diskussioner och att det är färre kvinnor än män som är medlemmar och aktiva i ett politiskt parti.²⁴

¹⁸ SCB, 2015a.

¹⁹ Uppgiften är från Wide, 2015. Vi saknar uppgifter gällande landstingsägda bolag.

²⁰ Utbildningsdepartementet, 2014.

²¹ Regeringskansliet, 2014.

²² Wide, 2015.

²³ Region Skåne, 2014; Bergström & Ohlsson, 2011.

²⁴ SCB, 2013.

I våra enkäter till de lokala partiorganisationerna uppgav nära var tredje partiorganisation att de hade svårigheter att värva kvinnliga kandidater till förtroendeuppdrag. Svårigheten ska dock inte överdrivas och totalt sett är det något fler partiorganisationer som uppger att det är lätt att rekrytera kvinnor. Enligt Jessica Wides studie av partiernas nomineringsprocesser är det fler partier i mindre kommuner än partier i större kommuner som uppger att det inte finns tillräckligt många kvinnliga kandidater.²⁵

Att kvinnor är något mindre intresserade av att engagera sig politiskt leder till att de politiska partierna måste anstränga sig för att hitta kvinnliga kandidater. SCB:s studie av folkvaldas villkor visar också att männen är överrepresenterade bland de personer som själva bett om att bli uppsatta på listan inför val.²⁶ Kvinnor måste i större utsträckning än män övertalas för att kandidera och tar därför uppdrag mera motvilligt, vilket också framgår av våra intervjuer med förtroendevalda.²⁷ Därtill är det fler kvinnor än män som inte vill bli åternominerade och som lämnar i sina uppdrag i förtid.

Fler kvinnor än män lämnar politiken

Ett problem när det kommer till könsfördelningen bland de tyngre uppdragen är att det är färre kvinnor än män som har långvarig politisk erfarenhet. Forskning visar att politisk erfarenhet ofta är en förutsättning för att bli utnämnd till tyngre uppdrag. Ju högre upp i politiken desto mer politisk erfarenhet har de förtroendevalda. I genomsnitt har fullmäktigeordförande 23 års erfarenhet som fullmäktigeledamot, medan kommunstyrelseordförande har 19 års erfarenhet. Styrelseledamöterna har i genomsnitt 15 års erfarenhet.²⁸ Mikael Gilljam, David Karlsson och Anders Sundell har i sin studie av kommunpolitiken tagit fram ett karriärsindex för att mäta vilka egenskaper som är viktigast för att göra karriär i kommunpolitiken. Enligt dem är medlemskap i ett parti som ingår i den styrande majoritet och hög inkomst de två viktigaste egenskaperna följt av senioritet och manligt kön. Omvänt har den som

²⁵ Wide, 2015.

²⁶ SCB, 2015a.

²⁷ Se kapitel 2 för mer information om de intervjuer och samråd.

²⁸ Gilljam, Karlsson & Sundell, 2010.

sitter i fullmäktige för första gången minst chans att väljas till en inflytelserik position.²⁹

Olle Folke och Johanna Rickne beskriver i sin rapport till utredningen politiken som en rörledning (pipeline).³⁰ Vid varje val sker ett läckage av kvinnliga politiker. Kvinnor gör oftare avbrott från politiken än män och kvinnors avbrott blir längre. Det är mindre troligt att en sittande kvinnlig ledamot också blir invald i nästkommande val. Det är därför färre kvinnor som bygger upp den erfarenhet som efterfrågas vid utnämningar till tyngre uppdrag.

Enligt SCB blev 52 procent av de som satt i kommunfullmäktige vid förra mandatperioden återinvalda vid 2014 års val. Runt 25 procent blev överhuvudtaget inte åternominerade.³¹ Det berodde oftast på att de lämnat politiken självmant, men ibland också på att de petades av partiet. Av dem som satt i fullmäktige vid förra valet var det tre procentenheter färre kvinnor än män som åternominerades och en procentenhet färre kvinnor som blev återvalda. Bland kvinnor som suttit två eller tre mandatperioder var det fyra till fem procentenheter färre kvinnor än män som återvaldes i nästkommande val. Följaktligen blir könsskillnaderna större bland de erfarna politikerna än bland nykomlingarna. Av de erfarna politikerna, dvs. politiker som suttit mer än en mandatperiod, är 58 procent män och 42 procent kvinnor. Bland de än mer erfarna politikerna är könsskillnaderna ännu större.

Det är också något fler kvinnor än män som hoppar av sina uppdrag under den pågående mandatperioden. Sammanlagt lämnade 22 procent av de folkvalda kvinnorna fullmäktige i förtid medan det var 18 procent av männen som hoppade av. Det är särskilt vanligt med avhopp bland kvinnor i åldersgruppen 30 till 49 år, vilket troligen kan förklaras av att denna grupp kvinnor har svårt att kombinera det politiska uppdraget med familjelivet, vilket vi redogör för ytterligare här nedan.

²⁹ *ibid.*

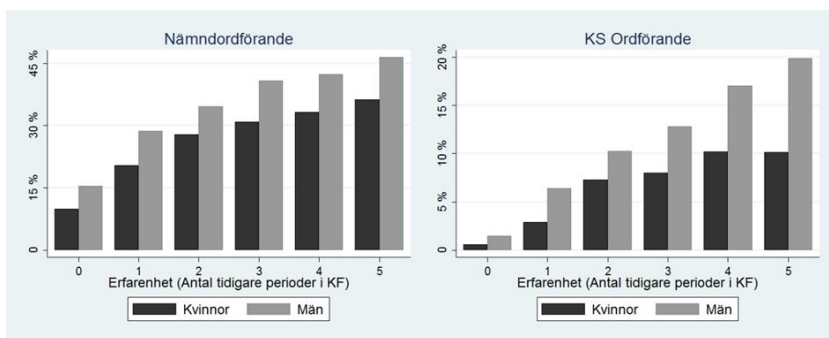
³⁰ Folke & Rickne, 2015.

³¹ SCB, 2015a.

Det är svårare för kvinnor att bli del av det politiska toppskiktet

På grund av att kvinnliga politiker lämnar politiken i större utsträckning än män är det, som vi nämnt ovan, färre kvinnor som skaffar sig den politiska erfarenhet som efterfrågas vid utnämningar till tyngre uppdrag. Folke och Rickne har undersökt andelen kvinnor som lämnar politiken utifrån olika kvalifikationer såsom utbildningstid, potentiella inkomst på den privata arbetsmarknaden och yrkessektor.³² När de väger in kvinnors kvalifikationer framkommer att kvinnor försvinner från politiken i snabbare takt än män trots att de har hög utbildning och inkomst. Detta är kvalifikationer som skulle kunna anses vara attraktiva partierna. När jämförelser görs mellan folkvalda kvinnor och män med samma politiska erfarenhet framkommer det att kvinnor också har lägre sannolikhet att nå en topposition än män med samma erfarenhet. Figuren nedan visar att det är mindre sannolikt att kvinnor som varit i politiken lika länge som män blir utnämnda till både nämndordförande och ordförande för kommunstyrelsen.

Figur 7.3 Könsfördelningen bland Nämndordföranden samt KSO



Källa: Folke, Rickne 2015. Staplarna visar andel mandatperioder som ledamoten suttit och sannolikheten i procent att bli vald till nämnd- eller styrelseordförande.

Kvinnor har också lägre sannolikhet att avancera uppåt mellan mandatperioderna. Skillnaderna kvarstod också när Folke och Rickne kontrollerade för utbildning, ålder och yrke. Enligt forskarna är det alltså inte tillräckligt att minska antalet kvinnor som lämnar

³² Folke & Rickne, 2015.

politiken. Oavsett politisk erfarenhet blir färre kvinnor än män utnämnda till högre poster i politiken. Det finns därmed något som kan beskrivas som ett glastak inom politiken för kvinnor.

Familjeansvaret som hinder för kvinnors politiska karriär

Den könsgrundade maktfördelningen i samhället tar sig ett socio-ekonomiskt uttryck. Kvinnor utför alltjämt en betydligt större del av arbetet i hemmet än männen. De tar 75 procent av föräldradagarna och tjänar i genomsnitt 86 procent av männens lön.³³ Som ett resultat av detta har kvinnor och män olika förutsättningar för ett politiskt deltagande. Kvinnor gör t.ex. oftare avbrott från sina politiska karriärer än män när de får barn.

Bland de folkvalda som har barn under sex år är avhoppen enligt SCB tio procentenheter vanligare för kvinnor än för män i samma situation.³⁴ Likaså är det betydligt fler kvinnor än män som lämnar politiken om de får barn under mandatperioden. Detta förhållande visar att kvinnor har svårare att kombinera det politiska uppdraget med ett familjeliv. I SCB:s studie av de folkvaldas villkor uppgav 32 procent av de kvinnor som lämnat sina uppdrag i förtid att familjeskäl hade betydelse för avhoppet. Motsvarande andel bland männen var 24 procent.

Familjerelaterade orsaker tenderar också, enligt Folkes och Ricknes analyser, att ha stor påverkan på om kvinnor stannar kvar i politiken. När de har studerat hur olika händelser påverkar sannolikheten att stanna kvar i politiken framkommer det att händelsen att få barn för första gången har störst påverkan på varför kvinnor inte stannar kvar. Enligt Folke och Rickne kan könsrelaterade skillnader i föräldraansvaret förklara drygt en tredjedel av den totala könsskillnaden i politiken.³⁵ Så länge kvinnor tar ett större hem- och familjeansvar än män kommer kvinnor att ha sämre förutsättningar att göra politisk karriär. Som vi visat ovan kan dock inte faktorer som hör ihop med svårigheter att kombinera uppdraget med arbets- och familjeliv ensamt förklara varför kvinnor lämnar politiken i större utsträckning än män.

³³ SCB, 2014b.

³⁴ SCB, 2015a.

³⁵ Folke & Rickne, 2015, se också: Folke & Rickne, 2012.

Patriarkala värderingar hindrar kvinnors politiska karriär

Ett argument för att exkludera kvinnor från den politiska sfären, som användes under den första tiden efter den allmänna rösträttens införande, var föreställningen om en uppdelning mellan det offentliga och det privata. Kvinnor hade en roll som ansvariga för hem och familj medan män hade ett samhällsansvar. Detta patriarkala synsätt började utmanas på allvar under 1960-talet, men i våra samråd med kvinnliga toppolitiker vittnar flera förtroendevalda om att patriarkala värderingar fortfarande är framträdande i politiken. Ett flertal kvinnliga toppolitiker uppgav att de behandlats olika inom partierna utifrån kön, och att de varit tvungna att göra större avkall på sina personliga intressen för att göra politisk karriär. Bilden är inte entydigt negativ, men flera har upplevelser av att ha blivit särbehandlade. Samtidigt menade många av de kvinnliga politiker som deltagit i våra samråd och som vi har intervjuat att kvinnor ställer högre krav på sig själva och lägger ner mer tid på sina uppdrag än vad män gör.³⁶ De tenderar också att se fler hinder i politiken och viker lättare ner sig vid konflikter. Kvinnor ansågs även överlag vara mer försiktiga och mindre benägna att ta en strid. Flera av de tillfrågade kvinnliga politikerna menade att kvinnor har en lägre toleransnivå för det ofta aggressiva debattklimat som råder i kommun- och landstingspolitiken. De flesta menade också att det politiska klimatet har hårdnat. SCB:s studie av folkvaldas villkor visar därutöver att kvinnor tycks ha ett sämre politiskt självförtroende än män.³⁷ Kvinnliga ledamöter är exempelvis i regel mer missnöjda med sin insats i fullmäktige än männen. Att kvinnor har ett sämre politiskt självförtroende kan vara ett tecken på att det politiska samtalet alltjämt är utformat efter manliga ideal.

I SCB:s enkät till folkvalda i kommun- och landstingsfullmäktige ställdes på vårt uppdrag en fråga om huruvida de förtroendevalda upplevt trakasserier eller diskriminering i sitt politiska uppdrag. Enkäten visar att tolv procent blivit utsatta och att det är något fler kvinnor än män som utsatts.³⁸ De flesta av dessa hade trakasserats eller diskriminerats av en annan förtroendevald. Kvinnliga politiker är också mer utsatta för trakasserier, hot och våld från

³⁶ Utredningens intervjuer av förtroendevalda. Se kapitel 2.

³⁷ SCB, 2015a.

³⁸ *ibid.*

allmänheten än män. Brottsförebyggande rådets trygghetsundersökning visar att av de kvinnliga heltidspolitikerna hade 59 procent utsatts för trakasserier, mot 45 procent bland männen.³⁹ Kvinnliga politiker kände också en större oro.

Forskning visar därutöver att media granskar och dömer politiker olika utefter kön. Enligt en avhandling av Tobias Bromander får män överlag mer medieutrymme än kvinnor i den vardagliga nyhetsrapporteringen. Kvinnliga politiker får däremot mer uppmärksamhet vid politiska skandaler och dessa skandaler tenderar att stanna längre på den mediala dagordningen än männens. I medie-rapporteringen blir kvinnors privatliv oftare föremål för granskning än männens. I de fall då kvinnor råkar ut för skandaler riktas också mer fokus på huvudpersonen och avgångskraven är mer ihärdiga. Skillnaderna är inte stora, men genomgående.⁴⁰

Den olika behandlingen av kvinnliga och manliga politiker inom den politiska sfären, liksom av allmänheten och media, innebär att kvinnor överlag har svårare att utöva ett politiskt uppdrag. Skillnaderna tyder på att en normativ ordning fortfarande råder enligt vilken makten alltjämt ses som en manlig domän. Kvinnors närvaro i politiken tycks uppfattas som provocerande för ett stort antal personer.

Partiernas betydelse för att uppnå en jämn könsfördelning

Partierna har en central roll när det kommer till att påverka representativiteten i politiken. Partierna är, som Wide uttrycker det, "grindvakter" till politikens församlingar. Ett motiv för partierna att förbättra könsbalansen på 1970-talet var att locka så många väljare som möjligt. En avsaknad av kvinnor eller allt för få kvinnor skulle kunna ha uppfattats som negativt av framför allt kvinnliga väljare. Enligt Wide finns det i dag inget samband mellan andelen kvinnliga kandidater och andelen kvinnliga väljare. Samspelet med väljarna och partikandidaterna är mer komplext än så. När väljarna ges möjlighet att personrösta kryssar de exempelvis mer sällan för kvinnliga kandidater.⁴¹

³⁹ Brå, 2014.

⁴⁰ Bromander, 2013; Jarlbro & Hammarlin, 2014.

⁴¹ SOU 2007:68.

Samtliga partier uttrycker i vår enkät till partiernas lokalorganisationer att en jämn könsfördelning är den princip som är viktigast, förutom att kandidaterna är kompetenta, vid sammansättningen av vallistorna.⁴² Inför riksdagsvalet 2014 tillämpade också samtliga riksdagspartier, förutom Sverigedemokraterna, någon form av principer för könsfördelning i nomineringsprocessen. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet hade på central nivå fattat beslut om könskvotering som tillämpades i nomineringsprocesserna. Folkpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna hade rekommendationer om en jämn könsfördelning medan Centerpartiet satte upp ett mål om en jämn könsfördelning.⁴³

Tabell 7.1 Principer för könsfördelningen i de svenska partierna inför valet 2014

	Typ av könskvotering eller målsättning	Styrka
V	Minst 50 % kvinnor på listan	Hård – i stadgarna
S	Varvade listor	Hård – formellt beslut på partikongress
MP	Minst 40 % av resp. kön på listan (krav); minst 50 % kvinnor på listan (rekommendation)	<i>Nationell nivå:</i> Hård – i stadgarna <i>Kommunal nivå:</i> Mjuk – rekommendation
C	Allmänt mål	Mjuk – rekommendation
FP	Varvade listor	Mjuk – rekommendation
KD	Minst 40 % av resp. kön på listan samt varvade listor så långt det är möjligt	Mjuk – rekommendation
M	Minst 40 % kvinnor på listan	Mjuk – rekommendation
SD	<i>Ingen</i>	--

Källa: Wide, 2015.

Enligt Folkes och Ricknes rapport har de partier som använt sig av kvotering uppnått en mer jämställd representation. De partier som använder kvotering har också en större andel kvinnliga listettor än övriga partier och en större andel kvinnliga ordföranden. I och med att de förtroendevalda kvinnorna generellt har en högre utbildning

⁴² I enkäten deltog inte Centerpartiet.

⁴³ Wide, 2015.

leder kvotering av kvinnor till att de förtroendevalda i sin helhet blir mer kvalificerade. Att några partier gick före och kvoterade in kvinnor bidrog inte bara till en bättre könsbalans inom dessa partier utan möjliggjorde också för fler kvinnor att avancera i de partier som inte använde könskvotering.⁴⁴

Wides studie visar dock att formella principer, såsom kvotering, kommer till uttryck på olika sätt när det kommer till det faktiska nomineringsarbetet. Kvoteringskravet har inte avgörande betydelse för utfallet på lokal nivå.⁴⁵ I de flesta partier bjuds medlemmarna in att nominera kandidater själva och att påverka rangordningen genom provval. Själva listorna sätts sedan samman av valberedningen, styrelsen eller nomineringskommittén. De flesta partier tar stor hänsyn till provvalsresultatet, men målet att uppnå jämställd representation har också stor betydelse i alla partier. Tillgången på kandidater spelar dock stor roll för utfallet, i synnerhet i små kommuner.

En faktor, som enligt Wide ofta är av större betydelse än könskvoteringen, är vem som toppar vallistan. Detta är av särskild betydelse för små partier som har färre mandat i fullmäktige att tillsätta. Om ett parti har en man som förstanamn, blir män överrepresenterade om partiet vinner ett udda antal mandat, även om listorna är varvade. Detta har särskild betydelse vid valet till riksdagen, där det ofta enbart är toppnamnen på listorna från varje valkrets som väljs in. Första namnet blir därför mer relevant än listans utformning i sin helhet. Till riksdagsvalet 2014 var det enbart i Vänsterpartiet och Miljöpartiet som andelen kvinnor var högre bland förstanamnen än bland kandidaterna. I jämförelse var det ungefär en tredjedel av Centerpartiets och Folkpartiets valsedlar som toppades av en kvinna. I Moderaterna, Kristdemokraterna och Socialdemokraterna var det bara en fjärdedel av listorna som toppades av en kvinna.⁴⁶

⁴⁴ Rickne & Folke, 2015.

⁴⁵ *ibid.*

⁴⁶ Wide, 2015.

Det är svårare för kvinnor att bli del av inflytelserika nätverk

En viktig faktor för att komma in i politiken och för möjligheten till politisk karriär är tillträdet till inflytelserika nätverk. I utredningsrapporten *Partierna nominerar* (SOU 2006:53) har Maritta Soininen och Nils Etzler intervjuat medlemmar och nomineringsansvariga i ett antal olika riksdagspartier.⁴⁷ Forskarna konstaterar att informella nätverk bildas mellan erfarna politiker. Nätverken är ett resultat av den sociala gemenskapen partimedlemmar emellan, men de bidrar även till att upprätthålla partiets särskilda identitet och samhörighet. Enligt rapporten är tillträdet till dessa informella nätverk av avgörande betydelse för att bli nominerad. Betydelsen av sociala nätverk i politiken har även framhävts i annan forskning, vilket vi redogör för i kapitel 6 om de politiska partierna.

I och med att manliga politiker tenderar att behålla sina uppdrag under längre tid än kvinnliga politiker är de informella nätverken inom partierna manligt dominerande. Detta kan enligt Folke och Rickne ha betydelse för nomineringen. Kvinnors exkludering från de manliga makteliterna är en förklaring till att kvinnor har svårare att bli återvalda och utnämnda till tyngre positioner.⁴⁸ Exkluderingen av kvinnor är inte en medveten form av diskriminering utan ett resultat av att homosociala nätverk tenderar att stänga ute avvikande individer. Män på maktpositioner tenderar helt enkelt att välja män, eller personer som i övrigt avspeglar deras egen identitet, till andra maktpositioner.

Det är svårt att visa i vilken utsträckning som informella manliga makteliter verkligen påverkar vem som blir nominerad och omvald. Samtliga partier, förutom Sverigedemokraterna, tillämpar principer för könsfördelning vid nomineringsprocesserna och valberedningarna är i regel tillsatta utifrån principer om jämställdhet. I våra samråd med kvinnliga toppolitiker framkom det dock att informella nätverk och stödstrukturer inom politiken är viktiga. Enligt flera av samrådsdeltagarna har kvinnor inte lika bra nätverk som männen. Nätverken är främst, enligt samrådsdeltagarna, betydelsefulla för de förtroendevaldas möjligheter att utföra sitt politiska arbete framgångsrikt och inte vid listsammansättningen eller

⁴⁷ SOU 2006:53, s. 171 ff.

⁴⁸ Folke & Rickne, 2015.

utnämningen till inflytelserika uppdrag. Kvinnliga politikers brist på nätverk innebär därmed att de inte får samma stöd som sina manliga kollegor vid motgångar. Det medför att kvinnor blir mer utsatta i politiken, vilket kan påverka deras intresse att ställa upp till val. Några samrådsdeltagare framförde också att äldre och erfarna kvinnliga politiker är dåliga på att hjälpa unga kvinnor att ta sig in i politiken. Flera vittnar därför om den betydelse som kvinnoförbunden spelar som stödstrukturer för kvinnor inom partierna.

7.4 Utrikes föddas politiska representation

Av tradition har det funnits rättsliga inskränkningar för utrikes födda att väljas till högre politiska ämbeten. Fram till 1970-talet var statsråd tvungna att ha varit svenska medborgare från födseln, och en tioårsregel för medborgarskap kvarstod fram till och med 2010. Inskränkningarna var dels motiverade av lojalitetskrav, men avspeglade också ett synsätt om statsmakten som företrädare för en nationell eller etnisk gemenskap. Grundlagsutredningen ansåg dock att behörighetskravet var en avvikelse från grundläggande principer i den svenska folkstyrelsen om att inte göra åtskillnad mellan landets medborgare (SOU 2008:125).

Även om det inte finns några formella begränsningar kvar för utrikes födda svenska medborgare att väljas till politiska ämbeten är de alltjämt underrepresenterade på alla beslutsfattande nivåer. Under de senaste decennierna har dock mångfalden i det svenska samhället ökat. Andelen utrikes födda i bland de röstberättigade uppgick vid riksdagsvalet 2014 till elva procent.

Kategorin utrikes födda är inte en homogen grupp. Gruppen rymmer personer som invandrat till Sverige från olika delar världen vid olika tidpunkter. Att en person är född utanför Sverige innebär inte nödvändigtvis att den delar perspektiv med andra utrikes födda. Det är rimligt att anta att personer som kommer från samma sociala sammanhang såsom bostadsområde eller socioekonomisk grupp har mer gemensamt än två personer som är födda utanför Sverige. För att få ett statistiskt överblickbart material har vi dock ändå valt att undersöka representativiten av folkvalda och förtroendevalda

födda i och utanför Sverige, men vi har i den mån det varit möjligt lyft fram olikheterna inom gruppen.

Andelen utrikes födda politiker

Vid 2014 års val var det åtta procent av ledamöterna i riksdagen och kommun- och landstingsfullmäktige som var utrikes födda. Antalet utrikes födda i politiken har nästan fördubblats sedan 1991. Samtidigt har dock andelen utrikes födda i befolkningen ökat kraftigt, vilket har lett till att utrikes födda var underrepresenterade i högre grad vid 2014 års val jämfört med vid 2002 års val. Det var tre respektive två procentenheter fler utrikes födda som nominerades i riksdags- och kommunalvalen än som valdes in, vilket visar att dessa kandidater placerats förhållandevis lågt på partilistorna. Vid 2014 års riksdagsval var det elva procent av de röstberättigade som var utrikes födda, vilket innebär att det är tre procentenheter färre folkvalda som är utrikes födda än andelen i valmanskåren. Samma år var 17 procent av de röstberättigade i kommun- och landstingsvalen födda utanför Sverige. Därmed är underrepresentationen betydligt mer påtaglig på lokal nivå. I gruppen utrikes födda på lokal nivå ingår dock även utländska medborgare boende i Sverige, av vilka knappt 36 procent röstade i kommun- och landstingsvalet. Mindre än en procent av de folkvalda är icke-svenska medborgare. Det är därför inte helt relevant att beräkna underrepresentation utifrån samtliga röstberättigade i kommun- och landstingsfullmäktige som är födda utanför Sverige.

Den politiska representationen ser olika ut för olika invandrargrupper i Sverige. Av de utrikes födda folkvalda kommunpolitikerna var 4,8 procent födda inom Europa och 2,9 procent utanför Europa. Av de utrikes födda i valmanskåren är ungefär två femtedelar födda utanför Europa. Det innebär att underrepresentationen är något större bland de som invandrat från andra delar av världen än Europa. På riksdagsnivå är denna situation omvänd. Där var det fyra fler ledamöter som var födda utanför Europa än inom.

Som vi redovisade i avsnitten om jämställdhet i politiken är det ungefär en procentenhet fler utrikes födda kvinnor än män som är folkvalda på kommunnivå medan det är tre procentenheter fler utrikes födda manliga än kvinnliga politiker i riksdagen och lands-

tingsfullmäktige. Skillnaderna mellan de politiska partierna är dock betydande vad gäller representativiteten. SCB redovisar ingen statistik när det gäller utrikes födda politiker och ålder och därför kan ingen jämförelse göras mellan unga och äldre.

Representativiteten för folkvalda som är födda i Sverige med utländsk bakgrund är något bättre än för gruppen utrikes födda. Det är ungefär en procentenhet färre folkvalda med två utrikes födda föräldrar än motsvarande andel röstberättigade. Det är runt sex procent av de folkvalda som är födda i Sverige och som har en utrikes född förälder. Det motsvarar samma andel i valmanskåren.

Det är färre utrikes födda som har tyngre uppdrag

När det kommer till de tyngre förtroendeuppdragen, t.ex. ordförandeposter eller uppdrag i kommun- och landstingsstyrelsen, är underrepresentationen av utrikes födda mera påtaglig. På kommunnivå är sex procent av kommunstyrelseledamöterna och fyra procent av styrelseordföranden utrikes födda. Av hel- och deltidspolitikerna är fyra procent utrikes födda, (fem procent är kvinnor och fyra procent män). Detta visar att även om representationen av personer födda utanför Sverige har ökat är deras inflytande över de faktiska beslutsprocesserna alltjämt begränsad.

Tabell 7.2 Förtroendeuppdrag i kommunerna efter position

Organ/position	Andel utrikes födda			Fördelningen bland utrikes födda	
	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män
Ordförande	5	4	4	2	3
Vice ordförande	7	4	5	5	4
Övriga ordinarie	8	7	8	44	44
Ersättare	10	9	10	50	50
Samtliga poster	9	8	8	100	100

Källa: SCB 2011.

Som framgår av tabellen ovan har hälften av de utrikes födda som är förtroendevalda ersättarposter. Dessa poster utgör 42 procent av samtliga förtroendeuppdrag, vilket innebär att de utrikes födda är överrepresenterade på de poster som har minst inflytande. Det är

också fler utrikes födda som är ledamöter i geografiska nämnder såsom stadsdelsnämnder. Underrepresentationen gäller även landstingsstyrelsen där fyra procent är utrikes födda. Sju procent av landstingsstyrelsens ordförande var födda utanför riket och en lite större andel av de arvoderade politikerna i landstingen än i kommunerna är utrikes födda.

7.4.1 Vad förklarar frånvaron av utrikes födda i politiken?

Lägre politisk delaktighet bland utrikes födda

SCB:s undersökning om medborgerliga aktiviteter visar att den politiska delaktigheten generellt är lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Det är färre utrikes födda som är aktiva i politiska partier och ideella organisationer och det är färre som uppger att de dagligen diskuterar politiska frågor.⁴⁹ En konkret indikator som visar på en lägre nivå av politiskt deltagande bland utrikes födda är valdeltagandet. Skillnaderna i valdeltagandet mellan inrikes födda och utrikes födda personer var i 2014 års riksdagsval 17 procentenheter. Det förhållandevis låga valdeltagandet avspeglar troligen också ett lägre intresse att gå in i politiken och att ta politiska uppdrag. Samtidigt visar undersökningar att valdeltagandet ökar ju längre tid en person vistats i Sverige. I riksdagsvalet 2010 var valdeltagandet bland de personer som har fått sitt medborgarskap under 1990-talet 71 procent, vilket var 16 procentenheter lägre än för inrikes födda, medan differensen mellan inrikes födda och invandrare som fått sitt medborgarskap på 1970 och 1980-talet var fem respektive nio procentenheter.⁵⁰ Med vistelsetiden i Sverige ökar den allmänna delaktigheten i samhället. Språkkunskap, etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt leder till en känsla av tillhörighet. Därmed stärks också motivationen till att delta politiskt.

Sammantaget leder detta till att färre utrikes födda engagerar sig partipolitiskt och därmed är tillgången på utrikes födda kandidater begränsad. Det var också flera politiska partier som i vår enkät till de lokala partiorganisationerna uppgav att det var svårt hitta utrikes

⁴⁹ SCB, 2013.

⁵⁰ SCB, 2012a.

födda kandidater, något som vi redogör för närmare längre fram. Folke och Rickne visar också i sin rapport att vistelsetiden påverkar sannolikheten att bli vald till tyngre uppdrag. När de räknar in vistelsetiden minskar skillnaderna markant mellan inrikes och utrikes födda i sannolikhet att bli vald. En viss skillnad kvarstår dock även för de grupper som varit i Sverige längre än 30 år.⁵¹

Diskrimineringen urholkar intresset för politiskt deltagandet

Det lägre politiska deltagandet bland utrikes födda kan inte enbart ses som en fråga om integration och etablering i samhället. Flera forskare hävdar att det låga valdeltagandet bland utrikes födda beror på ett aktivt avståndstagande från det politiska systemet. Enligt sociologen Magnus Dahlstedt kan det lägre valdeltagandet i stor utsträckning förklaras av att utrikes födda har en lägre tilltro till det svenska samhället som sådant.⁵² Politiken upplevs inte fokusera på de frågor som berör utrikes föddas situation. Upplevelser av diskriminering och rasism fördjupar misstron till samhället generellt och till politiska institutioner. Att inte delta i de allmänna valen eller vilja gå med i politiska partier kan tolkas som ett ställningstagande mot ett samhälle som många utrikes födda upplever sig vara exkluderade från.

Flera studier visar på en utbredd diskriminering i samhället som sådant. Diskrimineringen tar sig t.ex. uttryck på bostads- och arbetsmarknaden. Studier med av forskare konstruerade bostads- och arbetsansökningar visar att det är betydligt svårare för personer med utländskt klingande namn att få komma på bostadsvisningar eller arbetsintervjuer. Personer med arabiska namn är mer utsatta än andra grupper.⁵³ Diskrimineringen av vissa invandrargrupper kan skapa en känsla av att vara exkluderad från samhället och därmed en ovilja till att delta politiskt. Detta påverkar tillgången på utrikes födda kandidater för förtroendeuppdragen negativt.

Det finns också flera tecken på att utrikes födda förtroendevalda får ett annat bemötande än inrikes födda och att deras politiska uppdrag därför är mer ansträngande. Enligt Brottsförebyggande rådets

⁵¹ Folke & Rickne, 2015.

⁵² Dahlstedt, 2005.

⁵³ Diskrimineringsombudsmannen, 2010; Ahmed & Ekberg, 2009.

rapport Politikernas trygghetsundersökning är utrikes födda politiker något mer utsatta för hot, våld och trakasserier än politiker med svensk bakgrund.⁵⁴ Enligt Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda är det vanligare att politiker med utländsk bakgrund drabbas av allmänna hot som är avsedda att få dem att lämna sina uppdrag medan svenskfödda oftare drabbas av hot som avser att påverka särskilda beslut.⁵⁵ Enligt SCB:s studie om folkvaldas villkor i fullmäktige rådde det dock inga skillnader i andelen avhopp mellan utrikes och inrikes födda politiker under de två senaste mandatperioderna.⁵⁶

I våra intervjuer med förtroendevalda med utländsk bakgrund ges ingen entydig bild i vilken mån rasism och diskriminering påverkar engagemanget bland utrikes födda. I någon mån finns det en skiljelinje mellan förtroendevalda från de "rödgröna" och från de borgerliga partierna. De förra har en större benägenhet att förklara underrepresentationen med diskriminering och "strukturell rasism", medan de senare menar att underrepresentationen beror bl.a. på att utrikes födda har sämre socioekonomiska resurser.

Avsaknaden av kontaktytor mellan utrikes födda och partiaktiva

Samtliga större städer i Sverige är segregerade i resursstarka bostadsområden, där övervägande inrikes födda bor, och resurssvaga bostadsområden med en hög andel utrikes född befolkning.⁵⁷ Bostadssegregationen tar sig också ett tydligt uttryck i politiskt deltagande. Differensen mellan de valdistrikt i Stockholms kommun som hade högst och lägst valdeltagande i riksdagsvalet 2014 var 45 procentenheter. Liknande mönster finns även runt de andra större städerna, med differenser på över 40 procentenheter.⁵⁸

Statsvetaren Per Strömblad visar i en studie hur individer som bor i resurssvaga områden påverkas av sin omgivning som sådan.⁵⁹ Enligt hans studie är individer som bor i områden med låg sysselsättningsgrad mindre intresserade och har sämre kunskap om poli-

⁵⁴ Brå, 2014, s. 19.

⁵⁵ SOU 2006:46.

⁵⁶ SCB, 2015a.

⁵⁷ Socialstyrelsen, 2012c.

⁵⁸ SCB, 2015b.

⁵⁹ Strömblad, 2003.

tiska förhållanden. De har också en mer negativ bild av politikens möjligheter. Han menar att personer som bor i dessa områden i mindre utsträckning än andra blir uppmanade att delta i politiska livet. Detta gäller oberoende av individens sysselsättning, utbildning eller födelseland.

Bostadsområden med en hög andel utrikes födda är mindre politikertäta. Enligt en granskning som gjordes av tidningen Hem och Hyra bodde ingen riksdagsledamot 2014 i något av de områden som regeringen pekade ut som de mest socialt utsatta områdena.⁶⁰ Inför valet 2014 sammanställde SCB uppgifter för Sveriges radio om var valkandidaterna bor. Enligt denna studie bor drygt var tjugonde person i Sverige, 5,7 procent, i ett område där mer än hälften av de boende är födda utomlands.⁶¹ Av de borgerliga riksdagspartiernas kandidater var det en till två procent som bodde i ett sådant område medan fyra procent av Vänsterpartiets, Miljöpartiets och Socialdemokraternas kandidater gjorde det. Sammantaget är andelen utrikes födda i politiken högre i de kommuner där gruppen utrikes födda utgör en större andel av den totala befolkningen. Samtidigt visar Folkes och Ricknes studie att kommunbefolkningens sammansättning inte påverkar andelen utrikes födda på de tyngsta uppdragen: nämndordförande och kommunstyrelsens ordförande.⁶²

I den intervjustudie som vi har genomfört med politiker som har utländsk bakgrund framkommer det att flera av de politiker som vi har intervjuat var hemmahörande i ett resursvagt område och gav också flera exempel på områdenas politiska marginalisering, både i form av avsaknad av kontaktytor till föreningslivet och partiväsendet och av stigmatisering. De menade att de har setts som bärare av de sociala problem som förknippas med områdena. Vidare ansåg flera att den geografiska dimensionen inte är lika närvarande i nomineringsdiskussionerna som kategorin utländsk bakgrund. En person menade till och med att det faktum att hon växt upp i ett socioekonomiskt marginaliserat område utgjort ett större hinder än hennes utländska bakgrund. Hon menade att hon drivit frågor om vikten av geografisk representation i partiet och

⁶⁰ Hem och hyra, 2014.

⁶¹ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=99&artikel=5899262>: Publicerat torsdag 26 juni 2014.

⁶² Folke & Rickne, 2015.

mött motstånd. Ytterligare en person menade att den lokala partiföreningen som han har tillhört har utmanövrerats på kongresser av andra föreningar från resursstarka områden.

Partiernas rekryterings- och nomineringsarbete

De flesta partiföreträdare anser att det är viktigt att utrikes födda finns representerade bland partiets valkandidater. I vår enkät med de lokala partiorganisationerna uppger nära två tredjedelar att det är av stor eller mycket stor betydelse att utrikes födda är representerade vid sammansättningen av partiets vallistor. Var tredje partiorganisation uppger också att de genomfört särskilda åtgärder för att rekrytera kandidater från underrepresenterade grupper, såsom utrikes födda. I SCB:s studie av de folkvaldas villkor uppger 84 procent av de förtroendevalda att deras partier i hög eller i viss grad aktivt arbetar för att rekrytera underrepresenterade grupper, såsom unga och utrikes födda, medan tio procent uppger att deras parti inte gör något alls.⁶³ Flera partier gör ansatser att direktrekrytera utrikes födda. Enligt Paula Rodrigo-Blomkvists studie om utrikes födda i politiken verkar partierna särskilt för att direktrekrytera personer födda i Asien och Afrika.⁶⁴

Samtidigt visar vår enkät till de lokala partiorganisationerna att partierna upplever att det är särskilt svårt att rekrytera utrikes födda. Sammanlagt var det 54 procent av partiföreträdarna som uppgav att detta var svårt och enbart 14 procent som tyckte att det var lätt. Svårigheten tycks variera beroende på andelen utrikes födda bland kommuninvånarna, vilket också framkommer i Wides underlagsrapport. Flera partiföreträdare framhåller också i våra intervjuer att det är särskilt svårt att rekrytera utrikes födda. En anledning som de anger är att dessa i högre utsträckning än svenskar saknar föreningserfarenhet. Det är speciellt svårt att nå ut till utrikes födda kvinnor i resurssvaga områden.

Arbetet med att rekrytera och nominera utrikes födda skiljer sig emellertid åt mellan partierna. Av Miljöpartiets och Vänsterpartiets folkvalda kommunpolitiker var 12,6 respektive 13,8 procent födda

⁶³ SCB, 2015a.

⁶⁴ Rodrigo-Blomkvist, 2005, s. 202 f.

utanför Sverige. Det innebär att det var en större andel utrikes födda i dessa två partier än i valmanskåren totalt. Lägst andel hade Centerpartiet där 2,4 procent var födda utanför Sverige. Centerpartiet har dessutom sitt starkaste stöd i områden där andelen utrikes födda är låg. Samma skillnader mellan partierna finns även i riksdagen. Vänsterpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet har högst andel utrikes födda riksdagsledamöter. Ingen av de centerpartistiska riksdagsledamöterna är utrikes född. Anledningen till varför vissa partier har en högre andel utrikes födda bland sina företrädare kan dels bero på att dessa arbetar mer aktivt med att rekrytera och nominera utrikes födda, men det kan också bero på att de har en öppnare partikultur och att deras politik tilltalar fler personer med utländsk bakgrund.

Ett ämne som har uppkommit i vår intervjustudie är den särorganisering som finns i två av de fem partier som intervjuats. Försök till en särorganisering av utrikes födda finns bl.a. i Socialdemokraterna i Stockholm och i Vänsterpartiet på nationell nivå. Vänsterpartiets nätverk "rasifierade vänstern" skiljer sig från Socialdemokraternas mer traditionella "invandrarutskott", så till vida att det senare också är öppet för medlemmar med svensk bakgrund och har sin bas i de etniska s-föreningar som länge funnits i invandrartäta stadsdelar. Invandrarutskottet har regelbundna möten och driver frågor av som anses vara av särskild betydelse för personer med utländsk bakgrund. Utskottet agerar mellanledsförhandlare i nomineringsprocessen och verkar för att stärka representationen av personer med utländsk bakgrund på partilistorna.

När det kommer till nomineringsprocesserna finns det dock inget som tyder på att utrikes födda generellt har en längre kvalificeringstid i partierna än inrikes födda. De flesta partiers valberedningar arbetar aktivt för att få in utrikes födda på listorna. Enligt Wides undersökning kan utrikes födda missgynnas i partier som tillämpar provval, eftersom dessa främst gynnar personer som är bekanta för andra partimedlemmar.⁶⁵ Samtidigt visar andra studier att utrikes födda i större grad än svenskfödda gynnas av personvalen. Den framgång som vissa utrikes födda kandidater har i personvalen visar att de har haft förmåga att mobilisera väljare som själva är utrikes födda. Den fördel som de utrikes födda har av

⁶⁵ Wide, 2015.

personvalssystemet tycks dock inte gynna dem när det kommer till att utnämnas till mer inflytelsesrika poster i kommunalpolitiken.⁶⁶

Exkluderande partikulturer

Våra intervjuer med utrikes födda förtroendevalda ger inga belägg för att de politiska partierna aktivt exkluderar eller missgynnar utrikes födda. Det finns ingen uttalad rasism eller diskriminering inom partierna. Denna bild framkommer också i Maritta Soininen och Nils Etzlers utredningsrapport *Partierna nominerar* från 2006. Få av de utrikes födda som intervjuades uppgav att de bemötts på ett nedsättande sätt när de gått med i partiet. Flera menade snarare att de mötts särskilt positivt med anledning av deras bakgrund, men att partikulturen skapat vissa svårigheter för deras politiska engagemang.⁶⁷ Enligt SCB:s enkät till folkvalda i kommun- och landstingsfullmäktige har cirka tolv procent av alla förtroendevalda utsatts för diskriminering och trakasserier i det politiska arbetet.⁶⁸ Det går emellertid inte att se att förtroendevalda som är födda utomlands utsatts mer än andra.

Några av de förtroendevalda som har vi intervjuat säger dock att de har mött fördomar hos andra partimedlemmar och att de dömts på förhand som mindre kompetenta med anledning av sin bakgrund. Det kan ibland ha att göra med personens kraftiga brytning eller ett uppträdande som av andra uppfattats som "osvenskt". En av de vi har intervjuat uttrycker det som att det krävs en extrem form av "svenskhet" av personer med utländsk bakgrund. Det kan exempelvis handla om att vara lugn och balanserad. Vikten av att bete sig "svenskt", t.ex. att vara lågmäld och att inte sticka ut, har lyfts av några av de som vi har intervjuat. En av de intervjuade politikerna uppgav att hans stil och förhållningssätt inte hade uppskattats av en partikollega med utländsk bakgrund, som hade uppmanat honom att "tagga ner blattigheten".

Två av de män som har intervjuats lyfter fram svårigheten med att delta i vissa sociala aktiviteter, t.ex. att jaga tillsammans, sitta i bastun eller äta sill, vilket försvårar inkludering av personer med

⁶⁶ Folke & Rickne, 2015.

⁶⁷ SOU 2006:53.

⁶⁸ SCB, 2015a.

utländsk bakgrund i den innersta kärnan i partiet. Deltar man inte i sådana aktiviteter blir det svårt att ingå i den gemenskap som på många sätt utgör grunden för det politiska arbetet. En liknande bild framkommer i Soininens och Etzlers studie. De menar att just informella nätverk och sociala gemenskaper inom partierna är betydelsefulla. Dessa förstärker sammanhållningen i partiet, men exkluderar också personer som inte passar in.⁶⁹

Flera politiker med utländsk bakgrund, men som är födda i Sverige, ger också exempel på erfarenheter av särbehandling. Oftast har det rört sig om svårigheter i de initiala mötena, tills dess att partikollegorna lärt känna dem. De ger uttryck för flera faktorer som samspelar på ett negativt sätt och som bidrar till deras exkludering. Det första bemötandet i partiet har enligt flera av de vi har intervjuat haft avgörande betydelse för om personen i fråga väljer att fortsätta att engagera sig.

Utrikes föddas möjligheter till politisk karriär

En betydelsefull faktor för att göra politisk karriär, vilket vi beskrev i avsnittet om politisk jämställdhet, är politisk erfarenhet. Nykomlingar i fullmäktige har begränsade möjligheter att bli utnämnda till inflytelserika uppdrag i kommun- eller landstingspolitiken. SCB har i sin studie om folkvaldas villkor i fullmäktige från 2015 tittat på hur många av de utrikes födda som blir återvalda från en mandatperiod till en annan. Enligt SCB åternomineras utrikes födda i lägre grad än inrikes födda i nästkommande val och ytterligare något färre blir återvalda. Medan 52 procent av alla inrikes födda förtroendevalda återväljs är det enbart 47 procent av de utrikes födda som blir det. Det är också färre utrikes födda med längre erfarenhet som blir återvalda. Betydligt fler utrikes än inrikes födda försvinner alltså bort från politiken mellan varje val. Det innebär att de flesta utrikes födda i politiken är nyrekryterade och att det är en mycket liten andel i denna grupp som har lång erfarenhet. Därmed finns det ett lägre antal utrikes födda som har

⁶⁹ SOU 2006:53.

den politiska erfarenhet som i normalfallet krävs för att bli utnämnd till ett tyngre uppdrag.⁷⁰

Folke och Rickne har studerat sannolikheten för utrikes födda att göra politisk karriär. Enligt deras studie har de 66 procent lägre sannolikhet än svensk födda att nå positionen som nämndordförande och 71 procent lägre sannolikhet att nå positionen som kommunstyrelsens ordförande.⁷¹ Analysen visar att det är mindre sannolikt utrikes födda, oberoende av kvalifikation och politisk erfarenhet, blir utnämnda till tyngre poster. På detta sätt går det att påstå att ett glastak existerar även för utrikes födda personer.

Betydelsen av nätverk och kontakter

Flera studier visar att informella kontakter är betydelsefulla för att ta sig in i politiken. I vår enkät till lokala partiorganisationer uppger de svarande att medlemmarnas personliga kontakter är den viktigaste kanalen för att rekrytera nya medlemmar. I SCB:s studie av folkvaldas villkor uppgav ungefär hälften av de tillfrågade att de har gått in ett parti efter att de har blivit tillfrågade eller för att de ingår i ett socialt sammanhang med andra partiaktiva. Vidare har ungefär 40 procent av alla förtroendevalda föräldrar som själva varit politiskt aktiva.⁷² Utrikes födda saknar dock i regel politiska kontakter som grundar sig på släktskap. Folke och Rickne visar i sin studie att avsaknaden av släktingar inom politiken är en förklaring till varför utrikes födda har lägre sannolikhet att nomineras. Detta kan dock inte förklara varför de inte utnämns till tyngre uppdrag, såsom nämndordförande och kommun- eller landstingsstyrelsens ordförande.⁷³ Av samtliga politiker med utländsk bakgrund som vi intervjuat var det endast en person som hade föräldrar som var engagerade i ett politiskt parti i Sverige och som uppgav att han skolats in i politiken från tidig ålder. Övriga intervjuade hade själva tagit kontakt med partiet. En del hade visserligen uppmanats av personer som själva varit politisk aktiva att engagera sig.

⁷⁰ SCB, 2015a.

⁷¹ Folke & Rickne, 2015.

⁷² SCB, 2015a. Se även Niklasson, 2005.

⁷³ Folke & Rickne, 2015.

Flera av de som vi har intervjuat bekräftar bilden av att informella nätverk och kontakter är viktiga för den politiska karriären. De flesta menar emellertid att det med viss ansträngning och tur går att skaffa sig dessa kontakter. Många menade att det varit av betydelse att en inflytelserik person inom partiet tagit sig an dem då de gått in i partiet, och på så vis agerat som mentor. Rollen som mentor har ofta anammats av en person med en ledande roll i partiet. Mentorn har säkerställt att de nya politikerna anmält sig till rätt kurser, gått med i rätt föreningar och på andra sätt väglett dem. Vikten av att ha någon i ledande position som "backar upp en", som en av politikerna uttrycker det, är något som alla instämmer i. Tillgången till stöd från ledande personer kan även vara en källa att hämta kraft ur för att stå emot det motstånd som kan finnas internt i partiet mot politiker med utländsk bakgrund.

Utrikes födda politiker som förebilder

Rollen som förebild för andra politiker med utländsk bakgrund är ett tema som var återkommande i vår intervjustudie. De intervjuade gav flera exempel på när personer som har bakgrund i samma land eller världsdel som de själva gett uttryck för uppskattning eller stolthet när de har träffat dem. Flera av de intervjuade uttryckte också förvåning över uppskattningen, dels för att de själva inte bedrivit någon kampanj som riktat sig till dessa väljargrupper, dels för att identifikationen med gruppen långtifrån varit självklar för alla. En av politikerna menade att han även mött uppskattning från politiska motståndare med utländsk bakgrund, som i mötet med honom varit lite artigare, lite trevligare och lite mer stöttande. Även om han själv inte har tillskrivits en identitet som person med utländsk bakgrund i sitt parti, eller själv har identifierat sig som sådan, uttryckte han ändå uppskattning över den gemenskap han vid dessa tillfällen har upplevt.

Ungefär hälften av dem vi har intervjuat ser sig själva som representanter för personer med utländsk bakgrund. En del avvisar representationstanken på principiell basis, medan andra inte kan se att de själva, med anledning av var de kommer ifrån och hur länge de har bott i Sverige, kan föra fram gruppens intresse. De politiker som har varit aktiva i ett tiotal år och i dag har uppdrag som hel-

eller deltidsarvoderade förtroendevalda har lättare för att se sin bakgrund som en tillgång när de ska driva mångfaldsfrågor än de som är nya i politiken. Som en av de intervjuade uttrycker det var hennes strävan initialt att suddas bort alla eventuella olikheter med majoritetsgruppen, men med tiden har hon i stället börjat betrakta sig själv som en representant för gruppen. Tiden i partiet kan även ha den effekten att den utländska bakgrunden blir sekundär i relation till hur andra partimedlemmar uppfattar en. Med tiden tenderar identiteten som partimedlem, och inte som en person med utländsk bakgrund, att bli mer framträdande. Bland dem vi har intervjuat är det i huvudsak de intervjuade med bakgrund i Europa som ger uttryck för möjligheten att förvärva en svensk identitet. De som uppger att den möjligheten inte står till buds är i huvudsak förtroendevalda från Latinamerika och Mellanöstern. En av de intervjuade, vars föräldrar har sitt ursprung i Mellanöstern, menar att det hon kallar igenkänningsfaktorn har hindrat henne från att göra karriär. Det är inte många i ledande position inom hennes parti som kan känna igen sig i henne. De som ser sig själva som representanter för personer med utländsk bakgrund har det gemensamt att de har erfarenheter av diskriminering och menar att det gemensamma gruppintresset för invandrade personer är att försöka minska rasismen i samhället.

7.5 Representativiteten bland andra väljargrupper

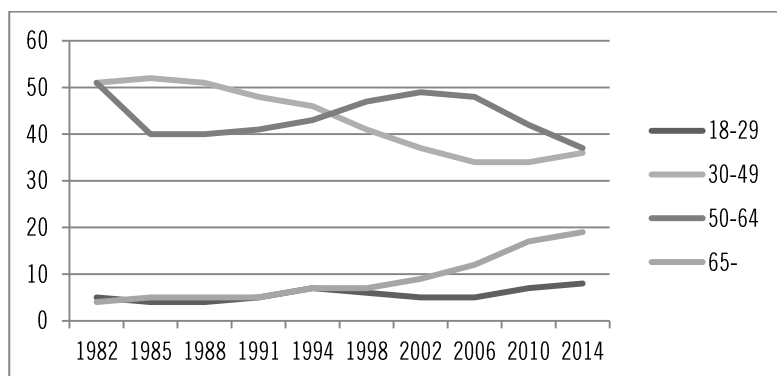
7.5.1 Representativitet utifrån ålder

Både äldre över 65 år och yngre under 29 år är underrepresenterade i politiken. Underrepresentationen av unga politiker i kommunfullmäktige är i jämförelse med den rösträttsberättigade befolkningen elva procentenheter. Av de som blev invalda som ordinarie ledamöter i kommunfullmäktige efter valet 2014 var åtta procent i åldern 18 till 29 år. Motsvarande andel i landstingsfullmäktige och riksdag var åtta respektive elva procent. Det är något fler unga kvinnor som väljs in än unga män i kommunfullmäktige

Under 1980- och 1990-talen minskade andelen unga som nominerades, vilket troligen kan förklaras av att intresset bland unga för ett partipolitiskt engagemang avtog. Under denna tid förlorade exempelvis ungdomsförbunden mer än hälften av sina medlemmar.

Under senare år har dock antalet unga som har nominerats ökat, samtidigt som andelen unga som har blivit invalda i kommunfullmäktige har ökat med tre procentenheter sedan 2002. Totalt har sannolikheten för de unga som kandiderar att också bli invalda ökat. Det var ungefär en procentenhet färre unga som blev invalda än som nominerades. Detta tyder på att det i dag inte bara är fler unga som är intresserade av att kandidera, utan att partierna också arbetar aktivt för att få in unga på vallistorna.

Figur 7.4 Andel valda till kommunfullmäktige efter ålder 1982–2014 (procent)



Källa: SCB Demokratistatistik.

Enligt vår enkät till de lokala partiorganisationerna var det hälften av partierna som angav att jämn åldersfördelning hade mycket stor eller stor betydelse. Samtidigt är unga den grupp som partierna uppger som svårast att rekrytera från av samtliga kategorier som vi har frågat om. Nästan var tredje partiorganisation anser att det är svårt att rekrytera ungdomar. Det är inga stora skillnader när det kommer till representationen av yngre i de olika partierna, med undantag från Centerpartiet som har endast fyra procent unga förtroendevalda.

Gruppen äldre över 65 år, vilket framgår av figuren ovan, är den grupp vars andel i kommunpolitiken ökat mest av alla ålderskategorier. Det var tio procentenheter fler förtroendevalda äldre över 65 år efter valet 2014 än vad det var efter valet 2002. Trots det är det omkring sex procentenheter färre förtroendevalda över 65 år än vad som finns bland de röstberättigade i sin helhet. Äldre är

också den grupp med lägst sannolikhet att väljas in. Det är 28 procent som nomineras, men enbart 19 procent som väljs in. Uppenbarligen är äldre inte en grupp som prioriteras på vallistorna. Det kan bero på att äldre är den grupp som de politiska partierna anser är lättast att rekrytera till förtroendeuppdrag, och den grupp som är mest överrepresenterad bland partimedlemmarna. Representationen av äldre är lägst bland de rödgröna partierna, samtidigt som gruppen är något överrepresenterad bland Folkpartiets och Moderaternas kandidater.

Gruppen äldre över 65 år, vilket har framgått av de samråd som vi har haft med partiföreträdare, är viktiga för partierna eftersom de har tid att ägna sig åt förtroendeuppdragen, har erfarenhet av politiskt arbete och är de som har lägst sannolikhet att lämna uppdragen i förtid. Den stabiliteten är viktig för lokalpolitiken.

Ålder och representativitet bland de tyngre uppdragen

Ungas underrepresentation bland de tyngre uppdragen, såsom ordförandeposter och uppdrag i kommunstyrelserna, är betydande. Personer under 29 år utgjorde två procent av förstanamnen på vallistorna till kommunfullmäktige inför 2010 års val. Underrepresentation av unga på de tyngre uppdragen förefaller sig naturlig eftersom uppdragen i regel kräver erfarenhet av åtminstone två mandatperioder. Det är färre än fem procent av de unga under 29 år som har suttit mer än en mandatperiod.

Samtidigt som de unga är underrepresenterade bland de inflytelserika uppdragen i kommunpolitiken är representationen av unga betydligt bättre i riksdagen. Av samtliga riksdagsledamöter är elva procent under 29 år. Det är lika många unga kvinnor som män som är riksdagsledamöter. Andelen unga riksdagsledamöter har ökat med sex procentenheter sedan valet 2010. Det är däremot enbart tre procent av riksdagsledamöterna som är äldre än 65 år samtidigt som äldre utgör 25 procent av den totala andelen röstberättigade. Bland riksdagsledamöter över 65 år är det en jämn könsrepresentation.

7.5.2 Representativitet utifrån socioekonomisk bakgrund

De som väljs till förtroendeuppdrag har en högre utbildningsnivå än befolkningen överlag. Personer med hög utbildning är alltså överrepresenterade. Mer än hälften av alla förtroendevalda på kommunal nivå har eftergymnasial utbildning, vilket är nära 20 procentenheter högre än genomsnittet bland den röstberättigade befolkningen. En hög utbildningsnivå bland politiker kan ses som önskvärd, men kan även resultera i en social selektion och att flera yrkesgrupper inte blir representerade i politiken. Personer med låg utbildning har, vilket vi visade i kapitel 6 om de politiska partierna, blivit mer underrepresenterade i förhållande till andelen i befolkningen i de politiska partierna. Utbildningsnivån hos de som väljs in till kommunala uppdrag har ökat över tid, men eftersom utbildningsnivån i samhället samtidigt har ökat har inte representativiteten när det gäller utbildning totalt sett förändrats.

Även höginkomsttagare är överrepresenterade bland de förtroendevalda. Det är också stora skillnader när det kommer till anställningssektor. Offentlig sektor och i synnerhet kommunen är den vanligaste anställningssektorn för folkvalda. I kommunfullmäktige är det 16 procentenheter fler kommunanställda och 18 procentenheter färre privatanställda än i befolkningen i sin helhet.⁷⁴

Det finns vissa könsskillnader när det kommer till utbildning, inkomst och anställningssektor. Efter kommunalvalet 2010 var det tolv procentenheter fler kvinnliga fullmäktigeledamöter med låg inkomst än män och fler manliga ledamöter med hög inkomst än kvinnor. Samtidigt har kvinnliga ledamöter betydligt högre utbildning än sina manliga kollegor. Det var nio procentenheter fler män än kvinnor i kommunpolitiken som saknade eftergymnasial utbildning. Förklaringen till att välutbildade kvinnor med låg lön var överrepresenterade ligger troligtvis i att det är relativt sett färre politiker som är anställda i privat sektor. Den kommunala sektorn anställer också fler kvinnor än män, och följaktligen är nästan varannan folkvald kvinna kommunanställd. Kommunala anställningar ger i regel låg lön, men kräver en eftergymnasial utbildning, vilket bidrar till överrepresentationen av högutbildade kvinnor med låg lön i politiken.

⁷⁴ SCB, 2012d.

En ytterligare faktor till varför kvinnor med högre utbildning är överrepresenterade är partiernas kvotering av kvinnor till partilistorna. Enligt en studie av Timothy Besley, Olle Folke, Torsten Persson och Johanna Rickne leder kvotering till att fler högutbildade kvinnor blir valda, men också att fler lågutbildade män får lämna politiken. Den totala utbildningsnivån bland politikerna blir alltså högre ju fler kvinnor som tar plats i de politiska församlingarna.⁷⁵

7.5.3 De nationella minoriteternas politiska representation

Sverige har fem erkända nationella minoriteter; judar, romer, samer (som även är ett urfolk), sverigefinnar och tornedalingar. De historiska minoritetsspråken är jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli. Cirka en halv miljon personer definierar sig som tillhörande en nationell minoritet i Sverige.⁷⁶ Siffrorna ska dock beaktas med viss försiktighet eftersom det inte förs någon statistik om etnicitet i Sverige. En konsekvens av detta, och som vi tidigare redogjort för i kapitel 5 om valdeltagande, är att informationen om nationella minoriteters politiska deltagande, såsom valdeltagande och politisk representation, är bristfällig.

Utredningen om de finska och sydsamiska språken konstaterade i sitt betänkande *Att återta mitt språk - åtgärder för att stärka det samiska språket* (SOU 2006:19) att de nationella minoriteterna i Sverige hade ett demokratiskt underläge. Det tar sig uttryck i svårigheter att driva sina krav och även i att få sina intressen tillgodosedda genom de vanliga demokratiska kanalerna. En orsak till detta uppgavs vara deras relativa låga antal på många orter, något som försvårar möjligheten att bli hörd. Utredningen lyfte även fram de svårigheter de nationella minoriteterna möter vid försök att nominera kandidater till vallistorna.⁷⁷

⁷⁵ Besley, Folke, Persson & Rickne, 2013.

⁷⁶ Prop. 2008/2009:158.

⁷⁷ SOU 2005:40, s. 188.

7.6 Överväganden och förslag om de förtroendevalda och den sociala representativiteten

Sammanfattande analys: Kvinnor, utrikes födda samt unga och äldre personer är alltför underrepresenterade i politiken. Särskilda åtgärder bör därför vidtas för att förbättra jämställdheten och jämlikheten i politiken. Det huvudsakliga ansvaret för att förbättra den sociala representativiteten ligger hos de politiska partierna.

Vi menar att förutsättningarna för ett jämlikt politiskt inflytande blir bättre när alla olika delar av befolkningen är representerade i de beslutsfattande församlingarna. Social representativitet är en rättvisefråga och en fråga för demokratins legitimitet. Om vissa väljargrupper är underrepresenterade kan det vara ett tecken på att de är exkluderade från politiken och det politiska beslutsfattandet. Social representativitet är också viktigt för att allas röster ska komma till uttryck i beslutsfattandet och att de kunskapsresurser som olika sociala grupper bär på ska tas till vara. Politiker som delar sociala och kulturella erfarenheter med en särskild väljargrupp har också en bättre förmåga att fånga upp, lyssna in och förmedla deras intressen och åsikter. Dessutom påverkar representativiteten delaktigheten i samhället. Det är rimligt att anta att individer blir motiverade att delta när de känner sig delaktiga och upplever sig vara representerade eller då politiker med samma bakgrund kan utgöra förebilder.

I vår översyn har vi främst fokuserat på representativitet utifrån kön, bakgrund (födelseland) och ålder. När det gäller dessa tre aspekter kan vi konstatera att politiken varken är jämställd eller jämlik. Jämställdheten i de politiska församlingarna har förbättrats över tid, även om kvinnors representation i riksdagen har minskat de två senaste mandatperioderna. 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 också sina uppdrag under och efter mandat-

perioden 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 i lägre utsträckning än inrikes födda i kommun- och landstingspolitiken, men delaktigheten ökar med vistelse-tid i Sverige. Denna eftersläpning i deltagandet är det främsta skälet till att utrikes födda är underrepresenterade. Upplevelse av diskriminering är också en faktor som påverkar delaktigheten bland utrikes födda. Bostadssegregationen innebär att det är en stor andel utrikes födda som bor i politikerglesa bostadsområden. Eftersom de flesta som går in i politiken gör det efter att de har kommit i kontakt med andra partiaktiva är det mindre sannolikt att utrikes födda motiveras av andra att engagera sig. Dessutom upplever utrikes födda ofta att kulturen inom partierna är ett hinder för deras politiska engagemang och karriär. Undersökningar visar också att utrikes födda avancerar mer långsamt mot de tyngre uppdragen än inrikes födda.

Unga och äldre är också underrepresenterade i de folkvalda församlingarna. Underrepresentationen av unga i kommunfullmäktige i relation till andelen bland de röstberättigade är elva procentenheter medan underrepresentationen av äldre över 65 år i riksdagen är 23 procentenheter. Det kan medföra att ungas och äldres perspektiv inte tillgodoses i det politiska beslutsfattandet. 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 den fortsatta politiska karriären. Den kraftiga underrepresentationen av äldre i riksdagen är också problematisk. Partierna tycks vara ointresserade av att ta tillvara på den erfarenhet och kunskap som äldre besitter. Äldre förtroendevalda är dock viktiga för partierna eftersom de har tid att ägna sig åt förtroendeuppdragen, ofta har erfarenhet av politiskt arbete och är de som har lägst sannolikhet att lämna uppdragen i förtid. Den stabiliteten är viktig för politiken.

I kapitel 15 gör vi också en översyn av representativiteten av personer med funktionsnedsättning och konstaterar att denna grupp också är underrepresenterad.

Att förändra rekryteringsprocesserna för att politiken mer tydligt ska avspegla den mångfald som präglar samhället i dag är avgörande för demokratins utveckling och den politiska jämlikheten. Upplevelser av att vara exkluderad från politiken kan påverka förtroendet för demokratin negativt och minska incitamenten för politisk delaktighet överlag. Det är därför viktigt att de politiska partierna gör sig tillgängliga för alla.

Det är dock viktigt att partierna i sina ansträngningar för att förbättra den sociala representativiteten inte öppnar upp för politik som fokuserar mer på identitet än åsikter. Politiker bör i första hand väljas utifrån sina ideologiska och sakpolitiska ställningstaganden, och inte för att de företräder en specifik grupp i samhället. Målsättningen bör vara att komma bort från skillnader utifrån kön och ursprung och inte att förstärka dem. Så länge påtagliga skillnader består mellan olika grupper i samhället är det dock nödvändigt med särskilda åtgärder för att utjämna dessa skillnader.

Jämställdheten och jämlikheten i politiken skulle kunna förbättras genom åtgärder som gör det enklare att kombinera förtroendeuppdrag med arbets- och familjeliv och genom åtgärder som gör partierna mer tillgängliga för personer med en annan bakgrund. Sådana åtgärder kan bara delvis genomföras av det offentliga. Det huvudsakliga ansvaret ligger på de politiska partierna som har till uppgift att rekrytera, engagera och tillsätta de förtroendevalda. I viss mån är politiken en avspegling av samhället i stort och för att ändra jämställdheten och jämlikheten i politiken måste samhället i stort förändras. Den normativa ordning som återskapar föreställningar om personers olikheter utifrån t.ex. kön, hudfärg, bakgrund, ålder, funktionsförmåga eller sexuell identitet måste utmanas.

7.6.1 Jämställdheten i kommunala organ och i kommunala bolagsstyrelser

Utredningens bedömning: Den förbättring som skett under senare år när det gäller jämställdheten i styrelser och nämnder i kommuner och landsting samt för ordförandeposter ger inte någon anledning att föreslå tvingade åtgärder såsom kvotering. Däremot är den bristande jämställdheten i styrelserna i de kommunala bolagen ett problem.

För att könsbalansen i de kommunala bolagens styrelser ska bli jämnare kan partierna samordna sina nomineringsprocesser. Kommunerna och landstingen bör eftersträva en könsfördelning i styrelserna på minst 40 procent.

Jämställdheten i kommunal- och landstingspolitiken har förbättrats under senare år. Den förbättrade representationen kan förklaras av de politiska partiernas aktiva jämställdhetsarbete och av det faktum att några partier har kvoterat in kvinnor. Det finns dock några områden i den lokala politiken där jämställdhetsarbetet kan förbättras. Ett sådant är styrelserna i de kommunala bolagen. År 2011 var enbart 26 procent av ledamöterna och knappt 20 procent av ordförandena i de kommunala bolagsstyrelserna kvinnor. Det är i nivå med de privata bolagsstyrelserna, men långt under de statligt ägda bolagen. Utrikes födda är också dåligt representerade i de kommunala bolagsstyrelserna.

Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) har sett över hur styrelseledamöter i de kommunala aktie- och handelsbolagen utses. Enligt utredningens översyn har nästan hälften av kommunerna och landstingen antagit ett styrdokument rörande styrning av bolagen. SKL har tagit fram principer för bolagsstyrning och dessa omfattar principer för hur styrelsen ska tillsättas. SKL:s principer är inte avsedda att vara styrande, utan ska fungera som ett underlag för lokala bedömningar. Enligt denna ska en jämn könsfördelning eftersträvas. Tillsättandet av styrelseledamöter är emellertid en fråga som de politiska partierna ansvarar för och riktlinjerna har i denna bemärkelse ingen påverkan på nomineringsprocesserna.⁷⁸ Utredningen om en kommunallag för framtiden ansåg att det finns ett behov av att kunna förse de kommunala bolagens styrelser med ledamöter som har olika former av kompetens, även om de inte har någon partipolitisk bakgrund. Utredningen föreslog därför att fullmäktige får besluta att en minoritet av ledamöterna i en styrelse i ett kommunalt aktiebolag ska kunna utses utan att lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas. Det innebär att en minoritet av ledamöterna ska kunna utses utan partipolitisk grund.

⁷⁸ SKL, 2006.

Utredningen föreslog vidare att om fullmäktige väljer att utse ledamöter på annan än en partipolitisk grund så ska fullmäktige också anta riktlinjer i vilka det ska anges vilken kompetens och erfarenhet styrelseledamöterna ska ha med hänsyn till bolagets verksamhet. Den närmare utformningen av riktlinjerna ansåg utredningen är något som bör avgöras lokalt. Utredningen anförde vidare att en viktig fråga att beröra i riktlinjerna är hur man kan stimulera en jämnare könsbalans. Däremot menade utredningen att det inte var möjligt att föreslå en uttrycklig skyldighet för kommunerna och landstingen att utse styrelser med en jämn könsbalans. Att införa ett sådant krav skulle enligt utredningen rimligen också behöva omfatta val av ledamöter och ersättare i alla andra kommunala organ, eller i ett aktiebolag generellt, och ett sådant förslag låg utanför utredningens direktiv.

Vikten av att partierna samordnar sina nomineringsprocesser för jämnare könsbalans i bolagsstyrelserna

Vi har enligt våra direktiv ett särskilt uppdrag att utreda hur jämställdheten kan förbättras i kommun- och landstingsstyrelser, särskilt när det gäller tyngre förtroendeuppdrag. Den förbättring som har ägt rum under senare år när det gäller styrelser och ordförandeposter ger oss inte någon anledning att föreslå några tvingade åtgärder. Däremot är den bristande jämställdheten i styrelserna i de kommunala bolagen ett problem. De kommunala bolagen står för en viktig del av den kommunala verksamheten och det är viktigt att kommuner och landsting har en väl fungerande ägarstyrning av sina bolag. En del av en sådan ägarstyrning handlar om att utse ledamöter till styrelsen.

Det är fullmäktige i kommunerna och landstingen som utser kommunens respektive landstingets ledamöter i de kommunala bolagens styrelser. Av 5 kap. 46 § KL framgår det att val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för kommunala bolag ska under de förutsättningar som anges i 2 § lagen om proportionellt valsätt vara proportionella. Av denna bestämmelse framgår det att ett val ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med en. Detta innebär i praktiken att de kommunala bolagens styrelser tillsätts på

samma sätt som de kommunala nämnderna, dvs. genom de politiska partiernas nomineringsarbete och i kommun- eller landstingsfullmäktiges valberedning. Det är dock möjligt att lokalt komma överens om en annan ordning, men detta förutsätter bred partipolitisk samsyn.

Vi anser att det är mycket viktigt att de förtroendevalda i kommuner och landsting strävar efter att könsbalansen även i styrelserna för de kommunala bolagen blir mer jämn än den är i dag. Det är viktigt att det offentliga är en förebild när det gäller jämställdhet. Det är också viktigt att öka representationen av andra underrepresenterade grupper, främst utrikes födda. Vi har därför utrett möjligheterna att införa en skyldighet för fullmäktige att anta riktlinjer för hur bolagsstyrelserna ska bli mer jämställda och jämlika. Vår utredning visar dock att detta inte är möjligt med vårt nuvarande system där de politiska partierna ansvarar för nomineringsförfarandet. En förändring som skulle innebära att partierna fråntas makten över nomineringen är inte önskvärd eftersom det skulle försvaga väljarnas möjligheter till påverkan och ansvarsutkrävande. Vi vill dock betona vikten av att alla partier i en kommun eller ett landsting kommer överens om att samordna sin nomineringsprocess på så sätt att könsbalansen i de kommunala bolagens styrelser blir jämnare t.ex. genom att partierna nominerar två kandidater, en man och en kvinna, till valberedningen. Enligt vår mening bör kommunerna och landstingen eftersträva en könsfördelning på minst 40 procent, något som också har uppnåtts i de bolag som förvaltas av Regeringskansliet.⁷⁹ Även en bättre representativitet av andra grupper bör eftersträvas, i synnerhet utrikes födda.

⁷⁹ Regeringskansliet, 2014.

7.6.2 Uppföljning av den sociala representativiteten och förtroendevaldas villkor i den nationella och lokala politiken

Utredningens förslag: Den sociala representativiteten i de politiska församlingarna på nationell och lokal nivå ska en gång per mandatperiod följas upp av SCB.

SCB har på uppdrag av regeringen följt upp den sociala representativiteten i de politiska församlingarna på nationell och lokal nivå liksom undersökt de förtroendevaldas villkor och presenterat demokratistatistik på sin webbportal och i rapporter, såsom rapporten *Folkvaldas villkor i fullmäktige* (Ju2014/5631/D). Uppföljningarna har genomförts inom ramen för SCB:s anslag eller med särskilda medel från regeringen eller SKL. SCB har presenterat statistik om den horisontella representativiteten i fullmäktige och nämnder, men också den vertikala, dvs. fördelningen av de olika uppdragen. Uppföljningarna har gjort det möjligt att sätta press på de politiska partierna att kontinuerligt arbeta för att förbättra representationen av vissa grupper.

Vi anser därför att SCB ska få i uppgift att följa upp den sociala representativiteten en gång varje mandatperiod. Statistik bör tas fram både gällande kön, födelseland, ålder och eventuellt andra bakgrundsvariabler. Uppföljningen bör omfatta såväl vertikal som horisontell representativitet, liksom representativiteten inom de kommunala bolagsstyrelserna. En återkommande publicering av hur det ser ut med den sociala representativiteten på lokal och nationell nivå kan bidra till en offentlig debatt i frågan om social representativitet.

Mot bakgrund av de utmaningar som identifierats för de nationella minoriteterna anser vi även att SCB bör få i uppgift att genomföra en särskild undersökning om nationella minoriteters politiska representation. Datainsamlingen för en sådan studie bör utgå från de överväganden som gjorts vid tidigare kartläggningar av situationen för nationella minoriteter, t.ex. folkhälsoundersökningar

och motsvarande. Det kan innebära att datainhämtningen kan behöva vara olika för de olika nationella minoriteterna.⁸⁰

7.6.3 Kommunerna och landstingens arbete för en förbättrad social representativitet

Utredningens bedömning: Fullmäktige eller styrelsen bör verka för att fler kvinnor, utrikes födda, unga och äldre ska vilja ta förtroendeuppdrag och kandidera till tyngre uppdrag.

Även om arbetet för att förbättra den sociala representativiteten i huvudsak är en fråga för de politiska partierna finns det åtgärder som även kommuner och landsting skulle kunna göra för att underlätta för förtroendevalda att kombinera sina uppdrag tillsammans med ett arbets- och familjeliv. Ansvar för att sådana åtgärder vidtas måste ligga på fullmäktige eller på kommun- eller landstingsstyrelsen. I våra samråd och intervjuer med förtroendevalda har flera lyft vikten av förekomsten av utskott eller beredningar med ett särskilt ansvar för jämställdhetsfrågor. Dessa kan driva på jämställdhetsarbetet. Samtidigt har flera påpekat att utskotten kan riskera att bli alibin och att en förutsättning för att de ska få någon effekt är att de har ett tydligt mandat. Därtill har flera lyft att utskottens position i den kommunala hierarkin är av betydelse. Ett utskott under kommun- eller landstingsstyrelsen har större möjligheter att driva på utvecklingen mot ökad jämställdhet i kommunen eller landstinget. Ett uppdrag att förbättra representativiteten av kvinnor, unga, äldre, personer med funktionsnedsättning och utrikes födda skulle också kunna ges till de demokratinämnder och demokratiutskott som finns i flera kommuner och landsting.

En ytterligare åtgärd som fullmäktige skulle kunna genomföra är att anta en s.k. mångfaldspolicy eller en likabehandlingsplan. Enligt den enkät som vi har genomfört i kommunerna och landstingen är det 31 procent av kommunerna och landstingen som har antagit en mångfaldspolicy för förtroendevalda och tjänstemän. Det är dock enbart 20 procent som utifrån mångfaldspolicyn har vidtagit några åtgärder för att förbättra mångfalden i det politiska

⁸⁰ Se diskussion i Folkhälsomyndigheten, 2014.

arbetet. Att det är ett mindre antal som har vidtagit åtgärder i det politiska arbetet kan eventuellt förklaras av att de flesta kommunerna och landstingen anser att detta är ett arbete som enbart berör tjänstemännen och arbetet i förvaltningarna och att det är de politiska partiernas uppgift att vidta åtgärder som gäller de förtroendevalda. Vi menar att det är viktigt att sådana policys genomsyrar hela verksamheten för att de ska kunna leda till reella förändringar.

7.6.4 De politiska partiernas insatser för att förbättra den sociala representativiteten

Utredningens bedömning: De politiska partierna har det huvudsakliga ansvaret för att förbättra den sociala representativiteten. Partierna bör genomföra ett systematiskt arbete för att försäkra att politiken blir mer jämställd och jämlik.

Arbetet för att förbättra den sociala representativiteten är i första hand ett ansvar som vilar på de politiska partierna. Vår översyn visar att de flesta partier arbetar aktivt för att rekrytera underrepresenterade grupper och för att få en jämn könsbalans vid list-sammansättningen. Utifrån de samråd och intervjuer som vi har haft med olika företrädare för de politiska partierna lämnar vi här nedan ett antal rekommendationer i syfte att ytterligare förbättra den sociala representativiteten.

Nominera alltid två kandidater – en kvinna och en man

En svårighet när det kommer till att uppnå en jämn könsbalans i politiken är det faktum att de politiska partierna har makten över nomineringsprocessen. Även om de politiska partierna överlag har en ambition att uppnå jämn könsbalans i styrelser, nämnder, utskott och kommittéer m.m. måste partierna samordna sina nomineringsprocesser för att utfallet ska bli jämställt. För att underlätta samordningen i nomineringsprocesserna bör partierna ha som princip att alltid nominera två kandidater; en man och en kvinna.

Inför roteringsprinciper för tyngre uppdrag

Vår översyn visar att omsättningen av tyngre uppdrag är låg. De förtroendevalda som når toppen inom politiken tenderar att stanna där. Av de som har tyngre uppdrag, dvs. ordförande eller styrelseledamot, är det mer än hälften som också behåller uppdraget under nästa mandatperiod.⁸¹ Detta gör att det blir svårare för personer med kortare erfarenhet i politiken att göra karriär. Det är också färre kvinnor och utrikes födda som innehar de tyngre uppdragen. Den låga omsättningen av förtroendeuppdrag är ett problem när det kommer till att uppnå en god social representativitet. Ett hinder för en jämställd och jämlik representation är i regel inte att personer från underrepresenterade grupper inte har ett intresse att ta uppdrag utan snarare att personer från överrepresenterade grupper inte vill lämna förtroendeposter och ge plats. Vi diskuterar därför i kapitel 9 att partierna i fullmäktige gemensamt bör komma överens om att begränsa antalet mandatperioder för ordförande i styrelsen eller i en nämnd. Vi anser att de politiska partierna internt också bör kunna införa begränsningar för hur länge en person kan sitta på ett särskilt uppdrag. Det skulle öppna upp möjligheter för andra kandidater att träda fram och få ansvarsfulla positioner inom politiken.

Överväg kortare mandatperioder

Av de unga förtroendevalda i kommunerna är det nästan hälften som hoppar av innan mandatperioden är slut. I landstingen är andelen något mindre, men fortfarande hög. Avhoppet beror till stor del, vilket vi redogör för i kapitel 8, på att unga flyttar från sin hemkommun, men även att det är svårt att kombinera uppdragen med familj- och arbetsliv. En metod för att minska avhoppet kan vara att tillsätta förtroendevalda på kortare mandatperioder. Ett förtroendeuppdrag på en hel mandatperiod kan upplevas som ett tungt åtagande för en person utan tidigare politisk erfarenhet. Kortare mandatperioder kan därför vara lämpliga för personer som är nya i politiken. Det gäller dock enbart för de förtroendevalda som är valda av fullmäktige till ledamot i nämnder, utskott eller

⁸¹ SCB, 2015a.

styrelser. Det finns även partier som infört en möjlighet för yngre förtroendevalda att rotera på de politiska uppdragen, efter halva mandatperioden byter man nämnd. En sådan rotation kan ge nya förtroendevalda en möjlighet att få erfarenhet av fler politikområden.

Arbeta med mentorer

Det går inte att skolas in till ett partipolitiskt arbete på ett annat sätt än att gå in i ett parti och själv bemöta verkligheten som förtroendevald. Partierna kan dock upplevas som svårtillgängliga och det kan vara svårt att förstå de normer och den kultur som råder inom ett parti. Ett sätt att stödja personer som vill engagera sig, men som inte har tidigare erfarenhet eller kontakter inom partier, är att arbeta med mentorer. Att kunna få tillgång till en erfaren person som kan ge ett stöd för nykomlingar i politiken kan vara avgörande för viljan att fortsätta ett engagemang eller göra politisk karriär. Arbete med mentorer har gett positiva effekter och det kan förbereda framtida förtroendevalda för vad ett uppdrag innebär samt lära dem den politiska jargonen och förhindra eventuella avhopp.

Värna särorganiseringen inom partierna

Inom de flesta partierna finns en särorganisering genom ungdomsförbunden och kvinnoförbunden. Traditionellt sett har denna särorganisering spelat en viktig roll. Kvinnoförbunden var särskilt betydelsefulla för att åstadkomma en ökad representation av kvinnor på partilistorna och ungdomsförbunden har varit en viktig rekryteringskanal för unga. I några partier finns det även organisering av utrikes födda. Dessa organisationer spelar fortfarande en viktig roll i arbetet för att åstadkomma bättre social representativitet. Partierna bör ge denna organisering goda förutsättningar att verka inom eller tillsammans med partierna. Särorganisering för specifika sakfrågor, t.ex. runt miljö-, freds- eller jämställdhetsfrågor kan också vara bra för att locka till sig individer som inte är redo att gå in i partiet eller som inte stödjer partiets program i alla avseenden. Det bör t.ex. inte vara nödvändigt att kräva att enskilda individer blir medlem-

mar i partiet för att få engagera sig i organisationer med en lösare anknytning till partiet.

Samordna sammansättningen av riksdagslistorna

Vår översyn visar att förstanamnen på vallistorna oftare är av större betydelse än att listorna är varvade. Vid kommunfullmäktigevalen 2014 var 64 procent av förstanamnen män. De partier som enbart vinner ett udda antal mandat får också dubbelt så många män invalda, oavsett könsfördelningen på listan i övrigt. Detta kan vara problematiskt för små partier som ofta enbart får förstanamnet från varje valkrets invalt till riksdagen. En lösning på detta kan vara att partierna samordnar listsammansättningen nationellt i riksdagsvalet.

8 De förtroendevaldas villkor

8.1 Vårt uppdrag

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder som kan bidra till att fler personer erbjuds respektive väljer att åta sig politiska förtroendeuppdrag. Denna del av uppdraget rör i första hand den lokala politiken. De flesta beslut som rör individens vardag fattas på lokal nivå och de flesta som har politiska förtroendeuppdrag har det i kommun- och landstingspolitiken. I vår analys behandlar vi villkoren för olika förtroendevalda att utöva sina uppdrag. Vår analys omfattar en beskrivning av utvecklingen av antalet förtroendevalda och uppdragskoncentrationen. Vidare redogör vi för hur många förtroendevalda som väljer att lämna sina förtroendeuppdrag i framtid och varför de väljer att göra så. Vi har också genomfört en undersökning av hur kommuner och landsting tillämpar olika ersättningsbestämmelser för förtroendevalda.

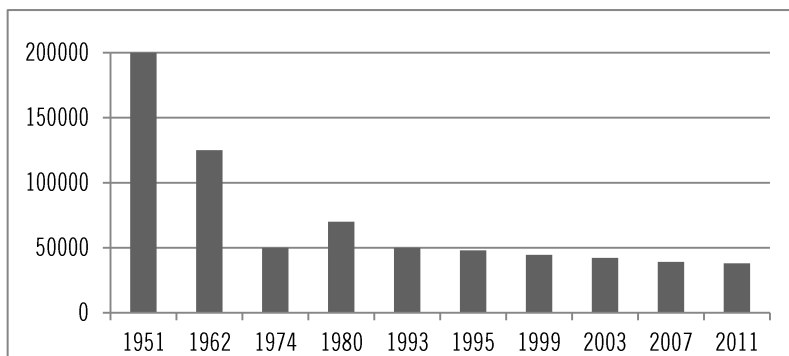
8.2 De förtroendevalda och förutsättningarna att fullgöra det politiska uppdraget

8.2.1 Färre förtroendevalda och färre uppdrag

Sverige har traditionellt sett haft ett system där det lokala tagit ansvar och beslutat om sina egna angelägenheter. Fram till kommunindelningsreformerna under 1950–1974 var landet indelat i ett stort antal kommuner. Kommunerna fick i och med 1862 års kommunalförordningar möjlighet att införa folkvalda fullmäktigeförsamlingar eller kommunstämmor. Kommunstämmorna, vilka innebar att kommunmedlemmarna hade ett direkt deltagande i beslutsfattandet, övergavs dock i början av förra seklet då de flesta kommuner införde folkvalda fullmäktigeförsamlingar och avvecklades helt

1955 då kommunfullmäktige blev obligatoriskt som högsta beslutande organ i kommunerna. Vid sidan av fullmäktige hade de större kommunerna facknämnder som ansvarade för särskilda sakfrågor. Systemet med att styra en kommun genom olika facknämnder med ett stort antal indirekt valda politiker är unikt i Europa. Till skillnad från de flesta andra länder överskrider antalet indirekt valda politiker i nämnder eller styrelser de direktvalda i Sverige.¹ År 1952 var ungefär 200 000 personer politiskt förtroendevalda på kommunal nivå, men som ett resultat av kommunindelningsreformerna sjönk antalet uppdrag.

Figur 8.1 **Antalet förtroendevalda i kommunerna år 1951–2011**



Källa: SCB, 2012d.

Under 1970-talet ökade åter antalet förtroendevalda då lokala organ såsom kommundelsnämnder tillkom.² År 1980 var cirka 75 000 personer förtroendevalda, vilket då motsvarade tre procent av den valbara befolkningen. Därefter har antalet förtroendevalda minskat igen och från att 1991 års kommunallag började gälla, vilken gav kommunerna frihet att utforma sin egen politiska organisation, till 1999 försvann var fjärde kommunal nämnd. Forskarna David Karlsson och Mikael Gilljam beskriver i sin underlagsrapport till utredningen det minskade antalet nämnder som en avsektorisering. I flera kommuner har specialiserade nämnder omvandlats till nämnder med alltmer generella uppdrag och i andra kommuner har

¹ Karlsson & Gilljam, 2015.

² SCB, 2012d.

verksamhetsnämnderna avskaffats helt.³ En anledning till avsektoriseringen är att partierna har fått svårare att rekrytera lämpliga kandidater till förtroendeuppdragen. Utvecklingen är enligt Karlsson och Gilljam också ett resultat av kommunernas strävan att eliminera sektorstänkandet i politiken och uppmuntra breda generalistiska lösningar. Därmed har en allt större del av den exekutiva makten koncentrerats till styrelsen som enligt kommunallagen (1991:900) ska samordna kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet och kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag eller kommunalförbund (6 kap. 1 § KL).

Avsektoriseringen tillsammans med att antalet ersättarposter har minskat och att fullmäktiges storlek minskat har lett till att det i dag är färre som är förtroendevalda. I dag finns cirka 38 000 förtroendevalda på kommunal nivå och ytterligare 4 500 på landstingsnivå.⁴

Antalet förtroendevalda i relation till antalet invånare

Antalet invånare per förtroendevald kan ses som ett mått på närheten mellan politiken och medborgarna. Teoretiskt sett har invånare bättre förutsättningar att komma i kontakt med sina politiska företrädare ju färre invånare det går på varje förtroendevald. Det genomsnittliga antalet invånare per förtroendevald var 186 år 2011. Som ett resultat av befolkningsökningen och det minskade antalet förtroendevalda har antalet invånare per förtroendevald ökat över tid. Antalet invånare per förtroendevald skiljer sig tydligt åt mellan olika delar av landet. I Stockholms kommun är antalet invånare per förtroendevald 1 331 medan det i små kommuner, som Bjurholm och Dorotea, är 35 respektive 40.⁵

Möjligheterna för medborgarna att få kontakt med en förtroendevald är större i små kommuner. Samtidigt visar forskning att de förtroendevalda har fler medborgarkontakter i större kommuner, men de enskilda kontakterna är i regel med större grupper av

³ Karlsson & Gilljam, 2015.

⁴ SCB, 2012d. Det saknas uppgifter om förändringarna av antalet förtroendevalda i landstingen över tid. Sedan år 2003 har 300 uppdrag försvunnit från landstingen.

⁵ SCB, 2012d.

medborgare. I större kommuner har förtroendevalda färre uppdrag, men de är mer aktiva som politiker och lägger också ner mer tid på uppdraget.⁶ Det går därför inte att påstå att förtroendevalda i större kommuner är mer avskärmade från väljarna än i små kommuner.

Ökad uppdragskoncentration

I samband med att antalet förtroendevalda har minskat har också antalet uppdrag blivit färre. Under 1990-talet försvann vart femte förtroendeuppdrag och uppdragen fortsatte att minska under 2000-talet. Mellan 1999 och 2011 minskade antalet förtroendeuppdrag i kommunerna från cirka 68 500 till 62 600. Minskningen har framför allt gällt ersätтарыposter, medan antalet ordinarieposter har minskat i lägre utsträckning sedan 1999. Däremot har antalet förtroendevalda minskat i större omfattning än antalet uppdrag, vilket har resulterat i en ökad uppdragskoncentration. Antalet uppdrag per förtroendevald var 1,4 år 1980 och ökade till 1,54 år 1999 och därefter till 1,65 år 2011.⁷

Koncentrationen av uppdrag ökar främst bland de som redan har flera uppdrag. Gruppen förtroendevalda med tre eller fler uppdrag har ökat från tio procent år 1999 till 15 procent av samtliga förtroendevalda år 2011. Även antalet förtroendevalda som både har ett uppdrag i landstingen och i kommunerna har ökat något under senare år. Mer än två tredjedelar av landstingens förtroendevalda hade också uppdrag i kommunen. I övrigt har inte uppdragskoncentrationen ökat i landstingen. När det kommer till uppdragskoncentration råder inga betydande skillnader mellan män och kvinnor. Däremot skiljer sig uppdragskoncentrationen mellan olika kommuner i landet. Ju större kommun desto färre uppdrag per förtroendevald.⁸

⁶ Karlsson, 2007.

⁷ SCB, 2012d.

⁸ ibid.

8.2.2 Förtroendevalda som lämnar sina uppdrag i förtid

En företeelse som är viktig att beakta när det gäller villkoren för det politiska förtroendeuppdraget är antalet förtroendevalda som väljer att hoppa av sina uppdrag i förtid. Avhoppet kan ske på grund av svårigheter att kombinera det politiska uppdraget med arbetsliv och familjeliv. Anledningarna till avhopp kan också bero på ett missnöje med politikens villkor och möjligheterna till inflytande. Totalt sett var det drygt 19 procent av de förtroendevalda i kommunerna och nära 15 procent i landstingen som lämnade sina förtroendeuppdrag under mandatperioden 2010 till 2014. Andelen avhopp ökade med fyra procentenheter på kommunal nivå och en procentenhet på landstingsnivå sedan den föregående mandatperioden. En anledning till att andelen avhopp ökade är Sverigedemokraternas framgångar i valen 2014. Det var 40 procent av samtliga invalda sverigedemokrater som lämnade sina uppdrag i kommunpolitiken innan mandatperiodens slut.⁹

Tabell 8.1 Andel valda kandidater efter kön, ålder och bakgrund som lämnat kommunfullmäktige innan mandatperiodens slut (procent)

Variabel	2002–2006	2006–2010	2010–2014
Man	15	16	18
Kvinna	19	18	23
18–29 år	39	38	44
30–49 år	19	21	23
50–64 år	12	12	15
65+ år	15	14	15
Inrikes född	14	17	19
Utrikes född	19	17	19
Ej nominerad i tidigare val	24	27	30
Vald vid föregående val	13	13	15
Samtliga	16	17	19

Källa: SCB, 2015a.

⁹ SCB, 2015a.

Många avhopp sker direkt efter valet, vilket bl.a. kan förklaras av att personen blivit invald på en annan nivå. Av tabellen ovan framgår att förtroendevalda som inte har erfarenhet av ett tidigare förtroendeuppdrag är överrepresenterade bland de som hoppar av sina uppdrag i kommunfullmäktige. Det är särskilt vanligt med avhopp bland unga i politiken. Under mandatperioden 2010 till 2014 lämnade 44 procent av de förtroendevalda i åldrarna 18 till 29 år sina uppdrag i förtid. Avhoppet är något vanligare bland kvinnor än män. Av unga kvinnor under 29 år lämnade 46 procent mot 42 procent av männen i samma ålder. Kvinnor med hemmavarande barn, och i synnerhet kvinnor som fått barn under mandatperioden, hoppar av i större utsträckning än män. Det är även en något högre andel förtroendevalda med låg utbildning och låg inkomst som hoppar av.¹⁰ Enligt SCB leder avhoppet till en minskning av andelen kvinnor och unga under 29 år med två procentenheter. I regel lyckas partierna dock rekrytera andra förtroendevalda med samma sociala bakgrund.

Skälen bakom avhoppet

SCB har i enkätundersökningar som skickats ut till förtroendevalda som hoppat av under mandatperioderna 2006–2010 och 2010–2014 studerat skälen till avhoppet. Enligt SCB:s undersökning för den senaste mandatperioden uppgav 58 procent av de tillfrågade avhopparna att privata skäl hade störst betydelse för avhoppet, såsom flytt från kommunen eller svårigheter att kombinera förtroendeuppdraget med arbets- och familjeliv. Det var 21 procent som uppgav politiska skäl, såsom missnöje med möjligheterna att påverka politiken. Knappt en femtedel, 17 procent, svarade att politiska och privata skäl vägde lika.

Det vanligaste skälet till avhopp är flytt från kommunen. Av samtliga som lämnade sina uppdrag hade ungefär var tredje flyttat från kommunen. Bland unga var det närmare två tredjedelar som flyttat och 60 procent angav att flytten hade haft betydelse för avhoppet. Av de unga som stannade kvar i kommunen var det omkring 25 procent som hoppade av medan motsvarande andel var

¹⁰ ibid.

17 procent för dem i åldern 30 till 65 år. Flytt förklarar alltså till stor del varför unga hoppar av i större utsträckning än äldre. Generellt sett är det fler kvinnor än män som flyttar i åldern 18–29 år, ofta för att studera på annan ort.¹¹ Detta kan betyda att kommuner utan universitet eller högskolor får färre kvinnliga unga politiker.

Vid sidan av flytt har svårigheter att kombinera förtroendeuppdraget och arbete haft betydelse för avhoppet. Det är 37 procent som anger att detta har haft avgörande eller en viss betydelse. Det är också omkring 27 procent som anger att förhållanden i familjelivet har haft betydelse för avhoppet. Det är fler kvinnor än män som anger familjeskäl och det är särskilt vanligt bland kvinnor som har barn under sex år. Nära en tredjedel av avhopparna svarade att uppdraget hade tagit mer tid än vad de räknat med.

Tabell 8.2 Skäl till att lämna kommunfullmäktige innan mandatperiodens slut 2010–2014 (procent)

	Avgörande betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse
Uppdraget tog mer tid än beräknat	10	19	72
Debatter följde partilinje i fullmäktige	13	24	64
Fullmäktige har för lite makt	6	19	74
Flytt från kommunen	28	2	71
Förhållanden i arbetslivet	23	14	63
Familjeförhållanden	13	14	72
Hälsoskäl	9	10	79

Källa: SCB, 2015a.

Bland de som uppgav ett politiskt skäl till avhoppet var det ungefär en tredjedel som angav att de var missnöjda eftersom debatterna i fullmäktige följde partilinjerna till nackdel för sakdiskussionerna. Detta hade haft viss eller avgörande betydelse för 36 procent av avhopparna. Det var 26 procent av avhopparna som menade att fullmäktige hade för lite makt i förhållande till andra politiska organ. Drygt var femte förtroendevald hävdade att det hade haft betydelse för avhoppet att det egna partiet saknade egentligt inflytande, att de själva saknade inflytande inom partiet eller att de inte längre delade partiets uppfattningar. Nära 30 procent kände sig

¹¹ SCB, 2015a.

också otillfredsställda med sin egen insats. Denna upplevelse var vanligare bland kvinnor än bland män.

Trakasserier och hot uppges inte vara ett vanligt skäl till avhopp. Enligt SCB:s enkät var det 23 procent som någon gång utsatts för hot eller trakasserier. De som hoppat av hade inte blivit mer utsatta än de som satt kvar. Enligt Brottsförebyggande rådets undersökning från 2014 om hot och våld som riktas mot förtroendevalda var det 16 procent av de förtroendevalda som under det undersökta året hade utsatts för hot och trakasserier.¹² Enligt denna enkät var det åtta procent som hade hoppat av sina uppdrag på grund av hot, våld eller trakasserier. I våra samråd har flera förtroendevalda från både lokal och nationell nivå framfört att de upplever medias granskning med en fixering på personen som mer betungande än trakasserier från enskilda medborgare.

8.2.3 Förtroendeuppdragens tidsåtgång

Svårigheterna att kombinera ett politiskt uppdrag med arbets- och familjeliv är en vanlig anledning till varför förtroendevalda väljer att lämna politiken. Tidsbristen uppges också i våra intervjuer med förtroendevalda vara en av de främsta anledningarna till varför personer inte vill gå in i politiken. Enligt SCB:s enkät lägger mer än en tredjedel av de förtroendevalda mer än 31 timmar i månaden på sina förtroendeuppdrag medan mer än hälften lägger mindre än 20 timmar. I SCB:s enkät uppger 70 procent av de förtroendevalda att de på grund av uppdraget har mindre tid över för släkt och vänner och 55 procent har mindre tid över till arbetet.¹³ Enligt en undersökning från SKL anser cirka var tredje förtroendevald att det är svårt att förena arbete och politik medan ungefär en av fyra anser att det är svårt att kombinera uppdraget med ett familjeliv.¹⁴ Förtroendevalda med hemmavarande barn uttrycker i större utsträckning än andra att det är svårt att kombinera förtroendeuppdraget med familjeliv. Arbetsbördan har i andra studier visat sig variera mellan olika kommuner och är mer omfattande i större kommuner.¹⁵

¹² Brå, 2014.

¹³ SCB, 2015a.

¹⁴ SKL, 2005.

¹⁵ Karlsson, 2007, s. 71.

Enligt Kommundemokratikommittén ökade tidsåtgången för kommunala uppdrag med 40 procent mellan 1980 och 1993. Uppdragen blev ytterligare något mer tidskrävande under 1990-talet och den genomsnittliga tidsåtgången för uppdragen uppskattades till 40 timmar i månaden av kommittén. Det går inte att se om arbetsbördan för kommun- och landstingspolitikerna har ökat därefter eftersom frågorna har ställts på olika sätt i de olika enkätundersökningarna.

Arbetsbördan skiljer sig däremot mellan olika förtroendevalda. Det är särskilt de förtroendevalda på högre nivå såsom kommun- och landstingsstyrelsens ordförande som lägger ner mycket tid på uppdraget. Enligt en enkät som presenteras i Olle Folkes och Johanna Ricknes underlagsrapport till utredningen lägger nästan var tredje ordförande ner mer än 60 timmar i veckan på politiskt arbete. Mer än 80 procent lägger ner mer än 40 timmar i veckan. Även vice ordföranden lägger ner mer än 40 timmar i veckan på sitt förtroendeuppdrag.¹⁶ Tidigare studier har också beskrivit uppdraget som kommunstyrelsens ordförande som gränslöst.¹⁷ Detta kan jämföras med riksdagsledamöterna som i snitt lägger ner mer än 50 timmar i veckan på riksdagsarbetet.¹⁸ Samtidigt ger arvoderingen en möjlighet till ett heltidsengagemang medan fritidspolitikerna måste kombinera uppdraget med ett arbetsliv.

Mötestider och möteskulturer

En betydelsefull faktor för förtroendeuppdragets villkor är frågor om när möten läggs, hur länge de varar och själva möteskulturen. En försvårande omständighet för flera politiskt aktiva är att mötena ofta förläggs till kvällstid. Det försvårar särskilt för de som har hemmavarande barn. Samtidigt innebär möten som förläggs under dagtid att det blir svårare för de som måste begära ledigt från arbetet. Även om förtroendevalda har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst vittnar flera förtroendevalda som vi intervjuat om att det är svårt att få acceptans för ledighet från arbetet. Detta gäller särskilt personer som arbetar inom privat sektor. Följaktligen

¹⁶ Folke &, Rickne, 2015.

¹⁷ SOU 2001:48.

¹⁸ Riksdagen i en ny tid, 2005/2006: RS3.

är det en majoritet av de förtroendevalda som är anställda i offentlig sektor.

Enligt en enkät som redogörs i Folkes och Ricknes underlagsrapport hålls möten med kommunstyrelsen och nämnder mestadels på dagtid, medan i 80 procent av kommunerna hålls kommunfullmäktigesammanträdena på kvällstid.¹⁹ Möten med partigruppen, såsom förmöten inför kommunfullmäktige, sker främst på kvällstid. Enligt enkäten är det inte ovanligt att möten som hålls på kvällstid drar ut till sent på natten. I några fall har kommunerna eller partierna bestämda sluttider för kvällsmötena. Det är cirka 40 procent av kommunerna som har sluttider för kommunfullmäktigesammanträden, medan nära 20 procent av partigrupperna har bestämda sluttider för sina möten. Sluttiderna är i regel sena och det är mycket ovanligt att ha en sluttid före klockan 22.00. Nästan en tredjedel avbryter inte mötena förrän vid midnatt. Enligt vår enkät var det enbart fem procent av kommunerna och landstingen som uppgav att de antagit en policy för när möten ska förläggas för att underlätta deltagandet för förtroendevalda med förvärvsarbete eller hemmavarande barn.

Sena möten innebär att flera fullmäktigeledamöter måste lägga en betydande andel av sina kvällar för att fullgöra uppdragen. De flesta ordförandena uppger också att de lägger mer än tio timmars kvällsarbete i veckan, och för många är kvällsarbetet mer omfattande än så.²⁰ För att underlätta att delta i möten ändrades kommunallagen från den 1 februari 2014 så att det blev möjligt för förtroendevalda att delta i beslutsfattande på distans i kommun- och landstingsnämnder (6 kap. 32 § KL). Det finns även möjlighet att delta på distans på fullmäktigemöten (5 kap. 38 a § KL). Möjligheten att delta på distans kan underlätta uppdraget för förtroendevalda med vissa typer av funktionsnedsättning, för förtroendevalda som är boende i glesbygd och för förtroendevalda med hemmavarande barn. Enligt vår enkät har enbart fyra procent av kommunerna och landstingen fattat beslut för att möjliggöra ett beslutsfattande på distans.

¹⁹ Folke & Rickne, 2015.

²⁰ *ibid.*

Mötesdeltagande bland förtroendevalda med barn i behov av tillsyn

Förtroendevalda med barn som är i behov av tillsyn har enligt kommunallagen en rätt till skälig ersättning för kostnader för barn-tillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag (4 kap. 12 b § KL). I princip avses barn under tolv år. Bestämmelsen gäller inte för barntillsyn som kan tillgodoses inom den ordinarie barnomsorg som den förtroendevalde anlitar.²¹ Syftet med ersättningen är att göra det möjligt för förtroendevalda att kombinera förtroendeuppdraget med familjeliv.

Det är dock ytterst ovanligt att förtroendevalda begär ersättning för barnpassning. Enligt vår enkät uppger 82 procent av kommunerna och landstingen att de aldrig eller mycket sällan har betalat ut sådan ersättning, och ytterligare 13 procent menar att det sker sällan. Enbart två kommuner uppger att det är relativt vanligt förekommande att de betalar ut ersättning till förtroendevalda för barntillsyn. De samråd som vi har haft visar dessutom att ersättningsnivåerna skiljer sig kraftigt mellan olika kommuner och landsting. En del kommuner och landsting tillämpar dessutom schablonersättningar som inte fullt ut täcker kostnaderna för barntillsynen. En likande bild framkommer i Folkes och Ricknes rapport. Enligt deras studie är det enbart fyra procent av kommunerna som har videorum/lektrum i anslutning till sina möteslokaler medan hälften har ett skötrum. Enligt denna undersökning förekommer det att de förtroendevalda tar med små barn till möten med fullmäktige, kommunstyrelsen eller nämnder. De flesta anser dock att små barn inte är lämpliga mötesdeltagare. Den sociala acceptansen för barn på möten är betydligt större på partimöten och fullmäktigesammanträden än de är på möten med nämnd eller styrelsen.

²¹ Prop. 2001/02:80, s. 140.

8.3 Överväganden och förslag om förtroendevaldas villkor

Sammanfattande analys: Den kommunala politikens villkor har förändrats under senare år. Det är färre personer som är engagerade som förtroendevalda samtidigt som uppdragen har blivit mer krävande. Dessa omständigheter påverkar vem som väljer att engagera sig politiskt. Åtgärder bör tas för att anpassa förtroendeuppdragen till de omständigheter som råder i det moderna samhället.

Allt färre är engagerade som förtroendevalda. Antalet nämnder och uppdrag har minskat, och uppdragen har samtidigt koncentrerats till ett mindre antal förtroendevalda. Uppdragskoncentrationen ökar särskilt bland de med flera förtroendeuppdrag. Sammanfattningsvis sker en elitisering av den kommunala politiken, dvs. att inflytandet utövas av en allt mindre skara av ledande förtroendevalda.

Det finns vidare mycket som tyder på att flera av förtroendeuppdragen har blivit mer betungande. De politiska besluten är i sig mer komplexa. Beslutsgången sker i ett snabbare tempo. Dessutom har politikerrollen blivit mer krävande genom politikens medialisering. Var tredje förtroendevald ägnar mer än 30 timmar i månaden åt det politiska uppdraget, men det är knappt en av tio som utför sitt uppdrag på heltid. Det kommunala förtroendeuppdraget kräver därför stora personliga uppoffringar, vilket innebär att arbets- och familjeliv kan bli lidande. Dessa omständigheter påverkar vem som väljer att engagera sig politiskt. Antalet förtroendevalda som lämnar sina uppdrag i förtid är också högt, särskilt bland unga.

Mot denna bakgrund anser vi att åtgärder måste genomföras för att anpassa villkoren för förtroendeuppdragen så att det går att ägna sig åt förtroendeuppdrag i kommun och landsting och samtidigt ha tid till heltidsarbete och familjeliv. Det är också viktigt att antalet förtroendeuppdrag liksom antalet nämnder inte minskar ytterligare. Att det finns ett stort antal mindre betungande förtroendeuppdrag har betydelse för att fler individer ska kunna prova på ett politiskt engagemang och skolas in i det politiska arbetet. Åtgärder bör också vidtas för att de förtroendevalda ska kunna utöva sina uppdrag under trygga och säkra former.

8.3.1 Värdet av ett stort antal förtroendevalda

Utredningens bedömning: Antalet förtroendeuppdrag i kommuner och landsting bör inte minska ytterligare. Det är betydelsefullt att kommuner och landsting behåller en nämndstruktur som ger möjlighet för oerfarna förtroendevalda att skolas in i politiken.

Under de senaste 30 åren har ungefär var fjärde kommunal nämnd försvunnit. Specialiserade nämnder har omvandlats till nämnder med allt fler generella uppdrag medan verksamhetsnämnderna, de geografiska nämnderna, kommun- och stadsdelsnämnderna, har blivit färre. Totalt sett har antalet förtroendevalda minskat och antalet invånare som varje förtroendevald representerar har ökat.

I Demokratiutredningen som pågick mellan 1997 och 2000 uttrycktes oro över att antalet politiska förtroendeuppdrag hade sjunkit. Enligt utredningen var det viktigt att öka antalet förtroendeuppdrag och sprida dessa på fler individer för att motverka det maktmissbruk som kan följa av ett långvarigt maktinnehav. Även Kommundemokratikommittén uttryckte i sitt slutbetänkande *Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48) att det fanns ett egenvärde i att många är politiskt aktiva. Kommittén ansåg att förutsättningarna för både god åsikts- och social representativitet blev bättre om fler personer hade ett förtroendeuppdrag. Ju större antal förtroendevalda, desto större sannolikhet att alla olika perspektiv i samhället blir representerade. Ett stort antal förtroendevalda kan också ge bättre förutsättningar för personliga kontakter mellan förtroendevalda och medborgare. Därmed kan förståelsen för politikens villkor öka i samhället. Vidare menade kommittén att uppdragen i sig blir mindre tidskrävande med ett stort antal förtroendevalda och att det blir en mindre koncentration av uppdrag hos ett fåtal personer.

I den proposition som följde på ovan nämnda utredningar, *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80), fastslogs som ett mål att en ökad andel av medborgarna skulle ha ett politiskt förtroendeuppdrag. Som ett första delmål skulle antalet förtroendevalda i kommuner och landsting öka med 10 000 fram till 2010. Under tidsperioden minskade dock antalet förtroendevalda i kommuner och landsting med drygt 6 000.

Vi anser att de argument för ett stort antal förtroendevalda som fördes fram i de tidigare utredningarna är relevanta än i dag. Det finns ett särskilt värde av att det finns ett stort antal uppdrag i kommun- och landstingspolitiken. Det ger bättre förutsättningar för en god åsikts- och social representativitet och det skapar bättre förutsättningar för att fler individer ska få erfarenhet av politik. De mindre ansvarsfulla förtroendeuppdragen, t.ex. ersättarposter, är särskilt viktiga för inskolningen av personer som är nya i politiken. Sådana poster ger dem möjlighet att lära sig hantverket i den lokala politiken. Vi anser dock att det inte är rimligt eller lämpligt att sätta upp ett mål om ett ökat antal förtroendeuppdrag, men vi menar att det är viktigt att antalet uppdrag inte minskar ytterligare. Det är därför betydelsefullt att kommuner och landsting när de ser över sin politiska organisation värnar en nämndstruktur med olika krävande uppdrag och att sådana uppdrag som ger goda möjligheter för oerfarna förtroendevalda att skolas in i politiken behålls.

8.3.2 Försök med direktval till geografiska nämnder

Utredningens bedömning: För att stimulera det demokratiska deltagandet på lokal nivå kan kommuner genomföra försök med direktval till ett begränsat antal platser i en geografisk nämnd. Regeringen bör se till att eventuell försöksverksamhet följs upp och utvärderas.

Kommuner har enligt kommunallagen en möjlighet att införa geografiska nämnder, såsom kommun- eller stadsdelsnämnd. Efter en inledande expansiv period har antalet kommuner med någon form av geografisk nämndorganisation varierat. År 2015 hade elva svenska kommuner någon form av stads- eller kommundelsnämnder. Fyra av dessa är kommuner med heltäckande system, medan resterande har någon form av delvis täckande organisation. De geografiska nämnderna ansvarar över frågor vars beredning med fördel kan ske på en lokal nivå såsom omsorg, kultur- och fritidsfrågor samt samhällsplanering. Dessa nämnder har ansetts kunna ge ökade kontaktytor mellan politiker och medborgare, stärka förtroendet för den lokala politiken och ge effektivitetsvinster genom nämnd-

politikernas närhet till verksamheterna samt anpassa servicen till lokala behov.²²

Utvärderingar av de geografiska nämnderna har dock visat att kommun- och stadsdelsnämnderna varit mer framgångsrika ur effektivitetssynpunkt och utifrån politisk styrning än att de ökat det medborgerliga deltagandet. Kontakten mellan väljare och förtroendevalda har inte ökat nämnvärt och kommuninvånarna har visat ett lågt intresse för verksamheten. Enligt en utvärdering av Folke Johansson, som gjordes inom ramen för Kommundemokrati-kommittén (SOU 2001:48), har kommundelsnämnderna inte infriat förhoppningarna om en bättre kontakt mellan väljare och förtroendevalda. Däremot har de haft positiva demokratiska effekter när det gäller antalet förtroendevalda och för det lokala partiarbetet.

Under senare år har antalet geografiska nämnder minskat. Samtliga fyra kommuner som i nuläget har en heltäckande nämndorganisation har under 2000-talet reformerat systemet och infört färre och större geografiska nämnder. Flertalet kommuner som tidigare har haft delvis täckande organisationer har på senare år frångått dessa. De skäl som anförts för reformerna är vikten av likvärdighet och enhetlig service i hela kommunen, minskad administration och att nämndpolitikerna inte alltid haft en lokal förankring.

Eftersom kommun- och stadsdelsnämnder kan skapa ett incitament för de förtroendevalda att lyssna på invånarna och förbättra samspelet mellan väljare och valda, har vi utrett frågan och genomfört en intervjustudie av ett antal nämndledamöter.²³ De nämndordförande som utredningen intervjuat framhåller flera positiva aspekter med stads- och kommundelsnämnderna. Nämndordföranden från både stora och mindre städer beskriver sig själva och nämnderna som länkar mellan invånarna och den centrala politiken i staden. Genom principen om att nämndledamöterna i största möjliga utsträckning själva ska bo i det område som de representerar finns det en lokalkännedom som gör det möjligt att bevaka och driva på den centrala politiken i frågor som är viktiga lokalt. Nämndstrukturen uppges medverka till att diskussionen om politik på stads- eller kommundelsnämnds-nivå fördjupas. Kunskapen

²² SOU 1998:155.

²³ Sammanlagt sju nämndordföranden besvarade i februari 2015 frågor om sin uppfattning gällande den geografiska närhetsaspekten och om direktval av nämndledamöterna.

om lokala förutsättningar, utmaningar och problem kanaliseras dessutom på ett naturligt sätt. Närhetsaspekten i kombination med kännedomen om den kommunala förvaltningens villkor gör nämndpolitikern till ansvarig för att lotsa invånarnas frågor, synpunkter och problem på detaljnivå till rätt plats i förvaltningen, och samtidigt stå som garant för att dessa synpunkter också får återkoppling. Vidare beskrivs länken mellan invånarna och det centrala som att det behöver finnas synliga aktörer i den kommunala förvaltningen som talar om den kommunala politiken på ett sätt så att folk förstår.

Tillsättningen av nämndledamöter

I dagsläget tillsätts nämndledamöter av fullmäktige och utses normalt proportionellt i enlighet med mandatfördelningen i fullmäktige. Det innebär att nämnderna är sammansatta av ledamöter som är indirekt valda och inte alltid har en direkt koppling till det område där de verkar. I några få kommuner finns dock geografiska nämnder som tillsätter ledamöterna genom lokalval. De lokala valen är inte formellt reglerade i kommunallagen, men är möjliga att genomföra genom beslut av fullmäktige. Det innebär att personer som inte är partipolitiskt anknutna kan utses till nämnderna. Nämnden kan få ansvar över vissa lokala frågor och även få budgetanslag. Direktvalda geografiska nämnder har framför allt etablerats i mindre orter och glesbygd, däribland Svågadalsnämnden i Hudiksvalls kommun, Kall i Åre kommun och Koster-nämnden i Strömstads kommun.

Frågan om geografiska nämnder som tillsätts genom lokalval utreddes av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt (SOU 2012:30) som föreslog att kommunallagens regler om proportionella val inte ska vara tillämpliga på nämnder vars ledamöter inte tillsätts på partipolitisk grund (5 kap. 46 § 3 st KL). Genom förändringen kan inte en minoritet i fullmäktige förhindra tillsättande av ledamöter i geografiska nämnder som utsetts genom direktval.

Direktvalda geografiska nämnder som ett sätt att utveckla demokratin

Utredningen anser att direktvalda geografiska nämnder kan vara en metod för att utveckla den lokala demokratin i de fall som de boende i områdena får större inflytande över nämndens utformning. I dag är dessa enbart förekommande i glesbygden, men direktvalda nämnder skulle även kunna användas för att utveckla den lokala demokratin i storstadsområden som har ett lågt valdeltagande och där färre engagerar sig partipolitiskt. Mot bakgrund av att personer som inte är partipolitiskt anknutna kan tillsättas i nämnderna kan de stimulera ett demokratiskt engagemang på lokal nivå och ge lokalsamhället en möjlighet att ta ansvar över sina egna angelägenheter.

I intervjuerna med nämndordförandena har vi även ställt frågor om direktvalda nämnder. De nämndordförande som utredningen intervjuat är däremot skeptiska till ett direktvalsförfarande. Det skulle kunna leda till minskad partirepresentation, risk för motstridig politik mellan lokal och central nivå och att en framröstad nämnd med annorlunda politisk färg än den centrala majoriteten ändå måste styra med fullmäktiges budget. Direktval kan också leda till minskad helhetssyn och ökad populism.

Vår sammantagna analys visar också att det inte är lämpligt att införa direktvalda nämnder annat än i landsbygden där nämnderna kan vara ett sätt för lokalsamhället att ta ansvar för angelägenheter som rör invånarna direkt. I större städer kan direktvalda nämnder skapa problem när det gäller ansvarsfördelningen mellan nämnden och kommunen i övrigt och medföra att kommunerna blir mer svårstyrda. Direktval kan leda till att den kommunala servicen blir mindre jämlik.

Vi anser däremot att det finns skäl för kommunerna att, i form av en försöksverksamhet, tillåta att ett begränsat antal mandat i nämnderna tillsätts direkt av väljarna. Kandidater som ställer upp i sådana direktval behöver inte vara partipolitiskt anslutna. Genom att tillåta att några mandat väljs direkt kan lokalsamhället bli mer engagerat i nämndens verksamhet och i politiken i allmänhet. Det skulle kunna vara en metod att stimulera ett politiskt engagemang i områden där det är få invånare som är medlemmar i ett parti och där valdeltagandet är lågt. Det kan vara en väg in för grupper som annars står långt ifrån politiken.

Rådande bestämmelser i kommunallagen om att proportionella val inte ska vara tillämpliga på nämnder vars ledamöter inte tillsätts på partipolitisk grund gör det möjligt för en kommun att anordna direktval till några av platserna i en geografisk nämnd, förutsatt att fullmäktige fattar ett beslut om detta. Sådant beslut ska fattas när nämnden inrättas (5 kap. 46 § 3 st KL). Försök med att tillåta direktval till ett begränsat antal platser i en kommun- eller stadsdelsnämnd ska ses som en försöksverksamhet för att stimulera det politiska deltagandet lokalt. I det fall kommuner genomför sådana försök bör regeringen överväga att ge stöd till en uppföljning och utvärdering av dessa.

8.3.3 Underlätta för förtroendevalda att fullgöra sina förtroendeuppdrag

Utredningens bedömning: Kommuner och landsting bör underlätta för förtroendevalda att fullgöra sina uppdrag vid sidan av heltidsarbete eller hem- och familjesysslor.

Det är svårt för många förtroendevalda att kombinera förtroendeuppdraget med en heltidssysselsättning och med hem- och familjesysslor. Vi anser att kommunerna och landstingen aktivt bör arbeta för att underlätta för fritidspolitiker att utföra sina uppdrag. Detta kan ske genom åtgärder som underlättar deltagandet vid möten. Tjänstemännen vid kommunerna och landstingen bör t.ex. arbeta för att underlag till de förtroendevalda är språkligt tillgängliga och begripliga. Kommunerna och landstingen kan i dialog med de politiska partierna i fullmäktige också utarbeta rekommendationer för hur möten kan hållas kortare och effektivare. Det kan finnas anledning att tillämpa stopptider för kvällsmöten. Flera förtroendevalda har i samråd och intervjuer framfört att det finns fördelar med att möten sker på dagtid. Vi anser dock att det inte är lämpligt att utfärda rekommendationer om när möten bör förläggas eftersom olika förtroendevalda har olika förutsättningar att vara lediga från arbete. Det gäller även för förtroendevalda som studerar och som inte kan vara borta från undervisning.

Utredningens översyn visar att det är ytterst få kommuner och landsting som har gjort det möjligt för förtroendevalda att delta i

fullmäktige- eller nämndmöten på distans. Vi anser att kommunerna och landstingen aktivt bör verka för att ta tillvara ny sammanträdesteknik. Det skulle särskilt kunna underlätta för förtroendevalda med en funktionsnedsättning, för förtroendevalda boende i glesbygd liksom för förtroendevalda med små barn. Den digitala tekniken kan dock inte användas vid alla typer av möten och det finns t.ex. begränsningar vid möten där det råder sekretess.

8.3.4 Underlätta för förtroendevalda med barn i behov av tillsyn

Utredningens bedömning: Kommuner och landsting kan underlätta för förtroendevalda med barn i behov av tillsyn genom att besluta om mer generösa regler för förskola och barnomsorg.

Det finns svårigheter i att kombinera ett föräldraskap och ett politiskt förtroendeuppdrag. Var fjärde förtroendevald med barn under sex år lämnade sitt uppdrag innan mandatperiodens slut. Kvinnor med små barn hoppade av i betydligt högre utsträckning än män liksom kvinnor som fick barn under mandatperioden 2010–2014.

Förtroendevalda med barn i behov av tillsyn har rätt till ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag (för mer om ersättningsrätten se avsnitt 8.2.3). Det är dock över 80 procent av kommunerna och landstingen som aldrig eller mycket sällan har betalat ut sådan ersättning, och ytterligare 13 procent menar att det sker sällan. Det är få förtroendevalda som begär ersättning för barntillsyn och sammantaget verkar inte en ersättningsrätt ha stor betydelse för denna grupp förtroendevalda. Det finns emellertid inte skäl att ändra bestämmelserna eller att utfärda rekommendationer om ersättningsnivåerna.

En åtgärd som skulle kunna vara värdefull för förtroendevalda med barn under sex år, och i synnerhet för förtroendevalda som är föräldralediga, är att ändra på bestämmelserna om rätt till förskola respektive barnomsorg. När det gäller möjligheten och omfattningen av att ha barn i förskolan har de flesta kommuner begränsningar som är satta till föräldrarnas arbetstider. Föräldralediga eller arbetslösa har begränsad rätt till barnomsorg. Kommunerna kan dock besluta

om mer generösa regler i detta avseende. En möjlighet är att ge förtroendevalda med barn under sex år rätt att ha sina barn i förskola under möten eller att jämställa mötestid med arbetstid. Detta skulle även kunna gälla för s.k. nattis, som finns i några få kommuner.

En ytterligare möjlighet är att arrangera barntillsyn i samband med fullmäktigesammanträde då flera ledamöter kan vara i behov av detta, eller att se till att det finns skötrum och lektrum tillgängliga i samband med möten av olika slag.

8.3.5 Rätt att behålla uppdrag som fullmäktigeledamot trots flytt

Utredningens förslag: Utöka möjligheten att behålla ett uppdrag trots flytt från kommunen eller landstinget till att också omfatta fullmäktigeledamot. Om en förtroendevald upphör att vara valbar, ska uppdraget upphöra vid nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden.

Flytt från kommunen eller landstinget är den vanligaste anledningen till avhopp innan mandatperioden är slut. Av de unga förtroendevalda under 29 år som lämnat sina uppdrag uppger 57 procent flytt från kommunen som orsak.²⁴ Detta kan förklaras av att unga är mer rörliga då de ännu inte börjat studera eller etablerat sig på arbetsmarknaden. Det är också vanligt, särskilt i Stockholm och Göteborg, att unga flyttar mellan olika grannkommuner. Sammanlagt beror nära var tredje avhopp på flytt från kommunen.

Huvudregeln enligt 4 kap. 8 § KL är att om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. Valbarhetskriterierna är villkor för rätten att inneha uppdraget under mandatperioden. Om någon efter valet flyttar från kommunen och blir folkbokförd i en annan kommun upphör personen att vara valbar och är då skyldig att avgå. Obehörigheten inträder automatiskt.²⁵ Den förtroendevalde ska själv anmäla detta till fullmäktiges ord-

²⁴ SCB, 2015a.

²⁵ Dalman m.fl., 2012, s. 288 f.

förande.²⁶ Efter en sådan anmälan utses en ny förtroendevald, antingen genom att länsstyrelsen anger vem som står på tur (enligt reglerna i vallagen) eller av fullmäktige, om det gäller sådan förtroendevald som väljs av fullmäktige (6 kap. 14 § och 9 kap. 3 § KL). Fullmäktige får dock besluta att en sådan förtroendevald som är vald av fullmäktige får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden (4 kap. 8 § KL). Denna undantagsregel är endast tillämplig på sådana förtroendevalda som utses av fullmäktige, dvs. förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer. För att ha kvar uppdraget måste den enskilde själv begära att få behålla sitt uppdrag. Syftet med regeln är att den som under en begränsad period är bosatt och folkbokförd på annan ort, exempelvis för studier, ska kunna ges möjlighet att stanna kvar på sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Det är fullmäktige som avgör om den förtroendevalde ska få behålla sina uppdrag utifrån en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Fullmäktige kan i denna bedömning väga in om den förtroendevalde avser att flytta tillbaka till hemkommunen när studier eller motsvarande är slutförda. Den förtroendevalde ska ha för avsikt, och reella möjligheter, att delta i sammanträdena i det organ i vilket hen behåller sitt uppdrag.²⁷

Det är alltså endast förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer som kan ges denna möjlighet av fullmäktige. Däremot gäller undantaget inte ledamöter i fullmäktige, som är utsedda direkt av väljarna i de kommunala valen. Att ge fullmäktige möjlighet att besluta om dispens från valbarhetskravet för fullmäktigeledamöter skulle enligt förarbetena strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter.²⁸

Nuvarande reglering infördes delvis i syfte att motverka avhopp. Enligt utredningens enkät var det enbart tio procent av kommunerna och landstingen som fattade några sådana dispensbeslut under mandatperioden 2010–2014. En anledning till att det var få sådana beslut kan bero på att en stor del av dem som flyttade också var folkvalda och därmed var tvungna att lämna uppdraget som ledamot i fullmäktige. En ändring som skulle göra det möjligt med ett undantag även för fullmäktigeledamöter och som gäller fram till

²⁶ Prop. 1990/91:117, s. 167.

²⁷ Prop. 2001/02:80, s. 138.

²⁸ *ibid.* s. 92.

mandatperiodens slut skulle enligt vår bedömning därför få större effekt på andelen avhopp.

Möjligheten att behålla ett uppdrag trots flytt bör också omfatta fullmäktigeledamöter

För att kunna behålla de unga i politiken anser vi att det är viktigt att en temporär flytt inte avbryter det politiska arbetet. Det finns alltid en risk att den unge inte kommer att ta upp sitt politiska engagemang igen efter ett avbrott. Vi anser därför att det ska vara möjligt att förena ett förtroendeuppdrag med studier eller arbete på annan ort. Denna möjlighet bör även fullmäktigeledamöter ha och inte bara de som valts av fullmäktige till olika förtroendeuppdrag. Mot bakgrund av att en flytt var orsaken till avhoppet för mer än hälften av alla unga som lämnade sina uppdrag under den senaste mandatperiod bedömer vi att en utökning av undantagsregeln skulle öka chanserna att behålla unga som förtroendevalda. Eftersom vårt förslag avser tiden fram till mandatperiodens slut innebär förslaget inte något avsteg från den nämnda principen om väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter. Fullmäktige fattar endast beslut om att de av väljarna utsedda fullmäktigeledamöterna ska få sitta kvar i fullmäktige trots en flytt från kommunen eller landstinget, inte att de ska ersättas med andra personer. Den som väljs till fullmäktigeledamot måste självklart vara valbar, men bör också kunna behålla sitt uppdrag trots flytt under mandatperioden eftersom denne alltjämt företräder de väljare som utsett ledamoten vid valet. Precis som i dag ska det vara fullmäktige som avgör om den förtroendevalde ska få behålla sina uppdrag utifrån en helhetsbedömning. I denna bedömning ska vägas in om den förtroendevalde avser att flytta tillbaka till hemkommunen när studier eller motsvarande slutförts. Vidare ska övervägas om den förtroendevalde har för avsikt, och reella möjligheter, att delta i fullmäktiges sammanträden. Att en förtroendevald har en annan bostadsort än den kommun eller det landsting som denne har uppdrag i behöver inte innebära ökade kostnader för kommunen. Av de lokala ersättningsbestämmelserna ska framgå vad som gäller om reseersättning, och dessa kan innebära att ersättning t.ex. enbart betalas ut för resor inom kommunen eller landstinget.

Av bestämmelsens lydelse framgår det att om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. Fullmäktige får dock besluta att en förtroendevald får ha kvar sina uppdrag. Det innebär att fullmäktige måste ta aktiv ställning till frågan före den förtroendevalde flyttar från kommunen eller landstinget. När det gäller studier på annan ort får man ofta reda på att man kommit in på en utbildning relativt kort tid före studierna börjar och ofta under sommaren. När nästa fullmäktigesammanträde hålls händer det att de förtroendevalda redan flyttat till studieorten och blivit folkbokförda där och att de då inte längre uppfyller valbarhetsvillkoren. Det innebär att de enligt 4 kap. 8 § KL redan har förlorat sitt förtroendeuppdrag. I praktiken har fullmäktige inte haft möjlighet att behandla deras begäran om att de ska få behålla sitt förtroendeuppdrag eftersom det i många fall inte har hållits något fullmäktigesammanträde före deras flytt. Vi anser därför, i likhet med Utredningen om en kommunallag för framtiden (2015:24), att bestämmelsen i 4 kap. 8 § KL bör ändras så att de förtroendevalda som under en period flyttar till annan ort ska hinna få sin begäran om att de ska få behålla sitt förtroendeuppdrag behandlad av fullmäktige innan uppdraget upphör. En sådan möjlighet skulle kunna införas genom att bestämmelsen, i stället för att uppdraget inte ska upphöra genast, anger att uppdraget ska upphöra vid nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige då beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandatiden. Vårt förslag är i denna del utformat såsom förslaget från Utredningen om en kommunallag för framtiden, vilket är under beredning. Till skillnad från den utredningens förslag gäller undantagsmöjligheten enligt vårt förslag lika för alla förtroendevalda, dvs. oavsett om de är folkvalda eller valda av fullmäktige. På samma sätt som gäller för den möjlighet till undantag som finns i dag förutsätts att den enskilde förtroendevalde själv begär att få ha kvar sitt uppdrag.

8.3.6 Introduktionsutbildning för nya förtroendevalda

Utredningens bedömning: För att tillförsäkra att nya förtroendevalda är förberedda inför sitt uppdrag kan kommuner och landsting erbjuda introduktionsutbildningar.

Det är viktigt att de nya förtroendevalda skolas in i det politiska arbetet. Genom att nya förtroendevalda får förståelse för förtroendeuppdraget kan avhoppet minska. Det kan också skapa bättre förutsättningar för förtroendevalda att utföra ett politiskt arbete och utöva inflytande. Enligt en rapport av forskarna Gissur Erlingsson, Mattias Fogelgren och Richard Öhrvall hade 55 procent av kandidaterna inför 2014 års val till kommunfullmäktige fått ett erbjudande om utbildning.²⁹ Det är främst de politiska partierna som erbjuder sådana utbildningar, men flera kommuner och landsting erbjuder också kurser för de som blivit invalda, även om kurserna varierar i vilka områden som tas upp.³⁰ SKL har också tagit fram utbildningsmaterial och erbjuder fortbildning liksom digitala utbildningar för förtroendevalda.

Även om de politiska partierna fortsatt har huvudansvaret för de förtroendevaldas introduktionsutbildningar anser vi att kommunerna och landstingen också bör erbjuda utbildning för att tillförsäkra att nya förtroendevalda får tillräckligt mycket information och kunskap för att kunna utföra sina uppdrag. Det kan t.ex. gälla formalia, ärendebereidning, ansvarsfördelning och delegation, offentlighet och sekretess samt jävsregler.

²⁹ SKL, 2015b.

³⁰ SOU 2010:70.

8.3.7 Kommuner och landsting ska verka för en trygg och säker miljö för de förtroendevalda

Utredningens förslag: Kommunallagen ska innehålla en bestämmelse om att kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda ska kunna fullgöra sina uppdrag under trygga och säkra former.

En stor andel av de förtroendevalda upplever sig vara i en utsatt position när de utför sina förtroendeuppdrag. Det är i synnerhet ett problem när förtroendevalda utsätts för hot, våld och trakasserier. Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) kartläggning utsattes en av fem förtroendevalda 2013 för hot, våld eller trakasserier.³¹ Varannan heltidspolitiker blev utsatt och majoriteten blev hotade eller trakasserade vid upprepade tillfällen. Kvinnor var utsatta i större utsträckning än män och även yngre och utrikes födda förtroendevalda var mer utsatta än äldre respektive svensk födda. Med tanke på att en av fyra uppger att de censurerat sig själva kan detta anses ha en effekt på demokratin.

Ett problem i sammanhanget är att det enbart var 17 procent av dem som upplevde sig som utsatta som anmälde detta till polisen. Enligt Brå kan den låga anmälningsbenägenheten bero på att vissa förtroendevalda upplever trakasserier som en del av uppdraget samtidigt som många inte tror att en anmälan skulle leda till något. En större andel av de utsatta hade sökt hjälp från annat håll än hos de rättsvårdande myndigheterna. Av dem som fick stöd uppgav de flesta att de hade fått det från en annan förtroendevald eller från en anhörig. Endast var femte hade fått stöd från partiorganisationen eller kommunens eller landstingets säkerhetsansvarig. Att det är en så liten andel som får stöd från kommunen eller landstinget kan förklaras av att nära hälften av de förtroendevalda uppger att de inte känner till om kommunen eller landstinget har en säkerhetsansvarig.³²

³¹ Brå, 2014.

³² *ibid.*

Behovet av ett förebyggande arbete

Lagföring för brott riktade mot förtroendevalda sker huvudsakligen på samma sätt som för brott som kan drabba privatpersoner. Att gärningen inte enbart varit riktad mot den förtroendevalde som enskild person, utan även mot det demokratiska system som denne företräder genom förtroendeuppdraget, är därmed sällan en uttrycklig del av ett åtal.³³ Det finns dock förutsättningar att sätta fokus på att vad som har skett också kan ha varit ett angrepp på det demokratiska styrelseskicket, t.ex. genom att i gärningsbeskrivningen ange bakomliggande motiv och att målsäganden är förtroendevald. Vi har inte tagit ställning till om det föreligger ett behov av straffskärpningar, men vi anser att det behövs ett konkret utvecklingsarbete i praktiken.³⁴ Ett första steg är en ökad medvetenhet bland förtroendevalda, partiorganisationerna och i de politiska församlingarna kring hur man rapporterar och anmäler inträffade incidenter på ett sätt som lyfter fram möjliga kopplingar till uppdraget som förtroendevald.³⁵ Det är likaså viktigt att polis och åklagare har rutiner för hur anmälningsupptagning ska ske för att effektivt utreda och lagföra brott mot förtroendevalda.³⁶ SKL gjorde 2013 en kartläggning av kommunernas och landstingens arbete med att förebygga hot och våld mot förtroendevalda. Enligt denna är det 55 procent av kommunerna som uppger att det har förekommit hot eller trakasserier mot de förtroendevalda, medan 27 procent av kommunerna hade överhuvudtaget inte någon kännedom om det förekommit hot, våld eller trakasserier mot förtroendevalda. Kartläggningen visar också att över 60 procent av kommunerna och runt vart tredje landsting saknar en handlingsplan för att förebygga eller motverka hot och våld mot förtroendevalda. Enligt rapporten påverkar det otydliga arbetsmiljöansvaret de förtroendevaldas möjligheter att få stöd och hjälp om de utsätts för hot och våld.³⁷ Enligt SKL är det viktigt med handlingsplaner för att möjliggöra en mer systematisk samverkan mellan kommuner, landsting, de politiska partierna och polisen för att reda ut vad varje part bör

³³ Redovisning av uppdrag (Ju2014:A) att kartlägga och analysera domstolarnas bedömning av straffvärdet för brott som rör hot eller våld mot förtroendevalda, juni 2014.

³⁴ Prop. 2009/10:1, s. 59 f.

³⁵ Brå, remissyttrande 2014-11-28, dnr 0276/14, (Ju2014/4250/D).

³⁶ Se t.ex. kartläggningen av domstolarnas bedömning av straffvärdet, redovisad juni 2014.

³⁷ SKL, 2014g.

göra för att både förebygga och hantera hot, våld och trakasserier. Flera kommuner och landsting har en säkerhetsansvarig som samverkar med partierna och polisen, men säkerhetsarbetet skiljer sig mellan olika kommuner och landsting.

År 2004 tillsattes en kommitté för att bl.a. undersöka vilket stöd och vilken hjälp som erbjuds förtroendevalda som blir utsatta för brott. Kommittén bedömde att det inom de politiska partierna, kommunerna, landstingen, polismyndigheten och åklagarmyndigheten bör finnas en kontaktperson som har det övergripande ansvaret för frågor om brott som riktas mot förtroendevalda på grund av uppdraget. Handlingsplaner borde, enligt kommittén, upprättas av de nämnda aktörerna.³⁸ Mot bakgrund av den bild som ges i de kartläggningar som genomförts av Brå, åklagare och SKL verkar inte kommitténs rekommendationer ha lett till en påtaglig förändring av det förebyggande arbetet i kommunerna och landstingen. Vi anser därför att det finns skäl att överväga en reglering i kommunallagen till stöd för att ett konkret arbete sker lokalt.

Detta kan för det första innebära att samtliga kommuner och landsting utser en anställd som ska vara säkerhetsansvarig och som är kontaktperson för de förtroendevalda som utsätts för hot, våld och trakasserier. Kontaktpersonen ska kunna förmedla information och ge praktiskt stöd till förtroendevalda som utsätts, t.ex. i frågor om polisanmälan och rättegång, att förmedla kontakt för kurativt stöd eller informera om försäkringsersättning.

Kommunerna och landstingen bör också ansvara för förebyggande åtgärder, vilket kan omfatta utbildning, upprättande av handlingsplaner och rutiner för att hantera inträffade händelser. Kommunerna och landstingen bör också samverka med polismyndigheten och de politiska partierna som är representerade i fullmäktige när det kommer till otillbörlig påverkan och trakasserier mot förtroendevalda. Kommunerna och landstingen skulle också kunna hjälpa de politiska partierna lokalt när det gäller att hantera hot, skadegörelse och våld. Flera partier med små lokalorganisationer har i dag begränsad kapacitet att genomföra ett sådant arbete. Det är därför viktigt att partierna centralt arbetar med att stödja lokalorganisationerna i säkerhetsarbetet. SKL skulle kunna ha en

³⁸ SOU 2006:46, s. 259, s. 262 f.

stödfunktion för de kommuner och landsting som ännu inte utvecklat ett säkerhets- och trygghetsskapande arbete.

Kommuners och landstings ansvar att förebygga våld, hot eller trakasserier förtydligas

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. En regel ska enligt vår bedömning vara utformad på ett sätt som ger utrymme för att ett förebyggande arbete ska fungera lokalt, utifrån de förutsättningar som gäller i respektive kommun eller landsting. Det handlar om att utveckla det lokala säkerhets- och trygghetsskapande arbetet i kommuner och landsting, företrädesvis genom generellt verkande åtgärder. Det rör sig alltså om åtgärder som typiskt sett är avsedda att komma till nytta för en större krets och som underlättar samverkan mellan olika aktörer. Regeln är utformad som en målsättningsparagraf och innebär i likhet med t.ex. 4 kap. 33 § KL således inte ett krav på att vidta en viss specifik åtgärd riktad till en speciell person i ett enskilt fall. Genom en sådan bestämmelse blir det dock tydligt att kommuner och landsting har ett ansvar att verka för att våld, hot eller trakasserier förebyggs och att de ska bidra till att de förtroendevalda kan känna en trygghet när de utövar sina uppdrag.

För att minska de förtroendevaldas utsatthet är det också viktigt att de rättsvårdande myndigheterna får befogenheter och resurser att bättre motverka trakasserier. Det är särskilt viktigt att de hot som förmedlas över internet och sociala medier kan stävjas. Slutligen är det av betydelse att politiker gemensamt ser till undvika ett språkbruk som i sig kan skapa aggressivitet och grogrund för brott.

8.4 Förtroendevaldas rätt till ersättning och ledighet

8.4.1 Rätt till ersättning och ledighet för fritidspolitiker

Fritidspolitiker i kommuner och landsting har enligt kommunallagen rätt till ledighet från anställning och rätt till ersättning för inkomstbortfall. Syftet med dessa bestämmelser är att undanröja hinder och skäl till att personer väljer att avstå från att engagera sig i politiken eller hoppar av ett uppdrag på grund av sin ekonomiska situation. De gällande ersättningsbestämmelserna innehåller en obligatorisk del och en frivillig del. Den obligatoriska delen omfattar bestämmelser om rätt till den ledighet från anställning som behövs för att de förtroendevalda ska kunna fullgöra sina uppdrag och att de har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget (4 kap. 11 och 12 §§ KL). Ledigheten omfattar tid för möten i kommunala organ, andra möten som är nödvändiga för uppdragen, resor till och från mötena och behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena. Därutöver har de förtroendevalda med barn under tolv år som har behov av tillsyn rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag (4 kap. 12 b § KL). Förtroendevalda med funktionsnedsättning har en uttrycklig rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag (4 kap. 12 a § KL). Fullmäktige ska besluta enligt vilka grunder ersättning ska betalas ut (4 kap. 13 § KL).

Den frivilliga delen reglerar att fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning ska få ersättning för resekostnader och andra utgifter som uppkommer med anledning av uppdraget, utöver vad som följer av bestämmelserna i den obligatoriska delen, liksom arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension och andra ekonomiska förmåner (4 kap. 14 § KL). Denna bestämmelse reglerar både fritidspolitikers och hel- och deltid-arvoderade förtroendevaldas ersättningar. När det gäller fritidspolitiker är principen att om fullmäktige beslutar att arvode ska betalas ut, ska arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Kompensation för inkomstbortfall ska däremot anpassas efter individens faktiska bortfall.

8.4.2 Ersättningsbestämmelser för inkomstbortfall

Samtliga fritidspolitiker har enligt kommunallagen rätt att begära ersättning för inkomstbortfall. Enligt vår översyn utbetalas ersättningen i de flesta kommuner och landsting mot redovisning av mötesnärvaro. I vissa kommuner och landsting betalas dock ersättningen ut med en maximigräns per dag.

De förtroendevalda har också en möjlighet att begära ersättning för förlorad pensions- och semesterförmån av förlorad arbetsinkomst. Sådana ersättningar betalas ut i ungefär 85 procent av alla kommuner och landsting. Enligt vår översyn sker utbetalningarna av dessa förmåner enligt olika principer och med olika nivåer i olika kommuner och landsting. I flera kommuner måste de förtroendevalda själva begära ersättning för sin förlorade pensionsförmån medan andra kommuner har valt att betala ut en schablonersättning årligen utan ansökan. I de flesta kommuner gäller en pensionsersättning på 4,5 procent av årslönen, men i några kommuner är den lägre.

Ett problem med ersättningarna och rätten till ledighet är att de är utformade utifrån förtroendevalda som har regelbundna arbetstider och ett vanligt förvärvsarbete. För vissa fritidspolitiker kan det vara svårt att styrka det faktiska inkomstbortfallet. Det gäller särskilt för egenföretagare. Det kan vara svårt att uppskatta hur långa mötena är och hur stor del av mötestiderna som inverkar på arbetet. Personer med oregelbundna arbetstider kan t.ex. påverkas av möten som inte sker i samband med arbetet. För personer som arbetar natt kan ett möte under dagen innebära utebliven dygnsvila. För dessa grupper kan schablonersättningar förenkla uträkning av ersättning. Enligt SCB:s enkätstudie är det 48 procent av de förtroendevalda som tar emot schablonersättning.³⁹

Det kan också vara svårt att avgöra hur mycket tid som måste avsättas till mötesförberedelser. I några kommuner finns det en möjlighet att kräva ersättning för andra kostnader som uppkommit i samband med uppdraget, t.ex. inläsning och förberedelsearbete inför möten. Flera kommuner och landsting har i vår enkät angett att ersättningssystemet i sin helhet är komplicerat och att utbetalningarna tar mycket tid av den kommunala administrationen.

³⁹ SCB, 2015a.

8.4.3 Mötesarvoden och reseersättningar

Kommunerna och landstingen kan enligt kommunallagen betala ut mötesarvoden och reseersättning. Arvodet betalas i regel ut efter mötesnärvaro och bestäms utefter mötets längd upp till ett visst antal timmar. Några få kommuner och landsting betalar en s.k. uppdragsersättning. Det innebär att de förtroendevalda får ett samlat arvode årligen för det politiska uppdraget. Arvodessnivån skiljer sig ofta mellan uppdrag och mellan olika kommuner och landsting. Sammanträdesarvodena varierar mellan cirka 200 kronor till cirka 700 kronor. Enligt SCB:s enkätstudie var det 44 procent av alla förtroendevalda som tog emot ersättning för resor till mötena.

Det är svårt att avgöra i vilken mån ersättningar och mötesarvoden verkligen inverkar på de förtroendevaldas förutsättningar att genomföra ett uppdrag. Det är betydelsefullt att det politiska engagemanget inte är så ekonomiskt betungande att det leder till att personer avstår från att engagera sig eller att ekonomiska resurser blir en faktor som påverkar vem som tar politiska förtroendeuppdrag. SCB har i sin studie av folkvaldas villkor i fullmäktige ställt frågor om ersättningsvillkoren på uppmaning av utredningen. Enligt SCB:s enkät är det enbart 26 procent av de förtroendevalda som uppger att ersättningen påverkar det politiska engagemanget. Det är runt hälften som anser att ersättningen är rimlig medan 40 procent menar att den är för låg. Det är en något större andel av de som hoppat av som anser att ersättningen är för låg.⁴⁰

8.4.4 Fritidspolitiker som får socialförsäkringsrättsliga ersättningar, arbetslöshetsersättningar eller föräldrapenning

Föräldralediga fritidspolitiker som har kommunala uppdrag har inte någon rätt till föräldrapenning vid de tillfällen de fullgör sina kommunala uppdrag. Sedan den 1 juli 2002 omfattar fritidspolitikers rätt till skälig ersättning för arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget också förlorad

⁴⁰ SCB, 2015a.

föräldrapenning, socialförsäkringsrättsliga ersättningar och arbetslöshetsersättning.⁴¹

Fritidspolitiker som erhåller ersättning från arbetslöshetskassorna eller föräldrapenning kan uppleva svårigheter i samband med arvodes- eller ersättningsutbetalningar. I våra samråd med förtroendevalda har det framförts att det i vissa kommuner råder en oklarhet om huruvida inkomstbortfall ska betalas ut till förtroendevalda som redan erhåller en ersättning från det offentliga. Sjukskrivna som tar emot mötesarvode kan få problem när det gäller Försäkringskassans bedömning av arbetsförmågan. Mötesarvodena kan också påverka nivåerna för ersättningen och det har upplevts som ett hinder för det politiska engagemanget för t.ex. arbetslösa, sjukskrivna och föräldralediga.

Den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen har analyserat de förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen i relation till deltidsbegränsningen och konsekvenserna av att förtroendevalda hänförs till gruppen arbetstagare i alla delar av arbetslöshetsförsäkringen. På grundval av deras förslag, i delbetänkandet *Pensionärsers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2013:64), ska förtroendeuppdrag som i lag ger rätt till ledighet från anställning få en särställning i arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att den förtroendevalde får rätt att fortsätta att utföra sitt förtroendeuppdrag under arbetslöshetsperioden utan att det påverkar vare sig rätten till arbetslöshetsersättning eller ersättningsens storlek. Tiden som förtroendevald blir s.a.s. överhoppningsbar. Eftersom förslaget för närvarande bereds av Regeringskansliet har vi valt att inte utreda dessa frågor närmare.

8.4.5 Bestämmelser om arvode, pension och andra ekonomiska förmåner för hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda

Traditionellt sett har de kommunala förtroendeuppdragen varit oavlönade. Kommunerna har haft möjlighet att betala ersättning för utgifter i samband med uppdragen, men det var först på 1920-talet som det infördes ett system med avlönade borgarråd i

⁴¹ Dalman m.fl., 2012, s. 288 f.

Stockholms kommun.⁴² Med Stockholms kommun som förebild följde även andra stora kommuner och landsting efter och införde hel- eller deltidarvoden för förtroendevalda. På 1960-talet infördes också titeln kommunalråd.

Det var först den 1 februari 2014 som en bestämmelse infördes i kommunallagen som uttryckligen nämner begreppen kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd. Av 4 kap. 1 § tredje stycket KL framgår numera att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd eller oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer.

De obligatoriska ersättningsbestämmelserna som anges i 4 kap. 12–13 §§ KL gäller inte för förtroendevalda som har uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. Förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid har därför inte rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst, förlust av pensions- eller semesterförmåner, ersättning för resekostnader på grund av funktionsnedsättning samt ersättning för barntillsyn, men de kan enligt 4 kap. 14 § KL tillerkännas arvoden för det arbete som är förenat med uppdraget, kostnadsersättningar, pension och andra ekonomiska förmåner. Villkoren avgörs lokalt med stöd av 4 kap. 14 § KL. Enligt gällande bestämmelser är det upp till kommunerna och landstingen själva att besluta om att införa hel- eller deltidarvoden, vilka uppdrag som ska arvoderas och vilka nivåer som gäller. I regel betalas arvoden ut till förtroendevalda som är politiskt verksamma under former som liknar ett förvärvsarbete. En sysselsättningsgrad på 40 procent av heltid har ansetts som en naturlig gräns. I praktiken är det dock upp till kommunerna och landstingen att själva bestämma gränsen.⁴³ Semesterlagen är inte tillämplig på förtroendevalda eftersom det rör sig om ett förtroendeuppdrag och inte om en anställning. Emellertid kan de förtroendevalda ges ledighet som motsvarar semester med bibehållet arvode.⁴⁴

När det gäller förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid har de rätt till föräldrapenning eller

⁴² SKL, 2013a.

⁴³ Se prop. 1982/83:97, s. 24 f, jfr Kammarrätten i Göteborg, dom den 15 juni 2015 (mål nr 151-15).

⁴⁴ Dalman m.fl., 2012, s. 295.

sjukpenning om de uppfyller de kriterier som krävs för rätt till sjukpenninggrundande inkomst.

8.4.6 Omfattningen av hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda

Ett system med arvoderade förtroendevalda tog form under 1960- och 1970-talet. År 1974 fanns det hel- eller deltidsarvoderade förtroendevalda i cirka 200 kommuner. År 2011 var det enbart 21 av Sveriges 290 kommuner som saknade heltidsarvoderade förtroendevalda. Utvecklingen i landstingen motsvarar den i kommunerna och 2011 hade samtliga landsting heltidsarvoderade förtroendevalda.

Ökningen av antalet arvoderade förtroendevalda är mest framträdande bland de som är deltidsarvoderade. Gruppen har ökat från 143 år 1980 till över 300 år 1992 till att i dag överstiga 600. År 2011 var det 1 180 förtroendevalda som erhöll arvode för sina förtroendeuppdrag på kommunal nivå. Av dessa får 665 arvode på deltid. På landstingsnivå är det 262 arvoderade förtroendevalda, vilket motsvarar sex procent av de förtroendevalda i landstingen.⁴⁵ Enligt utredningens enkät var det 34 procent som uppgav att antalet deltidsarvoderade hade ökat och 14 procent angav att antalet hade minskat sedan 2006. Antalet politiska sekreterare i kommuner och landsting har ökat från 500 under mandatperioden 2010 till 2014 till 700 efter valet 2014. Det är en ökning med 40 procent. Politiska sekreterare finns i 17 av 20 landsting/regioner och i 43 kommuner.⁴⁶

Enligt SCB:s sammanställning var det tre procent av samtliga förtroendevalda som 2011 var hel- eller deltidsarvoderade.⁴⁷ Enligt Göteborgs universitets kommunpolitikerenkät uppfattade nio procent av fullmäktigeledamöterna sig som heltidspolitiker 2008 och ytterligare 18 procent som deltidspolitiker.⁴⁸ Detta omfattar troligen förtroendevalda som också är avlönade som politiska sekreterare av kommunen eller landstingen, som är avlönade av sitt parti eller som har andra politiska anställningar.⁴⁹

⁴⁵ SCB, 2012d.

⁴⁶ Dagens samhälle, 2015.

⁴⁷ SCB, 2012d.

⁴⁸ Gilljam, Karlsson & Sundell, 2010, s. 101.

⁴⁹ SCB, 2015a.

En förklaring till att antalet arvoderade uppdrag ökar, som framförts i våra samråd med förtroendevalda, är att erbjudanden om arvoderade uppdrag har blivit en del av de partipolitiska förhandlingarna efter valen. Politiska partier som tillhör den politiska majoriteten försäkrar sig om ett stöd från mindre partier genom att erbjuda arvoderade uppdrag, såsom kommunalråds- eller oppositionsrådposter eller avlönade politiska sekreterartjänster. En annan tänkbar förklaring är att uppdragen i sig blivit mer arbetskrävande och att det därför uppstått ett behov av förtroendevalda som kan ägna en större del av sin tid åt uppdraget.

Arvodesnivåer

Det står kommunerna och landstingen fritt att bestämma nivån för de arvoden som utbetalas till hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda. De uppdrag som är arvoderade är i regel ordförande- och vice ordförandeposterna. Även fullmäktiges ordförande och vissa nämndordföranden kan erhålla hel- eller deltidsarvoden. Nivån på arvoden liksom de principer som nivåerna är satta efter skiljer sig mellan olika kommuner och landsting. Den vanligaste principen för arvodesnivåer är att sätta nivån till den ersättning som riksdagsledamöter erhåller. I flera kommuner får kommunstyrelseordföranden 110 procent av riksdagsarvodet medan andra kommuner sätter arvodet efter en viss andel av inkomstbasbeloppet. Några har fast angivna belopp. Till borgarråden i Stockholms kommun utgår ett arvode motsvarande 80 procent av statsrådsarvodet.

I regel varierar arvodesnivåerna efter kommunernas storlek. Skillnaderna mellan olika kommuner är emellertid stora. Enligt SCB var det genomsnittliga heltidsarvodet 2011 52 000 kronor per månad, men det varierade från drygt 23 000 till närmare 110 000 kronor. Enligt SCB:s beräkningar ökade också arvodesnivån med cirka 15 procent mellan 2007 och 2011, vilket översteg ökningstakten för den genomsnittliga förvärvsinkomsten i befolkningen över 20 år.⁵⁰ När det gäller arvodet för kommunstyrelseordföranden var det 51 800 kronor i genomsnitt. Tidigare rekommendationer från Kommunförbundet (numera SKL) har angett att årslönen ska motsvara de högst be-

⁵⁰ SCB, 2012d.

talda tjänstemännen i kommunen, men studier visar att tjänstemännens löner ligger högre och har ökat snabbare än kommunalrådets.⁵¹ Nivåerna för arvoden i landstingen var något högre än i kommunerna och låg 2011 i genomsnitt på 59 100 kronor. Även dessa varierade, från drygt 50 400 till 110 900 kronor.

Pensionsersättningar och omställningsstöd

Ett förtroendeuppdrag skiljer sig från ett anställningsförhållande genom att det inte finns ett anställningsavtal mellan kommunen eller landstinget och den förtroendevalde. De arvoderade förtroendevalda är i regel utsedda genom val i fullmäktige. Även om vissa förtroendevalda erhåller hel- eller deltidsarvoden är de inte anställda av kommunen eller landstinget. Som för förtroendevalda i övrigt ger uppdragen den förtroendevalde rätt till ledighet från sin anställning. Det är i övrigt fullmäktige i kommunen eller landstinget som beslutar om de villkor som ska gälla för de hel- eller deltidsarvoderade förtroendevalda, t.ex. avseende arvode och pension-, social- eller arbetsskadeförsäkringar. Det innebär att de arvoderade politikernas villkor skiljer sig från kommun till kommun och från landsting till landsting.

De flesta arvoderade politiker har en möjlighet att få omställningsstöd när de avgår. Enligt vår enkät erhåller mer än 90 procent av de heltidsarvoderade förtroendevalda pension och omställningsstöd medan drygt 60 procent av deltidsarvoderade förtroendevalda får det. SKL har tagit fram riktlinjer för pensionsersättningarna och omställningsstödet (PBF och PRF-KL), men kommunerna och landstingen är inte skyldiga att följa detta regelverk. Mot bakgrund av att omställningsstödet har kritiserats för att ha varit för frikostigt tog SKL under 2013 fram ett nytt omställningsstöd (OPF-KL) som gäller för förtroendevalda som tillträtt efter valet 2014 eller senare.

Enligt det tidigare regelverket hade de förtroendevalda som suttit tre mandatperioder rätt till ett omställningsstöd från det att de fyllt 50 år till att de uppnått pensionsålder. Ersättningen utbetalas om den avgående förtroendevalde inte hittar annan försörj-

⁵¹ Karlsson, 2006, s. 59.

ning, och saknar krav på ett aktivt arbetssökande. Enligt en kartläggning som Sveriges Radio gjorde 2011 betalade kommunerna ut cirka 70 miljoner kronor årligen till 700 f.d. förtroendevalda.⁵² Enligt det nya systemet har avgående förtroendevalda rätt till omställningsstöd i tre år. Under de första två åren betalas ersättningen ut i nivå med det tidigare arvodet och under det tredje året sjunker omställningsstödet till 85 procent av detta. Den avgående förtroendevalde måste dessutom vara aktivt arbetssökande. Enligt vår enkät använde 40 procent av kommunerna och landstingen det nya systemet medan 53 procent använde de två systemen parallellt. Övriga hade egna bestämmelser eller använde enbart det gamla systemet för omställningsstöd.

8.4.7 Förtroendevaldas möjligheter till ledighet från uppdraget vid föräldra- eller sjukledighet

Kommunallagen innehåller inte några regler för hur förtroendevalda som inte kan utföra sitt uppdrag på grund av föräldra- eller sjukledighet kan vara lediga från sitt uppdrag. En förtroendevald som inte kan utföra sitt uppdrag måste i princip avsäga sig sitt uppdrag. Flera kommuner och landsting har däremot antagit regler som innebär att den förtroendevalde kan vara frånvarande från sitt uppdrag under en begränsad tid upp till en eller två månader. Därefter utgår arvodet till vice ordförande eller en ersättare. I några kommuner utgår en mindre del av arvodet under frånvaron.

Några kommuner har skapat överenskommelser som gör det möjligt för arvoderade förtroendevalda att vara lediga medan vikarier utses i deras ställe. Sådana överenskommelser finns enligt vår enkät i nära hälften av alla kommuner. I några kommuner löses detta genom en informell uppgörelse om att uppdraget utförs av en ersättare från samma parti. Som framgår av de här lösningarna saknas i kommunallagen även regler för att en ersättare ska kunna träda in under en förtroendevalds frånvaro under en längre tid. I vår enkät uppger var tredje kommun och landsting att de inte har antagit egna regler för hur arvoderade förtroendevalda ska kunna

⁵² <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4706449>, 2011-08-21

vara lediga med anledning av föräldraledighet, sjukskrivning eller andra skäl.

Ersättares tjänstgöring

Kommunallagens regler om ersättare gör ingen skillnad mellan förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid, betydande del av heltid eller är fritidspolitiker. En skiljelinje finns däremot mellan om den förtroendevalde är folkvald (se 5 kap. 12–17 §§ KL) eller är vald av fullmäktige, och då om den förtroendevalde är utsedd vid ett proportionellt val eller inte (se 6 kap. 9, 10 och 14 §§ KL).

Ledamöter och ersättare i en nämnd och styrelse väljs av fullmäktige. Fullmäktige väljer bland ledamöterna en ordförande och en eller två vice ordförande (6 kap. 15 § KL). Det är i första hand sådana förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid som har behov av att få ledigt från sitt uppdrag vid föräldra- eller sjukledighet. Det är därmed främst reglerna om ersättare för förtroendevald som valts av fullmäktige som i detta sammanhang är av betydelse. Dessa kan i sin tur delas upp i två typiska fall; dels vad som gäller när en förtroendevald är förhindrad att inställa sig eller vidare delta i ett sammanträde, dels det fallet att en förtroendevald avgår.

Det vanliga, i alla fall historiskt sett, är att fullmäktiges val av ledamot eller ersättare i nämnd och styrelse sker med majoritetsbeslut, genom acklamation eller omröstning. Om en på det sättet vald ledamot senare under mandatperioden avgår, ska ett fyllnadsval ske (6 kap. 14 § första stycket KL). Fullmäktige väljer då en ny ledamot för återstoden av mandatperioden.

Om en viss andel av fullmäktiges ledamöter (en minoritet) vid valet begär det, ska valet av ledamöter och ersättare i bl.a. nämnder i stället för på det vanliga sättet ske enligt bestämmelserna i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt (se 5 kap. 46 § KL). Om så sker kommer en fast turordning för ersättare att gälla för återstoden av mandatperioden. Om en avgående ledamot har utsetts vid ett proportionellt val inträder nämligen, i stället för att ett fyllnadsval sker, en ersättare i enlighet med den ordning för ersättarnas tjänstgöring som bestämts i samband med valet. Någon

ytterligare ersättare ska inte väljas. Inte heller kan fyllnadsval efter en ersättare som avgått ske.

I det fallet att en ledamot är förhindrad att delta vid ett visst tillfälle gäller, om ersättarna inte har valts proportionellt, att ersättarna tjänstgör i den turordning som fullmäktige har bestämt. Fullmäktige ska också i övrigt besluta om ersättarnas tjänstgöring i nämnderna och styrelsen (6 kap 9–10 §§ KL). Det är lämpligt att så långt möjligt försöka nå enhetliga regler för tjänstgöringen i både fullmäktige och nämnder. Reglerna i 5 kap. 12–17 §§ KL, som avser ersättares tjänstgöring i fullmäktige, är därför ofta förebild vid utformningen av föreskrifterna om ersättarnas tjänstgöring i nämnderna. Nämnda regler innebär att en ersättare normalt sett inte kan komma att tjänstgöra för en ledamot av ett annat parti. Något hinder för att besluta olika regler, t.ex. för olika nämnder, finns dock inte. Har val av ersättarna i stället skett proportionellt, ska de tjänstgöra enligt den turordning som gäller enligt lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

När det gäller ledamot av ett presidium anger 6 kap. 16 § KL att fullmäktige ska meddela föreskrifter om vem som ska fullgöra ordförandens uppgifter när varken ordföranden eller en vice ordföranden kan tjänstgöra.

Ett antal ledamöter och ersättare i styrelse och nämnder lämnar vanligen sina uppdrag innan mandatperioden är till ända. Det betyder att om det inte går att "fylla på" genom fyllnadsval kan ersättaren i vissa fall komma att vara av annan partitillhörighet än vad den avgående ledamoten var eller, om ersättarlistan är tom, att ingen kan inträda. Val enligt lagen om proportionellt valsätt kan alltså innebära att maktbalansen i styrelsen eller nämnden kan ändras och ytterst att det kan uppstå svårigheter att samla en beslutsför nämnd.

Ledighet från uppdraget som riksdagsledamot och statsråd

En riksdagsledamot kan efter ansökan få ledigt från sitt uppdrag. Om en ledamot får ledigt för en tid av minst en månad, ska ledamotens uppdrag utövas av en ersättare under den tid hen är ledig (5 kap. 3 § riksdagsordningen). Ansökan om ledighet prövas av talmannen om den gäller ledighet för sjukdom och föräldraledighet,

också om ledigheten avser en period om en månad eller längre (5 kap. 4 § riksdagsordningen).

Att erhålla ledighet från riksdagsuppdraget är ingen automatisk rättighet. Ledighet beviljas efter ansökan av ledamoten och efter prövning av talmannen i de fall det avser ledighet för sjukdom och föräldraledighet. Det ska föreligga skäl för ledigheten och dessa ska anges i ansökan. Vid laga förfall t.ex. sjukdom, bör ansökan beviljas. Partiell ledighet medges inte. I dag är föräldraledighet följt av sjukledighet det vanligaste skälet till ledighet.⁵³ En ledamot som beviljats ledigt kan när som helst återta sin plats. Därmed upphör ersättarens uppdrag. Ledamoten kan däremot inte tillfälligt återta sin plats för att delta i till exempel ett sammanträde i kammaren eller i ett utskott. Vid beviljade ledigheter finns det speciella bestämmelser om avdrag på arvodet.⁵⁴

När det gäller statsråd har Konstitutionsutskottet vid flera tillfällen konstaterat att ett statsråd inte är någon arbetstagare utan har ett uppdrag av en mycket speciell natur, och att ett statsråd i princip alltid förutsätts vara i tjänst, även om regeringsformen utgår från att statsministern och andra statsråd kan ha förfall att fullgöra sina uppgifter, t.ex. på grund av sjukdom eller ledighet. Mot bakgrund av statsrådsuppdragets särskilda natur anser utskottet fortfarande att frågan om statsrådets möjligheter att vara föräldralediga inte lämpar sig för en lagreglering. I stället bör regeringen praktiskt kunna lösa den situation som uppkommer vid ett statsråds behov av längre ledighet från fall till fall.⁵⁵ I september 2015 tillsatte regeringen en särskild utredare som ska se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter, i syfte att utöva sitt föräldraskap (Fi 2015:10).

⁵³ Holmberg m.fl., 2012, s. 675 ff.

⁵⁴ www.riksdagen.se, 2015-05-08 och lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter.

⁵⁵ Bet. 2014/15:KU1 s. 52.

8.5 Övervägande och förslag om ersättningsbestämmelser och ledighet

Sammanfattande analys: Det är viktigt att de ersättningsbestämmelser som gäller inte upplevs som hinder för de förtroendevalda. Ersättning för inkomstbortfallet måste vara skäligt och täcka alla delar av inkomsten. Det finns anledning att anpassa den rättsliga regleringen för uppdragen till den faktiska samhällsutvecklingen. Det gäller inte minst möjligheten för förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid att vara sjuk- och föräldralediga.

8.5.1 Ersättning för inkomstbortfall ska omfatta hela inkomsten

Utredningens bedömning: Det är viktigt att kommunerna och landstingen följer bestämmelserna om att de förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för den pension och de semesterförmåner som de förtroendevalda förlorar på grund av sina uppdrag.

Fullmäktige i samtliga kommuner och landsting bör fatta beslut i enlighet med 4 kap. 13 § KL att tillämpa schablonersättningar för bl.a. egenföretagare.

Ersättningen kan omfatta en viss del av den tid som en förtroendevald utför för att kommunicera med medborgare.

Av 4 kap. 12 § KL framgår att fritidspolitiker har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Det innebär rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Det innebär också rätt till ersättning för förlorade socialförsäkringsrättsliga ersättningar, t.ex. arbetslöshetsersättning och föräldrapenning.⁵⁶ Arvodet, enligt 4 kap. 14 § KL, till de förtroendevalda inkluderar inte ersättning för förlorad arbetsinkomst.⁵⁷

⁵⁶ Prop. 2001/02:80, s. 139 och Dalman m.fl., 2012, s. 288 f.

⁵⁷ Prop. 1990/91:117, s. 69.

Vår översyn visar att några kommuner och landsting inte betalar ut skälig ersättning för pensions- och semesterförmåner som de förtroendevalda förlorar på grund av sina förtroendeuppdrag. Ersättningsnivåerna skiljer sig dessutom åt i olika kommuner och landsting. För att det inte ska råda några tveksamheter om att de förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för förlorad inkomst vill vi här betona vikten av att kommuner och landsting uppmärksammar sin skyldighet att i ersättningen till de förtroendevalda också betala ut de pensions- och semesterförmåner som de förlorar på grund av sina uppdrag. Eftersom det redan framgår tydligt av förarbetena föreslår vi inte något förtydligande av lagrummet.

Kommunallagen anger att ersättningen ska vara ”skälig”. Det ankommer på kommunerna och landstingen själva att utifrån de lokala förutsättningarna bestämma om ersättningarna inom ramen för skälighetsnormen. Skälig ersättning innefattar emellertid både en minimigräns och en maximigräns för hur stor ersättningen kan vara.⁵⁸ I vissa fall kan schablonmetoder för uträkning av ersättning accepteras för att inte systemet ska bli för administrativt betungande. Ersättningsbeloppet bör därmed kunna grundas på t.ex. den förtroendevaldes timlön enligt avtal, sjukpenninggrundande inkomst eller taxerad inkomst. Valet av beräkningsgrund har överlämnats åt fullmäktige.⁵⁹ Enligt 4 kap. 13 § KL beslutar fullmäktige om grunderna för den ersättning som ska utgå enligt 4 kap. 12–12 b §§ KL. Vår översyn visar vidare att några kommuner och landsting tillämpar ett ersättningssystem som försvårar för personer med oregelbunden arbetstid, t.ex. egenföretagare och personer med nattarbete. För dessa personer kan det vara svårare att räkna ut det faktiska inkomstbortfallet. I dessa fall kan schablonersättningar vara en lösning som underlättar för den förtroendevalde utan att det innebär extra utgifter för kommunen eller landstinget. Vi anser därför att fullmäktige i samtliga kommuner och landsting bör fatta beslut i enlighet med 4 kap. 13 § KL om att tillämpa schablonersättningar för att underlätta för bl.a. egenföretagare.

⁵⁸ Prop. 1990/91:117, s. 169, Prop. 2001/02:80, s. 139.

⁵⁹ Prop. 1990/91:117, s. 68 och s. 168 f., Prop. 2001/02:80, s. 88.

Ersättning för att kommunicera med medborgare

Förtroendevalda har enligt nuvarande regelverk möjlighet att få skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Uppdraget omfattar i första hand möten, men också inläsning och förberedelsearbete inför dessa. Flera kommuner och landsting betalar ut ersättning för sådan förberedelse. En viktig del av den förtroendevaldes uppdrag är att föra dialog med medborgare. Vi anser att fullmäktige bör utforma sitt ersättningssystem så att ersättning också utgår för en viss del av den tid som en förtroendevald utför för att kommunicera med medborgare. Genom att utforma ett sådant system skulle den förtroendevalda kunna få ersättning för förlorad arbetsinkomst för sådana insatser. Det kan handla om vad vi med en samlande beteckning benämnt som medborgardialoger (se kapitel 11) eller annat avgränsat arbete med en klar koppling till förtroendeuppdraget, i syfte att inhämta information och synpunkter från medborgare. Omfattningen av detta måste vara rimlig och bör bestämmas till ett visst antal timmar per år eller mandatperiod.

8.5.2 Förtroendevaldas möjlighet att vara föräldralediga eller sjukskrivna

Utredningens förslag: Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska få vara ledig från sitt uppdrag under en tidsbegränsad period, dock högst ett år, för att vara föräldraledig. Detsamma gäller sådan förtroendevald som på grund av sjukdom har ned-satt arbetsförmåga.

Fullmäktige ska om ledighet beviljas besluta om hur lång tid ledigheten ska pågå och om arvode, pension och ekonomiska förmåner ska utgå under ledigheten.

Fullmäktige får utse en ersättare i nämnder och styrelse för den ledige under ledighetsperioden.

Trots att de hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda spelar en viktig roll i kommun- och landstingspolitiken är deras funktion och roller inte reglerad i kommunallagen utöver att de ska benämnas

som kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd. Syftet med bestämmelsen är att förtydliga att dessa är förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. I detta avseende är lagen utformad utifrån att förtroendeuppdraget är en syssla som sker vid sidan av eller i stället för ett förvärvsarbete. I detta avsnitt benämns dessa som hel- och deltidsengagerade, eftersom inte arvoderingen i sig utan just uppdragets karaktär av att vara yrkespolitiker är av betydelse, också för våra överväganden. I ett modernt samhälle bör såväl unga och äldre som kvinnor och män ha möjlighet att engagera sig på heltid eller deltid i lokalpolitiken. För att få en bred politisk representation i våra kommuner och landsting krävs att samhället kan erbjuda de förtroendevalda sådana villkor att det blir attraktivt att vara hel- eller deltidsengagerad i politiken. Det bör finnas en ordning som möjliggör för en hel- eller deltidsengagerade förtroendevald att vara föräldraledig eller sjukskriven, vilket inkluderar möjligheten att efter ledigheten eller sjukskrivningen kunna återgå till sitt förtroendeuppdrag. Vi anser att bristen på reglering i detta avseende inte är rimlig. Det får bl.a. tydliga effekter på jämställdheten inom den kommunala politiken eftersom det försvårar för de hel- och deltidsengagerade förtroendevalda som vill vara föräldralediga. Enligt den underlagsrapport som Folke och Rickne har skrivit för utredningen utmärker sig kvinnliga kommunstyrelseordförande med högre skilsmässotal än män. De kvinnliga kommunstyrelseordförandena har dessutom mer sällan omyndiga eller små barn. Sammantaget visar deras rapport att det är särskilt svårt för kvinnor att ta tyngre politiska uppdrag. En reglering i detta avseende borde underlätta det politiska engagemanget då de förtroendevalda inte behöver försaka möjligheten att vara föräldralediga. Enligt vår mening bör det finnas möjlighet för en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid att vara föräldraledig och sedan få återkomma till sitt uppdrag. Detsamma gäller om uppdraget fullgörs på betydande del av heltid. Det gäller i sak likaväl i den situationen att en sådan förtroendevald på grund av sjukdom har nedsatt arbetsförmåga och inte kan fullgöra sitt uppdrag under en längre tid. Då bör det finnas en möjlighet för denne att få vara ledig från sitt uppdrag för att sedan kunna komma tillbaka till sitt uppdrag när hen är arbetsför igen.

Vi anser därför att det uttryckligen ska framgå av kommunallagen att en förtroendevald som utför sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid efter prövning kan få ledigt från sitt uppdrag. Vid vår utformning av bestämmelsen har vi som förebild haft riksdagsordningens bestämmelse om att riksdagsledamöter efter ansökan kan få ledigt från sitt uppdrag. Vi anser att bestämmelsen inte ska vara utformad som en rättighet utan att det är lämpligt att fullmäktige tar ställning till om den förtroendevalde ska få vara ledig. Fullmäktige ska enligt vår mening samtidigt ta ställning till den förtroendevaldes begäran om hur länge denne vill vara ledig. En ansökan om föräldraledighet eller ledighet vid sjukdom bör i de flesta fall beviljas. Det bör krävas mycket speciella omständigheter för att en ansökan inte ska beviljas, t.ex. att ansökan om ledighet sträcker sig över ett ordinarie val.

Av föräldraledighetslagen (1995:584) framgår att en arbetstagare har rätt till partiell ledighet, exempelvis med 75, 50 och 25 procent med motsvarande föräldrapenning. Detsamma gäller deltidssjukskrivning då det finns ett otal möjliga begränsningar i arbetsförmågan hos en sjukskriven person. Riksdagsledamöter medges dock inte partiell ledighet och sådan bör inte heller medges för de hel- eller deltidsengagerade förtroendevalda i kommuner och landsting. Vi gör bedömningen att det förtroendeuppdrag som dessa förtroendevalda ägnar sig åt inte låter sig förenas med partiell ledighet med korta perioder av arbete. Ett förtroendeuppdrag innebär inte begränsade arbetstider och omfattas inte heller av semester. Det gör att det framstår som svårt att se hur en lösning med ledighet på deltid ska se ut. Vårt förslag innebär att den förtroendevalde endast kan vara föräldraledig eller sjukledig på 100 procent.

Vi menar vidare att den förtroendevalde inte bör vara ledig från sitt förtroendeuppdrag längre tid än ett år. Anledningen till det är att förtroendeuppdraget är så speciellt till sin karaktär och att det krävs förankring både i den kommunala organisationen och i partiet för att den förtroendevalde ska kunna fullfölja sitt uppdrag. Det är lätt att förlora sin förankring när hen är borta för länge från sitt förtroendeuppdrag. Dessutom bör inte en ersättare vara ersättare längre tid än ett år. Består ledigheten under längre tid bör en ordinarie förtroendevald väljas. Om maktförhållandena i kommunen eller landstinget förändras under den förtroendevaldes ledighet

kan det innebära att den förtroendevaldes uppdrag upphör. Det får till följd att den förtroendevaldes möjlighet att komma tillbaka till sitt uppdrag upphör.

När det gäller riksdagsledamöter kan de ta ut föräldraledighet även utan att föräldrapenning betalas ut. Detta bör gälla även för förtroendevalda i kommun och landsting som vill vara föräldralediga. Vi har därför inte föreslagit att bestämmelsen ska knyta till föräldraledighetslagen som endast gäller arbetstagare.

På liknande sätt bör det inte heller vara ett krav för ledighet att sjukpenning betalas ut. När det gäller formuleringen av vårt förslag till lagrum har vi dock haft 27 kap. 2 § socialförsäkringsbalken som förebild, men vi anser inte att det är lämpligt att den föreslagna bestämmelsen ska kopplas till bestämmelsen i socialförsäkringsbalken. I 27 kap. 2 § socialförsäkringsbalken regleras rätten till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga. För att ha rätt att vara ledig på grund av sjukdom krävs således att läkarintyg lämnas in där det framgår att den förtroendevalde på grund av sjukdom har nedsatt arbetsförmåga.

Vi har föreslagit att det är fullmäktige som ska ta ställning till ledighetsansökan från den förtroendevalde. Fullmäktige har relativt sällan fullmäktigesammanträden och i praktiken kan det vara svårt för fullmäktige att hinna ta ställning till en ansökan om föräldraledighet och framför allt till en ansökan när en förtroendevald blir sjukskriven förrän den förtroendevalde behöver vara ledig. En ansökan om ledighet bör besvaras tämligen omgående. Fullmäktigepresidiet är numera ett kommunalrättsligt organ och kan därför ges särskilda uppgifter i arbetsordningen. Fullmäktige kan i sin arbetsordning ange att fullmäktigepresidiet ska ta ställning till brådskande ansökningar om ledighet.

Arvode, pension och andra ekonomiska förmåner

Om fullmäktige har beslutat om arvode, pension och andra ekonomiska förmåner till de hel- och deltidsengagerade förtroendevalda i enlighet med 4 kap. 14 § KL ska fullmäktige vid sin prövning av ansökan ta ställning till om sådana förmåner fortsatt ska utgå till en förtroendevald under dennes ledighet. Om ekonomiska förmåner ska utgå får prövas från fall till fall. Det beror också på hur den

enskilde kommunen eller landstinget har utformat villkoren för förtroendevalda som fullgör uppdraget på heltid eller betydande del av heltid.

Ersättare för den förtroendevalde

Vi föreslår vidare att fullmäktige ska kunna fatta beslut om att utse en ersättare för den förtroendevalde som är ledig på grund av föräldraledighet eller sjukdom. I de flesta fall när en förtroendevald är helt föräldraledig eller sjuk en längre period, uppskattningsvis längre tid än två månader, behöver det utses en ersättare för den förtroendevalde. De generella reglerna om ersättares tjänstgöring omfattar inte en ordning med ersättare för en längre tids frånvaro. Det behövs därför en bestämmelse om ersättare under en beviljad ledighet. Vi menar att fullmäktige ska ha möjlighet att besluta om en ersättare under den period den förtroendevalde är föräldra- eller sjukledig. Ersättaren måste förstås uppfylla valbarhetskriterierna.

En ersättare för en förtroendevald under nu aktuell ledighet skiljer sig från de fall som i övrigt gäller för när ersättare ska tjänstgöra. Ersättaren vid ledighet kan inte anses träda in under de omständigheter som redan finns lagreglerade, dvs. vid en ledamots tillfälliga förhinder eller i det fallet att en ledamot avgår. Detta gör sig särskilt gällande när en förtroendevald som är ordförande i styrelsen har blivit beviljad ledighet, men också för kommunalråd i allmänhet liksom ordförande i nämnd. Detta är bakgrunden till att vi föreslår en särskild bestämmelse om ersättare i dessa fall.

Om ledighet beviljas får därför fullmäktige enligt vårt förslag utse en ersättare. Att fullmäktige beslutat om en viss ordning för ersättares tjänstgöring (6 kap. 9–10 §§ KL) eller att lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpats vid valet av den ledige ledamoten påverkar därmed inte vem som får utses som ersättare av fullmäktige. Detta kan alltså ske på samma sätt som vid ett fyllnadsval. Ersättaren kan dock aldrig utses för längre tid än den ledighetsperiod som beviljas.

En ersättare får utses för sådan förtroendevald som kan beviljas ledighet med stöd av bestämmelsen, dvs. sådana som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. För en ordförande eller en vice ordförande i nämnd och styrelse finns möjlighet för

fullmäktige att meddela föreskrifter om vem som ska fullgöra ordförandens uppgifter när varken ordföranden eller en vice ordförande kan tjänstgöra (6 kap. 16 § KL). Sådana kan vara svåra att utforma för ledighetsfallet och finns inte sådana på plats eller avser ansökan om ledighet annan än en ordförande eller en vice ordförande, vilket dock torde höra till ovanligheterna, behöver en ersättare snarare utses än inträda enligt en tidigare beslutad ordning.

Enligt vårt förslag övertar den utsedde ersättaren under ledighetsperioden fullt ut den funktion som den ledige är ledig ifrån. Det är därmed, på samma sätt som vad gäller för lediga riksdagsledamöter, inte möjligt att träda i tjänst under ledigheten tillfälligt. Eftersom en person kan inneha uppdraget förhållandevis länge, troligen så länge som ett år, och därmed inte enbart kommer uppfattas som en temporär ersättare, är det viktigt att fullmäktige fattar beslut om tillsättningen. I det fall det rör en ersättare för styrelsens ordförande är det av särskild betydelse att ersättaren utses av fullmäktige i anslutning till en aktuell ledighetsperiod snarare än enligt den vanliga ordningen för ersättare. Ett sådant förfarande stärker ersättarens mandat att utöva uppdraget under den tidsbegränsade perioden.

Sådant ansvar som tillkommer t.ex. en ordförande övergår till ersättaren så snart fullmäktige, eller om så föreskrivits i arbetsordningen fullmäktigepresidiet, beslutat om ledighet och upphör per automatik när perioden är över. Det kan, beroende på hur kommunens eller landstingets politiska organisation ser ut, avse exempelvis ansvar för krishantering, anställdas arbetsmiljö, särskilda nämnder eller beslut av brådskande karaktär.⁶⁰ Ledighet kan alltså i praktiken komma att beviljas före det att en ersättare utses av fullmäktige. Det betyder att en ersättare enligt de vanliga reglerna om ersättares tjänstgöring kan behöva träda in tillfälligt till dess att fullmäktige utsett en ersättare för den ledige.

SKL har i en skrivelse till regeringen uppmärksammat en ökad tillämpning av lagen om proportionellt valsätt, och däri påtalat att det finns ett behov av översyn av bl.a. reglerna för fyllnadsval och

⁶⁰ Se t.ex. lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och socialtjänstlagen (2001:453).

ersättare.⁶¹ Vid en sådan översyn bör även behovet av ersättare vid ledighet beaktas.

⁶¹ SKL, 2014-12-12, Begäran om översyn av bestämmelserna om val till styrelse och nämnder i kommunallagen och lagen om proportionellt valsätt, dnr 14/6614.

9 Den lokala politikens organisering

9.1 Vårt uppdrag

Utredningens övergripande uppdrag är att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin. Som en del i denna uppgift belyser vi villkoren för de politiskt förtroendevalda. Analysen berör, såsom vi redogjorde för i kapitel 8, huvudsakligen den lokala nivån. Frågan om de förtroendevaldas möjligheter till inflytande är central i en analys av den lokala demokratis villkor. En grundläggande princip för den kommunala demokratin är att beslutsfattandet ska ske kollektivt och att det politiska ansvaret för verksamheten ska bäras upp av alla folkvalda, utan åtskillnad mellan fritidspolitiker och de förtroendevalda som ägnar sig åt uppdraget på heltid. Känslan av att kunna påverka som förtroendevald är också en förutsättning för att uppdraget ska kännas meningsfullt och för den enskildes intresse för ett politiskt engagemang. Det är betydelsefullt för att den politiskt förtroendevalde ska se ett värde av att kommunicera med medborgarna samt fånga upp och föra fram deras intressen och åsikter i det politiska arbetet.

I detta kapitel analyserar vi förutsättningarna för olika förtroendevalda att utöva sina uppdrag och att påverka det politiska beslutsfattandet. Analysen omfattar en beskrivning av professionaliseringen av politiken och rådande maktförhållanden i den lokala politiken.

9.2 Maktförhållanden i den kommunala politiken

9.2.1 Fullmäktiges svaga ställning

Den bild som klarast framträder i studier om maktförhållandena i kommunpolitiken är att fullmäktige saknar den tunga roll som det har enligt både regeringsformen och kommunallagen. Fullmäktige beskrivs ofta som ett transportorgan som enbart tar ställning till förslag som har förhandlats färdigt i styrelsen eller nämnderna. Ofta har partierna gjort upp på förhand och debatter i fullmäktige framstår snarare som en redogörelse för skälen bakom de beslut som fattas. Den reella makten utövas i stället av kommun- eller landstingsstyrelsen och i synnerhet av ordföranden i styrelsen.¹

Sett utifrån svaren i SCB:s enkät om folkvaldas villkor i fullmäktige är det tydligt att fullmäktige har en svag ställning. På frågan om vem eller vilket organ som har mest inflytande i kommunpolitiken anger över 90 procent av fullmäktigeledamöterna antingen kommunstyrelsens ordförande eller kommunstyrelsen. De flesta anser att nämnderna och tjänstemännen har betydligt större inflytande än fullmäktige. Ledamöterna är vidare missnöjda med maktförhållandena i den kommunala politiken. Cirka 97 procent anser att kommunfullmäktige bör ha mer inflytande. Det är även fler som anser att nämnderna bör ha mer att säga till om medan de flesta anser att kommunstyrelsens ordförande bör ha mindre makt.² Lägst inflytande av alla aktörer i kommunpolitiken upplevs medborgarna ha. Det är möjligt att samma maktförhållanden gäller i landstingen, men de undersökningar som utredningen har haft tillgång till omfattar enbart den kommunala nivån.

Majoriteten av de förtroendevalda är besvikna på sina möjligheter att påverka, trots att de hade nedtonade förväntningar på uppdraget innan de valdes. Det är ungefär två av tre som hade förväntat sig att få genomslag för sina argument i kommunfullmäktige innan de valdes in, men enbart runt hälften upplevde att de kunde påverka. I någon mån tycks också besvikelsen ha en effekt på den fortsatta politiska karriären. Enligt studien angav var fjärde avhopp-

¹ Frågan om fullmäktiges svaga ställning är inte ny. Ett flertal tidigare utredningar har berört frågan, däribland Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) och Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48).

² SCB, 2015a.

are att känslan av att fullmäktige hade för lite makt i förhållande till andra organ hade inverkan på varför de hoppade av. I en studie för SKL från 2005 uppgav mer än hälften av de tillfrågade förtroendevalda att de övervägt att lämna sitt uppdrag eftersom det kändes meningslöst.³

De resultat som framkommer av SCB:s enkät återspeglas också i David Karlssons och Mikael Gilljams rapport till utredningen. I deras studie, som också bygger på enkäter till förtroendevalda i kommunerna, upplever ledamöterna att kommunstyrelsen och dess ordförande har störst inflytande.⁴ Det inflytande som kommunstyrelsens ordförande har skiljer sig åt mellan olika kommuner och beror ofta på faktorer knutna till den individ som innehar uppdraget. Ordförande från större partier upplevs ha ett större inflytande än de från mindre partier. Erfarna ordförande upplevs ha mer makt än nykomlingar liksom de med chefserfarenhet i det civila, som upplevs ha mer makt än de utan sådan erfarenhet. Vad som framgår i tabell 9.1 är att av samtliga förtroendevalda bedöms enskilda fullmäktigeledamöter ha minst inflytande av alla förtroendevalda. De anses även ha mindre makt än företrädare för det lokala näringslivet och journalister. Även i studien *Den svenske borgmästaren* har David Karlsson ställt frågor om inflytande till kommunstyrelsens ordförande.⁵ I denna studie framkom att de flesta ordförande ansåg att de själva hade mest inflytande i kommunen, följt av kommunens ledande tjänstemän och kommunstyrelsen. Även de förtroendevalda som innehar tyngre positioner och som utför sina uppdrag på heltid har ett betydligt större inflytande över politiken än fritidspolitikerna.

³ SKL, 2005.

⁴ Karlsson & Gilljam, 2015.

⁵ Karlsson, 2006.

Tabell 9.1 Kommunpolitikens eget upplevda inflytande efter politisk position 2012 (medelvärde 0–10)

	Totalt	Majoritet	Opposition	N
Samtliga fullmäktigeledamöter	5,4	6,2	4,5	8 777
Ordförande i styrelsen	8,0	8,0		212
Ordförande i fullmäktige	6,7	6,8	5,3	246
Ordförande i nämnd	6,8	6,9	6,0	1 015
1:e/2:e vice ordf. i styrelsen	7,1	7,8	6,5	309
1:e/2:e vice ordf. i fullmäktige	5,6	6,2	5,1	403
1:e/2:e vice ordf. i nämnd	5,5	6,1	5,0	963
Ledamot i styrelsen	5,7	6,5	5,1	1 290
Ersättare i styrelsen	5,1	5,9	4,3	1 115
Ledamot i nämnd	4,9	5,5	4,2	1 287
Ersättare i nämnd	4,7	5,4	4,0	533
Endast fullmäktigeledamot	4,3	5,3	3,4	1 404
Heltidspolitiker	7,0	7,6	5,6	733
Deltidspolitiker	6,2	6,8	5,3	1 294
Fritidspolitiker	5,1	5,9	4,3	6 748

Källa: Karlsson & Gilljam, 2015. Resultaten bygger på fullmäktigeledamöternas bedömning av sitt eget inflytande.

Som framgår i tabellen ovan har heltids- och deltidspolitiker mer makt än fritidspolitiker. Heltids- och deltidspolitiker har i regel varit i politiken länge. Fullmäktigeordförande har varit invald i genomsnitt 23 år medan kommunstyrelsens ordförande har varit det i 19 år.⁶ Lägst inflytande har de juniora förtroendevalda och de som enbart är fullmäktigeledamöter.

9.2.2 Maktförskjutningen över tid

Det är svårt att bedöma om de folkvaldas möjligheter till inflytande, eller om fullmäktiges ställning, har försvagats över tid. Troligtvis har fullmäktigeledamöternas inflytande länge varit marginellt. Redan på 1960-talet fanns en diskussion om att fullmäktige hade blivit en "registreringsinstans" och att de verkliga besluten

⁶ Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010.

fattades i kommunstyrelsen.⁷ Det är också rimligt att anta att ordföranden och styrelseledamöterna även traditionellt har haft större inflytande än fullmäktigeledamöterna i politiken.

I David Karlssons studie om den svenske borgmästaren från 2006 ställs frågor om hur maktrelationerna bedöms ha förändrats över de senaste tio åren. Enligt studien är det 60 procent av samtliga ordförande som menar att kommunstyrelsen ökat sin makt på fullmäktiges bekostnad. Det är 39 respektive 42 procent som menar att ordförandens makt har ökat på styrelsens respektive fullmäktiges bekostnad medan det är 15 respektive 14 procent som uppger att maktförskjutningen skett i motsatt riktning. Denna studie ingick i en större europeisk studie och maktförskjutningen från de lokala parlamenten till borgmästaren framstår som en internationell trend. Ordförande i kommunstyrelsen har samma upplevda makt som borgmästare i andra länder. Skillnaden mellan Sverige och de flesta andra länder i Europa är att borgmästaren eller kommunstyrelsens ordförande har en lagreglerad exekutiv roll i andra länder medan maktinnehavet i Sverige grundar sig på en i stora drag informell ordning.⁸

Enligt Karlsson och Gilljam finns det flera förklaringar till varför det skett en maktförskjutning från fullmäktige till styrelsen. En förklaring är avsektoriseringen och nämndavvecklingen som lett till att fler frågor och exekutiva maktresurser har flyttats till styrelsen. Allt färre förtroendevalda har fått ansvar för allt fler frågor.⁹ Ytterligare förklaringar är nya organisationsideal, vilka diskuteras i avsnitt 9.2.5, tillsammans med ett mer komplext beslutsfattande. Beslutsfattande i de kommunalförbund som förekommer i flera kommuner gör att makten för enskilda förtroendevalda minskat. I stort sett alla kommuner regeras av partikoalitioner, vilket gör det nödvändigt med kompromisser och överenskommelser som fattas mellan partiförträdare utanför fullmäktige, i förmöten eller inom de interna partiorganisationerna. Karlsson och Gilljam menar också att det i dag är färre kommuner som styrs med ett genuint samlingsstyre. I realiteten styrs så gott som samtliga kommuner genom en kvasiparlamentarism där den styrande majoriteten ut-

⁷ Montin, 2005, s. 97.

⁸ Karlsson, 2006.

⁹ Karlsson & Gilljam, 2015.

formar politiken. Detta medför att makten samlas på ett mindre antal förtroendevalda. Därutöver har partidisciplinen stärkts på kommunnivå.¹⁰

Statsvetaren Gissur Erlingsson diskuterar även dessa maktförhållanden i sin studie *Partier i kommunpolitiken*.¹¹ Han menar att maktförskjutningen i första hand är orsakad av politikens institutionella förändringar. Beslutsprocesserna har blivit mer komplexa och tidskrävande samtidigt som beslutsgången blivit snabbare. Detta gör att fritidspolitikerna inte har samma förutsättningar att sätta sig in i och ägna sig åt den politiska beslutsprocessen på så sätt som yrkespolitikerna kan.

9.2.3 Försök att vitalisera fullmäktige

Under senare år har flera försök att vitalisera fullmäktige skett. Som ett resultat av ett förslag från Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) har det blivit möjligt för en minoritet i en nämnd att hänskjuta beslutsrätten i ett ärende till fullmäktige liksom för en minoritet i fullmäktige att återremittera ärenden. Flera kommuner har också på egen hand genomfört reformer med avsikt att vitalisera fullmäktige, t.ex. genom att avskaffa facknämnderna och skapa beredningar och utskott under fullmäktige eller styrelsen. Några av dessa reformer studerades i en rapport av David Karlsson, Olof Rommel och Johan Svensson.¹² Studien visar att reformerna har lett till att fullmäktigeledamöterna upplever att de fått marginellt större makt, men att denna maktförstärkning enbart skett i relation till nämnderna. Styrelsen bedömdes ha lika stort inflytande i kommunerna oavsett om de reformerat sina nämndsystem eller inte. I kommuner med ett reformerat nämndsystem fick fullmäktige större ansvar för att föreslå och utveckla ny politik, medan de förtroendevalda fick färre förvaltningsuppgifter. Överlag ledde reformerna till att antalet förtroendeledamöter minskade med mer än 50 procent i de undersökta kommunerna.

¹⁰ ibid.

¹¹ Erlingsson, 2008.

¹² Karlsson, Rommel & Svensson, 2009.

9.2.4 Förtroendevalda tenderar att behålla inflytelserika uppdrag

Mot bakgrund av diskussionen ovan kan den ökade koncentrationen av inflytande hos de heltidsarvoderade förtroendevalda ses som naturlig. Det komplexa beslutsfattandet förutsätter att det finns förtroendevalda som kan ägna sig åt politik på heltid. Överlag lägger fritidspolitikerna också ner betydligt mindre tid på uppdragen än de förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid. I den enkät som Karlsson och Gilljam genomfört uppger respondenterna att det är kommunstyrelsens ordförande som har mest kunskap om de kommunpolitiska frågorna. Detta maktförhållande behöver inte ses som ett problem. Heltidsarvoderade förtroendevalda kan skapa förutsättningar för fritidspolitikerna att delta och väga upp tjänstemännens potentiella maktövertag. Samtidigt finns det ett problem om det är en liten krets personer som innehar de inflytelserika uppdragen.

Omsättningen av uppdrag är särskilt låg när det gäller de tyngre uppdragen. De förtroendevalda som når toppen inom politiken tenderar alltså att stanna där. Bland dem som har tyngre uppdrag, dvs. ordförande eller styrelseledamot, är det mer än hälften som behåller sitt uppdrag från en mandatperiod till en annan. Den största omsättningen av uppdrag sker bland de som har uppdrag av liten betydelse. Av dessa lämnade mer än hälften politiken efter mandatperioden 2010–2014. Detta förhållande bekräftar den diskussion om politiska eliter som vi för i kapitel 7 om social representativitet. De som innehar de tyngre politiska uppdragen tenderar att behålla dem, vilket gör det svårt för de förtroendevalda längre ner i makthierarkin att göra politisk karriär och på sikt behålla sitt engagemang. De förtroendevalda som innehar de tyngre uppdragen utgör en grupp som ägnar sig åt och livnär sig på politik en större del av sina aktiva yrkesliv.

9.2.5 Tjänstemännens makt över politiken

I början av förra seklet utgjordes kommunernas förvaltning till stor del av politiskt förtroendevalda. Under efterkrigstiden har kommunernas lekmanaförvaltning övertagits av en tjänstemannakader. Antalet tjänstemän har tilltagit som ett resultat av välfärdsstatens

och den offentliga sektorns expansion. Den kommunala verksamheten har växt och blivit mer komplex. Samtidigt har nya förvaltningsideal satt större fokus på målstyrning och effektiv resursanvändning. Detta har inneburit att rollfördelningen mellan tjänstemännen och förtroendevalda har förändrats. De förtroendevaldas roll har renodlats och blivit begränsad till att utveckla idéer och uppställa målsättningar liksom att granska verksamheten.¹³

I många avseenden har tjänstemännen ett maktövertag över de förtroendevalda, i synnerhet när det gäller fritidspolitikerna. Tjänstemännen har en formuleringsmakt genom de underlag de tar fram inför de politiska besluten. De arbetar kontinuerligt med specifika frågor och kan dagligen följa verksamheten. De flesta tjänstemän har expertkunskap inom de områden som de arbetar med och kan hänvisa till speciallagstiftning och olika former av myndighetsföreskrifter som kan vara svåra att sätta sig in i som lekman. Detta ger också tjänstemännen en initiativmakt. Mot bakgrund av att partierna har tappat medlemmar och att tjänstemännen har fått ökat ansvar för medborgarkontakter, t.ex. genom medborgardialoger, kan tjänstemännen också göra anspråk på att företräda ett medborgarintresse. Vidare kan de utöva inflytande vid själva tolkningen och genomförandet av politiska beslut.¹⁴

Relationen mellan förtroendevalda och tjänstemän bör bygga på en ömsesidig förståelse av varandras roller. De förtroendevalda ska stå till svars inför medborgarna medan tjänstemännen ska stå för yrkeskunnande. Med ett fungerande samarbete kan de kommunala besluten bli både effektiva, rättssäkra, professionella och demokratiskt förankrade. Relationen mellan de förtroendevalda och förvaltningen skiljer sig åt mellan olika kommuner och landsting. I små kommuner där de förtroendevalda har en närhet till politikens utfall kan de ha inflytande över enskilda detaljärenden, t.ex. plan- och bygglovsärenden eller serveringstillstånd för alkohol, som i större kommuner handläggs av tjänstemän. Samtidigt överlappar tjänstemännens uppgifter de förtroendevaldas på ett sätt som kan göra det otydligt vem som styr verksamheten.

¹³ Montin, 2007, s. 103 f.

¹⁴ Hylsing & Olsson, 2012, s. 122 f.

Tjänstemännens makt över politiken har tilltagit

Det är svårt att värdera det faktiska inflytande som tjänstemännen utövar över det kommunala beslutsfattandet och vilken inverkan detta har på den lokala demokratin. Att tjänstemännen har ett stort inflytande råder det inget tvivel om. I en studie från SKL framkom att 58 procent av de förtroendevalda ansåg att politikerrollen ofta var begränsad till att godkänna tjänstemännens förslag. Med andra ord ansåg sex av tio att den kommunala demokratin liknade ett expertstyre. Det var också cirka var tredje förtroendevald som menade att det var svårt att hinna bilda sig en uppfattning i ärenden inför beslut.¹⁵

Enligt SCB:s enkät är det över 80 procent av fullmäktigeledamöterna som uppger att tjänstemännen har ett mycket stort inflytande, men enbart var tredje som anser att de bör ha ett sådant inflytande. Samma bild framkommer i Gilljam, Karlsson och Sundells studie av kommunpolitiker. I denna studie uppger mer än 40 procent av fullmäktigeledamöterna att tjänstemännen bör ha mindre inflytande.¹⁶ Detta tyder på att det finns en konfliktyta mellan de förtroendevalda och tjänstemännen.

Flera studier visar också att tjänstemännens makt i kommunpolitiken har stärkts över tid. En förklaring till detta kan vara den omorganisering av den kommunala förvaltningen som skedde under 1980- och 1990-talen med utgångspunkt i organisationsideal som New Public Management.¹⁷ Den grundläggande tanken i detta ideal är att det ska finnas en tydlig skillnad på utförare och beställare. Detta har inneburit att de förtroendevalda kommit att styra verksamheten med allmänna målsättningar. De förtroendevalda ska inte hantera och fatta beslut över enskilda detaljärenden.¹⁸

Vidare har den centrala förvaltningen fått allt större ansvar över budgetprocesserna i kommunen och landstinget. Detta är delvis ett resultat av den allt mer ansträngda ekonomin i flera kommuner och landsting, men budgetprocesserna har också blivit mer komplexa eftersom en stor del av den offentliga verksamheten drivs av privata aktörer. Den kommunala politiken har dessutom blivit mer styrd

¹⁵ SKL, 2005.

¹⁶ Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010.

¹⁷ Karlsson & Gilljam, 2015.

¹⁸ Montin, 2007.

av lagstiftning och myndighetsföreskrifter.¹⁹ I Ansvarskommitténs betänkande (SOU 2007:10) framförs t.ex. att ökade krav på likvärdighet mellan olika kommuner och landsting liksom en ökad förekomst av rättighetslagstiftning, inneburit begränsningar i det kommunala beslutsfattandet. Även medlemskapet i EU har förändrat förutsättningarna för det lokala beslutsfattandet. Enligt SKL har ungefär 60 procent av de frågor som tas upp i fullmäktige EU-anknytning. Denna utveckling har inneburit att det kommunala självstyret blivit kringskuret. Kommunerna och landstingen har i större utsträckning blivit enheter som förvaltar och verkställer beslut som fattats på högre nivåer. Samtidigt har andra uppgifter decentraliserats och därmed är det inte säkert att det kommunala självstyret överlag har minskat. Båda dessa utvecklingar har dock medfört att tjänstemännen fått en viktigare roll i förhållande till de förtroendevalda.

Det finns emellertid en skillnad mellan hel- och deltidsengagerade förtroendevalda och fritidspolitiker när det kommer till relationen till tjänstemännen. Förtroendevalda som utför sina uppdrag på heltid, eller en betydande del av heltid, har bättre förutsättningar att sätta sig in i politiska beslut och kan därmed väga upp tjänstemännens inflytande. Flera forskare beskriver en utveckling där de centrala besluten i kommunen eller landstinget ofta utformas av de högre tjänstemännen tillsammans med kommunal- och landstingsråden. Dessa frikopplar sig, som Gissur Erlingsson beskriver, från fritidspolitikerna.²⁰ Detta förhållande beskrivs också av Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48). Den menade att ett symbiotiskt förhållande ofta uppstår mellan ledande tjänstemän och heltidsarvoderade förtroendevalda.

Enligt Gilljam, Karlsson och Sundells studie skiljer sig tjänstemännens inflytande däremot åt beroende på den ställning som kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ordförande har i kommunerna. I de kommuner där kommunstyrelsen och dess ordförande anses ha mycket makt uppfattas tjänstemännens inflytande som mera begränsat. Omvänt har dessa institutioner mindre makt i de kommuner där tjänstemännen uppfattas ha stort inflytande. I de

¹⁹ Även kommuner kan utfärda föreskrifter. Med myndighetsföreskrift avses här föreskrifter meddelade av statlig förvaltningsmyndighet.

²⁰ Erlingsson, 2008.

kommuner där fullmäktigeledamöterna själva upplever att de har ett stort inflytande har tjänstemännen en svagare ställning och vice versa. Sammantaget tyder detta på att relationen mellan tjänstemän och förtroendevalda är komplicerad, men också att den skiljer sig åt mellan olika kommuner och landsting.

9.3 Överväganden och förslag om den lokala politikens organisering

Sammanfattande analys: Makten i den lokala politiken har förskjutits från fullmäktige och fritidspolitikerna till styrelsen och de förtroendevalda som fullgör uppdraget på heltid. Maktutövningen sker till stor del utanför de formella institutionerna.

Under senare år har maktförskjutningen från fullmäktige och fritidspolitikerna till ledamöterna och ordförande i kommunstyrelsen fortsatt. Det finns inget som tyder på att det förhåller sig markant annorlunda inom landstinget. Vidare har tjänstemännen fått större inflytande över det politiska beslutsfattandet. Inflytandet över de centrala besluten i kommuner och landsting utövas av en allt mindre skara av ledande beslutsfattare. Dessutom sker beredningen av beslut utanför de formella institutionerna, t.ex. i förmöten och i förhandlingar mellan partier som gemensamt styr kommunen eller landstinget, vilket påverkar både fullmäktiges och väljarnas möjligheter till insyn i beslutsfattandet och ansvarsutkrävande av beslutsfattarna.

De omständigheter som beskrivs ovan har lyfts fram av flera tidigare utredningar. Två föregående utredningar på demokratiområdet, Demokratiutredningen (SOU 2000:1) och Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48), pekade på behovet av att stärka fritidspolitikernas inflytande liksom att förtydliga fullmäktiges roll. Vår översyn visar att de tidigare utredningarnas förslag och rekommendationer inte lett till någon avgörande förändring i dessa avseenden. Det kan mot den bakgrunden tyckas att det finns behov av ytterligare åtgärder för att vitalisera fullmäktige.

Fullmäktige måste få en granskande roll

Utredningen menar att maktförskjutningen i kommun- och landstingspolitiken i någon mån måste ses som ett resultat av en större samhällsutveckling. Förändringar som inneburit att det kommunala beslutsfattandet blivit allt mer komplext, liksom förändrade organisationsideal har varit faktorer som bidragit till att fullmäktige- och fritidspolitiker i regel fått mindre att säga till om. I kommuner och landsting där en tydlig majoritet saknas har partierna gjort överenskommelser över blockgränser och skapat okonventionella majoriteter. Det innebär att fler frågor avgörs genom förhandlingar mellan gruppledare och att fullmäktigeledamöterna blir mindre delaktiga.

Vi anser att fullmäktige måste få förutsättningar att påverka beslut som gäller den övergripande inriktningen för den kommunala verksamheten. Fullmäktigeledamöterna ska kunna utkräva politiskt ansvar och granska beslutsfattandet, särskilt styrelsens, men också övriga nämnders arbete. Vi har därför utrett frågan om fullmäktige ska kunna utlysa en misstroendeförklaring mot nämnd, oavsett majoritetsstyre och föreslår vidare att fullmäktige ska arrangera allmänpolitiska debatter.

Rollfördelningen inom lokalpolitiken måste förtydligas

Vi ser ett behov av att förtydliga rollfördelningen mellan dels förvaltningen och politiken, dels olika förtroendevalda, i synnerhet den roll som ordföranden i styrelsen har i den kommunala politiken. I likhet med Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) bedömer vi att en instruktion till den högsta tjänstemannen inom förvaltningen förtydligar dennes uppdrag. På samma sätt förhåller det sig med kommun- respektive landstingsstyrelsens ordförande. Fullmäktige bör även besluta om vilken roll och vilka uppgifter som övriga förtroendevalda som fullgör uppdraget på heltid, eller på betydande del av heltid, ska ha. Kommunal- och landstingsråden har en viktig demokratisk funktion eftersom de som hel- eller deltidsarvoderade förtroendevalda har bättre förutsättningar att företräda medborgarna och att verka för att politiska beslut får demokratisk förankring.

Motverka dominansen av en elit inom politiken

Det är viktigt att motverka vissa effekter av elitiseringen inom politiken. Det är ur flera aspekter problematiskt om ett fåtal personer har ett långvarigt maktinnehav. Det är, som vi redogör för i kapitel 7, ett särskilt problem att den politiska eliten, dvs. de som innehar de tyngre uppdragen i kommuner och landsting, inte avspeglar sammansättningen av befolkningen eller utgör en lokal dynasti. En utveckling där politiken präglas av en elit talar i sig för att stärka medborgarnas möjligheter till inflytande och deltagande mellan valen. Medborgarna måste få ökade möjligheter att föra fram sina åsikter och intressen genom samråd, medborgardialog, folkinitiativ, folkmotioner och andra former för demokratiskt deltagande (se kapitel 11, 12 och 13). Det kan också vara värdefullt att öka omsättningen av kommunala förtroendeuppdrag eftersom det både underlättar ett inträde i och ger utrymme för vägar ut ur politiken. Partierna bör därför överväga en begränsning i hur länge en enskild förtroendevald kan inneha ett visst tyngre uppdrag.

9.3.1 Fullmäktige som granskare av styrelsen och nämnderna

Utredningens bedömning: Fullmäktige bör ha tillräckliga befogenheter att granska och utkräva ansvar. Fullmäktige kan upparbeta en praxis för den interna granskningen av maktutövningen.

Utredningens översyn visar att makten i den lokala demokratin huvudsakligen utövas av styrelsen, styrelsens ordförande eller de högre tjänstemännen. Maktutövandet sker i stora drag utanför de formella institutionerna. Fullmäktige, som enligt kommunallagen är kommunens beslutande församling, har en svag roll. Detta är problematiskt eftersom det försvårar väljarnas förmåga till insyn i beslutsfattandet och möjlighet till ansvarsutkrävande. När väljarna inte med säkerhet vet hur beslut har fattats och av vem får de svårt att göra ett väl övervägt val i de allmänna valen.

Vi har mot bakgrund av ovanstående problematik övervägt olika möjligheter att stärka insynen och ansvarsutkrävandet i den lokala demokratin. Detta kan exempelvis göras genom en politisk ordning där fullmäktige får ett starkare mandat som granskare av makt-

utövandet i styrelsen och nämnderna, eller genom en institutionell ordning, där revisionen av kommunerna stärks.

Frågan om revisionens roll har varit föremål för flera utredningar. Senast föreslog Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) att revisionens oberoende ska stärkas inom ramen för den ordning som gäller. Mot bakgrund av de förslag som utredningen presenterade är under beredning har vi valt att inte utreda frågor om revisionen närmare. Vi kan dock konstatera att den kommunala revisionens nuvarande ordning inte fullt ut har fungerat tillfredsställande. Vår bedömning är att revisorerna, som är politiskt tillsatta, inte i alla kommuner har haft möjlighet att göra en oberoende granskning. Denna bild har, i likhet med vad tidigare utredningar redovisat, framkommit i flera av våra samråd och bekräftas även i andra rapporter och studier.²¹ Eftersom frågor om revisionen inte är en del av vårt uppdrag utreder vi inte frågan om dess oberoende vidare. Vi har i stället valt att fokusera på att stärka enskildas möjligheter till insyn i de kommunala beslutsprocesserna (se mer om medlemmars möjligheter att delta inför beslut i kapitel 11) och frågan om hur maktutövningen kan granskas i den folkvalda församlingen, fullmäktige. Våra överväganden om det sistnämnda redovisas närmare i det följande.

Fullmäktige bör ha tillräckliga befogenheter att granska och utkräva ansvar

Det är fullmäktige som enligt idealet ska ha ansvar över den huvudsakliga granskningen och det interna ansvarsutkrävandet. Fullmäktiges befogenheter att granska och ställa styrelsen eller nämnderna till svars följer huvudsakligen av de bestämmelser som gäller för den kommunala revisionen. Enligt 5 kap. 25 a § kommunallagen (1991:900) får fullmäktige utifrån revisionsberättelsen besluta att rikta en anmärkning mot en nämnd eller en fullmäktigeberedning eller mot enskilda förtroendevalda. Fullmäktige ska också besluta i frågan om ansvarsfrihet ska beviljas och, om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan ska väckas (5 kap. 25 b § KL) eller att den förtroendevaldes uppdrag

²¹ Se t.ex. Bergh, Erlingsson, Sjölin & Öhrvall, 2013.

ska återkallas (4 kap. 10 § KL). Fullmäktiges ansvarsutkrävande är alltså koncentrerat till i stort sett ett tillfälle om året och utifrån revisionsberättelsen.

Nuvarande ordning innebär att den kommunala revisionen är fullmäktiges främsta instrument för att granska verksamheten. Enskilda ledamöter har emellertid möjlighet att få insyn i delar av nämndernas och styrelsens verksamhet genom de redovisningar som dessa är skyldiga att lämna fullmäktige, i de fall fullmäktige delegerat uppdrag till dem (3 kap. 15 § KL). Ledamöter kan också ställa interpellationer till nämndernas eller styrelsens ordförande (5 kap. 52 och 54 §§ KL) och dessa är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträde om fullmäktige begär det (5 kap. 22 § KL). Frågor och upplysningar är inte begränsade till att avse endast delegerade uppgifter, utan kan också röra den del av nämndernas verksamhet som härrör från lagstadgade skyldigheter, exempelvis enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller miljöbalken (1998:808), eller som rör den egna verksamhetens förvaltning. Denna ordning ger dock inte fullmäktige en reell möjlighet att systematiskt granska maktutövningen.

I den underlagsrapport som Karlsson och Gilljam har skrivit till utredningen finns ett förslag om ett slags kommunalt konstitutionsutskott som kontinuerligt kan ha möjlighet att följa styrelsens och nämndernas arbete och som kan lämna förslag till fullmäktige om att väcka en misstroendeförklaring mot hela eller delar av ledningen om den misssköt sitt uppdrag.²² Förslaget har flera förtjänster. Genom att en nämnd får ett särskilt uppdrag att granska maktutövningen i styrelse och nämnder och att fullmäktige har ett verktyg att ställa dessa till svars får fullmäktige en tydligare position som kommunens främsta beslutsfattande organ.

Ett kommunalt misstroendevotum

Frågan om ett kommunalt misstroendevotum har lyfts i samband med frågan om kommuner och landsting ska kunna införa majoritetsstyre eller s.k. kommunparlamentarism. Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt (SOU 2012:30)

²² Karlsson & Gilljam, 2015.

och Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) har utrett saken. Den senare utredningen föreslog en försökslagstiftning som gör det möjligt för kommuner och landsting att under mandatperioden 2018 till 2022 införa ett styre där styrelsen enbart består av ledamöter från det styrande partiet eller blocket och föreslog, kopplat till försöksverksamheten, en regel om misstroendevotum. En fråga om misstroendeförklaring skulle enligt förslaget väckas om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det. Fullmäktige får härigenom en möjlighet att ersätta styrelsen om den politiska majoriteten ändras i fullmäktige. Om fullmäktige med enkel majoritet finner att styrelsen inte har fullmäktiges förtroende ska fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen. Val av ny styrelse kommer sedan att ske med tillämpning av 5 kap. 46 § KL.

Majoritetsstyre skulle kunna vitalisera fullmäktige både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Det skulle också kunna tydliggöra var det politiska ansvaret ligger, stärka den politiska styrningen av förvaltningen och synliggöra de politiska skiljelinjerna så att det blir lättare för medborgarna att utkräva ansvar. Vi anser att förslaget att tillåta en försöksverksamhet med ett majoritetsstyre under nästa mandatperiod kan vara en bra metod att vitalisera fullmäktige, men av den enkätundersökning som Utredningen om en kommunallag för framtiden genomfört framgår det att enbart ett begränsat antal större kommuner och landsting kan tänka sig att införa förslaget.

Det kan finnas fördelar med att införa en möjlighet för en minoritet att väcka en misstroendeförklaring även i kommuner och landsting som inte väljer att införa majoritetsstyre. Misstroendeförklaringarna skulle bli ett sätt för fullmäktige att utkräva ansvar och förmå styrelsen eller nämnderna att redovisa sina politiska överväganden. Det skulle därmed bidra till att öka transparensen i politiken. Genom att införa en sådan möjlighet i alla kommuner och landsting skulle det bli dels tydligare att styrelsen och nämnderna är ansvariga inför fullmäktige, dels skulle den enskilde fullmäktigeledamotens ställning stärkas. Misstroendeförklaring är ett kraftfullt redskap. Att väcka ett misstroendevotum innebär en tydlig signal, även om det inte skulle vinna bifall. Det kan således vara ett redskap som kan användas av en politisk minoritet som vill utkräva ansvar av styrelsen eller en nämnd även när den politiska

majoriteten är oförändrad. Det kan också vara ett redskap för att skapa debatt om det politiska styret i kommunen eller landstinget.

När den politiska majoriteten i en nämnd inte längre är densamma som i fullmäktige finns regler enligt vilka fullmäktige kan återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i nämnden (4 kap. 10 a § KL) och, om det parti som nämndens ordförande företräder inte längre ingår i den politiska majoriteten, välja ett nytt presidium (6 kap. 15 § 2 st KL). Misstroendeförklaring skulle kunna komplettera eller ersätta dessa regler i det fall den politiska majoriteten bryts upp och en ny konstellation av partier kräver att en ny styrelse tillsätts.

Vår bedömning är dock att införande av en möjlighet för en minoritet att väcka en misstroendeförklaring skulle kunna få negativa konsekvenser för den lokala demokratin. Ett införande av en möjlighet till misstroendeförklaringar skulle kunna leda till ett mer instabilt eller mer konfliktbetonat politiskt styre i kommuner och landsting. Det skulle kunna skada förtroendet för den lokala demokratin. I våra samråd med förtroendevalda har förslaget om att införa en möjlighet till misstroendeförklaring också fått stark kritik. I sammanhanget kan nämnas att det i flera kommuner och landsting efter valet 2014 har bildats koalitioner och att sett över en längre tid finns en trend av fler mindre partier i fullmäktige.²³ Om en misstroendeförklaring inte är kopplad till en särskild granskningsfunktion, såsom revisionsberättelsen, finns det därmed en risk att den används för att obstruera styret av kommunen och landstinget. Om det inte sker ändringar i de rådande partikoalitionerna lär inte misstroendeförklaringar leda till att styrelser eller nämnder tvingas avgå. Den kommunala revisionen har också i sig specifika sanktionsmöjligheter, som ger utrymme att på ett samlat sätt utkräva politiskt ansvar.²⁴ Det finns sammanfattningsvis inte tillräckliga skäl att i nuläget ge minoriteten en möjlighet att väcka ett misstroendevotum. Frågor av konstitutionell karaktär och om maktutövning bör däremot, för att stärka fullmäktiges granskande funktion, vara föremål för debatt i fullmäktige.

²³ SKL, 2015a.

²⁴ Se t.ex. SOU 2015:24 s. 630 ff.

Särskild ordning för fullmäktiges granskning

Som vi berört inledningsvis i detta avsnitt är en ökad öppenhet och tydlighet om hur maktutövandet i styrelsen och nämnderna sker centralt. Fullmäktiges funktion som uppdragsgivare av den granskande verksamheten, revisionen, talar också för att stärka inslagen av fullmäktiges egna möjligheter att granska beslutsfattandet i styrelse och nämnder eller andra organ. Vi anser därför att det finns skäl för att fullmäktige fattar beslut om en ordning för den interna granskningen. Ett förslag är att ge en särskild nämnd eller ett utskott, t.ex. valnämnden, i uppdrag att årligen ställa samman ett demokrati-bokslut (se mer i avsnitt 11.5.5). Ett sådant bokslut skulle kunna omfatta frågor om hur väl styrelsen och nämnderna har fullgjort sina skyldigheter att för fullmäktige redovisa sådan verksamhet som fullmäktige delegerat till dem. Fullmäktige kan, enligt 3 kap. 15 § kommunallagen, besluta om omfattningen och formerna för denna redovisning. Redovisningen bör göras till föremål för debatt i fullmäktige. Ett annat förslag är att ge fullmäktige en vidare möjlighet, dvs. utöver vad som följer av nuvarande regler, att uppdra åt revisionen att granska en viss verksamhet eller händelse. Det skulle t.ex. kunna röra händelser inom nämndens egen förvaltning eller till och med myndighetsutövning i ett enskilt fall (jfr 9 kap. 10 § KL). Vi har som tidigare nämnts emellertid varken haft i uppdrag eller utrymme att närmare utreda frågor om den kommunala revisionen och vi lämnar därför inget förslag eller bedömning i frågan.

9.3.2 Förtydliga ordföranden i styrelsens liksom övriga kommunal- och landstingsråds funktion

Utredningens bedömning: Fullmäktige bör besluta om en uppdragsbeskrivning för ordföranden i styrelsen och nämnderna samt övriga förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid.

Vår översyn har visat att ordföranden i kommun- och landstingsstyrelsen har en särskild roll i den politiska organisationen. Den reella makten utövas enligt de förtroendevalda i första hand av

styrelsen och i synnerhet av styrelsens ordförande. I flera kommuner är ordföranden den enda heltidsarvoderade förtroendevalde och har därmed särskilda förutsättningar att styra det politiska arbetet. Ordföranden har i lag getts vissa begränsade befogenheter, bl.a. att kalla till möten och att fatta beslut i brådskande fall. I praktiken vilar därtill ett stort politiskt ansvar på styrelsens ordförande som har mycket av den faktiska kontrollen. En förklaring till ordförandes starka ställning är att hen normalt kan ägna hela sin tid åt uppdraget. Genom delegationsordningar, reglementen och andra styrdokument, t.ex. arbetsordningar, utmejslas ordföranderollen ytterligare.

I SKL:s förslag till reglemente för styrelsen och övriga nämnder föreslås att reglementet fastställer att kommunstyrelsens ordförande bl.a. ska med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor.²⁵ Det ligger också på ordföranden att främja samverkan mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder, att representera kommunstyrelsen vid uppvaktningar hos myndigheter, konferenser och sammanträden om inte kommunstyrelsen bestämt annat i ett särskilt fall.

Enligt den rapport som Karlsson och Gilljam skrivit för utredningen liknar ordföranden i de svenska kommunstyrelserna de direktvalda borgmästarna i andra europeiska länder. Kommunstyrelsens ordförande har blivit den viktigaste maktfaktorn i den lokala demokratin.²⁶ I kommunallagen är det uppdrag och den roll som ordförande i kommun- och landstingsstyrelserna har inte närmare reglerad.²⁷ Som Utredningen om en kommunallag för framtiden framhåller i sitt slutbetänkande finns det anledning att överväga en närmare reglering av ordföranderollen i kommun- och landstingsstyrelsen, i synnerhet mot bakgrund av ordförandens starka roll i det politiska arbetet och det faktiska beslutsfattandet, men också för att åklagare och domstol bedömt att ordförande har ett straffrättsligt ansvar som övriga förtroendevalda inte alltid har.²⁸ Sammantaget har alltså ordföranden en annan position och ett vidare ansvar än de övriga ledamöterna i styrelsen, trots det kollektiva

²⁵ SKL, 2014b.

²⁶ Karlsson & Gilljam, 2015.

²⁷ SOU 2015:24 s. 237 ff.

²⁸ Se bl.a. NJA 1987 s. 426, NJA 1995 s. 204 och Göta hovrätts dom, 2006-12-22, B 2701-05.

ansvaret. Det talar i sig för att kommuner och landsting bör besluta om en uppdragsbeskrivning för styrelsens ordförande. Härtill kommer de tunga demokratiska argumenten om insyn och ansvarsutkrävande. De här centrala momenten stärks genom att fullmäktige beskriver det uppdrag som styrelsens ordförande har. Ett förtydligande av ordförandens mandat får också till följd att rollfördelningen, i förhållande både till förvaltningen och till fullmäktige, blir tydligare.

Till skillnad från Utredningen om en kommunallag för framtiden, som övervägde att styrelsen bör ange ordförandens roll, anser vi att det bör vara fullmäktige som ska ta ställning i denna fråga. Detta ligger i linje med att fullmäktige är beslutande församling, principen om den fria nämndorganisationen liksom de möjligheter fullmäktige har att följa upp till nämnderna lämnade uppdrag. En uppdragsbeskrivning som beslutas av fullmäktige innebär därmed knappast en inskränkning i det kommunala självstyret.

I våra samråd med kommun- och landstingspolitiker har förslaget om att införa ett krav på att kommuner och landsting ska fatta beslut om en uppdragsbeskrivning kritiserats. Beslut om en uppdragsbeskrivning är enligt dessa invändningar inte förenliga med ordförandeuppdragets omväxlande karaktär. Det kan leda till att ordförande blir begränsad i sin politiska roll. Invändningarna mot förslaget medför att vi inte föreslår en reglering i lag. Vi menar dock att det ur ett medborgarperspektiv är rimligt att fullmäktige klargör den roll som ordföranden i styrelsen har. En grundläggande förutsättning för att medborgarna ska kunna delta och utkräva ansvar är att de har insyn i det politiska beslutsfattandet. De måste också ha kännedom om hur makten utövas och hur den politiska organisationen är utformad. Fullmäktige kan utforma uppdragsbeskrivningen utefter de lokala förutsättningarna. Uppdragsbeskrivningar ska innehålla en beskrivning av uppdragets huvudsakliga uppgifter, men bör inte skapa inlåsnings effekter. Uppdragsbeskrivningen bör reglera bl.a. relationen mellan de förtroendevalda och den ledande tjänstemannen i kommun och landsting. En tydlig beskrivning i denna del eliminerar risken för konflikter om befogenheter. Vi har i samarbete med SKL ställt frågor till kommuner och landsting om fullmäktige eller styrelsen har fattat beslut om en uppdragsbeskrivning för ordförande i styrelsen. I runt 20 procent

av de kommuner och landsting som svarat på enkäten har man antagit en uppdragsbeskrivning för ordförande i styrelsen.

Även övriga kommunal-, landstings- och oppositionsråds uppdrag bör beskrivas

Under senare år har antalet arvoderade förtroendevalda ökat. Utvecklingen har delvis skett mot bakgrund av att det politiska arbetet blivit alltmer krävande, men i flera kommuner och landsting har kommunal- och landstingsrådsfunktioner inrättats som ett resultat av överläggningar mellan politiska partier. I utredningens samråd med förtroendevalda har det framkommit att den politiska majoriteten i flera kommuner erbjudit mindre partier arvoderade uppdrag för att försäkra sig om stöd. Vi anser att det inte är lämpligt att begränsa fullmäktiges möjligheter att inrätta olika rådsposter. Det är emellertid viktigt att medborgarna har insyn i hur den politiska organisationen är utformad. Vi anser därför att fullmäktige också bör fatta beslut om en uppdragsbeskrivning för övriga förtroendevalda som fullgör sina uppgifter på heltid eller betydande del av heltid. Uppdragsbeskrivningar bör också tas fram för nämndordförandena.

9.3.3 Begränsa antalet mandatperioder för ordförandeposter

Utredningens bedömning: För att motverka elitisering och maktkoncentration i politiken bör partierna i fullmäktige överväga en begränsning av antalet mandatperioder som en person kan innehålla uppdraget som ordförande.

Den lokala politiken utövas i stor utsträckning av en elit. Det är en liten krets personer som sitter på de mest inflytelserika uppdragen och omsättningen av de tyngre uppdragen är låg. Av de som har tyngre uppdrag, dvs. ordförande och ledamöter i styrelsen, är det mer än hälften som också behåller uppdraget över mandatperioden. Detta gör det svårt för de förtroendevalda längre ner i makthierarkin att göra politisk karriär, vilket kan inverka på engagemanget och upplevelsen av att kunna påverka. Det är dessutom färre kvinnor

och utrikes födda i den elit som innehar de tyngre uppdragen, vilket vi belyser i kapitel 7. Representativiteten kan i viss utsträckning förändras genom att nya vägar skapas för t.ex. kvinnor och utrikes födda att komma in i politiken. Att vägar ut ur politiken skapas för de som varit aktiva länge kan enligt utredningens mening ha större effekt på den sociala representativiteten. Mot den bakgrunden har vi övervägt att föreslå att fullmäktige ska ha en möjlighet att bestämma hur många mandatperioder en person kan inneha positionen som ordförande. En begränsning bör avse ordförande i styrelse, nämnd och fullmäktige. Syftet med en sådan reglering skulle vara att bidra till en ökad omsättning av uppdragen genom att skapa en norm om rotation.

En mandatbegränsning kan emellertid innebära problem i orter där det finns få tillgängliga kandidater som är intresserade av att ta tyngre uppdrag, vilket i synnerhet kan vara fallet i partier med små lokala organisationer. Det skulle också kunna få till följd att väljarnas möjligheter att återvälja kandidater begränsas, vilket i sig är en inskränkning i lokala demokratin.

Mandatbegränsningar skulle vidare kunna ses som en inskränkning i den enskildes frihet att verka politiskt genom att ställa upp i ett kommunalt val och också för möjligheten att bli återvald. Vi anser emellertid att det inte behöver vara en inskränkning eftersom möjligheten finns för den enskilde att fortsätta sitt politiska arbete i kommunen eller landstinget med ett annat förtroendeuppdrag.

Mot bakgrund av den ökade koncentrationen av makt till färre förtroendevalda och underrepresentationen av vissa samhällsgrupper bland de som innehar de inflytelserika uppdragen anser vi att de positiva effekterna av en begränsning av antalet mandatperioder som en förtroendevald kan sitta som ordförande i styrelse, nämnd eller fullmäktige överväger de negativa. Vår slutsats är emellertid att inte föreslå en reglering för att fullmäktige ska kunna begränsa antalet mandatperioder som en förtroendevald kan vara ordförande. Makten att nominera, tillsätta och omvälja ordförande är ytterst en fråga som ägs av de i fullmäktige förekommande partierna. Begränsningar av vem som får kandidera och nomineras bör fortsatt vara en fråga för varje enskilt parti. Frågan om mandatbegränsningar bör därmed debatteras inom partierna och i fullmäktige. Vi lämnar därför en rekommendation till fullmäktige att överväga en mandatbegränsning.

9.3.4 Fullmäktige bör regelbundet arrangera allmänpolitiska debatter

Utredningens förslag: Fullmäktige ska kunna hålla debatter utan samband med annan handläggning. Fullmäktigepresidiet kan fatta beslut om att kalla till debatt samt om vilket eller vilka ämnen som debatten ska omfatta.

Den lokala demokratin är allmänt sett mer praktisk och sakfrågeinriktad än den nationella politiken. Debatter i riksdagen hålls om allmänpolitiska frågor och förs oftare utifrån ideologiska ställningstaganden. Detta kan vara ett skäl till att fullmäktigesammanträdena sällan tilldrar sig ett intresse från allmänheten eller de lokala medierna. Det medför att de politiska partiernas åsikter på lokal nivå blir mer anonyma för väljarna. De politiska partiernas kommunikation med väljarna är som mest aktuell vid de allmänna valen. Det är vid de allmänna valen som partierna har ett tillfälle att redogöra sin politik för väljarna och det är då de får bäst förutsättningar att föra en politisk debatt. Det är under valkampanjerna som partierna kan mobilisera sina egna medlemmar och som många nya medlemmar söker sig till partierna.

Sverige är ett av de få länder i Europa som har en gemensam valdag för de nationella och lokala valen. Det medför att det i en internationell jämförelse är långa tidsperioder mellan valen. Frågan om gemensam valdag, som tillkom 1974, har varit föremål för översyn vid ett flertal tillfällen, däribland av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Några av de argument för skilda valdagar som utredningen framförde var att de lokala frågorna skulle få en ökad tyngd i anslutning till valrörelserna och att det skulle gynna den lokala demokratin och partiorganisationerna. Samtidigt fanns argument för att behålla en gemensam valdag, framför allt för att detta normalt sett ger ett högre valdeltagande. Eftersom det inte fanns en politisk samsyn i frågan valde utredningen att inte föreslå en förändring.

De långa mellanrummen mellan valtillfällena är särskilt ett problem för de lokala partiorganisationerna och bidrar till att de lokala politikerna blir mindre välkända. Det medför att partierna ges få tillfällen till konkreta möten med väljarna. Mellan valen möter väljarna oftast partierna genom nyhetsmedierna, men dessa fokuserar mest

på nationella frågor och det är i regel partiledaren eller företrädare från partiledningen som står i fokus. Undersökningar visar också att allmänheten har dålig kännedom om lokala partiföreträdare.²⁹

Vi menar att det mot denna bakgrund finns anledning att skapa arenor för lokalpolitisk debatt mellan valen. Ett sätt att öka partiernas synlighet är att fullmäktige, på samma sätt som riksdagen, med jämna mellanrum arrangerar allmänpolitiska debatter. Exempel på sådana kan vara debatter om hur kommunen ska stimulera den lokala ekonomin, om hur kommunen ska möta de demografiska utmaningarna eller vad som lokalt kan göras för att möta klimatförändringarna eller andra frågor av relevans för kommunen. Debatterna bör röra angelägenheter i kommunen eller landstinget som har stor betydelse för dess medlemmar.

Sådana debatter kan bidra till att fullmäktige stärker sin roll som kommunens och landstingets centrala politiska organ, som arena för politisk diskussion och att det allmänna intresset för lokalpolitiken ökar. Det kan vidare ge ett tillfälle för de lokala partiföreträdarna att uttrycka sina ståndpunkter om olika samtidsfrågor. Därmed kan det även bidra till att enskilda förtroendevalda ser sitt uppdrag som mer meningsfullt. Fullmäktige kan inför sådana debatter bjuda in grupper som mera sällan möter politiker, såsom skolelever eller personer som läser svenska för invandrare (SFI).

Vi anser mot denna bakgrund att debatter ska kunna hållas i fullmäktige utan samband med annan handläggning. Det betyder att ledamöterna helt kan fokusera på den politiska diskussionen, snarare än ärendehandläggning och beslut. Eftersom fullmäktige i normalfallet inte sammanträder oftare än tio gånger per år är det inte lämpligt att sådana debatter blir alltför vanliga utan bör rimligen hållas högst en till två gånger per år. Allmänhetens intresse för debatterna kan då upprätthållas samtidigt som bördan på ledamöterna inte blir onödigt hög. Eftersom fullmäktige sammanträder relativt sällan anser vi också, i det fall som det finns ett behov av att debattera teman som är av dagsaktuell betydelse, att fullmäktigepresidiet ska kunna fatta beslut om att kalla till en debatt och om vilket eller vilka ämnen som debatten ska omfatta. En praxis kan också utarbetas om när och hur ofta allmänna debatter bör hållas. Vårt motiv till att föreslå att möjligheten att

²⁹ Holmberg, 2007.

anordna debatt ska uttryckas i lag, trots att fullmäktige redan i dag har en sådan möjlighet, är att det därigenom blir en tydlig uppmaning till kommunerna och landstingen att anordna sådana debatter.

10 Deltagande och inflytande på nationell nivå

10.1 Vårt uppdrag

Utredningen har enligt direktiven till uppgift att se över individens möjligheter till inflytande över politiska beslutsprocesser mellan valen på nationell nivå, och analysera olika samhällsaktörers förutsättningar att föra dialog med riksdag och regering. Uppdraget är alltså i den här delen inriktat på den enskilde väljaren och på påverkan på nationell nivå. Enskilda individers möjligheter till att utöva inflytande över politiska beslutsprocesser mellan valen på nationell nivå är emellertid huvudsakligen begränsat till att verka i eller vara representerade av intresseorganisationer eller andra medborgerliga sammanslutningar. Vi har därför valt att tolka denna del av uppdraget till att främst avse intresseorganisationers möjligheter att påverka beslutsprocesser mellan valen på nationell nivå. Med denna tolkning omfattar översynen även utredningens andra uppgift att analysera olika samhällsaktörers förutsättningar att föra dialog med riksdag och regering.

När det kommer till riksdagen har enskilda individer ingen formell förslagsrätt eller initiativrätt, vilket är fallet i kommun- eller landstingsfullmäktige. Den möjlighet som enskilda individer och intresseorganisationer har att föra dialog med riksdagen är därmed genom direkta kontakter med riksdagsledamöterna. När det kommer till att påverka regeringsbeslut har enskilda individer och intresseorganisationer en möjlighet att yttra sig i beredningen av regeringsärenden genom remissväsendet. Regeringen för också dialog med olika samhällsaktörer genom särskilda samråd och hearings och flera organisationer deltar även i framtagande av förslag genom kommittéväsendet.

Utredningen har därför valt att fokusera på intresseorganisationers möjligheter att delta och utöva inflytande genom kommittéväsendet, remissförfarandet och genom de samråd, konsultationer och hearings som sker på initiativ av regeringen, men vi för även en diskussion om möjligheterna att påverka beslutsprocesser genom direkta kontakter med beslutsfattare. Denna senast nämnda form av icke-institutionell påverkan definieras även som lobbying. När det kommer till olika samhällsaktörers möjligheter att föra en dialog med beslutsfattare avser utredningsuppdraget i första hand den nationella nivån, men en diskussion förs här även om organisationernas möjligheter till direkta kontakter med beslutsfattare på lokal nivå. En översyn av möjligheterna för enskilda och intresseorganisationer till att delta i samråds- och medborgardialogprocesser på lokal nivå ges i kapitel 11.

Utredningen kommer inte att analysera hur intresseorganisationer och det civila samhällets villkor i allmänhet har förändrats och hur det har påverkat deras möjligheter att delta i politiska beslutsprocesser och demokratin i sig. Frågor om hur det civila samhällets villkor kan stärkas så att dess roll i demokratin kan värnas och utvecklas utreds av Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (U 2014:04).

10.2 Intresseorganisationernas roll i demokratin

Ett fritt och vitalt civilsamhälle är, vilket vi beskrivit i kapitel 5, en förutsättning för en fungerande demokrati. Organisationer och föreningar inom det civila samhället kan fungera som en motkraft till den offentliga maktutövningen genom att mobilisera och sammanföra enskildas åsikter.¹ De kan agera som granskare av maktutövningen och påtala missförhållanden. Genom att föra en dialog med organisationer inom det civila samhället får beslutsfattare en möjlighet att hämta in information, idéer och kunskap och de kan också ta del av de intressen, åsikter och perspektiv som organisationerna och dess medlemmar har. Därigenom kan ett beslutsfattande uppnås som tar hänsyn till fler perspektiv och intressen och som därmed uppfattas som mer legitimt.

¹ SOU 2000:1, s. 196 ff.

Samtidigt kan det finnas flera risker med att låta intresseorganisationer delta i politiska beslutsprocesser. Det kan leda till att besluten fattas under mindre transparenta former och att de därmed blir svårare att granska. Det kan också innebära att ansvarsutkrävandet blir lidande. Vidare finns det en risk att särintressen gynnas på bekostnad av allmänintresset. Att ge alla organisationer samma förutsättningar att delta och påverka beslutsfattandet är också i sig en praktisk svårighet. Resursstarka organisationer kan ha bättre förutsättningar att organisera sig och göra ett avtryck på opinionsbildningen än resurssvaga. Dessutom finns det skillnader i det medborgerliga engagemanget och deltagandet mellan olika samhällsgrupper, t.ex. utifrån gruppens socioekonomiska förutsättningar. Det kan innebära att vissa röster inte fångas upp av föreningslivet medan andra röster kommer starkare till uttryck. Sammantaget är detta en utmaning för den politiska jämlikheten.

10.2.1 Begreppet intresseorganisation

Begreppet intresseorganisation syftar här på medlemsbaserade organisationer som utifrån ett särskilt samhällsintresse på olika sätt arbetar för att utöva politiskt inflytande.² Med medlemmar menas enskilda individer, företag eller andra organisationer. Eftersom begreppet inbegriper företrädare för marknadsintressen skiljer det sig delvis från begreppen civilsamhälls-, idéburen- eller folkrörelseorganisation. Det finns skillnader emellan å ena sidan organisationer som Svenskt näringsliv och Teknikföretagen, som företräder medlemmar som är företag och marknadsaktörer, och å andra sidan fackförbunden och Fältbiologerna, som representerar intressen som uttrycks av enskilda individer. I regel utgår en civilsamhällsorganisation utifrån ett ideellt engagemang och drivs i den bemärkelsen i mindre grad av ett egenintresse. De två första definieras inte som delar av det civila samhället enligt den definition som görs i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). Gränsdragningen mellan vad som är en intresseorganisation och vad som är en civilsamhällsorganisation är dock inte tydlig i alla avseenden. Flera organisationer inom det civila samhället har professionaliserats och agerar utifrån

² Lundberg, 2015.

en relativt svag medlemsförankring. I detta kapitel görs inga skillnader mellan de olika intresseorganisationerna. Det som här förenar intresseorganisationerna är deras agerande för att påverka politiska beslut. De har det gemensamt att de, som Erik Lundberg uttrycker det i sin rapport till utredningen, reser krav på andra grupper och institutioner i samhället, antingen direkt via det politiska systemet eller indirekt i den offentliga debatten, på basis av medlemmarnas gemensamma attityder, intressen eller idéer.³

En ytterligare kategori av aktörer som diskuteras i kapitlet är organisationer och företag som arbetar med ett påverkansarbete på uppdrag av intresseorganisationer, företag eller enskilda. Sådana aktörer benämns ofta som professionella påverkansaktörer eller lobbyister.⁴ De utgörs framför allt av PR-byråer och olika slags konsultföretag.

10.2.2 Från korporativism till ett pluralistiskt civilsamhälle

Intresseorganisationer och medborgarsammanslutningar har sedan demokratins etablering i Sverige haft en framträdande roll i det offentliga beslutsfattandet. Flera av våra politiska partier har vuxit fram ur folkrörelser och har genom sin historia varit nära sammanbundna med intresseorganisationer. Under tidigt 1900-tal blev delar av de traditionella folkrörelsernas påverkansarbete allt mer institutionaliserat i det offentliga beslutsfattandet. Staten etablerade korporativa strukturer till vilka de stora folkrörelseorganisationerna bjöds in för att delta i beslutsfattandet.

Korporativismen kan beskrivas som ett maktutbyte där vissa intresseorganisationer fick en privilegierad ställning i beslutsfattandet mot att de såg till att deras medlemmar ställde sig bakom den förda politiken samt att de försåg staten med kunskap och information. Aktörerna förhandlade och kompromissade sig fram till en gemensam ståndpunkt och därmed utformades besluten i enlighet med vad som uppfattades som ett allmänintresse. Korporativismen förutsatte dock att intresseorganisationerna verkligen representerade stora samhällsintressen och hade en bred förankring i samhället. Vid sidan av att delta i formeringen av politiken tog dessa organisationer

³ Lundberg, 2015.

⁴ Eftersom att ordet "lobbyist" har negativa konnotationer så föredras ordet "påverkansaktör" av organisationerna själva. Se 10.5.1.

på sig ett visst ansvar för verkställandet av politiken.⁵ I Sverige var det framför allt de stora arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna som hade särskilt goda påverkansmöjligheter i den svenska politiken, men även organisationer inom jordbruket och vissa andra näringslivsorganisationer. Dessa organisationer fick en privilegierad ställning inom staten på grund av sin monopolliknande ställning i sina respektive områden. Intresseorganisationerna var t.ex. inbjudna att sitta med i styrelser till statliga myndigheter.⁶

Den korporativa modellen började försvagas under 1980-talet och förändrades i grunden när Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) drog tillbaka sina ledamöter från styrelserna 1991. I någon mån var detta ett politiskt ställningstagande mot det korporativa systemet, men motivet var också att SAF, efter löntagarfondsdebatten, ville satsa mer på opinionsbildning än på direkt påverkan genom utredningar och styrelser.⁷ Många intresseorganisationer följde SAF:s exempel och nästföljande år beslutade riksdagen att intresseorganisationers representation i styrelserna, främst inom arbetsmarknadsområdet, skulle upphöra.⁸ Därutöver skedde förändringar i föreningslivet och samhället som utmanade de stora intresseorganisationernas starka ställning. Medlemsantalet krympte och nya organisationer och rörelser etablerades. En kommission som tillsattes mot bakgrund av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, den s.k. Lindbeckkommissionen, riktade stark kritik mot det korporativa systemet och menade att särintressen i för stor utsträckning fått dominera politiken. Kommissionen menade att organisationerna ”bör återges sin självständiga roll i det frivilliga medborgarsamhället”.⁹ Enligt Maktutredningen 1990 hade det korporativa systemet också lett till att folkrörelseorganisationerna i allt större utsträckning blivit en del av staten.¹⁰ Organisationerna hade tappat sin självständighet och möjligheter till att agera fritt, men också sina ideologiska utgångspunkter. Utredningen menade vidare att det korporativa systemet bidragit till att det i Sverige hade uppkommit två makteliter,

⁵ Lundberg, 2015.

⁶ SOU 1999:121.

⁷ Rothstein & Bergström, 1999.

⁸ Se Prop. 1991/92:123.

⁹ SOU 1993:16, s. 173.

¹⁰ SOU 1990:40.

vilka utgjordes av näringslivets toppar och arbetarrörelsens ledarskikt.

Ett pluralistiskt och förändrat civilsamhälle

Under 1990- och 2000-talet har statens relation till intresseorganisationerna fått en mer pluralistisk karaktär. Intresseorganisationerna konkurrerar med varandra om statens uppmärksamhet och i politiken för det civila samhället framställer staten sig som en självständig och neutral aktör. Det pluralistiska synsättet har tydligt gett utslag i den politik som både regering, kommuner och landsting kommunicerar till det civila samhället. Enligt det mål för det civila samhället som riksdagen beslutade 2009 framgår det att villkoren för det civila samhället, som har en central roll i demokratin, ska förbättras i dialog med det civila samhällets organisationer (prop. 2009/10:55). Regeringen slöt 2008 den s.k. Överenskommelsen med ett antal idéburna organisationer inom det sociala området och SKL. Överenskommelsens första princip är självständighet och oberoende. Övriga principer är dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. I propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) fastslogs det att politiken för det civila samhället skulle följas upp utifrån dessa principer. Som ett led i detta arbete anordnas i dag Partsgemensamt forum fyra gånger om året, i vilket representanter från ideella organisationer och regeringen möts för att diskutera villkoren för det civila samhället.

Övergången från korporativism till pluralism har också gett upphov till en diskussion om lobbying. Intresseorganisationer antas i dag påverka politiker genom icke-institutionaliserade arenor i större utsträckning än tidigare. I viss mån kan denna utveckling ses som en omvandling av den korporativa modellen. I en rapport till den förra Demokratiutredningen, *Avkorporativisering och lobbyism* (SOU 1999:121), beskrivs ryktet om korporativismens sammanbrott som överdrivet. Intresseorganisationerna har förvisso lämnat styrelser och det formella beslutsfattandet, men de saknar inte kanaler till makt-havarna. I stället har svensk politik trätt in i en, som det uttrycks i rapporten, ”mindre ordnad och överblickbar politik, präglad av lobby-

verksamhet och mindre synliga nätverk”.¹¹ De underlagsrapporter som tagits fram för utredningen bekräftar också bilden av att de informella kontakterna mellan beslutsfattare och intresseorganisationer har tilltagit, vilket belyses närmare i avsnitt 10.6.

Samtidigt som relationen mellan det offentliga och intresseorganisationerna har omvandlats har det medborgerliga engagemanget och organiseringen inom det civila samhället i sig förändrats. De traditionella folkrörelserna har enligt flera forskare färre medlemmar och en svagare lokal förankring samtidigt som engagemangsformerna har förändrats. Detta belyste vi närmare i kapitel 5.

10.3 Institutionella påverkansmöjligheter

De institutionella kanalerna för att påverka beslutsfattandet på nationell nivå består huvudsakligen av remissväsendet och de samråd, hearings och konsultationer som sker genom kommittéväsendet eller på initiativ av regeringen. I det följande redogör vi för möjligheterna för i första hand intresseorganisationer att påverka genom dessa kanaler. För enskilda individer gäller huvudsakligen samma ordning.

10.3.1 Möjligheter att påverka genom kommittéväsendet

Kommittéväsendet är ett fristående instrument som regeringen använder för att lösa eller lägga grunden till olika politiska frågor.¹² Kommittéer och utredningar används huvudsakligen för att inhämta kunskap, främja politiska kompromisser eller informera allmänheten. De har också tjänat som ett redskap för att nå kompromisser mellan olika politiska partier eller mellan staten och intresseorganisationerna.¹³ I den allmänna debatten beskrivs kommittéväsendet ofta som ett verktyg som används för att begrava en fråga, undvika kritik eller öka stödet för en fråga.¹⁴

De svenska kommittéerna är organiserade som självständiga myndigheter, även om regeringen har möjligheter att styra en utredning

¹¹ SOU 1999:121, s. 40 – 45.

¹² Jfr Hesslén, 1927, s. 6; Amnå, 2010, s. 552 f.

¹³ Nyman, 1999.

¹⁴ Marier, 2009.

ekonomiskt, personellt och via kontakter underhand. Det svenska kommittéväsendet är relativt omfattande och har historiskt sett fungerat som en kompensation för ett relativt litet Regeringskansli. Det har skett en viss minskning av antalet kommittéer och utredningar över tid. Under 1970-talet slutfördes årligen i genomsnitt 87 utredningar, under 1980-talet 76 stycken och under 1990-talet 148 utredningar. Under 2000-talet och fram till i dag har det genomsnittliga antalet utredningar sjunkit till omkring 100 utredningar per år.¹⁵

Intresseorganisationers medverkan i kommittéer och utredningar

Vid sidan av att vara representerad i en parlamentarisk kommitté eller bistå som expert, sakkunnig och i referensgrupper kan intresseorganisationer påverka framtagnet av utredningsdirektiven eller på olika sätt uppvakta en utredning. Enligt de studier som Lundberg genomfört uppgår cirka 26 procent av intresseorganisationerna att de ofta eller ibland använder statliga utredningar för att påverka politiken.¹⁶ I jämförelse med andra kanaler, såsom direkta kontakter med politiker och tjänstemän och medier, används kommittéväsendet i relativt liten utsträckning (se avsnitt 10.5.2). För att undersöka vilka kontakter kommittéer och utredningar har med olika intresseorganisationer genomförde utredningen en enkät med 108 av de utredningar som pågick under 2015. Enligt vår enkät hade i stort sett alla utredningar någon form av kontakt med allmänheten och intresseorganisationer, oftast genom att dessa medverkat i en referensgrupp. Flera hade även samråd och hearings. Det var över 80 procent av utredningarna som hade blivit kontaktade av intresseorganisationer eller allmänheten under utredningens gång. Kontakten har mestadels skett via mejl och en majoritet uppgav att de bokat ett möte efter att en organisation tagit kontakt. De flesta, 95 procent, uppgav att synpunkterna som framförts varit värdefulla och bidragit till utredningsarbetet. Enligt undersökningen var det både små och stora organisationer, föreningar, privatpersoner, myn-

¹⁵ Lundberg, 2015.

¹⁶ Resultaten ska tolkas med försiktighet eftersom det inte framgår i vilken egenskap som organisationerna har svarat. Användningen av exempelvis kommitté- och remissväsendet kan vara överskattade.

digheter och företag som hade kontaktat utredningarna. I viss mån styrs intresseorganisationernas deltagande inom ramen för en kommitté eller utredning av förutbestämda och etablerade procedurer, av direktiven och kommittéförordningen (1998:1474). Enligt utredningens undersökning är det en majoritet av utredningarna som i sina direktiv uttryckligen har ett uppdrag att samråda eller vara i kontakt med olika aktörer såsom civilsamhällsorganisationer.

Flera av intresseorganisationerna som Lundberg intervjuat menar dock att möjligheterna att påverka politiken genom det statliga kommittéväsendet har försämrats under de senaste tre decennierna. En orsak till detta är enligt flera respondenter att kommittéerna har fått mindre tid på sig. Bilden går igen i flera äldre studier på området som också pekar på att antalet kommittéer har minskat till förmån för utredningar ledda av särskilda utredare.¹⁷ Några respondenter framhåller också att det finns en tendens till att regeringen föregår utredningarnas förslag genom att påbörja utarbetandet av lagförslaget innan utredningen eller kommittén har överlämnat sitt slutliga betänkande. Ett ytterligare tecken på att kommittéväsendets roll som påverkanskanal har försvagats är att direktiven har kommit att bli mer styrda och att det som utredningarna ska komma fram till ofta är på förhand givet. Några organisationer menar att förändringen mot mer styrda direktiv och kortare utredningstider är en konsekvens av förändringar i omvärlden och en allt snabbare policy-process. Som en följd av detta använder vissa organisationer i stället direkta kontakter med politiker och tjänstemän för att påverka politiken. I vår enkätundersökning anger de flesta utredningar att de har tillräckligt med tid för att genomföra sina uppdrag, men att de på grund av tidsbrist inte kan ta kontakt med alla organisationer de skulle vilja ta kontakt med och att de inte kan vara lika öppna och utåtriktade som de skulle vilja vara.

I Lundbergs studie uttrycker dock intresseorganisationer en tilltro till utredningsväsendets grundfunktion. Det statliga kommittéväsendet beskrivs som ett i grunden bra instrument för att lösa problem och föra in kunskap i politiken. I jämförelse med de beredningsgrupper, samråd och dialoger som finns inom Regeringskansliet menar flera av intresseorganisationerna att den formaliserade processen i en utredning möjliggör en effektiv påverkan. Det finns ett värde

¹⁷ Bergström, 1987; Gunnarsson & Lemne, 1998.

med utredningar eftersom påverkan i dessa sker enligt en relativt transparent och formaliserad procedur.¹⁸

10.3.2 Möjligheter att påverka genom remissväsendet

Remissväsendet är den enda formella möjligheten som enskilda och intresseorganisationer har för att delta i och påverka beredningen av regeringsärenden. Vid beredningen av regeringsärenden ska enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ”behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter” och upplysningar och yttranden ska i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Därutöver står det att ”även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.” Även om remissväsendet inte nämns bokstavligen i regeringsformen har praxis varit att tolka regeringsformens skrivning som ett uttryckligt stöd för remissväsendet. Ett grundläggande syfte med att skicka utredningar på remiss är att få fram ett bättre beslutsunderlag och skapa en klarare bild av de olika åsikter aktörer har inom och runtomkring det offentliga systemet. Därtill kan remitteringen också betraktas som en slags informationsspridning där staten genom remissförfarandet ser till att berörda aktörer får ta del av olika betänkanden.¹⁹

Det är varje statsråd som ansvarar för remissförfarandet inom respektive område. Det vanligaste är att remiss skickas via post till de som upptagits på en lista. I remissförfarandet är vissa myndigheter skyldiga att komma in med svar, medan instanser som t.ex. intresseorganisationer ges en möjlighet att svara. Betänkande och departementspromemorior som sänds ut på remiss är offentliga handlingar och vem som helst kan komma med yttrande eller begära ut andra instansers svar. Det finns inget som hindrar att enskilda eller organisationer som inte står på remisslistan hör av sig i de frågor som de är intresserade av. Eftersom regeringen väljer ett urval av intresseorganisationer som uppmanas att svara styr dock regeringen i någon mån vilka åsikter som får komma upp på den politiska agendan. Ett främjande av intressen kan givetvis ske av olika orsaker, t.ex. för att

¹⁸ Lundberg, 2015.

¹⁹ *ibid*, SOU 1999:144.

ge en missgynnad grupp en röst i politiken, men det kan också ge redan privilegierade organisationer en särställning, vilket kan bidra till att befästa ojämlikheter i politiken.

Intresseorganisationernas deltagande i remissväsendet

Remissväsendet har stor betydelse för intresseorganisationernas möjligheter att påverka politiska beslut. Av de intresseorganisationer som har svarat på den enkät som Lundberg har genomfört uppger strax över 36 procent att de ofta eller ibland använder remissväsendet. Intresseorganisationer utgör också en relativt stor andel av de totala remissinstanserna. I en undersökning av remissförteckningar för 33 slutbetänkanden som remitterades mellan 1964–2009 utgjorde intresseorganisationer i genomsnitt 29 procent av andelen inbjudna remissinstanser.²⁰

Tabell 10.1 Inbjudna remissinstanser och svar fördelat på olika aktörer 1964–2009 (procent)

	1964–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009
	Inbjudna/svar	Inbjudna/svar	Inbjudna/svar	Inbjudna/svar
Intresseorganisationer	35/37	30/34	23/23	28/25
Myndigheter, landsting och kommuner	62/57	68/58	74/74	66/67
Marknadsaktörer	2/2	2/1	2/2	5/5
Privatpersoner/övrigt	1/5	0/8	0/0	1/0

Källa: Lundberg, 2015.

Antalet intresseorganisationer som bjudits in att svara har ökat något över tid, men den proportionella andelen i förhållande till myndigheter och företag har totalt sett minskat sedan perioden 1964–1989. I Lundbergs studie utgör idébaserade- och religiösa organisationer 22 procent av remissinstanserna under perioden 2000–2009. Motsvarande siffror för yrkesorganisationer är 16 procent och för arbetsgivarorganisationer 14 procent. Fackliga organisationer utgjorde tolv procent och bransch- och aktivitetsorganisationer sju respektive

²⁰ Lundberg, 2015.

tive tre procent. Den största kategorin är emellertid gruppen övriga organisationer som delvis består av serviceorienterade organisationer som utför välfärdstjänster. Dessa utgjorde 25 procent av de totala remissinstanserna.

Över tid har andelen idébaserade- och religiösa organisationer, aktivitetsorganisationer och fackliga organisationer minskat, medan andelen övriga organisationer och arbetsgivarorganisationer har ökat något. De tre organisationer som oftast bjuds in är Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen (LO). Dessa har bjudits in i två av tre remisser.²¹ Resultatet ger dock inte en representativ bild av deltagandet eftersom urvalet av organisationer beror på vilka remissförteckningar som studerats. Det framgår dock även från tidigare utvärderingar att dessa tre organisationer, tillsammans med SKL, bjuds in till att kommentera på runt två av tre remisser.²²

I den översyn som Lundberg gjort framkom att intresseorganisationer är den remissinstans som oftast väljer att inte svara. Andelen intresseorganisationer som inte svarar har också ökat över tid. Enligt en sammanställning av Regeringskansliet från 2011 framgick att 90 remisser skickades ut under 2010 till 1 413 intresseorganisationer. Av dessa var det 40 procent som svarade. Utöver de inbjudna inkom ytterligare sammanlagt 57 organisationer med synpunkter.²³ Intresseorganisationer är överrepresenterade bland de instanser som inte är skyldiga att svara, vilket förklarar varför deras svarsfrekvens är lägre än andras. Enligt Lundberg är det yrkesorganisationer, idé- och religiösa organisationer samt kategorin övriga intresseorganisationer som oftast inte svarar på remiss. De mest pålitliga intresseorganisationerna är fackföreningar följt av branschorganisationer. Resultatet kan tolkas som att de organisationer som varit mest förknippade med den korporativa modellen och historiskt sett mest involverade i den nationella politiken också är bättre på att svara. En annan orsak kan vara att dessa organisationer också har jämförelsevis mer resurser för att utforma ett skriftligt svar på remiss. Enligt en undersökning från 1999 kostar varje remissvar från en myndighet runt 25 000 kronor, vilket främst omfattar lönekost-

²¹ Lundberg, 2015.

²² SOU 1999:144.

²³ Internpromemoria. Resultat av den andra breda uppföljningen i Regeringskansliet av politiken för det civila samhället.

nader.²⁴ Svaren från intresseorganisationerna är troligen inte lika resurskrävande, men mot bakgrund av att ett svar innebär en relativt stor arbetsinsats är det rimligt att anta att detta påverkar svarsfrekvensen och att de resurssvagare idébaserade- och religiösa organisationerna är mer selektiva när det kommer till vilka remisser de besvarar.²⁵

När det kommer till spontana remisser, dvs. svar från aktörer som inte har ingått i remisslistan, har antalet ökat över tid. Det är ungefär sju procent av alla svar från intresseorganisationerna som är spontana svar.²⁶ I den undersökning som gjordes 1999 framkom det att betänkanden som väcker allmänhetens intresse ofta motiverar spontana svar. Medianantalet spontana svar är tre per remiss och nästan hälften av alla spontana svar kommer från intresseorganisationer.²⁷ Det är ytterst ovanligt att privatpersoner svarar på remisser. I Lundbergs översyn av 33 remisser var det enbart ett svar från en privatperson. Även enligt rapporten från 1999 framkom att det var sällsynt med svar från enskilda personer.

Sammantaget visar resultatet av Lundbergs studie att andelen svar på remisser från intresseorganisationer som representerar arbetsgivarintressen och gruppen övriga organisationer, dvs. service- och välfärdsproducerande organisationer, har ökat medan idébaserade-, religiösa- och yrkesorganisationer har minskat. Det har också i andra studier noterats att resursstarka och korporativa fack- och arbetsgivarorganisationer dominerar bland de som bjuds in att svara.²⁸ I någon mån kan det tolkas som att ekonomiskt resursstarka organisationer har avancerat sin position i remissväsendet. Förändringarna över tid är inte dramatiska.²⁹ Det finns dock inget som tyder på att de allmänna förändringarna av det civila samhället har påverkat vilka organisationer som bjuds in och vilka som väljer att svara på remiss. 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

²⁴ SOU 1999:144.

²⁵ *ibid.*

²⁶ Lundberg, 2015.

²⁷ SOU 1999:144.

²⁸ Gunnarsson & Lemne, 1998; Micheletti, 1995; SOU 1999:144.

²⁹ Lundberg, 2015.

det en risk att de synpunkter och perspektiv som kanaliseras genom remissväsendet inte är representativa för den breda allmänheten.

Intresseorganisationers syn på remissväsendets roll

Remissväsendet fyller en viktig funktion för intresseorganisationernas påverkansarbete. Enligt den enkät som Lundberg har genomfört och som presenteras i tabell 10.2 framgår det att 70 procent av intresseorganisationerna instämmer helt eller till stor del i påståendet att svara på remiss är ett effektivt sätt att påverka politiken. Enbart tre procent av organisationerna håller inte alls med.³⁰

Tabell 10.2 Intresseorganisationer om remissväsendets roll (procent)

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls
Direkt politiskt inflytande	22	47	28	3
Kommunikativt inflytande	31	51	13	5
Interna samtal	38	46	13	5
Utveckla preferenser	40	47	10	3
Plikt att svara	25	34	25	15

Källa: Lundberg, 2015.

Tidigare undersökningar visar också att remissvaren har en betydelsefull inverkan på de beslut som regeringen fattar. När en övervägande del av remissinstanserna är negativa eller om betydelsefulla remissinstanser har invändningar har det i regel påverkat utfallet.³¹ Remissvaren återges i propositionen som regeringen överlämnar till riksdagen och remissprocessen är därmed ett transparent inflytande-verktyg. I Lundbergs intervjustudie tonas dock den positiva bilden av remissväsendet som inflytelsekanal ner något. Flera organisationer menar att remissväsendet upplevs som mest relevant när det kommer till att förhindra och blockera frågor snarare än att förändra innehållet i ett förslag. Vidare menar några respondenter att en förutsättning för att intresseorganisationer ska nå inflytande via remiss-

³⁰ ibid.

³¹ SOU 1999:144.

väsendet är att de samtidigt lyckas mobilisera andra organisationer i samma riktning. Det är framför allt i situationer då en utredning inte har landat i ett tydligt förslag som möjligheterna till att påverka är störst. Nästan alla organisationer är också av uppfattningen att den främsta möjligheten att påverka en offentlig utredning är i samband med att direktiven till utredningen formas. Det innebär att organisationerna då använder andra metoder än remissväsendet för att påverka. Remissväsendet ska också ses som en del i organisationernas hela repertoar av inflytandestrategier. LO menar t.ex. att organisationen i princip inte svarar på remisser om den inte ser möjligheter att påverka politiken även genom andra kanaler.³²

Det framgår dessutom av Lundbergs studie att remissväsendet också kan ha andra funktioner för intresseorganisationerna. En stor andel av de intresseorganisationer som deltar i remissväsendet använder remissvaret som ett verktyg för extern kommunikation och för att nå inflytande på andra arenor. Att remissväsendet har betydelse för organisationernas externa kommunikation framgår även av Lundbergs intervjustudie. Remissvaren ger, enligt några organisationer, en bra uppfattning om andra aktörers positioner och åsikter i olika frågor, vilket i sin tur kan användas för att bestämma den egna organisationens position och argumentation i olika frågor. Det är också flera organisationer som framhäver dess betydelse för den interna kommunikationen och dess funktion att stimulera till en intern diskussion inom organisationen om dess ställningstagande och olika preferenser i sakfrågor. Samtidigt menar flera organisationer att en inbjudan till remiss legitimerar organisationen och kan betraktas som ett mått på status, trovärdighet och erkännande. Flera organisationer menar också att genom att svara på remiss visar de för Regeringskansliet att de är en seriös organisation. Det ger dem bättre möjligheter att komma i kontakt med regeringstjänstemän på andra sätt. Runt 59 procent av organisationerna instämmer helt eller till stor del i påståendet "att svara på remiss är lite av en plikt".³³

³² Lundberg, 2015.

³³ ibid.

10.3.3 Möjligheter att påverka genom samråd och hearings

Remissförfarandet är den vanligaste och mest formella formen för regeringen att inhämta synpunkter från allmänheten vid beredningen av regeringsärenden. Ibland låter dock regeringen sammanslutningar och enskilda yttra sig genom andra mötesformer. Det är t.ex. möjligt att anordna samråd eller s.k. hearings till vilka berörda intresseorganisationer och andra aktörer bjuds in. Användningen av samråd och hearings har enligt Regeringskansliets egen rapportering ökat. Under 2013 fanns 50 fasta forum för samråd med det civila samhällets organisationer i Regeringskansliet. Omkring 800 organisationer medverkade i mer än 100 möten.³⁴ Regeringskansliet genomför också samråd och hearings inför att regeringen beslutar sina ståndpunkter till förslag från EU. Enligt de riktlinjer som Regeringskansliet antagit för dessa samråd (cirkulär 3) ska varje departement, utöver berörda departement och myndigheter, informera och samråda med intresseorganisationer inom sitt sakområde, t.ex. kommuner, landsting eller organisationer inom det civila samhället. Rutinerna för dessa samråd skiljer sig emellertid för olika departement och enheter.

Av en undersökning om hur de olika departementen inhämtar underlag och yttrande från organisationer inom det civila samhället från 2006 framgår det att tillvägagångssätten för samråd och hearings skiljer sig åt mellan de olika departementen. Enligt undersökningen hade samråden haft stor betydelse för hur beslut hade utformats. Det insamlade materialet hade t.ex. ingått som en del i arbetet med att ta fram underlag till skrivelser, propositioner eller förordningar. De tjänstemän som intervjuades i studien menade att samråden tillfört värdefullt material och att samråden hade varit ett bra sätt att få frågorna belysta ur flera aspekter, inte minst medborgarnas. De ansåg att det var svårt att samla aktuell kunskap inom Regeringskansliet och att samråden därför varit värdefulla.³⁵

I enlighet med de förslag som presenterades i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) inleddes 2010 en försöksverksamhet med ett utökat samråd mellan regeringen och det civila samhällets organisationer. Avsikten var att skapa möjligheter för regeringen att lyssna av åsikter och intressen i ett tidigt skede av

³⁴ Se budgetpropositionen utgiftsområde 17, Prop. 2013/14:1.

³⁵ Internpromemoria - Utvärdering av försöksverksamheten, 2011-07-05.

beredningsprocessen för att därigenom förbättra kunskapsunderlaget och öka förankringen av kommande beslut. Försöksverksamheten genomfördes av Integrations- och jämställdhetsdepartementet under 2010 och 2011 och resulterade i en handledning för samråd med det civila samhället.³⁶ Utvärderingen av försöksverksamheten visar att samråden gett vissa positiva resultat. De hade genererat ett bättre beslutsunderlag, förankrat kommande beslut och bidragit till ett förtroende för regeringens arbete i de frågor som samrådet avsåg. Samtidigt visade utvärderingen att samråden inte är självklara delar av beredningen. Samråden krävde ett stöd från chefer och politisk ledning samt god planering, förberedelse och tid, vilket är förutsättningar som inte alltid ges i beredningen av olika ärenden.³⁷ Regeringen har fortsatt detta utvecklingsarbete och bjöd under hösten 2015 in olika organisationer för att gemensamt ta fram en samrådsmetod med utgångspunkt i Europarådets manual.³⁸ Regeringen har också gett i uppdrag till MUCF att sprida Europarådets manual för idéburna organisationers deltagande i beslutsprocesser till det civila samhället.³⁹

Även om dessa samråd ger en möjlighet för organisationer att komma in med sina synpunkter tidigt i processen framgår det av Lundbergs rapport att de inte upplevs som särskilt värdefulla av intresseorganisationerna. Många respondenter menar att samråd och hearings, till skillnad från remissväsendet, fodrar en närvaro under en specifik dag, ofta sätts samman på kort varsel och inte genererar någon skriftlig "output", vilket betraktas som en nackdel. Det faktum att remissväsendet genererar en öppen, skriftlig och offentlig remissammanställning värderades högt av respondenterna, liksom att många synpunkter från remissinstanserna återges som en grund till ställningsstagandet i propositionen.⁴⁰

³⁶ Regeringskansliet, 2011.

³⁷ Internpromemoria - Utvärdering av försöksverksamheten, 2011-07-05.

³⁸ Kulturdepartementet, Inbjudan till hearing om ny samrådsmodell, 2015.

³⁹ Europarådets IGO-konferens, 2011.

⁴⁰ Lundberg, 2015.

10.4 Överväganden och förslag om möjligheterna att påverka genom institutionella kanaler

Sammanfattande analys: De formella kanalerna för påverkan – remiss, kommittéväsendet, samråd och hearings – är av särskild betydelse för enskilda individers och intresseorganisationers möjligheter att påverka det politiska beslutsfattandet på nationell nivå. Åtgärder bör genomföras för att bredda deltagandet i de formella kanalerna och göra dem tillgängliga för fler.

Vår demokrati har traditionellt sett byggt på en ömsesidig relation mellan beslutsfattare och olika former av intressegrupper, medborgarsammanslutningar och folkrörelseorganisationer. Att intresseorganisationerna kan föra en dialog med beslutsfattare på nationell nivå mellan valen är viktigt för demokratin. De formella kanalerna för påverkan är av särskild betydelse eftersom åsiktsutbytet där sker enligt formella regler och därmed är förutsägbart och ger förutsättningar för transparens och ett jämlikt deltagande. Mot bakgrund av förändringarna inom det civila samhället på senare år, i synnerhet uppkomsten av nyare engagemangs- och organisationsformer, är det viktigt att åtgärder genomförs för att förenkla för enskilda och intresseorganisationer att delta och föra fram sina åsikter och intressen genom remissförfarande, kommittéväsendet, samråd och hearings.

10.4.1 Underlätta deltagandet i remiss, samråd och hearings

Utredningens bedömning: Det är viktigt att Regeringskansliet breddar urvalet av organisationer som bjuds in till att delta i remissprocesser, samråd och hearings och verkar för att nå ut till organisationer som annars inte gör sin röst hörd.

Möjligheten att lämna remiss och att därigenom delta i beredningen av regeringsärenden är av central betydelse för vår demokrati. Även om remissväsendet är en reaktiv påverkansform i den bemärkelsen att det handlar om att stödja eller motsätta sig färdiga förslag ger möjligheten att svara på remiss ett konkret inflytande i beslutsprocessen. Remissväsendet är styrt av formella regler och är därmed ett effek-

tivt och transparent verktyg för påverkan. Mot bakgrund av den centrala funktion som remissväsendet spelar bör alla utredningar i princip alltid skickas på remiss. Vår översyn visar att intresseorganisationer utgör en betydande del av remissinstanserna och att deras svar på remisser har betydelse för utgången av beredningsprocesserna. Intresseorganisationerna själva anser också att remissväsendet är viktigt av flera olika anledningar. Utöver möjligheten att utöva inflytande är remissvaren viktiga för organisationernas kommunikation med andra delar av samhället liksom internt inom organisationen.

Samtidigt visar vår översyn att remissväsendet är en påverkanskanal som är relativt otillgängligt för de som inte är inbjudna och att spontanta svar är ovanliga. Det finns inget som tyder på att förändringarna som skett inom det civila samhället har påverkat vilka organisationer som bjuds in och vilka som väljer att svara på remiss. Det är i huvudsak etablerade och resursstarka organisationer som deltar. 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 remissväsendet inte är representativa för den breda allmänheten. För att göra remissprocesserna mer inkluderande bör Regeringskansliet verka för att remisslistorna breddas och att nya delar av det civila samhället finns med bland remissinstanserna.

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 stämma av underlag inför regeringsbeslut. Samråden fyller en viktig funktion för Regeringskansliet när det kommer till att inhämta aktuell kunskap. Samråden sker dock på olika sätt inom olika departement och för olika ärenden och även om Regeringskansliet tagit fram en manual för hur samråd bör genomföras finns det inget som tyder på att samråden blivit mer likartade. Vissa departementet har stående samrådsgrupper och råd medan andra kallar organisationer till möten och avstämningar gällande särskilda frågor.

Vi anser att den ökade användningen av samråd och hearings är en positiv utveckling. Det kan möjliggöra för ett deltagande tidigare i beredningsprocessen. Det är däremot viktigt att sådana samråd sker på ett sätt som ger förutsättningar för ett meningsfullt deltagande.

Deltagarna bör t.ex. få information om samrådets syfte och få underlag i god tid. De måste få reella möjligheter till att framföra sina synpunkter och få återkoppling om hur dessa tagits tillvara. Det är också viktigt att Regeringskansliet diarieför och offentliggör mötesprotokoll från samråd och hearings. Sammantaget finns det en risk att samråd och hearings bidrar till politisk ojämnlighet. Enligt Lundbergs underlagsrapport till utredningen är de organisationer som deltar i samråden ofta samma som svarar på remisser. På samma sätt som vi resonerar när det gäller remissväsendet är det därför viktigt att Regeringskansliet verkar för att bredda urvalet av inbjudna organisationer och att verka för att nå ut till aktörer och organisationer som annars inte gör sin röst hörd.

10.4.2 Utveckla digitala verktyg för deltagande och e-förvaltning

Utredningens förslag: En arbetsgrupp sätts upp inom Regeringskansliet med uppdrag att utveckla digitala verktyg för remisshantering, samråd, hearings och konsultation. Arbetsgruppen ska också lämna förslag på hur Regeringskansliets elektroniska förvaltning kan utvecklas.

Regeringen har under en längre tid arbetat med att utveckla det digitala samhället och myndigheternas elektroniska förvaltning. År 2011 antog regeringen en digital agenda, *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* (N2011/342/TTP), där regeringen fastslår målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Regeringen beslutade också år 2012 om en e-förvaltningsstrategi *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012/6402/TTP). Enligt ett av strategins tre övergripande mål ska regeringen verka ”för öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet”. Ett av dess delmål specificerar att det ska bli lättare att hitta och använda öppna data. Tillgång till information som kan spridas bör underlättas inom de områden där den personliga integriteten inte berörs och utlämnandet inte strider mot någon författning. Publicering av offentlig information via internet och användning av sociala medier ska, enligt strategin, öka möjligheterna till insyn och delaktighet. Rege-

ringen inrättade också en E-delegation som mellan åren 2009 och 2014 arbetade med ökad samordning av de statliga myndigheternas digitala utvecklingsprojekt.

Utvecklingen av den elektroniska förvaltningen i de statliga myndigheterna har däremot inte i alla avseenden varit framgångsrik. Enligt E-delegationens slutbetänkande *En förvaltning som håller ihop* (SOU 2015:66) visar internationella mätningar att Sverige inte längre kan ses som ett föregångsland när det gäller digital förvaltning och de senaste årens utveckling visar att den offentliga sektorns digitalisering har börjat halka efter. En förklaring till detta är att organisationen med självständiga myndigheter gör att arbetet blir fragmenterat.

I detta sammanhang är det anmärkningsvärt att Regeringskansliet inte utvecklat sin elektroniska förvaltning. Allmänna handlingar, t.ex. regeringsbeslut eller protokoll från regeringssammanträden, blir sällan tillgängliga digitalt utan måste begäras ut genom att kontakt tas med Regeringskansliet. Ärendehantering har ännu inte digitaliserats. 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 av Regeringskansliet till att insynen och delaktigheten blir lidande.

Digitalisera remissförfarandet

Remisser i form av departementsskrivelser eller offentliga utredningar är allmänna handlingar som i regel finns tillgängliga på nätet. De remisser som skickas ut går att hitta på regeringens webbsida. Remissvaren ska enligt Regeringskansliets rekommendationer skickas in både på papper och elektroniskt. Departementet ska kunna kopiera och återanvända texterna. De mottagande departementen lägger dock sällan ut remissvaren på sin webbsida och även om svaren är allmänna handlingar krävs det en enskild begäran för att få ta del av de inkomna remissvaren. Vi menar att den nuvarande remissprocessen är onödigt otillgänglig. Regeringskansliet bör på ett tydligare sätt avisera att en remissprocess har påbörjats. Remissvaren och remissammanställningen bör göras tillgängliga digitalt. För att förenkla för enskilda och organisationer som inte bjudits in till att svara på remiss

bör regeringen överväga att komplettera den formella remitteringen med ett enklare digitalt samråd som gör det möjligt att lämna synpunkter på konkreta frågeställningar. Ett sådant förfarande används av EU-kommissionen i deras samråd. Regeringskansliet bör också överväga att använda digital teknik vid övriga samråd, hearings och konsultationer och därigenom göra det möjligt för enskilda och intresseorganisationer att lämna synpunkter och åsikter utan att fysiskt närvara vid möten.

Utveckla e-förvaltningen i Regeringskansliet

Slutligen bör Regeringskansliet se över hur deras elektroniska förvaltning kan utvecklas. I ett modernt digitalt samhälle är det rimligt att enskilda personer digitalt och utan formell begäran ska kunna få tillgång till sådana allmänna handlingar som inte kräver någon sekretessgranskning. Ett sådant förfarande skulle underlätta för allmänheten, och i längden också innebära en besparing för Regeringskansliet eftersom flera förfrågningar från allmänheten skulle kunna skötas digitalt. I det fall regeringen avser att skynda på myndigheternas användning av e-förvaltningen bör Regeringskansliet, enligt vår mening, vara ett föredöme för andra myndigheter. För att ett sådant utvecklingsarbete ska komma till stånd föreslår vi att en arbetsgrupp sätts upp inom Regeringskansliet med uppgift att utveckla digitala verktyg för remisshantering, samråd, hearings och konsultation samt för att lämna förslag på hur Regeringskansliets elektroniska förvaltning kan utvecklas. Arbetsgruppen ska sättas upp under det statsråd som har ansvar för förvaltningsfrågor eller IT.

10.4.3 Ge utredningar bättre förutsättningar att inhämta åsikter och intressen från allmänheten

Utredningens bedömning: Utredningar bör få tydligare instruktioner att samråda med det civila samhället. För att möjliggöra en dialog med berörda intressenter och en bredare allmänhet är det viktigt att utredningar får tillräckligt med tid för att genomföra sina uppdrag.

Kommittéväsendet har en central roll i beredningsprocessen på nationell nivå. De flesta reformer och lagförslag som regering och riksdag fattar beslut om har föregåtts av en statlig offentlig utredning. Kommittéer och utredningar är ett verktyg som möjliggör både ett deltagande av experter och politiska representanter. På detta sätt kan förslag tas fram som både vilar på aktuell och korrekt kunskap och en politisk samsyn. Förslagen som utredningar lämnar till regeringen bör därigenom dels vara tekniskt genomarbetade, dels politiskt hållbara. Kommittéerna och utredningarna ger också en möjlighet för allmänheten och intresseorganisationer att föra fram sina synpunkter och intressen.

I någon mån har intresseorganisationernas möjligheter att påverka politiken genom kommittéväsendet försämrats. Det beror för det första på att regeringen ofta föregår utredningarnas förslag genom att påbörja utarbetningen av lagförslaget innan utredningen eller kommittén har överlämnat sitt slutliga betänkande. Direktiven har blivit mer detaljerade och det är ofta på förhand givet vad utredningarna ska komma fram till. Samtidigt vittnar utredningar om att de blir kontaktade av olika intresseorganisationer som vill påverka inriktningen i utredningsarbetet. Utredningarna samråder med intresseorganisationer och deras synpunkter uppfattas som värdefulla. En svårighet för utredningarna när det kommer till att fånga in de olika åsikter och intressen som intresseorganisationer och enskilda framför är dock att den tid som en utredning får till sitt förfogande inte räcker till. Det kan påverka utredningarnas kvalitet, men framför allt får det till följd att förutsättningarna för dialog och samråd med intresseorganisationer och en bredare allmänhet har försämrats. 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 i sina direktiv uppmanas att ha kontakt med berörda organisationer och att utredningar får tillräckligt med tid för att kunna samråda och inhämta synpunkter från intresseorganisationer och allmänheten. Ett sätt att stimulera inhämtandet av synpunkter är genom att använda sociala medier och mikroblogger. Regeringskansliet bör stödja utredningarna att utveckla sina hemsidor och, för att underlätta diarieföring av de kommentarer och synpunkter som kommer, överväga att ta fram särskilda digitala verktyg som kan underlätta samråd och inhämtande av synpunkter från allmänheten.

10.5 Påverkan genom icke-institutionella kanaler

Påverkansarbete som sker vid sidan av de formella inflytandekanaler lerna definieras i regel som lobbying. Lobbying är ett svårfångat begrepp och i forskningslitteraturen återfinns olika definitioner. Det finns åtminstone två olika förklaringar till ordets ursprung. Den ena menar att ordet härstammar från de som ville påverka den amerikanska president Ulysses S. Grant i slutet av 1860-talet. Dessa samlades i hotellobbyn nära presidentens bostad för att försöka få kontakt. Enligt en annan förklaring härstammar begreppet från brittiska parlamentet Westminster. De som ville komma i kontakt med ledamöterna och statsråden samlades där i lobbyen.⁴¹ Båda förklaringarna indikerar en påverkansform som sker informellt och utanför det parlamentariska ramverket.

Inom forskningen förs en diskussion om vad som bör omfattas av lobbying. Det finns för det första en föreställning om att lobbying enbart omfattar ett professionellt påverkansarbete, dvs. som bedrivs av företag, konsulter eller PR-byråer. Påverkansarbete som bedrivs av civilsamhällsorganisationer och som tar sin utgångspunkt i ett medborgerligt intresse omfattas enligt denna definition inte av begreppet lobbying. Vidare finns det de som vill göra en distinktion mellan å ena sidan "inre" och icke-officiell påverkan, vilket omfattar direkta kontakter mellan intresseorganisationer och maktbärare, å andra sidan "yttre" och offentlig påverkan. Den yttre och offentliga påverkan inbegriper opinionsbildande aktiviteter och påverkansförsök som sker genom medier och andra offentliga kanaler.⁴² I det senare avseendet är lobbying en aktivitet som är nära besläktad med begreppen *public affairs* och *public relations*. Public relations, som i regel förkortas som PR, handlar om en verksamhet för att skapa gynnsamma relationer mellan en aktör och dennes omgivning. Det handlar till stor del om att påverka hur medier speglar en fråga eller en viss aktör.⁴³

Utredningens uppdrag är att undersöka olika samhällsaktörers förutsättningar att föra dialog med beslutsfattare och därför ligger fokus här huvudsakligen på de påverkansförsök som sker genom direkta kontakter. Forskning visar däremot att ett arbete för att

⁴¹ Strömbäck, 2010.

⁴² Lundberg, 2015.

⁴³ Tyllström, 2013.

påverka den politiska dagordningen i regel inbegriper både opinionsbildning och direkta kontakter med beslutsfattare. Det går därför inte att göra en analys av lobbying utan att även diskutera yttre påverkan.

10.5.1 Intresseorganisationernas och allmänhetens uppfattning av lobbying

Lobbying är i sig ett begrepp som i den allmänna debatten har en negativ klang. Lobbying uppfattas som en maktutövning som sker i det fördolda och som handlar om manipulation. Begreppet förknippas med ekonomiskt resursstarka organisationer och ett köpt politiskt inflytande.⁴⁴ I en undersökning från 2008 svarade enbart åtta procent av de tillfrågade att de hade ett mycket eller ganska stort förtroende för lobbyister medan 56 procent uppgav att de hade ett mycket litet eller ganska litet förtroende.⁴⁵ Även de representanter för intresseorganisationer som intervjuats av Lundberg anser att begreppet ger negativa associationer. Organisationerna väljer att tala om politisk påverkan, även om denna verksamhet inte i grunden skiljer sig åt från den allmänna definitionen av lobbying. Enligt Lundberg uppfattar de flesta respondenterna lobbying som en verksamhet som både omfattar direkta kontakter med politiker och tjänstemän och opinionsbildning. Mediakontakter och opinionsbildning anses vara viktigare för att påverka än direkta kontakter med beslutsfattare.⁴⁶

Jesper Strömbäck, professor i medie- och kommunikationsvetenskap, genomförde 2010 en studie om lobbying i vilken han intervjuade både beslutsfattare och företrädare för intresseorganisationer. Även i Strömbäcks studie är det få intresseorganisationer som skiljer på inre påverkan, som sker genom direkta kontakter, och yttre påverkan som sker genom opinionsbildning. I stort sett samtliga anser att det påverkansarbete som riktar sig till medier och som avser opinionsbildning har störst betydelse när det kommer till att påverka politiken.⁴⁷

⁴⁴ Naurin, 2001, s. 13.

⁴⁵ Larsson, 2009.

⁴⁶ Lundberg, 2015.

⁴⁷ Strömbäck, 2010.

Företrädarna för intresseorganisationerna beskriver i båda dessa studier att direkta kontakter med beslutsfattare i sig är något positivt. Det handlar om "ett fritt utbyte av tankar i ett fritt och öppet samhälle" och en "dialog" med makthavare. Syftet är att förse makthavare med information, idéer och att "säkra att beslutsfattarna inte har fel eller otillräckliga kunskaper."⁴⁸ Några organisationer beskriver lobbying som en informell remissprocess, i vilken de kan delge sin syn på ett beslut och vilka konsekvenser det kan få. Beslutsfattaren får därmed en mer allsidigt förståelse för viktiga konfliktytor. Flera intresseorganisationer menar också att beslutsfattarna uppskattar kontakterna med intresseorganisationerna och att de själva bjuder in till möten och samtal. Det ligger ofta i politikernas intresse att kontakta intresseorganisationer för att hämta in kunskaper, men också för att skicka signaler till organisationerna eller förankra ett beslut.⁴⁹

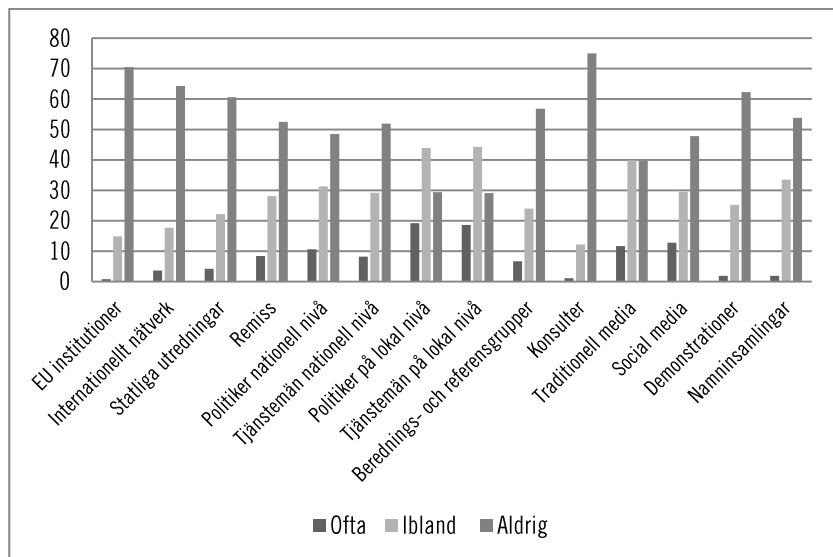
10.5.2 Omfattningen av lobbying

Det är svårt att ge en rättvisande bild av omfattningen av lobbying och direkta kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer. Lundberg presenterar i sin rapport resultaten av en enkätstudie som omfattar 880 slumpmässigt valda intresseorganisationer. Intresseorganisationerna fick svara på frågan: "Hur ofta brukar er organisation använda följande sätt att påverka den svenska politiken?" Svaren, som redovisas i figur 10.1 här nedan, omfattar både direkta kontakter med politiker och tjänstemän på lokal och nationell nivå till det statliga kommitté- och remissväsendet och institutioner inom EU m.m. Resultatet visar att direkta kontakter med politiker och tjänstemän samt medier är de mest använda arenorna. Omkring 45 procent av de organisationer som har svarat på enkäten använder direkta kontakter med politiker och tjänstemän på nationell nivå för att påverka svensk politik medan drygt 50 procent försöker påverka genom traditionell respektive social media. De flesta intresseorganisationer, omkring 63 procent av de som svarat på enkäten, riktar sina påverkansförsök mot politiker och tjänstemän på lokal nivå.

⁴⁸ Lundberg, 2015.

⁴⁹ Strömbäck, 2010.

Figur 10.1 Intresseorganisationers användning av olika arenor för att påverka svensk politik (procent)



Källa: Lundberg, 2015.

En likande bild framkommer i en enkätstudie som redovisas i Johan von Essen och Susanne Wallman Lundåsens underlagsrapport till utredningen. Enligt denna är det drygt 42 procent av organisationerna som har kontaktat kommunpolitiker under det senaste året i syfte att påverka dem i en fråga som rör organisationen.⁵⁰ Enbart två procent har kontaktat politiker eller tjänstemän på nationell nivå. Det kan förstås både i ljuset av den decentraliserade svenska förvaltningen och av att många intresseorganisationer är förankrade på lokal nivå.

Att det är vanligt att intresseorganisationer kontakter beslutsfattare framkommer också i undersökningar som ställer frågor direkt till politiker om de blivit kontaktade. En enkätundersökning av statsvetaren Tommy Möller, baserad på riksdagsledamöters erfarenheter av lobbying, visade att 75 procent av ledamöterna kontaktades varje vecka av olika lobbyister, 17 procent kontaktades flera gånger varje

⁵⁰ von Essen & Wallman Lundåsen, 2015.

månad och åtta procent en gång i månaden.⁵¹ I tabellen nedan redovisas vilka aktörer som tar kontakt.

Tabell 10.3 Riksdagsledamöter om vilka aktörer som tar kontakt (procent)

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig
Näringslivsorg.	55	38	6	1
Företag	37	43	18	2
Facklig org.	25	53	20	2
PR-konsulter	19	38	34	9
Kommun & laddsting	12	33	47	8
Annan org.	44	47	6	3

Källa: Möller, 2009.

Undersökningen visade också att en stor del av kontakterna äger rum inom ramen för ledamöternas arbete i utskotten eller via partiets riksdagsgrupp. Kontakterna mellan intresseorganisationer och ledamöter tycks också ske på ett ganska varierat sätt. En stor del av riksdagsledamöterna, 69 procent, har kontakt med intresseorganisationer genom personliga inbjudningar, 35 procent genom telefonsamtal och elva procent genom spontana kontakter. PR-konsulter, vilka kan definieras som professionella lobbyister, är den aktör som kontakter riksdagsledamöter mest sällan.

10.5.3 Lobbyingen har ökat över tid

Det är svårt att göra sig en bild av lobbyingens utveckling över tid. Flera studier visar dock att intresseorganisationernas direkta kontakter med politiker och tjänstemän har ökat under de senaste två decennierna. Enligt enkätstudier som genomförts av statsvetarna Per-Ola Öberg och Torsten Svensson ökade andelen intresseorganisationer som angav att de bedrev någon form av påverkansarbete från 26 procent år 1999 till 37 procent år 2005. Detta omfattade direkta kontakter med politiker och tjänstemän, kontakter med medier och deltagande i offentliga debatter. Av dessa var det 66 procent som använde sig av medier och 57 procent som kontaktade

⁵¹ Möller, 2009.

politiker. Mer än hälften var verksamma på lokal nivå.⁵² I både Lundbergs och Strömbäcks studier ger också intresseorganisationerna uttryck för en uppfattning att direkta kontakter med beslutsfattare, och framför allt opinionsbildning, har blivit mer betydelsefulla över tid.

Inom forskningen lyfts flera förklaringar fram till varför det informella påverkansarbetet har tilltagit under senare år. En bakomliggande faktor är nedmoteringen av det korporativa systemet som medfört att åsiktsutbytet mellan det offentliga och intresseorganisationer sker under mer informella former. Flera intresseorganisationer anser, enligt Lundberg, att ett nytt politiskt klimat har uppstått under senare år. Påverkansarbetet har öppnats upp och blivit mer dynamiskt. Detta kan förklaras av globaliseringen och Sveriges inträde i EU, men framför allt av förändrade partipolitiska maktstrukturer. De politiska partierna har blivit mer professionaliserade, vilket vi redogör för i kapitel 6, och arbetar därtill i sig mer aktivt med att etablera kontakter med intresseorganisationer.⁵³ Flera företrädare för intresseorganisationer menar också att det från stat, kommun och landsting finns en ökad efterfrågan av intresseorganisationernas deltagande, kunskap och information. Flera uppger att de ofta blir inbjudna till samtal, samråd eller möten. Tendensen att det offentliga allt oftare bjuder in organisationer och enskilda framkommer också i de undersökningar som vi redovisat i kapitel 11 om medborgardialog. Enligt Regeringskansliets sammanställningar använder de olika departementen dessutom allt oftare samråd och dialogprocesser i beredningen av regeringsärenden, vilket vi redogjorde för tidigare i detta kapitel.⁵⁴

Denna utveckling kan förklaras av att det offentliga är i behov av kunskap, men också en önskan av att förankra beslut med organisationerna i det civila samhället. Enligt Strömbäcks studie är det också flera intresseorganisationer som menar att politiken har blivit mer komplex under senare år, bl.a. som ett resultat av EU-inträdet. Regeringskansliet, liksom kommuner och landsting, har i regel en begränsad bemanning och saknar resurser att inhämta den kunskap som krävs. Dessutom har de utredningar som tillsätts i dag kortare

⁵² Öberg & Svensson, 2012, s. 18.

⁵³ Lundberg, 2015.

⁵⁴ Regeringskansliets uppföljning av politiken för det civila samhället, 2013.

tid på sig att genomföra sina uppdrag. Detta har lett till att Regeringskansliet har ett större behov av kunskapsunderlag från externa aktörer.⁵⁵ Kontaktvägarna till politiker och tjänstemän har också förenklats och kännetecknas inte längre av formalism. Nya och mindre hierarkiska organisationsideal har gjort inträde och jämställdheten bland tjänstmännen har ökat. Dessutom används ny kommunikationsteknologi, såsom sociala medier, oftare. Dessa faktorer kan förklara att kommunikationen underlättats och blivit mer ”ömse-sidig”.⁵⁶

10.5.4 Påverkansarbetet har professionaliserats

Flera forskare pekar på en professionalisering av intresseorganisationerna, i likhet med den som har ägt rum inom de politiska partierna, vilken beskrivs närmare i kapitel 6. Dessa anställer mer personal och använder sig allt oftare av konsulter.⁵⁷ Professionaliseringen kan ses som ett resultat av att de stora folkrörelseorganisationerna förlorat medlemmar, men framför allt beror professionaliseringen på att påverkansarbetet har blivit mer krävande i sig. Det finns ett ökat behov av expertkunskap för att ta fram rapporter och underlag liksom för att genomföra opinionsbildningskampanjer. Christina Garsten beskriver i sin rapport till utredningen framväxten av en ny kategori av påverkansaktörer, de. s.k. policyprofessionella.⁵⁸ Kategorin omfattas av politiskt sakkunniga, pressekreterare, kommunikatörer och PR-konsulter m.m. Detta är individer som agerar i gränsdragningen mellan de politiska institutionerna – dvs. förtroendevalda och politiska sakkunniga i Regeringskansliet, kommunen, landstingen och de politiska partierna – och intresseorganisationer, PR-byråer, universitet och forskningsinstitutioner. De policyprofessionella är en grupp individer med särskild kunskap om det politiska spelet och som agerar som ”idémäklare”, ”klurare” och ”fixare” i samspelet mellan olika politiska aktörer.⁵⁹ Det ökade kunskapsbehovet leder, enligt Garsten, inte till ett behov av personer

⁵⁵ Strömbäck, 2010, s. 19.

⁵⁶ Lundberg, 2015.

⁵⁷ Se till exempel Tyllström, 2013; Hvenmark, 2008; Harding, 2012; Öberg & Svensson, 2012.

⁵⁸ Garsten m.fl., 2015.

⁵⁹ *ibid.*, s. 266 ff.

med sakkunskap i särskilda frågor utan av sådana som har en förmåga att snabbt ta reda på saken i en viss fråga samt kunskap om det politiska spelet.

Kulturvetaren Tobias Harding menar att professionaliseringen och utvecklingen av ett mer nätverksbaserat civilsamhället har öppnat upp för nya former av medlemslösa organisationer. En sådan organisationsform är tankesmedjorna. Antalet har vuxit kraftigt under senare år och i dag finns det runt 70 tankesmedjor i Sverige. Tankesmedjorna drivs ofta med ett antal olika etablerade organisationer som huvudmän, men är i regel obundna i förhållande till sin uppdragsgivare eller den ideologiska inriktning som de företräder. De är, som Harding uttrycker det, "en nätverksnod som specialiserat sig på att producera, samla in, paketera och sprida tankar".⁶⁰

En faktor som driver på utvecklingen mot fler företagsliknande intresseorganisationer är medialiseringen av politiken. Medialiseringen innebär att politiken har anpassat sig till medielogiken, vilket bl.a. påverkar hur och när politiska förslag förmedlas.⁶¹ I både Lundbergs och Garstens studie lyfts den ökade betydelsen av opinionsbildning fram.⁶² Slaget om opinionen sker i regel i massmedia och därför har det också blivit viktigare med politisk kommunikation. Detta har gett utrymme för PR-branschen att växa. Enligt en avhandling av företagsekonomen Anna Tyllström har branschen med företag som säljer tjänster för politisk kommunikation och rådgivning vuxit med cirka 13 procent årligen sedan 1992. År 2010 var cirka 1 500 konsulter sysselsatta i cirka 70 PR-företag.⁶³ Enligt PR-byråernas branschorganisation (PRECIS) grova skattning lägger PR-branschen årligen cirka 150 miljoner kronor på direktpåverkan av regeringens och riksdagens politiker och cirka ytterligare 170 miljoner kronor läggs på mer allmän opinionsbildning.⁶⁴ Förutom avkorporativiseringen och medialiseringen förklaras branschens tillväxt, enligt Tyllström, av att en marknad skapats för opinionsbildning. Intresseorganisationer, politiska partier och företag har lagt sitt kommunikationsarbete på entreprenad samtidigt som företag uppstått som erbjudit

⁶⁰ Harding, 2012.

⁶¹ Esser & Strömbäck, 2014.

⁶² ibid.

⁶³ Tyllström, 2013.

⁶⁴ Lindström & Bruun, 2012.

dess tjänster.⁶⁵ Trots en tydligt märkbar tendens mot en professionalisering av påverkansarbetet väljer de flesta organisationer alltså att förträda sig själva i kontakterna med beslutsfattare.⁶⁶ Enligt Lundbergs undersökning av intresseorganisationer från 2014 uppger endast 13 procent av organisationerna att de använder konsulter för att påverka politiken.⁶⁷ Studier visar dock att intresseorganisationerna anlitar PR-konsulter i allt större utsträckning.⁶⁸

10.5.5 Vilket avtryck har intresseorganisationernas påverkansarbete på beslutsfattandet?

Det är svårt att ge en sammantagen bild av intresseorganisationers inflytande på det politiska beslutsfattandet. Det finns tyvärr få studier där organisationerna själva fått bedöma sitt inflytande. I Strömbäcks studie av påverkansaktörer och politiska beslutsfattare uppger de flesta respondenterna att de i deras direkta kontakter med politiker inte kan påverka beslutsfattandet på något avgörande sätt.⁶⁹ Politiker liksom opolitiska tjänstemän har, enligt de "lobbyister" som han intervjuat, en god förmåga att värdera de argument och intressen som förs fram. De politiska beslutsfattarna har enligt intresseorganisationerna oftast en hög integritet och lyssnar inte enbart på de aktörer som tar kontakt. Många menar också att politikerna har en skeptisk inställning till de många olika organiserade intressena som kontaktar dem. De söker kompletterande information på egen hand. Dessutom fattar de beslut tillsammans med andra i ett kollektiv och påverkan av enskilda beslutsfattare får därför sällan någon betydande effekt. Direkta kontakter med beslutsfattare, menar Strömbäck, syftar sällan till att övertala dessa om att fatta eller ändra vissa beslut utan snarare om att påvisa ett särskilt problem.

Garsten m.fl. framhåller dock i sin studie om policyprofessionella att dessa aktörer har en betydande makt över den politiska dagordningen. De utför uppgifter som påverkar politiska visioner och beslut och de är dessutom medvetna om sin kapacitet att påverka.⁷⁰

⁶⁵ Tyllström, 2013.

⁶⁶ Strömbäck, 2010.

⁶⁷ Lundberg, 2015.

⁶⁸ Öberg & Svensson, 2012.

⁶⁹ Strömbäck, 2010.

⁷⁰ Garsten m.fl., 2015.

Forskning visar dock, vilket Garsten och hennes medförfattare skriver i sin bok om de policyprofessionella, att lobbying oftast inte handlar att förmå politiker att fatta vissa beslut utan snarare om att understödja de politiker som delar intresseorganisationens värderingar och politiska ställningstaganden. Det är oftast en fråga om att motsätta sig förändringar och behålla status quo.⁷¹ En liknande bild framkommer i Lundbergs studie.⁷²

I enkätundersökningar av politikers uppskattning av olika aktörers inflytande i rikspolitiken bekräftas det att intresseorganisationernas inflytande uppfattas som begränsat. I en undersökning av Göteborgs universitet har riksdagsledamöter fått gradera olika aktörers inflytande på en skala från 0 till 10. I den enkät som genomfördes under 2014 och 2015 ingick frågor, på uppdrag av oss, om vilken makt intresseorganisationer och professionella lobbyister har.

Tabell 10.4 Riksdagsledamöternas upplevelser av olika aktörers och institutioners inflytande

Aktör	Riksdagsledamöter (2015)
Riksdagen	8,6
Regeringen	8,5
EU	7,4
Journalister	7,4
Statliga myndigheter	6,5
Näringslivet	6,4
Förvaltningen	6,4
Kommuner och landsting	6,1
Intresseorganisationer	5,8
Medborgarna	5,5
Professionella lobbyister	5,5
Du själv	5,5

Källa: Karlsson, 2015. Göteborgs universitet. Riksdagsledamöterna svarade på frågan "Hur stort inflytande anser Du att var och en av följande aktörer har på den politik som förs på nationell nivå i Sverige?" på en skala från 0 (inget inflytande alls) till 10 (mycket stort inflytande).

⁷¹ ibid, s. 73.

⁷² Lundberg, 2015.

Vad som framkommer av undersökningen, som redovisas i tabell 10.4 här ovan, är att de flesta riksdagsledamöter inte uppfattar att intresseorganisationer eller professionella lobbyister har en betydande makt över den politik som förs på nationell nivå. Dessa har betydligt mindre makt än t.ex. statliga myndigheter och näringslivet. Frågor om intresseorganisationers och professionella lobbyisters inflytande har inte ställts tidigare och därför går det inte att göra jämförelser över tid. I undersökningarna från 1985, 1994 och 2002 har däremot specifika frågor ställts rörande det inflytande som LO, SAF och Svenskt Näringsliv åtnjuter. Dessa aktörers inflytande bedömdes vara större än vad intresseorganisationerna ansågs ha i undersökningen 2015. Jämförelser mellan kategorin ”intresseorganisationer” och dessa specifika organisationer ska dock göras med försiktighet, men resultaten visar åtminstone inte att riksdagsledamöterna upplever att intresseorganisationerna har fått mer makt över politiken.

Mot bakgrund av den makt som medierna anses ha över den nationella politiken framstår det som naturligt att intresseorganisationerna riktar sin uppmärksamhet mot journalister och påverkar genom opinionsbildning snarare än genom direkta kontakter med riksdagsledamöter. Medierna har haft en lika stark ställning i samtliga undersökningar sedan 1985 och det går därmed inte att tala om en stärkt mediamakt i politiken. Det som för övrigt är anmärkningsvärt för undersökningen 2015 är att riksdagen stärkt sin ställning gentemot regeringen, vilket troligen kan förklaras av det parlamentariska läget.

10.5.6 Intresseorganisationernas påverkan på beslutsfattandet på lokal nivå

Samtliga studier som omnämns ovan visar att de flesta kontakter mellan politiker och intresseorganisationer sker på lokal nivå. Som nämnts tidigare kan det förklaras av den decentraliserade svenska förvaltningen och av att de flesta intresseorganisationer är verk samma på lokal nivå. Samtidigt finns det betydande skillnader mellan den nationella och den lokala nivån när det kommer till den politiska kontexten och organisationskulturen. Det finns en större närhet mellan föreningslivet och beslutsfattarna på den lokala nivån. Föreningslivet har en tydligare roll på lokal nivå som organisatör av

fritids- och kulturliv medan intresseorganisationer på nationell nivå har ett större fokus på policyfrågor. Frågor som på lokal nivå kan uppfattas som apolitiska och av organisatorisk natur kan på nationell nivå behandlas som ideologiska och politiska. Omvänt kan en fråga som t.ex. idrott uppfattas som mera apolitisk på nationell nivå medan frågor om bygget av idrottsanläggningar och fördelning av bidrag lokalt kan vara föremål för stora politiska konflikter.⁷³ Vidare är flera ärenden som på nationell nivå behandlas av myndigheter, såsom bidragsgivning, beslut som de förtroendevalda på lokal nivå ofta har mera direkt inflytande över. Detta gör att relationerna mellan organisationerna och de politiska beslutsfattarna tar sig annorlunda uttryck på lokal respektive nationell nivå. Detta har en stor betydelse för organisationernas möjligheter att påverka politiska beslut. Samtidigt råder det stora skillnader mellan olika kommuner beroende på storlek och politisk kultur.

De förändringar som skett inom det civila samhället under senare år påverkar föreningslivet på nationell och lokal nivå på olika sätt. I den traditionella svenska folkrörelsemodellen har de lokala föreningarna i regel varit inbäddade i ett nationellt sammanhang.⁷⁴ De lokala organisationerna har varit företrädade av nationella paraplyorganisationer. I och med att de traditionella folkrörelserna har förlorat medlemmar, och försvagat sin lokala förankring, och samtidigt professionaliserats har denna hierarkiska ordning luckrats upp.⁷⁵ Utvecklingen av nya organisationsformer har varit mer påtaglig lokalt samtidigt som nya lokala föreningar sällan organiserar sig nationellt. Därför har föreningslivet blivit mer pluraliserat på den lokala nivån än på den nationella. Även om flera lokala organisationer är medlemmar i en riksorganisation menar bl.a. sociologen Lisa Kings att utbytet mellan det nationella och lokala sällan sker i form av ett utbyte av idéer och samarbete.⁷⁶ Detta kan medföra att det lokala perspektivet inte kommer till uttryck på nationell nivå samtidigt som lokala föreningar inte kan räkna med ett stöd uppifrån. Det lokala föreningslivet kan därmed anses stå svagare i sin relation till politiska beslutsfattare än vad de nationella gör. Medlemmarna i de nya lokala föreningarna har dessutom sällan en föreningsvana och de

⁷³ von Essen & Wallman Lundåsen, 2015.

⁷⁴ Amnå, 2008; Harding, 2011.

⁷⁵ ibid.

⁷⁶ Kings, 2011; 2013.

kan därmed hamna i underläge mot den lokala politiska administrationen. Samtidigt fördelas statliga bidrag till civilsamhällets organisationer med krav på nationell och lokal förankring, vilket bidrar till att en struktur där organisationer har både lokal och nationell nivå upprätthålls.⁷⁷ Flera forskare pekar också på att civilsamhällsaktörer i allt större utsträckning används som välfärds- och serviceleverantörer och att detta kan påverka deras självständighet till det offentliga.⁷⁸ Det är i synnerhet på den lokala nivån som föreningar är verksamma som serviceleverantörer, t.ex. inom vård, omsorg och hälsa, skola, kultur, fritid och barnomsorg.

Intresseorganisationernas inflytande i den lokala politiken

Forskningslitteraturen begränsar oss till att enbart göra generella bedömningar av intresseorganisationernas möjligheter till påverkan i den lokala demokratin. Det finns forskning som visar att i kommuner med ett stort antal föreningar är avståndet mellan politikers och medborgares åsikter mindre.⁷⁹ Detta skulle kunna tolkas som att kontakterna mellan föreningslivet och de förtroendevalda är tätare i dessa kommuner. Föreningsengagemanget och partipolitiken är ofta nära sammanknutna på lokal nivå. SCB:s enkät av förtroendevalda i kommunfullmäktige visar att det är mycket vanligt att förtroendevalda är medlemmar och aktiva i en förening av något slag.⁸⁰ Ett engagemang inom föreningslivet är dessutom ofta en ingång till ett partipolitiskt engagemang. De nära kontakterna mellan beslutsfattare och föreningslivet kan också innebära vissa risker i den bemärkelser att vissa organisationer får en privilegierad ställning. Det finns dock betydande olikheter när det kommer till de politiska resurser som de föreningsaktiva besitter, vilket kan ha betydelse för vilka organisationer som kan utöva ett inflytande på lokal nivå.

I en enkät som har genomförts av Wallman Lundåsen 2014 ställdes frågor till intresseorganisationer på lokal nivå om huruvida de upplever att de lyckats påverka kommunpolitiker. Det framkommer att det är runt en fjärdedel som upplever att deras kontakter

⁷⁷ von Essen & Wallman Lundåsen, 2015.

⁷⁸ Wijkström, 2012.

⁷⁹ Wohlgemuth, 2006.

⁸⁰ SCB, 2015a.

med kommunpolitiker gett resultat medan ungefär lika många menar att de inte resulterat i något. Nära hälften menade dock att kontakterna till en viss del varit framgångsrika. Undersökningen visade också att organisationer med ett aktivt samarbete med kommunen upplevde sig vara mer framgångsrika, liksom de som samarbetade med andra föreningar. Ju oftare organisationerna kontaktat kommunpolitiker desto mer framgångsrika ansåg de sig vara i sitt påverkansarbete.⁸¹

Kommunpolitikerna själva anser dock att föreningslivet har begränsad makt över den lokala politiken. I en enkät av forskaren David Karlsson från 2006 ställdes frågor till fullmäktigeledamöterna i Västra Götalandsregionen om vilka aktörer som har mest inflytande i politiken. Av samtliga aktörer som ledamöterna fick ta ställning till graderades frivilliga föreningar, lokala enfrågegrupper och kyrkan som de tre aktörer som hade minst inflytande.⁸² Det är möjligt att de förtroendevaldas uppfattning inte behöver stå i motsättning till att flera föreningar uppger att de kan påverka. Föreningar försöker i regel påverka enskilda sakfrågor medan politikerna i denna enkät svarat på föreningarnas möjligheter till inflytande över kommunens politiska verksamhet i helhet. I de rikstäckande enkäter som Göteborgs universitet genomfört med kommunfullmäktigeledamöter har tyvärr inga frågor ställts om föreningslivet. Vad som framgår i dessa undersökningar är däremot att aktörer som på nationell nivå anses ha stort inflytande, däribland näringslivet och journalister, anses ha ringa inflytande på lokal nivå. Att journalister spelar en mindre roll på lokal nivå kan förklaras av att massmedia överlag inte har samma fokus på kommunpolitiken som på riksdag och regering samt att den lokala median har en svagare ställning.⁸³ Sammantaget verkar direkta kontakter med beslutsfattare vara mer betydelsefulla på lokal nivå medan opinionsbildning är ett mer effektivt påverkansverktyg på nationell nivå.

⁸¹ von Essen & Wallman Lundåsen, 2015.

⁸² Karlsson, 2007.

⁸³ Gilljam & Karlsson, 2015.

10.5.7 Lobbyingens påverkan på demokratin

Utifrån de underlag som utredningen har tagit del av bör tre aspekter beröras i den allmänna bedömningen om lobbyismens påverkan på den svenska demokratin. Dessa rör lobbyingens påverkan på den politiska jämlikheten och insynen i det politiska beslutsfattandet samt risken för intressekonflikter vid övergångar mellan politiken och näringslivet.

Lobbyingen kan påverka den politiska jämlikheten

När det kommer till det påverkansarbete som sker genom icke-institutionella kanaler är det mycket som tyder på att vissa organisationer har bättre förutsättningar att påverka än andra. En respondent i Lundbergs rapport uttrycker att det i vissa avseenden är en kamp mellan "David och Goliat" där konkurrerande organisationer, med starkare ekonomiska resurser än de själva, har ett tydligt försprång både när det gäller att ta fram underlag och att bygga upp en kompetens kring olika politiska frågor.⁸⁴ Med ekonomiska resurser kan en organisation finansiera påverkanskampanjer och ta fram kunskapsunderlag i form av rapporter eller undersökningar. Resurser innebär också att det är möjligt att anställa personal, ha en större organisation, köpa bättre tjänster, annonsera och skapa plattformar för opinionsbildning. Det ger möjligheter till att fysiskt befinna sig i närheten av där politiska beslut fattas, t.ex. genom att ha ett huvudkontor i Stockholms innerstad, delta på eller arrangera egna konferenser.

Samtidigt är det inte givet att ekonomiska resurser verkligen har en avgörande betydelse när det kommer till inflytande. Flera intresseorganisationer som Strömbäck och Lundberg har intervjuat i sina studier menar att starka och legitima argument har större betydelse än ekonomiska resurser. Miljörörelsen nämns som ett exempel på en rörelse som utan starka resurser, men med stöd i forskningen, har lyckats få upp miljöfrågan på den politiska dagordningen.⁸⁵ En annan viktig faktor är att ha en identitet som en folkrörelseorganisation med en demokratisk uppbyggnad och bred förankring i

⁸⁴ Lundberg, 2015.

⁸⁵ Strömbäck, 2010.

befolkningen. Ett stort medlemsantal spelar en viktig roll eftersom det ger en bild av att organisationen representerar ett allmänintresse snarare än ett särintresse. De företag som är viktiga för svensk ekonomi kan också anses som samhällsviktiga och kan därmed få ett betydande inflytande.⁸⁶

Även om resurser inte med självklarhet innebär konkreta möjligheter till att påverka visar det ökade antalet tankesmedjor, PR-branschens tillväxt och det ökade antalet individer som arbetar med påverkansarbete inom intresseorganisationerna att påverkansarbetet har blivit mer kostsamt. Professionaliseringen av intresseorganisationerna innebär dessutom att de anställda fått större inflytande över organisationens utveckling än medlemmarna. Medlemskapet har, enligt företagsekonomen Johan Hvenmark, förvandlats till en kundrelation och medlemmarnas inflytande har reducerats till ett ställningstagande till ett givet program.⁸⁷ Garsten menar i sin rapport att i och med att de policyprofessionella har ett kunskaps- och informationsövertag inom intresseorganisationerna blir nya medlemmar ofta avskräckta från att engagera sig. Detta leder till en ond spiral på så sätt att organisationerna blir mer beroende av anställda och därmed blir de ännu mindre medlemsdrivna.⁸⁸ Sammantaget medför detta att interndemokratien i intresseorganisationerna försvagas, vilket i sig ger upphov till frågor om hur väl dessa kan kanalisera intressen och representera allmänintresset.

Lobbyingen kan påverka insynen i beslutsfattandet

De underlagsrapporter som har tagits fram för utredningen pekar på att intresseorganisationerna har nära kontakter med beslutsfattare. Garsten m.fl. beskriver hur de s.k. policyprofessionella agerar i gränslandet mellan de politiska institutionerna och intresseorganisationer och PR-byråer. Enligt deras forskning är detta en grupp individer som har betydande makt, men med ett otydligt mandat. De policyprofessionella är för övrigt en grupp som i mindre utsträckning än de politiskt förtroendevalda är socialt, geografiskt och utbildningsmässigt representativa för väljarkåren. Politik- och idé-

⁸⁶ Lundberg, 2015.

⁸⁷ Hvenmark, 2008.

⁸⁸ Garsten, 2015.

utveckling har dessutom i större utsträckning än tidigare förlagts till Stockholm.⁸⁹

När individer som företräder olika organisationer eller institutioner verkar tillsammans inom samma policyområde kan sociala nätverk bildas. Inom forskningen benämns sådana informella politiska nätverk som policynätverk, sakfrågenätverk eller policygemenskaper. Nätverken blir bestående eftersom individerna är i behov av information och därmed har ett ömsesidigt utbyte av varandra.⁹⁰ Informella kontakter kan vara en tillgång i politiken eftersom de medför att beslutsfattare enklare och mer effektivt kan kommunicera med berörda aktörer och tillgodose sitt informationsbehov. Men det finns också risker med informella nätverk inom politiken. I politiska sammanhang kan policynätverk utvecklas till politiska eliter som blir svårare för utomstående att få tillträde till. Individer inom nätverken kan dessutom få en svagare lojalitet till den institution eller organisation som den företräder. I nätverken kan också ett grupp-tänkande uppstå, där individerna antar likartade problembilder och lösningsförslag. Den information som sprids inom nätverken blir mindre mångfacetterad och det finns större risk för manipulation. Därutöver minskar allmänhetens möjligheter till insyn och det blir svårare att granska maktutövandet.⁹¹ När det finns bristande transparens kan misstankar väckas om informella överenskommelser mellan beslutsfattare och intresseorganisationer, vilket kan påverka legitimiteten för besluten.

Sammantaget är det dock osäkert om utvecklingen mot fler policyprofessionella har lett till att väljarnas möjligheter till insyn och att utkräva ansvar av de förtroendevalda har försvagats. Politiska beslut i regeringen eller kommun- eller landstingsstyrelserna, liksom i riksdag eller fullmäktige, fattas alltjämt kollektivt. Därmed räcker det inte, som flera av respondenterna i Strömbäcks studie påpekar, att manipulera eller övertyga enskilda beslutsfattare.⁹²

Bristen på transparens är däremot påtaglig när det gäller påverkansförsök som riktar sig till medier. Ökningen av antalet tankesmedjor och PR-byråer som verkar för att påverka opinionen utan att tydligt redovisa sina uppdragsgivare eller ideologiska ståndpunkt är i

⁸⁹ *ibid.*, s. 266 ff.

⁹⁰ *ibid.*, s. 63; Lundberg, 2015; Naurin & Thomson, 2009.

⁹¹ Naurin, 2001.

⁹² Strömbäck, 2009.

detta sammanhang problematiskt. Därutöver omges tankesmedjor och andra professionella påverkansaktörer inte, på samma sätt som de politiska partierna, av någon reglering när det kommer till finansiering och frivilliga donationer.⁹³ Det kan vara svårt att veta vem som ligger bakom mediekampanjer. I Garstens m.fl. studie om de policyprofessionella beskrivs påverkansarbetet som en "kamp med och mot medierna" där de policyprofessionella ständigt dompterar medierna. Det handlar om att få journalisterna att vinkla en fråga som de policyprofessionella önskar och att "belöna och bestraffa journalister så att de för fram det man från politiskt håll önskar".⁹⁴ Ett problem i detta sammanhang är utarmningen av dagspressen under senare år, vilket vi redogör för i kapitel 4.

Risken för intressekonflikter vid övergångar mellan politiken och näringslivet

Professionaliseringen av intresseorganisationerna liksom det tilltagande antalet tankesmedjor och PR-byråer som arbetar med politisk påverkan och opinionsbildning har öppnat upp en ny arbetsmarknad för de s.k. policyprofessionella. Enligt Garsten m.fl. finns det en efterfrågan inom flera PR-byråer, konsultfirmor, tankesmedjor och intresseorganisationer efter personer med politisk erfarenhet och dessa blir därför viktiga arbetsgivare för individer som lämnar politiken. PR-byråerna beskrivs som s.k. "växlingskontor" för det politiska kapitalet. Det finns också mycket som tyder på att övergångarna från politiken till näringsliv, intresseorganisationer och PR-byråer har tilltagit under senare år.⁹⁵

Det är dock svårt att uppskatta omfattning av övergångar från politiken in till denna bransch. Enligt en granskning som Aftonbladet genomförde i mars 2013 arbetade 37 procent av de 266 politiker och politiskt tillsatta tjänstemän som under de senaste sex åren slutat sina jobb på Regeringskansliet och i Riksdagen som lobbyister, dvs. i PR-byråer, tankesmedjor eller intresseorganisationer som på något

⁹³ I en intervju som utredningen har gjort uppger en företrädare för ett riksdagsparti att donationer som tidigare mottagits av dennes parti numera styrs till professionella påverkansaktörer.

⁹⁴ Garsten m.fl., 2015, s. 112 f.

⁹⁵ *ibid*, s. 128 ff.

sätt arbetar med påverkan.⁹⁶ Enligt ESO rapporten *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida*, finns det också mycket som tyder på att övergångarna från politiken till näringslivet och PR-branschen är omfattande.⁹⁷ Övergången av statssekreterare från politiken till näringsliv har enligt rapporten ökat och sedan 2006 är det runt 20 procent av statssekreterarna som börjat arbeta som antingen rådgivare, konsult eller journalist efter statssekreterarskapet. Enligt rapporten är dock inte rörligheten mellan näringsliv och politik ett omfattande problem, men för ett avgränsat antal befattningar och positioner kan det finnas risker för intressekonflikter. Rapporten föreslår därför att en möjlighet att utlösa karantän för vissa statsråd, statssekreterare, generaldirektörer och motsvarande bör införas.

10.6 Överväganden och förslag om möjligheterna att påverka genom icke-institutionella kanaler

Sammanfattande analys: De informella kontakterna mellan intresseorganisationer och beslutsfattare har ökat samtidigt som påverkansarbetet har professionaliserats. Denna utveckling ställer särskilda krav på beslutsfattare att värna den politiska jämlikheten samt att vidta åtgärder för att allmänhetens möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande inte försvagas.

Tendenserna under senare år pekar på att de informella kontakterna mellan intresseorganisationer och beslutsfattare ökar. Denna utveckling är främst ett resultat av att relationerna mellan beslutsfattandet och intresseorganisationer har ändrat karaktär genom bl.a. av-korporativiseringen, men det 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. Vidare har antalet personer som har politisk idé-utveckling och påverkan som heltidssyssla, de s.k. policyprofessionella, ökat. Antalet professionella påverkansaktörer, såsom PR-

⁹⁶ www.aftonbladet.se/nyheter/article16686518.abn 2013-04-29.

⁹⁷ Lindström & Bruun, 2012.

konsulter och tankesmedjor, är i dag betydligt fler än vad de var i början av 2000-talet. Denna utveckling måste betraktas som en av de största förändringarna av den svenska demokratin som skett under de senaste 15 åren.

Utredningen anser att det finns skäl att vara vaksam på en utveckling mot att politik- och idéutvecklingen i större utsträckning sker på arenor där enskilda individer inte har möjligheter 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 försämras. Dessutom är påverkansarbetet en fråga om resurser, vilket inverkar på den politiska jämlikheten. Forskning visar att flera traditionella intresseorganisationer har en svagare förankring i lokalsamhället samtidigt som nya lokala organisationer ofta saknar närvaro på den nationella nivån. Denna utveckling ställer frågor om hur väl de dominerande intresseorganisationerna kan representera de intressen och perspektiv som uttrycks lokalt. Det gäller i synnerhet de perspektiv som underrepresenterade grupper har, t.ex. utrikes födda och personer boende i glesbygden.

Lobbying bör inte regleras, men enskilda ska enklare kunna föra fram sina åsikter till riksdagen

Lobbying i form av kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer är enligt vår mening inte i dag en direkt utmaning mot demokratin. Att beslutsfattare för en dialog med olika samhällsaktörer ska ses som värdefullt. Det finns i dag inga belägg för att sådana kontakter på ett avgörande sätt påverkar väljarnas möjligheter till ansvarsutkrävande. Politisk påverkan sker dessutom främst genom opinionsbildning och kontakter med nyhetsmedier. Vi förespråkar därför inte att någon form av reglering införs som förändrar förutsättningarna för intresseorganisationernas kontakter med beslutsfattare, t.ex. en registrering av lobbyister. Reglering av denna form är för det första svår att utforma på ett ändamålsmässigt sätt, och det finns inte heller stöd för att det skulle medföra några positiva effekter för demokratin. Vi anser däremot att det kan finnas skäl för regeringen att se över frågan om karens vid övergångar mellan politiken och näringslivet. Frågan omfattas emellertid inte

av utredningens direktiv och därför lämnar vi inga förslag eller bedömningar rörande detta.

Utredningen har inte utrett i vilken mån de statliga myndigheterna bedriver ett påverkansarbete mot regering eller riksdagen, men vi har noterat att antalet informatörer vid myndigheter, liksom även vid kommuner och landsting, har ökat under senare år. Det är viktigt att myndigheter under regeringen inte själva bedriver ett arbete för att påverka allmänhetens uppfattning om olika politiska frågor och det är av betydelse att nyhetsmedier själva har goda förutsättningar att granska och skapa sig en uppfattning av den verksamhet som myndigheter bedriver. I likhet med den förra Demokratiutredningen anser vi att det finns starka skäl för regeringen att vidta åtgärder för att försäkra sig att ett sådant påverkansarbete inte försiggår.

Utredningen anser vidare att åtgärder bör vidtas för att det ska bli enklare för enskilda och intresseorganisationer att föra fram sina åsikter och synpunkter till det nationella beslutsfattandet: riksdagen och riksdagsledamöter. Det är en fråga om att vitalisera demokratin på nationell nivå och att skapa politisk jämlikhet.

Slaget om opinionen sker genom massmedier

Den ökade förekomsten av påverkansarbete och professionella lobbyister är i första hand ett problem som rör de fria mediernas förutsättningar till att granska makthavare och föra en fri och diversifierad opinionsbildning. Det påverkansarbete som intresseorganisationer, PR-byråer eller tankesmedjor genomför riktar sig i första hand mot medierna. Slaget om opinionen och om problemformuleringen i politiken sker genom massmedier. För att medborgarna ska ha goda möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande är det därför 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. Det gäller i synnerhet de lokala massmediernas förutsättningar att granska kommun- och landstingspolitiken. En oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst fyller här också en särskilt viktig funktion. Det är därför av stor betydelse att regeringen vidtar åtgärder för att skapa förutsättningar för en lev-

nadskraftig, oberoende och mångfacetterad mediamarknad och för en stark och självständig public service.

Samtidigt är det viktigt att PR-byråer tar ansvar för att stärka allmänhetens trovärdighet för sin bransch. Det kan finnas ett värde i att konsultbyråer, PR-branschen och andra professionella lobbyorganisationer ser över sina egna etiska riktlinjer. Som statlig utredning anser vi dock inte att det ligger i vårt uppdrag att ge särskilda rekommendationer till privata aktörer.

10.6.1 Bedömning gällande reglering av lobbying

Utredningens bedömning: En reglering som innebär ett register över lobbyister vid riksdagen är inte önskvärd.

Ett förslag som ofta nämns i den mediala debatten om lobbying är införandet av någon form av registrering av lobbyister. Förslaget har delvis inspireras av de register som finns i USA och EU. Ett register av lobbyister som agerar mot kongressen infördes 1946 i USA och ett liknande register har genom en överenskommelse mellan Europaparlamentet och kommissionen upprättats på EU-nivå. Genom en registrering får lobbyisterna möjligheter att ta sig in i kongressen eller Europaparlamentet. Tanken med ett register är att kontakter mellan lobbyister och beslutsfattare ska bli mer synliga. Det kan också normalisera påverkansbranschen och ge professionella lobbyister, såsom PR-byråer, offentlig legitimitet som aktörer i det demokratiska systemet.

Införandet av ett obligatorisk eller frivilligt register i Sverige är dock enligt utredningens uppfattning varken lämpligt ur ett demokratiskt hänseende eller realistiskt ur ett juridiskt perspektiv. Ett uppenbart problem är svårigheten att avgöra vad som bör definieras som lobbying. De olika påverkansaktörer som kontaktar beslutsfattare omfattar både enskilda individer och företag, ideella organisationer, medborgerliga sammanslutningar, representanter för näringslivet, fackförbund, tankesmedjor och professionella PR-byråer. Det skulle vara svårt att införa en reglering av politisk påverkan som enbart skulle omfatta vissa aktörer, såsom organiserade eller professionella lobbyister. En obligatorisk registrering är såsom vi ser det inte heller förenligt med våra grundlagar.

Enskilda organisationers rätt att föra fram sina åsikter och intressen till beslutsfattare skulle i så fall bli föremål för det administrativa beslut som en registrering skulle innebära och sammantaget skulle det kunna betyda en inskränkning av associationsrätten och yttrandefriheten.

En frivillig registrering, i likhet med det system som finns i EU, skulle troligen inte heller ge några positiva effekter för demokratin. För det första skulle det innebära att de aktörer som väljer att registrera sig får fördelar gentemot andra, vilket skulle skapa ökad politisk ojämlikhet och då potentiellt vara mer skadligt för demokratin än tvärtom. Denna bedömning gjordes även av den förra Demokratiutredningen som menade att en registrering av lobbyister skulle fungera som en officiell auktorisation av exklusiva maktutövare (SOU 2000:1). Den demokratiska rättigheten för var och en att försöka påverka politiker skulle urholkas om ett krav på att vara registrerad införs. Det skulle också kunna verka hämmande på människor och organisationer som önskar försöka påverka, men som inte är registrerade. Politiker kan dessutom tendera till att lyssna mer till de registrerade lobbyisterna, vilket skulle hämma mångfalden. Det skulle framför allt vara ett besvär för nya och mindre etablerade organisationer. Därutöver visar erfarenheterna från USA och EU att det är få organisationer som har valt att registrera sig.⁹⁸ Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen gjort ett liknande ställningstagande och avstyrkt motioner som rör frågan om en reglering av lobbyister.⁹⁹

Sammantaget anser vi att förslaget att registrera lobbyister varken är lämpligt eller önskvärt. Enskilda liksom intresseorganisationer bör vara fria att föra fram sina åsikter, driva opinion och kontakta beslutsfattare. Det är ytterst en fråga om vår grundlagsskyddade yttrande- och föreningsfrihet.

⁹⁸ Gentili, 2013.

⁹⁹ Se bl.a. bet. 2004/05:KU 29 s. 29, 2008/09:KU15 s. 33 och 2012/13:KU17.

10.6.2 Folkmotion bör införas i riksdagen

Utredningens förslag: Medborgerlig förslagsrätt, s.k. folkmotion, bör införas i riksdagen. En utredning tillsätts med uppdrag att genomlysna frågan om folkmotion och ta fram ett förslag till ändringar i Riksdagsordningen.

I Sverige sker allmänna val vart fjärde år och däremellan har den enskilda medborgaren begränsade möjligheter att påverka det politiska beslutsfattandet på nationell nivå. För att vitalisera demokratin och stärka de enskilda medborgarnas inflytande bör medborglig förslagsrätt i riksdagen, s.k. folkmotion, införas. Utredningens översyn av det informella påverkansarbetet visar att det finns skillnader mellan resursstarka och resurssvaga organisationer när det kommer till att göra avtryck i opinionsbildningen och att föra fram sina synpunkter och intressen till beslutsfattare. När påverkansarbetet blir en fråga om resurser utmanas den politiska jämlikheten. Det är viktigt att olika intresseorganisationer har samma förutsättningar att få kontakt med och föra fram sina förslag och åsikter till de politiska beslutsfattarna. Mot bakgrund av de skäl som vi redogjort för här ovan anser vi att det inte är lämpligt att införa en reglering som begränsar eller försvårar påverkansarbetet och åsiktsutbytet mellan beslutsfattare och intresseorganisationer, såsom registrering av lobbyister.

Vi menar att det i stället är mer lämpligt att underlätta för enskilda att komma till tals. Genom att införa en institutionell möjlighet för röstberättigade medborgare att föra fram förslag till riksdagen kan den politiska ojämlikheten i opinionsbildningen utjämnas. Med 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 skulle kunna vägas upp. Det skulle också skapa transparens i påverkansarbetet. En sådan reform skulle emellertid innebära en ändring av riksdagsordningen och eventuellt av regeringsformen och skulle därför behöva utredas av en kommitté. Här under redogör vi i korthet för argumenten för och emot införandet av en medborgerlig förslagsrätt, folkmotion, till riksdagen och hur detta skulle kunna utformas.

Vad innebär införandet av folkmotion på nationell nivå?

Utredningen anser att en förlagsrätt, s.k. folkmotion, ska införas på nationell nivå. Det innebär att en enskild individ som har rösträtt till riksdagen får möjlighet att lämna ett förslag och om detta får stöd av en viss andel av de röstberättigade till riksdagen bör det tas upp som en motion i riksdagen. Folkmotioner ska kunna lämnas och stödjas över internet. Andelen namnunderskrifter som krävs för att frågan ska tas upp i riksdagen bör sättas på samma nivå som vad vi föreslår för folkmotionen i kommun och landsting (se kapitel 13), dvs. en procent. Motioner som får erforderligt stöd under en sexmånadersperiod bör behandlas i vanlig ordning i riksdagen. Förslaget att utreda ett införande av folkmotion är inspirerat från det medborgarinitiativ som finns i Finland.

Förlagsrätten på lokal nivå, medborgarförslag, innebär att en enskild individ har rätt att väcka förslag i fullmäktige. Fullmäktige kan delegera förslaget till en nämnd, men är skyldig att behandla förslaget. Vi gör en översyn av den medborgerliga förlagsrätten i kapitel 13 och föreslår där att medborgarförslaget avvecklas och ersätts med det som utredningen benämner som folkmotion. Det innebär att ett ärende i fullmäktige får väckas om en folkmotion får stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget. Fullmäktige är då skyldig att behandla förslaget. Folkmotionen i kommun- och landstingspolitiken är ett sätt för enskilda att både göra sin röst hörd och bilda opinion för ett förslag. Eftersom ett visst antal folkbokförda måste stå bakom folkmotionen kan den stimulera till en demokratisk debatt och föra väljare och förtroendevalda närmare varandra.

Införandet av folkmotion kan påverka det representativa styrelseskicket

Riksdagen är den enda nivå där medborgarna saknar möjlighet till direktdeltagande. Denna begränsning ska ses mot bakgrund av det representativa styrelseskicket i Sverige. Grundlagsutredningen betonade i sitt betänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) att den representativa demokratin är och bör förbli fundamentet i det svenska folkstyret. Argumenteten för detta är först och främst att det representativa styrelseskicket ger förutsättningar för ett be-

slutsfattande som är långsiktigt och ansvarstagande. Nödvändigheten av detta gäller i synnerhet politiska beslut om rikets gemensamma angelägenheter. Möjligheterna för medborgarna att på nationell nivå medverka i politiska beslutsprocesser mellan valen bör därför, enligt utredningen, vara begränsade.

Vi anser att det ställningstagande som gjordes av Grundlagsutredningen fortfarande är giltigt. Införande av deltagardemokratiska inslag på nationell nivå bör göras med försiktighet. Vår översyn visar dock att det informella påverkansarbetet som riktas mot riksdagsledamöter är omfattande. Även om detta inte påverkar det representativa styrelseskicket som sådant kan det få konsekvenser för den politiska jämlikheten och transparensen i det politiska beslutsfattande. Det kan mot denna bakgrund finnas skäl att införa en formell kanal för enskilda att föra fram sina åsikter. En medborgerlig förslagsrätt, folkmotion, ger enskilda en rätt att väcka förslag, men den lämnar beslutsrätten till den folkvalda församlingen. Folkmotionen kan på detta sätt ses som ett komplement till den representativa demokratin.

Införandet av folkmotion kan påverka riksdagens ställning

Ett argument emot att införa en deltagardemokratisk kanal på riksdagsnivå är att detta kan påverka riksdagens ställning gentemot regeringen. Motioner som väcks efter att de har fått stöd av ett visst antal namnunderskrifter kan anses väga tyngre än motioner som väcks av enskilda riksdagsledamöter. På så sätt skulle införandet av folkmotion innebära en marginell förskjutning av förslagsrätten och makten från regering till riksdag. Utredningens bedömning är emellertid att det inte finns belägg för att införandet av folkmotion på nationell nivå skulle ha en betydande inverkan på maktbalansen mellan riksdag och regering. Under mandatperioden 2006–2010 var antalet tillkännagivanden från riksdagen rekordlågt, men de ökade under mandatperioden 2010–2014 liksom under innevarande mandatperiod då regeringen har styrt i minoritet. Antalet tillkännagivande är huvudsakligen en fråga om det parlamentariska läget och det är därför inte troligt att införande av folkmotion skulle ha en betydande påverkan på riksdagens ställning i förhållande till regeringen.

Införandet av folkmotion kan inge falska förhoppningar om inflytande

Det är möjligt att de flesta förslag som initieras inte lyckas få stöd av en procent av de röstberättigade eller att de röstas ner i kamraren. Under mandatperioden 2010–2014 var det dessutom enbart 1,6 procent av riksdagsledamöternas motioner som bifölls. Det är också möjligt att ett tillkännagivande som beslutas med anledningen av en folkmotion inte leder till några konkreta regeringsbeslut. Mot den bakgrunden finns det en risk att folkmotion på nationell nivå kan ge medborgarna falska förhoppningar om ett inflytande. Demokratieffekterna av folkmotioner ska dock inte enbart bedömas utifrån om förslagen röstas igenom, utan också utifrån huruvida de kan stimulera till engagemang och debatt.

I Finland initierades 335 initiativ från 2012 till augusti 2015 och enbart tio av dessa har lyckats samla det erforderliga antalet på 50 000 underskrifter. Nära hälften fick under 100 underskrifter och enbart 24 lyckades komma över 10 000. Sammantaget är de motioner som lyckas bra de som formulerats på ett konkret och seriöst sätt. Samtidigt är stödet för medborgarinitiativet som sådant starkt i Finland. En enkätundersökning av Åbo universitet från 2015 visar att över 80 procent av finnarna anser att medborgarinitiativet har förbättrat demokratin.¹⁰⁰

Statsvetarna Martin Karlsson och Joachim Åström lyfter i en underlagsrapport till utredningen fram att erfarenheten av s.k. e-petitioner i europeiska länder visar att användarna anser att det viktigaste inte är om de lyckas påverka utan att processen som gjort det möjligt för dem att föra fram sin åsikt upplevdes som rättvis och tydlig. Möjligheten att ta initiativ har haft en positiv påverkan på enskildas förtroende till demokratin.¹⁰¹ Folkmotioner har bättre förutsättningar att föra det politiska engagemanget närmare den parlamentariska församlingen än annat politiskt engagemang, såsom upprop på internet eller demonstrationer. Folkmotioner kan därmed bidra till att intresset för riksdagspolitiken ökar.

¹⁰⁰ Utvärdering av det finska medborgarinitiativet presenterat för utredningen på Justitieministeriet den 2015-09-22.

¹⁰¹ Åström & Karlsson, 2015.

Införandet av folkmotion kan påverka den politiska jämlikheten

Undersökningar visar att det råder stora skillnader mellan resursstarka och resurssvaga intresseorganisationer när det kommer till deras förmåga att påverka opinionsbildningen och nå fram till beslutsfattare. I forskningen har det också framförts att nya inslag av deltagardemokrati används av resursstarka personer i högre utsträckning är andra och att de därmed bidrar till att öka den politiska ojämlikheten. Undersökningar visar även att de e-petitionssystem som finns i flera europeiska länder främst används av högutbildade och resursstarka medborgare.

Utvärderingen av det finska medborgarinitiativet bekräftar att högutbildade deltar mer, men visar också att det är en stor grupp av användarna som har lägre utbildningsnivå. Sammantaget har var tredje finländare signerat ett eller flera initiativ och runt varannan skulle kunna tänka sig att stödja ett. Eftersom initiativrätten engagerat en förhållandevis stor grupp av befolkningen är det svårt att påstå att den lett till den politiska ojämlikheten förstärkts. I Finland deltar kvinnor mer än män och yngre mer än äldre.¹⁰² Liknande resultat framgår av utvärderingen av Malmös e-petitionssystem.

I den underlagsrapport som tagits fram av Karlsson och Åström framkommer det också att e-petitionerna har gjort det möjligt för enskilda att delta utan att de har ett stöd av en resursstark intresseorganisation.¹⁰³ På så sätt skulle vårt förslag om folkmotion för enkla för enskilda individer att föra fram ett förslag till riksdagen och i någon mån utjämna det övertag i påverkansarbetet som resursstarka organisationer har. Genom att enskilda föreningsmedlemmar kan påbörja en namninsamling eller stödja ett förslag och att kampanjer kan bedrivas genom t.ex. sociala medier skulle resurssvaga organisationer, som inte har förmåga att driva kostsamma kampanjer, också kunna föra fram sina åsikter och därmed påverka opinionsbildningen och beslutsfattandet.

¹⁰² Utvärdering av det finska medborgarinitiativet presenterat för utredningen på Justitieministeriet den 2015-09-22.

¹⁰³ Åström & Karlsson, 2015.

Införandet av folkmotion kan bidra till ökad transparens

De ökade informella kontakterna mellan politiska beslutsfattare och intresseorganisationer påverkar insynen i beslutsfattandet. Det blir svårare att granska maktutövandet. När det finns bristande transparens kan misstankar väckas om informella överenskommelser mellan beslutsfattare och intresseorganisationer, vilket kan påverka legitimiteten för besluten. Ett införande av folkmotion innebär inte i sig att transparensen i de informella kontakterna ökar, men det betyder att de förslag som väcks genom folkmotion får en klar avsändare. I den mån fler organisationer väljer att föra fram förslag genom folkmotioner kan det leda till att transparensen i påverkansarbetet förbättras.

Införandet av folkmotion kan påverka de politiska partiernas ställning

Ett argument emot införandet av medborgarförslag i fullmäktige, som anfördes av kommundemokratikommittén (SOU 2001:48), var att detta ger medborgarna en möjlighet att ”runda” partierna. Rätten att väcka förslag ska ägas av de politiska partierna. Erfarenheterna visar dock att varken medborgarförslaget eller folkinitiativet på kommun- eller landstingsnivå har försvagat partierna. De politiska partierna har även deltagit i kampanjer runt olika folkomröstningar och i någon mån kan detta till och med vara ett sätt att locka nya medlemmar (se kapitel 12).

En risk som uppstår om allmänheten får förslagsrätt är att det kan leda till att flera populistiska förslag läggs. De politiska partierna finns inte där som ett filter mot förslag som kan vara kränkande eller orealistiska. Erfarenheten från Finland visar dock att medborgarinitiativen inte medfört att förslag läggs som är kränkande eller populistiska. För att ett förslag ska kunna väckas måste det vara i enlighet med grundlagen, vilket innebär att förslag som direkt strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan väckas.

Medborgerlig förslagsrätt i andra länder

Förslaget till folkmotion är inspirerat av den förslagsrätt till riksdagen som infördes i Finland år 2012. I Finland är det möjligt för 50 000 röstberättigade finska medborgare att lägga fram ett förslag i form av ett medborgarinitiativ till riksdagen om att stifta en lag. Ett medborgarinitiativ kan innehålla antingen ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Ett initiativ kan också gälla ändring eller upphävande av en gällande lag. Det första medborgarinitiativet som togs upp och röstades igenom i riksdagen gällde samkönade äktenskap.

Även i flera andra europeiska länder finns en möjlighet att lämna medborgarförslag på nationell nivå; t.ex. Spanien, Slovenien, Slovakien, Italien, Ungern, Litauen, Holland, Bulgarien, Polen och Rumänien. Den medborgerliga förslagsrätten är i stort sett utformad på samma sätt i de flesta europeiska länder, men det förekommer olikheter när det gäller processen och begränsningarna för förslagens innehåll.

Genom Lissabonfördraget år 2011 införde EU det s.k. medborgarinitiativet, vilket ger alla medborgare i EU en möjlighet att väcka och stödja förslag som förs fram till kommissionen. Ett initiativ ska stödjas av minst en miljon unionsmedborgare från minst en fjärdedel av medlemsstaterna. Alla medborgare i EU har också, enligt artikel 227 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, en rätt att göra en framställning till Europaparlamentet i en fråga som rör Europeiska unionens verksamhetsområde och som direkt berör framställaren. Mot bakgrund av att alla folkbokförda i Sverige har en rätt att väcka förslag till kommun- eller landstingsfullmäktige är riksdagen den enda politiska nivå där den enskilde inte har en möjlighet att formellt föra fram sina förslag.

Införandet av folkmotion bör utredas av en parlamentarisk kommitté

Utredningen föreslår att en parlamentarisk kommitté tillsätts för att utreda införandet av folkmotion på riksdagsnivå. Vårt förslag är alltså inte att folkmotion direkt ska införas. Mot bakgrund av vår översyn anser vi att det finns starka skäl för ett införande, men en sådan reform skulle samtidigt innebära en förändring av den parlamentariska ordningen. Införandet av en sådan reform förutsätter

också en bred politisk enighet. Det förutsätter en grundlig utvärdering av vilka effekter det skulle få för vårt styrelseskick. I en sådan översyn bör erfarenheterna från Finland särskilt beaktas.

10.6.3 Stärk insynen i riksdagens arbete

Utredningens bedömning: Riksdagen bör verka för att allmänheten har god insyn i riksdagens arbete.

Mot bakgrund av att olika former av informella kontakter mellan intresseorganisationer och riksdagen ökar kan det finnas skäl att vidta åtgärder för att försäkra att maktutövandet sker i transparenta former. Väljarna måste ha goda möjligheter att få insyn i och granska det politiska beslutsfattandet. Riksdagen är, såsom det uttrycks i regeringsformen, folkets främsta företrädare, och ska som sådan fatta avgörande beslut för rikets styre. Riksdagen ska också granska rikets styre och förvaltning och har därmed en central roll när det kommer till att tillförsäkra att väljarna får insyn i regeringens arbete och att ansvar kan utkrävas. Kontrollmakten utövas på flera sätt. Varje riksdagsledamot har rätt att framställa interpellationer och frågor till statsråd, för att därigenom få information om statsrådets och regeringens åtgärder i aktuella frågor. Konstitutionsutskottet (KU) har till uppgift att granska statsrådets tjänsteutövning och handläggningen av regeringsärenden. Granskningen är inriktad på att undersöka om regeringsarbetet har bedrivits i enlighet med gällande regler samt rättslig och administrativ praxis.

För att kunna utföra denna uppgift har konstitutionsutskottet rätt att ta del av alla handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Detta omfattar handlingar som är sekretessbelagda.¹⁰⁴ Utskottet håller också utfrågningar, som normalt är offentliga, med statsråd och andra personer i syfte att inhämta upplysningar. En statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttrande till ett riksdagsutskott som begär det (sekretessbelagda uppgifter behöver dock inte lämnas ut vid ett offentligt sammanträde), men skyldigheten för regeringen att lämna upplysningar är

¹⁰⁴ En utvidgning av KU:s befogenheter skedde mot bakgrund av förslag i Grundlagsutredningen, SOU 2008:125.

begränsad till EU-frågor och Riksrevisionens granskningsrapporter. Det finns i övrigt inte någon rättsligt reglerad skyldighet för regeringen eller andra att lämna upplysningar och t.ex. delta i en viss utfrågning. Det finns inte heller någon lagstadgad sanningsplikt när uppgifter lämnas till konstitutionsutskottet. En utredning tillsattes av utskottet i maj 2014 med uppgift att utreda frågan om statsråds medverkan i utskottets granskning. Enligt utredningen, som blev klar den 30 september 2015 (2015/16: RFR1), finns det argument emot en lagstiftning med krav på sanningsplikt och att statsråd och f.d. statsråd medverkar i granskningen, bland annat eftersom förfarandet i utskottet då skulle få en mer domstolsliknande karaktär. Sammanfattningsvis föreslås att tillträdande statsråd gör ett åtagande att medverka i konstitutionsutskottets granskning också efter att de har lämnat uppdraget som statsråd.

Konstitutionsutskottets granskningsbetänkanden anmäls i kammaren och blir föremål för debatt i plenum. Granskningen skulle därmed kunna ligga till grund för en misstroendeförklaring.¹⁰⁵ Konstitutionsutskottet ger genom granskningen medborgarna ett underlag för att kunna bedöma regeringens duglighet. Öppenheten och kommunikationen med allmänheten är därför av avgörande betydelse för att den eventuella kritik som framförs ska bära tyngd.

Även övriga utskott har en granskningsfunktion genom att de ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Även om denna granskning huvudsakligen rör riksdagsbeslut omfattar det även en kontroll av regeringen och därmed rikets styre och förvaltning. Enligt riksdagsordningen sker utskottens sammanträden inför stängda dörrar, men utskottet har sedan 1988 också en möjlighet att fatta beslut om att hålla mötena öppna för allmänheten. Antalet offentliga utfrågningar har därefter ökat och under de senaste åren har antalet sådana utfrågningar varit konstant.¹⁰⁶ Vi anser att det är viktigt att utskotten verkar för att hålla utskottsammanträden offentliga. Det ger allmänheten möjligheter till insyn i riksdagens arbete och kan vitalisera de debatter som förs i riksdagen.

Allmänhetens möjligheter att följa debatterna i riksdagen liksom utskottsförhören och sammanträden har förbättrats över tid som

¹⁰⁵ Riksdagen har röstat om misstroendeförklaring sex gånger hittills, varav samtliga har röstatas ned.

¹⁰⁶ Riksdagens Årsbok 2013/14. År 2014 skedde 47 öppna utfrågningar.

ett resultat av riksdagens utveckling av webb-tv. Alla öppna utfrågningar och debatter i riksdagen direktsänds via webben och finns därefter tillgängliga på riksdagens webb. Sammanlagt återsändes 810 timmar av riksdagens arbete år 2014.¹⁰⁷ Även uppstarten av SVT24 år 2003, som år 2010 blev SVT Forum, har gett allmänheten bättre möjligheter att ta del av riksdagsarbetet. Riksdagen har, till skillnad från Regeringskansliet, utvecklat öppna data vilket medfört att det är möjligt för allmänheten att del av riksdagens handlingar. Riksdagens arbete med att ta den digitala tekniken i bruk och verka för öppenhet är positiv och bör enligt oss fortsätta.

Slutligen är riksdagsledamöternas enskilda kommunikation med väljarna central när det kommer till insynen i riksdagsarbetet liksom väljarnas möjlighet att framföra sina åsikter och intressen på nationell nivå. Undersökningar visar dock att de flesta riksdagsledamöter upplever att enskilda medborgare är bland de aktörer som har minst makt över beslutsfattande på nationell nivå.¹⁰⁸ I 2014 års riksdagsundersökning uppger var femte riksdagsledamot att hen har kontakter med enskilda medborgare varje dag och nära hälften att de har kontakter flera gånger i veckan.¹⁰⁹ En svårighet när det gäller kontakter med väljarna i valkretsens är att flera riksdagsledamöter saknar en formell anknytning till sin valkrets. I kapitel 6 om de politiska partierna föreslår vi att en översyn av ledamotsstödet genomförs. Detta skulle kunna knytas till en lokal närvaro och därmed finansiera kansliresurser i ledamöternas valkretsar.

¹⁰⁷ Riksdagens Årsredovisning 2013/14.

¹⁰⁸ Karlsson, 2015.

¹⁰⁹ Karlsson & Nordin, 2015.

11 Medborgardialog och samråd i kommuner och landsting

11.1 Vårt uppdrag

Utredningen har i uppdrag att undersöka hur och i vilken omfattning olika metoder för medborgardialog används i kommuner och landsting samt att bedöma vilken effekt de har på den lokala demokratiutvecklingen. I uppdraget ingår även att undersöka hur internet används som ett verktyg i dialogen mellan beslutsfattare och medborgare. Vi ska redogöra för andra framgångsrika metoder för medborgerligt inflytande och lämna förslag på hur dessa kan användas för att utveckla och förstärka demokratin lokalt.

Vi har valt att behandla olika former av medborgardialog, däribland de samråd som är lagstadgade i bl.a. plan- och bygglagen, men också innovativa metoder av medborgardialog, såsom medborgarpanel och medborgarbudget. Sammantaget gäller översynen i detta kapitel olika former för att bjuda in individer, intresseorganisationer och andra aktörer att framföra synpunkter inför politiska beslut i kommuner eller landsting. Givet de klyftor som finns i det politiska deltagandet, och som tar sig uttryck i ett lägre deltagande bland personer med låg utbildning och låg inkomst, utrikes födda och unga, är vår uppgift att föreslå åtgärder som kan öka och bredda engagemanget i demokratin mellan valen.

11.2 Definition av medborgardialog

En medborgardialog är i grunden ett möte eller ett samtal mellan väljare och förtroendevalda eller mellan medborgare och tjänstemän. Medborgardialogerna är i regel initierade av de offentliga aktörerna, kommuner och landsting, och handlar om en aktivitet där individer,

intresseorganisationer eller andra aktörer bjuds in att framföra synpunkter eller åsikter i en viss fråga och att delta i utformandet av ett särskilt beslut. Överlag har medborgardialogerna till syfte att ge beslutsfattarna bättre underlag inför ett beslut. De kan också ha till syfte att öka medborgarnas politiska kunskaper, stimulera det demokratiska deltagande eller att överlåta beslutsmakten i en viss fråga. Medborgardialogerna kan t.ex. vara samråd, referensgrupper, remiss, webbpaneler, informationsmöten, cafédialoger, framtidsverkstäder, open space, medborgarbudget, rådslag och dialogforum.¹

Forskaren Nazem Tahvilzadeh gör i sin underlagsrapport till utredningen en distinktion mellan spontana och reguljära dialoger där de förra definieras som möten eller dialoger som uppstår med anledning av ett behov av att sprida eller inhämta information kring en pågående beslutsprocess. Dialogen är då en "punktinsats" eller ett "projekt" och kan initieras för att förankra och värdera förslag, samla in kunskaper och kartlägga preferenser eller i syfte att reagera på protester eller kriser. Reguljära dialoger eller möten definierar Tahvilzadeh som de återkommande möten som hålls med olika medborgarråd, där kommunen eller landstinget regelbundet bjuder in företrädare för olika organisationer, och ibland enskilda individer, i form av t.ex. pensionärsråd och funktionshindersråd. Hit kan också öppna förmöten till nämndsammanträden räknas.

I vissa frågor har kommunerna och landstingen en skyldighet enligt lag att föra dialog med medlemmarna. Ett exempel är plan- och bygglagen (2010:900), enligt vilken kommunen vid upprättandet av översiktsplanen ska samråda med bl.a. länsstyrelsen, berörda kommuner och sakägare, sammanslutningar och enskilda i övrigt, som har ett väsentligt intresse av förslaget. Syftet med samrådet är att förbättra kommunens beslutsunderlag och ge dem som berörs möjligheter att få insyn i planarbetet och att påverka planens utformning. Miljöbalken (1988:08), lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetspråk är andra exempel där det finns lagkrav på samråd. De samråd som kommunerna och landstingen är skyldiga att genomföra går ofta till på samma sätt som medborgardialoger inom andra politikområden och syftet är i stora drag att ge berörda personer

¹ Tahvilzadeh, 2015.

möjligheter att framföra sina synpunkter eller intressen i en viss fråga och att delta i utformandet av ett särskilt beslut.

Ordet medborgardialog används inte i lagtext utan i stället förekommer begreppet samråd. Kommunalrättsligt används begreppet samråd som ett förfarande som kommuner eller landsting använder sig av för att stämna av eller inhämta synpunkter (se 11.5.2). I detta kapitel används överlag begreppet medborgardialog, förutom då vi refererar till lagstadgade samråd.

11.2.1 Användningen av medborgardialoger har ökat

Vikten av att inkludera invånarna i politiska beslutsprocesser och att komplettera den representativa demokratin blev en fråga på den politiska agendan i Sverige på 1960-talet. Inledningsvis fördes behovet av ett ökat medborgerligt engagemang i lokala beslutsprocesser främst fram inom stadsplaneringen. Detta motiverades delvis av 1960-talets rivningsvåg som i regel skedde utan någon medborgerlig förankring. När bestämmelserna om samråd infördes 1987 i den dåvarande plan- och bygglagen var ett av syftena att förbättra förutsättningarna för de boende att delta i planeringen och påverka utformningen av närmiljön. Efterhand har kommuner och landsting valt att bjuda in medborgarna till att delta inom fler politikområden. Det medborgerliga deltagandet har även behandlats i ett antal tidigare statliga utredningar, vilket vi redogör för här nedan.²

Den ökade användningen av medborgardialoger kan ses som ett av flera sätt för kommunerna och landstingen att förstärka den demokratiska utvecklingen på lokal nivå. I en rapport till den förra Demokratiutredningen sammanfattar Stig Montin utvecklingen som har ägt rum på lokal nivå som "lokala demokratiexperiment" (SOU 1998:155).³ Motiven till experimenten kan enligt honom härledas till den representativa demokratins kris och då i synnerhet de politiska partiernas tapp av medlemmar.

Montin menar vidare att framväxten av lagstiftning på 1990-talet, som ger brukare och medborgare möjligheter till inflytande över

² Se bl.a. SOU 1990:44; SOU 1996:71; SOU 1996:162; SOU 1996:177; SOU 2000:1.

³ Bland de åtgärder som återfinns i Montins undersökning och som inte behandlas i föreliggande avsnitt ingår förnyelse av fullmäktige, valfrihetsreformer av olika slag och brukarinflytande.

vissa kommunala tjänster, är en viktig förklaring till att olika forum för inflytande har skapats på lokal nivå. Enligt Montin har utvecklingen lett till att allt fler avgöranden av kollektiv karaktär har flyttats från nämnderna till brukar- och medborgargrupper.⁴

En parallell förklaring till den ökade användningen av medborgardialoger på lokal nivå är kommunernas insatser för att öka det demokratiska deltagandet i socioekonomiskt utsatta bostadsområden i storstädernas utkanter.⁵ Satsningar med deltagardemokratiska förtecken initierades bl.a. under invandrarminister Leif Blomberg 1995, den s.k. Blommansatsningen, och under den s.k. Storstadssatsningen på 2000-talet.⁶ Utvecklingen med en ökad användning av medborgardialog har även varit en trend internationellt och i flera europeiska länder har dessa demokratiexperiment vänt sig till boende i socialt utsatta områden.⁷

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har också varit drivande för att utveckla arbetet med medborgardialog inom kommunerna och landstingen och ett kongressbeslut har fattats för att stödja SKL:s medlemmar i att utforska nya kanaler för att involvera medborgarna i den politiska beslutsprocessen. År 2006 inledde SKL ett projekt om medborgardialog, och etablerade två nätverk för erfarenhetsutbyte och kunskapsförmedling för politiker och tjänstemän. Med stöd av regeringen påbörjades under 2011 ett treårigt arbete för att stödja ett antal kommuner och landsting för att utveckla medborgardialogen till ett verktyg inom kommunernas styrprocesser. Enligt SKL har målet med arbetet varit att etablera ett systematiserat arbete med medborgardialog i beslutsprocessen och göra dialogen till ett naturligt underlag för beslut.⁸

⁴ SOU 1998:155, s. 78.

⁵ Benämningarna har varierat i den politiska diskursen, från socialt utsatta områden till utanförskapsområden. Urbana utvecklingsområden är den benämning som nu används.

⁶ Blommanpengarna var den första av dessa satsningar medan Storstadssatsningen var den mest omfattande och som så småningom kom att bli ett eget politikområde. Se Tedros, 2008, för en översikt av satsningarna i utsatta bostadsområden.

⁷ Tedros & Johansson, 2006.

⁸ SKL, 2011b.

11.2.2 Om medborgarinflytande i tidigare utredningar

Den förra Demokratiutredningen tog i sitt slutbetänkande *En utbållig demokrati* (SOU 2000:1) tydlig ställning för ett ökat medborgerligt deltagande. Utredningen ansåg att medborgarnas möjligheter att delta i lokalpolitiken borde utökas och förordade en deltagardemokrati med förstärkta deliberativa inslag. Demokratiutredningens utgångspunkt var att deltagandet i gemensamma beslut inte bara är en rättighet utan också en plikt.⁹ Även Kommundemokratikommittén, vars slutbetänkande *Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48) kom drygt ett år efter Demokratiutredningen, förordade ett ökat medborgerligt engagemang i beslutsprocessen. Flera av de åtgärder som genomfördes efter Demokratiutredningen och Kommundemokratikommittén bidrog också till ett ökat användande av medborgardialog och andra demokratiexperiment. Regeringen inrättade år 2000 ett långsiktigt stöd för demokratiutveckling, *Tid för Demokrati*, delvis som ett resultat av de rekommendationer som Demokratiutredningen lämnade. En Demokratidelegation tillsattes för att leda arbetet och kommuner, landsting och organisationer kunde söka medel för olika demokratiprojekt. I Kommundemokratikommitténs betänkande fanns dessutom flera förslag som syftade till att öka det medborgerliga inflytandet mellan valen, däribland den medborgerliga förslagsrätten och förslag om öppna sammanträden i fullmäktigeberedningar. Kommittén framförde även vikten av dialog och samråd inför beslut på lokal nivå och förordade att kommuner och landsting skulle inrätta och ta stöd av medborgarpaneler och ungdomsråd. Särskilt viktiga ansågs dessa verktyg vara för de medborgare som stod utanför partipolitiken.

⁹ SOU 2000:1, s. 22.

11.3 Omfattningen av medborgardialog i kommuner och landsting

I vår enkätundersökning av de olika inflytandekanaler som tillämpas i kommuner och landsting uppger 83 procent av kommunerna och landstingen att de genomför någon form av medborgardialog.¹⁰ Tillämpningen av medborgardialog har ökat över tid. SKL:s projekt för medborgardialog har utgjort en viktig del i den ökade tillämpningen och i dag genomför en stor majoritet av alla kommuner och landsting någon form av medborgardialog.¹¹

I utredningens undersökning av vilka inflytandekanaler som tillämpas i kommunerna och landstingen framkommer det att 15 procent av dem har antagit en demokratipolicy eller motsvarande. Vid en jämförelse med en undersökning från 2003 framkommer att siffran varit konstant det senaste decenniet.¹² Enligt vår enkät uppger 41 procent att de har antagit styrdokument eller motsvarande för dialogernas genomförande. Detta tyder på att det är en stor andel av kommunerna och landstingen som arbetar systematiskt med olika insatser för medborgarinflytande mellan valen och att medborgardialogerna har blivit institutionaliserade. Inrättandet av en beredning, utskott eller arbetsgrupp för demokratifrågor är också vanligt förekommande i kommuner och landsting. Flera kommuner har också inrättat särskilda demokratinämnder. Det sker vanligtvis genom att valnämndens uppgifter utökas till att omfatta även ett demokratifrämjande arbete mellan valen. I dessa kommuner får nämnden då ofta namnet Val- och demokratinämnd.

11.3.1 Syftet med dialogerna

De flesta översyner som har gjorts av hur medborgardialoger används och förstås av kommunerna och landstingen visar att motiven och syftena varierar. Dialogerna genomförs bl.a. i syfte att inhämta medborgarnas åsikter om särskilda frågor, aktivera eller involvera medborgarna i demokratiska beslutsprocesser, stärka medborgares

¹⁰ Se kapitel 2 för mer information om undersökningen. Benämningen på dessa dialoger skiftar. I t.ex. Västerås använder sig kommunen av begreppet "invånardialog", som de menar är en mer inkluderande benämning än medborgardialog.

¹¹ Tahvilzadeh, 2015.

¹² Gilljam & Jodal, 2003.

politiska självförtroende, hantera komplexa politiska problem och att marknadsföra den egna kommunen. SKL har i en skrift ställt samman olika exempel på hur kommuner och landsting använder sig av medborgardialog. Även i denna framgår att motiven för att genomföra medborgardialog skiljer sig åt, men att informationsinhämtning inför ett beslut och förankring av beslutet är de två motiv som dominerar.¹³ Informationsinhämtning samt förankring av beslut är även något som lyfts fram av de tjänstemän som vi har intervjuat. Ett tredje motiv för dialogerna är att stärka sammanhållningen i lokalsamhället.¹⁴

11.3.2 Hur sker dialogen med medborgarna?

Vad gäller de valda formerna för dialog finns det stor variation. De mest populära metoderna är de som innebär fysiska möten, antingen öppna möten dit alla som vill bjuds in att delta eller möten som riktar sig till specifika målgrupper. I tabell 11.1 nedan redovisas de olika metoder som kommunerna och landstingen uppgivit att de använder.

Tabell 11.1 Metoder för dialog (procent)

Typ av dialog	Andel
Öppna möten	80
Dialogmöten (t.ex. cafédialog, open space, fokusgrupper)	77
Möten med en specifik målgrupp	83
Sociala medier (t.ex. Facebook, bloggar)	57
E-förslag, e-panel, diskussionsforum på nätet	51
Medborgarstämmor eller byamöten	35
Annat	17

Källa: Utredningens enkät om medborgarinflytande till kommuner och landsting 2015.

¹³ SKL, 2015c.

¹⁴ Sammanlagt 20 kommuner och landsting intervjuades per telefon om motiven och syftena med både den medborgerliga förslagsrätten och medborgardialoger. Mer information finns i kapitel 2, om utredningens arbete.

Som framgår av tabell 11.1 använder sig kommunerna och landstingen av flera olika metoder för dialog. Även om fysiska möten är den vanligaste formen uppger över hälften av kommunerna och landstingen att de använder elektroniska verktyg av olika slag, antingen genom att medborgarna bjuds in att lämna e-förslag eller genom att olika diskussionsforum på internet skapas.

Enligt SKL:s sammanställning har kommunerna och landstingen kompletterat de traditionella samrådsformerna, såsom öppna möten, med nya metoder i syfte att utveckla dialogen kring planprocesser.¹⁵ Trenden att försöka hitta nya metoder för att bjuda in medborgarna till möten återfinns även i de dialoger som genomförs inom ramen för andra politikområden. Exempel på sådana innovativa metoder är att förlägga möten till platser utanför kommunhuset, dörrknackning och möten i byar utanför tätorten. Användandet av internet för att främja deltagandet har även tilltagit och av de exempel som kommunerna och landstingen skickat in till SKL framgår att det främst används som ett komplementärt verktyg.

11.3.3 Alternativa samrådsformer

Under senare år har begreppet medborgardialog blivit den vanligaste benämningen på de olika former som kommuner och landsting använder för att bjuda in individer, intresseorganisationer eller andra aktörer att framföra synpunkter i en viss fråga. Begreppsanvändningen i såväl forskning som i offentliga dokument är inte konsekvent utan medborgardialog används vanligen som en samlingsterm för olika metoder för att inhämta synpunkter från allmänheten. Några kommuner och landsting har också använt specifika former för att möjliggöra ett medborgligt deltagande, t.ex. medborgarbudget och medborgarpaneler, vilka behandlas här nedan. Ett annat begrepp är medskapande som beskriver en interaktiv styrningsprocess där beslutsfattare och medborgare gemensamt deltar i att formulera problem, identifiera och genomföra åtgärder. Medborgarna ges möjlighet att påverka vad som ska göras, varför det ska göras och gemensamt komma fram till hur det ska göras. På

¹⁵ Se även SKL, 2012a.

så viss kan medskapande beskrivas som en fördjupad medborgardialogsprocess.¹⁶

Medborgarbudget

Medborgarbudget skiljer sig från den vanliga medborgardialogen i den bemärkelsen att beslutsmakten, helt eller delvis, lämnas över till medborgarna. Dessa bjuds in att delta i prioriteringen av skattemedel. Metoden, med upphov i Porto Alegre i Brasilien, har fått stor spridning och återfinns numera i stora delar av världen, men i Sverige har medborgarbudget använts i begränsad omfattning. I de fåtal svenska kommuner som har använt sig av metoden har de områden som medborgarna fått besluta om rört sådant som upprustningen av parker, inkluderingen av skolelever i olika miljöprojekt och trygghetshöjande åtgärder.¹⁷ SKL startade 2007 projektet Medborgarbudget i syfte att utveckla användandet av medborgarbudget. I en rapport från 2011 konstaterar SKL att det som är utmärkande för medborgarbudgetprojekten i Sverige är att de riktat sig till specifika grupper, t.ex. unga i Örebros kommun och Uddevallas kommun, och att de resurser som avsatts i regel har varit små. Ett undantag är Avesta där medborgarna fick möjlighet att prioritera bland alla utgiftsposter genom att budgeten gjordes tillgänglig på hemsidan.¹⁸ Fredrik Carlsson, som i en masteruppsats studerat medborgarbudget i Upplands Väsby kommun, menar att användandet av medborgarbudget i Sverige kan bidra till att öka medborgarnas inflytande, men att det också riskerar att påverka den politiska jämlikheten negativt.¹⁹

Medborgarpaneler

Medborgarpaneler innebär att kommunen eller landstinget bjuder in en grupp invånare för att tillsammans med förtroendevalda och tjänstemän diskutera den kommunala verksamheten. Panelerna kan också vara digitala och bestå av ett urval individer som vid upp-

¹⁶ Adler, 2015; Abrahamsson, 2015.

¹⁷ Adolfsson, Solli & Demediuk, 2012.

¹⁸ SKL, 2011c.

¹⁹ Carlsson, 2014.

repade tillfällen får svara på enkäter genom e-post, appar eller SMS. Fördelen med panelerna är att de kan sättas samman så att de blir representativa utifrån befolkningssammansättningen och geografisk spridning. Paneler började användas i slutet av 1980-talet i USA och fick snabbt spridning internationellt. Det finns en stor variation i hur kommuner och landsting har arbetat med medborgarpaneler. Antalet deltagare i panelerna skiftar mellan 50 till 1 700 deltagare. Det finns också paneler som samlar så många som 5 000 deltagare, t.ex. Region Skånes medborgarpanel, och som är utformade som en enkätundersökning. Det finns även stora skillnader gällande urvalsprocessen till medborgarpanelerna. I vissa kommuner och landsting har representativiteten utgjort ett viktigt kriterium, medan panelerna i andra kommuner och landsting i stället har utgjorts av de som har anmält sitt intresse.²⁰

I Sverige har dock medborgarpanelerna inte vunnit terräng i kommunerna och landstingen. Enligt uppgifter från SKL var det 2009 endast ett trettiotal kommuner och landsting som hade infört medborgarpanel som stöd för sitt beslutsfattande.²¹ Intresset bland fullmäktigeledamöter att ta emot medborgarnas åsikter och synpunkter genom paneler är enligt en undersökning relativt svagt.²² Politikerna föredrar i stället att ta emot synpunkter direkt från de egna väljarna och grupper som har svårt att göra sin röst hörd.

11.3.4 Medborgarråd och dialog med företrädare för organisationer i det civila samhället

I kapitel 10 redogör vi för hur intresseorganisationer deltar i beslutsprocesser på nationell nivå genom remisser och samråd samt hur de försöker att påverka genom direkta kontakter med beslutsfattare på nationell och lokal nivå. Flera kommuner och landsting inhämtar också synpunkter från intresseorganisationer och ideella föreningar genom att skicka ut remisser. Remissförfarandet på lokal nivå är däremot sällan en formaliserad process och det finns inga enhetliga regelverk för hur ett remissförfarande ska gå till. Flera kommuner och landsting bjuder också in organisationer och föreningar till sär-

²⁰ SKL, 2009.

²¹ *ibid.*

²² Gilljam, Karlsson & Sundell, 2010.

skilda konsultationer och samråd, även om medborgardialoger i första hand förs med enskilda medborgare.

En majoritet av kommunerna och landstingen har mer eller mindre institutionaliserade samrådsgrupper, s.k. medborgarråd, där olika kategorier av medborgare får komma till tals. Råden riktar sig oftast till en särskild grupp medborgare, t.ex. unga, äldre eller personer med funktionsnedsättning. Sammansättningen i råden skiftar, men består vanligen av förtroendevalda och representanter från intresseorganisationer för den specifika medborgargruppen. Flertalet kommuner och landsting har en jämn fördelning mellan politiska företrädare och organisationernas representanter.²³ I tabell 11.2 nedan redovisas förekomsten av olika medborgarråd i kommunerna och landstingen.

Tabell 11.2 Medborgarråd i kommuner och landsting (procent)

Typ av råd 2010–2014	Kommuner	Landsting
Funktionshindersråd ²⁴	70	70
Pensionärsråd	70	70
Ungdomsråd	46	5 ²⁶
Råd för nationella minoriteter ²⁵	12	10
Råd för personer med utländsk bakgrund	6	0

Källa: SCB Demokratistatistik, 2014.

Det har gjorts flera undersökningar av hur pensionärs- och funktionshindersråden fungerar, något som även diskuteras i kapitel 15 om delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning, medan ungdomsråden behandlas i kapitel 14 om ungas delaktighet och inflytande. Undersökningarna visar att det finns betydande skillnader i såväl organisation och inflytande som villkor

²³ Socialstyrelsen, 2012b.

²⁴ Det förekommer flera olika benämningar på de råd som riktar sig till personer med funktionsnedsättning. Handikappråd och tillgänglighetsråd är två andra vanliga benämningar.

²⁵ Det är vanligast förekommande med medborgarråd för nationella minoriteter i de kommuner och landsting som utgör förvaltningsområden, för närvarande är 75 kommuner och 14 landsting förvaltningsområden.

²⁶ I vår enkät från 2015 är det fler landsting som uppger att de har ungdomsråd än vad de uppger att de fått från SCB visar. För en längre diskussion om det se kap. 14 om ungas inflytande i kommuner och landsting.

för de olika råden. Utredningen om finska och sydsamiska språken diskuterar i delbetänkandet *Rätten till mitt språk* (SOU 2005:40) de utmaningar som de nationella minoriteterna möter vid försök att framföra sina synpunkter till beslutsfattare. Eftersom rätten till representation i råden ofta bygger på organisationernas storlek försvåras möjligheterna för minoriteternas organisationer att vara representerade. Minoriteternas pensionärsorganisationer är t.ex. så pass små i förhållande till majoritetens pensionärsorganisationer att de inte får ta plats i dessa forum. Utredningen konstaterade att bristen på representation i råden kan leda till att de behov som de äldre bland de nationella minoriteterna har inte fångas upp.²⁷

I flera kommuner och landsting finns det också s.k. brukarråd. Det är råd som består av medborgare som är berörda av en viss offentlig verksamhet, t.ex. skolan, vården eller äldreomsorgen, och som ges en möjlighet till inflytande över denna.

11.3.5 Vill medborgarna delta i medborgardialoger?

Medborgarnas starka stöd för den representativa demokratin är väl belagt i forskningen.²⁸ Undersökningar om stödet till olika demokratimodeller bland medborgarna visar dessutom att intresset för att delta mer aktivt mellan valen har avtagit över tid. SOM-institutet undersökte inom ramen för 2001 och 2010 års undersökningar medborgarnas stöd för olika demokratiideal.²⁹ I undersökningen ställdes en fråga om medborgarna föredrog ett valdemokratiskt politiskt system, vilket definierades som att medborgarna påverkar politiken genom att i de allmänna valen rösta på partier och att partierna mellan valen sköter beslutsfattandet, eller ett deltagardemokratiskt system, vilket definierades med att medborgarna även bör vara aktiva mellan valen. Enligt 2001 års undersökning var det 56 procent av de tillfrågade som föredrog valdemokrati och ungefär 44 procent som föredrog deltagardemokrati. När SOM-institutet genomförde undersökningen år 2010 hade den positiva inställningen till valdemokrati stärkts. Vid detta tillfälle uppgav

²⁷ SOU 2005:40, s. 189.

²⁸ Essaißon, Gilljam & Persson, 2011.

²⁹ ibid.

71 procent att de föredrog den valdemokratiska modellen medan enbart 29 procent föredrog deltagardemokrati.

Samtidigt visar flera undersökningar att det finns ett starkt intresse från medborgarna att delta i medborgardialoger. En undersökning från SKL från 2013 visar att 66 procent av medborgarna vill delta i medborgardialoger. Medborgarna uppgav ett större intresse för att delta digitalt än för att medverka vid fysiska möten. Det var 54 procent som föredrog att delta digitalt. Intresset för att delta digitalt var störst bland de i åldern mellan 25 och 35 år.³⁰ Även en undersökning som PR-byrån Reformklubben genomförde samma år visar att en hög andel av medborgarna, 60 procent, vill delta i medborgardialoger. Det var dock endast tio procent av de som svarade på Reformklubbens undersökning som uppgav att de blivit inbjudna att delta och i SKL:s undersökning uppgav 16 procent att de deltagit i en medborgardialog. I Reformklubbens undersökning framkom att hälften av de som blivit inbjudna till medborgardialog hade deltagit.³¹

11.3.6 Vill de förtroendevalda bjuda in till dialog?

De förtroendevalda är överlag något mindre intresserade av deltagardemokratiska former än medborgarna. När kommunpolitiker fick ta ställning till frågan om olika demokratiideal framkom det att 75 procent föredrog valdemokrati. Det förekommer vissa skillnader mellan olika partier och de starkaste förespråkarna av valdemokrati återfinns bland socialdemokrater och moderater medan vänsterpartister, sverigedemokrater och miljöpartister är starkare anhängare till deltagardemokrati. I internationella jämförelser framkommer det att svenska kommunpolitiker är mest skeptiska till deltagardemokrati av alla jämförda europeiska länder.³²

I en undersökning av statsvetarna Mikael Gilljam, David Karlsson och Anders Sundell har frågor ställts till kommunpolitiker om hur de föredrar att föra dialog med medborgarna. I denna undersökning framkommer det att medborgarråd och brukarstyrelser är mest

³⁰ SKL, 2014a.

³¹ *ibid.*

³² Karlsson & Gilljam, 2014, s. 74 ff.

populärt medan medborgarpaneler är mindre populärt.³³ I samma studie framgår det att kommunpolitiker i kommuner där det har skett ett omfattande arbete med olika demokratiutvecklingsprojekt är mest negativa till ett ökat medborgerligt inflytande i beslutsprocesser. Det är möjligt att de förtroendevalda upplever att detta arbete har varit omständligt och gjort beslutsprocesserna mer invecklade eller att intresset från medborgarna att delta har varit begränsat. I kommuner där det demokratifrämjande arbetet inte har varit lika omfattande är kommunpolitikerna i regel mer positiva till ett ökat inslag av deltagardemokratiska metoder. Något som är än mer anmärkningsvärt är att ledamöter i kommuner med erfarenhet av medborgarprotester är mer positivt inställda till deltagardemokratiska metoder än ledamöter i kommuner med färre inslag av medborgarprotester. En möjlig tolkning är att ledamöterna i kommuner där medborgarna protesterar försöker hitta vägar och metoder i syfte att undvika framtida protester och därmed blivit mer positivt inställda till deltagardemokrati.

11.3.7 Inom vilka politikområden bjuds medborgarna in till dialog?

Det finns en stor variation av områden som kommunerna och landstingen bjuder in till dialog om. Under 2015 sammanställde SKL en exempelsamling med olika medborgardialoger som genomförts i kommuner och landsting.³⁴ Av de exempel som kommunerna skickade in rörde var tredje stadsplanering. Övriga rörde ungas inflytande, hälsa, sjukvård och omsorg, tillväxtpolitik och utveckling, kultur samt trafik, miljö och trygghet. I tabellen nedan framgår vilka områden som medborgarna vill ha dialog om enligt en enkätundersökning som SKL genomförde 2013.

³³ Gilljam, Karlsson & Sundell, 2010.

³⁴ SKL, 2015c.

Tabell 11.4 Områden medborgarna vill ha dialog om (procent)

Politikområde	Andel
Hälsa- och sjukvård	80
Utbildning	65
Bostäder	62
Äldreomsorg	61
Kultur och fritid	58

Källa: SKL, 2013a.

Det finns en diskrepans mellan de frågor som medborgarna anser vara viktiga och de som de bjuds in till dialog om. I en utvärdering av dialogforum i Botkyrka framgår att vissa teman anses vara alltför heta för att bli aktuella för dialog av de förtroendevalda. En fråga blir föremål för dialog om den anses vara ”mogen”.³⁵ En liknande reflektion görs i en studie av genomförda dialoger i Göteborg. I studien konstateras att det är främst specifika projekt som blir föremål för dialog, medan politiskt känsliga frågor eller projekt inte inkluderas i en dialog. Unga bjuds t.ex. oftare in till dialoger om aktiviteter på fritidsgården eller vilka böcker som ska köpas in till biblioteket än till diskussioner om arbetsmarknaden.³⁶ Även i andra studier framkommer att det ofta är en diskrepans mellan de frågor som medborgarna vill diskutera och de frågor som blir föremål för dialog.³⁷

11.3.8 När i beslutsprocessen sker medborgardialogen?

De största möjligheterna att påverka beslut ges tidigt i beslutsprocessen, när idéer och tankar väcks och ärendet ska utredas. Det är en väsentlig skillnad mellan att få bidra till att formulera problem och förslag till lösningar mot att få ta del av ett beslut och ges möjlighet att lämna synpunkter på det. Enligt SKL:s medborgarundersökning är det också i den tidigare fasen av beslutsprocessen som en majoritet av medborgarna vill delta.³⁸

³⁵ Edström, 2014.

³⁶ Fridén, 2013.

³⁷ Lindholm, Oliveria e Costa, Wiberg, 2015.

³⁸ SKL, 2014a.

Tabell 11.5 När i beslutsprocessen sker medborgardialoger? (procent)

Fas i beslutsprocessen	Andel
När idéer väcks, tidigt i en process	79
Vid utredning inför beslut	76
När förslag diskuteras inför beslut	52
När beslut fattas	10
När förvaltningen genomför beslut	17
När beslut efter en tid utvärderas	14

Källa: Utredningens enkät om medborgarinflytande till kommuner och landsting 2015.

I den enkätstudie av de olika inflytandeverktyg som kommuner och landsting använder som vi har gjort och som redovisas i tabell 11.5 framkommer det att de flesta kommuner och landsting genomför medborgardialoger tidigt i beslutsprocessen. Resultaten i vår enkät bekräftas också delvis av en undersökning av landets kommunfullmäktigeledamöter som gjordes 2008–2009 av Mikael Gilljam, David Karlsson och Anders Sundell.³⁹ Politikerna i undersökningen uppgav att den inledande fasen var viktigast att bjuda in medborgarna till. Även om det framgår av enkäterna att medborgardialogerna vanligtvis genomförs tidigt i beslutsprocesser visar utvärderingar av de samråd som genomförs i plan- och byggprocesser att medborgarna ofta får vara med att ge synpunkter på förslag som i allt väsentligt är färdiga. Enligt utredningen *En effektivare plan- och bygglovsprocess* inleds den formella planprocessen ofta för sent (SOU 2013:34). Den grundläggande inriktningen i arbetet läggs i regel fast i kommunens förhandlingar med byggherren. Medborgarnas möjligheter att påverka är därför, enligt utredningen, begränsade. Enligt Transportstyrelsen förhåller det sig på liknande sätt med samråd enligt kollektivtrafiklagen inför beslut om regionala trafikförsörjningsprogram. Myndigheten har i flera rapporter lyft fram vikten av resenärsperspektivet, samverkan redan på förberedelsestadiet och återkoppling.⁴⁰

³⁹ Gilljam, Karlsson & Sundell, 2010.

⁴⁰ Se t.ex. Transportstyrelsens rapport 2014-251 s. 28 f, 2014-1081 s. 26 och Trafikanalys rapport 2014:16 s. 60.

11.3.9 Vem genomför medborgardialogerna?

Enligt vår enkät genomför tjänstemännen dialogerna i över 90 procent av fallen. De förtroendevalda deltar i 88 procent av dialogerna, vilket visar att det i de flesta dialoger medverkar både tjänstemän och förtroendevalda. Nära en femtedel, 17 procent, av kommunerna och landstingen tar hjälp av externa konsulter vid genomförandet av dialogerna. Det sätt på vilket de förtroendevalda deltar i dialogerna kan variera. Vi har noterat att flera kommuner och landsting, i sina styrdokument för medborgardialog eller motsvarande, understryker vikten av att de förtroendevalda inte ska delta i egenskap av partiföreträdare.⁴¹ Ett av de motiv som framförs är att medborgarna primärt är intresserade av sakfrågorna och inte de politiska meningsskiljaktigheterna.⁴² Dessa bör, enligt styrdokument vi tagit del av, koncentreras till andra arenor, såsom fullmäktigeförsamlingen eller debatter i media.⁴³

11.3.10 Vem deltar i dialogerna?

Det är svårt att få en bild av vem som deltar i medborgardialoger. I de sammanställningar av genomförda dialoger som vi har tagit del av finns det i regel inte några uppgifter om hur deltagandet ser ut bland olika grupper. Kommunerna och landstingen för vanligen inte statistik över deltagarna. Enligt en granskning som Göteborgs kommun gjorde av tre genomförda dialoger framgick det dock att svenskfödda, äldre personer med högre utbildning var överrepresenterade i dialogerna. Den fann även att kvinnor deltog i lite högre utsträckning än män, men att männen tenderade att ta och få mer taltid än kvinnorna.⁴⁴ Observationerna som görs i granskningen av Göteborgs kommun har stöd i forskning som visar att det i huvudsak är redan resursstarka grupper som är politiskt aktiva.⁴⁵ Att resursstarka individer deltar mer i samråden vid planprocesserna framgår också av utredningen *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

⁴¹ T.ex. Oxhälja, Landstinget i Värmland.

⁴² T.ex. Landstinget i Värmland.

⁴³ Se t.ex. Region Skåne.

⁴⁴ Göteborgs Stad, 2013.

⁴⁵ Se Schlozman et al. 2012 för en längre diskussion. Se även Gilljam & Jodal, 2005.

(SOU 2013:34). Vidare har Boverket i flera rapporter lyft både kvinnors och ungas lägre deltagande i planeringsprocesser.⁴⁶

En fråga som hänger samman med vem som deltar i medborgardialogerna är frågan om vilka medborgare som kommunerna och landstingen bjuder in. Vår enkät visar att två tredjedelar av kommunerna och landstingen riktar inbjudan till specifika målgrupper. Nästan nio av tio kommuner och landsting uppger att målgruppen utgörs av en grupp som särskilt berörs av den aktuella frågan. Det är 34 procent av kommunerna och landstingen som riktar specifika inbjudningar till unga under 18 år. Andra grupper som lyfts fram i undersökningen är pensionärer, personer med funktionsnedsättning och företagare.

Flera kommuner och landsting uppger också att de arbetar aktivt för att uppmåna resurssvaga grupper och individer, som deltar mer sällan, att delta. Ett exempel på det är att i de riktlinjer för medborgardialog, som 42 procent av kommunerna och landstingen uppger att de har antagit, finns ofta formuleringar som understryker vikten av ett uppsökande arbete för att få fler medborgare att delta. Detta tyder på att kommunerna och landstingen är medvetna om vikten av att deltagandet bör vara representativt. Hur det uppsökande arbetet tar sig uttryck skiftar. Skolor, förskolor, företag, torg och vårdcentraler är exempel på platser som kommunerna och landstingen uppger att de besöker i syfte att främja ett ökat engagemang bland fler grupper av medborgare. Det uppsökande arbetet kan motiveras med att det rör specifika frågeställningar som är av särskild relevans och intresse för gruppen. Ett annat motiv kan vara att gruppen som kommunen eller landstinget vill nå deltar i lägre utsträckning än andra grupper i de reguljära dialogerna. Vår undersökning visar vidare att flera kommuner och landsting försöker bredda och fördjupa engagemanget på flera olika sätt.

11.3.11 Information om medborgardialogerna

Hur kommunerna och landstingen informerar om dialogerna kan ha stor betydelse för hur många som deltar och vilka som deltar. I den enkät som vi har skickat ut till landets kommuner och lands-

⁴⁶ Boverket, 1996, samt Boverket, 2000.

ting framkommer det att de använder sig av flera olika kanaler för att nå ut till medborgarna. Information om medborgardialoger finns på hemsidan hos i princip samtliga kommuner och landsting. Information sprids också genom lokaltidningen, på anslagstavlor och genom sociala medier.

Tabell 11.6 Metoder att informera om medborgardialoger (procent)

Informationskanal	Andel
Egna webbplatsen	95
Lokalpress	82
Sociala medier	63
Personlig inbjudan via post	49
Affischering	48
Radio- eller TV-inslag	6
Annat sätt	14

Källa: Utredningens enkät om medborgarinflytande till kommuner och landsting 2015.

Information genom sociala medier, såsom Facebook, är, som tabellen ovan visar, ett populärt sätt att bjuda in medborgarna. En undersökning från 2015 visar att alla landsting och drygt 95 procent av alla kommuner använder Facebook för någon av sina verksamheter.⁴⁷ Det är 60 procent av kommunerna och landstingen som uppger att de i regel informerar de som deltagit om vad dialogen resulterade i. Något färre, 50 procent, uppger att de återkopplar till alla invånare i kommunen eller landstinget om vad dialogen har lett fram till.

11.4 Leder dialogerna till en fördjupad demokrati?

Det är svårt att avgöra i vilken mån medborgardialoger verkligen leder till en fördjupning av demokratin. Det allmänna engagemanget och tilltron till demokratin påverkas av flera olika faktorer och det är svårt att bedöma vilken inverkan medborgardialogerna har i sig. Samtidigt är det svårt att generalisera utifrån utvärderingar av enskilda framgångsrika eller misslyckade projekt med medborgar-

⁴⁷ SKL, 2015.

dialog. Det saknas en systematisk forskning av vilken effekt medborgardialoger har på demokratin. Generellt sett finns det dock flera tecken på att medborgarna har fått en starkare röst i den lokala demokratin. De stora förändringarna av stadsmiljön på 1950- och 1960-talet, då stora delarna av storstäderna revs, skedde utan att medborgarna fick möjlighet att framföra sina synpunkter. Stadsplaneringen var i regel styrd av experter, politiker och arkitekter som fattade beslut utan att involvera medborgarna. Denna form av omdaningar är svårare att genomföra i dag eftersom medborgarna nu har större intresse och kapacitet att påverka sin närmiljö.⁴⁸ Det går dock inte att visa om det är samrådskraven, den ökade användningen av medborgardialog eller andra faktorer i samhällsutvecklingen, såsom förändringar i mediegranskningen, ökad demokratisk medvetenhet eller minskad auktoritetstro, som gjort medborgarna mer benägna att kräva inflytande och protestera.

Kan medborgardialoger leda till att den politiska jämlikheten ökar?

Ett tema som varit centralt inom den akademiska demokratidebatten är om deltagardemokratiska inslag, såsom medborgardialog, utarmar den representativa demokratin och partiväsendet. Partiernas roll och funktion att mobilisera och bilda opinion får konkurrens och utmanas genom den ökade användningen av medborgardialoger. Det finns dock inget i den allmänna demokratiutvecklingen som stödjer sådana farhågor. I kapitel 6 redogör vi för partiernas utveckling under de senaste åren och det finns inget som tyder på att det ökade användandet av medborgardialog och andra deltagardemokratiska inslag i kommuner och landsting skulle ha påverkat partiernas roll i den lokala demokratin. Snarare kan ökningen av dialoger förstås mot bakgrund av partiernas svårigheter att kanalisera väljarintresset och ses som en alternativ väg för väljarna att föra fram sina åsikter och intressen till beslutsfattare.

Däremot ger medborgardialoger inte, till skillnad från den representativa demokratin, alla medborgare samma förutsättningar att delta och påverka. Medborgardialogen som process är svår att överblicka och det blir oklart vilka röster som får komma fram och

⁴⁸ Listerborn, 2015.

hur de kan göra avtryck. Det finns därför en risk att medborgardialoger leder till ökad politisk ojämlikhet. Ett problem är att de som deltar ofta är personer som är direkt berörda och som motsätter sig förslaget. Det finns en tendens att s.k. "nimbys" (not in my back yard) eller resursstarka särintressen organiserar sig och kan förhindra en process som en bredare allmänhet står bakom. De som stödjer ett beslut har också lägre motivation att delta i samråd om dessa. Dessutom har de som saknar resurser att tillgodogöra sig information och kommunicera på förvaltningens språk ofta sämre förutsättningar att påverka än resursstarka grupper.⁴⁹

Forskning visar också, vilket bl.a. Tahvilzadeh diskuterar i underlagsrapporten till utredningen, att det oftast är personer från resursstarka grupper som deltar i medborgardialoger. Det kan innebära att dessa genom att delta i medborgardialoger stärker sitt inflytande i den lokala demokratin. I en enkätstudie av statsvetaren Martin Karlsson om fullmäktigeledamöters syn på medborgerligt deltagande i politiken framför nära hälften av alla kommunfullmäktigeledamöter att det som är mest negativt med medborgardialoger är att de kan leda till politisk ojämlikhet.⁵⁰ Samtidigt ska det tilläggas att samråd som förs inom ramen för plan- och bygglagen ofta har föregåtts av möten mellan förtroendevalda, tjänstemän, byggfirmor och exploatörer. Påverkan som sker genom sådana informella möten, vilket vi diskuterar i kapitel 10, utgör totalt sett en större utmaning för den politiska jämlikheten än att resursstarka grupper deltar i större utsträckning än andra i samråd och medborgardialoger.

Samtidigt visar vår översyn att flera kommuner och landsting gör riktade satsningar med medborgardialog i syfte att fånga in intressen och åsikter från individer som deltar i mindre utsträckning. Sådana insatser kan i stället bidra till att utjämna existerande ojämlikheter i demokratin. Flera forskare menar också att just metoder av inbjudet deltagande kan vara ett sätt att utjämna den politiska ojämlikhet som råder i samhället. Freds- och konfliktforskaren Hans Abrahamsson pekar på att samhällsförändringar, såsom den tilltagande globaliseringen och den ökade mångfalden, skapar ett behov av nya former för deltagande. Han menar att det är viktigt

⁴⁹ Zahkhour, 2015; Stenberg, 2013; Cars, 2015.

⁵⁰ Karlsson, 2011.

att bjuda in medborgarna till att delta i beslutsprocesser för att därigenom förebygga sociala konflikter.⁵¹ Urbanforskaren Carina Listerborn har också lyft fram behovet av medborgardialoger i stadsplanering ur ett genusperspektiv. Mansdominansen i byggsektorn och fastighetssektorn har lett till att städer och byggnader ofta byggs utifrån ett manligt ideal. Detta förhållande lyfts även fram av Bygghälsan i slutbetänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115). På detta sätt kan samråden ses som forum som ger underrepresenterade grupper möjligheter att framföra sina synpunkter och intressen.

Brister medborgardialoger i realism?

Under senare år har det inom en del forskning framförts att det deltagardemokratiska idealet inte alltid fungerar i praktiken. Möjligheterna att påverka beslutsfattandet genom medborgardialoger har visat sig vara begränsade, vilket bl.a. översyner av samråden inom ramen för plan- och bygglagen visat. Enligt utredningen *En effektivare plan- och bygglovsprocess* (SOU 2013:34), som nämnts tidigare, bjuder kommunerna sällan in medborgarna att delta i diskussioner om markanvändningen i ett tidigt skede då det fortfarande finns möjlighet att påverka. I stora drag är det demokratiska inflytandet i dessa processer skenbart, enligt utredningen. Utredningen menar därför att medborgarna bör få möjlighet att delta innan förhållandena mellan olika enskilda intressen, det allmänna och exploatörer, läggs fast. De dialoginitiativ i Göteborg och Botkyrka som Tahvilzadeh har analyserat och utvärderat visar också att den faktiska påverkan som medborgarna utövade i dessa processer var mycket begränsad.⁵² Han menar i sin underlagsrapport till utredningen att flera av de medborgardialoger som han har studerat snarare varit negativa för den demokratiska tilliten. I de fall deltagandet inte upplevts som meningsfullt och inte har fått en tydlig roll i beslutsprocessen har dialogerna varit direkt skadliga för demokratins legitimitet eftersom deltagarna blivit besvikna och desillu-

⁵¹ Abrahamsson, 2015; Abrahamsson, 2013.

⁵² Tahvilzadeh, 2015.

sionerade.⁵³ Liknande kritik har framförts mot den s.k. Järvadialogen norr om Stockholm. Flera boende blev missnöjda med att de synpunkter som framfördes inte följdes upp eller återkopplades. Dialogprocessen ledde därmed till ett ökat missnöje bland de boende.⁵⁴

Ett problem som lyfts fram av forskare är att medborgarna själva inte har möjlighet att påverka när dialogen ska ske och vad den ska innehålla. Deltagarna får möjlighet att tycka till om ett avgränsat antal frågor och på så sätt upplevs inflytandet som begränsat. Arbetet med medborgardialog har också kritiserats för att vara ett sätt för makthavare att skapa konsensus och för att tysta ner eventuella politiska konflikter i samhället.⁵⁵ Eftersom medborgardialoger initieras uppifrån, dvs. av politiker och tjänstemän, och ofta genomförs av förvaltningen har de ibland beskrivits som ”demokratisk ingenjörskonst”.⁵⁶ Enligt denna kritik används medborgardialoger i första hand för att legitimera redan fattade beslut snarare än att inhämta synpunkter inför beslut.

Även statsvetarna Ola Jodal och Mikael Gilljam menar i sin forskning att det inte går att visa att det lokala arbetet med deltagardemokrati har haft någon effekt på den demokratiska vitaliteten.⁵⁷ De har försökt mäta vilka effekter insatserna för att utveckla demokratin lokalt genom deltagardemokratiska former har haft på bl.a. det politiska engagemanget, systemtilltron, politiskt intresse och valdeltagandet. Enligt deras studier finns det inget som visar att satsningar på sådan typ av demokratiutveckling har lett till mer aktiva och tillitsfulla medborgare. I någon mån har sådana insatser till och med haft negativa effekter.

Flera forskare har också pekat på att intresset att medverka i de deltagardemokratiska formerna inte är i nivå med vad idealet föreskriver.⁵⁸ Vår översyn av medborgardialogerna visar förvisso att det finns ett relativt stort intresse av att delta, men att det är mycket få som faktiskt deltar. Även om medborgardialogerna inte alltid lett till att medborgarna ges ett reellt inflytande finns det en önskan om att

⁵³ ibid.

⁵⁴ Al-khamisi, 2015.

⁵⁵ Mouffe, 2005.

⁵⁶ Blaug, 2002; Tahvilzadeh, 2015.

⁵⁷ Gilljam & Jodal, 2005.

⁵⁸ Esaiasson & Westholm, 2006.

få tycka till om frågor i den lokala demokratin mellan valen. I en forskningssammanställning om medborgardialoger i stadsbyggnadsprocessen av Stiftelsen för forskning och utveckling inom arkitektur och samhällsbyggnad framförs kritik mot hur samråds- och medborgardialogsprocesser i regel genomförs. Samtidigt ges en bild av att medborgarna har ett intresse av att kunna framföra sina synpunkter och att dialoger och samråd i sig är viktiga för att skapa socialt hållbara städer. Det är enligt forskarna inte en fråga om att medborgardialoger och samråd som sådana är problematiska utan om att metoderna inte alltid är genomtänka och att dialoger och samråd sker för sent i beslutsprocessen.⁵⁹ I en skrift som SKL sammanställt redovisas 250 olika exempel på medborgardialog runt om i Sverige. Av den framgår det att kommunernas och landstingens erfarenheter av medborgardialog oftast är positiva och de flesta menar att dialogerna har bidragit till att beslutsunderlaget har blivit bättre. I de utvärderingar som flera kommuner och landsting har gjort av sitt arbete med medborgardialog framkommer dock att personer från resursstarka grupper ofta deltar i större utsträckning än andra.⁶⁰

I sin underlagsrapport till oss redogör också Tahvilzadeh för några exempel när ett arbete med deltagardemokrati har bidragit till att fördjupa demokratin. Dessa exempel har vägletts av principer, regler och rutiner och har tilldelats tillräckliga resurser. De framgångsrika exemplen som Tahvilzadeh lyfter fram har det gemensamt att det sker en långtgående delegering av beslutsmakten, men att dialogerna samtidigt handleds och koordineras. När medborgarna själva sätter agendan för deltagandet kan dialogerna, enligt Tahvilzadeh, bli praktiskt orienterade och resultera i beslut som gynnar medborgares intressen. Ramarna för deltagandet måste omformas i linje med deltagarnas villkor och intressen och det måste finnas utrymme för konflikt och "dålig stämning".⁶¹

⁵⁹ Lindholm, Oliveria e Costa & Wiberg, 2015.

⁶⁰ SKL, 2015c.

⁶¹ Tahvilzadeh, 2015.

11.5 Överväganden och förslag om medborgardialog och samråd

Sammanfattande analys: Medborgardialoger kan bidra till att de beslut som fattas av kommuner eller landsting tar hänsyn till fler perspektiv och blir bättre förankrade. Därmed kan konflikter vid beslutens genomförande undvikas. Vi anser att det är av betydelse för demokratins legitimitet att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut.

Medborgardialoger som skapar falska förhoppningar om inflytande kan dock ge negativa effekter för demokratins legitimitet. Det måste därför vara tydligt för kommun- och landstingsmedlemmarna om när och i vilka frågor som möjlighet att framföra synpunkter finns och vilka möjligheter att påverka som ges. Kommunerna och landstingen bör vid genomförandet av medborgardialoger och samråd vidta åtgärder för att försäkra sig om att de inte leder till ojämnt inflytande. Fullmäktige bör också anta riktlinjer eller principer för medborgardialogerna och samråden.

Användandet av medborgardialog och andra former för kommunikation mellan väljare och förtroendevalda har ökat markant sedan början av 2000-talet. Medborgardialogerna kan bidra till att besluten får en djupare förankring och starkare legitimitet. När enskilda ges möjligheter att delta i de politiska beslutsprocesserna kan beslutsfattarna få ett bättre underlag inför beslut och en ökad förståelse för olika gruppers behov och intressen. Därmed kan intressekonflikter eller missnöjesyttringar undvikas vid genomförandet av politiska beslut. På detta sätt kan medborgardialoger vara ett sätt att undvika att frågor blir föremål för folkinitiativ, vilket vi diskuterar i kapitel 12. Det finns också en önskan i samhället, från enskilda och sammanslutningar eller organisationer, att få föra fram sina åsikter inför beslut som påverkar dem. Därutöver har partierna svårigheter att kanalisera väljarintresset, vilket vi har konstaterat i kapitel 6, och därför finns det ett behov av alternativa kanaler för väljarna att föra fram sina intressen och åsikter till beslutsfattarna. Metoder för deltagande i de politiska beslutsprocesserna kan också

skapa möjligheter för personer och grupper som annars deltar i mindre utsträckning att göra sin röst hörd. Den ökade mångfalden i samhället innebär också att beslutsfattandet bör ta hänsyn till fler och olika intressen och behov. Att flertalet kommuner och landsting numer bjuder in invånarna att delta i de politiska beslutsprocesserna är därför positivt.

Vår översyn visar att när kommuner och landsting bjuder in till dialog, oavsett om detta gäller lagstadgade samråd eller medborgardialoger som sker på kommunens eller landstingets eget initiativ, är tydlighet om vilka möjligheter till inflytande som dialogerna ger kritiskt. Samrådsaktiviteter som inger förhoppningar om direktinflytande, men som inte infrias kan leda till att förtroendet för demokratin som sådan undermineras. Medborgardialog bör i första hand vara en metod för beslutsfattare att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället för att på så vis få ett bättre beslutsunderlag. Genom en medborgardialog kan enskilda få möjligheter att framföra synpunkter och påverka beslut, men det måste vara tydligt att besluten i sig fattas av de folkvalda. Att i ett samråd eller en medborgardialog överföra beslutsmyndighet bör, enligt vår mening, endast ske i begränsad utsträckning och i väl avgränsade frågor. Motiven för detta är att en sådan form av demokratiskt deltagande inte ger, på samma sätt som de representativa beslutsformerna, ett jämlikt inflytande. Ett direktdemokratiskt beslutsfattande är dessutom svårare att granska och det omges inte av samma möjligheter till ansvarsutkrävande. Det är däremot viktigt att det demokratiska deltagandet är meningsfullt och att deltagarna genom att framföra sina synpunkter kan göra avtryck i den politiska beslutsprocessen.

Mot denna bakgrund menar vi att det är viktigt att de som bor och verkar i kommuner och landsting ges möjligheter att lämna synpunkter tidigt i beslutsprocessen, dels i syfte att öka möjligheterna till inflytande och bredda deltagandet, dels i syfte att höja kvaliteten på de politiska besluten. Vi föreslår därför att fullmäktige ska verka för att kommun- och landstingsmedlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut. Ur demokratisk synvinkel är deltagarperspektivet särskilt centralt när det gäller viktigare beslut.

Det är också viktigt att deltagandet inte blir en aktivitet som enbart engagerar ett fåtal individer med specifika särintressen. Ett

brett och ett representativt deltagande är avgörande för att medborgardialoger ska utgöra ett relevant inslag i demokratin. Kommunerna och landstingen bör därför vidta åtgärder som syftar till att förstärka den politiska jämlikheten vid genomförandet av medborgardialoger och samråd.

Det finns också skäl att förtydliga när och i vilka frågor som kommuner och landsting avser att använda olika former av medborgardialog. Medborgarna bör kunna förutse vilka frågor som kommer att tas upp för dialog. Vi anser därför att kommunerna och landstingen bör anta principer och riktlinjer för medborgardialogerna. Riktlinjerna bör innehålla syftet och målsättningen med medborgardialogerna, i vilka ärenden medborgardialog ska genomföras, hur de ska dokumenteras och hur resultaten ska kommuniceras till medlemmarna.

11.5.1 Medlemmarna ska ha förutsättningar att delta

Utredningens förslag: Fullmäktige ska verka för att medlemmarna i kommunen eller i kommun inom landstinget har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut.

Det kommunala självstyret är en grundläggande del av den svenska demokratin. Av regeringsformens portalparagraf framgår det att folkstyret ska förverkligas genom ett representativt styrelseskick och det kommunala självstyret. Det kommunala självstyrets legitimitet grundar sig också på dess demokratiska värden. Närheten till beslutsfattare ger medborgarna bättre förutsättningar att delta, utöva inflytande och utkräva ansvar. Besluten kan anpassas till de lokala omständigheterna och styret blir därmed mer effektivt. Genom att medborgarna ges möjlighet till inflytande över vardagsnära frågor kan legitimiteten för hela det politiska systemet stärkas. Kommunalagen, vilken kan ses som kommunernas grundlag, är utformad utifrån idén om ett styre av och genom folket.⁶² Kommunallagskommittén (SOU 1990:24), som lade grunden för vår nuvarande kommunallag, slog fast att all kommunal verksamhet ska bygga på

⁶² Se kommunallagen 1 kap. 1 § (jfr regeringsformen 1 kap. 1 §).

en representativ demokrati och ett starkt medborgerligt engagemang (prop. 1990/91:117). En av kommitténs utgångspunkter var att medborgarna ska garanteras goda möjligheter till insyn och inflytande över kommunernas och landstingens verksamhet. Även om bestämmelser om brukarinflytande, självförvaltningsorgan och öppna nämndmöten infördes i kommunallagen gav den förhållandevis begränsade möjligheter till ett direktdeltagande. Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48), som tillsattes 1999, menade att det fanns skäl att i kommunallagens portalparagraf lyfta fram demokratins värde i den kommunala praktiken på samma sätt som regeringsformens inledande paragraf. Det skulle framgå att styret i kommunerna och landstingen bygger på det kommunala självstyret och demokratins grund. Demokratien är, som regeringen konstaterar i propositionen, den viktigaste värdegrunden för kommunalt självstyre (prop. 2001/02:80 s. 73). Genom medborgarförslagen och folkinitiativet, som var förslag som lämnades av Kommundemokratikommittén och den föregående Lokaldemokratikommittén, stärktes medborgarinflytandet.

Den senaste översynen av kommunallagen, Utredningen om en kommunallag för framtiden, har föreslagit att alla bestämmelser om medborgarnas möjligheter till delaktighet, inflytande och insyn ska samlas i ett särskilt kapitel. På detta sätt tas, enligt utredningen, ytterligare ett steg mot principen att medborgarna ska garanteras goda möjligheter till insyn och inflytande över den kommunala verksamheten, vilket är en av de grundläggande principerna bakom kommunallagen (SOU 2015:24 s. 703). Enligt utredningens förslag ska detta kapitel ha rubriken "medborgarna" och här ska bestämmelser om bl.a. medlemskap, rösträtt, medborgarförslag, folkinitiativ, brukarinflytande, självförvaltning, mötesoffentlighet, handlingsoffentlighet m.m. samlas. Genom att samla alla bestämmelser som rör medborgarna blir kommunallagen tydligare. Det leder emellertid inte till att medborgarnas möjligheter till inflytande och insyn i sig stärks per automatik. Vi menar därför att principen om att medborgarna ska garanteras goda möjligheter till insyn och inflytande över den kommunala verksamheten explicit bör framgå i kommunallagen.

En paragraf om att medlemmarna ska ha förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter förs in kommunallagen

Kommunerna och landstingen kan inom ramen för kommunallagen själva ta initiativ till att föra dialog och samråd eller på andra sätt uppmuntra medlemmarna att delta och utöva inflytande. Fullmäktige får besluta att synpunkter från medlemmarna ska inhämtas som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige ska handlägga (5 kap. 34 § KL). Det kan ske genom en folkomröstning, en opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Det finns också särskilda samrådskrav inom några politikområden, däribland enligt plan- och bygglagen (2010:900). Kommuner och landsting är emellertid inte skyldiga att rådfråga medlemmarna inför andra beslut som har särskild betydelse för dem.

Vi anser att en ny bestämmelse ska införas om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta i politiska beslutsprocesser. Bestämmelsen avspeglar i en vidare betydelse regeringsformens andra paragraf (1 kap. 2 §) där det uttrycks att det allmänna ska verka för att alla människor ska uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Vårt förslag kan jämföras med den paragraf om medborgarnas rätt till deltagande och påverkan som finns i den finska kommunallagen (se lagens 4 kap. 27 §). Enligt denna ska fullmäktige se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet.

Vårt förslag medför att kommunerna och landstingen ska verka för att alla har kännedom om sina rättigheter och möjligheter till inflytande. Det innebär vidare att kommuner och landsting bör överväga vilka åtgärder som kan tas för att medlemmarna ska kunna framföra sina synpunkter, i synnerhet inför beslut av särskild betydelse för medlemmarna. De flesta kommuner och landsting har sett värdet av att stimulera det demokratiska deltagande och genomför redan i dag åtgärder för att ge medborgarna goda möjligheter till att delta och framföra synpunkter. Det sker huvudsakligen genom ett arbete med olika former av medborgardialog. Vårt förslag är utformat så att kommunerna och landstingen kan anpassa arbetet med att främja medborgarnas delaktighet utifrån de lokala förhållandena. Förutsättningarna och behoven för det lokala demokratiarbetet skiljer sig mellan olika kommuner och landsting beroende

på storlek och befolkningssammansättning. Det handlar om ett konkret arbete utifrån en princip om delaktighet. Bestämmelsen ska därför enligt vår mening inte ange vad dessa insatser innebär i detalj, utan vara utformad just som en målsättning.

Kunskap är en förutsättning för att kunna delta i politiska beslutsprocesser

En grundläggande förutsättning för att kunna delta och därigenom utöva inflytande är kunskap om hur demokratin fungerar. Ett demokratifrämjande arbete måste i första hand handla om att sprida kunskap och information om de rättigheter och möjligheter till inflytande som var och en åtnjuter. Enskilda individer har inga skyldigheter att delta i demokratiska processer. Var och en har rätt att avstå från att rösta i de allmänna valen eller från att medverka i föreningslivet, medborgardialoger eller på andra demokratiska arenor. Det är dock av betydelse att den enskilde känner till vilka rättigheter och skyldigheter hen har. Valet att inte delta ska vara ett aktivt val.

Förslaget understryker vikten av att enskilda ges förutsättningar att delta. Eftersom ett deltagande då sker på kommunens eller landstingets arena har fullmäktige ett ansvar att verka för att möjligheterna att vara med och påverka blir någorlunda likvärdiga. Kommunerna och landstingen har redan i dag ett allmänt ansvar för de synpunkter som de får ta emot, som följer av förvaltningslagens regler, liksom ett i detta sammanhang mer specifikt informationsansvar. Det gäller i första hand den information som ska tillkännas på anslagstavlan, t.ex. information om fullmäktiges sammanträden, justerade protokoll, upplysningar om hur beslut kan överklagas, kommunala föreskrifter samt styrelsens förslag till budget och kommunens årsredovisning. Anslagstavlan ska enligt ett förslag från Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) finnas på kommunens webbplats. Vi föreslår i 11.5.7 att kommunerna och landstingen på sin webbplats särskilt bör redovisa information som är relevant för den enskildes demokratiska delaktighet.

Utöver detta menar vi att kommunerna och landstingen också bör verka för att informera om hur kommunen eller landstinget styrs, hur man initierar en folkomröstning eller hur man som

medborgare kan väcka ett ärende i fullmäktige (för närvarande genom medborgarförslag, se avsnitt 13.5.1). Det kan också gälla vilket stöd en förening kan få från det offentliga, hur man söker bidrag eller om det finns möteslokaler att tillgå. I utredningens möten med förtroendevalda, tjänstemän och organisationer har det framkommit att kunskapen om hur demokratin fungerar på lokal nivå generellt sett är dålig bland medborgarna. Den bristande kunskapen om hur kommuner fungerar har också bekräftats av undersökningar som SKL och MUCF har genomfört.⁶³ Det finns grupper som har särskilt svaga kunskaper om sina demokratiska rättigheter och hur demokratin processer fungerar, t.ex. utrikes födda och unga.⁶⁴ Den sammantagna bilden av det medborgerliga engagemanget mellan valen är att det finns tydliga skillnader i deltagandet mellan å ena sidan socioekonomiskt starka och högutbildade grupper och å andra sidan socioekonomiskt svaga och lågutbildade grupper. Det är därför viktigt att kommunerna och landstingen verkar för att alla ges samma möjligheter att delta. Det finns t.ex. ett värde i riktade informationsinsatser och information som är anpassad efter olika målgruppers språkfärdighet eller funktionsförmåga.

En central del när det kommer till insatser för att skapa förutsättningar för delaktighet är det främjandearbete som sker innan valen. Vi beskriver exempel på sådana åtgärder i kapitel 5. Ett arbete för att skapa goda förutsättningar för delaktighet bör dock inte begränsas till de allmänna valen. Det är viktigt att arbetet sker kontinuerligt och avser ett brett medborgerligt engagemang. Flera kommuner och landsting genomför sådana åtgärder och har anställt s.k. demokratiutvecklare som verkar för att öka deltagandet i samhället. Ofta har dessa också ett uppdrag att höja kunskapen om demokratin. Några kommuner arbetar också med samhällsinformatörer. Ytterligare rekommendationer om hur fullmäktige kan verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter ges i 11.5.4 och 11.5.5.

⁶³ SKL, 2014c; Ungdomsstyrelsen, 2013a.

⁶⁴ Andelen som inte kan överklaga beslut själv är dubbelt så hög bland utrikes födda än inrikes födda enligt SCB:s undersökning av levnadsförhållanden, SCB 2012.

11.5.2 Den medborgerliga delaktigheten bör hanteras av fullmäktige

Utredningens bedömning: Den medborgerliga delaktigheten bör hanteras inom ramen för de folkvaldas forum, nämligen under beredningen av ärenden till fullmäktige. Förslaget om att verka för att medlemmarna ska ha förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut ska ses som en demokratisk princip.

Kommunerna och landstingen är i dag skyldiga att föra dialoger med kommun- och landstingsmedlemmarna i vissa frågor. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska kommunen vid upprättandet av detaljplanen samråda med bl.a. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och berörda kommuner. Även kända sakägare och boende som berörs, sammanslutningar och enskilda i övrigt, som har ett väsentligt intresse av förslaget, ska enligt lagen ges tillfälle att delta i samrådet. Samrådskrav föreligger på ett liknande sätt när kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller gör en ändring i planen, och ska t.ex. involvera andra kommuner, regionplaneorgan och myndigheter som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Även kollektivtrafiklagen (2010:1065) innehåller ett krav på samråd.

Det finns också krav på samråd i andra sammanhang. Enligt miljöbalken (1998:808) ska t.ex. den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller tillåtlighet samråda med myndigheter och särskilt berörda. Ett annat exempel är lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Den slår fast att förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och, så långt som det är möjligt, samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor. Det finns däremot inga tvingande regler i kommunallagen som ålägger kommunerna och landstingen att samråda inför viktiga beslut med medlemmarna i kommunen eller i en kommun inom landstinget.

Kommundemokratikommittén föreslog i betänkandet *Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting* (SOU 2001:89) ett införande av tvingande samrådsbestämmelser i kommunallagen. De folkbokförda i kommunerna eller i en kommun inom landstinget

borde enligt kommittén särskilt bjudas in att påverka beslut som binder såväl en framtida generation som framtida politiska majoriteter i fullmäktige. Beslut i fråga om samråd i ett ärende skulle kunna överklagas i samband med överklagande av de beslut genom vilket fullmäktige avgjort ärendet. Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Fördelar med att inhämta synpunkter vid beslut

Vi anser att det förslag som Kommundemokratikommittén presenterade har flera demokratiska förtjänster. Det skulle stimulera det demokratiska deltagandet och försäkra att underlag för beslut får en högre kvalitet. Genom ett samrådskrav blir det tydligt för både väljare och förtroendevalda om vad och när samråd ska hållas. Möjligheterna att påverka blir också mer likvärdiga för alla, oavsett kommun eller landsting. Det ger goda möjligheter för medborgarna att delge de förtroendevalda sina synpunkter i frågor som medför långsiktiga effekter, samtidigt som graden av informalitet och oreglerade beredningsformer minskar. Vi har därför utrett möjligheterna att införa ett samrådskrav i likhet med det som kommittén presenterade.

Vår utredning visar dock att ett tvingande samrådskrav skulle kunna ge upphov till flera svårigheter för kommunerna och landstingen. Detta hänger främst ihop med att kommitténs förslag innebär en möjlighet till överklagande och laglighetsprövning. Eftersom ett samråd alltid får genomföras, oavsett om de kriterier som är föreskrivna för samrådet är uppfyllda eller inte, blir överklaganden i praktiken en fråga om antingen beslut att inte ha samråd, eller beslutet i sak inför vilket samråd har hållits, men där det hävdas att samrådsförfarandet inte har skett på rätt sätt. Det finns på detta sätt en risk att ett samrådskrav leder till att ett flertal överklaganden kommer riktas mot själva samrådsprocessen, men som i realiteten avser beslutet i sakfrågan. Sammantaget skulle ett samrådskrav kunna leda till att antalet överklaganden ökar och att konfliktnivån i den lokala demokratin tilltar i stället för att minska. Kommunerna och landstingen skulle kunna bli onödigt svårstyrda. Eftersom personer som inte är nöjda med ett beslut skulle kunna överklaga processen och därmed förhåla beslutet riskerar besluts-

fattandet att bli ineffektivt och långsamt, vilket sammantaget skulle vara negativt för demokratin. Det är inte heller i alla avseenden lämpligt att i lag beskriva hur en samrådsprocess bör gå till. Det gäller i synnerhet avstämningar av frågor som berör samtliga medlemmar. Kommuner och landsting har olika förutsättningar, bl.a. beroende på storlek och befolkningssammansättning.

Det är således enligt vår mening inte rimligt att införa ett krav på en specifik samrådsprocess. Vi menar att det däremot finns skäl att lyfta betydelsen av att medlemmar deltar och att det bör framgå av kommunallagen att kommun- och landstingsmedlemmar ska ges förutsättningar att framföra sina synpunkter inför beslut. Kommunallagen ger fullmäktige en möjlighet att som ett led i beredningsprocessen inhämta synpunkter från medlemmarna, men det finns inte något krav på det. Vi menar att kommunerna och landstingen, på ett liknande sätt som regeringen, bör arbeta med att inhämta synpunkter. Enligt 7 kap. 2 § i regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden "behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter" och upplysningar och yttranden ska i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Därutöver uttrycks det att "även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig."

De ärenden som regeringen bereder är av ett annat slag än de som bereds av kommunerna och landstingen. Kommunerna och landstingen har inte en lagstiftande makt och beredningsprocessen är annorlunda än på den nationella nivån. De beslut som kommunerna och landstingen fattar har dock ofta både långsiktiga och stora ekonomiska konsekvenser för samhället i stort och för den enskilda individen. Kommunerna och landstingen ansvarar också för ett flertal olika verksamheter och kommunala myndigheter, såsom äldreboenden, skolor, sjukhus, räddningstjänst och förvaltningsorgan vars verksamhet har stor samhällspåverkan och avgörande betydelse för enskilda. Det finns därför goda skäl för att kommunerna och landstingen ger medlemmarna tillfälle att framföra sina synpunkter inför beslut, i synnerhet inför beslut som är av särskild vikt. Ett arbete med att inhämta medlemmarnas synpunkter inför beslut kan förbättra beslutsunderlagen och stärka den demokratiska legitimiteten för enskilt viktiga beslut.

Ytterligare motiv till att inhämta synpunkter under beredningen av beslut

Det finns, utöver vad vi redovisat ovan, flera skäl till att det bör framgå av lag att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra synpunkter inför beslut. Genom att bestämmelsen förs in i lag blir det tydligt att det medborgerliga deltagandet är en hörnsten i den lokala demokratin. Kommuner och landsting blir även motiverade att ta fram en praxis om hur och när medlemmarna ska ges möjligheter att framföra synpunkter, vilket vi redogör för här under. Behovet av bestämmelsen ska också ses mot bakgrund av de politiska partiernas bristande förmåga att utgöra en länk mellan beslutsfattarna och väljarna, vilket vi redogör för i kapitel 6. Bestämmelsen motiveras dessutom av andra samhällsförändringar, däribland den ökade mångfalden i samhället, vilken gör det särskilt viktigt för kommuner och landsting att inhämta de olika synpunkter och perspektiv som medborgarna har. Som vi redogjort för finns det stora skillnader i valdeltagande mellan olika väljargrupper. Därtill är flera grupper, i synnerhet utrikes födda och socioekonomiskt svaga grupper, underrepresenterade bland de förtroendevalda. Insatser för att inhämta synpunkter från allmänheten inför beslut är därför, som vi ser det, ett nödvändigt komplement till det representativa folkstyret. En ökad demokratisk delaktighet är viktig för att förebygga social oro och konflikter i lokalsamhället samt göra samhället motståndskraftigt mot antidemokratiska krafter, såsom våldsbejakande extremism. Sammantaget är det en fråga om social hållbarhet.

Som framgått inledningsvis är det medborgerliga engagemanget ett demokrativärde som är en av de uttalade grundprinciperna till kommunallagen. Den grundläggande principen för kommunernas styre är dock, och bör alltså vara, den representativa demokratin. Vårt förslag bygger därmed på att åsikter och yttringar ska kunna fångas upp och hanteras inom ramen för de folkvaldas forum, närmare bestämt under beredningen av ärenden till fullmäktige.

Fullmäktige avgör hur deltagandeperspektivet ska uppnås

Vårt förslag motiverar fullmäktige att vid ärendens beredning överväga deltagarperspektivet. Det handlar om att verka för att medlemmar har förutsättningar till delaktighet. Det omfattar, såsom vi beskrivit i 11.5.1, att medlemmarna har information som är relevant för den enskildes deltagande. Alla bör ha kännedom om sina rättigheter och möjligheter till inflytande. Ytterligare rekommendationer om detta ges i 11.5.4 och 11.5.5. Det är fullmäktige som avgör behovet och omfattningen av informations- och demokratifrämjande insatser i kommunen eller landstinget.

Därutöver kan förslaget innebära ett konkret arbete för att medlemmarna ska ges möjligheter att föra fram synpunkter inför ett beslut, under förutsättning att fullmäktige bedömer att så ska ske. Förslaget anger dock inget om vilka typer av beslut som medlemmarna ska ges möjligheter att framföra synpunkter inför. Det är inte möjligt – eller lämpligt – att kräva att fullmäktige aktivt ska verka för medlemmarna ska föra fram synpunkter inför alla typer av beslut. Det är inte alla frågor som lämpar sig för inslag av ett direktdemokratiskt deltagande och det kan därför finnas skäl att avgränsa vilka frågor där någon form av samråd ska ske. Fullmäktige bör därför i sitt reglemente eller arbetsordning ta ställning till vilka beslut som bör beredas med ett medborgerligt deltagande. Vi menar att deltagarperspektivet ur demokratisk synvinkel är särskilt centralt när det gäller viktigare beslut.

Vid avgränsningen kan vägledning hämtas från Kommundemokratikommitténs diskussion om inför vilka beslut samråd ska ske. Enligt betänkandet *Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting* (SOU 2001:89) bör samråd ske inför beslut som medför dels långsiktiga effekter, dels att de förhållanden som rått före beslutet inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser. Att ett beslut medför långsiktiga effekter innebär enligt kommittén att det kan leda till åtgärder som är av permanent natur eller som är avsedda att bestå bortom det därpå följande kommunal- eller landstingsvalet, dvs. sådana åtgärder som inte kan återställas relativt snabbt av en ny politisk majoritet. Med stor ekonomisk konsekvens avsåg kommittén inte åtgärdens ekonomiska omfattning som sådan, utan i stället kostnaden för att återställa de förhållanden som rådde innan beslutet verkställdes. Det principiellt viktiga är om besluten

kan anses binda framtida generationer och majoriteter i fullmäktige. Återställningskostnaden kan då tjäna som ett riktmärke för att avgöra om ett beslut har stora ekonomiska konsekvenser. Exempel på beslut som kan få långsiktiga effekter och stor ekonomisk konsekvens var enligt kommittén stora investeringar i infrastruktur, vissa stora investeringar i fastigheter, stora försäljningar av kommunala tillgångar, kritisk avveckling av kommunal verksamhet samt avtal med annan om drift av kommunal verksamhet av stor omfattning.

Det är dock svårt att i sak definiera vilka beslut som är av särskild vikt för medlemmarna och som kan få långsiktiga effekter och stor ekonomisk konsekvens. Förändringar i kommuner och landsting kan vara ett resultat av flera mindre beslut. Omständigheterna varierar också mellan olika kommuner och landsting. Vi menar ändå att fullmäktigt bör göra ett principiellt ställningstagande som kan utgöra en riktlinje för vilka beslut som bör beredas med ett medborgerligt deltagande. Vår analys visar att det idag finns en otydlighet om när och inför vilka beslut som medborgardialoger genomförs i kommuner och landsting. Såsom vi visat i kapitel 10 om remissförfarandet på nationell nivå sätter intresseorganisationerna ett värde i att detta sker enligt tydliga och formella regler som gör det möjligt att förutsäga hur deltagandet ska ske. På samma sätt är det av betydelse att kommun- och landstingsmedlemmarna har kännedom om vilka beslut som de ges möjligheter att påverka. De resonemang vi för ovan kan tjäna som vägledning för ett sådant ställningstagande i fullmäktige.

Det ska vara fullmäktige som beslutar om när och hur medlemmarna ska få framföra sina synpunkter

Fullmäktige bör närmare avgöra när och hur medlemmars deltagande ska ske. Det handlar t.ex. om att se till att det finns forum för nödvändiga samråd. Detta ligger i linje med fullmäktiges ansvar för att ett ärende är tillräckligt berett inför beslut (jfr 5 kap. 26–28 §§ KL). Eftersom det finns olika förutsättningar mellan kommuner och landsting lämnar dock bestämmelsen till fullmäktige att hitta formerna för medlemmarnas deltagande, liksom att ange närmare hur och inför vilka beslut som synpunkter ska inhämtas. Det kan innebära olika former av rådslag eller remissförfarande. Ett arbete

med att inhämta synpunkter från medlemmarna måste kunna utformas utifrån de lokala förutsättningarna. Medborgardialoger där beslutsfattare och individer träffas fysiskt för att diskutera en fråga kan vara värdefulla i mindre orter eller när specifika frågor ska avhandlas, men i stora kommuner och landsting kan det vara mer effektivt att använda digitala verktyg, enkäter eller fokusgrupper.

Det finns fördelar med att fullmäktige upparbetar en praxis om i vilka beslut medlemmarna ska ges tillfälle att framföra synpunkter. Detta kan exempelvis ske genom föreskrifter i arbetsordningen för hur handläggningen ska gå till (jfr 5 kap. 63–64 §§ KL) eller genom att fullmäktige fattar principer eller riktlinjer för hur samråden ska ske, vilket vi redogör för närmare i 11.5.3

Detta innebär bl.a. att fullmäktige kan välja att utforma sin beredningsprocess på ett sådant sätt att ärenden inom ramen för den gängse beredningen i kommunen eller landstinget kommer att passera olika instanser som kan tillföra beslutsunderlag. Det normala är exempelvis att en fråga före fullmäktigebeslut har behandlats i motsvarande en facknämnd, som lämnat ett yttrande med ett förslag till fullmäktige i fråga om beslut. På samma sätt kan fullmäktige utforma sin organisation och sin beredningsprocess på ett sådant sätt att fler perspektiv kommer till uttryck i beslutsunderlaget till fullmäktige. Det kan innebära att det finns skäl att låta ärenden, på samma sätt som när det gäller facknämnder, passera olika former av medborgarråd, en demokratiberedning eller annat forum med uppdrag att tillgodose det demokratiska deltagandet. Eftersom vi enligt direktiven särskilt ska överväga insatser som kan stärka ungas engagemang har vi lyft vad detta förslag innebär för unga också i kapitel 14 som rör unga.

Det är fullmäktige som har det huvudsakliga ansvaret för att ge medlemmarna förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter, men eftersom flertalet ärenden bereds av nämnderna bör inhämtandet av synpunkter också kunna genomföras av nämnderna själva eller av t.ex. en demokratiberedning. Hur detta ska gå till bör framgå av reglementen eller den arbetsordning, som beslutats av fullmäktige.

Vem ska ges möjlighet att framföra sina synpunkter?

Fullmäktiges arbete för att skapa förutsättningarna för medlemmarnas deltagande bör omfatta samtliga kommun- och landstingsmedlemmar. Alla medlemmar bör ha information som är relevant för deras demokratiska delaktighet. Informationen bör anpassas till särskilda målgrupper utifrån t.ex. språk- eller funktionsförmåga.

I de fall som fullmäktige väljer att inhämta synpunkter inför beslut genom samråd eller liknande förfarande bör i princip alla medlemmar ges möjligheter att delta, i synnerhet om det gäller frågor av långsiktig karaktär och stor ekonomisk betydelse. Sådana beslut kan påverka framtida generationer och är därför även av vikt för de som ännu inte har fått rösträtt. Barn och unga samt utländska medborgare som är folkbokförda, men än inte har rösträtt i kommunen eller landstinget, bör i sådana fall ges möjlighet att yttra sig. Att inkludera unga och äldre kan också motverka den i det politiska systemet med mandatperioder inbyggda risken för att de förtroendevalda, i en mer kortsiktig önskan att tillfredsställa väljare och att bli omvalda, inte tar hänsyn till nästkommande generations intressen och behov. När det gäller ungas rätt att yttra sig finns det anledning för kommunerna och landstingen att genomföra särskilda åtgärder för att tillgodose deras förutsättningar och perspektiv, vilket vi beskriver i kapitel 14.

Kommunen och landstinget kan också välja att vända sig till särskilt utvalda aktörer, individer eller grupper av medlemmar. Det kan gälla medlemmar som är särskilt berörda av ett förslag. Alla som har ett särskilt intresse av en fråga dock bör ges möjlighet att framföra synpunkter.

Med medlemmar i kommunen omfattas även juridiska personer, exempelvis företag och ideella föreningar, om de äger fast egendom i kommunen.⁶⁵ De medborgardialoger som kommunerna genomför riktar sig oftast till enskilda individer. Det finns, såsom vi ser det, ett värde i att även andra aktörer än enskilda individer hörs inför beslut. Företag kan t.ex. ha särskild kunskap som är viktig att ta

⁶⁵ Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) föreslår att juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen, dvs. som har kontor, filial, fabrik, verkstad eller affärslokal i kommunen eller landstinget eller en ideell förening vars styrelse har säte i kommunen eller som bedriver verksamhet i kommunen, ska räknas som medlemmar. Förslaget är under beredning.

vara på. De kan också framföra synpunkter om hur ett förslag påverkar deras förmåga att bedriva en ekonomisk verksamhet. Föreningslivet är av särskild betydelse att inkludera i en beredningsprocess. Det är genom att organisera sig och gå samman i medborgarsammanslutningar som enskilda kan få en röststyrka. Ideella föreningar har ofta särskild kunskap som kan vara värdefull för kommunerna och landstingen. Även kommunala organ och myndigheter skulle kunna inkluderas i en sådan process, såsom skolor, sjukhus eller äldreboenden. Sådana aktörer skulle kunna få möjlighet att komma in med synpunkter i form av ett remissförfarande, redan i den initiala beslutsprocessen.

Det är dock viktigt att kommunen eller landstinget gör särskilda insatser för att nå ut till grupper som i regel deltar i lägre utsträckning. Rekommendationer om detta ger vi i 11.5.3. I syfte att säkerställa ett brett deltagande är det viktigt att medborgardialoger, remissprocesser eller andra former av samråd tillkännages på kommunens eller landstingets anslagstavla med information om vilket ärende som ska behandlas, hur beredningen genomförs samt uppgifter om tid och om plats om det är fråga om ett fysiskt möte.

Bestämmelsen ska ses som en demokratisk princip

Till skillnad från remissförfarandet innebär vårt förslag inte en direkt skyldighet för fullmäktige att inhämta yttrande inför ett beslut. Förslaget är formulerat på samma sätt som stadgandet som reglerar frågan om samråd med brukare (6 kap. 8 § KL), enligt vilken nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar dess tjänster.⁶⁶ Bestämmelsen är ett allmänt målsättningsstadgande och ett beslut kan inte upphävas i domstol för att nämnderna inte har samrått med brukarna innan ett beslut fattas. På samma sätt förhåller det sig med den föreslagna bestämmelsen. Den avser sådana generellt verkande åtgärder som fullmäktige kan behöva vidta för att medlemmarna ska ges förutsättningar att delta, och överlåter till fullmäktige skapa de forum och förfaranden som kan behövas för att medlemmarna ska ges tillfälle att framföra sina

⁶⁶ Ett förslag att ändra ordalydelsen till att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som brukar deras tjänster är f.n. under beredning inom Regeringskansliet (se SOU 2015:24).

synpunkter inför beslut. Bestämmelsen ska i detta avseende ses som en demokratisk princip. I det fall den beslutsfattande majoriteten i fullmäktige väljer att ta ett beslut även utan att beredningen har omfattat ett medborgerligt deltagande har övriga ledamöter skäl att framföra kritik och låta väljarna ställa beslutsfattarna till svars.

Ett upphävande av beslut efter laglighetsprövning bör alltså inte bli aktuellt enbart utifrån den föreslagna regeln, givet att det stora flertalet kommuner och landsting redan arbetar på olika sätt med demokratifrämjande inslag och att ge enskilda tillfällen att lämna synpunkter. När det gäller frågan om domstol skulle kunna upphäva ett beslut på grund av att fullmäktige eller nämnderna inte följt egna föreskrifter, som blivit beslutade som ett led i arbetet med deltagande, är reglerna i 10 kap. kommunallagen styrande. Detta innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet kan prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. I kapitlets 8 § anges på vilka grunder ett kommunalt beslut kan upphävas, däribland att det inte har tillkommit i laga ordning. Det är trots ordalydelsen inte klart att grunden tar sikte på felaktigheter endast enligt kommunallagen. Det kan inte uteslutas att grunden kan tillämpas om ett beslut inte följt t.ex. formaliabestämmelser i andra författningar, dvs. inte kommit till på rätt sätt. Samma resonemang kan föras för fullmäktiges regler i instruktioner eller arbetsordningar antagna med stöd av kommunallagen.⁶⁷

När det gäller vår föreslagna bestämmelse kan den igen jämföras med bestämmelsen om samråd i 6 kap. 8 § KL. Den senare samspelar med möjligheten att utvidga brukarinflytandet genom att nämnden kan delegera till anställd att fatta beslut under förutsättning att samråd sker (6 kap. 38 § KL). Det är frivilligt för nämnden att föreskriva ett sådant samråd, men om nämnden valt att göra det kan ett beslut upphävas i domstol om föreskrivet samråd inte skett.⁶⁸ Det finns inte någon följdbestämmelse i lagen som konkretiserar den föreslagna regeln, som också är ett uttryck för en demokratisk princip. Utrymmet för att med hänvisning till den föreslagna bestämmelsen, upphäva ett beslut på grund av att det

⁶⁷ SOU 2015:24, s. 530 ff.

⁶⁸ Ds 2001:34, s. 16.

inte skulle ha tillkommit i enlighet med en kommuns eller ett landstings föreskrifter, t.ex. om ett visst samrådsförfarande i en viss fråga, är därmed med andra ord litet. Däremot får en prövning utifrån och på grund av föreskrifterna som sådana ske. Utfallet kan då vara beroende av den regleringen snarare än den föreslagna bestämmelsen.

Synpunkter kan inhämtas genom samråd

Enligt kommunallagen kan fullmäktige besluta att synpunkter inhämtas från medlemmarna som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige handlägger (5 kap. 34 § KL). Detta får ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Bestämmelsen härrör från 1977 års kommunallag och av propositionen framgår det att omröstningar och opinionsundersökningar borde utnyttjas endast i sällsynta undantagsfall (prop. 1975/76:187).

Därefter har synen på medborgerligt engagemang förändrats och redan för tio år sedan kom ett förslag om att införa samråd i kommunallagen. Förslaget var uppbyggt som ett initiativ och kom fram i samband med att riksdagen ville förstärka folkinitiativet. I departementspromemorian *Samråd efter folkinitiativ* (Ds 2004:4) föreslogs det att tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna skulle kunna kräva att ett samråd ska hållas i en viss fråga. Med samråd avsågs folkomröstning, hearing eller annat offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning med möjlighet att lämna synpunkter. Det var fullmäktige som fick avgöra i vilken form och under vilken tid samråd skulle ske. Förslaget avslogs till förmån för det förstärkta folkinitiativet som trädde ikraft 2011 (se kapitel 12), och begreppet samråd kom inte att införas som en beredningsmöjlighet i kommunallagen. Däremot har antalet samråd och medborgardialoger ökat i kommunerna och landstingen. Vårt förslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att framföra sina synpunkter inför beslut kan komma att innebära att fullmäktige oftare fattar beslut i enlighet med bestämmelsen i 5 kap. 34 § kommunallagen. Vårt förslag lämnar dock helt till fullmäktige att avgöra om synpunkter ska inhämtas och i så fall vilket förfarande som ska användas. Inhämtandet av synpunkter bör i regel kunna genomföras med mindre formella förfaranden än

folkomröstningar och opinionsundersökningar. Olika former av samråd, såsom remisser och medborgardialoger, kan vara enklare och effektivare förfaranden.

Begreppet samråd har olika betydelser i olika sammanhang. Enligt Svensk ordbok från Svenska Akademien betyder ordet samråd "en överläggning för att enas om ett gemensamt handlande". Regeringskansliets granskningsskansli har därför avrått från ett slentrianmässigt användande i författningstext och kommittédirektiv, eftersom samråd därmed kan uppfattas som en jämbördig relation mellan parter som ska komma överens om något.⁶⁹ Begreppet samråd i förvaltningsrättslig mening innebär däremot normalt sett ett förfarande för att stämma av och inhämta synpunkter. Ett exempel på detta är plan- och bygglagen (2010:900), varav framgår att samråd hålls i syfte att förbättra kommunens beslutsunderlag och ge dem som berörs av översiktsplanen möjlighet att få insyn i planarbetet och att påverka planens utformning. Även departementspromemorian *Samråd efter folkinitiativ* anger att betydelsen av samråd är ett rådslag (fysiskt eller elektroniskt) där medlemmarna får möjlighet att lämna synpunkter. Med samråd avses följaktligen ett förfarande som fullmäktige kan använda för att inhämta synpunkter från kommun- eller landstingsmedlemmarna. Fullmäktige har full möjlighet att vid behov utforma de närmare reglerna för ett sådant förfarande. Vi föreslår därför inte att samråd regleras i lag.

Vår översyn visar att gemensamt för ett mer formaliserat förfarandet är ett tillkännagivande av detta och dess former på kommunens eller landstingets anslagstavla, att det pågår under en viss tid och att dokumentation av vad som kommer fram vid detta sker. Vårt förslag innebär emellertid inte annat än att fullmäktige ska verka för att förutsättningar att delta finns och det är därigenom ytterst de förtroendevalda som avgör i vilka ärenden tillfälle för synpunkter ska ges och hur detta ska ske. Samråd och medborgardialoger bör dock genomföras enligt tydliga riktlinjer, vilket vi redogör för i 11.5.3 här nedan, där innehållet, syftet och målsättningen liksom resultat kommuniceras till medlemmarna.

⁶⁹ Granskningsskansliets nyhetsbrev 2012:6.

11.5.3 Riktlinjer eller principer för hur samråd och medborgardialoger ska genomföras

Utredningens bedömning: Fullmäktige bör anta riktlinjer eller principer för hur samråd och medborgardialoger ska genomföras. Riktlinjerna bör vara tydliga och innehålla syftet och målsättningen med samråden och medborgardialogerna, i vilka ärenden samråd och medborgardialog ska genomföras och hur resultaten ska dokumenteras och kommuniceras.

Kommunerna och landstingen bör särskilt säkerställa att samråden och dialogerna är öppna och tillgängliga för alla samt att åtgärder vidtas för att säkra den politiska jämlikheten.

Utredningen föreslår i det föregående att fullmäktige ska verka för att medlemmarna i kommunen eller landstinget har förutsättningar att delta och framföra synpunkter inför beslut. Syftet med förslaget är att de förtroendevalda ska få ett så bra beslutsunderlag som möjligt samt att ge medborgarna möjlighet till insyn och påverkan. På samma sätt som bestämmelserna för remissförfarandet i regeringsformen är utformade anger förslaget inte hur synpunkterna bör inhämtas. Vi menar att detta måste vara en fråga som varje kommun eller landsting själva får fatta beslut om. De flesta kommuner och landsting arbetar i dag med medborgardialog, remiss eller andra samrådsformer. Dessa tar sig olika uttryck och variationen i hur kommunerna och landstingen bjuder in och ger medborgarna och andra intressenter tillfälle att lämna synpunkter inför beslut är stor. Förutom de samråd som genomförs enligt viss lag, t.ex. plan- och bygglagen, finns det ingen närmare författningsmässig reglering för hur dessa processer ska gå till. Av den översyn av remissförfarandet som vi redovisar i kapitel 10 framgår det att intresseorganisationerna sätter stor vikt vid att svara på remisser eftersom denna process omgärdas av formella regler och därför är förutsägbar. Vi menar därför att fullmäktige bör anta riktlinjer och principer för hur samrådsprocesserna och medborgardialogerna ska genomföras. Dessa riktlinjer bör omfatta alla dialoger och samråd som kommunerna och landstingen genomför, dvs. både samråd som följer av lag och dialoger som kommunerna och landstingen genomför i frågor av mindre omfattande karaktär. I detta avsnitt har vi valt att använda medborgardialog som en samlande benämning för

dessas förfaranden. Som vi sett måste medborgardialogernas organisering kunna anpassas till de lokala förutsättningarna och den lokala traditionen. Kommunerna och landstingen måste således själva få utforma riktlinjer eller principer för medborgardialog respektive för hur inflytandeforum används.

Riktlinjerna eller principerna bör bl.a. omfatta medborgardialogernas plats i berednings- och beslutsprocessen, vilka dialogerna riktar sig till liksom hur kommunerna och landstingen bjuder in till, dokumenterar och kommunicerar resultaten av dialog. Genom att fullmäktige antar sådana riktlinjer eller principer kan en praxis skapas för hur medborgardialoger ska genomföras och det blir tydligt för medlemmarna om hur, när och i vilka frågor som de har möjlighet att framföra sina synpunkter inför beslut.

I det följande ger vi några allmänna rekommendationer om vad som är viktigt för att en medborgardialog ska kunna bli ett konstruktivt redskap i demokratiarbetet.

Medborgardialogerna bör vara tillgängliga för alla

Det finns flera olika metoder för att inhämta medborgarnas synpunkter. Några av de metoder för medborgardialog som i dag används är mer lämpliga än andra. Ett problem med medborgardialoger är att de sällan fångar upp åsiktsuttryck som kan anses vara representativa för hela samhället. Det finns alltid en risk att de som är särskilt intresserade av en fråga och som eventuellt motsätter sig en förändring deltar i dialogprocesserna. De som inte har åsikter i frågan har inte samma motiv att delta och därmed blir deras röst inte hörd. Dessutom förutsätter ett deltagande att individerna har information och kunskap om sakfrågan och kännedom om att medborgardialogen pågår. De måste dessutom ha tid att avsätta och faktisk möjlighet att delta.

För att medborgardialogen ska bli ett redskap för att fånga in de olika perspektiv och åsikter som olika invånare har och ger uttryck för bör den principiella utgångspunkten för medborgardialogerna vara att de ska rikta sig till alla som är medlemmar i kommunen eller landstinget. Inbjudan till medborgardialoger bör därför gå ut brett. Information om medborgardialoger bör finnas tillgänglig på kommunens eller landstingets webbplats och på andra platser där

invånare tar del av viktig samhällsinformation. Det finns dock inget som hindrar att informationsinsatser eller inbjudningar särskilt riktas till de som anses vara särskilt berörda, förutsatt att alla medlemmar i kommunen eller landstinget ges möjlighet att delta.

Vidta åtgärder för att försäkra politisk jämlikhet i medborgardialogen

Det råder stora skillnader mellan olika samhällsgrupper gällande deras förutsättningar att delta i demokratin. Var och en har olika förutsättningar att delta utifrån politiskt intresse, engagemang och resurser. Flera studier och utvärderingar av olika former av medborgardialoger visar att dessa ofta gynnar resursstarka medborgare. Personer med funktionsnedsättning är ytterligare en grupp som uppmärksammas delta i mycket liten utsträckning i de samråd som gäller den fysiska planeringen. De som medverkar i medborgardialoger tenderar ofta att vara individer som har större politiska kunskaper. Det finns därmed en risk att medborgardialoger bidrar till att redan resursstarka grupper får ytterligare en kanal att framföra sina intressen.

Vi menar därför att det är angeläget att det demokratifrämjande arbetet i kommuner och landsting åtföljs av insatser för att stärka den politiska jämlikheten. När medborgardialoger genomförs bör en analys göras av de reella möjligheter som olika medborgare har att delta. Kommunerna och landstingen kan verka för att beakta den politiska jämlikheten genom att inbjudningarna sker via olika kanaler och på olika språk och att dokumentation förmedlas på ett sätt som ger alla goda förutsättningar att sätta sig in i frågan. Det är också viktigt att beakta tillgänglighetsaspekter, t.ex. att det är möjligt för alla att delta oavsett funktionsförmåga. Ytterligare en aspekt av vikt är att språket som används i den information som sänds ut, och att språket som används på mötet, är begripligt och tillgängligt.

Medborgardialogerna kan också riktas till grupper som annars deltar i lägre utsträckning. Medborgardialogen kan därmed bli ett redskap för att fånga upp röster som annars inte kommer till uttryck och därigenom bidra till politisk jämlikhet. Genom att uppmuntra öppenhet, tillgänglighet och utbyte av åsikter och perspektiv kan en ömsesidig förståelse av problem och lösningar skapas.

Använd den digitala tekniken i så stor utsträckning som möjligt

Digitaliseringen ger goda möjligheter att utforma inkluderande och tillgängliga forum. Medborgardialoger som kräver ett fysiskt deltagande innebär att det enbart är möjligt att delta i de fall som mötena inte sammanfaller med de enskildas förpliktelser i arbets- eller familjelivet. SKL:s undersökningar visar att det är fler som önskar delta digitalt än i fysiska dialoger.⁷⁰ Ett digitalt deltagande är mera tillgängligt och skapar bättre förutsättningar för fler individer att delta, i synnerhet personer med nedsatt funktionsförmåga, personer boende i glesbygd eller personer som har begränsad möjlighet att delta på grund av sitt arbete eller familjeansvar. Därför är det en fördel om kommuner och landsting i så stor utsträckning som möjligt tar den digitala tekniken i bruk. Ett sätt att skaffa sig en uppfattning om medlemmarnas åsikter om en särskild fråga kan vara att skicka ut enkäter till ett urval av medborgare. Det kan också finnas en fördel i att etablera webbpaneler för att försäkra sig om en hög svarsfrekvens och ett representativt urval. Att medborgardialoger genomförs digitalt behöver inte utesluta att även fysiska möten arrangeras eller att olika innovativa metoder används parallellt. Målsättningen bör vara att inkludera så många individer som möjligt i dialogen.

Tillåt deltagarna i medborgardialogen påverka dialogens former

De flesta medborgardialoger som genomförs är styrda av de förtroendevalda eller av tjänstemännen. Det innebär att deltagarna sällan får möjlighet att påverka förutsättningarna eller formerna för dialogen. Oftast är både frågeställningen och problemformuleringen på förhand bestämda. Detta innebär en begränsning av dialogerna. De som deltar kan uppleva att deras åsikter enbart efterfrågas inom ett begränsat område av ett mer omfattande beslut. Det innebär att dialogen får sämre förutsättningar att fånga upp den mångfald av åsikter och intressen som medborgarna bär på. Medborgarnas möjligheter att påverka begränsas och de blir därmed mindre motiverade att delta. Mot den bakgrunden kan det ibland finnas anledning att låta formerna för medborgardialogen vara mera flexibla.

⁷⁰ SKL, 2014a.

Det förutsätter dock att medborgardialogen genomförs tidigt i beredningsfasen, vilket vi redogör närmare för här nedan.

Medborgardialoger bör genomföras tidigt i beredningsprocessen

Medborgardialoger som genomförs i den fysiska planeringen har kritiserats för att vara informationsmöten snarare än dialoger. Medborgarna bjuds ofta in att ta ställning till förslag som redan har beretts och deras möjligheter att framföra synpunkter som kan ge ett faktiskt avtryck på det beslut som ska fattas blir begränsade. Eftersom dialogerna genomförs sent i beslutsprocessen blir de synpunkter som yttras oftast protester mot förslaget, snarare än konstruktiva synpunkter. Demokratiutvecklingskommittén uttrycker i sitt slutbetänkande (SOU 1996:162) att den reaktiva rollen som medborgarna får i planprocessen bör ersättas med en mer proaktiv roll, genom att medborgarna bjuds in tidigare i processen och får delta i en mer förutsättningslös diskussion.⁷¹ Vi menar att bedömningen om att dialogerna ska ske tidigt i beredningsprocessen är central för att medborgardialogerna ska bli ett värdefullt redskap för medborgerligt deltagande. Medborgardialog bör inte enbart användas för att stämma av förslag inför beslut utan syftet bör främst vara att skapa ett kvalitativt underlag inför beslut.

Rollfördelningen mellan tjänstemän och förtroendevalda måste vara tydlig

Det är viktigt att de som deltar i en medborgardialog får en tydlig förståelse för rollfördelningen mellan tjänstemän och förtroendevalda. Vi anser att det finns ett värde i att de förtroendevalda medverkar i de medborgardialoger som innefattar fysiska möten. Det signalerar till de som deltar att dialogen är seriös och det ger förutsättningar för ett direkt samtal mellan väljare och förtroendevalda. I synnerhet bör de förtroendevalda genom beslut i fullmäktige, styrelsen eller nämnd fastslå syftet och räckvidden av medborgardialogen. I de fall förtroendevalda deltar bör medborgardialogerna inte framställas som partipolitiskt neutrala forum. Det riskerar

⁷¹ SOU 1996:162.

enligt vår mening att osynliggöra de partipolitiska skiljelinjer som finns mellan de förtroendevalda, som i slutändan ska omhänderta de åsikter och opinioner som förts fram i dialogen, och som ska fatta beslut i fullmäktige eller nämnd.

Tjänstemännens deltagande står enligt vår mening inte i konflikt med att vi förordar de förtroendevaldas medverkan i medborgardialoger som sker genom fysiska möten. Medborgardialoger som är tydligt begränsade till att inhämta synpunkter och åsikter från allmänheten kan exempelvis ledas av tjänstemän. Ett problem om endast tjänstemännen deltar från kommunens eller landstingets sida är emellertid att de då blir uttolkare av medborgarnas intressen. Genom att tjänstemän sedan förmedlar resultaten av medborgardialogerna till de förtroendevalda riskerar deras inflytande i den lokala demokratin öka på bekostnad av de förtroendevalda. Det är därför av betydelse att förtroendevalda deltar vid medborgardialoger. Det stärker förutsättningarna för att dialogerna bidrar till de efterföljande beslutens legitimitet.

Kommunicera syftet med medborgardialogen och var tydlig med vilka påverkansmöjligheter som den ger

Det är av vikt att kommunerna och landstingen tydligt anger vilka möjligheter till inflytande som den specifika medborgardialogen ger. Det är ett problem om deltagarna i en medborgardialog inte på förhand känner till förutsättningarna för dialogen eller om de får intrycket att de faktiskt är med och påverkar beslut när det verkliga syftet är informationsinhämtning. Medborgardialoger där syftet inte är tydligt kommunicerat kan vara direkt skadliga för demokratin eftersom de kan leda till besvikelse och minskat förtroende för den demokratiska beslutsprocessen. Kommunen och landstinget bör också kommunicera hur de tänker ta hand om de synpunkter som framförs inför beslutet och även kommunicera hur synpunkterna har påverkat beslutet.

Vår bedömning är att medborgardialoger i första hand ska användas för att inhämta synpunkter och åsikter från medborgarna och att beslutsmakten enbart i specifika fall ska överlämnas från den folkvalda församlingen till medborgarna. Medborgardialogerna bör vara rådgivande och detta måste framgå för alla som deltar. Rådgivande medborgardialoger innebär också en reell möjlighet till

att påverka de beslut som fattas i fullmäktige eller nämnd eftersom medborgarna vid tillfällen för medborgardialog kan framföra sina åsikter och intressen direkt till de förtroendevalda. Medborgardialoger som genomförs med syfte att inhämta synpunkter kan därför inte ur ett demokratiperspektiv ses som triviala.

Återkoppla resultaten av medborgardialoger

En fråga som är avgörande för om medborgardialoger ska kunna fördjupa och utveckla demokratin är att resultaten av dessa återkopplas. Deltagarna måste uppleva att deras synpunkter har uppmärksamats och tagits hand om och att deras deltagande har varit meningsfullt. I de fall medborgardialoger genomförs utan att resultatet återkopplas, eller om resultatet på annat sätt är icke-transparent, kan legitimiteten för den lokala demokratin skadas. Återkoppling är också viktigt för deltagarnas möjligheter till ansvarsutkrävande och det påverkar därmed också den politiska jämlikheten. Återkoppling bör särskilt ske till de som deltar i medborgardialogerna, men också till allmänheten överlag. I de samråd som sker enligt plan- och bygglagen ska en samrådsredogörelse sammanställas och kommuniceras till medlemmarna inom kommun och kommun i landsting. Liknande redogörelser av vad som har framkommit i en medborgardialog och i vilken utsträckning synpunkterna påverkat beslut bör sammanställas vid samtliga medborgardialoger och kommuniceras på ett tillgängligt sätt till deltagarna i dialogen och till övriga medlemmar inom kommunen eller i kommun inom landstinget. När fullmäktige fattar beslut efter att ha samrått med medlemmarna bör fullmäktige också tydligt kommunicera hur medlemmarna fått möjlighet att komma in med synpunkter och hur dessa har påverkat besluten. Detta kan liknas med hur regeringen redogör för de synpunkter som olika remissinstanser har framfört. Sådan information är viktig för ett besluts legitimitet.

11.5.4 En genomtänkt sammanhållen demokratipolicy

Utredningens bedömning: Förslaget om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra synpunkter inför beslut motiverar ett systematiskt och genomtänkt demokratifrämjande arbete. Ett sätt är att använda olika forum inom beredningsprocessen, såsom medborgarråd. Ett demokratifrämjande arbete kan vidare underlättas genom att fullmäktige antar en demokratipolicy.

Vårt förslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra synpunkter utgör ett incitament för ett systematiskt och genomtänkt demokratifrämjande arbetet. Ett systematiskt arbete kan ta sin utgångspunkt i en sammanhållen demokratipolicy. Vår översyn visar att det är mindre än en femtedel av kommunerna och landstingen som har antagit en policy, handlingsplan eller motsvarande för det demokratifrämjande arbetet. En demokratipolicy kan innehålla de riktlinjer och principer för medborgardialog som vi redogjort för i 11.5.3, men också frågor om hur särskilda grupper ska nås, såsom unga, äldre eller personer med funktionsnedsättning.

Flera kommuner och landsting har även inrättat särskilda demokratiberedningar eller utskott för det demokratifrämjande arbetet. I vissa kommuner har särskilda demokratinämnder inrättats, ibland genom att valnämnden fått ett utökat uppdrag. Denna utveckling noterades redan i 2004 års Vallagsutredning och i den därpå följande propositionen som riksdagen beslutade om (prop. 2004/05:163). I denna uttryckte regeringen tydligt vikten av att en valmyndighet endast ska genomföra åtgärder som kan upplevas som opartiska och sakliga och att en valmyndighet inte får riskera att bli försatt i en situation där väljarna kan få uppfattningen att myndigheten har gjort ett politiskt ställningstagande eller på något annat sätt försöker påverka väljarna i ett val. Utbildning eller folkbildningsverksamhet i demokratifrågor togs upp som två områden som regeringen inte ansåg vara förenliga med valmyndighetens uppgift. Vi instämmer i att det är viktigt att valnämnden är tydlig med att den också har en roll som kommunens valmyndighet och att den rollen inte ska sammanblandas med demokratifrämjande uppgifter som kan anses ha en politisk karaktär. Samtidigt kan det finnas ett värde

i att valnämnden får ansvar för ytterligare demokratifrågor under mandatperioden. Det kan bidra till att nämnden blir bättre förberedd på dess kärnuppgifter vid de allmänna valen. Kommunalagen föreskriver också att fullmäktige kan ge valnämnden andra uppgifter såsom att inhämta synpunkter från medlemmar i kommun eller landsting (5 kap. 34 § KL).

Det kan vidare finnas ett värde i att kommunerna och landstingen följer upp de insatser som görs för att främja den medborgarliga delaktigheten och inflytandet i lokalpolitiken i form av demokratibokslut. Kommundemokratikommittén förordade i sitt betänkande (SOU 2001:48 s. 345 ff.) demokratiredovisningar som syftade till regelbundna redovisningar av den lokala demokratin. Redovisningarna skulle göras med hjälp av indikatorer som syftade till att mäta demokratin i kommunen eller landstinget. Dessa indikatorer skulle sedan jämföras med andra kommuner och landsting i syfte att möjliggöra en granskning av den lokala demokratins tillstånd och utveckling. Avslutningsvis skulle en värdering av den lokala demokratin göras i redovisningarna genom att de uppmätta och granskade värdena jämfördes med idealvärden.

Vi anser att ett upprättande av demokratiredovisningar kan utgöra ett stöd i att skapa en överblick och struktur i det demokrati-främjande arbetet, dvs. systematisera det arbetet som redan görs i kommuner och landsting. Flera kommuner och landsting gör översyner av sina demokratifrämjande insatser. Översynerna varierar i omfång och ambition, men utgörs vanligen av enklare minnesanteckningar, protokoll eller broschyrer. En svaghet i dessa uppföljningar är att information om vilka grupper, med avseende på ålder och kön m.m., som deltar i olika medborgardialoger ofta saknas i dokumentationen. Vi anser att det är viktigt att information om representativiteten samlas in och används för att ytterligare fördjupa och bredda det demokratiska engagemanget. Information om eventuella brister i tillgängligheten och hur dessa har hanterats är även det en viktig aspekt som bör finnas med. Genom sådan information blir det möjligt att göra jämförelser mellan olika kommuner och landsting.

11.5.5 Medborgarrådens syfte bör klargöras

Utredningens bedömning: För att medborgarrådens syfte och form ska bli tydliga finns det ett värde i att reglementen för råden antas av fullmäktige.

Utredningens översyn visar att en majoritet av kommunerna har medborgarråd av olika slag. Pensionärsråd, ungdomsråd och tillgänglighetsråd är de vanligast förekommande. Även i landstingen är råd för särskilt utvalda medborgargrupper, i form av länshandikappråd och motsvarande, vanligt förekommande. Vi ser positivt på att kommunerna och landstingen verkar för ett ökat medborgerligt inflytande genom att medborgarråden bjuds in att lämna synpunkter på förslag till beslut. Att etablera medborgarråd är ett sätt att verka för att medlemmarna ska ha förutsättningar att delta och framföra synpunkter i beslutsprocessen. Medborgarråden kan vara särskilt värdefulla för att garantera att olika medborgares perspektiv kommer till uttryck i beslutsfattandet. Det är särskilt viktigt att fullmäktige verkar för att unga under 18 år har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter eftersom de har få andra formella rättigheter eller möjligheter att utöva inflytande. Därför bör kommunerna och landstingen inrätta forum för ungas inflytande, vilket vi redogör för i kapitel 14 om unga i demokratin.

Möjligheterna för nationella minoriteter att vara representerade i medborgarråden behöver enligt vår mening lyftas. Som vår översyn visat är det endast en liten andel av kommunerna och landstingen som har inrättat särskilda medborgarråd för nationella minoriteter. Deras möjligheter att erhålla representation i de medborgarråd som inrättas för unga, pensionärer och personer med funktionsnedsättning är därmed viktig att beakta.

Vi anser vidare att möjligheterna att utveckla råden i riktning mot mer effektiva och representativa organ förutsätter att formerna för medborgarråden regleras. En översyn från 2012 av Socialstyrelsen visar att det är drygt 90 procent av kommunerna som anger att det finns styrande dokument för funktionshindersråd och drygt 96 procent för pensionärsråd. Motsvarande siffror för landstingen är nästan 87 procent för funktionshindersråd och 88 procent för pensionärsråd. Det är således en övervägande majoritet som redan har styrande dokument av det slag vi förordar. Vi ser inget behov

av lagreglering i dessa frågor, men bedömer att fullmäktige i kommunerna och landstingen själva bör reglera förekomsten, syftet och organiseringen av medborgarråden i ett styrdokument. Reglementen bör upprättas för alla typer av medborgarråd.

11.5.6 Information om demokratisk delaktighet på webben

Utredningens bedömning: Kommuner och landsting bör på sin webbsida ha en plats där all information och alla redskap som är relevanta för den demokratiska delaktigheten bland de som bor och verkar i kommunen eller i en kommun inom landstinget görs tillgänglig.

Digitaliseringen har inneburit att formerna för det demokratiska samtalet har förändrats, vilket vi redogjort för i kapitel 5. Det är i dag över 90 procent av befolkningen som har tillgång till en dator och internetuppkoppling i hemmet. För personer upp till 45 år har internet en helt dominerande ställning som informationskälla och informationssökande via internet ökar årligen bland äldre.⁷² De flesta kontakter mellan medborgare och det offentliga sker i dag via internet. År 2015 var det t.ex. över 70 procent av de som deklarerade som gjorde det digitalt.⁷³ Även om alla kommuner och landsting numer har webbplatser finns det ingen fastställd skyldighet i kommunallagen att kommuner och landsting ska ha en webbplats. Utredningen om en kommunallag för framtiden föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 2015:24) att kommunernas och landstingens fysiska anslagstavla ska ersättas av en elektronisk anslagstavla på varje kommuns eller landstings webbplats. Tillkännagivandet av justerade protokoll över kommunala beslut och av fullmäktiges sammanträden ska göras på anslagstavlan.

Vi föreslår i 11.5.1 att fullmäktige ska verka för att kommun- och landstingsmedlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut. En del i detta är att alla medlemmar bör ha information som är relevant för deras demokratiska delaktighet. Vi anser därför att varje kommun och landsting bör ha

⁷² Findahl, 2014.

⁷³ Skatteverket, Pressmedelande, 2015-05-15.

en anvisad plats på sin webbsida där all information som är relevant för den demokratiska delaktigheten finns tillgänglig och samlad. Det kan omfatta tidpunkter för fullmäktigesammanträde, pågående samråd och medborgardialoger, samrådsredogörelser och demokrati-bokslut, lämnade folkmotioner (se kapitel 13) och ingivna folkinitiativ (se kapitel 12). Där kan också finnas information om de för-troendevalda och de politiska partierna. Flera kommuner och lands-ting har redan särskilda sidor på sin webbplats där information om medlemmarnas olika möjligheter till demokratiskt deltagande finns tillgänglig. Flera av dessa webbplatser är bra utformade, men vår översyn visar att det finns stora skillnader mellan olika kommuner och landsting. Det kan t.ex. vara svårt att hitta information om kommunens eller landstingets medborgardialoger och resultaten av dessa. Genom att kommunerna och landstingen skapar en samlad plats på sin webbplats där all information som är relevant för det demokratiska deltagandet samlas ges bättre förutsättningar till del-tagande och insyn i de politiska beslutsprocesserna.

12 Det förstärkta folkiniciativet

12.1 Vårt uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen sammanställa erfarenheter av det förstärkta folkiniciativet och bedöma dess effekter på demokratiutvecklingen på lokal nivå samt föreslå åtgärder för hur kommuner och landsting kan åstadkomma ett högre valdeltagande i kommunala folkomröstningar och hur legitimiteten för folkomröstningar kan stärkas. Vi ska även föreslå hur internet kan användas för att underlätta namninsamlingar till folkiniciativ och föreslå åtgärder och eventuella författningsförändringar som kan bidra till att folkiniciativet kan genomföras och administreras ändamålsenligt och effektivt samt bidra till att demokratin fördjupas på lokal nivå.

Det förstärkta folkiniciativet trädde i kraft den 1 januari 2011 efter förslag av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Förstärkningen innebär att tio procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting kan begära att folkomröstning hålls i en fråga som kommun- eller landstingsfullmäktige kan besluta om. Begäran om folkomröstning kan avslås om en kvalificerad majoritet av fullmäktigeledamöterna (två tredjedelar) röstar emot förslaget.

12.2 Den representativa demokratin och folkomröstningar

Möjligheten för var och en att ta ställning till enskilda sakfrågor i folkomröstningar utgör en skiljelinje mellan två normativa föreställningar om demokratiskt beslutsfattande. Dessa normativa föreställningar handlar om huruvida folkviljan ska förverkligas med medborgarnas direkta deltagande eller genom valda representanter. I den representativa demokratin utser medborgarna politiska företrädare

som därefter fattar beslut på deras vägnar, medan medborgarna med direkt- eller deltagardemokratiska former får uttala sig direkt om olika frågor. Folkomröstningar är själva innebilden för den direkt- eller deltagardemokratiska styrelseformen.

Vilken roll folkomröstningar spelar i den representativa demokratin beror huvudsakligen på om dess utfall är bindande eller rådgivande. I detta avseende finns det en skillnad mellan en direkt-demokratisk och en deltagardemokratisk modell. Enligt den direkt-demokratiska modellen har medborgarna makten över beslutsfattandet. Folkomröstningar handlar om att återföra beslutsrätten från de folkvalda till medborgarna. Medborgarnas direkta röst väger tyngre än det indirekta beslutsfattandet och utfallet måste därför vara bindande. Förespråkarna för deltagardemokrati anser i stället att de politiska besluten bör fattas av de folkvalda, men de sätter ett värde i att medborgarna är delaktiga i beslutsprocessen. Den medborgerliga delaktigheten avspeglar demokratins styrka och vitalitet.

En annan aspekt som delar förespråkarna för representativ, direkt- och deltagardemokrati är frågan om initiativrätt. Enligt förespråkarna för den representativa demokratin har de politiska partierna oinskränkt initiativrätt. Initiativrätten kan däremot vara reglerad så att en minoritet av de styrande i parlamentet kan väcka en folkomröstning, s.k. institutionell initiativrätt. Folkomröstningar blir då ett sätt för de folkvalda att inhämta medborgarnas åsikter, men i de fall som de används har de endast en rådgivande funktion. Enligt direkt- och deltagardemokrater bör det finnas en möjlighet för folket att genom t.ex. namninsamlingar påkalla en folkomröstning. Denna form av initiativrätt benämns i regel som medborgarinitiativ eller folkinitiativ. För förespråkare av deltagardemokrati behöver inte folkomröstningar som initierats av väljarna vara bindande. De kan användas som ett opinionsbildande instrument eller som ett påtryckningsmedel.

En ytterligare aspekt som är betydelsefull för folkomröstningarnas roll i den representativa demokratin är begränsningen av vilka frågor som får tas upp för omröstningar. I Sverige, som har ett begränsat inslag av formella deltagardemokratiska redskap, är folkinitiativet inskränkt till kommunala frågor medan en parlamentarisk minoritet har institutionell initiativrätt och då enbart vid beslut om grundlagsändringar. I de flesta europeiska länder som har

infört inslag av direkt- och deltagardemokrati är grundlags- och budgetfrågor undantagna från den medborgerliga initiativrätten.

I flera av de utredningar som tidigare sett över folkomröstningsinstitutets reglering har frågan om hur det direkta deltagandet i den politiska beslutsprocessen ska förhålla sig till den representativa demokratin varit central. Vi har valt att inte föra en diskussion om argumenten för och emot folkomröstningar utan i linje med direktiven fokusera på erfarenheterna av folkinitiativet efter lagändringen 2011. För en mer djupgående demokratiteoretisk analys hänvisar vi till Folkomröstningsutredningens betänkande, *Folket som rådgivare och beslutare* (SOU:1997:56), och för en redogörelse av de internationella erfarenheterna av folkomröstningarna till underlagsrapporten till Grundlagsutredningen, *Folkomröstningar i Europa* (SOU 2007:94).

12.3 Regleringen av folkomröstningar i svensk lag

Folkomröstningars reglering på nationell nivå

Kärnan i den svenska demokratin har traditionellt sett varit det starka partisystemet. Möjligheten för medborgarna att genom folkomröstningar delta i och påverka det politiska beslutsfattandet har varit begränsat. I den svenska författningshistorien har det traditionellt funnits ett politiskt motstånd mot förslag att göra det enklare att utlysa folkomröstningar. Det finns ingen möjlighet för medborgarna att påkalla folkomröstning på nationell nivå. Däremot har riksdagen utlyst nationella folkomröstningar vid sex tillfällen. Det har handlat om rusdrycksförbundet 1922, högertrafikomläggningen 1955, den allmänna tilläggs pensionen 1957, kärnkraften 1980, medlemskapet i EU 1994 och införandet av euron 2003. Samtliga folkomröstningar har varit rådgivande och har utlysts efter ett majoritetsbeslut i riksdagen.

Frågan om folkomröstningars roll i det politiska systemet har sedan införandet av den allmänna rösträtten varit föremål för flera utredningar. Frågan utreddes under 1950-talet av Folkomröstnings- och valsättningsutredningen (SOU 1952:7), under 1960-talet av Författningsutredningen (SOU 1963:17) och av Grundlagsberedningen under 1970-talet (SOU 1972:15). Samtliga utredningar berörde frågan om en minoritet av riksdagens ledamöter ska ges möj-

lighet att utlysa folkomröstningar och om andra frågor än grundlagsfrågor ska omfattas av en sådan initiativrätt. Utredningarna har överlag varit negativa till folkomröstningar och till en reformerad initiativrätt. Det har funnits en politisk skiljelinje mellan de borgerliga ledamöterna, som har haft en något mer liberal inställning till folkomröstningsinstitutet, och de socialdemokratiska, som har varit motståndare till det och värnat om partiväsendet. Först i Rättighets-skyddsutredningen, som överlämnade sitt betänkande år 1978, enades partierna om att införa en möjlighet till beslutande folkomröstningar vid grundlagsfrågor (SOU 1978:34). Detta innebär att en minoritet av riksdagens ledamöter kan begära en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag (8 kap. 16 § regeringsformen). Begäran kräver ett yrkande från minst en tiondel av riksdagsledamöterna och att minst en tredjedel röstar för förslaget. För förfarandet vid folkomröstningen gäller folkomröstningslagen (1979:369). Ännu har ingen sådan nationell folkomröstning hållits.

Folkomröstningar på nationell nivå utreddes igen 1996 av Folkomröstningsutredningen (SOU 1997:56) samt av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) 2008. Dessa utredningar har inte föreslagit någon ytterligare reform av folkomröstningsinstitutet på nationell nivå.

Folkomröstningarnas reglering i den lokala demokratin

På lokal nivå har det direktdemokratiska beslutsfattandet en stark tradition i Sverige. I kommunerna utövades det politiska beslutsfattandet länge genom att de röstberättigade kommunmedlemmarna samlades till stämma. Även om de flesta kommunerna successivt införde allmänna val till fullmäktigeförsamlingar var den direktdemokratiska styrelseformen vanlig på svenska landsbygden ända in på 1940-talet. Först med kommunindelningsreformen, som påbörjades 1952, ersattes kommunalstämmorna av fullmäktigeförsamlingar med förtroendevalda ledamöter. Stämмосystemet ansågs innehålla flera demokratiska svagheter, vilket motiverade övergången till en representativ styrelseform. Antalet deltagare på stäm-

morna var t.ex. ofta lägre än antalet ledamöter som skulle deltagit om en fullmäktigeförsamling varit utsedd.¹

Sedan 1950-talet har en mer restriktiv inställning till deltagardemokratiska beslutsformer dominerat även på den lokala nivån. Efter den stora kommunreformen och införandet av 1953 års kommunallag 1955 var lokala folkomröstningar i sig inte reglerade i lag. Detta medförde att rättsläget länge var oklart. Enligt ett utslag i Regeringsrätten från 1967 stred anordnadet av folkomröstningar mot gällande kommunallag (RÅ 1967 ref. 57). En kommun kunde däremot anordna en opinionsundersökning under liknande former.² När en reglering infördes i kommunallagen 1977 var det bakomliggande skälet att skapa tydlighet om vad en kommun får göra snarare än att öppna upp för ett mer frekvent användande av folkomröstningar. Regeringen klargjorde då att folkomröstningar endast borde utnyttjas i sällsynta undantagsfall (prop. 1975/76:187). Det var först i 1993 års Lokaldemokratiutredning (SOU 1993:24) som argument om folkomröstningars potentiella förmåga att vitalisera demokratin och stärka medborgarinflytandet framhävdes. Tiden var, enligt utredningen, mogen för att ge enskilda medborgare en möjlighet att påverka politiken och väcka initiativ till folkomröstningar. I betänkandet föreslogs det att ett initiativ till folkomröstning kunde väckas om tio procent av kommunmedborgarna stod bakom det. Regeringen ansåg emellertid att tröskeln var satt för högt och sänkte kravet till fem procent. För att få till stånd en rådgivande folkomröstning krävdes det dock även att en majoritet av fullmäktigeledamöterna biföll förslaget (prop. 1993/94:188). Propositionen ledde till att lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar antogs 1994.³

Frågan om det kommunala folkinitiativet var därefter föremål för översyn av bl.a. Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162) och Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48). Båda utredningarna föreslog att tröskeln för initiativrätten i stället skulle sättas vid tio procent, men att det samtidigt skulle krävas en kvalificerad majoritet av fullmäktigeledamöterna för att avslå initiativet. Inget av förslagen ledde till lagstiftning. Frågan lyftes åter av Grund-

¹ Wallin, 2007, s. 49.

² Ds 2004:4.

³ ibid.

lagsutredningen (SOU 2008:125). Anledningen till att frågan sågs över på nytt var bl.a. att få initiativ hade lett till folkomröstningar. Mellan 1977 till 2008 avslogs runt 90 procent av de initiativ som hade samlat in ett tillräckligt antal namnunderskrifter. Folkinitiativet riskerade därmed att framstå som skendemokratisk. Grundlagsutredningen föreslog därför, i enlighet med förslagen i de tidigare utredningarna, att folkinitiativet skulle förstärkas genom att tröskeln för folkinitiativ höjdes till tio procent. Därutöver föreslogs en tidsbegränsning för insamlingen av namnunderskrifter på en sexmånadersperiod som föregår det datum då initiativet lämnas in. För att balansera införandet av strängare krav för andelen namnunderskrifter ändrades spärren för avslag av folkomröstning från en majoritet till två tredjedelar av de närvarande fullmäktigeledamöterna. Detta för att göra det möjligt för fullmäktige att avslå initiativ som ansågs som olämpliga, såsom anställningsärenden eller ärenden som enskilda personer ansåg som kränkande (prop. 2008/09:80).

Förslaget till det förstärkta folkinitiativet trädde i kraft den 1 januari 2011. Folkinitiativet inskränktes till att enbart röra frågor inom kommunens eller landstingets beslutskompetens. Anledningen till detta var att flera folkomröstningar hade handlat om frågor som låg utanför kommunernas eller landstingens kompetens, t.ex. biltullar och vargakt. Folkomröstningarna fick i dessa fall en opinionsbildande karaktär och var riktade mot en annan beslutsfattare än den kommunen där folkomröstningen ägde rum.

12.4 Allmänhetens inställning till folkomröstningar

Svenskarnas inställning till folkomröstningar har mätts av SOM-institutet vid ett flertal tillfällen under de senaste tjugo åren. Enligt SOM har opinionen för folkomröstningar varit stabil under dessa år. Andelen svenskar som tycker att det är ett bra eller mycket bra förslag att det hålls fler kommunala folkomröstningar har varierat från cirka 40 till 45 procent. Det är ungefär 20 till 30 procent som anser att detta är ett dåligt eller mycket dåligt förslag.⁴ Det finns inget som tyder på att införandet av det förstärkta folkinitiativet påverkat opinionen. Enligt en studie av befolkningens attityder till

⁴ Tryggvasson, Oleskog & Oscarsson, 2013.

folkomröstningar som statsvetarna Henrik Oscarsson och Per Oleskog Tryggvasson genomfört finns det inte heller något som tyder på att erfarenheten av en folkomröstning påverkar attityden till dem. Personer som bor i en kommun där en folkomröstning har ägt rum har ungefär samma inställning till folkomröstningar som de som bor i en kommun där ingen sådan ägt rum. I detta avseende utmärker sig unga under 29 år som uppger att de är mer positiva till folkomröstningar efter att ha upplevt en i den kommunen där de bor.⁵

I en studie från 2014 har forskarna David Karlsson och Mikael Gilljam undersökt svenska politikernas inställning till kommunala folkomröstningar.⁶ I motsats till medborgarna är politiker i allmänhet mer negativt inställda till folkomröstningar. Enbart var tredje kommunpolitiker uttrycker en positiv attityd till kommunala folkomröstningar. Inställningen till folkomröstningar varierar dock stort utifrån partitillhörighet. Mest positivt inställda är miljöpartister och sverigedemokrater medan moderater och socialdemokrater intar den mest negativa hållningen. En annan faktor som påverkar inställningen till folkomröstningar är om politikern i fråga tillhör den styrande majoriteten eller oppositionen. Det är 45 procent av oppositionspolitikerna som är positiva till att genomföra fler folkomröstningar medan enbart 20 procent av majoritetspolitikerna är det. Dessa skillnader är mer tydliga hos politiker med erfarenhet av en kommunal folkomröstning. Enbart 16 procent av majoritetspolitikerna med erfarenhet av en folkomröstning har en positiv attityd till dem medan 57 procent av oppositionspolitikerna med sådan erfarenhet är positiva. Majoritetspolitikerna är överlag skeptiska och hälften av de som varit med om en folkomröstning efter 2011 ansåg att det förstärkta folkiniciativet borde avskaffas. Att avskaffa folkiniciativet har däremot inte ett stöd bland kommunpolitiker överlag. Enbart 20 procent av den totala gruppen kommunpolitiker var för en sådan reform. Det visar att det, trots den allmänt negativa inställningen till kommunala folkomröstningar, finns en acceptans för folkiniciativet bland kommunpolitikerna. I en undersökning från 2008, innan det förstärkta folkiniciativet infördes, uppgav en majoritet av kommunpolitikerna att de var emot detta

⁵ ibid.

⁶ Karlsson & Gilljam, 2014.

förslag. Uppenbarligen finns det, som Karlsson och Gilljam uttrycker i sin studie, en vilja till konstitutionell stabilitet i kommunerna som går utöver politikernas principiella ställningstagande till detta deltagardemokratiska verktyg.⁷

12.5 Erfarenheter av det förstärkta folkinitiativet

Sedan införandet av det förstärkta folkinitiativet har antalet folkomröstningar ökat. Under de fyra första åren, mellan 2011 och 2015, har cirka 70 initiativ till folkomröstningar lämnats in till kommun- och landstingsfullmäktige.⁸ Av dessa har 57 procent bedömts uppfylla kraven som ställs för namninsamlingar. Totalt har 20 folkinitiativ lett till att folkomröstningar genomförts på kommun- eller landstingsnivå.⁹ Det kan jämföras med de 12 folkinitiativ som ledde till folkomröstningar under åren 1994 till 2011.

Tabell 12.1 Folkomröstningar under åren 2011–2014

Kommun/ Landsting	Fråga	Initiativtagare	Resultat i procent	Valdel- tagande i procent	Datum
Tjörn	Anläggande av simhall	Folkpartiet	51 ja 41 nej	74	Sep 2014
Bengtsfors	Bildandet av gemensam Dalslandskommun	Folkpartiet fullmäktige	39 ja 46 nej	64	Sep 2014
Botkyrka	Delning av kommunen	Tullingepartiet	26 ja 70 nej	65	Sep 2014
Göteborg	Trängselskatt	Göteborgs Tidning	43 ja 57 nej	73	Sep 2014
Ljusnarsberg	Kommunens namn	Kommunstyrelsen	33 ja 64 nej	72	Sep 2014
Upplands Väsby	Översiktsplan för Nordvästra Väsby	Nätverket folkinitiativ nu	48 ja 52 nej	70	Sep 2014

⁷ ibid. Undersökningarna fokuserar på kommunnivå och inte landsting.

⁸ Underlaget i detta kapitel bygger huvudsakligen på en enkät som vi genomfört tillsammans med SKL. Endast 83 procent av kommunerna har svarat på enkäten och antalet initiativ är därför troligen större. 9 intervjuer har genomförts med initiativtagare och 48 kommuner som mottagit initiativ har intervjuats av SKL i samarbete med utredningen.

⁹ Ytterligare tre folkomröstningar har genomförts på initiativ som väckts av ledamöter i fullmäktige.

Kommun/ Landsting	Fråga	Initiativtagare	Resultat i procent	Valdel- tagande i procent	Datum
Essunga	Nossebrobadets framtid	Moderaterna, Folkpartiet Kristdem.	45 ja 51 nej	59	Maj 2014
Bromölla	Arrangemangshall	Alternativet, ett lokalt parti	51 ja 50 nej	46	Maj 2014
Skellefteå	Centrumbron	Intressegruppen centrumbron	37 ja 58 nej	54	Maj 2014
Surahammar	Högstadiet i Virsboskolan	Föräldragruppen ”Rör inte vårt högstadium”	67 ja 33 nej	23	Maj 2014
Höganäs	Hamnens utveckling	Rädda Höganäs Hamn	45 ja 51 nej	57	Maj 2014
Värmdö	Ny skolorganisation	Föräldraföreningen Folkinitiativet i Värmdö	75 ja 25 nej	36	Maj 2014
Västerbotten landsting	Sjukvården i länet	Doroteaupproret	88 ja 7 nej	31	Sep 2013
Trosa	Länsbyte	Ann-Sofie Soleby- Eriksson (S)	41 ja 60 nej	63	Maj 2013
Årjäng	Ny skolorganisation	Uppgift saknas	39 ja 59 nej	51	Juni 2013
Strängnäs	Ny skolorganisation	Föräldranätverket för Strängnäs skolor	A 18 B 77	17	Mars 2013
Grums	Ny skolorganisation	Föräldraförening Grums framtid	21 ja 77 nej	38	Mars 2013
Laxå	Ny skolorganisation	Byalagen i Hassel- fors och Finnerödja	27 ja 71 nej	44	Mars 2013
Sunne	Framtida skolstrukturen i kommunen	Arbetsgruppen för byskolornas bevarande	24 ja 69 nej	54	Sep 2012
Tyresö	Avgifter inom äldreomsorgen m.m.	Oppositionen (S), PRO och SPF	14 ja 77 nej	29	Sep 2012
Ekerö	Försäljning av kommunens aktier i AB Ekerö Bostäder	Oppositionen (S)	33 ja 66 nej	45	Mars 2012
Ljungby	Nedläggning av landsbygdsskolor	Arbetsgruppen för byskolornas bevarande nu	60 ja 35 nej	28	Mars 2012
Ängelholm	Ny trafikled	Engelholms- partiet	37 ja 60 nej	34	Nov 2011

Källa: Kommunernas och landstingens egna uppgifter.

12.5.1 Vem tar initiativ till folkomröstningar?

För att väcka ett folkinitiativ krävs att initiativtagarna, som fysiska personer, undertecknar initiativet. Formellt sett är initiativtagarna alltid enskilda personer även om de som driver kampanj för folkinitiativ i regel agerar som representanter för en sammanslutning av medborgare eller en ideell förening. Enligt uppgifter från kommunerna och landstingen stod enskilda medborgare bakom hälften av initiativen medan ideella organisationer stod för runt en fjärdedel av initiativen.¹⁰ En kategorisering av initiativtagarna som enskilda personer är dock inte helt korrekt eftersom dessa i regel varit representanter för aktionsgrupper eller sammanslutningar av medborgare.

Ytterligare 20 procent av namninsamlingarna har påbörjats av politiska partier. De politiska partier som påbörjat folkinitiativ har samtliga varit oppositionspartier och ofta lokala partier. I flera fall har politiska partier också aktivt tagit ställning för initiativ som påbörjats av ideella aktörer och i några fall har de varit nära förbundna med initiativtagarna eller deras kampanj. I Upplands Väsby kommun deklarerade t.ex. socialdemokraterna att de var anslutna till initiativtagarna Nätverket folkomröstning.nu och i Göteborg arbetade det lokala partiet Vägvalet i kampanjen för en folkomröstning, som blev av 2014. Aktionsgrupper och ideella organisationer tenderar dock att vara mer framgångsrika än politiska partier när det gäller att samla in namnunderskrifter.

Det finns inget som tyder på att tillgång till resurser, såsom organisation och ekonomi, har bidragit till en framgångsrik kampanj. Enligt våra intervjuer har i stort sett alla namninsamlingar drivits av ideella krafter, såsom aktionsgrupper och ideella föreningar, som inte har erhållit något stöd från en kommun, landsting eller en statlig myndighet. Däremot har engagemanget bland redan etablerade föreningar och byalag varit en tillgång i några kampanjer. De flesta initiativtagare har uppgett att namninsamlingen, opinionsbildandet och granskningen av namnunderskrifter varit en relativt resurskrävande process som krävt ett engagemang från ett stort antal individer. Några aktionsgrupper har samlat in pengar till

¹⁰ Uppgifter från vår undersökning som genomförts tillsammans med SKL samt från Jungar, 2013.

kampanjarbetandet, men överlag har initiativen drivits utan några betydande ekonomiska resurser.

En aktör som utskiljer sig är kvällstidningen GT, som tog initiativ till folkomröstningen i Göteborg. Kampanjen för folkomröstningen kunde i detta fall gynnas av tidningens ställningstagande för initiativet samtidigt som tidningen gav ett logistiskt stöd till insamlingen av namnunderskifter. Lokalpressens ståndpunkt inför folkomröstningarna har traditionellt varit av stor betydelse.¹¹ Flera av de initiativtagare som vi har intervjuat uppger också att lokalpressen spelat en viktig roll för att driva opinion och informera allmänheten om namninsamlingen.

12.5.2 Vilka frågor rör folkinitiativen?

Innan införandet av det förstärkta folkinitiativet rörde det stora flertalet av de lokala folkomröstningarna frågor som kommunen eller landstinget inte hade kompetens att besluta om. Den fråga som väljarna fram till 2011 vid flest antal tillfällen folkomröstade om var indelningsärenden, dvs. kommunala gränsdragningsfrågor. Dessa frågor ligger i strikt mening inte inom den kommunala beslutsrätten, men kommunerna kan väcka en fråga om ändring i den kommunala indelningen och lämna in en ansökan om en ändring till Kammarkollegiet. Sedan 2011 har tre folkomröstningar hållits som gällt indelning, men enbart en av dessa har väckts genom ett folkinitiativ. Bortsett från de ovan nämnda folkomröstningarna har alla andra sedan 2011 gällt kommun- eller landstingsfrågor. Det kan jämföras med perioden 1977 till 2007 då enbart var femte folkomröstning rörde en fråga som kommunen eller landstinget hade beslutanderätt över.¹²

¹¹ Wallin, 2007.

¹² *ibid*, s. 221.

Tabell 12.2 Folkinitiativens frågeställningar sedan 2011 (procent)

Typ av fråga	Andel initierade folkinitiativ	Andel (antal) folkinitiativ som lett till folkomröstningar
Skola	35	35 (8)
Vård/omsorg	13	9 (2)
Infrastruktur	41	35 (8)
Allmännyttan	6	4 (1)
Övrigt	5	17 (2)

Källa: Intervjuer genomförda av SKL.

Frågor om skolor och infrastruktur är de teman som föranlett flest folkinitiativ sedan 2011. Ungefär två av fem folkinitiativ har handlat om nedläggningar av skolor eller skolorganisationens utformning. Av de 20 initiativ som resulterat i en folkomröstning har åtta rört skolfrågor. Enligt Ann-Cathrine Jungars studie har antalet folkinitiativ som handlar om skolfrågor ökat i jämförelse med perioden 1994–2010. Initiativ som rört skolor har också varit bland de som varit mest framgångsrika med att få stöd under namninsamlingsprocessen, men av de åtta folkomröstningar som rört skolfrågor har resultatet respekterats endast vid ett tillfälle.¹³ Anledningen till det stora antalet folkinitiativ om skolfrågor är troligen att konfliktfyllda skolnedläggningar har blivit vanligare under senare år. Utvecklingen är ett resultat av avbefolkningen på landsbygden och en mer ansträngd kommunal ekonomi.¹⁴ Nedläggningar av vårdinrättningar på landsbygden har också gett upphov till två folkinitiativ. Folkomröstningarna har i dessa fall blivit en kanal för boende på glesbygden att uttrycka ett missnöje.

Ett stort antal initiativ har berört trafik- och infrastrukturfrågor, såsom exploatering av mark och byggnationer. Tre genomförda folkomröstningar har rört trafikfrågor och fem har rört byggnationer. Ett antal initiativ har också gällt utförsäljning av allmännyttan. Sammantaget visar genomgången att folkinitiativen har uppkommit ur konkreta och vardagsnära frågor. Den farhåga som ibland har uttryckts om att folkomröstningar skulle initieras runt populistiska frågor, såsom ett motstånd mot flyktingmottagande, har inte

¹³ SKL, 2015d.

¹⁴ Wærnström & Karlsson, 2012.

besannats. Vid två tillfällen har Sverigedemokraterna lagt motioner om folkomröstningar för ett minskat flyktingmottagande.¹⁵ Vid båda dessa tillfällen har samtliga övriga partier i fullmäktige röstat mot motionen.

När i beslutsprocessen väcks initiativen?

Folkomröstningarna är i regel en reaktion på ett fattat beslut. Ungefär hälften av folkinitiativen har berört en fråga som fullmäktige redan beslutat om och runt 40 procent har rört en fråga som var under beredning. Enbart sex procent av folkinitiativen har rört en fråga som inte redan varit på fullmäktiges beslutsagenda. Detta har varit problematiskt eftersom folkomröstningarna ger upphov till en situation där två legitima folkviljor kommer till uttryck. Medan den politiska sammansättningen i fullmäktige avspeglar den folkvilja som uttryckts i de allmänna valen är utfallet i en folkomröstning ett uttryck för folkviljan i en specifik fråga. Samtidigt visar våra intervjustudier att folkliga protester ofta uppstår innan besluten är fattade. I t.ex. Göteborgs kommun röstades ett folkinitiativ om träningskatter ned innan det förstärka folkinitiativet började gälla 2011. Flera av de initiativtagare som har blivit intervjuade av oss vittnar om beslut som har varit dåligt förankrade. Kommunerna och landstingen har sällan fört en dialog med de som berörts av besluten. I Ängelholm och i Laxå uppgav initiativtagarna att folkomröstningarna utlösts efter att den styrande majoriteten ändrat ståndpunkt mot vad de deklarerat inför det allmänna valet.

12.6 Kommunens och landstingets behandling av folkinitiativen

12.6.1 Bedömningen av namninsamlingar

Det är kommunen eller landstinget som bär ansvaret för att kontrollera att ett initiativ har fått stöd av tillräckligt många röstberättigade under den begränsade tidsperioden på sex månader. Kommunen och landstinget ska även kontrollera att namnunder-

¹⁵ Sådana motioner har lagts i Vallentuna och Härnösands kommuner.

skrifterna och angivna personnummer är korrekta. I de flesta fall har detta genomförts av valnämnden medan fullmäktige fattat beslut om att bifalla eller avslå frågan om att hålla folkomröstning. Kontrollen av namnunderskrifter har i flera kommuner gjorts genom stickprov, men i de fall som initiativen underkänts har kommunen valt att gå igenom samtliga namnunderskrifter. I något fall har kommunen tagit hjälp av ett bemanningsföretag för att genomföra kontrollerna och ibland har granskningsförfarandet dragit ut på tiden och tagit flera veckor.¹⁶ Det finns ingen särskild reglering av hur det ska gå till att kontrollera behörigheten av initiativtagarna, varken i kommunallagen (1991:900) eller i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Det finns inte heller en etablerad praxis för hur kommunerna och landstingen ska genomföra kontrollerna.¹⁷

Från det att det förstärkta folkinitiativet infördes har runt 40 procent av de inlämnade initiativen underkänts på grund av att de inte uppfyllt de formkrav som ställs i kommunallagen. Det vanligaste är att namnunderskrifter har bedömts som ogiltiga eftersom fullständiga personnummer saknats, men även på grund av att namn eller datum varit otydligt skrivna. Vid flera tillfällen har initiativ skrivits under av personer som är folkbokförda i annan kommun eller annat landsting. Ibland har personer skrivit under mer än en gång. Namnunderskrifter har också bedömts ogiltiga eftersom datum för underskrifter har saknats eller ändrats i efterhand eller att de som har skrivit under har avlidit eller flyttat från kommunen eller landstinget under insamlingstiden. Våra intervjuer visar att flera initiativtagare har haft bristfällig information om vad som krävts, men också att kommunerna eller landstingen varit oförmögna att bistå med denna information. Detta har enligt några initiativtagare lett till att de samlat in underskrifter på ett felaktigt sätt.

Flera av avslagen har gett upphov till frustration och irritation bland initiativtagarna. De har upplevt att kommunen godtyckligt underkänt namnunderskrifter och avsiktligt sökt skäl för att avslå initiativet. I Salems kommun underkände valnämnden 160 underskrifter, vilket resulterade i att initiativtagarna missade marginalen med tre underskrifter. I Sollentuna kommun uppgick antalet god-

¹⁶ SKL, 2015d.

¹⁷ SOU 2008:125 s. 248.

kända underskrifter till 9,8 procent, vilket innebar att cirka 95 korrekta underskrifter saknades. I några fall har initiativtagarna valt att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. I Sollentuna framhöll initiativtagarna i sin överklagan att kommunen hade valt att räkna ut antalet nödvändiga namnunderskrifter utifrån antalet röstberättigade det datum då initiativet inlämnades och inte utifrån antalet röstberättigade vid tidpunkten för det senaste valet, vilket varit praxis i andra kommuner.¹⁸ Förvaltningsrätten avlog dock överklagan med motiveringen att det i lagen inte finns några bestämmelser för hur kommunen ska gå till väga vid bedömningen av ett folkinitiativ. Det gick därför inte att visa att kommunen gjort något fel när den beslutade om att underkänna namninsamlingen.¹⁹

Det är emellertid inte bara de underkända folkinitiativen som överklagats till förvaltningsdomstol. I Västerbottens läns landsting och i Bromölla kommun har initiativtagarna överklagat fullmäktiges beslut till frågeformulering för omröstningen. De menade att frågan avvek från den som hade ställts i initiativet. Även i detta avseende finns ingen särskild reglering annat än att det är fullmäktige som beslutar om formuleringen för den fråga och de svarsalternativ som ska ställas till de röstberättigade.²⁰ I Höganäs och i Östhammars kommun har även frågor om beslutsprocessen i kommunfullmäktige lett till överklagande. Sammantaget visar det stora antalet överklaganden på en konfliktfylld process. Underkännandet av namninsamlingar har skapat stor besvikelse och lett till olika former av protester. I Botkyrka kommun och Västerbottens läns landsting har exempelvis aktionsgruppernas kampanjer fortsatt även efter folkomröstningen.

12.6.2 Fullmäktiges hantering av folkinitiativen

Det är sällan som den politiska majoriteten i fullmäktige har valt att stödja de folkinitiativ som uppnått kraven på insamlade namnunderskrifter genom att beslut om en folkomröstning. Trots att det har blivit svårare för fullmäktige att avslå ett initiativ röstades 40 procent av alla folkinitiativ ner av mer än två tredjedelar av

¹⁸ Sollentuna kommun, tjänstutlåtande dnr 2013/0162 KS-14.

¹⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm, 2014-01-09, mål nr 14451-13.

²⁰ Se 2 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

ledamöterna i fullmäktige.²¹ I Kramfors, Norbergs och Söderköpings kommuner fattade kommunfullmäktige enhälliga beslut om att avslå folkinitiativ. Av samtliga folkinitiativ är det enbart fyra som har fått stöd av en majoritet av fullmäktigeledamöterna. Övriga initiativ skulle således ha avslagits av fullmäktige i enlighet med de bestämmelser som gällde innan lagen ändrades 2011.

Fullmäktige tar i regel upp de underkända initiativen för behandling där de sedan avslås med hänvisning till formkraven. De flesta kommuner har valt att föra en dialog med initiativtagare, både när initiativ blivit underkända av formskäl och när de röstats ner. Enligt den intervjustudie som SKL genomfört för utredningen har cirka 60 procent av kommunerna haft någon form av dialog med initiativtagarna. I några kommuner, däribland Ulricehamn och Hallsberg, fattade fullmäktige beslut i enlighet med initiativtagarnas krav utan att utlysa folkomröstningar. I dessa två kommuner har initiativtagarna framgångsrikt påverkat kommunfullmäktige enbart genom namnsamlingen som sådan.²²

12.6.3 Det administrativa genomförandet av folkomröstningar

Det ökande antalet folkinitiativ och folkomröstningar har skapat extra arbete för kommunerna. Kommunerna och landstingen är ensamt ansvariga för att genomföra och administrera folkomröstningar. Valmyndigheten har en begränsad skyldighet att bistå med stöd och därför kan genomförandet av kommunala folkomröstningar upplevas som mer svårhanterat än genomförandet av de allmänna valen. Enligt lagen om kommunala folkomröstningar ska kommunerna eller landstingen samråda med Valmyndigheten tre månader innan folkomröstningen. Beslut om dagen för folkomröstning ska tas först efter samråd med Valmyndigheten. Valmyndighetens ansvar vid kommunala folkomröstningar är begränsat till att tillhandahålla uppgifter för framställning av röstlängder och röstkort, men myndigheten ger också ett stöd som omfattar en manual för kommunala folkomröstningar. Kommunen eller landstinget får däremot inte, som är fallet vid de allmänna valen, något stöd i form

²¹ SKL, 2015d.

²² *ibid.*

av utbildning, checklista och tidsplan. Därmed måste kommunerna och landstingen själva sätta upp en valadministration och stå för de ekonomiska kostnaderna när det gäller tryck av valsedlar, hyra av röstmottagningslokaler och ersättning för röstförrättare. Flera kommuner har upplevt administrationen som problematisk, både därför att de har saknat kompetens i genomförandet och för att det inte finns en tydlig praxis. Tre av tolv kommuner uppger att de har fått ett gott och tillräckligt stöd från Valmyndigheten medan övriga hade önskat mer stöd från Valmyndigheten och SKL. Det som efterfrågas är checklistor och tidsplaner med praktisk information om vad som behöver göras.

Folkomröstningarna har också inneburit en kostnad för kommunerna. Kostnaden är i genomsnitt 34 kronor per medborgare och folkomröstning, men summan har varierat mellan 18 till 74 kronor i de olika kommunerna.²³

12.6.4 Valdeltagande

Valdeltagandet i lokala folkomröstningar har traditionellt sett varit lägre än i de allmänna valen. Valdeltagandet i de 23 lokala folkomröstningar som har genomförts sedan 2011 var i genomsnitt 48 procent. Valdeltagandet ligger på samma nivå som för de folkomröstningar som genomfördes före lagändringen 2011.²⁴ Valdeltagandet i de olika folkomröstningarna har dock varierat kraftigt. De folkomröstningar som hölls i samband med de ordinarie valen 2014 har haft ett betydligt högre valdeltagande än övriga. Uppenbarligen har valen till riksdag och landsting- och kommunfullmäktige bidragit till ett högre valdeltagande i folkomröstningarna. Det har trots det varit runt tio procent lägre än i de parallella kommunvalen. Sex kommunala folkomröstningar genomfördes i samband med 2014 års Europaparlamentsval. I dessa fall tycks det som folkomröstningarna i stället ökade valdeltagandet i Europaparlamentsvalet. I fyra av de kommuner där folkomröstningar anordnades samma dag som Europaparlamentsvalet steg valdeltagandet i Europaparlamentsvalet med mellan 11 till 18 procentenheter. I

²³ Jungar, 2013. Vi har ingen information om kostnaden för valet i Västerbottens län.

²⁴ Wallin, 2007.

de folkomröstningar som hållits vid en tidpunkt som inte har sammanfallit med de allmänna valen har dock valdeltagandet varit lågt. I dessa tio folkomröstningar har det genomsnittliga valdeltagandet varit 37 procent. Valdeltagandet har varit något högre i de omröstningar som handlat om frågor som fullmäktige ännu inte beslutat om än i de där beslut redan fattats.²⁵

Tabell 12.3 Valdeltagande i procent vid lokala folkomröstningar 2011-2014

Tidpunkt för folkomröstningen	Valdeltagande
Fristående folkomröstning efter 1 januari 2011	39
I samband med Europaparlamentsvalet 2014	47
I samband med de allmänna valen i september 2014	69

Källa: Kommunernas egna uppgifter.

Lokala folkomröstningar mobiliserar i regel väljare som känner sig berörda av eller som har en särskild standpunkt i den aktuella frågan. Den genomsnittliga skillnaden mellan de valdistrikt som hade högst och de som hade lägst valdeltagande var cirka 32 procentenheter. I åtta kommuner var skillnaden mellan valdistrikten över 40 procentenheter. I Dorotea kommun var det 70 procent av väljarna som deltog i landstingets folkomröstning som gällde nedläggningen av ortens vårdmottagning, medan enbart runt 20 procent av umeåborna deltog i samma folkomröstning.

12.6.5 Valresultat och fullmäktiges beslut efter folkomröstningen

Internationell forskning om folkomröstningar har visat att i den mån väljarna känner osäkerhet tenderar de oftast att rösta emot en förändring.²⁶ Detta har även visat sig vara giltigt för de lokala folkomröstningarna som har hållits i Sverige sedan 2011. I nästan alla dessa folkomröstningar har väljarna motsatt sig ett förslag från kommunen eller landstinget. De flesta sådana förslag har, som

²⁵ Jungar, 2013.

²⁶ Wallin, 2007, s. 223.

beskrivits tidigare, handlat om nedläggningar av skolor eller vård- och omsorgsförvaltning eller infrastrukturprojekt. Sammantaget har folkets röst varit en protest mot den politiska majoriteten i fullmäktige. Av de 20 folkinitiativ som lett till folkomröstningar har initiativtagarna endast förlorat två folkomröstningar. I båda dessa fall har initiativet drivits av politiska partier. I fyra fall har politiska partier tagit initiativ som fått stöd av väljarna, men i samtliga dessa fall har initiativet kommit från ett oppositionsparti och i tre av dessa fall från ett lokalt parti. Samtliga lokala folkomröstningar som genomförts på initiativ av aktionsgrupper eller ideella organisationer har vunnit gehör hos väljarna.

I de 23 kommunala folkomröstningar som genomförts sedan 2011 har utfallet respekterats vid tolv tillfällen. Fullmäktige har valt att inte följa utfallet i tio folkomröstningar och i en kommun hade beslut ännu inte fattats när detta skrivs. Motivet till att fullmäktige väljer att bortse från valresultatet är i regel det låga valdeltagandet. Fullmäktige har ställts inför frågan om de bör prioritera demokratisk intensitet, dvs. att en väljargrupp har en mycket stark åsikt i en fråga, eller jämlikhet, dvs. att valmanskåren ger uttryck för en samlad opinion. Jämlikhet väger överlag tyngre. I t.ex. Ängelholms kommun menade de styrande i fullmäktige att de två tredjedelar röstberättigade som hade avstått från att delta i folkomröstningen därmed hade överlåtit åt politikerna att fatta beslutet.²⁷ Även i Ljungby och Strängnäs kommuner var det låga valdeltagandet ett uttalat motiv till att inte följa utslaget i folkomröstningen. I Västerbottens läns landsting hade fullmäktige på förhand uttryckt att de skulle respektera folkomröstningen om valdeltagandet blev över 50 procent. I Årjäng kommun, där valdeltagandet var över 50 procent, motiverade den politiska majoriteten beslutet att inte följa utslaget med att det enbart var 30 procent av de röstberättigade som hade röstat för förslaget. I Sunne kommun valde fullmäktige att bortse från valresultatet, trots att valdeltagandet var högre än 50 procent. Fullmäktige motiverade i detta fall beslutet utifrån kommunens ansträngda ekonomiska situation. Sammantaget har de lokala folkomröstningar som skett i samband med ett allmänt val, vilket bidragit till ett högre valdeltagande, blivit respekterade i betydligt högre utsträckning än de som hållits vid annan tidpunkt.

²⁷ P4 Kristianstad. 22.12.11.

Besluten i fullmäktige att inte följa utslaget i folkomröstningarna har skapat starka reaktioner och varit föremål för protester. Initiativtagarna och aktionsgrupperna har fortsatt att driva frågorna. I flera fall har demonstrationer genomförts lokalt och andra missnöjesyttringar har förmedlats genom lokalpressen. Det finns inget som tyder på att besluten att avslå resultaten av folkomröstningarna lett till att förtroendet för demokratin som sådan tagit skada. Valdeltagandet har inte sjunkit i efterföljande val. Enligt initiativtagarna har däremot förtroendet för de sittande lokalpolitikerna påverkats av beslutet att inte respektera resultaten.

I någon mån verkar missnöjet ha inverkat på utgången i det efterföljande valet. I Dorotea och Surahammar förlorade Socialdemokraterna var tredje röst i de distrikt där valdeltagandet till folkomröstningen varit som högst. I några kommuner, såsom Ängelholm och Sunne, har oppositionspartier gått framåt och enligt deras egna medieuttalanden berodde detta delvis på folkomröstningarna. I flera kommuner, däribland Sunne, Laxå och Årjäng, har företrädarna för oppositionspartierna försökt använda sig av utgången i folkomröstningarna i efterkommande val.

Överlag tenderar kommunala folkomröstningar att stimulera det politiska engagemanget lokalt. Flera initiativtagare som vi har intervjuat menar att namninsamlingen har bidragit till en offentlig debatt om demokratifrågor och att processen har haft en folkbildande effekt. Några menar att kampanjerna medfört att individer lockats att engagera sig i ett politiskt parti. Ett antal lokala partier har också bildats i samband med folkomröstningarna.

12.7 Överväganden och förslag om folkinitiativet

Sammanfattande analys: Folkinitiativet är ett värdefullt redskap för inflytande och delaktighet i den lokala demokratin. Några förändringar av folkinitiativets grundläggande principer behöver inte göras.

Erfarenheterna av det förstärkta folkinitiativet pekar dock på att det har skapat spänningar i den lokala demokratin. Mot den bakgrunden finns det ett behov av tydliga bestämmelser som rör initiativtagandet. Det finns också behov av digitala lösningar som underlättar insamlingen av namnunderskrifter.

Införandet av det förstärkta folkinitiativet innebar utökade möjligheter för direktdeltagande i kommunernas och landstingens beslutsprocesser. Den sammanställda erfarenheten av det förstärkta folkinitiativet vittnar dock om en problemfylld process. Några av de initiativ till lokala folkomröstningar som har väckts i olika delar av landet har skapat spänningar i den lokala demokratin. Trots det finns det inget stöd för förslag som inskränker de grundläggande principerna för folkinitiativet. Det stora antalet folkinitiativ visar på medborgarnas intresse och efterfrågan av en möjlighet att påkalla kommunala folkomröstningar. Opinionen för kommunala folkomröstningar är dessutom stark i Sverige och det finns inget som tyder på att erfarenheterna från de kommunala folkomröstningarna som genomförts sedan 2011 har påverkat denna.

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 från det förstärkta folkinitiativet. Vidare anser vi att dessa problem inte enbart kan ses som ett resultat av det reformerade folkinitiativet som sådant. Ett beslutsfattande som inte tar hänsyn till eller bemöter starka folkopinioner som uttrycks av olika väljargrupper mellan valen är i sig ett demokratiproblem. Att dessa väljare valt att kräva en folkomröstning visar på en svaghet i den representativa demokratin. Den styrande majoriteten har varit oförmögen att fånga upp och bemöta det missnöje som olika väljargrupper gett uttryck för.

Utredningen menar att de grundläggande principerna för folkinitiativet, dvs. att det krävs ett stöd på tio procent av de röst-

berättigade i kommunen eller landstinget för att väcka ett initiativ och två tredjedelar av fullmäktigeledamöterna för att avslå det, är en bra avvägning mellan det representativa beslutsfattandet och inslaget av deltagardemokrati. Det finns inget som tyder på att tröskeln för antalet nödvändiga namnunderskrifter är för hög. Även om de flesta folkinitiativ har skett i små kommuner har även namninsamlingar varit framgångsrika i befolkningsrika och till ytan stora kommuner och landsting, såsom Göteborgs kommun och Västerbottens läns landsting. Möjligheten för en kvalificerad majoritet på två tredjedelar att avslå ett initiativ ger enligt vår mening fullmäktige en tillräcklig maktbefogenhet att avgöra vad som ska vara föremål för folkomröstning.

Folkomröstningar resulterar i konflikter, men även ett ökat lokalt engagemang

Att anpassa det representativa styrelseskicket i kommuner och landsting efter ett starkare inslag av deltagardemokrati har varit en svår utmaning för den lokala politiska organisationen. Erfarenheterna visar att samspelet mellan dessa beslutandeformer sällan har varit harmoniskt. Folkomröstningarna har i några fall varit ett verktyg för den politiska oppositionen att påverka den styrande majoriteten. Därmed tenderar de partipolitiska konflikterna i fullmäktige att flytta ut från den formella beslutsarenan. Detta kan leda till att kommunen eller landstinget blir svårstyrd, vilket kan urholka förutsättningarna för att nå kompromisser i fullmäktige. Samtidigt ska inte partipolitiseringsen av folkinitiativen överdrivas. De flesta initiativ har drivits av ideella aktörer och de namninsamlingar som har påbörjats på initiativ av politiska partier har ofta misslyckats. Ett folkinitiativ kan dessutom ses som en del av en opinionsbildningsprocess och det är i sig positivt att partierna tar ställning i denna. Det gör det enklare för väljarna att förstå vad de politiska partierna står för och det sätter dessutom fokus på lokalpolitiska frågor, som annars ofta får stå tillbaka för den nationella politiken i nyhetsmedierna. Det finns inga tecken på att detta har inneburit att partierna har försvagats lokalt. Snarare har lokala folkomröstningar tvingat de politiska partierna att ta ställning och kommunicera sina ståndpunkter till väljarna. En tydlig effekt av

folkomröstningarna är att dessa har gynnat lokala partier eller gett upphov till att sådana bildats.

Det finns inget som tyder på att folkinitiativet lett till att resursstarka grupper har stärkt sin röst. De flesta initiativ har drivits fram av ideella aktörer utan några särskilda ekonomiska tillgångar. Det finns inga belägg för att folkinitiativet påverkar den politiska jämlikheten negativt. Det är tydligt att folkomröstningarna har stimulerat ett lokalt politiskt engagemang. Aktionsgrupper har skapats för att samla in namnunderskrifter och driva kampanjer. Dessa har i flera fall överlevt folkomröstningarna och tycks ha stimulerat det lokala politiska engagemanget. Detta bör ses som positivt för demokratin. Det politiska engagemanget har ofta väckts ur ett lokalt missnöje med politiska beslut i kommunen eller landstinget. I de kommuner och i de landsting där den styrande majoriteten valt att inte följa valresultatet i folkomröstningen har den politiska konfliktnivån och den politiska polariseringen ökat. Konfliktnivån tenderar att skilja sig beroende på valdeltagandet och hur beslutet att avslå valresultatet motiverades. I några fall kan folkomröstningarna ha skapat en misstro till det politiska etablissemanget, men det finns inget som tyder på att förtroendet för det demokratiska systemet som sådant har underminerats. Valdeltagandet i de allmänna valen som följt på en folkomröstning har inte påverkats. Däremot har den politiska majoritet som valt att ignorera resultatet i folkomröstningen ofta straffats. Det visar att det representativa styrelseskicket och deltagardemokratin samspelar.

Folkinitiativen bör ses som en del av det representativa beslutsfattandet

Det är möjligt att antalet folkinitiativ per år kommer att öka framöver. Lokalpolitiken har under senare år blivit mer polariserad och splittrad, vilket sannolikt innebär att fler frågor kan komma att avgöras utanför fullmäktige. Den ekonomiska och demografiska utvecklingen kommer dessutom ställa flera kommuner och landsting inför svåra prioriteringar. Beslut utifrån sådana prioriteringar kan skapa konflikter och leda till ett missnöje i flera väljargrupper. För att politiska beslutsfattare ska kunna undvika att missnöjesyttringar leder till folkomröstningar är det viktigt att politiska beslut kommuniceras och förankras med berörda medborgare. Vårt

förslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna ska ha förutsättningar att delta i politiska beslutsprocesser och framföra sina synpunkter inför beslut ska ses som ett förslag som delvis syftar till att förebygga sådana missnöjesyttringar och konflikter.

Politiska konflikter i samband med lokala folkomröstningar kommer att vara oundvikliga och måste i någon mening ses som en del av demokratin. Några konfliktsituationer som har uppstått i samband med folkomröstningar grundar sig emellertid i att reglerna för folkinitiativet varit oklara. Det finns därför ett behov av att förtydliga regleringen av initiativförfarandet. Om det blir vanligt förekommande att initiativ väcks och om fler folkomröstningar genomförs framöver kan det vara nödvändigt med en översyn av lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar för att dessa mer tydligt ska genomföras med samma reglering som de ordinarie valen (se mer i avsnitt 12.7.8). Det kan också vara värdefullt att de politiska partierna inför en folkomröstning kommunicerar sin uppfattning om vad som krävs för att de ska respektera utslaget i folkomröstningen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den lokala demokratin fortfarande är i en process av att inordna detta deltagardemokratiska inslag i det representativa beslutsfattandet. Det är tydligt att det finns ett behov av att öka kunskapen om folkinitiativ och folkomröstningar bland både väljare och förtroendevalda.

12.7.1 Underlätta insamlingen av namnunderskrifter

Utredningens förslag: Det ska inte vara nödvändigt för initiativtagare att uppvisa egenhändiga namnteckningar. Det ska vara möjligt att samla in underskrifter via internet.

De sammanställda erfarenheterna av de folkinitiativ som har väckts sedan 2011 visar att problem ofta uppstår vid kommunens eller landstingets bedömning av namnunderskrifter. Eftersom reglerna för antalet underskrifter som krävs för att begära en kommunal folkomröstning har ändrats från fem till tio procent av de röstberättigade har valideringsprocessen blivit mer omfattande och krävande. Den administrativa arbetsinsatsen har vuxit för kommunerna och landstingen, vilket har medfört att det blivit svårare

att möta kraven på en rättssäker och tillförlitlig process. Flera kommuner har kontrollerat underskrifter med stickprov. Av förarbetena till det förstärkta folkinitiativet framgår att det rekommenderas att ett större antal stickprov görs.²⁸ Sedan 2011 har ett stort antal folkinitiativ avslagits av kommunerna (endast ett initiativ har väckts i ett landsting). Kommunerna har ofta underkänt namn, adresser och personnummer som de bedömt som oläsliga. Att bedöma svårlästa underskrifter inbegriper oundvikligen ett mått av godtycke. Avslagen har ofta skapat frustration och missnöje hos initiativtagarna. Flera av avslagen har överklagats till förvaltningsrätt. En slutsats av detta är att det finns behov av en rättssäker och transparent metod för validering av underskrifter till stöd för ett initiativ. En metod som minimerar utrymmet för bedömningar av läsbarhet innebär också att validering kan ske enklare.

Enligt våra direktiv ska vi föreslå hur internet kan användas för att underlätta namninsamlingar till folkinitiativ. Vi menar att det finns flera fördelar med att namninsamlingar med krav på kommunala folkomröstningar kan göras via internet. Den huvudsakliga fördelen är att insamling via internet är förenlig med de rådande formerna för politiskt engagemang, där internet har en stor betydelse. Det skulle t.ex. kunna vara möjligt att förmedla en länk till en insamlingssida genom e-post, webbplatser eller sociala medier. I anslutning till en webbplats skulle det dessutom kunna finnas utrymme för information som är relevant för att en initiativtagare ska kunna underteckna på rätt sätt, dvs. att namninsamlingen sker enligt de formkrav som gäller. Eftersom en stor andel av befolkningen har tillgång till internetuppkoppling kommer en digital insamlingsfunktion för det stora flertalet röstberättigade att underlätta insamlingen, öka tillgängligheten och bredda möjligheterna att delta i ett initiativ och i opinionsbildningen. Användningen av internet ger bättre möjligheter för initiativtagarna att överblicka insamlingen och skulle även förenkla administrationen av denna, i synnerhet i stora kommuner och i landstingen. Därutöver kan användandet av internet vid insamlingen av namnunderskrifter vara till gagn för personer med funktionsnedsättning.

En fördel som följer med en digital insamlingsfunktion knyter an till vikten av en rättssäker valideringsprocess, dvs. kommuners

²⁸ Prop. 2009/10:80 s. 104.

och landstings bedömning av underskrifter och sammanräkningen av dessa. En validering av underskrifter i elektronisk form kan för det första ske snabbare och tar mindre resurser i anspråk än en manuell kontroll av namnunderskrifter på papper. Underskrifter som sker med hjälp av en avancerad elektronisk underskrift ger inte heller utrymme för godtycke vid bedömningen. Det är därför önskvärt att underlätta för att kommuner och landsting ska kunna ta emot namninsamlingar elektroniskt.

Förslag om att öppna upp för att underteckna initiativ via internet kräver en diskussion om hur personuppgifter kommer att behandlas (vilket vi redogör för i nästa avsnitt). Det innebär vidare att det finns skäl att överväga det i kommunallagen stadgade kravet på att ett initiativ ska innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar (5 kap. 23 § KL). Ett krav i författning att en handling ska vara försedd med underskrift har ansetts innebära att elektroniska medel – och elektroniska signaturer – är uteslutna.²⁹ De krav som ställs i lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer innebär samtidigt att avancerade elektroniska signaturer ska godtas som underskrift om det är tillåtet att underteckna med elektroniska medel.³⁰ Vårt förslag är att ett undertecknande fortsatt ska krävas, men för att det ska vara möjligt att underteckna i elektronisk form ska kravet på egenhändig underskrift slopas. Kravet på egenhändiga namnteckningar är dessutom onödigt formellt mot bakgrund av den ökade användningen av internet i samhället, särskilt om en tillförlitlig identifikation av initiativtagare kan ske genom en elektronisk signatur.

Det är viktigt att säkerställa att ett undertecknande av ett initiativ över nätet sker på ett säkert sätt av den som är behörig till det och att deltagande endast sker en gång. En tillförlitlig och säker metod för undertecknande över internet måste därför användas. Detta talar för att använda systemet med e-legitimation. En e-legitimation är en elektronisk identitetshandling som kan användas för att identifiera innehavaren på elektronisk väg. Sedan 2011 har E-legitimationsnämnden uppdraget att stödja och samordna den

²⁹ SOU 1996:40 s. 95.

³⁰ Se lagen 17 §. Lagen föreslås i promemorian *Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om elektronisk identifiering* upphävas i samband med att nämnda EU-förordning (nr 910/2014) blir tillämplig i Sverige den 1 juli 2016.

offentliga sektorns behov av säkra metoder för elektronisk identifiering och signering.

För att kommunerna och landstingen på ett rättssäkert sätt ska kunna bedöma om undertecknande har skett inom den föreskrivna sexmånadersperioden och om signatärerna är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget, måste formkraven på uppgifter om när undertecknande har skett, personnummer och adresser också gälla vid namninsamling via internet. Det bör också fortsatt finnas krav på att initiativ undertecknats personligen. Mot bakgrund av den snabba teknikutvecklingen anser vi att lagen bör utformas så att den är teknikneutral. Vi föreslår därför en lösning liknande exempelvis den i skatteförordningen (2011:1244), där begreppet egenhändiga namnteckningar bytts ut mot underteckna. Förslaget innebär att initiativet ska vara undertecknat eller innehålla annan tillförlitlig identifikation av initiativtagaren. Det kan t.ex. vara med hjälp av e-legitimation eller annan form av elektronisk underskrift.

Förslaget att öppna upp för namninsamling via internet innebär inte att konventionella metoder för insamling försvinner. Insamling av underskrifter kan således även fortsättningsvis ske i pappersform. Det nuvarande kravet på namnförtydligande bör därför finnas kvar.

12.7.2 En nationell webbplats för namninsamling upprättas

Utredningens förslag: En nationell webbplats ska inrättas som ska kunna användas för namninsamling av folkinitiativ. Den nationella webbplatsen ska tillhandahålla formulär för att registrera folkinitiativ och folkmotioner och för att underteckna initiativ eller motioner med e-legitimation. Ett uppdrag för att upprätta och ansvara för den nationella webbplatsen ska ges till Länsstyrelsen i Västra Götaland. Behandling av personuppgifter ska kunna ske för att tillhandahålla en tjänst för namninsamling.

Vi anser, som vi redogör för här ovan, att det finns flera fördelar med att kommunerna och landstingen kan ta emot namnunderskrifter till stöd för ett folkinitiativ elektroniskt. Det underlättar t.ex. sammanräkningen och valideringen av undertecknanden. Ett undertecknande med e-legitimation kan enbart ske på en webbplats

som uppfyller de legala kraven för användargränssnitt och som är certifierad i enlighet med lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Några kommuner erbjuder kommuninvånarna personliga sidor som eventuellt skulle kunna användas för att elektroniskt underteckna initiativ.

Vi har övervägt möjligheten att kommuner och landsting enskilt tillhandahåller en tjänst för namninsamling över internet för medlemmarna. Samtidigt anser vi att det inte är möjligt att i lag kräva att kommunerna och landstingen tar fram de webblösningar som krävs för namninsamlingar. Det skulle vara kostsamt för kommuner och landsting, särskilt när det så tydligt finns ekonomiska vinster med att samordna utformningen av en sådan tjänst. Ett krav på en sådan tjänst i kommuner och landsting skulle också leda till delvis olika lösningar och upplägg. Det är inte heller rimligt att kräva att enskilda initiativtagare ska upprätta webbplatser för insamling av elektroniska underskrifter. Eftersom det kan vara dyrt att skapa en sådan webbplats liksom att ta emot elektroniska signaturer skulle det leda till att resursstarka initiativtagare får fördelar vid en namninsamling. Vi föreslår därför att en nationell webbplats etableras som bl.a. kan användas för namninsamlingar till folkomröstningar.

Vi har inför vårt förslag undersökt den webbplats som etablerats för detta ändamål i Finland.³¹ I Finland kan var och en påbörja eller skriva under ett initiativ till lokala folkomröstningar genom en webbsida som administreras nationellt av Justitieministeriet. Underskriften sker med en elektronisk signatur och kan avse initiativ till kommunala folkomröstningar eller s.k. invånar- och medborgarinitiativ som kan väckas i fullmäktige eller riksdagen. Vi anser att den finska webbportalen kan vara en förebild för den webbportal som vi föreslår ska upprättas i Sverige.

En nationell webbplats för insamlande av namnunderskrifter ska ha ett användargränssnitt som möjliggör för undertecknande med e-legitimation. Det är, bl.a. för att säkerställa en validering av initiativ, en fördel om det samtidigt med undertecknandet och den säkra identifikationen genom e-legitimationen kan ske en kontroll av signatärens behörighet att väcka ett initiativ, exempelvis att personen är folkbokförd i den kommun som initiativet avser. Det är e-legiti-

³¹ www.demokrati.fi

mationsnämnden som sköter de avtal som myndigheterna har med leverantörer av tjänster för elektronisk identifiering. De myndigheter som ger användare möjlighet att underteckna med e-legitimation har olika avtal och kostnaderna skiljer sig beroende på säkerhets- och tillitsnivåer och hur många underskrifter som görs.

För insamling av namnunderskrifter för ett folkinitiativ är alltså, utöver de nödvändiga uppgifter som följer av 5 kap. 23 § KL, även uppgifter om en persons ålder, medborgarskap och folkbokföring intressanta, eftersom de kan verifiera rätten att väcka ett initiativ. Dessa personuppgifter finns digitalt i Skatteverkets folkbokföringsdatabas och används i samband med folkomröstningar och val, utifrån att de är avgörande för rösträtten, i den s.k. valdatabasen (som Valmyndigheten och länsstyrelserna har tillgång till).

Personuppgifter ska få behandlas i syfte att tillhandahålla en tjänst för insamling av namnunderskrifter

En nationell webbplats för namninsamling till stöd för ett folkinitiativ innebär att vissa personuppgifter som är nödvändiga för denna funktion kommer att behöva hanteras av den som ansvarar för webbplatsen. Det handlar t.ex. om namn och personnummer. Det är i första hand personuppgiftslagen (1998:204) som ska tillgodose internationellt förpliktande respektive i grundlagen ställda krav på skydd för den personliga integriteten när det gäller automatiserad personuppgiftsbehandling.³² Vid sidan av personuppgiftslagen gäller, såvitt det nu är aktuellt, att behandling av personuppgifter får ske enligt lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstning,³³ medan regler för uppgifterna i den s.k. folkbokföringsdatabasen finns i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

För att en publicering av den fråga som initiativtagare söker stöd för ska vara möjlig på en nationell webbplats krävs som utgångspunkt samtycke till att dennes personuppgifter därigenom kommer

³² RF 1 kap. 2 §, 2 kap. 6 § och prop. 2009/10:85 s. 67. Se även kommissionens förslag till ny reglering av s.k. dataskydd.

³³ Ibland kallad valdatabaslagen, för en närmare beskrivning av reglerna kan hänvisas till valagskommitténs slutbetänkande SOU 2013:24 s. 178.

att behandlas av den ansvarige myndigheten. Detta gäller även för den som lämnar sitt stöd genom att med elektroniska medel underteckna en insamling på webbplatsen. Så är fallet även om personuppgifterna som sådana inte behöver publiceras på webbplatsen. Detta följer av att ett initiativ ska kunna knytas till initiativtagarna, vilket är ett rimligt krav för att en enskild ska få utnyttja en statlig tjänst som tillhandahåller en funktion för namninsamling via internet. För det fall samtycke inte medges har en initiativtagare självklart möjlighet att på egen hand samla underskrifter, utanför den nationella webbplatsens tjänst.

Ett uppdrag för att upprätta den nationella webbplatsen ska ges till Länsstyrelsen i Västra Götaland.

I utformandet av vårt förslag har vi haft samråd med ett antal myndigheter som vi sett som lämpliga värdar för en nationell webbplats, en s.k. webbinsamlingsportal. Vi menar att det är viktigt att myndigheten har förmåga och kompetens att upprätta och underhålla den internetlösning som krävs. Det är också viktigt att den har kunskap om frågor som rör folkomröstningar och andra relaterade demokratifrågor. Vi har i vår översyn kommit fram till att det vore mest lämpligt att en länsstyrelse får i uppdrag att sätta upp en webbinsamlingsportal. Länsstyrelserna är regionala valmyndigheter och har därmed en särskild vana att stödja genomförandet av val till riksdag, kommun, landsting, Europaparlament samt Sametinget. Länsstyrelsen i Västra Götaland har i dag ett uppdrag att leverera ett sammanhållet IT-stöd till alla 21 länsstyrelser och levererar också IT-tjänster till ett antal andra myndigheter. Myndigheten har också erfarenhet av att bygga och förvalta lösningar med e-legitimation som är kopplade till webbplatserna. Vi har även övervägt Valmyndigheten och SKL, men anser att ett sådant uppdrag inte är lämpligt utifrån den roll dessa har i förhållandena till kommunerna och landstingen samt vilken kompetens och förmåga de har att tillhandahålla denna typ av internetlösningar.

Vi föreslår därför att regeringen ger Länsstyrelsen i Västra Götaland i uppdrag att upprätta och underhålla en webbplats som möjliggör för enskilda att initiera och stödja folkinitiativ i den kommun eller landsting som de är folkbokförda i. Webbplatsen bör vara utformad på ett enhetligt sätt, men varje kommun eller

landsting bör kunna länka sin hemsida till den nationella portalen så att det blir möjligt för personer boende i kommunen eller landstinget att få kännedom om pågående initiativ genom kommunens eller landstingets hemsida. Genom att detta sker via internet blir det möjligt att sprida information om och diskutera initiativ över sociala medier. Det är därmed en lösning som är anpassad till de rådande engagemangsformerna och som har goda förutsättningar att stimulera det demokratiska deltagandet. Den som initierar initiativet genom att registrera det på webbplatsen får möjlighet att följa namnsamlingsprocessen. Eftersom initiativet publiceras där kan även andra följa hur insamlingen utvecklas. När tillräckligt många underskrifter samlats kan en av initiativtagarna skicka in och väcka initiativet i aktuell kommun eller landsting. Initiativtagarna kan också komplettera underskrifterna som gjorts över internet med underskrifter på papper.

Den nationella webbplatsen ska också kunna användas för insamling av stöd för folkmotioner till riksdagen, såsom vi föreslår i kapitel 10, och för folkmotioner till fullmäktige, såsom vi föreslår i kapitel 13.

Länsstyrelsen får behandla personuppgifter med stöd av personuppgiftslagen

Länsstyrelsen, som ansvarar för webbplatsen, måste ha rätt att utföra behandling av personuppgifter för att tillhandahålla en e-tjänst för att samla in namnunderskrifter. Som vi tidigare berört innebär detta ett krav på att den enskilde användaren av tjänsten har samtyckt till att myndigheten i det syftet behandlar dennes personuppgifter. Eftersom en funktion för validering skulle kunna kopplas till insamlingen har vi övervägt att sådan behandling som behöver ske för en kontroll med folkbokföringsregistret också skulle kunna omfattas. En sådan registerkontroll kan kräva författningsstöd.³⁴ Det är viktigt att personuppgiftsansvaret, särskilt vid utbyte av uppgifter, är tydligt. Som ett alternativ till informationsöverföring mellan myndigheterna, t.ex. genom att länsstyrelsen har direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen, och regelför-

³⁴ Regeringsformen 2 kap. 16 §.

ändringar i t.ex. valdatabaslagen kan de för behörigheten centrala personuppgifterna i stället följa med identifikationen av den som undertecknar elektroniskt, dvs. genom e-legitimationen. Alternativt kan den enskilde användaren, inom ramen för e-tjänsten, ange sin folkbokföringsadress samtidigt som denne undertecknar initiativet med hjälp av e-legitimation. Behandling av personuppgifter kan i det senast nämnda fallet då i princip ske enligt nuvarande personuppgiftslagens regler. Det bygger dock på att samtycke till sådan behandling finns. Vi bedömer att det i det närmaste kan förutsättas att sådant lämnas i och med att den enskilde väljer att använda insamlingtjänsten.

Till detta kommer att utrymmet för särskilda registerförfattningar kan förväntas minska i framtiden till följd av de EU-akter om dataskydd som är under utarbetande. Det talar mot att nu föreslå nya regler för personuppgiftsbehandling till stöd för t.ex. en direktåtkomst till folkbokföringsregistret. Vad gäller förändringar i valdatabaslagen har vi övervägt att låta ändamålet med behandlingen av personuppgifter också vara att samla namnunderskrifter till stöd för folkomröstning (jfr lagens 4 och 5 §§). Det rör sig dock delvis om olika situationer; valdatabaslagen reglerar nu behandling av personuppgifter för själva röstningen i folkomröstningar, inte för initiativtagandet som sådant. Den nationella webbplatsen ska dessutom även kunna användas för att registrera och samla namn till stöd för en folkmotion. Det senare talar för att i så fall reglera initiativtagande för sig, och då på ett sätt så att information kommer direkt från folkbokföringsdatabasen snarare än att hantera uppgifter från valdatabasen. Vi anser därför att tillräckliga skäl att nu föreslå särskilda regler, i stället för personuppgiftslagens, inte finns.

Sammanfattningsvis kan behandling av personuppgifter för att tillhandahålla initiativtagare en tjänst för insamling av namn via den nationella webbplatsen ske med stöd av personuppgiftslagen, och kräver därmed den enskildes samtycke. Länsstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen. Om det finns behov av en närmare reglering av tillämpningen kan det ske i förordning, exempelvis för bevarande och gallring av personuppgifter.

Frågor om sekretess och publicering av initiativ

När folkinitiativet, dvs. de insamlade namnunderskrifterna, lämnas in till kommunen eller landstinget blir listan med namn en allmän handling, vilken kan begäras ut. Såvida inte någon uppgift på listan är sekretessbelagd enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) blir uppgifterna då offentliga. Det är ingen skillnad på om namninsamlingen lämnas in elektroniskt eller manuellt i detta avseende. Som vi ser i nästa avsnitt är emellertid namnunderskrifter som samlas in med hjälp av den nationella webbplatsen möjliga att begära ut redan i samband med att den digitala tjänsten används, dvs. namnen blir offentliga uppgifter tidigare än om en insamling i pappersform används. För att den här olikheten inte ska hämma användningen av insamling över nätet har vi övervägt att föreslå en sekretessbestämmelse. Frågan om sekretess kan, i takt med att tjänster utvecklas också på andra områden, behöva övervägas i ett bredare sammanhang. Vi har dock kommit till den slutsatsen att åsiktsbildningen vinner på att offentlighet också gäller under insamlingsfasen och oavsett om en insamling leder till att ett initiativ blir överlämnat till en kommun eller ett landsting eller inte.

Länsstyrelsen är ansvarig för att underhålla webbportalen och blir därmed också ansvarig utgivare av det innehåll som publiceras. Det är emellertid initiativtagarna som formulerar initiativet och som ansvarar för hur det uttrycks. Länsstyrelsen ska inte beskriva innehållet utan endast ta ställning till om initiativet kan registreras och publiceras. Länsstyrelsen kan därmed välja att inte publicera initiativ som är kränkande eller stötande och som t.ex. kan anses vara hets mot folkgrupp. Detsamma gäller om initiativet innehåller uppgift som är sekretessbelagd enligt lagen (2009:400) om offentlighet och sekretess eller i övrigt något som innebär hinder för publicering. Ett initiativ som därför inte kan använda sig av den tjänst som webbportalen tillhandahåller har dock fortfarande möjlighet att bilda opinion och på egen hand samla in namn.

12.7.3 Fortsatt krav på att personnummer ska anges

Utredningens bedömning: Folkinitiativet måste omfatta uppgifter om initiativtagarnas personnummer.

Av 5 kap. 23 § KL framgår att folkinitiativet ska vara skriftligt, och utöver den aktuella frågan ska initiativet bl.a. innehålla initiativtagarnas personnummer. Det har framförts till oss i intervjuer med initiativtagare att kravet att uppge sitt personnummer upplevs som ett hinder i insamlingen av underskrifter. Personer är ovilliga att uppge sitt personnummer eftersom de är rädda för identitetsstöld. Att skriva under ett initiativ innebär ofta att personuppgifter exponeras på en offentlig lista. Det finns även ett fåtal individer som har skyddad identitet och som av den anledningen inte är villiga att skriva under ett initiativ.

Enligt vår bedömning är kravet på att uppge personnummer nödvändigt för att kommunerna och landstingen ska kunna bekräfta en persons identitet och att hen är folkbokförd i kommunen eller landstinget. Detta för att säkerställa att personen som har skrivit under har rätt att stödja ett aktuellt folkinitiativ eller en folkmotion. Genom att möjliggöra namninsamling via internet blir personnummer och adresser däremot mindre exponerande, i den meningen att de som undertecknar ett initiativ på en insamlingslista inte omedelbart ser vilka andra som skrivit under. Däremot blir underskriften en allmän handling när den görs på den insamlingsportal som vi föreslår ovan redan innan själva initiativet lämnas in till kommunen eller landstinget.

Offentlighetsprincipen är en grundläggande del av den fria åsiktsbildningen. Det är därför varken möjligt eller lämpligt att sekretessbelägga till kommun eller landsting överlämnade folkinitiativ eller att öppna upp för anonyma underskrifter. Ett undertecknande är ett opinionsuttryck och bör därför vara offentligt. Det handlar om att föra upp en fråga på den politiska dagordningen. Det kan inte likställas med att rösta i den eventuellt efterföljande folkomröstningen eller för den delen i ett val, där valhemligheten är central. Möjligheten för var och en att begära ut och granska initiativet innebär också en försäkran att kommunen eller landstingen behandlat detta korrekt.

Vi vill i detta sammanhang nämna att det ibland förekommit en diskussion om en initiativtagare alls ska behöva ange sin adress, eftersom denne anger sitt personnummer. Det har framförts till oss att det är lätt för kommun och landsting att kontrollera initiativtagarens adress när man har dennes personnummer. Adressuppgiften är emellertid central, om namninsamling har skett på papper, eftersom kontroll av namninsamlingarna då i normalfallet ska kunna ske genom stickprov.³⁵ Vid en översiktlig kontroll är det då klart lättare för kommunen eller landstinget att se om en initiativtagare bor i kommunen eller landstinget eller inte om adressen står på listan. Vi anser därför att kravet på att initiativtagaren ska ange sin adress bör vara kvar.

12.7.4 Fastställa antalet underskrifter som krävs

Utredningens förslag: Vid fastställandet av antalet erforderliga namnunderskrifter för att väcka ett folkinitiativ ska antalet röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmar anses vara det antal röstberättigade som fanns i kommunen eller landstinget på valdagen vid det senaste ordinarie valet.

Enligt vår översyn av folkinitiativet är regleringen av vad som gäller när krav på kommunala folkomröstningar framförs otydlig rörande hur man fastställer antalet nödvändiga underskrifter från initiativtagare för att ett initiativ ska prövas i fullmäktige. Av 5 kap. 23 § kommunallagen framgår det att ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Vid prövningen av ett folkinitiativ ska fullmäktige ta ställning till om en tillräckligt stor andel av de röstberättigade står bakom initiativet. Om det brister i en formell förutsättning ska fullmäktige avslå folkinitiativet. Ett sådant beslut fattas med enkel majoritet och kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, som då prövar beslutet genom laglighetsprövning.³⁶ Det framgår inte av 5 kap. 23 § kom-

³⁵ Prop. 2009/10:80 s. 104.

³⁶ *ibid*, s. 106.

munallagen vid vilken tidpunkt antalet röstberättigade medlemmar ska bestämmas. Tidpunkten följer inte heller av förarbetena. Detta får till följd att initiativtagarna inte i förväg kan räkna ut hur många underskrifter som krävs för att fullmäktige ska ta upp folkinitiativet.

Problematiken framgår bl.a. i följande fall där några initiativtagare överklagade Sollentuna kommuns avslag av ett folkinitiativ till förvaltningsrätten. Överklagandet gällde bl.a. ett missnöje med hur kommunen fastställt antalet röstberättigade som krävdes för att initiativet skulle tas upp i fullmäktige. Initiativtagarna ansåg att andelen röstberättigade borde beräknas utefter den röstlängd som fastställts vid det senaste valet medan kommunen räknade antalet röstberättigade vid tillfället då initiativet lämnades in. Förvaltningsrätten avslog överklagandet eftersom det inte framgår av lagen hur detta antal ska fastställas.³⁷

För att kraven på antal underskrifter inte ska fastställas utifrån en bedömning som inte är känd förrän folkinitiativet och underskrifterna är inlämnade till kommunen eller landstinget behöver lagen förtydligas i det avseendet. Varje initiativtagare ska lätt kunna räkna ut det antal underskrifter som krävs för att fullmäktige ska ta upp folkinitiativet i fullmäktige. Man skulle kunna tänka sig en regel som anger att antalet underskrifter som krävs fastställs utifrån den tidpunkt då initiativtagarna börjar samla in underskrifter. Ett sådant krav innebär att kommunen eller landstinget måste begära ut uppgifter från folkbokföringsregistret för att kunna fastställa antalet röstberättigade. Ett sådant förfarande är både kostsamt och administrativt betungande för kommunen eller landstinget. Sådana utgifter kan inte ses som motiverade med tanke på att nära hälften av de namninsamlingar som skett sedan 2011 inte lett till att initiativ väcks i fullmäktige.

Röstlängder upprättas i enlighet med vallagen (2005:837) 5 kap. 1 § 30 dagar före valdagen, men kommer att förändras fram till valet genom olika s.k. rättelser. De ursprungliga röstlängderna sparas inte efter valen. Det är antalet röstberättigade på valdagen som är den siffra som används i SCB:s officiella statistik och i protokollen

³⁷ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 januari 2014 i mål nr 14451-13. Kammarrätten i Stockholm meddelade den 25 mars 2014 inte prövningstillstånd (mål nr 608-14). Kammarrättens beslut överklagades inte.

över slutliga valresultat. Den siffran finns också angiven på Valmyndighetens webbplats. Vi anser därför att det är rimligt att uträkningen av det antal underskrifter som krävs ska göras utifrån antalet röstberättigade som fanns i kommunen eller landstinget på valdagen vid det senaste ordinarie valet. Vår bedömning är att den befolkningsförändring som sker mellan de ordinarie valen i normalfallet inte är så stor att den innebär avsevärda skillnader i det antal namnunderskrifter som krävs eller att det kan motivera att kommuner och landsting på nytt räknar ut antalet röstberättigade med uppgifterna i folkbokföringsdatabasen.

Avslutningsvis kan nämnas att rösträttsvillkoret i lagen om kommunala folkomröstningar på en punkt skiljer sig från rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommun- och landstingsfullmäktige (5 § lagen om kommunala folkomröstningar jämförd med 4 kap. 2 § andra stycket KL). Det handlar i praktiken om det fåtal personer som kan vara bosatta i en svensk kommun, men som enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras där, eftersom de, utan att tillhöra främmande makts beskickning, har full diplomatisk immunitet. Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) har föreslagit att en sådan unionsmedborgare även ska ha rösträtt vid kommunala folkomröstningar. Vi delar den bedömningen. Med hänsyn till att förslaget är under beredning avstår vi från att lämna ett likadant förslag. Eftersom det rör sig om så få personer kommer dessa emellertid inte att påverka utfallet av beräkningen av antalet nödvändiga namnunderskrifter.³⁸

³⁸ Enligt Utredningen om en kommunallag för framtiden fanns under hösten 2014 en anmäld anställd på EU:s institutioner i Sverige som inte är folkbokförd här, SOU 2015:24, s. 517.

12.7.5 Publicering av pågående folkinitiativ på kommunens eller landstingets webbplats

Utredningens bedömning: För att allmänheten ska få information om pågående initiativ och för att stimulera opinionsbildning och politisk debatt om den aktuella frågan kan kommuner och landsting publicera ett pågående folkinitiativ på sin webbplats.

Digitaliseringen har inneburit att det demokratiska samtalet har förändrats, vilket vi redogjort för i kapitel 5. Även om alla kommuner och landsting i dag har webbplatser finns det ingen fastställd skyldighet i kommunallagen att kommuner och landsting ska ha en webbplats. Kommunernas och landstingens fysiska anslagstavla föreslås av Utredningen om en kommunallag för framtiden ersättas av en elektronisk anslagstavla på varje kommun eller landstings webbplats. Tillkännagivandet av justerade protokoll över kommunala beslut, t.ex. om en kommunal folkomröstning, ska göras tillgängliga på anslagstavlan.

I kapitel 11 om medborgardialog föreslår vi att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta i politiska beslutsprocesser. Vi föreslår där också att alla kommuner och landsting på sin webbplats bör ha information om det som är relevant för kommun- och landstingsmedlemmarnas demokratiska delaktighet, däribland pågående samråd, medborgardialoger och väckta folkmotioner (se kapitel 13). Information om hur man går till väga för att väcka ett folkinitiativ är information som är relevant för medlemmarnas demokratiska delaktighet. Det är därtill en fördel ur demokratisk synpunkt om kommunerna och landstingen på sin webbplats kan publicera ett pågående folkinitiativ.³⁹ Det förutsätter dock att kommunen eller landstinget har information om att en namninsamling pågår.

Utredningen har övervägt att ändra bestämmelserna för hur ett initiativ väcks genom att kräva att en av initiativtagarna först

³⁹ Här avses i första hand innehållet, dvs. vad initiativet handlar om och inte vilka som driver det. En publicering behöver därmed inte innebära att personuppgifter behandlas. Kommunen eller landstinget måste dock bedöma att hinder för publicering inte heller i övrigt föreligger (jfr avsnitt 12.7.2, se även avsnitt 13.5.1).

behöver registrera initiativet och att insamlingen därefter ska ske under en sexmånadersperiod. Enligt nuvarande bestämmelser kan initiativtagarna väcka ett initiativ om tio procent av de röstberättigade skrivit på under den sexmånadersperiod som föregått det datum då initiativet lämnas in. Vi anser att det skulle finnas flera fördelar med att införa en bestämmelse som gör att initiativet får ett start- och ett slutdatum. Genom att en initiativtagare måste ge in eller registrera initiativet innan namninsamlingen påbörjas blir insamlingen formaliserad och kommunen eller landstinget får därigenom en möjlighet att informera initiativtagarna om vad som gäller vid ett folkinitiativ. Kommunen eller landstinget kan avråda från initiativ som inte är inom kommunen eller landstingets beslutskompetens. Det skulle också ge kommunen och landstinget möjlighet att samråda med initiativtagarna liksom ge de politiska partierna och fullmäktigeledamöterna en möjlighet att deklarerat sin ståndpunkt. En formell registrering skulle också göra det möjligt att kräva att kommunen eller landstinget publicerar information om detta och därmed underlätta för allmänheten att få information om pågående initiativ. Det skulle kunna stimulera opinionsbildningen och den politiska debatten om den aktuella frågan. Det kan medföra att enskilda får bättre förutsättningar att bilda sig en uppfattning om initiativet innan de skriver under.

Samtidigt ser vi att en sådan ordning skulle kunna innebära flera problem. För det första skulle det innebära att kommunen eller landstinget måste upprätta ett ärende vid registreringen av initiativet och därefter fatta beslut om ett avslag i fall att initiativtagarna inte får ihop det nödvändiga antalet underskrifter. Det medför därmed ytterligare administration för kommunerna och landstingen och det skulle kunna ge upphov till meningsskiljaktigheter om vilket datum som gäller som startdatum. Sammantaget anser vi att det inte finns tillräckliga skäl för att göra en förändring av gällande bestämmelser. Med en webbplats på det sätt som vi föreslår uppnås därtill de opinionsbildande fördelar som nämns ovan, utan att införa ytterligare ett led i processen i form av en särskild inledande registrering hos kommun och landsting. Genom att en nationell webbplats etableras blir det således enklare för både allmänheten och för kommunerna och landstingen att få information om pågående initiativ.

12.7.6 Samråd vid formulering av fråga

Utredningens bedömning: Om folkomröstningen väckts genom folkinitiativ bör samråd ske med initiativtagarna inför det att beslut fattas om frågan och de svarsalternativ som ska ställas till de röstberättigade.

Vår översyn visar att fullmäktige vid några tillfällen fattat beslut om kommunal folkomröstning med en fråga som skiljer sig från den frågeställning som initiativtagarna begärt. Vid två tillfällen har initiativtagarna av denna anledning överklagat beslutet om folkomröstningen till förvaltningsrätten.⁴⁰ Enligt 2 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar är det fullmäktige som i anslutning till beslutet om att hålla en folkomröstning också ska besluta om den fråga och de svarsalternativ som ska ställas till de röstberättigade. Denna ordning följer av fullmäktiges roll som beslutande församling i kommunerna och landstingen. Fullmäktige är inte skyldig att besluta i enlighet med initiativtagarnas frågeställning. En ordning där initiativen eller resultaten i de kommunala folkomröstningarna blir bindande skulle stå i strid med regeringsformens princip om att beslutsfattandet i kommun och landsting sker genom folkvalda församlingar. Det är dessutom viktigt att kommunerna och landstingen har möjlighet att utforma frågan och svarsalternativen så att den blir tydlig och möjlig att ta ställning till i en folkomröstning.

Det är dock problematiskt när fullmäktige fattar beslut om folkomröstning i en fråga som avviker från den som en tiondel av de röstberättigade har undertecknat. Att frånga den fråga som ställs i initiativet kan skapa en konfliktsituation som kan påverka folkomröstningens legitimitet. I det fall kommunen eller landstinget anser att den fråga som initiativet gäller är problematisk att ställa i en folkomröstning och fullmäktige avser att fatta ett beslut om en fråga och svarsalternativ som tydligt skiljer sig från initiativet,

⁴⁰ Förvaltningsrätten i Umeå avslag överklagandet i dom den 13 juni 2013 i mål nr 834-13, Kammarrätten i Sundsvall meddelade inte prövningstillstånd (beslut den 12 juli 2013, mål nr 1977-13). HFD meddelade inte prövningstillstånd den 10 september 2013 i mål 5700-13. Förvaltningsrätten i Malmö avslag överklagandet i dom den 16 april 2014 i mål nr 1686-14. Varken Kammarrätten i Göteborg (beslut den 9 juni 2014 i mål nr 2259-14) eller HFD meddelade prövningstillstånd den 12 december 2014 i mål nr 3973-14.

menar vi att kommunen eller landstinget först bör samråda med initiativtagarna. Samrådet bör ske i syfte att uppnå en förståelse för hur frågan ska formuleras på valsedeln. Ett samråd kan ske genom ett möte mellan företrädare för kommunen och de initiativtagare som påbörjat eller aktivt drivit initiativet. Dokumentation av samrådet och av de synpunkter som därigenom kommit fram bör ske. Det ska emellertid fortsatt vara fullmäktige som slutligen formulerar den fråga och de svarsalternativ som de röstberättigade medlemmarna ska få ta ställning till i en folkomröstning.

12.7.7 Uttalande om resultatet i den kommunala folkomröstningen

Utredningens bedömning: För att undvika konflikter och missnöje rörande fullmäktiges beslut efter en folkomröstning kan de politiska partierna i en kommun eller i ett landsting före en lokal folkomröstning deklarera under vilka förutsättningar de avser att följa resultaten av folkomröstningen. En riktlinje för detta bör vara ett valdeltagande på över 50 procent.

I de flesta lokala folkomröstningar som hållits sedan 2011 har de röstberättigade röstat i enlighet med initiativtagarnas förslag. Den opinion som uttryckts i folkomröstningarna har i regel varit i konflikt med den som uttryckts i de allmänna valen. Det innebär att fullmäktige tvingats att ta hänsyn till två motstridiga folkviljor. Av de folkomröstningar som genomförts sedan 2011 har fullmäktige valt att respektera utfallet i ungefär varannan folkomröstning. Fullmäktige har i regel valt att bortse från resultatet i de folkomröstningar som hållits vid annan tidpunkt än de allmänna valen. Det skäl som då framhållits i fullmäktige är det låga valdeltagandet. I de folkomröstningar som inte har skett i samband med ett allmänt val har valdeltagandet varit i snitt 37 procent. Det har gjort det svårt för fullmäktige att bedöma om resultatet ska anses vara ett uttryck för en representativ folkopinion. I några kommuner och landsting, t.ex. Västerbottens läns landsting och Sunne kommun, har fullmäktige på förhand deklarerat att ett valdeltagande på över 50 procent varit en förutsättning för att resultatet i folkomröstningen skulle respekteras.

Vi anser att det i vissa fall kan vara ett problem att sätta ett kvorum för kommunala folkomröstningar. Det kan motivera en sida i folkomröstningen att uppmana till valskolk. Ett aktivt val att rösta bör bedömas tyngre än röstskolk. När det gäller rådgivande folkomröstningar är emellertid frågan om valdeltagandet av betydelse eftersom det också ger en indikation på hur stark folkopinionen är. Valet att inte rösta i en rådgivande folkomröstning kan vara ett sätt att uttrycka ett ointresse för frågan eller en motvilja till folkomröstningen som sådan. Gällande de folkomröstningar som har genomförts finns det inte heller några uppenbara indikationer på att kommunerna eller landstingen har uppmanat till röstskolk.

Sammantaget anser vi att det finns ett värde i att de politiska partierna före den kommunala folkomröstningen kommer överens om de avser att följa valresultatet och kommunicerar ut denna överenskommelse. Det bör omfatta under vilka villkor som de politiska partierna kommer att respektera folkviljan. Vi anser att en riktlinje för detta bör vara ett valdeltagande på över 50 procent.

12.7.8 Lagen om kommunala folkomröstningar bör ses över

Utredningens bedömning: Lagen om kommunala folkomröstningar bör ses över i särskild ordning.

Lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar är utformad utefter de regler som gällde för folkinitiativet innan dess förstärkning 2011. Folkomröstningarnas genomförande är inte reglerad i detalj och de är i grunden kommunala angelägenheter. Det är fullmäktige som fattar beslut om frågor som rör röstsedlarnas antal, innehåll och utseende och om röstning kan ske på annat sätt än att väljaren personligen lämnar sin röst i omröstningslokalen. Det är kommunernas egna valmyndigheter, dvs. valnämnderna, som är ansvariga för genomförandet av valen. Några aspekter av vallagen (2005:837), gällande röstlängder och röstkort, ska tillämpas när folkomröstningen sammanfaller med ett allmänt val. Lagen om kommunala folkomröstningar reglerar däremot inte frågor som rör valprovning, valförrättare, röstningslokaler och röstningsförfarandet.

Enligt vår bedömning är lagen om kommunala folkomröstningar inte anpassad för de nya bestämmelserna för folkinitiativ. Vi bedömer att antalet initiativ kommer att öka framöver. Folkomröstningar som genomförs efter att mer än tio procent av de röstberättigade undertecknat ett initiativ och som får ett högt valdeltagande har en karaktär av ett allmänt val. Även om folkomröstningar är rådgivande blir det svårt för fullmäktige att avslå valresultaten i folkomröstningar där folkviljan kommer så tydligt till uttryck. Det innebär också att kraven på att valen genomförs effektivt och rättssäkert ökar.

En ytterligare oklarhet gäller Valmyndighetens roll vid kommunala folkomröstningar. Enligt lagen om kommunala folkomröstningar ska kommunen eller landstinget samråda med Valmyndigheten minst tre månader före omröstningsdagen. Beslut om dagen för folkomröstning ska fattas först efter samråd med Valmyndigheten. Valmyndighetens ansvar vid kommunala folkomröstningar är begränsat till att tillhandahålla uppgifter för framställning av röstlängder och röstkort. Myndigheten ger också ett stöd som omfattar en manual för kommunala folkomröstningar och bistår i kontakterna med det tryckeri som kommunen eller landstinget upphandlat för tryck av valsedlar och röstkort. Mot avgift kan Valmyndigheten också förse kommunerna och landstingen med material som är nödvändigt vid folkomröstningarna, däribland ytterkuvert för budröster, fönsterkuvert för förtidsröster, omslag, säkerhets-tejp, förseglingar och valkassar. Omfattningen av detta stöd uttrycks inte tydligt i lagen om kommunala folkomröstningar eller i myndighetens instruktion.⁴¹ Enligt Valmyndighetens bedömning överstiger stödet som myndigheten bistår med vad som uttrycks i lag. Samtidigt anser nio av tolv kommuner som tillfrågats att de önskat mer stöd från Valmyndigheten.

Sammanfattningsvis finns det ett behov av att se över lagen om kommunala folkomröstningar. Översynen bör beröra frågor rörande regleringen av t.ex. förtidsröstning, röstmottagning, budröstning liksom överklagande. Det är också viktigt att regler rörande tillgängligheten i röstmottagningslokaler och vallokaler klargörs. Valmyndighetens roll vid kommunala folkomröstningar bör förtydligas. Det är rimligt att vissa delar av vallagen också blir tillämpliga

⁴¹ Förordning (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten.

vid de kommunala folkomröstningarna. Vi har inom ramen för våra direktiv inte haft möjlighet att se över lagen i dess helhet, men bedömer att en sådan översyn bör göras i särskild ordning.

12.7.9 Försökverksamhet med e-röstning

Utredningens bedömning: Försökverksamhet med e-röstning i kommunala folkomröstningar bör genomföras.

2011 års vallagskommitté har sett över möjligheterna att införa ett elektroniskt förfarande vid röstning i de allmänna valen. I sitt slutbetänkande, *E-röstning och andra valfrågor* (SOU 2013:24), föreslår kommittén att försök med e-röstning via internet ska genomföras i okontrollerade miljöer i samtliga tre val vid de allmänna valen 2018. En förutsättning för att e-röstning ska kunna genomföras är emellertid att de höga säkerhetskraven som ställs på valförfarandet är uppfyllda. Kommittén gör bedömningen att e-röstning kan förenkla möjligheterna för personer med olika former av funktionsnedsättningar att rösta och underlätta för de som förtidsröstar utanför den egna kommunen och utlandsboende att delta i val. Därutöver kan sammanräkningen av rösterna bli säkrare och valresultatet kan redovisas snabbare. På sikt bör också kostnaderna för val kunna minska.

Kommittén hänvisar i sitt betänkande till att de norska försöken med e-röstning i samband med stortingsvalet 2013 ska kunna efterföljas. Under 2014 meddelade den norska regeringen, på grundval av utvärderingen av försöken som genomfördes vid valen 2011 och 2013, att de lägger ner försöken. En av orsakerna var att det i utvärderingen uttryckts oro över risken att information kan läcka ut. Dessutom hade valdeltagandet inte ökat i försökskommunerna. Denna utvärdering kan komma att påverka Sveriges beslut att gå vidare med försök med e-röstning i samband med valen till riksdagen samt landstings- och kommunfullmäktige 2018.

E-röstning kan gagna vissa väljargrupper, t.ex. personer med funktionsnedsättning, men kan vara problematiska eftersom det är svårt att garantera valhemligheten och skapa system som är tillräckligt säkra. Säkerhetskraven för kommunala folkomröstningar behöver enligt vår mening inte vara lika höga som för de allmänna valen.

Konsekvenserna av eventuella tekniska problem skulle bli mer begränsade i kommunala folkomröstningar än i de allmänna valen eftersom valen är lokala och resultaten inte är bindande. Det är dessutom troligt att e-röstning kan få en större effekt på valdeltagandet vid folkomröstningar än i de allmänna valen. Valdeltagandet i folkomröstningar påverkas inte, till skillnad från de allmänna valen, av väljarnas röstpliktskänslor, men däremot är det troligt att valdeltagandet i folkomröstningar påverkas av att röstförfarandet är enkelt. Dessutom skulle e-röstning förenkla för personer som är skrivna i kommunen eller landstinget, men tillfälligt boende på annan ort, att delta i omröstningen. Det skulle kunna innebära besparingar om en teknisk lösning för e-röstning, som kan användas i samtliga kommuner och landsting, kan tas fram nationellt.

Vi bedömer att det finns ett värde i att försöksverksamhet med e-röstning genomförs i kommunala folkomröstningar. En sådan försöksverksamhet kan utgöra ett underlag vid framtida övervägningar gällande försöksverksamhet med e-röstning i de allmänna valen.

13 Medborgarförslag och folkmotion

13.1 Vårt uppdrag

Utredningen har i uppdrag att utvärdera tillämpningen av den medborgerliga förslagsrätten i kommun- och landstingsfullmäktige. Utredningen ska analysera och bedöma hur medborgarförslagen påverkat den lokala politikens utformning och den demokratiska delaktigheten i samhället. Vidare ska vi undersöka hur internet kan användas som ett redskap för att underlätta överlämnandet av medborgarförslag. I kapitlet kommer vi också att redogöra för användandet av e-förslag och e-petitioner.

13.2 Bakgrund till den medborgerliga förslagsrätten

År 2001 infördes en möjlighet för kommuner och landsting att besluta att den som är folkbokförd i kommunen eller kommun inom landstinget får väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag). Reformen var betydelsefull eftersom den agendasättande makten nu kunde delas mellan de förtroendevalda och invånarna. Förslagsrätten infördes mot bakgrund av ett förslag från Kommundemokratikommittén. Betänkandets titel *Att vara med på riktigt* är en träffande beskrivning av hur det argumenteras för förslagsrätten såväl i betänkandet (SOU 2001:48) som i propositionen (prop. 2001/02:80). Betänkandet betonade vikten av en pluralistisk demokrati där det finns flera vägar för medborgarna att påverka politiken. Det symboliska värdet i att ge medborgarna en rätt att initiera ett ärende underströks av kommittén liksom förslagsrättens positiva påverkan på det lokalpolitiska engagemanget. Förslagsrätten kunde minska avståndet mellan väljare och förtroendevalda och leda till fler politiska diskussioner mellan valen. Förhoppningen var att den representativa demokratin skulle stärkas och fullmäktige vitaliseras genom

införandet av förslagsrätten. Det framfördes dock även farhågor om att förslagsrätten skulle kunna vara en utmaning för den representativa demokratin genom att medborgarna nu inte skulle behöva engagera sig i ett politiskt parti för att föra fram sina synpunkter. Det kunde leda till att de politiska partierna minskade i betydelse. Vidare uttryckte kommittén farhågor om att förslagsrätten kunde innebära en omfattande administration för den kommunala förvaltningen.

När förslaget lämnades av Kommundemokratikommittén 2001 var det inte första gången frågan om medborgares rätt att väcka ärenden i fullmäktige hade tagit sig upp på den politiska dagordningen. Demokratiutvecklingskommittén tog i betänkandet *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur* (SOU 1996:162) upp frågan om att införa en medborgerlig motionsrätt för invånare med rösträtt i fullmäktigevalen. De huvudsakliga skälen som anfördes av kommittén var motionsrättens anknytning till två gamla traditioner. Dels att de röstberättigade kommunmedlemmarna hade haft såväl initiativ- och beslutanderätt i kommunalstämman fram till 1955 då 1953 års kommunallag infördes, dels traditionen inom föreningsväsendet där en förslagsrätt för medlemmar ofta kombineras med beslutanderätt för valda representanter. Regeringen valde då att inte gå vidare med förslaget.

När förslaget väcktes igen av Kommundemokratikommittén hade ett par förändringar av vikt införts i det ursprungliga förslaget. För det första döptes det om till medborgerlig initiativrätt, vilket kan uppfattas som något svagare än motionsrätt, och därmed inte lika utmanande mot den representativa demokratin. För det andra vidgades möjligheten att väcka ett ärende till att också omfatta personer som saknar kommunal rösträtt. Även barn och ungdomar samt personer med utländsk bakgrund som ännu inte fått rösträtt i kommuner och landsting kan lämna medborgarförslag.

13.2.1 En inkluderande reform – en röst även för de utan rösträtt

Motiven för att ge unga personer som saknar rösträtt en möjlighet att väcka ärenden var främst en önskan om att öka barn och ungas delaktighet i den kommunala demokratin och att stärka deras kunskaper om hur den kommunala politiken och förvaltningen funge-

rar. Det var alltså inte enbart ett ökat inflytande för barn och unga utan även den demokratiutbildande aspekten som kommittén, liksom regeringen i sin proposition, angav som skäl till förslaget.¹

Motiven för att utsträcka rätten att väcka förslag till att omfatta personer med utländsk bakgrund som saknar rösträtt grundade sig i den samtidiga Kommittén för medborgarskapskrav som i sitt betänkande *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106) föreslog att treårsregeln som tillämpas för rösträtt i kommuner och lands- ting för icke-unionsmedborgare skulle avskaffas. Regeringen valde att inte gå fram med detta förslag, men i den proposition som föreslår att medborgarförslaget ska införas lyfte regeringen fram att medborgarförslagsrätten kan utgöra en möjlig påverkanskanal för personer med utländsk bakgrund som saknar rösträtt.²

13.2.2 Vilka var motiven till att införa medborgarförslaget?

I de överväganden Kommundemokratikommittén gjorde i sitt betänkande om medborgerlig initiativrätt betonades de utökade möjligheterna för medborgarnas insyn och deltagande i den kommunala demokratin. Kommittén lyfte även fram att det fanns flera kommuner och även kommun- och stadsdelsnämnder som redan hade infört en möjlighet för medborgarna att lämna medborgarförslag. Enligt en undersökning som Kommundemokratikommittén lät göra var erfarenheterna i de kommuner som infört möjligheten för invånarna att väcka förslag innan 2001 positiva. Spridningen bland de som lämnat in förslag var relativt god och antalet förslag som kom in var relativt lågt, vilket innebar att administrationen av ärendena inte hade varit betungande. Undersökningen visade dessutom att det fanns ett stort intresse bland medborgarna att påverka den kommunala politiken på detta sätt.³

¹ Prop. 2001/02:80, s. 54 och SOU 2001:48, s. 437.

² Prop. 2001/02:80, s. 54.

³ Till stöd för detta anförde Kommundemokratikommittén en undersökning de själva genomfört där 48 procent av de tillfrågade svarade att de hade använt sig av en möjlighet att lägga förslag/motion i fullmäktige om det hade varit möjligt. 21 procent svarade nej, SOU 2001:48 s. 435.

13.2.3 En förenklad förslagsrätt

Debatten som föregick införandet av den medborgerliga initiativrätten fokuserade, förutom på relationen mellan initiativrätten och den representativa demokratin, på kommunernas och landstingens arbetsbelastning. Kommittén menade att en viss ökning av arbetsbelastningen var i det närmaste naturlig, annars vore reformen meningslös. Justitiedepartementet gav 2004 statsvetaren Stig Montin i uppdrag att genomföra en studie av samtliga kommuner som under 2003 hade infört medborgerlig förslagsrätt för invånarna.⁴ Montins översyn av den medborgerliga förslagsrätten visade att fullmäktige i flera fall fick hantera frågor som egentligen hörde hemma i en facknämnd.

År 2007 genomfördes en förenkling av medborgarförslaget, med anledning av översynen och de synpunkter som flera kommuner framfört till regeringen. Bestämmelserna om medborgarförslag i kommunallagen (1991:900) ändrades så att fullmäktige fick möjlighet att överlåta till styrelsen eller annan nämnd att besluta i ärenden som väckts genom medborgarförslag. Delegering till nämnd eller styrelse fick bara göras om ärendet inte var av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget. Utöver förenklingen infördes vissa kompletterande bestämmelser om ärendehanläggningen av medborgarförslag. En första sådan var att den nämnd eller styrelse som fått ett ärende delegerat till sig fick rätt att besluta om närvaro i överläggningarna av den som väckt medborgarförslaget. Närvarorätten utsträcktes dock inte till att omfatta närvaro när besluten fattades.

I syfte att säkerställa insynen för fullmäktige infördes en bestämmelse om att fullmäktige varje år ska informeras om vilka beslut som fattats med anledning av de inkomna medborgarförslagen. Nämnden eller styrelsen ålades också att informera om de ärenden som inte avgjorts inom ett år. Vid remissbehandlingen av promemorian som var underlag till propositionen var de flesta remiss-

⁴ Montin, 2004. Undersökningen omfattade totalt 98 kommuner, varav 4 inte besvarade enkäten. Tidningen Kommunaktuellt genomförde samma år en liknande undersökning och fann då att 126 kommuner infört instrumentet, och att frågan låg under behandling i 44 kommuner och aktualiserats i ytterligare 55 kommuner. Montins siffror kan därmed vara i underkant. Landstingen ingår inte i någon av undersökningarna, något som kan förklaras av att det 2004 bara var två landsting som infört medborgarförslaget, Jämtlands läns landsting och Värmlands läns landsting.

instanserna positiva till de föreslagna förändringarna. Det fanns dock kommuner som pläderade för ytterligare delegering, t.ex. till nämndutskott eller tjänstemän (prop. 2006/07:24 s. 8).

13.3 Tillämpningen av medborgarförslag och dess effekter på den lokala demokratin

Att införa en möjlighet för medborgarna att lämna medborgarförslag är frivilligt för kommuner och landsting. Enligt vår undersökning hade tre av fyra kommuner och landsting infört förslagsrätten 2015. Över tid har det skett en successiv ökning av antalet kommuner och landsting som valt att införa medborgarförslag. Vår enkät visar att under 2014 lämnades totalt runt 3 000 medborgarförslag in i de 137 kommuner, landsting och regioner som under året mottog ett eller flera medborgarförslag. Medianvärdet av antalet mottagna medborgarförslag är sju i kommunerna och fem i landstingen. Antalet mottagna förslag varierar dock och den kommun som mottog flest förslag tog emot sammanlagt 207 medborgarförslag. Av de medborgarförslag som lämnades in 2014 besvarades de flesta, men enbart 14 procent godkändes medan nio procent återremitterades.⁵

SCB har också kartlagt hur många förslag som kommunerna och landstingen mottagit under mandatperioden 2010–2014. Enligt denna undersökning tog varje kommun i snitt emot 20 förslag per år. Andelen bifall uppges vara runt 20 procent. Även enligt denna kartläggning råder det stora skillnader i hur många förslag som kommer in till de olika kommunerna och landstingen. Resultaten kan jämföras med Montins rapport från 2004 där det framgår att bara tio procent av förslagen bifölls. Runt 25 procent av förslagen avslogs och de övriga förslagen, cirka två tredjedelar, var något mer svårbedömda eftersom de varken avslagits eller bifallits. Enligt honom bör inte det faktum att bara tio procent av förslagen bifallits ses som ett tecken på att förslagsrätten har liten betydelse som påverkansinstrument. Enligt Montin är flera av de förslag som avslagits eller bifallits frågor om processer som redan är pågående i kom-

⁵ Siffrorna bör läsas med viss försiktighet eftersom enkätfrågan kan ha tolkats på olika sätt av respondenterna. Exempelvis finns ett fåtal kommentarer som till exempel: "samtliga medborgarförslag besvaras", vilket innebär att de antingen avslogs, bifölls eller återremitterades.

munen, och där förslagsställaren hänvisats till den pågående processen, eller förslag som visserligen mottagits positivt av den ansvariga nämnden, men där resurserna inte räckt till för att verkställa förslaget.

Gemensamt för de kommuner som får in många förslag är att de förtroendevalda i dessa kommuner är positiva till förslagsrätten. Detta kan i sig ha bidragit till att medborgarna lämnar fler förslag. Antalet medborgarförslag som inkommer till kommunerna kan ge en fingervisning om både kunskapen om möjligheten att lämna förslag bland medborgarna och intresset för att påverka. Antalet förslag säger dock ingenting om huruvida den lokala demokratin har vitaliserats eller inte.

13.3.1 Vad handlar förslagen om?

I den enkät vi har skickat till kommuner och landsting framkommer att det stora flertalet av de förslag som lämnas av invånarna handlar om vardagsnära frågor, t.ex. vägar, belysning och parker. Samma bild framkommer i Stig Montins studie och SKL:s sammanställning.

Tabell 13.1 Medborgarförslagets innehåll

Typ av fråga	Andel förslag (procent)
Trafik/infrastruktur/platsutveckling	37
Kultur och fritid	22
Miljö/avfall	10
Övergripande utveckling	10
Skola	7
Tillgänglighet och demokrati	5
Vård och omsorg	5
Övrigt	4

Källa: Utredningens enkät om medborgarinflytande till kommuner och landsting 2015.

Frågor om den egna närmiljön kan betraktas som enklare och därmed mindre betydelsefulla för demokratin. En stor del av medborgarförslagen rör dessutom synpunkter eller klagomål på kommunernas eller landstingens service. Om dessa vardagsnära frågor bör lyftas till kommunens eller landstingets högsta beslutande organ

kan diskuteras ur effektivitetssynpunkt. Samtidigt behöver det faktum att medborgarförslagen främst rör vardagsnära frågor inte innebära att de är mindre betydelsefulla för den lokala demokratin. För den som författar förslaget kan frågan vara av vikt. Frågor som är till synes enkla till sin karaktär kan vara ingångar till samtal mellan medborgarna och de förtroendevalda, om t.ex. vilka åtgärder som bör prioriteras i kommunen eller landstinget.

Avgörande för om medborgarförslagen kan föra väljare och förtroendevalda närmare varandra är de politiska partiernas agerande, vilket framfördes i betänkandet där förslagsrätten föreslogs införas (SOU 2001:48 s. 430). Möjligheterna för de förtroendevalda att utifrån medborgarförslag inleda samtal med medborgarna är med dagens utformning av förslagsrätten begränsade. De tillfällen som ges till sådana samtal är när ärendet behandlas i fullmäktige eller den nämnd som fullmäktige delegerat ärendet till. Möjligheter till diskussion finns givetvis om de förtroendevalda väljer att inleda en sådan genom att bjuda in invånarna till ett öppet möte eller dylikt. Kommunerna och landstingen har enligt kommunallagen (1991:900) rätt att i sin arbetsordning utsträcka en yttranderätt till förslagsställaren vid behandlingen av ärendet. Vår enkät visar att drygt hälften av kommunerna och landstingen ger förslagsställaren möjlighet att ha synpunkter på förslaget till beslut. När det gäller återkoppling är det 78 procent av kommuner och landsting som informerar förslagsställaren om att förslaget har mottagits och 91 procent som meddelar förslagsställaren om utfallet.

13.3.2 Vem lämnar medborgarförslag?

Det är svårt att säga något om vilka samhällsgrupper som använder sig av förslagsrätten. Kommuner och landsting redovisar inte detta i de sammanställningar av förslagen som de är skyldiga att lämna till fullmäktige. Tidigare undersökningar visar dock att det finns betydande skillnader i politiskt deltagande överlag mellan olika grupper i samhället.⁶ Det krävs resurser, kunskap och tid för att vara delaktig. Det finns inget som tyder på att det skulle förhålla sig på något annat sätt vad gäller medborgarförslag. Montins översyn från 2004

⁶ Se t.ex. Strömblad, 2003; Nielsen, 1998.

visade att det var överlag fler män, äldre och personer med svensk bakgrund som lämnade medborgarförslag.

En förutsättning för att olika samhällsgrupper ska kunna använda sig av förslagsrätten är att information om möjligheten att lämna förslag är tillgänglig för alla folkbokförda i kommunen eller kommun inom landstinget. Den enkät som vi har skickat ut till landets kommuner och landsting visar att kommunerna och landstingen använder sig av flera olika kanaler för att nå ut till medborgarna. Information finns på webbplatsen hos i princip samtliga kommuner och landsting. Information i lokaltidningen ges i 13 procent av kommunerna medan andra informerar på anslagstavlor, genom sociala medier och muntlig information vid möten med medborgarna. Enkäten visar också att information om medborgarförslaget sker på ett enhetligt sätt i majoriteten av kommunerna och landstingen. Undantaget är särskild information till personer med funktionsnedsättning och unga under 18 år, där en minoritet av kommunerna och landstingen uppger att de anpassar informationen. Runt 20 procent av kommunerna och landstingen uppger att de informerar via kanaler som särskilt ska nå unga och 27 procent uppger att de informerar på ett tillgängligt sätt, dvs. på ett sätt som säkerställer att informationen är tillgänglig för alla oavsett funktionsförmåga. Montins översyn visade att kommuner som informerat om förslagsrätten i skolan tar emot fler förslag från unga än kommuner där motsvarande satsning inte har genomförts.⁷

13.3.3 Kommunerna och landstingens erfarenheter av medborgarförslaget

Flera kommuner och landsting har genom vår enkät liksom i ett särskilt samråd fått dela med sig av sina erfarenheter av medborgarförslag. Utredningen har också intervjuat flera tjänstemän i kommuner som infört medborgarförslaget. De flesta kommuner och landsting anger att motiven för att de infört medborgarförslaget var att minska avståndet mellan väljare och förtroendevalda. Erfarenheterna av medborgarförslaget skiftar dock. De som var positiva framförde sådant som att kontakten med medborgarna hade ökat

⁷ Montin, 2004.

och att allmänheten fått en möjlighet att komma till tals. Det framkom även att hanteringen av förslagen skiljer sig åt både mellan de olika kommunerna och landstingen, men ibland även internt i kommunen och landstinget. I vissa kommuner och landsting var hanteringen av förslagen identisk oavsett vilken nämnd som behandlade frågan, medan det i andra skilde sig åt i hur frågan hanterades internt. De kommuner och landsting som infört tydliga och enhetliga regler för hanteringen av förslagen var överlag mer positivt inställda till medborgarförslaget som sådant. Några menade att vissa medborgarförslag lett till nytänkande genom att förslagen ibland rörde områden som de förtroendevalda inte tidigare hade lyft.

Däremot framförde de flesta av deltagarna på samrådet och de som vi intervjuat att hanteringen av medborgarförslagen är administrativt tung trots förenklingarna. Även de förslag som avslås kräver en utredning och sammantaget blir administrationen för att hantera frågor som inte beslutas i fullmäktige omfattande. Att hanteringen är administrativt betungande har också framförts i andra sammanhang. Umeå är en kommun som 2015 valde att avskaffa medborgarförslaget på grund av arbetsbördan och den låga andel förslag som bifallits, 10 av totalt 319 förslag. Ett förslag beräknas i snitt ta tolv arbetstimmar i anspråk, med en genomsnittlig kostnad på 4 800 kronor per förslag. Även Melleruds kommun har valt att ta bort möjligheten för kommuninvånarna att lämna medborgarförslag med motivet att det var för tungrott. Några kommuner uppgav att det var vanligt att enskilda personer lämnade flera förslag och att det ofta rör sig om ärenden som är synpunkter och klagomål, men som ändå måste hanteras av den politiska organisationen.⁸ Ytterligare ett motiv som anförts till varför medborgarförslaget tagits bort är det låga intresset bland medborgarna. Hässleholm, som införde medborgarförslaget på försök 2003, avskaffade det 2004 eftersom endast ett förslag inkommit.

⁸ GP, 2015-08-07. Jönköping, Ystad och Nykvarn är andra kommuner där enskilda personer, ibland med anknytning till ett lokalt parti, lämnat in majoriteten av förslagen, se Montin, 2004.

13.3.4 E-förslag, e-petitioner och andra metoder för medborgerlig initiativrätt

Flera kommuner har valt att, i stället för det formella medborgarförslag som föreskrivs av kommunallagen, erbjuda medborgarna alternativa metoder för att väcka initiativ i fullmäktige eller nämnd. Flera kommuner har till exempel infört elektronisk förslagsrätt, s.k. e-förslag och e-petition. Detta är metoder för enskilda eller en grupp medborgare att väcka förslag över internet. Kravet för att förslagen ska tas upp är att andra medborgare ger sitt stöd till förslaget.

E-petitioner är internationellt sett en relativt vanlig form av deltagande, men har i Sverige fått begränsad uppmärksamhet och användning. Kalix kommun är ett exempel på en kommun som har valt att ersätta medborgarförslagsrätten med möjligheten att lämna ett e-förslag, som de kallar *Kalixförslag*. Ett e-förslag måste höra till en nämnds kompetensområde för att kunna behandlas. Förslaget behöver vidare stödjas av minst 30 namnunderskrifter för att tas upp av berörd nämnd. Nämnden ska sedan ta ställning till det inkomna förslaget inom fyra månader. Detta kan jämföras med den frist på ett år som finns för medborgarförslaget.⁹ Alla som vill, oavsett ålder och folkbokföringsort, bereds möjlighet att lämna ett förslag. Kalixförslaget är därmed mer inkluderande i sin tillämpning än medborgarförslaget som bara innefattar personer som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget. Däremot behandlas förslagen inte av fullmäktige utan av nämnderna, vilket anses vara en mer effektiv behandling. Även andra kommuner har valt att införa liknade modeller med e-förslag, t.ex. Borås, Eskilstuna, Haparanda, Malmö och Värmdö. De landsting som infört e-förslag är Västmanland och Sörmland.¹⁰ Mellan de olika systemen finns det stora variationer bland annat med avseende på teknikanvändning, tillgänglighet, svarsskyldighet, trösklar för hur många underskrifter som krävs samt organisatoriskt stöd och resurser.¹¹

Statsvetarna Martin Karlsson och Joachim Åström har i en underlagsrapport till utredningen undersökt e-petitioner. De menar att

⁹ Det är upp till varje kommun att besluta om de föreskrifter som ska gälla för medborgarförslagen. Vad gäller tidsaspekten valde dock regeringen att likställa ärenden som väcks genom medborgarförslag med de ärenden som väcks genom en motion och kommunallagens regel om beredningsfrist för motion på ett år gäller därför.

¹⁰ SKL, 2014e.

¹¹ Karlsson & Åström, 2015.

den digitala tekniken möjliggör en offentlig granskning av petitioners innehåll och hantering. Dels kan olika slags information om förslaget presenteras på ett mer redovisande sätt, dels kan en löpande uppdatering om dess status ske. Med den digitala tekniken förändras förutsättningarna för kommunikationen genom att fler kan ta del av förslaget och även sätta press på beslutsfattarna.¹²

Vem använder sig av e-petitioner?

Ett argument för ett e-petitionssystem är att det är utformat för att göra deltagandet enkelt. Enkelhet ska kunna bidra till att grupper som annars inte deltar mobiliseras. Erfarenheter från internationella studier av e-petitioner visar dock att de inte har en betydande påverkan på den politiska jämlikheten. De finska erfarenheterna av deras förslagsrätt på kommunal och nationell nivå, vilka kan stödjas över internet, visar att högutbildade personer är något mer benägna att använda förslagsrätten än lågutbildade, men skillnaden i användandet är inte betydande.¹³ Utvärderingar av Malmös e-förslag, det s.k. Malmöinitiativet, visar också att resursstarka grupper, såsom högutbildade, använder sig av e-petitioner mer än andra. Det finns inga skillnader mellan män och kvinnor, men däremot mobiliserar e-petitionererna en högre andel unga än andra traditionella påverkansformer. E-petitionssystemet verkar också göra det enklare för enskilda individer att ta initiativ och mobilisera ett stöd utan ett deltagande från formella organisationer. På detta sätt kan systemet skapa en möjlighet för enskilda individer att stärka sina röster mot resursstarka intresseorganisationer. Ett exempel på detta är hur ett antal ungdomar i Malmö lyckades mobilisera stöd för en kampanj för en giftfri stad (Malmöinitiativet). Kampanjen var framgångsrik genom att den använde sig av sociala medier.

Av Karlsson och Åströms rapport framgår också att det är en större andel bland signatärerna av e-petitioner som är missnöjda med hur demokratin fungerar. Både studier av Malmöinitiativet samt av liknande europeiska e-petitionssystem visar att de som deltagit tenderat att vara relativt skeptiska till hur demokratin fungerar. En

¹² ibid.

¹³ Christiansen & Karjalainen. Presentation av en utvärdering av den finska initiativrätten vid Justitieministeriet.

större andel av signatärerna har deltagit i demonstrationer och andra protestaktioner i jämförelse med befolkningen i stort. En effekt som uppmärksammas i rapporten är däremot att e-petitionerna kan bidra till att signatärerna förändrar sina attityder gentemot kommunen, dvs. dess politiker och tjänstemän, efter att ha deltagit i processen. Bland de som deltagit i Malmöinitiativet, och sedan besvarat en enkät, hade en betydande andel (40 procent) förändrat sina attityder. Det var en lika stor andel som hade fått en mer positiv bild av kommunen, som fått en negativ. Vid en jämförelse med personer som varken signerat eller varit petitionsställare finner Karlsson och Åström att förändringar i attityder är vanligare bland de som själva varit petitionsställare eller undertecknat en petition. Som rapporten konstaterar kan deltagande i e-petitionssystem därmed påverka deltagarnas förtroende för de politiska institutionerna. Det är ett rimligt antagande att syftet med att lämna eller underteckna en petition för de allra flesta är att få till stånd en förändring av något slag. Forskning visar dock att de som deltar i e-petitionen anser att det är viktigare att själva processen är formell, tydlig och rättvis än att de upplever att de faktiskt kan påverka.¹⁴ I detta avseende har ett e-petitionssystem en fördel mot medborgardialoger, som vanligtvis inte styrs av några formella regler.

13.4 Internationell utblick

Motsvarigheten till medborgarförslag finns i flera länder både på lokal och på nationell nivå och benämns ofta som "agendasättande initiativ". År 2008 var det möjligt för invånarna i 22 europeiska länder att lämna medborgarförslag på nationell nivå och i ytterligare sju länder var det möjligt att lämna förslag på lokal nivå.¹⁵ Möjligheten för invånarna att lämna s.k. agendasättande initiativ infördes så tidigt som runt första världskrigets slut i bl.a. Österrike, Lettland och Spanien. I samband med andra världskrigets slut valde flera latinamerikanska länder att införa en sådan möjlighet för medborgarna. Vid 1990-talets mitt skedde en våg av lokaldemokratisk förnyelse och därefter infördes också medborgarförslaget i Sverige.

¹⁴ Karlsson & Åström, 2015.

¹⁵ IDEA, 2008.

Hur förslagsrätten är utformad och regleras skiljer sig åt mellan de olika länderna. Genom Lissabonfördraget har det s.k. medborgarinitiativet införts i EU, vilket beskrivs närmare i 10.6.2.

Även vad gäller e-petitioner finns det stora variationer i hur e-systemen är utformade. Karlsson och Åström konstaterar dock i sin underlagsrapport till utredningen att e-petitioners betydelse och popularitet har ökat de senaste tio åren. Det introducerades formellt i det nybildade skotska parlamentet 1999 och har sedan dess spridits i Storbritannien, till Tyskland, Sydkorea, USA, Finland, Indien och många andra länder.

13.4.1 Förslagsrätten i Finland

Medborgerlig förslagsrätt på kommunal nivå har funnits sedan 1976 i Finland. Kommunerna är skyldiga att bereda invånarna möjlighet att lämna förslag och kan till skillnad från svenska kommuner och landsting inte välja bort att införa det. I Finland är förslagsrätten utsträckt till att även omfatta lokala föreningar och organisationer. Förslag från enskilda behandlas av tjänstemän medan förslag som får stöd från minst två procent av kommunens röstberättigade invånare måste behandlas av fullmäktige inom sex månader. Förslagen läggs upp på en webbplats och där finns det möjlighet att diskutera och underteckna förslagen. I Finland infördes också förslagsrätt på nationell nivå 2012, vilket beskrivs närmare 10.6.2.

13.4.2 Förslagsrätten i Norge

I Norge infördes 2003 en rätt för invånarna i norska kommuner och fylkeskommuner att lämna ett s.k. innbyggerinitiativ. Rätten att lämna förslag tillkommer alla som är folkbokförda i en kommun eller fylkeskommun, oavsett ålder och medborgarskap. Det är även möjligt för intressegrupper, lokala partiföreningar och aktionsgrupper att lämna in förslag. Skillnaden från det svenska medborgarförslaget, och i likhet med det svenska folkinitiativet, är att det krävs stöd från en viss andel av kommun- eller fylkeskommunsinvånarna för att förslaget ska tas upp till behandling.¹⁶ I syfte att underlätta

¹⁶ 10 procent eller 300 invånare i kommuner eller 500 invånare i fylkeskommunerna.

den administrativa bördan för kommunerna och fylkeskommunerna kan dock dessa avvisa förslag om de rör frågor som har varit uppe för behandlingen någon gång under de senaste fyra åren. En utvärdering som gjordes 2011 visade att bara 14 procent av norrmännen kände till förslagsrätten. Ännu färre, tre procent, kunde redogöra för vad den innebar.¹⁷ Utvärderingen konstaterar att innbyggerinitiativet bör betraktas som en förhållandevis marginell deltagandeform och att dess styrka ligger i att den är en säkerhetsventil när övriga metoder att påverka misslyckats.

13.5 Överväganden och förslag om medborgarförslaget

Sammanfattande analys: Medborgarförslaget bör ersättas med ett verktyg som förbättrar dialogen mellan väljare och förtroendevalda.

Medborgarförslaget innebär att enskilda har en formell rätt att väcka ärenden och att delar av den agendasättande makten därmed lämnas över till alla som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget. Det betyder att också barn och ungdomar omfattas och även utländska medborgare som ännu inte fått kommunal rösträtt. Enligt utredningens bedömning kan den medborgarligen förslagsrätten ha vissa positiva demokratieffekter. Medborgarförslagen ger enskilda en möjlighet att på ett formaliserat sätt väcka frågor i den beslutsfattande processen.

Ett medborgarförslag kan skapa en relation mellan enskilda medborgare och förtroendevalda, men inte mellan förtroendevalda och sammanslutningar av medborgare. De förtroendevalda tenderar inte heller att utifrån enskilda medborgarförslag föra en dialog med medborgarna. Därmed har medborgarförslagen begränsad effekt på det demokratiska samtalet och åsiktsbildningen. Medborgarförslaget är dessutom ett verktyg som inte ger någon indikation på om det finns en stark opinion i den fråga som väcks. Enligt vår utvärdering har medborgarförslagen främst använts som en förslagslåda.

¹⁷ Christensen, 2010.

Flera kommuner och landsting har också framfört att behandlingen av medborgarförslagen tar mycket tid i anspråk. Vi anser därför att förutsättningarna för dialog mellan väljare och förtroendevalda behöver utvecklas och därför bör medborgarförslaget ersättas med ett nytt verktyg: folkmotion.

13.5.1 Folkmotion ersätter medborgarförslag

Vårt förslag: Ett nytt verktyg ska införas i kommunallagen för att främja dialogen mellan väljare och förtroendevalda, en möjlighet att väcka ett ärende i fullmäktige genom en folkmotion. Ärende i fullmäktige får väckas om en folkmotion får stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget. Det är antalet folkbokförda den siste december året före det år som folkmotionen lämnas in som är utgångspunkten vid beräkningen av en procent.

Folkmotionen ska vara skriftlig, ange den aktuella frågan och undertecknas av motionärerna samt innehålla uppgifter om när undertecknandet gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser.

Möjligheten att stödja en folkmotion ska ges i sex månader.

En folkmotion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att folkmotionen väcktes.

Fullmäktige ska ges möjlighet att överlåta till styrelse eller annan nämnd att besluta i ärenden som väckts genom folkmotion, utom i de fall som avses i 3 kap. 9 § KL, dvs. ärenden som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget.

Styrelse eller en nämnd som handlägger sådana ärenden ska minst en gång om året informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendena.

Folkmotion ersätter medborgarförslag och bestämmelserna om medborgarförslag ska upphävas.

Vår översyn av medborgarförslaget visar att de frågor som väckts genom medborgarförslag främst är vardagsnära och ofta klagomål eller synpunkter. Medborgarförslaget är dessutom ett verktyg som används i mycket liten utsträckning. Generellt tenderar kännedomen

om medborgarförslag att vara begränsad. Eftersom medborgarförslaget inte ger goda förutsättningar att stimulera till dialog mellan väljare och förtroendevalda är dess effekt på den lokala demokratin begränsad. Samtidigt är den administrativa hanteringen av medborgarförslagen betungande för kommunerna och landstingen.

En medborgerlig förslagsrätt är, av de skäl som tidigare utredningar lyft fram, i grunden ett deltagardemokratiskt verktyg som kan komplettera det representativa styrelseskicket. Vi betonar i bl.a. kapitel 6 och 11 att det finns behov av alternativa kanaler för väljarintresset. I syfte att stärka dialogen mellan väljare och förtroendevalda och förenkla den administrativa hanteringen för kommunerna och landstingen föreslår vi därför att ett nytt verktyg, folkmotion, införs i alla kommuner och landsting. En folkmotion liknar ett medborgarförslag på så sätt att det innebär en möjlighet för folkbokförda i kommun eller landsting att lämna förslag om något som rör kommunens eller landstingets verksamhet. En folkmotion kräver dock att det är fler än en person som står bakom förslaget. Genom att folkmotionen måste ha stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget för att ett ärende ska väckas genom motionen, finns förutsättningar för att fördjupa dialogen mellan väljare och förtroendevalda. En folkmotion som väcks av en grupp individer avspeglar den lokala opinionen bättre än ett medborgarförslag.

Förslaget utgår från att den representativa demokratin är grunden för folkstyret. En folkvald kan väcka ett ärende genom en motion, eftersom denne i sin egenskap av folkvald företräder och representerar väljarna. För att en förslagsrätt ska tillkomma väljarna direkt, menar vi att det bör ställas krav på att dessa deltar. Den demokratiska processen gynnas av ett sådant krav och initiativet kan därigenom på ett liknande sätt som för en motion från en fullmäktigeledamot sägas representera ett intresse hos flera. Förslaget ska med andra ord kunna godtas som ett gemensamt uttryck för att kunna kvalificera till en motionsrätt, dvs. att väcka ett ärende i den folkvalda beslutande församlingen.

Vem får väcka en folkmotion?

En folkmotion får väckas av personer som är folkbokförda i en kommun eller i en kommun inom landstinget. För att folkmotionen ska tas upp till behandling i sak i fullmäktige måste minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget stå bakom motionen. Rätten att väcka en folkmotion ska, i likhet med medborgarförslaget, omfatta även barn och ungdomar samt utländska medborgare som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget, men som ännu inte fått rösträtt.

Det är tvingande att införa folkmotion

Vårt förslag innebär att fullmäktiges möjlighet att införa medborgarförslag ersätts med en skyldighet för fullmäktige att ta emot folkmotioner om de har undertecknats av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller landstinget. Vi har i våra överväganden tagit hänsyn till medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet, men även hur den administrativa bördan för kommunerna och landstingen kan förenklas. Medborgarförslaget har haft begränsade effekter för den lokala demokratin och därför anser vi inte att det skulle innebära en försämring för medborgarinflytandet att medborgarförslaget ersätts av folkmotionen. Däremot anser vi att det är viktigt att alla har samma möjligheter till politisk delaktighet oavsett vilken kommun de är bosatta i. I syfte att vitalisera demokratin och stärka de enskilda medborgarnas inflytande även på nationell nivå föreslår vi i kapitel 10 att en utredning om införandet av folkmotion i riksdagen ska tillsättas.

Folkmotionen liknar till sin funktion folkinitiativet, som också är tvingande för alla kommuner och landsting. Dessa två institutionella påverkansmöjligheter kan ses som delar av en helhet. Det handlar i båda fall om en initiativrätt som tillkommer medborgare gemensamt, med ett kollektivt ansvar för det ärende som väcks. Samtidigt innebär vårt förslag om folkmotion att initiativrätten kvalificeras, i jämförelse med medborgarförslaget. Den sammantagna administrativa bördan för kommunerna och landstingen blir därmed sannolikt lägre än vad den är i dag.

Möjlighet att delegera beslutanderätten

De förenklingar av medborgarförslaget som infördes 2007 och som bland annat innebar möjligheter för fullmäktige att delegera beslutanderätten till styrelsen eller en nämnd bör även gälla folkmotionen. Fullmäktige ska på samma sätt som med medborgarförslaget kunna delegera beslutanderätten av en folkmotion till styrelsen eller en nämnd. Fullmäktige ska inte få delegera beslutanderätten av en folkmotion i de fall som avses i 3 kap. 9 § KL, dvs. ärenden som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget. Fullmäktiges beslut om vilket organ som ska avgöra en folkmotion ska kunna fattas utan föregående beredning i styrelsen eller i en nämnd. Folkmotionen måste dock alltid bli föremål för ett politiskt avgörande i fullmäktige, styrelse eller nämnd och kan exempelvis inte delegeras till ett utskott, en beredning eller en anställd i kommunen eller landstinget.

Om ärendet delegeras till styrelsen eller en nämnd ska fullmäktige informeras minst en gång om året om handläggningen av folkmotionerna. Möjligheten att samla in namn till en folkmotion ska ges i sex månader. Får förslaget stöd av minst en procent av de som är folkbokförda i kommunen eller i landstinget ska ärendet tas upp till behandling i fullmäktige. Det finns inget som hindrar att enskilda fullmäktigeledamöter genom en motion tar upp det ärende som folkmotionen gäller även innan frågan fått stöd av en procent av de folkbokförda i kommunen eller landstinget.

En folkmotion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att folkmotionen väckts. Fullmäktiges arbetsordning ska innehålla föreskrifter om hur folkmotionerna ska handläggas. Om fullmäktige har medgett det, får nämnden besluta att motionärerna, dvs. de som har undertecknat folkmotionen, får närvara när nämnden behandlar ärendet och delta i överläggningarna, men inte i besluten. Ett beslut om närvarorätt för motionärerna, särskilt om dessa är många, kan i praktiken behöva kompletteras med riktlinjer eller liknande. Motionärerna bör informeras om sådana riktlinjer. Närvarorätten kan begränsas för att säkerställa mötets genomförande och ordning.

Krav på stöd av en procent av de folkbokförda

Kravet på att folkmotionen ska ha stöd av minst en procent av de folkbokförda i kommunen eller i landstinget för att väckas som ett ärende i fullmäktige anser vi vara en rimlig nivå för att kunna mäta den lokala opinionen i en fråga. Vi anser att tröskeln måste sättas vid ett värde som är tillräckligt lågt för att enskilda ska uppleva att det är värt att engagera sig, men samtidigt tillräckligt högt för att de förtroendevalda ska ha anledning att ta folkmotionerna till intäkt för ett tydligt opinionsuttryck. Förslaget syftar därmed till att en dialog mellan förtroendevalda och invånare kan ske inför fullmäktiges behandling. Det bör också vara tillräckligt svårt att samla stöd för att oseriösa motioner inte ska belasta kommunerna och landstingen. Nivån på en procent är högre än de trösklar som i dag tillämpas av de kommuner och landsting som infört en möjlighet att lämna e-förslag.

Det är antalet folkbokförda per den siste december året före det år som folkmotionen lämnas in som ska ligga till grund för beräkningen av hur många motionärer som krävs för att väcka ett ärende. Som vi sett av erfarenheterna av det förstärkta folkinitiativet är det för medborgarna, men också för den kommunala administrationen, viktigt att det inte finns oklarheter kring vilken tidpunkt som gäller för beräkningen (se avsnitt 12.7.4). Antalet folkbokförda i en kommun fastställs i kommunernas årsredovisningar och då är det vanligen antalet folkbokförda vid årsskiftet (den sista december) innan publiceringen av årsredovisningen som avses. Informationen om antalet folkbokförda vid årsskiftet finns vanligtvis tillgänglig på kommuners och landstings hemsida och är därmed en siffra som är spridd och enkel att få fram för invånarna. Eftersom årsredovisningar uppdateras årligen kommer informationen även att vara förhållandevis aktuell. Vi anser därför att detta antal ska ligga till grund för beräkningen av det nödvändiga antalet motionärer för att väcka ett ärende i fullmäktige, dvs. en procent av de folkbokförda. Beräkningen av gränsen ska således utgå från det antal som var folkbokförda i kommunen eller landstinget per den siste december året före det år som folkmotionen faktiskt lämnas in. I t.ex. Falkenberg, som den 31 december 2013 hade 41 912 invånare, skulle 419 personer behöva skriva under en folkmotion för att den ska tas upp till behandling i fullmäktige.

Krav för att väcka en folkmotion

I syfte att säkerställa att de som väcker en folkmotion är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget krävs att folkmotionen undertecknas. En folkmotion innebär alltså precis som folkiniciativet att en namninsamling kommer att ske. Utöver den aktuella motionens innehåll ska motionärernas namnteckningar, uppgifter om när undertecknanden skett, namnförtydligande, personnummer och adresser framgå av folkmotionen när den lämnas in till kommunen eller landstinget. Det ska inte finnas ett krav på att undertecknandet måste ske med initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar. Insamlingen av underskrifter kan därmed ske via internet. I likhet med vad vi föreslår ska gälla för en insamling till ett folkiniciativ förutsätter en namninsamling via internet en webbplats som möjliggör användning av e-legitimation eller annan tillförlitlig identifikation (se kapitel 12). Mot den bakgrunden anser vi att en webbplats som gör det möjligt att elektroniskt underteckna folkmotionerna bör upprättas. Eftersom upprättandet av en webblösning för att möjliggöra insamlingen av namnunderskrifter kan vara ekonomiskt betungade, i synnerhet för små kommuner, förordar vi en gemensam lösning för alla kommuner och landsting. Den nationella webbportal som vi föreslår för namninsamling till folkiniciativ i kapitel 12, ska även kunna användas för insamling av underskrifter av folkmotioner. De resonemang om kravet att uppge sitt personnummer och om samtycke av behandling av personuppgifter som vi för i kapitel 12 gäller även för folkmotionen.

Ett krav att undertecknandet sker med e-legitimation kan innebära en begränsning för resurssvaga motionärer som inte har bankkort och därmed inte e-legitimation. Det gäller i synnerhet för unga personer. Vi anser därför att vid utvecklandet av en nationell webbplats för insamlingen av underskrifter bör en lösning utvecklas som möjliggör andra tillförlitliga sätt för identifikation. En möjlighet är att skapa personliga användarkonton. Möjligheten att väcka initiativ, oavsett om det sker i form av en folkmotion eller avser ett folkiniciativ, ska dock inte vara begränsat till att namninsamling sker via internet. Det ska också kunna ske på papper, på samma sätt som tidigare gällt för folkiniciativet.

Tidsperioden för undertecknande

Enligt reglerna för folkiniciativ får ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga väckas av minst tio procent av de röstberättigade medlemmarna i kommunen eller landstinget. Vid beräkning av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet. Initiativtagarna överlämnar därmed initiativet först när de samlat in det nödvändiga antalet underskrifter och det är först då kommunen eller landstinget formellt sett informerats om initiativet.

Vi föreslår att samma regler i princip bör tillämpas vid väckandet av en folkmotion. Vid beräkningen av antalet motionärer ska endast de räknas med som har undertecknat folkmotionen under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet. Genom att samma regelverk tillämpas för de olika inflytandeverktygen blir det lättare för den enskilde att utöva sina demokratiska rättigheter. Det förenklar även för kommuner och landsting om regelverken för de olika inflytandeverktygen är likartade.

Folkmotioner bör publiceras på kommunens eller landstingets hemsida

En förutsättning för att folkmotionen ska vara ett reellt verktyg i demokratin är att det blir möjligt för enskilda att ta initiativ till och underteckna motioner över internet. Det är genom att insamlingen sker på internet som folkmotionerna kan nå en större offentlighet och som den enskilde enkelt kan delta. På detta sätt blir folkmotionen en påverkansmöjlighet som finns på den digitala arenan där också den större delen av de politiska diskussionerna i dag sker. Genom att enskilda kan länka till den sida där undertecknandet sker kan mobiliseringen och den politiska debatten ske över sociala medier.

I kapitel 11 om medborgardialog föreslår vi att alla kommuner och landsting på sin webbplats bör ha information om det som är relevant för kommun- och landstingsmedlemmarnas demokratiska delaktighet. Kommunerna och landstingen har, i enlighet med vårt förslag om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta i politiska beslutsprocesser, ett ansvar för att medlemmarna har tillgång till information som är relevant för deras demokratiska delaktighet. Information om hur man väcker ett ärende i fullmäktige genom en folkmotion bör finnas på en sådan webb-

plats. Det gäller både det antal underskrifter som krävs samt hur det går till, digitalt och på papper. Även information om pågående folkmotioner bör finnas.

Eftersom det inte finns ett krav på att initiativtagaren registrerar motionen när insamlingen påbörjas kan det inte heller finnas ett krav på att kommunen eller landstinget ska informera allmänheten om pågående insamlingar. Genom att enskilda kan lägga upp och skriva under motioner på den nationella webbplats som vi föreslår i kapitel 12 blir det dock möjligt för kommuner och landsting att få information om att en insamling pågår och i det fall kommunerna och landstingen länkar sin webbplats till denna kan medborgarna få information om pågående motioner även genom kommunernas eller landstingens hemsida.

Om kommun eller landsting i stället önskar direkt publicera en folkmotion på sin webbplats måste uppmärksammas att det kan kräva samtycke enligt personuppgiftslagen (1998:204), i det fall att personuppgifter förekommer, och att hinder för publicering även i övrigt kan finnas, t.ex. på grund av sekretess (jfr avsnitt 12.7.2 och 12.7.5).

Det är också viktigt att kommunen eller landstinget förmedlar information om möjligheten att väcka en folkmotion på ett tillgängligt språk och att information om pågående liksom väckta folkmotioner ges på ett lättillgängligt sätt. Exempel på material som är tillgängligt är dokument som går att konvertera till ljudfiler.

13.5.2 Synpunktshantering bör införas i kommuner och landsting

Vår bedömning: För att ta emot alla medborgarnas synpunkter eller klagomål om kommunens eller landstingets verksamhet kan en förslagslåda införas av kommuner och landsting.

Kommunerna och landstingen uppger att de vardagsnära frågorna dominerar bland de medborgarförslag som lämnas. Dessutom är en stor del av medborgarförslagen snarare synpunkter eller klagomål på kommunernas eller landstingens service. Vi anser att den här typen av vardagsnära frågor inte behöver lyftas till kommunens eller landstingets högsta beslutande församling, utan att de kan hanteras

genom en särskild funktion som fångar upp synpunkterna eller klagomålen. Funktionen, som kan vara i form av en elektronisk förslags- eller synpunktsbrevlåda, bör finnas tillgänglig på kommunens eller landstingets webbplats. En sådan funktion finns i dag i de flesta kommuner och landsting.

Fördelarna för den enskilde som lämnar en idé, en synpunkt eller ett klagomål i stället för att lämna en folkmotion är att behandlingen av ärendet effektiviseras, eftersom det inte kräver politisk behandling. En förslags- eller synpunktslåda är att betrakta som ett redskap för enskilda individer att föra fram idéer och synpunkter till förvaltningen, snarare än ett redskap för politisk påverkan. Det står naturligtvis kommunen eller landstinget fritt att skapa en ordning där inkomna synpunkter redovisas en gång per år för fullmäktige.

Möjligheten att lämna en idé, synpunkt eller klagomål bör omfatta alla som på något sätt är berörda av kommunens eller landstingets verksamhet, även de som inte är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget. En grupp som gynnas av detta är personer utan känd hemvist. Personer utan känd hemvist kan vara hemlösa personer vars bosättning inte går att knyta till en viss kommun, men som sociala myndigheter eller polismyndigheten har kännedom om. År 2011 beräknades 34 039 personer vara hemlösa. En mycket liten del av dessa gick inte att knyta till en viss kommun, 2 154 individer.¹⁸ För att göra synpunktshanteringen tillgänglig anser vi att kommunerna och landstingen även bör ta emot synpunkter i olika format, t.ex. i form av en inspelad film eller motsvarande.

¹⁸ Socialstyrelsen, 2012.

14 Ungas delaktighet och inflytande

14.1 Vårt uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen undersöka ungas förutsättningar att medverka i formella beslutsprocesser och föreslå åtgärder som kan bidra till att stärka ungas inflytande och delaktighet i politiska beslutsprocesser. Utredningen ska även undersöka vilka effekter befintliga forum för inflytande har haft för att öka ungas möjligheter till inflytande och delaktighet. Som exempel på sådana forum nämns ungdomsråd, ungdomsfullmäktige och demokratilotsar. Slutligen har utredningen i uppgift att se över och analysera skillnader i delaktighet och inflytande mellan olika grupper av unga, utifrån faktorer såsom kön, födelseland, socioekonomisk bakgrund och funktionsnedsättning, för att därefter föreslå åtgärder för hur skillnaderna kan minska.

14.2 Vem är ung?

Åldersspannet för vem som definieras som ung varierar mellan olika myndigheter och instanser. Målgruppen för regeringens ungdomspolitik är personer mellan 13 och 25 år, medan EU:s ungdomspolitik riktar sig till personer i åldrarna 15–29¹, alternativt 13–30². Många kommuner och landsting har också utformat en egen ungdomspolitik där de själva avgränsat målgruppen. Gränsen mellan barn och ungdom samt ungdom och vuxen varierar därmed mot bakgrund av de skiftande definitionerna. Barnkonventionen och Barnombudsmannens verksamhet riktar sig till personer upp till 18 års ålder. Rösträttsåldern liksom åldern för valbarhet är satt till myndighets-

¹ Eurostat, EU:s statistikbyrå.

² Erasmus+, EU-program.

ålder vid 18 år. Den övre gränsen för vem som anses vara ungdom har däremot förflyttats uppåt över tid i takt med att etableringsåldern har ökat. Vem som är att betrakta som ung anpassas även efter sammanhang. I vårt arbete har det blivit tydligt att det inte är helt ovanligt att politiker som är under 40 år och otvivelaktigt räknas till vuxenvärlden samtidigt kan klassas som unga politiker. I olika undersökningar används också olika åldersgrupperingar och därför varierar också definitionen av unga i den statistik som används i detta kapitel och i betänkandet i sin helhet.

Ungdomar är inte en homogen skara

Ungdomar som grupp är liksom andra åldersgrupper i samhället en heterogen skara. Det enda som personer i gruppen säkert har gemensamt är sin unga ålder, samtidigt som ålderskillnaderna inom gruppen också kan vara betydande. Till att börja med består gruppen unga av både myndiga och omyndiga personer. Detta är två grupper med skilda politiska och medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Personer över 18 år får rösta och kandidera i de allmänna valen och har därmed ett reellt och lagstadgat inflytande över det politiska beslutsfattandet.

Enligt utredningens direktiv ska vi ta hänsyn till faktorerna kön, socioekonomisk bakgrund, födelseland och funktionsnedsättning i våra analyser av ungas villkor. Det är viktigt att synliggöra hur dessa olika faktorer påverkar och samvarierar med ungas möjligheter till inflytande och delaktighet och därför berörs faktorerna återkommande i redovisningen av statistik. Det kan också vara så att ungas bostadsort påverkar deras villkor och möjligheter till inflytande och delaktighet. Därför tar vi även hänsyn till att erfarenheterna ibland skiljer sig åt bland unga från olika miljöer såsom glesbygd, förort, bruksort och storstad.

14.3 Ungdomspolitikens framväxt

14.3.1 Inflytande som en del av de ungdomspolitiska målen

Redan på 1940-talet formaliserades ett samhällstöd särskilt riktat till ungdomsorganisationer. Fokus var på sociala reformer. Meningsfulla aktiviteter för barn och ungdomar förordades, i synnerhet för ungdomar som inte var föreningsaktiva.³ Det dröjde dock till 1980-talet innan ungdomspolitiken växte fram som ett eget politikområde. Den första renodlade ungdomspolitiska propositionen kom 1994 (prop. 1993/94:135). I den fastställde riksdagen ett övergripande mål för ungdomspolitiken som bl.a. omfattade främjandet av ungas inflytande. Propositionen utgjorde på så vis ett viktigt styrdokument i det efterföljande arbetet med ungas delaktighet och inflytande. Även FN:s konvention om barns rättigheter, som trädde i kraft 1990, har drivit på arbetet med att stärka ungas delaktighet. Enligt konventionen ska alla barn ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter, rätt att bli hörda och deras åsikter ska också tillmätas betydelse.⁴

De ungdomspolitiska målen har förändrats vid ett flertal tillfällen. Propositionen som beslutades 1994 (prop. 1993/94:135) innehöll sex punkter som fastställde den huvudsakliga inriktningen. En punkt var att ungas ansvarstagande och inflytande skulle främjas. År 1999 antogs en mer målstyrd proposition med tre övergripande mål (prop. 1998/1999:115). Ett av målen var att unga skulle ha verklig tillgång till inflytande och delaktighet. I propositionen *Makt att bestämma – rätt till välfärd*, som beslutades år 2004 (prop. 2004/05:2), slogs två övergripande mål fast. Dessa var att unga skulle ha verklig tillgång till välfärd och att unga skulle ha verklig tillgång till makt. I propositionen presenterades även fyra grundläggande perspektiv som regeringen ansåg skulle genomsyra arbetet med unga varav ett var rättighetsperspektivet. Rättighetsperspektivet innebar att unga skulle ges rätt att påverka sitt eget liv, sin närmiljö och samhället i stort samt att de unga omfattades av de mänskliga rättigheterna. År 2009 antog dåvarande regering en förnyad strategi för ungdomspolitiken och samtidigt presenterades en handlingsplan med ungdomspolitiska prioriteringar. Målen förblev oförändrade, men be-

³ Gunnarson, 2009.

⁴ FN:s konvention om barns rättigheter, artikel 12.

greppet *makt* ersattes med *inflytande* då makt ansågs förknippat med ansvar, något som inte kunde utkrävas av personer under 18 år (Skr. 2009/10:53).

I den ungdomspolitiska propositionen som antogs 2014, *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande* (prop. 2013/14:191), fastställdes ett nytt mål för ungdomspolitiken som ersatte de tidigare två. Målet fastslår att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen. Med ett övergripande mål ville dåvarande regering tydliggöra att ungdomspolitiken bara är ett av flera verksamhetsområden som ska bidra till måluppfyllelsen och att ett ungdomsperspektiv ska genomsyra alla politikområden. Regeringens ungdomspolitiska råd, som instiftades år 2008, föreslogs även få en mer strategisk roll i arbetet med ungdomspolitikens genomslag. Rådet består av representanter från olika ungdomsorganisationer, nätverk och verksamheter som på olika sätt arbetar med ungdomar. Rådet träffar ungdomsministern med jämna mellanrum.

14.3.2 Ungdomars inflytande i tidigare utredningar

I slutet av förra seklet tillsattes ett antal utredningar som på ett eller annat sätt berörde frågor om ungas inflytande och delaktighet och som på många sätt har föranlett den utveckling av ungdomspolitiken som har beskrivits ovan. År 1991 kom Ungdomskommitténs delbetänkandet *Ungdom och makt* (SOU 1991:12). Kommittén redovisade flera förslag för att stärka ungas inflytande, vilket ledde till att flera kommuner började utveckla metoder för inflytande för unga, t.ex. ungdomsråd. År 1995 tillsattes den Ungdomspolitiska kommittén. I sitt betänkande *Politik för unga* (SOU 1997:71) formulerade kommittén tre utgångspunkter som skulle vägleda regeringens ungdomspolitik. Ungas möjlighet att leva ett självständigt liv skulle underlättas, unga skulle ha verkliga möjligheter till makt, inflytande och delaktighet och unga skulle även ses som en resurs och deras kritiska tänkande skulle tillvaratas.

I den tidigare demokratiutredningens slutbetänkande betonades skolans roll i att skapa kritiskt tänkande och moraliska individer med goda demokratikunskaper- och färdigheter. För att säkerställa att ungas perspektiv och villkor beaktades i utredningsarbetet

tillsatte den tidigare Demokratiutredningen Ungdomarnas demokratikommission som samlade sina reflektioner och förslag delrapporten *Utgång?*.

Ungas inflytande och delaktighet var även något som diskuterades i Kommundemokratikommitténs betänkande *Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48). Kommittén hade i uppdrag att ge förslag på hur barn och ungdomar kunde få bättre kunskaper om den kommunala politiken och förvaltningen och hur de kunde bli mer delaktiga i den kommunala demokratin. De hade också i uppdrag att kartlägga erfarenheterna av ungdomsråd. Kommittén landade i att den medborgerliga förslagsrätten skulle gälla även för personer under 18 år samt att rösträtts- och valbarhetsåldern i de allmänna valen skulle knytas till det kalenderår en person är född och inte till födelsedagen. Det första förslaget blev sedan verklighet, men rösträtts- och valbarhetsåldern är fortfarande knuten till kalenderår och inte födelsedag.

14.4 Om ungas politiska inflytande, delaktighet och deltagande

14.4.1 Känner unga att de har inflytande i demokratin?

Ett sätt att bedöma ungas villkor i demokratin är att studera deras upplevelser av att kunna påverka. Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF, före detta Ungdomsstyrelsen) värderingsstudie från 2007 menade drygt 60 procent av unga att de inte har något eller ganska lite inflytande över politiska beslut. Endast 13 procent av unga i åldrarna 16–25 upplevde sig ha ett stort eller mycket stort inflytande över politiska beslut. En fjärdedel av de unga svarade ”varken eller”. Samtidigt uppgav endast 36 procent av unga i åldrarna 16–25 år att de känner sig helt eller delvis delaktiga i det svenska samhället i myndighetens ungdomsenkät från 2009. Var fjärde ungdom uppgav att hen inte alls eller knappt känner sig delaktig.⁵

I sammanställningen av den nationella ungdomsenkäten från 2015 framgår det att 46 procent av unga i åldern mellan 16–25 vill vara

⁵ Ungdomsstyrelsen, 2010, s. 233–237.

med och påverka på lokal nivå. Av de 54 procenten unga som inte vill vara med och påverka anger de flesta (59 procent) att det är för att de inte är intresserade. Det är också vanligt att unga anser att de inte har tid (28 procent), att de inte vet tillräckligt om hur de ska gå till väga (27 procent) eller att det ändå inte spelar någon roll för att de som bestämmer nog inte lyssnar (26 procent).⁶ Det finns ett glapp mellan andelen unga som vill påverka och andelen unga som upplever att de har ett faktiskt inflytande. Det är exempelvis endast 17 procent av unga i åldrarna 16–25 som menar att de kan föra fram sina åsikter till beslutsfattare i kommunen. Motsvarande siffra 2004 var dock nio procent så det vanligare i dag att unga anser sig kunna framföra sin åsikt till beslutsfattare än vad det var för ett decennium sedan.

Det finns några faktorer som samspelar med upplevelsen att kunna påverka politiska beslut och känslan av att vara delaktig. Tydligt är att föräldrarnas utbildningsnivå spelar roll. Unga med högutbildade föräldrar vill både vara med och påverka och upplever att de faktiskt kan påverka politiska beslut i större utsträckning än andra unga. De känner sig också mer delaktiga. Unga med minst en förälder som är arbetslös eller sjukskriven och unga som är socioekonomiskt marginaliserade upplever däremot att de har sämre möjligheter att påverka.⁷ Unga vars föräldrar har låg utbildning och unga som är ekonomiskt utsatta känner sig också mindre delaktiga. Dålig hälsa och låg självkänsla påverkar även känslan av delaktighet negativt. Det finns inte några signifikanta skillnader i viljan att påverka eller upplevelsen av att kunna påverka beslut mellan unga som har en funktionsnedsättning och unga som inte har en funktionsnedsättning. Oviljan att påverka den lokala politiken bland unga med funktionsnedsättning beror dock inte främst på ointresse, som bland unga generellt, utan på att unga med funktionsnedsättning har en lägre tilltro till att de som bestämmer lyssnar.⁸

Det finns inga signifikanta skillnader mellan unga män och kvinnor när det gäller upplevt inflytande och möjligheter att föra fram idéer. Unga kvinnor uppger dock okunskap som anledning till uteblivet engagemang i större utsträckning än vad unga män gör. Unga

⁶ MUCF, 2015c.

⁷ Ungdomsstyrelsen, 2010.

⁸ Ungdomsstyrelsen, 2012.

kvinnor känner sig mer delaktiga än unga män. Det finns inga skillnader i upplevelsen av att vara delaktig eller möjligheten att påverka politiska beslut mellan unga med utländsk bakgrund och unga med svensk bakgrund. Däremot anser unga i åldern 16–19 år att de har större möjligheter att påverka beslutsfattare än vad unga i åldern 20–25 gör.⁹

Ungas politiska intresse och engagemang

Sambandet mellan politiskt intresse och politiskt deltagande är starkt.¹⁰ Flera undersökningar visar att unga i dag har ett stort intresse för politik. I de svenska valundersökningarna har frågor ställts om medborgarnas intresse för politik sedan 1960-talet. Enligt dessa är unga under 30 år något mindre intresserade av politik än äldre, men det politiska intresset bland unga är på samma nivå i dag som på 1970-talet. Intresset har till och med stigit något under de senaste tio åren.¹¹ Även de återkommande SOM-undersökningarna bekräftar denna bild.¹²

Av MUCF:s återkommande mätningar framgår det också att andelen unga i Sverige som är intresserade av politik och samhällsfrågor är relativt hög. Studien omfattar unga i åldrarna 16–25 år och i 2015 års mätning uppgav 43 procent att de är intresserade av politik och 59 procent att de är intresserade av samhällsfrågor. I undersökningen framgår det att unga män är något mer intresserade av politik än vad unga kvinnor är, men att unga kvinnors intresse för politik har ökat sedan 2012. Intresset för politik är även något högre bland unga med funktionsnedsättning, unga utrikes födda och unga med högutbildade föräldrar än genomsnittet.¹³ MUCF:s mätningar, som började år 2004, visar inte någon större förändring över tid. Jämfört med 2012 års undersökning har dock intresset för politik ökat med cirka fem procentenheter.

Vad gäller ungas intresse för samhällskunskap och politik skiljer sig resultaten något åt mellan olika studier. Statsvetaren Ali

⁹ Ungdomsstyrelsen, 2010; MUCF, 2015a.

¹⁰ Abdelzadeh, 2015, samt Strömbäck, 2015.

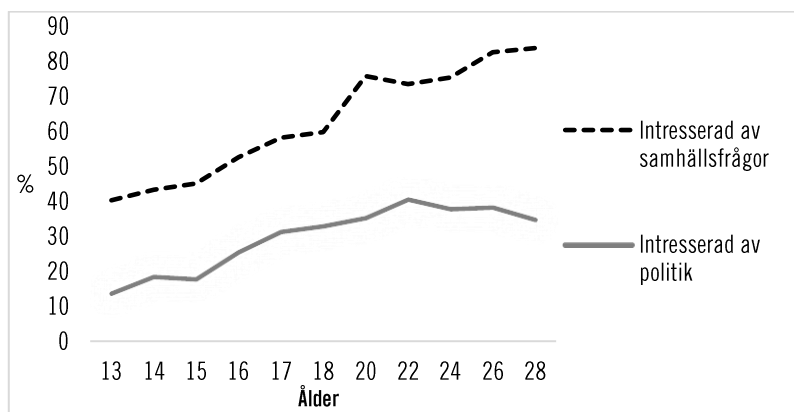
¹¹ SKL, 2013b.

¹² Bäck m.fl., 2015; Super-riks-SOM, 1986–2013.

¹³ Ungdomsstyrelsen, 2013a; MUCF, 2015a.

Abdelzadeh presenterar i sin underlagsrapport till utredningen figur 14.1 nedan, som visar att glappet mellan intresset för politik och intresset för samhällsfrågor bland unga är något större än vad som framgår i MUCF:s undersökning. Abdelzadehs studie, som omfattar unga från 13-28, visar också att det finns stora skillnader utifrån ålder. Liksom i MUCF:s mätning är dock intresset för samhällsfrågor genomgående högre än intresset för politik, särskilt bland unga vuxna.

Figur 14.1 Ungas intresse för politik och samhällsfrågor



Kommentar: Figuren visar andel ungdomar som har angivit att de är "ganska intresserad" eller "mycket intresserad" som svar på följande två frågor: Hur intresserad är du av politik? Och Hur intresserad är du av vad som händer i samhället? Data kommer från Political Socialization Program.

Källa: Abdelzadeh, 2015.

Svenska ungdomars demokratiska kunskaper samt politiska intresse och engagemang har även sammanställts i två stora internationella studier från 1999 och 2009. I studierna ingår 14-åringar från sammanlagt 38 länder. Studien från 2009, International Civil and Citizen Education Study (ICCS), visar att intresset för politiska frågor som rör nationell nivå är större än för frågor som rör lokal nivå. En fjärdedel av fjortonåringarna uttrycker ett intresse för politiska frågor i närområdet och 35 procent är intresserade av politiska frågor på nationell nivå. Intresset för politiska frågor och samhälls-

frågor är något lägre i Sverige än i majoriteten av de andra länder som ingick i undersökningen.¹⁴

Ungas attityder till demokratin

Ett påstående som har förts fram i samhällsdebatten är att unga i dag har en lägre tilltro till demokratin som sådan och en sämre förståelse för hur demokratin fungerar än tidigare generationer. De återkommande World Value Survey-undersökningarna ger delvis stöd för detta påstående. Enligt 2011 års undersökning uppger drygt var tionde person under 30 år att de skulle kunna sälja sin röst i utbyte mot pengar eller en gåva. Studien visar även att den andel unga som är missnöjda med demokratin har ökat sedan år 2000.¹⁵ Undersökningen har dock kritiserats för att den baseras på ett begränsat urval. Dess resultat står dessutom i motsats till flera andra mer omfattande studier.¹⁶ Av resultatet i den ovan nämnda ICCS-studien framgår det att 95 procent av fjortonåringarna i Sverige håller med om att människor ska ha rätt att fritt uttrycka sina åsikter och att alla medborgare ska ha rätt att fritt utse sina ledare och kunna protestera om en lag är orättvis.¹⁷ I en undersökning av Forum för levande historia om grund- och gymnasielevs attityder till varandra och till samhället i stort, som genomfördes 2009 och 2013, uttrycker också en stor majoritet av de tillfrågade ett starkt stöd för demokratins grundläggande principer. Det finns således inget som otvivelaktigt tyder på att stödet för demokratin har försvagats över tid.¹⁸

MUCF:s attitydundersökningar visar också att demokratins grundläggande principer har ett starkt stöd bland unga i dag. Det finns dock vissa ungdomsgrupper som uppvisar ett lägre förtroende för demokratin. Det gäller framför allt unga som uppger att deras föräldrar är arbetslösa, sjukskrivna eller har en lägre utbildning, samt i viss mån även unga som är utrikes födda eller vars båda föräldrar är utrikes födda. Mer än 30 procent av ungdomarna inom

¹⁴ Skolverket, 2010a.

¹⁵ Lindberg & Svensson, 2012.

¹⁶ Ungdomsstyrelsen, 2013b, s. 141 ff.

¹⁷ Skolverket, 2010a.

¹⁸ Forum för levande historia, 2014.

dessas grupper anser att ett politiskt system med en stark ledare är ett bra eller ganska bra förslag.¹⁹

Överlag har unga ett starkt förtroende för de politiska institutionerna, de politiska partierna, fullmäktigeförsamlingarna samt riksdagen och regeringen. Förtroende för dessa institutioner är enligt ICCS-studien högre i Sverige än i de flesta andra länder.²⁰ Enligt andra undersökningar, såsom den återkommande valundersökningen och SOM-undersökningarna, har förtroendet för de politiska institutionerna bland unga stärkts under 2000-talet. Unga är dessutom lika nöjda med demokratin som äldre och enligt SOM-undersökningarna har ungas tillfredsställelse med demokratin ökat under senare år.²¹

14.4.2 Ungas politiska deltagande

I vissa avseende är unga mindre delaktiga i demokratins processer än äldre. Det gäller t.ex. valdeltagandet. Vid några få tillfällen, 1968 och 1985, har valdeltagandet varit nästan lika högt bland förstagångsväljare som i valmanskåren som helhet, men i regel röstar yngre i lägre utsträckning än äldre.²² Sedan riksdagsvalet 2002, då endast sju av tio förstagångsväljare röstade, har valdeltagandet bland unga ökat och vid 2014 års val röstade 83 procent av förstagångsväljarna. Det var ungefär tre procentenheter under det totala valdeltagande. Ungas valdeltagande är i ett internationellt perspektiv högt i Sverige.

Färre unga är också medlemmar och aktiva i politiska partier och i det civila samhället än äldre, vilket vi redovisar längre fram. Där emot är det ett stort antal unga som uppvisar ett politiskt engagemang på andra sätt. I MUCF:s undersökning anger 72 procent av unga i åldrarna 16–25 att de har deltagit i en politisk aktivitet under året. Det är vanligare att unga kvinnor har deltagit (77 procent) än att unga män har gjort det (68 procent). Det är också vanligare att unga i åldern 20–25 har deltagit än att unga i åldern 16–19 har gjort det. Den vanligaste aktiviteten var att stötta en åsikt i en samhällsfråga på internet (56 procent). Unga män chattar, debatterar och

¹⁹ Ungdomsstyrelsen, 2010.

²⁰ Skolverket, 2010a.

²¹ SKL, 2013b.

²² Ungdomsstyrelsen, 2010.

kommenterar politik på nätet mer än vad unga kvinnor gör. Unga kvinnor är i stället mer benägna att delta i lagliga demonstrationer, ge pengar till organisationer som arbetar med en särskild fråga samt köpa vissa produkter av politiska, etiska eller miljömässiga skäl.²³

Har de ungas politiska deltagande minskat över tid?

De senaste decennierna har många forskare varnat för att stödet för demokratin och det politiska engagemanget bland unga har sjunkit över tid. I Sverige, liksom i större delen av Europa, är det färre unga som identifierar sig med och blir medlemmar i partier och, som vi har beskrivit ovan, sjönk även valdeltagandet bland förstagångsväljare fram tills valet år 2006. Enligt vissa forskare har unga också lägre politisk kunskap, lägre politiskt intresse och mindre förtroende för de politiska institutionerna än tidigare generationer.²⁴

Det är dock inte alla forskare som har en lika pessimistisk uppfattning om ungas demokratiska delaktighet. Som framgått i tidigare avsnitt är intresset och engagemanget stabilt, liksom förtroendet för de politiska institutionerna. Att unga tar avstånd från traditionella politiska arenor behöver dessutom inte vara någonting negativt. En mer positiv tolkning av ungas avståndstagande från traditionella politiska arenor framförs bl.a. av forskarna Erik Amnå och Joakim Ekman. De menar att avståndstagandet är en effekt av att det är fler som har ett kritiskt förhållningssätt till demokratin i dag. Detta behöver inte i sig vara problematiskt. I och med att de ungas stöd för demokratin och dess grundläggande värderingar fortfarande är starkt kan ett kritiskt förhållningssätt snarare vara ett tecken på en livskraftig och sund demokrati än tvärtom.²⁵ Ali Abdelzadeh utvecklar resonemanget i sin underlagsrapport till utredningen där unga delas upp i fyra kategorier utifrån deras inställning till demokratin. Den första kategorin, den nöjda gruppen, utgörs av unga som är nöjda med hur demokratin fungerar, men som själva inte deltar aktivt mellan valen. Den andra gruppen är kritisk till hur demokratin fungerar i praktiken, men deltar däremot aktivt i föreningar och demonstrationer m.m. Den tredje kategorin har en

²³ MUCF, 2015a.

²⁴ Dalton, 2004; Blais et al., 2004.

²⁵ Amnå & Ekman, 2014.

ambivalent inställning till demokratin medan den fjärde och sista kategorin, den fientliga gruppen, fångar de unga som både förkastar demokratin i praktiken och som normativt ideal. Risken för att de unga i den fientliga gruppen ska söka sig till extremistiska miljöer är större än risken för att de andra unga ska göra det, och de fientliga unga är också mer benägna att använda våld än vad andra unga är.²⁶

Kritik har även framförts mot att ungas politiska deltagande endast mäts genom partimedlemskap och valdeltagande. Om hänsyn tas till andra typer av deltagande, såsom politisk konsumtion, protestaktioner, namninsamlingar och informella nätverk så blir inte bilden lika dyster.²⁷ Enligt detta synsätt är unga i dag inte mindre engagerade än tidigare generationer, de uttrycker bara sitt engagemang på ett annat sätt.²⁸

Hur framväxten av sociala medier har förändrat synen på, och förutsättningarna för, politiskt deltagande beskrivs i den underlagsrapport som forskarna Emma Bäck, Hanna Bäck och Nils Gustafsson har skrivit för utredningen. De visar att unga är den grupp i samhället som i störst utsträckning använder sociala medier för olika typer av politiska aktioner, såsom att kontakta politiker, underteckna namninsamlingar samt skriva inlägg eller insändare och skapa debatt. En person som använder sociala medier i politiskt syfte karaktäriseras i övrigt av att hen är intresserad av politik, har ett stort behov av att uttrycka sina åsikter och har en umgängeskrets där politiskt engagemang förväntas.²⁹

Skillnader mellan ungas och äldres deltagande

I en rapport om ungas förhållande till demokratin har statsvetarna Mikael Persson och Staffan Lindberg på uppdrag av SKL sammanställt några av de huvudsakliga dragen i forskningen om ungas demokratiska deltagande. I rapporten diskuterar de olika förklaringsmodeller till skillnader i attityder, värderingar och politiskt beteende, som kan förklara varför ungas deltagande i de mer traditionella på-

²⁶ Abdelzadeh, 2015.

²⁷ Dalton, 2008.

²⁸ García-Albacete, 2014, s. 218.

²⁹ Bäck m.fl., 2015.

verkanskanalerna, såsom valdeltagande samt parti- och föreningsmedlemskap, är lägre än äldres.

Ett sätt att förklara varför ungas politiska deltagande skiljer sig från vuxnas är att ta hänsyn till det skede i livet som unga befinner sig i. Majoriteten av alla ungdomar är ännu inte etablerade på arbetsmarknaden och bor fortfarande hemma, vilket kan påverka deras intresse för politik.³⁰ I forskningslitteraturen benämns denna förklaringsmodell som livscykelmodellen. Att unga deltar i lägre utsträckning än vuxna i det politiska livet kan förklaras av att de har andra resurser och incitament att delta än andra åldersgrupper.³¹ När de växer upp, får jobb, köper bostad och bildar familj ökar deras intresse för politik och de blir då mer politiskt aktiva.

Ett annat sätt att förklara skillnaderna i politisk deltagande mellan unga och äldre är utifrån respektive generationstillhörighet. Skillnaderna mellan unga och äldre är då ett resultat av särskilda förändringar i samhället som ägt rum när generationen befann sig i de mest formbara åren i socialiseringsprocessen. En generations attityd till deltagande kommer därför att bestå genom livet. Enligt detta synsätt finns det anledning att tro att dagens unga kommer att delta genom traditionella påverkanskanaler i mindre utsträckning än tidigare generationer även när de blir äldre.³²

En tredje förklaringsmodell utgår från att skillnaderna i deltagandet beror på s.k. periodeffekter. Det lägre deltagandet bland unga kan förklaras av de omständigheter som är rådande i dag, t.ex. vilka politiska frågor som är på agendan. Dessa är dock föränderliga och med ett ändrat politiskt klimat kan deltagandet framöver minska eller öka. Ett exempel är att ungas politiska deltagande ökade i början av 2000-talet då den globala rättviserörelsen mobiliserade stora ungdomsgrupper.³³

Det är enligt Persson och Lindberg svårt att påvisa vilka orsaks-samband som kan förklara varför ungas deltagande är lägre än äldres. Sett över tid har förändringar skett gällande valdeltagandet och medlemskap i politiska partier liksom i attityder till demokratin. Enligt Persson och Lindberg kan det dock vara svårt att göra jämförelser utifrån attitydundersökningarna eftersom det finns få mät-

³⁰ Bäck m.fl., 2015.

³¹ García-Albacete, 2014.

³² SKL, 2013b, s. 7.

³³ ibid.

ningar som är gjorda på likvärdigt sätt över tid. Det är också viktigt att ungas deltagande inte bara studeras separat utan att äldre individer också inkluderas för att få en jämförelsepunkt.

Överlag är forskningen oense om hur ungas politiska deltagande ska förstås och det är därmed troligt att det inte går att sluta sig till en enda förklaringsmodell. Det går dock att konstatera att ungas sociala och ekonomiska villkor har förändrats till det sämre under de senaste decennierna. Den höga arbetslösheten bland unga runt om i Europa gör att de får jobb, bostad och bildar familj allt senare i dag. Bostadskrisen i tillväxtregionerna har också bidragit till att ungas etableringsålder har ökat. I enlighet med livscykelteorin, om att en persons etablering i samhället påverkar viljan och behovet av politiskt deltagande, går det därmed att konstatera att unga i dag har svagare incitament att delta politiskt än vad unga på 1970-talet hade. I detta avseende kan den höga ungdomsarbetslösheten i Europa och i Sverige vara ett problem för demokratin på sikt.

14.4.3 Engagemang i politiska partier

I den representativa demokrati som utgör Sveriges politiska system har de politiska partierna en central roll. Vem som finns representerad inom partierna och som har makt att påverka partiernas arbete är därmed en central fråga när det gäller inflytande i demokratin. Enligt SCB är endast fem procent av Sveriges befolkning över 16 år medlemmar i ett politiskt parti. Unga i åldrarna 16–24 är de som i lägst utsträckning är medlemmar i ett politiskt parti med en siffra på 3,4 procent. Andelen partimedlemmar har minskat generellt under senare år, vilket redovisas närmare i kapitel 6, men den största förändringen återfinns bland andelen unga och i synnerhet unga män. Bland dem har partimedlemskapen minskat med nästan tre fjärdedelar sedan i början på 1980-talet.³⁴

I en enkät från MUCF från 2012 uppgav åtta procent av unga i åldern 16–25 att de var medlemmar i ett parti eller ungdomsförbund.³⁵ Siffran skiljer således från SCB:s undersökning. Detta beror förmodligen främst på att även ungdomsförbund och kvinnoförbund räknas

³⁴ SCB, 2004.

³⁵ Ungdomsstyrelsen, 2013a.

in i MUCF:s studie. Det är ungefär lika många med funktionsnedsättning som utan funktionsnedsättning som är medlemmar i ett politiskt parti. I en mätning av deltagande i stället för medlemskap uppger 13,6 procent av unga i åldrarna 16–29 att de deltar eller har deltagit i möten eller aktiviteter anordnade av politiska partier, ungdomsförbund eller kvinnoförbund. Det är vanligare att unga utrikes födda och unga i storstäder deltar än att andra unga gör det.³⁶

Många ungdomar har en negativ bild av de politiska partierna. I ICCS-studien från 2009 framgår det att 63 procent av de tillfrågade svenska 14-åringarna anser att de politiska partierna bara är intresserade av folks röster och inte av deras åsikter. Det är 66 procent som menar att politikerna snabbt glömmer bort behoven hos väljarna. Samtidigt uppgav 18 procent att de skulle kunna gå med i politiskt parti, även om endast fyra procent av dem menade att de definitivt kommer att göra det. Drygt en femtedel av de unga anser att det är viktigt att gå med i ett politiskt parti om man ska vara en god vuxen medborgare.³⁷

De politiska ungdomsförbunden

Ungdomsförbunden har traditionellt sett haft en viktig roll i att engagera unga och kanalisera ungas perspektiv och intressen till de politiska beslutsfattarna. Flera ungdomsförbund beskriver också sin roll som att vara en brygga mellan unga och partipolitiken.³⁸ Andra ser sig främst som ideologiska vakthundar med självständiga agendor och betonar vikten av ungas egen organisering. Flera av förbunden är självkritiska i diskussionen om relationen till moderpartiet. De vill i ökad utsträckning underlätta för unga att gå in i moderpartierna och ta plats i de beslutande församlingarna.

Antalet medlemmar i de politiska ungdomsförbunden minskade kraftigt under 1990-talet.³⁹ Den negativa utvecklingen stannade

³⁶ Ungdomsstyrelsen, 2013b.

³⁷ Skolverket, 2010a.

³⁸ Samråd med ungdomsförbunden den 14 januari 2015. MUF, CUF och SDU var förhindrade att delta på mötet.

³⁹ SOU 2001:48.

dock upp under mitten av 2000-talet⁴⁰ och flera förbund bedömer att medlemsutvecklingen under senaste åren har pekat uppåt.⁴¹

Tabell 14.1 Antal medlemmar i ungdomsförbunden år 2000 respektive 2015

Förbund	2000	2015
Centerpartiets ungdomsförbund	5 300	1 696
Grön Ungdom	1 600	6 300
Kristdemokratiska ungdomsförbundet	5 300	4 500
Liberala ungdomsförbundet	1 500	2 800
Moderata ungdomsförbundet	8 000	13 000
Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund	20 000	11 000
Ung Vänster	12 500	3 500
Sverigedemokratisk ungdom ⁴²	-	5 054

Källa: SOU 2001:48 och Siffror från möte med ungdomsförbunden och mejlkorrespondens. Anm. SDU fanns inte med i kommundemokratikommitténs betänkande. Medlemsantalet är avrundat i 2015 års statistik.

Vid utredningens samråd med ett flertal av de politiska ungdomsförbunden framhölls ett antal faktorer som har påverkat den positiva medlemsutvecklingen. Till att börja med var 2014 ett supervalår, med val till kommun- och landstingsfullmäktige, riksdagen och Europaparlamentet, vilket medfört att flera förbund fått nya medlemmar. Några av förbunden menar även att medlemsutvecklingen kan vara en effekt av en förändrad rekryteringstrategi från förbundens sida. Flera förbund använder bl.a. riktade insatser mot miljonprogramsområden och bruksorter. Ytterligare en faktor som kom upp i diskussionen är att MUCF:s bidragssystem skapar incitament för nyrekrytering, då medlemsantalet i dag är kopplat till verksamhetsbidraget.⁴³

Den positiva medlemsutvecklingen bekräftas även av MUCF:s statistik som pekar på att andelen unga i åldern 16–25 som är medlemmar i ett politiskt parti eller ungdomsförbund har ökat under

⁴⁰ Ungdomsstyrelsen, 2013a.

⁴¹ Samråd med ungdomsförbunden den 14 januari 2015. MUF, CUF och SDU var förhindrade att delta på mötet.

⁴² Sverigedemokratisk ungdom är sedan september 2015 inte längre del av Sverigedemokraterna utan har bytt namn till Ungsvenskarna SDU.

⁴³ Möte med politiska ungdomsförbunden 14 januari 2015.

senare år.⁴⁴ Det är något vanligare att personer i gymnasieålder är medlemmar än personer i högstadieålder.⁴⁵

En synpunkt gällande medlemsrekryteringen, som framfördes vid samrådet med företrädarna för de politiska ungdomsförbunden, var vikten av att partierna ges tillträde till skolorna. Erfarenheterna av skolornas förhållningssätt till den politiska närvaron varierade bland förbundens företrädare, men samtliga framhöll skolan som en viktig arena för rekrytering och information. Frågan om partiernas närvaro i skolan utreds för närvarande i Utredningen om politisk information i skolan (U 2014:13).

14.4.4 Ungas representation i politiska församlingar

Unga i åldrarna 18–29 år är den åldersgrupp av befolkningen som är mest underrepresenterad i fullmäktigeförsamlingarna på lokal nivå. Färre unga än äldre nomineras och väljs in till kommunfullmäktige. Efter valet 2014 var åtta procent av kommunfullmäktigeledamöterna unga, vilket är en ökning med en procentenhet sedan valet 2010. Andelen unga som var röstberättigade till kommunalvalet var 19 procent.⁴⁶ Även andelen unga i landstingsfullmäktigeförsamlingar har ökat över tid och efter valet 2014 var åtta procent av ledamöterna under 30 år. Det är en ökning med två procentenheter från 2010 års val. Den riksdag som valdes 2014 var den yngsta någonsin med en snittålder på 45 år. Det är elva procent av ledamöterna som är under 30 år. Ytterligare uppgifter om ungas politiska representation redovisas i kapitel 7 om social representativitet.

Några ungdomsförbund har drivit frågan om att kandidater under 35 år bör tillförsäkras en viss andel av de valbara platserna på nomineringslistorna. Den socialdemokratiska partikongressen beslutade 2009 att målsättningen ska vara att var fjärde person på valbar plats på valsedlarna ska vara under 35 år. I våra samråd har det framkommit att den diskussionen även har förts i andra partier, men att det har funnits ett motstånd inom vissa av partierna mot sådana kvoter, framför allt från toppolitiker på lokal nivå. Ytterligare en åtgärd som har vidtagits i syfte att öka andelen unga i de politiska

⁴⁴ Ungdomsstyrelsen, 2013a.

⁴⁵ MUCF, 2014, s. 116.

⁴⁶ SCB, 2015a.

församlingarna är att ha särskilda ungdomslistor i valen. Moderaterna har t.ex. i flera kommuner och regioner gått fram med en separat ungdomslista för att synliggöra de unga kandidaterna.

Några ungdomsförbund vittnar om att partierna har varit bra på att fånga upp unga förmågor från ungdomsförbundet, men att det ibland ställs för höga förväntningarna på de unga och att de får för krävande uppdrag för tidigt. För att orka vara kvar krävs det att den unga politikern anpassar sig till den rådande politiska jargongen och arbetsrutinerna.⁴⁷

Unga förtroendevalda som lämnar sina uppdrag i förtid

Det är vanligare att unga förtroendevalda lämnar sina uppdrag i förtid än äldre. Under mandatperioden 2010–2014 var det 44 procent av unga mellan 18–29 år som lämnade sina uppdrag innan mandatperiodens slut. Unga kvinnor är den kategori som lämnat i störst utsträckning. Nästan varannan, 46 procent, hoppade av mellan 2010 och 2014. Motsvarande siffra för unga män är 42 procent. Andelen avhopp bland unga var under förra mandatperioden högre än tidigare. Under mandatperioden 2006–2010 lämnade 38 procent av unga sitt uppdrag. Avhoppet från landstingsfullmäktigeförsamlingarna är generellt färre, men även där lämnar unga sina uppdrag i större utsträckning än andra ålderskategorier.⁴⁸ Avhoppet påverkar ungas representation i fullmäktige-församlingarna negativt eftersom att de ofta ersätts av äldre personer. Skälen bakom avhoppet diskuteras närmare i kapitel 8.

14.4.5 Föreningslivet och ungas egen organisering

Det traditionella civilsamhället med medlemsbaserade organisationer och föreningar har länge betraktats som en viktig demokratiskola och mobiliserande samhällsaktör. Engagemang i föreningar ger, liksom engagemang i partier, individen kunskaper om hur man kan driva frågor och tillvarata sina demokratiska rättigheter. Ett omfattande folkligt föreningsdeltagande är därför betydelsefullt för en

⁴⁷ Möte med ungdomsförbunden 14 januari 2015.

⁴⁸ Ungdomsstyrelsen, 2013a; MUCF, 2015a.

väl förankrad demokrati. Ungas organisering är av särskild betydelse då det kan påverka benägenheten till föreningsengagemang och demokratiskt deltagande i vuxen ålder. Flera undersökningar visar att föreningsengagemanget har sjunkit under senare år, särskilt bland unga.

Enligt MUCF Fokusrapport från 2014 om ungas organisering är hälften av ungdomarna mellan 16–29 år i dag medlemmar i en förening eller i en organisation. Bland personer i åldrarna 35–54 är runt sju av tio föreningsmedlemmar. I studien finns ingen jämförelse över tid då frågan ställdes första gången år 2013.⁴⁹ Det är svårt att bedöma hur många ungdomsorganisationer som finns på lokal nivå. Enligt en studie som Sveriges ungdomsorganisationer (LSU) har genomfört uppger ett flertal kommuner att de inte vet vad en ungdomsförening är eller om de har någon i sin kommun.⁵⁰ En indikator på det lokala föreningslivets omfattning är antalet ungdomsorganisationer som får stöd från kommunerna. I MUCF:s kommunenkät från 2014 uppgav sex av tio kommuner att de ger stöd till ungdomsorganisationer. Stöd fördelas till sammanlagt 8 693 ungdomsorganisationer, vilket innebär ett snitt på 50 organisationer per kommun. Kommuner i storstäder och större städer ger bidrag till ett större antal ungdomsorganisationer än kommuner i glesbygden. Lite mer än 15 procent av kommunerna uppger att de inte vet hur många ungdomsorganisationer de ger stöd till.⁵¹ Enligt LSU:s studie är det särskilt svårt för nystartade föreningar att erhålla stöd i kommunerna.⁵²

Vem är föreningsengagerad?

Det finns betydande skillnader mellan andelen inrikes födda i åldern 16–29 som är föreningsmedlemmar (56 procent) och andelen utrikes födda som är det (37 procent). Det är främst utrikes födda tjejer (32 procent) vars engagemang i föreningar är lägre. Bland utrikes födda killar är 43 procent medlemmar i en förening. Det finns ingen signifikant skillnad mellan könen bland inrikes födda. Det är också

⁴⁹ MUCF 2014.

⁵⁰ LSU, 2012.

⁵¹ MUCF, 2014.

⁵² LSU, 2012.

stor skillnad i föreningsengagemang mellan arbetslösa ungdomar (37 procent) och studerande (56 procent) eller arbetande (55 procent). Personer med funktionsnedsättning och nyanlända deltar också i mindre utsträckning i föreningslivet än andra unga.⁵³ Bland unga med funktionsnedsättning uppger 65 procent att de aldrig deltar i föreningsverksamhet på sin fritid, jämfört med 58 procent bland övriga unga.⁵⁴ Det finns även ett samband mellan föräldrarnas utbildningsnivå och sannolikheten att en ung person ska vara föreningsengagerad. Bland unga vars föräldrar har grundskoleutbildning är 40 procent föreningsmedlemmar att jämföra med nära 60 procent bland de vars föräldrar har en högskoleutbildning.⁵⁵ Även åldern påverkar medlemskap i föreningar. Unga i högstadiet är i högre utsträckning medlemmar i föreningar än unga i gymnasieåldern.⁵⁶ Efter gymnasiet ökar dock sannolikheten att unga är medlemmar i en förening igen. Att föreningsmedlemskapet ökar med åldern är logiskt då vuxnas och äldres livssituation skiljer sig från ungas. Fler vuxna äger exempelvis andelar i bostadsrättsföreningar än vad unga gör, vilket automatiskt gör dem till föreningsmedlemmar.

Få unga har föreningsuppdrag i styrelser eller arbetsgrupper. Andelen unga med förtroendeuppdrag har också minskat sedan 1980-talet. Det är något vanligare att tjejer innehar förtroendeuppdrag än att killar har det. Det är också vanligare att unga är tränare eller annan form av ledare inom idrottsrörelsen än att de sitter i styrelser och arbetsgrupper, men även andelen ledare och tränare har sjunkit över tid.⁵⁷

Vilka typer av föreningar engagerar sig unga i?

I åldersgruppen 16–29 år är det vanligast att vara med i en idrottsförening. Det är fler killar som är medlemmar i idrottsföreningar än tjejer och därför är föreningsaktiviteten generellt högre bland killar. Det är vanligare att tjejer deltar i aktiviteter kopplade till kultur, exempelvis musik-, dans-, film- och teaterföreningar. Tjejer deltar

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ Ungdomsstyrelsen, 2012.

⁵⁵ Ungdomsstyrelsen, 2013a.

⁵⁶ MUCF, 2014.

⁵⁷ *ibid.*

även i större utsträckning än killar i elev- eller studentföreningar, föreningar inom kyrkan eller annat religiöst samfund samt humanitära hjälporganisationer eller frivilligt socialt arbete. Andelen unga hbtq-personer mellan 16–25 år som deltar i en idrottsförenings aktiviteter är lägre än för andra i samma ålderskategori, både när det gäller att delta regelbundet och när det gäller att delta överhuvudtaget. Bland unga hbtq-personer uppger 30 procent att de väljer att inte delta på grund av rädsla för att bli dåligt bemötta. Motsvarande siffra för övriga är 13 procent. Unga med funktionsnedsättning deltar också i lägre utsträckning än övriga unga i idrottsaktiviteter. Det finns även skillnader kopplade till födelseland och det är t.ex. vanligare att inrikes födda deltar i föreningsaktiviteter kopplade till idrott än att utrikes födda gör det.⁵⁸

Nätverk och sociala rörelser

Ungas organisering tar sig inte enbart uttryck i föreningsform. De senaste åren har flera nya sociala rörelser vuxit fram som har engagerat stora delar av befolkningen, särskilt unga. Fatta!-rörelsen är ett exempel. Flera av rörelserna har vuxit fram i miljonprogramsområdena, t.ex. Megafonen, Pantrarna och Linje 17. I en studie för MUCF visar forskaren Lisa Kings att de nya rörelserna har lyckats lyfta fram marginaliserade perspektiv i samhällsdebatten. Genom att organisera sig på ett sätt som inte faller in i den vanliga folkrörelsetraditionen har de även uppdaterat bilden av den moderna folkrörelsen.⁵⁹

Sociala medier har ofta spelat en avgörande roll för möjligheten att mobilisera befolkningen, särskilt de unga, i dessa sammanhang. Den snabba informationsspridningen som möjliggörs av de sociala medierna har utvecklat formerna för politiskt engagemang. Det har t.ex. blivit vanligare med organisering utan organisationer genom s.k. nätverksbaserade rörelser. Ett exempel på detta är nätverket StreetGäris som bildades som ett forum för unga kvinnor där mycket av idéutvecklingen sker genom diskussioner i sociala medier.⁶⁰ Då ett långsiktigt påverkansarbete ofta kräver en mer traditionell orga-

⁵⁸ ibid.

⁵⁹ ibid.

⁶⁰ Bergman, 2015.

nisering i dag, med exempelvis representativa språkrör och en tydlig struktur som möjliggör bidragsberättigande, övergår dock de nätverksbaserade rörelser som får ett stabilt stöd ofta till att bli föreningar i traditionell bemärkelse efter en tid.⁶¹

När formerna för medborgarnas politiska engagemang förändras ställer det krav på förnyelse av de politiska institutionerna. Vikten av att politiska partier och kommuner och landsting kan anpassa sig efter medborgarnas sätt att engagera sig och tillvarata medborgarnas åsikter och idéer är något som vi bland annat diskuterar i kapitel 11 om medborgardialoger och kapitel 13 om medborgarförslag och folkmotioner.

14.5 Skolan som demokratifostrare och arena för politiskt engagemang

2014 års Demokratiutredning har inte ett särskilt uppdrag att undersöka skolans roll i att stärka individers möjligheter till inflytande och delaktighet. När det gäller unga har skolan dock en avgörande betydelse som förmedlare av demokratiska kunskaper, värderingar och färdigheter. Skolan har enligt skollagen och läroplanerna för grund- och gymnasieskolan ett särskilt demokratiuppdrag. Uppdraget innebär att skolan ska utveckla elevernas kunskaper om demokrati och mänskliga fri- och rättigheter samt att skolan ska verka i demokratiska arbetsformer så att eleverna får reellt inflytande över och kan känna sig delaktiga i skolarbetet och lärmiljön. Skolan har därmed en lagstadgad roll att fostra demokratiska samhällsmedborgare.

Det finns ett tydligt samband mellan politisk kunskap och politiskt deltagande.⁶² Kunskap om hur demokratin fungerar ökar elevernas benägenhet att tro att de kommer att rösta som vuxna.⁶³ Elever som har erfarenhet av ett öppet diskussionsklimat och som bjuds in att forma skollivet uppvisar också större kunskaper i demokrati- och samhällsfrågor.⁶⁴ Det ligger därför i ett demokratiskt samhälles intresse att elever ges en god demokratisk grund att stå på.

⁶¹ Bäck m.fl., 2015.

⁶² Strömbäck, 2015.

⁶³ SOU 2001:48.

⁶⁴ Almgren, 2006.

Skolan är också en arena för demokratisk deltagande. Skollagen (2010:800) försäkrar elevernas rättighet att diskutera frågor som rör elevernas gemensamma intressen i elevråd. Elevernas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor ska enligt lag stödjas och underlättas. I skollagen framgår det även att eleverna har rätt till elevskyddsombud, ett organ som i övrigt regleras i arbetsmiljölagen.⁶⁵

Grundskolan är en viktig mötesplats för barn med olika bakgrunder och socioekonomiska förutsättningar. Skolan ska ge alla barn likvärdiga möjligheter att utvecklas och på så vis kompensera för eventuella resurssvaga bakgrunder bland eleverna. De senaste årens forskning tyder dock på att så inte är fallet. Segregationen i skolan har ökat över tid och i dag riskerar skolan att snarare förstärka redan existerande ojämlikheter i samhället än att motverka dem.⁶⁶ Detta bekräftas i den s.k. ICCS-studien (International Civil and Citizen Education Study) om fjortonåringars demokratikunskaper- och färdigheter som genomfördes tillsammans med Skolverket 2009. I studien, som genomfördes i 38 länder, framgår det att ungdomar som går i skolor och klasser där det finns många elever vars föräldrar är högutbildade presterar bättre än genomsnittet vad gäller kunskap om demokrati oavsett de egna föräldrarnas utbildningsnivå. Det omvända gäller för elever som går i skolor i resurssvaga områden.⁶⁷

Skolan har också fått kritik för att den inte uppfyller demokratiuppdraget såsom det utformats i skollagen. Skolinspektionen genomförde år 2012 en kvalitetsgranskning av skolornas arbete med demokrati- och värdegrundsfrågor. Enligt deras granskning förekommer medborgarfostrande inslag, men de genomsyrar inte undervisningen. Skolinspektionen menar att det demokratiska uppdraget måste omsättas i varje ämne. Eleverna ska motiveras att vilja lära sig och aktivt delta i skolarbetet så att de i förlängningen kan engageras i samhällslivet. Undervisningserfarenheterna bör enligt Skolinspektionen kopplas till praktisk handling och regelbundet lyftas upp i prövande och filosofiska samtal.⁶⁸

⁶⁵ Arbetsmiljölagen 6 kap., 17 §.

⁶⁶ Se bl.a. Malmberg m.fl. 2013; Böhlmark m.fl. 2015.

⁶⁷ Skolverket, 2010a.

⁶⁸ Skolinspektionen, 2012.

Kritiskt tänkande och källkritik

Enligt Skolinspektionens granskning behöver unga också lära sig mer abstrakt och kritiskt tänkande. Behovet av ett ökat kritiskt tänkande hos eleverna är något som även har framkommit i Skolverkets återkommande uppföljningar av skolornas it-användning och it-kompetens. I dessa uppföljningar bedöms bl.a. elevernas förmåga att kritiskt granska information. Att kunna granska och källkritiskt bedöma information är nödvändigt för att på ett säkert sätt kunna använda internet för kunskapsinhämtning och för att kunna tillgodogöra sig kunskap som är nödvändig för att delta i demokratin. I och med digitaliseringen har antalet informationskällor vuxit, liksom behovet av att snabbt kunna utläsa vad som är konspirationsteorier och vad som kan anses vara legitima källor. Jesper Strömbäck skriver i en underlagsrapport till utredningen att det ökade utbudet av medier innebär att nya generationer inte kommer att exponeras för samma nyhetskällor som tidigare generationer och inte heller socialiseras in i en norm av att följa nyheterna på samma sätt som tidigare generationer. Detta kan resultera i att andelen nyhetsundvikare kommer att växa framöver, särskilt bland unga. Nyhetsundvikare får sämre kunskap om politik samt svagare incitament att intressera sig för politik och att delta i demokratins processer.⁶⁹

Kritiskt tänkande och förmågan att källkritiskt granska information är prioriterade frågor i såväl läro- och kursplaner som ämnesbeskrivningar på grundskole- och gymnasienivå. Skolverkets undersökning visar att majoriteten av eleverna lär sig kritisk granskning och källkritik, men att det också finns tydliga brister. Det är exempelvis en dryg tredjedel i årskurs 7–9 som uppger att de inte alls får någon undervisning i källkritik.⁷⁰ Enligt Statens medieråd finns det rum för utveckling både vad gäller lärarnas kompetenser och prioriteringarna i lärarutbildningarna i frågor som rör medie- och informationskunnighet, dvs. MIK. MIK-begreppet lanserades år 2011 av UNESCO och syftar till att öka individers förmåga att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och kontexter. I en undersökning från Statens medieråd från 2014 framgår

⁶⁹ Strömbäck, 2015.

⁷⁰ Skolverket, 2013b.

det att skillnaderna mellan i vilken utsträckning MIK präglar lärarutbildningarna vid olika högskolor är stora.⁷¹ I en internationell undersökning från 2013 framgår det att de svenska lärarna i årskurs 8 har fått lite kompetensutveckling avseende it-användning i undervisning och lärande jämfört med lärare från andra europeiska länder.⁷²

Svenska elever har goda demokratikunskaper, men variansen är stor

I den ICCS-studie som tidigare nämnts fick elever i högstadiet från 38 olika länder besvara enkätfrågor om demokrati och politiskt engagemang. Resultatet från studien visar att svenska elever har jämförelsevis goda kunskaper om demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter. Det finns dock tydliga kunskapsskillnader mellan olika elever. I studien framgår det bland annat att åtta procent av eleverna har mycket bristfälliga kunskaper om demokrati, medborgarskap och samhällsfrågor. Svenska elever hade överlag sämre kunskaper om demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter än eleverna i bl.a. Danmark och Finland.

Elevernas resultat varierar därutöver mer i Sverige än de flesta andra länder som har undersökts. Variansen för 14 åringar i Sverige är 14 procentenheter högre än genomsnittet i Europa. Det innebär att Sverige har en jämförelsevis större andel elever som ligger långt ifrån det svenska kunskapsnivåmedelvärdet än vad andra europeiska länder har.⁷³ Denna bild bekräftas även av en analys av studiens resultat genomförd av forskarna Joakim Ekman och Per Zetterberg för Skolverket. I skolmiljöer med många barn till högutbildade skapas en kontext som är gynnsam för elevernas tillägnande av medborgarkompetenser. Forskarna konstaterar även att skolornas huvudmannaskap kan kopplas till elevernas medborgarkompetenser. Elever vid fristående skolor har något bättre medborgarkompetens än elever vid kommunala skolor.⁷⁴ Detta tyder på bristande likvärdighet.⁷⁵

⁷¹ Statens medieråd, 2014.

⁷² European Schoolnet, 2013.

⁷³ Skolverket, 2010a, s. 61.

⁷⁴ Skolverket, 2010b.

⁷⁵ Skolverket, 2010a, s. 124.

Bristande kunskaper om den lokala demokratin

I utredningens samråd med ungdomsorganisationer har det framkommit att kommunkunskapen bland skoleleverna är bristfällig. Hur politiska beslut fattas på den kommunala och regionala nivån hamnar lätt i skymundan för beslutsgången på nationell nivå. Kunskapen om lokala inflytandekanaler upplevs också som otillräcklig. Detta bekräftas av MUCF:s undersökningar om ungas villkor som visar att 38 procent av unga i åldrarna 16–25 inte vet till vem eller vart de skulle vända sig om de ville vara med och påverka något i sin kommun.⁷⁶ Den bristande kunskapen om den lokala demokratin är något som även uppmärksammades i Kommundemokratikommitténs betänkande *Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48). Kommittén föreslog att grundskolans och gymnasieskolans kursplaner i samhällskunskap skulle uttrycka ett tydligare flernivåperspektiv så att det lokala perspektivet inte hamnar i skymundan för det nationella. I dag finns det lokala perspektivet med i kursplanernas syftesbeskrivningar. Eleverna ska kunna ”analysera och kritiskt granska lokala, nationella och globala samhällsfrågor ur olika perspektiv”.⁷⁷

Elevinflytandet

MUCF:s statistik visar att elev- och studentföreningar är vanligt förekommande, men att det var fler unga som var engagerade i elev- och studentföreningar i början av seklet än i dag. Andelen unga i åldern 16–29 som är medlem i en elev- eller studentförening är i dag 35 procent. Motsvarande siffra 2002 var 43 procent.⁷⁸

Tidigare forskning och utvärdering av skoldemokratin och elevinflytandet visar, något förenklat, på tre saker: Elever har inte alltid det inflytande som de har rätt till, de vill i allmänhet ha mer inflytande och de har överlag dåligt utvecklade färdigheter för att utöva inflytande. Elevernas vilja att påverka ökar vanligtvis med åldern, medan lärarna förhåller sig mer tveksamma till att ge äldre barn och ungdomar inflytande jämfört med yngre. Anledningen tycks vara att ett ökat elevinflytande enligt lärarna går ut över undervisningen.

⁷⁶ MUCF, 2015a.

⁷⁷ Skolverket, 2011.

⁷⁸ Ungdomsstyrelsen, 2013b, s. 322.

Lärarna upplever dessutom att eleverna har mer inflytande än vad de själva tycker att de har.⁷⁹

Enligt ICCS-undersökningen värderar eleverna elevorganisering högt. Det är 92 procent av fjortonåringarna som menar att alla skolor bör ha ett elevråd och 80 procent anser att elevorganiserade grupper kan bidra till att lösa problem på en skola. Ännu fler menar att elevers deltagande i diskussioner om hur skolor bedrivs kan förbättra skolorna. Det är också 87 procent som ställer sig bakom påståendet att ett kollektivt agerande från elever kan ge större inflytande än individuellt agerande. De svenska eleverna värderar den egna organiseringen något lägre än det internationella genomsnittet och eleverna i våra nordiska grannländer värderar alla elevorganisering något högre än svenska elever.⁸⁰

14.6 Fritidsgårdar och ungdomens hus

Fritidsgårdar har funnits runt om i landet sedan mitten på förra seklet. De ökade i antal under efterkrigstiden och ett av de tydligaste motiven till deras införande var att ge unga en meningsfull fritid, och särskilt de unga som inte lockades av det traditionella föreningslivet.

I dag arbetar kommunerna på flera olika sätt med att stärka ungas inflytande och delaktighet inom ramen för verksamheten på fritidsgårdarna och ungdomens hus. I runt 40 procent av kommunerna bedrivs ett arbete med att öka ungas inflytande över politiska beslut.⁸¹ Det finns ofta ett gårdsråd eller motsvarande som bidrar till att utveckla fritidsverksamheten och i vissa kommuner får de även föra fram sina synpunkter till kommunens beslutsfattare. Ofta fungerar gårdsråden som en plattform för ungas egna initiativ. Ibland bildas arbetsgrupper som fokuserar på särskilda projekt. Det kan exempelvis handla om att främja den lokala ungdomskulturen genom att arrangera konserter, festivaler, ungdomens dag och sommarlovsaktiviteter.⁸²

I resultatet av MUCF:s kommunenkät från 2010 framgår det att det sammanlagt finns lite mer än 900 kommunala fritidsgårdar runt

⁷⁹ Tholander, 2005.

⁸⁰ Skolverket, 2010a.

⁸¹ MUCF, 2014, s. 218.

⁸² Ungdomsstyrelsen, 2010, s. 413.

om i landet. Nära hälften av de svarande kommunerna anger att de har ett "ungdomens hus" eller liknande. Då svarsfrekvensen var relativt låg är siffrorna ovan förmodligen i underkant. Antalet fritidsgårdar har minskat sedan 1990-talet.⁸³ En övergripande bild av hur situationen ser ut för den öppna fritidsverksamheten i Sverige saknas, men studier från Stockholm stad visar att resurserna har minskat över tid. Det har påverkat verksamheterna negativt genom att öppetiderna och aktiviteterna krympt liksom antalet anställda fritidsledare.⁸⁴

Fritidsgårdarnas besökare

I dag är fritidsgårdar och ungdomens hus platser som besöks av en liten andel unga. Enligt en studie av MUCF är det 92 procent av tjejerna och 86 procent av killarna i åldern 13–19 år som aldrig går på en fritidsgård eller ett ungdomens hus. Trots det är fritidsgårdarna en viktig plats i det lokala samhället för ungas möjligheter till organisering och kunskap om de demokratiska processerna. Denna arena fångar nämligen upp grupper som inte finns representerade i föreningslivet i samma utsträckning som andra grupper. Det är exempelvis vanligare att nyanlända besöker fritidsgårdar och ungdomens hus än andra ungdomar. Det är också vanligare att killar, vilka som grupp känner sig mindre delaktiga i samhället, besöker fritidsgårdar och ungdomens hus än att tjejer gör det. Det är en lägre andel unga, och i synnerhet tjejer, med funktionsnedsättning som aldrig går på fritidsgård eller ungdomens hus jämfört med unga utan funktionsnedsättning.

I en undersökning från MUCF av ungdomars (här i åldern 13–16) livsstil i vad MUCF betecknar som låg- och högstatusområden⁸⁵ framgår det att unga från sådana områden tycker att det är viktigare med satsningar på fritidsgårdar och liknande träffpunkter för unga än unga från högstatusområden. Unga ifrån högstatusområden prioriterar i stället satsningar på idrottsverksamheter. Mönstret är det-

⁸³ Ungdomsstyrelsen, 2008.

⁸⁴ MUCF, 2014, s. 216; Blomdahl, Elofsson & Öhman 2002.

⁸⁵ Om ett område har låg eller hög status avgörs i MUCF:s studie av tre faktorer: förvärvsfrekvens, andel av befolkningen med långvarigt försörjningsstöd och andel i årskurs nio med gymnasiebehörighet.

samma för båda könen.⁸⁶ Forskningen pekar även på att unga som är i riskzonen för att hamna i utanförskap är en överrepresenterad grupp på fritidsgårdarna, vilket gör gårdarna till särskilt viktiga arenor för ungas möjligheter till inflytande och delaktighet i syfte att öka den politiska jämlikheten.⁸⁷

14.7 Ungas inflytande och delaktighet i politiska beslutsprocesser

Arbetet med ungas inflytande och delaktighet på kommunal- och landstingsnivå är väldigt diversifierat över landet och varierar bl.a. utefter lokala förutsättningar. Många kommuner och landsting arbetar aktivt med att öka ungas möjligheter till inflytande och delaktighet. Enligt vår enkät har 40 procent av landets kommuner och landsting antagit handlingsplaner eller policys för arbetet med ungas inflytande. Det är också vanligt att kommunerna och landstingen har fattat beslut om att barnkonventionen ska vara vägledande för kommunen eller landstingets beslutsfattande. Enligt SKL hade drygt hälften av fullmäktigeförsamlingarna i kommunerna och 95 procent av fullmäktigeförsamlingarna i landstingen fattat beslut om att arbeta utifrån barnkonventionen år 2013.⁸⁸

Ett annat sätt att främja ungas möjligheter till inflytande på lokal nivå är genom att stödja ungas organisering. Vad gäller ungdomsorganisationernas möjligheter att påverka politiska beslut framkom det dock i en studie från 2012 av LSU att ungdomsföreningarna inte är delaktiga i politiska beslut i över hälften av kommunerna. Det är dock 40 procent av kommunerna som uppger att unga är delaktiga på något annat sätt och det är huvudsakligen ungdomsråden som avses.⁸⁹

⁸⁶ MUCF, 2014, s. 165.

⁸⁷ Se bl.a. Blomdahl & Claesson 1989; Persson, 2006 och Ungdomsstyrelsen, 2008.

⁸⁸ SKL, 2014, s. 4 f.

⁸⁹ ibid.

14.7.1 Ungdomspolitiska handlingsplaner

Ett vanligt redskap för att utveckla arbetet med ungas möjligheter till inflytande och delaktighet är att utforma lokala handlingsplaner eller policys med mål för den ungdomspolitiska verksamheten. I den enkät som vi genomfört, och som besvarats av tjänstemän som arbetar med ungdomsinflytande i kommuner och landsting, uppgav 40 procent av kommunerna och landstingen att de har en policy eller handlingsplan för frågor som rör ungdomspolitik.⁹⁰ Mellan 2000 och 2008 genomförde MUCF, dåvarande Ungdomsstyrelsen, kommunenkäter som innehöll frågor om ungdomspolitiska handlingsplaner. Enligt enkäten år 2008 uppgav också 36 procent av kommunerna att de har ett barn- och ungdomspolitiskt program eller ett ungdomspolitiskt program. Landstingen ingick inte i myndighetens enkät.

Andelen kommuner som angett att unga har varit med och utformat handlingsplanen/programmet/policyn i stor utsträckning har enligt MUCF:s enkätresultat sjunkit från 40 procent i början 2000-talet till 19 procent 2008. Samtidigt har andelen kommuner som uppgett att unga i viss utsträckning varit delaktiga ökat från 42 till 64 procent.⁹¹ Enligt vår enkät har knappt hälften av kommunerna och landstingen med handlingsplaner antagit denna innan 2009 (49 procent), medan 51 procent av kommunerna och landstingen har angett att de har antagit en ungdomspolitisk policy efter 2009. Ungdomspolitiska handlingsplaner är enligt vår enkät vanligast förekommande i den kategori av kommuner som SKL benämner som kommuner i glesbefolkade regioner. De är minst vanligt förekommande i landsting och pendlingskommuner.

Några av kommunerna har utvecklat olika mål för inkludering och en ökad delaktighet i lokalsamhället hos olika grupper av unga. Vanligt förekommande är mål som riktas specifikt till unga i åldrarna 13–18 år. Hälften av kommunerna har mål av detta slag. Det är 23 procent som har mål riktade mot åldersgruppen 18–25. Lite mindre än en tredjedel har specifika mål för unga personer med funktionsnedsättning. Det är 28 procent av kommunerna som har mål specifikt riktade mot tjejer och 24 procent riktade mot killar. Även

⁹⁰ Enkät till kommuner och landsting om ungdomsinflytande 2015.

⁹¹ MUCF, 2014.

nyanlända, unga i socialt utsatta områden och hbtq-personer omnämns särskilt. Det är 33 procent av kommunerna som samråder med företrädare för unga i någon av dessa grupper.⁹²

14.7.2 Forum för ungas inflytande

Det är många kommuner och landsting som har valt att inrätta olika typer av inflytandeforum som är särskilt avsedda för gruppen unga.⁹³ Exempel på sådana är ungdomsråd, ungdomsfullmäktige, ungdomsdelegationer, ungdomspaneler och ungdomsting. I några kommuner och landsting har sådana forum inrättats som fristående organisationer, men oftast är de direkt underställda den kommunala förvaltningen. De flesta som är aktiva i ungdomsråden är mellan 13–18 år. I några fall kan även personer som är över 18 år och som har rösträtt vara med. Verksamheterna kan skilja sig något mellan de olika forumen, men gemensamt för dem är att de erbjuder någon form av återkommande aktivitet vars syfte är att engagera unga i den lokala politiken.⁹⁴ Begreppet ungdomsråd har länge används som ett samlingsnamn, medan benämningen inflytandeforum för unga blivit mer populärt på senare år.⁹⁵

Ungdomsråden växer fram som fenomen

Ungdomsråden växte fram under 1980-talet. Det fanns flera motiv till att ungdomsråden inrättades i kommuner runtom i landet. Ett motiv var att få unga att stanna kvar i kommunen, alternativt få dem att komma tillbaka efter att ha studerat på en annan ort. Detta motiv förekom särskilt i mindre kommuner som präglades av utflyttning. Tanken var att kommunerna genom ungdomsråden skulle få bättre förståelse för vad de unga betraktade som en attraktiv levnadsmiljö och att de unga skulle få en möjlighet att göra sin röst hörd och därmed känna sig mer delaktiga i samhället. Många av kommunerna som startade ungdomsråd under 1980-talet och det tidiga 1990-talet var också gles- och landsbygdskommuner. Andra pionjärer på om-

⁹² MUCF, 2014.

⁹³ Ungdomsstyrelsen, 2009, s. 6.

⁹⁴ SKL, 2008a.

⁹⁵ MUCF, 2010.

rådet var de kommuner som sedan tidigare hade en stark fritidssektor och som på olika sätt aktivt arbetade för att få unga som inte var föreningsaktiva att bli det. Detta skedde genom exempelvis gårdsråd på fritidsgårdar. Genom bildandet av ungdomsråd skulle de unga få en möjlighet att påverka verksamheten på ungdomsgårdarna. År 1985 var delaktighet dessutom ett tema under FN:s världsungdomsår, vilket förde med sig ett naturligt fokus på ungas delaktighet även på lokal nivå.⁹⁶

I och med betänkandet *Ungdom och makt* (SOU 1991:12) fick Statens ungdomsråd (nuvarande Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) i uppdrag att utveckla ungdomars möjligheter att påverka lokalsamhället. Myndigheten verkade då för att lokala ungdomsråd skulle etableras i syfte att öka ungas möjligheter att göra sin röst hörd och minska avståndet mellan förtroendevalda och unga.⁹⁷ I takt med att föreningsengagemanget och partimedlemskapet bland unga sjönk under slutet på förra seklet började kommunerna också se ungdomsråden som ett sätt att öka ungas intresse för politiska frågor och samhällsengagemang. Medverkan i ett inflytandeforum skulle göra unga mer benägna att gå med i ett politiskt parti.⁹⁸

I dag finns det ungdomsråd i knappt hälften av landets kommuner. Enligt SCB uppger 135 kommuner att de har ungdomsråd⁹⁹ och av vår enkätstudie framgår det att 132 kommuner har minst ett inflytandeforum för unga. Statistik från MUCF tyder på att antalet kommuner med inflytandeforum för unga kan ha sjunkit något de senaste åren. I MUCF:s undersökning från år 2010 uppgav 63 procent av kommunerna att de hade inflytandeforum för unga, motsvarande andel i vår undersökning är 48 procent.¹⁰⁰ Vår undersökning visar att det är vanligare med inflytandeforum för unga i de kommuner som SKL benämner som kommuner i glesbefolkade regioner, förortskommuner samt i större städer.

Enligt resultatet från vår enkätstudie är de allra flesta ungdomsråd en del av kommunernas eller landstingens verksamhet. Det gäller i 88 procent av de kommuner, landsting och regioner som har

⁹⁶ SOU 2001:48, s. 370 f.

⁹⁷ SOU 2001:48 bilagor, s. 519.

⁹⁸ *ibid.* s. 520.

⁹⁹ SCB, Medborgarråd för unga i kommuner 2010–2014. (refererar till ett dataset).

¹⁰⁰ Ungdomsstyrelsen, 2010.

svarat.¹⁰¹ Det har dock blivit vanligare på senare år att det är unga själva som startar ungdomsråd eller andra typer av inflytandeforum för unga, något som också förespråkas av paraplyföreningen Sveriges Ungdomsråd som verkar för att unga själva ska ta ansvar för organiseringen av ungdomsråden.¹⁰²

Hur stödjer kommuner och landsting lokala inflytandeforum för unga?

De flesta kommuner och landsting som har ett ungdomsråd ger rådet någon form av stöd. Enligt vår enkätsammanställning är det 89 procent av kommunerna och landstingen som stödjer det lokala ungdomsrådet genom att en tjänsteman har i uppdrag att stödja forumet och 80 procent uppger att det ges tillgång till mötes-lokaler. Mer än hälften tilldelar forumet ett finansiellt stöd som de inte behöver ansöka om och 36 procent uppger att de unga har tillgång till kontakt- eller fadderpolitiker. Det är 14 procent som anger att inflytandeforumets deltagare erbjuds mötesersättning.

Syfte och verksamhet

Inflytandeforumens roll och syfte är varierande, vilket också får effekt för hur forumens verksamhet ser ut. Som framgår av tabellen nedan är det vanligt att inflytandeforum för unga har mer än ett syfte. Det vanligaste syftet är att ungdomar ska ges möjlighet att påverka i ungdomsfrågor. I vår enkät ger vi ett exempel på vad som ofta kan anses vara en typisk ungdomsfråga, ungdomsgårdens utformning, i syfte att särskilja frågor som på ett direkt sätt rör unga. Det är uppenbart att unga ges sämre möjligheter att påverka frågor av annan karaktär eftersom det skiljer tio procentenheter mellan möjligheten att påverka ungdomsfrågor och möjligheten att påverka övriga frågor. Det senare syftet är mer i enlighet med det ungdomspolitiska målet, där det framgår att unga ska ha makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.

¹⁰¹ Enkät till kommuner och landsting om ungas inflytande, 2015.

¹⁰² Ungdomsstyrelsen, 2009 och Sveriges Ungdomsråd, 2011

Tabell 14.2 Kommunernas respektive landstingens syfte med inflytandeforumens verksamhet (procent)

Syfte	Andel
Att kunna informera ungdomar om aktiviteter som arrangeras av kommunen eller landstinget/regionen	38
Att ge ungdomarna möjlighet att genomföra aktiviteter som riktar sig till unga, t.ex. festivaler eller andra typer av evenemang	63
Att ge ungdomar möjlighet att påverka ungdomsfrågor, t.ex. ungdomsgårdens utformning	88
Att ge ungdomarna möjlighet att påverka i pågående beslutsprocesser i fullmäktige eller kommun-/landstings-/regionstyrelsen	78
Att, inom givna ramar, lämna över delar av kommunens eller landstingets/regionens beslut till ungdomarna	11
Att få unga intresserade av partipolitik	28
Annat skäl, ange vilket	19

Källa: Utredningens enkät till kommuner och landsting om ungdomsinflytande 2015.

Flera av respondenterna har angett att syftet med inflytandeforumet är att både ge unga en möjlighet att påverka i såväl ungdomsfrågor som i andra politiska frågor. Det är inte särskilt vanligt att kommunerna och landstingen låter ungdomsråden fatta beslut rörande vissa avgränsade områden, endast elva procent uppgav det som syfte. Däremot framgår det av enkätsvaren att ungdomsråden i vissa fall har en funktion som en kommunikationskanal mellan förtroendevalda och unga. Andra menar att målet med verksamheten är att öka ungas delaktighet i de demokratiska processerna i kommunen eller landstinget i vidare mening än vad våra svarsalternativ ger utrymme för. Några hänvisar även till rådets roll som demokratifostrande, dvs. att unga ska lära sig hur kommunen och de demokratiska processerna fungerar.

Som ett komplement till enkäten har vi genomfört intervjuer med unga som är aktiva i inflytandeforum samt ungdomslotsar och ungdomssamordnare, dvs. tjänstemän som arbetar med inflytandeforum för unga. Av de tjänstemän som vi har intervjuat uppger de flesta att syftet är att ungdomarna ska ges möjligheter att påverka i kommunen eller landstinget. Två andra vanligt förekommande svar är att avståndet mellan unga och de lokalt förtroendevalda ska minska samt att frågor ska behandlas utifrån ett ungdomsperspektiv. Flera

uppgger också att råden ska fungera som informationskanaler mellan politiker, tjänstemän och unga, att de ska ge de unga kunskaper om hur den lokala demokratin fungerar samt att de ska stimulera engagemang hos unga som inte är föreningsaktiva.

De ungas syn på ungdomsråden skiljer sig inte nämnvärt från tjänstemännens. En majoritet av de unga uppger att syftet är att ge unga möjligheter att påverka samt att få ett ungdomsperspektiv på den förda politiken. De betonar också rådets funktion som en skola i demokrati och som informationskanaler mellan politiker och unga. Flera unga framförde även att inflytandeforumen kan stimulera engagemang hos unga som inte är föreningsaktiva.

Vem är med?

Tidigare forskning har visat att medlemssammansättningen i ungdomsråden vanligtvis inte är särskilt representativ för unga i sin helhet i kommunen eller landstinget. Det finns ofta en överrepresentation av unga med högutbildade föräldrar och en underrepresentation av personer med utländsk bakgrund och unga från en socioekonomisk utsatt bakgrund.¹⁰³ En bristande representation kan leda till att inflytandeforumet blir en inflytandekanal för individer som redan är röststarka, vilket kan få negativa effekter för dess demokratiska legitimitet.

Tabell 14.3 Könsfördelningen i inflytandeforumen för unga (procent)

Representation kön	Andel
Jämn fördelning mellan flickor och pojkar	41
Övervägande andel flickor	26
Övervägande andel pojkar	4
Vi har flera forum och fördelningen varierar dem emellan	13
Vet inte	16

Källa: Utredningens enkät till kommuner och landsting om ungdomsinflytande 2015.

¹⁰³ *ibid.*

Resultaten i vår enkät visar att sammansättningen varierar runt om i landet. Av tabellen ovan framgår det att det är jämn könsfördelning i 40 procent av inflytandeforumen. I en fjärdedel av forumen är flickor i majoritet.

Vad gäller personer med utländsk bakgrund svarar 65 procent av kommunerna att personer med utländsk bakgrund finns representerade i inflytandeforumen. Det är 37 procent av kommunerna som uppger att personer med funktionsnedsättning är representerade medan 32 procent har svarat "vet ej". Några kommuner har på senare år arbetat med att utveckla särskilda inflytandeforum för unga med intellektuell funktionsnedsättning.¹⁰⁴

Hur man blir medlem i ett inflytandeforum för unga har rimligtvis konsekvenser för forumets sammansättning. Vår undersökning visar att majoriteten av ungdomsråden är öppna för alla som vill vara med. I 36 procent av kommunerna och landstingen väljs medlemmarna i ungdomsrådet in via val som i regel hålls i skolan och är öppna för alla. Det kan också vara så att representanterna väljs ut från fritidsgårdar, elevråd, elevkårer, politiska partier eller från föreningar. I vissa fall utses medlemmarna av tjänstemän, såsom ungdomssamordnare och fritidsledare. I de forum där medlemmarna väljs in tycks könsfördelning vara mer jämn och representationen av personer med utländsk bakgrund något bättre än i de forum där det inte genomförs något val. I intervjustudien uppgav flera av de unga att de gått med för att en kompis sedan tidigare varit medlem i inflytandeforumet.

Inflytandeforum för unga på landstingsnivå

Hur möjligheterna till inflytande och delaktighet för unga ser ut i landstingen har inte varit särskilt uppmärksammat i tidigare utredningar, rapporter från myndigheter eller inom forskningen om ungas inflytande.¹⁰⁵ Det är knappt hälften av landstingen som har ett ungdomsråd. Fyra av landstingen som har besvarat enkäten uppger även att de har antagit en policy eller motsvarande för området ungdomspolitik.

¹⁰⁴ T.ex. Lunds kommun och Botkyrka kommun.

¹⁰⁵ Se exempelvis Ungdomsstyrelsen, 2010, samt Ungdomsstyrelsen, 2009.

Alla åtta landsting som uppgav att de har inflytandeforum för unga svarade att syftet med dessa var att ge unga en möjlighet att påverka pågående beslutsprocesser i fullmäktige eller landstingsstyrelsen. De flesta av dem uppgav också att inflytandeforumet utgörs av en grupp ungdomar som fått en mer eller mindre formaliserad roll i beslutsprocessen. I några av landstingen finns andra eller kompletterande lösningar för att få in ungas åsikter, såsom digitala paneler och sms-paneler. Ett landsting har t.ex. gått ut till skolklasser för att få till en direkt dialog med barn och unga och ett annat har utvecklat ett mentorskapsprogram mellan ungdomar och förtroendevalda i landstinget.

14.7.3 Bidrar inflytandeforum till att öka ungas inflytande och delaktighet?

Det är svårt att mäta de generella effekterna av inflytandeforum för unga. Forumen är organiserade på olika sätt runt om i landet och har olika syften. Möjligheterna att påverka beror på vilka möjligheter som ges till att delta i beslutsprocesser. Enligt enkätsvaren är det vanligt att fullmäktige eller styrelser för en dialog med unga inför de beslut som rör unga. Det sker i en stor majoritet av kommunerna och landstingen. Det är däremot mindre vanligt att en dialog sker inför beslut som inte specifikt rör ungdomsfrågor. Kontakten mellan unga och de förtroendevalda ser olika ut i olika kommuner och landsting. Några har t.ex. regelbundna träffar med politiker, andra tar emot remisser och får möjlighet att påverka beslutsfattandet på detta sätt. Enkätsvaren visar att det är vanligare att politiker söker upp unga än tvärtom.

En förutsättning för att råden ska kunna påverka är att de blir delaktiga tidigt i processen. Enligt vår enkätstudie är det överlag mycket vanligare att unga ges möjlighet att påverka tidigt i processen än när beslut redan har fattats, se tabell 14.4 nedan. Bland de som har angett "vid annat tillfälle" är det flera som har uppgett att forumet är i en uppstartsfas samt att det inte finns tydliga rutiner.

Tabell 14.4 I vilket skede i den politiska beslutsprocessen sker oftast dialogen med inflytandeforumen? (procent)

	Andel
Tidigt i processen, i samband med att initiativ och idéer väcks	48
I samband med de utredningar som görs inför beslut	57
När beslutsförslag diskuteras inför att beslut ska tas	48
När beslut fattas	6
När förvaltningen genomför beslut	23
När beslut efter en tid utvärderas	13
Vid annat tillfälle, ange vilket	28

Källa: Utredningens enkät till kommuner och landsting om ungdomsinflytande 2015.

I syfte att undersöka vilket genomslag inflytandeforumen har på den förda politiken har vi även ställt frågor om något beslut har förändrats mot bakgrund av de synpunkter som inflytandeforumet har framfört. Som framgår av tabell 14.5 nedan uppgav knappt en femtedel av kommunerna och landstingen att ungas medverkan har lett till ett ändrat beslut, men det är många av respondenterna som uppgett att de inte vet om forumets synpunkter lett till att beslut har förändrats. Det vanligaste politikområdet där unga lyckats påverka beslut är kultur och fritid samt ungdomsaktiviteter. Unga har även lyckats påverka beslut rörande skolan och kollektivtrafiken. Andra områden som nämns av respondenterna är trygghet, jobb, miljö och trafik, samhällsplanering och ungdomsmottagningen.

Tabell 14.5 Har forumens medverkan lett till att beslut i fullmäktige eller styrelse har ändrats i förhållande till ursprungsförslaget? (procent)

	Andel
Ja	18
Nej	33
Vi har flera forum och det varierar dem emellan	4
Vet inte	44

Källa: Utredningens enkät till kommuner och landsting om ungdomsinflytande 2015.

Att ungas medverkan inte har lett till en förändring av det ursprungliga förslaget behöver inte innebära att unga inte ges möjligheter att påverka. Det är möjligt att de unga inte motsatt sig förslaget. Det

kan också vara så att unga ges möjligheter att påverka tidigt i beslutsprocessen och att förslagen därmed inte behöver ändras. I våra intervjustudier har både tjänstemän i kommuner och landsting som arbetar med unga samt de unga själva uppgett att unga sällan är kritiska mot framlagda förslag när de har fått vara med och samråda i ett tidigt skede. Flera av de unga uppgav också att de känner att de har haft makt att påverka.

Samtidigt framkom det också i intervjuerna att unga ibland stöter på hinder när de vill påverka politiska beslut, exempelvis i kontakten med de förtroendevalda. De förtroendevalda upplevs emellanåt vara ointresserade av att ta hänsyn till ungas åsikter och idéer. Vidare menar de tjänstemän och unga som vi har intervjuat att det är en utmaning att hålla engagemangsnivån vid liv över en längre tid. När engagerade medlemmar eller personal lämnar blir det svårt att hålla forumet vid liv. Slutligen upplevs de politiska beslutsprocesserna vara svåra och tidskrävande, vilket försvårar ungas påverkansmöjligheter. Det finns dock flera kommuner och landsting som kontinuerligt arbetar med att ge de lokala inflytandeforumen för unga goda möjligheter till inflytande i den politiska beslutsprocessen, något som närmare berörs i Erik Anderssons underlagsrapport till utredningen.¹⁰⁶

Inflytandeforumen för unga bidrar till att öka delaktigheten

Vår översyn visar att inflytandeforumen ofta har en vidare roll i den lokala demokratin än att ge unga ett stärkt inflytande i den politiska beslutsprocessen. I vår intervjustudie berättade de unga att deltagande i inflytandeforum resulterar i en ökad tilltro till den egna förmågan att påverka, ett större intresse för politik samt bättre kunskap om den demokratiska processen. De unga anser också att forumen leder till en ökad integration mellan unga från olika kommuner. Tjänstemännen som vi har intervjuat menade att forumen har bidragit till att öka kunskapen om de ungas behov i kommunen respektive landstinget samt att de minskar avståndet mellan de unga och de förtroendevalda och förändrar synen på unga i kommunen respektive landstinget.

¹⁰⁶ Andersson, 2015.

Leder inflytandeforumen till partipolitiskt engagemang?

Som nämnts ovan har möjligheten att intressera unga för partipolitik motiverat uppkomsten av ungdomsråd och det uppges enligt vår enkät även vara ett syfte med inflytandeforumens verksamhet även i dag i knappt en tredjedel av kommunerna och landstingen. Det uppgavs dock sällan som syfte i de intervjuer som vi har genomfört med tjänstemän och unga aktiva i inflytandeforum runt om i landet. Enkäten visar att mer än vart tredje forum har kontakt- eller fadderpolitiker bland de förtroendevalda som de emellanåt samtalar med genom exempelvis möten och sociala medier. Denna typ av kontakt nämns även i ett antal av intervjuerna, men flera unga påpekar att kontakten kan förbättras.

I de samråd vi har haft med företrädare för inflytandeforum och ungdomsorganisationer har friheten i att kunna engagera sig politiskt utan att gå via partipolitiken betonats. I samråden märks en åtminstone initial ovilja att berätta om huruvida man är engagerad partipolitiskt samt vilket parti man i så fall tillhör. Samtidigt är det flera av de aktiva som är engagerade i partier och ungdomsförbund. Deltagarna berättar att det händer att politiska partier besöker eller hör av sig till forumets medlemmar i syfte att intressera dem för partipolitiken, men att det inte är särskilt vanligt förekommande.

14.8 Överväganden och förslag om ungas inflytande och delaktighet

Sammanfattande analys: Unga ska, enligt målet för ungdomspolitik, ha makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen. Det är därför viktigt att unga ges de verktyg och kunskaper som de behöver för att kunna föra fram sina åsikter till beslutsfattarna. Vi anser att kommuner och landsting bör arbeta aktivt för att inhämta ungas åsikter inför politiska beslut. I syfte att säkra den politiska jämlikheten är det viktigt att de forum som används för att inhämta synpunkter är representativa för gruppen unga i sin helhet.

De flesta unga upplever att de saknar inflytande över det politiska beslutsfattandet. Var fjärde ung uppger att de knappt eller inte alls

känner sig delaktiga i samhället. En stor andel unga vet inte heller vart de ska vända sig om de vill påverka något i sin kommun. Unga är därutöver underrepresenterade i de politiska partierna, i de politiska församlingarna och som medlemmar i föreningslivet. Samtidigt som ungas engagemang i partier och föreningar har minskat över tid visar undersökningar att en stor andel unga är intresserade av att påverka den lokala politiken och att de ungas förtroende för de politiska institutionerna, såsom riksdagen, regeringen, partierna och de lokala fullmäktigeförsamlingarna, generellt är högt. Unga är lika intresserade av politik och samhällsfrågor i dag som för ett decennium sedan.

Det finns skillnader mellan vilka unga som engagerar sig i olika typer av inflytandekanaler, såsom partier, föreningar, elevråd och lokala inflytandeforum, och vilka som inte gör det. Socioekonomisk bakgrund, utbildningsnivå, kön, hälsa, funktionsnedsättning och utländsk bakgrund är några av de faktorer som på olika sätt påverkar det politiska deltagandet.

Enligt de mål för ungdomspolitikerna som riksdagen har fastställt ska unga bl.a. ha makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen. Även om flera kommuner och landsting har etablerat ungdomsråd och andra inflytandeforum för unga visar vår översyn att dessa inte alltid resulterar i ett ökat inflytande för unga. Vi anser därför att kommuner och landsting måste vidta konkreta åtgärder för att se till att ungas perspektiv kommer till uttryck i det politiska beslutsfattandet. De politiska institutionerna måste bli bättre på att fånga upp ungas engagemang utanför de traditionella kanalerna. De förslag som vi lämnar nedan har till syfte att öka ungas representation och stärka ungas inflytande och deltagande. Förslagen ska också bidra till att öka kunskapen bland unga om de befintliga kanalerna för makt och inflytande och stärka deras förmåga att delta i demokratin.

14.8.1 Försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder

Utredningens förslag: En försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år genomförs vid val till kommunfullmäktige 2018 och 2022. Försöksverksamheten ska genomföras i kommuner som

efter ansökan till regeringen och beslut i fullmäktige väljer att ingå i försöksverksamheten. Försöksverksamheten ska följas upp och utvärderas av regeringen efter valet 2022 i särskild ordning. Försöksverksamhetens framgång ska bedömas efter valdeltagandets nivå, dess förmåga att engagera unga till att ta förtroendeuppdrag i kommunen och andra relevanta demokratieffekter.

Åldersgränsen för rösträtt har sänkts gradvis från det att den allmänna rösträtten infördes år 1921. I samband med grundlagsförändringarna år 1974 sänktes rösträttsåldern från 19 till 18 år, baserat på ett förslag från Grundlagsberedningen (SOU 1972:15). De motiv som framfördes för sänkningen var främst vikten av att rösträttsåldern kopplades till myndighetsåldern. Utredningen gjorde vidare bedömningen att samhällsutvecklingen medfört att ungdomar i allmänhet hade större insikter i sociala, politiska och ekonomiska frågor än tidigare. En sänkning skulle därmed ta vara på ungdomars engagemang inom den representativa demokratins former på ett bättre sätt.

En sänkning av rösträtten till 16 år i valen till kommunfullmäktige har diskuterats i flera tidigare utredningar. Den Ungdoms-politiska kommittén föreslog i sitt betänkande *Politik för unga* (SOU 1997:71) en sänkning av rösträttsåldern som försöksverksamhet i valen till kommunfullmäktige. Ett år tidigare hade Åldersgränsutredningen i betänkandet *Bevakad övergång* (SOU 1996:111) föreslagit 16 år som rösträttsålder för val till kommunfullmäktige och kommunala folkomröstningar. Frågan om rösträtt för 16-åringar var även något som Grundlagsutredningen diskuterade i sitt slutbetänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125). Grundlagsutredningen kom fram till att sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder inte bör brytas, varken på nationell eller på kommunal nivå, och föreslog därför ingen sänkning av rösträttsåldern.

Kyrkovalen utgör ett undantag där rösträttsåldern är satt till 16 år. 1999 års kyrkomöte tog beslut om en ny kyrkoordning i vilken rösträttsåldern till direkta kyrkliga val sänktes till 16 år. De argument som fördes fram var bland annat att det var angeläget för kyrkans framtid att ta tillvara ungdomars engagemang genom att de bereds möjlighet till påverkan genom rösträtt. Dessutom lyftes att medelåldern i de beslutande organen ofta var hög och att de unga ofta hade svårt att göra sin röst hörd.

Undersökningar visar att en stor andel unga är intresserade av politik och vill vara med och påverka. De underlagsrapporter om ungas politiska engagemang som vi har tagit del av pekar alla på vikten av att trösklarna för ungas politiska deltagande sänks. Sänkt rösträttsålder är ett exempel på en sådan sänkning. Vi menar i enlighet med Åldersgränsutredningen att det är i kommunala val som åldern bör sänkas. Till skillnad från den tidigare utredningen förordar vi inte en permanent sänkning av rösträttsåldern, utan en försöksverksamhet i de kommuner som själva vill genomföra en sådan. I syfte att undersöka om en sänkt rösträttsålder skulle leda till att ungas inflytande och delaktighet ökar föreslår vi därför att en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder genomförs vid val till 2018 och 2022 års kommunfullmäktige och vid eventuella kommunala folkomröstningar. Frågan om sänkt röstsättsålder har diskuterats i flera kommuner och vi bedömer att det finns ett tillräckligt stort antal kommuner som är intresserade av en försöksverksamhet för att denna ska kunna vara genomförbar.

Argumenten för och emot en sänkt rösträttsålder i kommunalvalen

De huvudsakliga motiven för vårt förslag är att stärka ungas inflytande, bättre ta tillvara på ungas engagemang och intresse för politik samt att främja ett långsiktigt högt och jämlikt valdeltagande. Vi anser att unga från 16 års ålder är en grupp i samhället som är kompetent att delta i den lokala demokratin på samma villkor som äldre. En sänkt rösträttsålder skulle kunna innebära en konkret förstärkning av ungas reella möjligheter till inflytande inom den representativa demokratin. I och med att de allmänna valen äger rum vart fjärde år i Sverige är den genomsnittliga åldern för förstagångsväljare dessutom inte 18 i dag, utan 20. Med en sänkning av åldersgränsen i kommunala val blir den genomsnittliga åldern i stället 18 år.

Ytterligare ett argument är att valdeltagandet bland den yngsta kullen av förstagångsväljare, under 20 år, är högre än genomsnittet för förstagångsväljarna. Det förklaras vanligtvis med att förstagångsväljare som går på gymnasiet får ta del av information och politiska diskussioner i skolan samt att de bor hemma. Beslutet att gå och rösta är till stor del en fråga om plikt-känsla och vana. Genom att rösträttsåldern infaller då en person fortfarande går i skolan ökar

samhällets möjligheter att påverka individens röstningsbeteende på längre sikt. Forskningen visar också att sammanboende och gifta röstar i högre utsträckning med anledning av det sociala tryck som uppstår mellan makar eller motsvarande. Det är något som bör vara giltigt för unga som ännu inte har flyttat hemifrån.

De argument som framförts av Grundlagsutredningen mot en sänkning av rösträtten rör främst vikten av att behålla sambandet mellan myndighetsålder och rösträtt. Vi delar i huvudsak det synsättet. Det är riksdagen som har lagstiftningsmakten och som avgör frågor som har långsiktiga konsekvenser för riket. Därför bör rösträtten till riksdagen även fortsättningsvis vara knuten till myndighetsåldern. I kommunala val avgörs frågor av stor betydelse för den enskilde, såsom utformningen av stadsbilden, parker, miljöaspekter, lokalisering av skolor, förskolor och fritidsanläggningar. Detta är frågor som direkt berör ungas vardag. År 2013 beslutade riksdagen om ett nytt mål för den nationella ungdomspolitik. Det nya målet förtydligar att unga ska ha makt att forma sina liv samt inflytande över samhällsutvecklingen. En försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder är i linje med denna målsättning.

En åldersgräns på 16 år motiveras också av att barn och unga som fyllt 16 år redan i dag åtnjuter flera rättigheter och skyldigheter. Dels upphör skolplikten under det kalenderår man fyllt 16, dels ges personer vid 16 års ålder en betydande rättslig handelsförmåga. Som exempel kan nämnas att personer över 16 har rätt att själv förvalta egna intjänade pengar och att starta eget företag. Redan vid 15 års ålder blir barn straffmyndiga och har samma plikt som personer över 18 år att vittna vid rättegång om domstolen önskar det. Det finns således flera exempel där sambandet mellan myndighetsålder och rättigheter och skyldigheter är brutet.

Unga i åldrarna 18–29 år är den del av befolkningen som är mest underrepresenterad i fullmäktigeförsamlingarna på lokal nivå. En sänkning av rösträttsåldern till 16 år skulle kunna innebära ett incitament för unga att intressera sig för den lokala politiken och därmed kunna motivera fler att vilja ta ett förtroendeuppdrag. Vi anser emellertid inte att valbarhetsåldern bör sänkas till 16 år eftersom förtroendeuppdragen i fullmäktige eller nämnder kan innebära ett beslutsfattande över frågor som har en sådan karaktär att det förutsätter att personen är myndig. Det kan till exempel röra frågor om utskänkningstillstånd eller finansiella frågor.

Sänkt rösträttsålder i andra länder

Österrike är det enda EU-land som har sänkt rösträttsåldern till 16 år i nationella val. Möjligheten för 16-åringar att rösta i lokala val finns dock i flera länder. I Norge föreslogs en sänkning av rösträttsåldern i ett antal försökskommuner 2008 och de första valen i de utvalda kommunerna genomfördes 2011. Bakgrunden var det sjunkande valdeltagandet. Försöksverksamheten genomfördes även vid kommunalvalen i september 2015. Erfarenheterna av den sänkta rösträttsåldern har varit goda i Norge. Valdeltagandet bland 16–17-åringar i kommunalvalen 2011 var 58 procent, vilket kan jämföras med 46 procent för förstagångsväljarna i sin helhet. Det framgår av utvärderingen av den norska försöksverksamheten att benägenheten att rösta är, som vi tidigare nämnt, större när ungdomarna fortfarande går i skolan. Andelen 16–17-åringar som röstade var högst i de kommuner som på ett lyckat sätt samarbetade med lokala aktörer, såsom ungdomsorganisationer och skolor, för att mobilisera unga väljare. I de kommuner där rösträttsåldern sänktes i de kommunala valen blev dessutom en högre andel yngre politiker valda. Andelen unga politiker som kom in i fullmäktige med hjälp av personröster var också högre. Det fanns vidare inga större skillnader i hur 16–17-åringarna röstade i Norge jämfört med de äldre väljarna.¹⁰⁷

Ytterligare ett land där rösträtten utsträckts till 16-åringar är Tyskland där sex delstater har sänkt rösträttsåldern till 16 år vid kommunala val. Ingen av delstaterna har sänkt valbarhetsåldern. Erfarenheterna från de tyska valen i två delstater är att valdeltagandet bland ungdomarna i åldern 16–18 år visserligen är lägre än genomsnittet för hela väljarkåren, men högre än genomsnittet bland förstagångsväljare och ofta även högre än bland andra väljare upp till 45 års ålder. Den information som 16–18-åringarna får genom skolan tycks vara en viktig förklaring till det högre valdeltagandet.¹⁰⁸ Även i USA har vissa städer provat på att sänka rösträttsåldern i borgmästarval till 16 år i syfte att främja ett högre valdeltagande på lång sikt.¹⁰⁹ Europaparlamentet har också i en reso-

¹⁰⁷ Bergh, 2014.

¹⁰⁸ Ungdomsstyrelsen, 2002.

¹⁰⁹ New York Times, 2015.

lution gjort en rekommendation om att harmonisera lägsta rösträttsåldern i parlamentsvalet till 16 år.¹¹⁰

Sänkt rösträttsålder bör införas som försöksverksamhet

Vårt förslag innebär att en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder kan genomföras i kommuner som efter tillstånd från regeringen och beslut i fullmäktige väljer att ingå i försöksverksamheten. Försöksverksamheten genomförs vid 2018 och 2022 års val till kommunfullmäktige och ska gälla alla folkbokförda över 16 år som har rösträtt, dvs. även utländska medborgare som uppfyller rösträttskriterierna. En lag behöver därför vara utformad så att det i praktiken ska vara möjligt att tillämpa sänkt rösträttsålder redan vid valet 2018. Vårt förslag innebär att kommunen kan ta beslut om sänkt rösträttsålder så snart kommunen ansökt hos regeringen. För att tillämpa sänkt rösträttsålder vid val eller folkomröstning krävs dock att regeringen har beviljat ansökan. Regeringen kan alltså ta ställning till en ansökan senare än den 31 december. Det blir då möjligt att tillämpa sänkt rösträttsålder redan vid valet 2018. Lagen ska gälla till och med den 31 december 2022. Försöksverksamheten bör omfatta alla kommunala val, dvs. både val till kommunfullmäktige och kommunala folkomröstningar. Regeringen ska utifrån ansökningarna välja ut kommuner utifrån aspekter som är relevanta i en uppföljning. Försöksverksamheten ska följas upp och utvärderas av regeringen efter 2022 i särskild ordning. Försöksverksamhetens framgång ska bedömas efter valdeltagandets nivå, dess förmåga att engagera unga till att ta förtroendeuppdrag i kommunen och andra relevanta demokratieffekter. Ett arbete med att utvärdera effekterna bör lämpligen påbörjas under tiden då försöksverksamheten pågår.

Förslaget innebär att en tidsbegränsad lag ska börja gälla från den 1 juli 2017 och upphöra den 31 december 2022. Regeringskansliet ska ta fram en förordning, i vilken kriterierna som ska gälla för regeringens hantering av ansökningar närmare ska beskrivas.

¹¹⁰ European Parliament resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL)).

14.8.2 Unga ska ges reella möjligheter till inflytande i kommuner och landsting

Utredningens förslag: Förslaget om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut innebär att kommunerna och landstingen också bör tillförsäkra sig om att ungas perspektiv kommer till uttryck i beslutsprocesser.

Vi föreslår i kapitel 11 att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut. Förslaget omfattar alla kommunmedlemmar och därmed även personer under 18 år. Konkret betyder det att fullmäktige ska verka för att ungas perspektiv tillgodoses i beslutsprocesserna.

Vi anser att det är viktigt att möjligheterna till inflytande är reella för unga i kommunerna och landstingen och att ungas roll i den lokala beslutsprocessen är tydlig. En majoritet av kommunerna och landstingen har inrättat ungdomsråd eller motsvarande inflytandeforum där unga i kommunen eller landstinget inbjuds att medverka i politiska beslutsprocesser. Vår översyn av dessa forum visar att de inte alltid har fungerat ändamålsenligt. Motiven och syftena varierar och är i många fall otydliga, liksom de ungas möjligheter att påverka den lokala politiken.

Det finns även föreningar och organisationer för och av unga i alla Sveriges kommuner och landsting. I en rapport från LSU framgår det dock att ungdomsorganisationer inte är delaktiga i beslutsprocesser inför beslut som rör unga i en majoritet av landets kommuner och att flertalet kommuner saknar kunskap om ungas organisering på lokal nivå.¹¹¹

Formerna för hur ungas perspektiv tillgodoses vid beredningen av viktiga ärenden är enligt vår mening en fråga som kommuner och landsting själva måste avgöra. Vilket arbetssätt som bäst främjar ungas inflytande och delaktighet i den lokala demokratin är en fråga om de lokala omständigheterna och de ungas behov och intressen. Vi anser dock att det finns ett värde i att kommuner och landsting etablerar konkreta forum för ungas inflytande, såsom

¹¹¹ LSU, 2012.

ungdomsråd, ungdomsfullmäktige eller motsvarande. Vi har i vår översyn av ungdomsråden noterat att det finns en betydande variation i hur dessa är organiserade. Vi menar dock att det är centralt att det finns ett formellt regelverk för hur ungas inflytande ska tillgodoses i den politiska beslutsprocessen samt att unga ges möjlighet att påverka i ett tidigt skede. Det är också viktigt att återkoppling sker till de som har deltagit och att det finns sätt att följa upp i vilken utsträckning som hänsyn har tagits till ungas perspektiv.

I vår översyn av funktionshindersråden i kapitel 15 har vi noterat att dessa ofta har en mer formaliserad roll i den politiska organisationen än vad ungdomsråden har. I de flesta kommuner och landsting finns det regelverk för hur funktionshindersrådets deltagande ska ta sig uttryck. Förekomsten av tydliga regler för när och hur särskilda medborgargrupper ska delta i beslutsprocesser gör att möjligheterna till inflytande blir tydliga och konkreta. Vi anser mot denna bakgrund att fullmäktige bör anta regelverk för hur ungas perspektiv ska beaktas i den politiska beslutsprocessen. Utöver att inflytandet blir mer formaliserat kan det också bidra till att förtydliga att de unga ska bjudas in att påverka fler områden än de som traditionellt uppfattas som ungdomsfrågor.

Ge forumen för ungas inflytande goda förutsättningar att fungera

Unga har överlag svagare resurser och politiska kunskaper än vuxna och har därför svårare att göra sin röst hörd. Vidare har de unga som vi har intervjuat uppgett att beslutsprocesserna ofta är svåra och tidskrävande, vilket försvårar ungas påverkansmöjligheter. Det är därmed viktigt att anpassa möjligheterna till inflytande och delaktighet till de ungas förutsättningar. I de samråd som utredningen har haft med företrädare för ungas organisationer samt unga som är aktiva i ungdomsråd har flera lyft att de förtroendevalda ibland upplevs vara ointresserade av att ta hänsyn till ungas åsikter och idéer. För att säkerställa att ungas perspektiv tas tillvara i de politiska beslutsprocesserna vill vi framhålla vikten av att de förtroendevalda deltar i de möten och samråd som hålls med unga samt att unga ges möjligheter att påverka den politiska beslutsprocessen i ett tidigt skede.

Ytterligare en viktig aspekt är att de forum för ungas inflytande som finns i kommuner och landsting utgör en formell del av beslutsprocessen och att dessa forum får ett konkret stöd från kommunen eller landstinget. Det skapar förutsättningar för ett långsiktigt arbete med att inkludera ungas perspektiv i beslutsfattandet.

Den politiska jämlikheten ska beaktas när unga ges möjlighet att påverka politiska beslut

En central utmaning för de befintliga forumen för ungas inflytande gäller den politiska jämlikheten. De unga som ges möjlighet att påverka den politiska beslutsprocessen är inte alltid representativa för gruppen unga i sin helhet. Resursstarka unga, som i övrigt är mer delaktiga i samhället, är ofta överrepresenterade i forumen. Kommunerna och landstingen bör därför verka för att tillgodose att alla unga ges möjligheter att göra sin röst hörd. För att få en samlad bild av ungas åsikter bör kommunen eller landstinget verka för att de unga som deltar i samråden i största möjliga utsträckning avspeglar sammansättningen av de unga i kommunen eller landstinget när det kommer till t.ex. kön, bakgrund, funktionsförmåga och socioekonomisk ställning.

Unga i ungdomsråd och motsvarande företrädar sällan organisationer, till skillnad från medlemmarna i funktionshindersråd och pensionärsråd, utan består vanligen av enskilda engagerade unga. I vissa kommuner väljs representanterna genom val i skolan, men ofta har representanterna tillfrågats att medverka av en kompis eller någon vuxen i skolan eller fritidsverksamheten. Om de existerande inflytandeforumen inte lockar ungdomar som är representativa för gruppen unga i sin helhet bör kompletterande metoder för inhämtning av åsikter utvecklas.

Ett annat tillvägagångssätt för att fånga in ungas perspektiv är att välja in representanter från föreningar och olika sammanslutningar för unga, exempelvis fritidsgårdar, elevråd, elevkårer, nätverk och sociala rörelser, idrotts- och kulturföreningar och övrigt föreningsliv i ungdomsråden, alternativt att kommunerna samråder direkt med dessa. Utredningens översyn har visat att kommunerna ofta saknar kunskap om de befintliga ungdomsorganisationerna i kommunen samt metoder för att samråda med dem i beslutsprocesser. En stor andel av kommunerna, 40 procent, uppger att de främst samråder

med de unga genom ungdomsråd och motsvarande. Eftersom det unga föreningslivet ofta företräder flera olika ungdomsperspektiv menar vi att det är viktigt att kommunerna också hittar sätt att samråda med dem.

Använd nya och innovativa metoder för att samråda med unga

För att inkludera unga i det politiska beslutsfattandet är det viktigt med ett öppet förhållningssätt till olika inflytandekanaler och en villighet att prova nya och innovativa metoder. Vi har under utredningsarbetet kommit i kontakt med kommuner som har arbetat med s.k. unga kommunutvecklare. De unga anställs på projektbasis eller som sommarjobbare med syftet att utveckla kommunens eller landstingets verksamheter utifrån ungas perspektiv. Det kan handla om att involvera unga i utvecklingen av en ny stadsdel, såsom i Göteborgs stad, eller att ge unga i uppdrag att granska eller utvärdera en del av den kommunala verksamheten. I Sandvikens kommun fick t.ex. fem unga i uppdrag att, utifrån resultatet i de enkätundersökningar som har sammanställts om ungas situation i kommunen, ge förslag på förbättringsåtgärder. Genom arbetet har de unga fått ökad kunskap om hur kommunerna fungerar medan kommunen har fått värdefulla synpunkter från en grupp i samhället som deltar i lägre utsträckning än andra. Att de unga får ersättning för sitt arbete möjliggör att unga med olika förutsättningar kan delta. Sker arbetet ideellt finns det en risk att endast resursstarka ungdomar deltar.

Ett annat sätt att skapa kontaktytor mellan unga och förtroendevalda är att de förtroendevalda lämnar kommunhuset för att möta unga på olika platser i kommunen eller landstinget. Det finns kommuner som har politikerluncher där politiker besöker skolor under lunchen och samtalar med de unga under måltiden. Andra har medborgarmöten där de förtroendevalda möter de unga på olika arenor där de unga känner sig bekväma, såsom fritidsgårdar och ungdomens hus.

Flera kommuner och landsting har dessutom utvecklat digitala påverkanskanaler, exempelvis specialanpassade appar, sms-paneler och särskilda hemsidor, där unga kan lämna förslag på hur kommunens verksamheter kan utvecklas. Digitala lösningar för att öka ungas in-

flytande och delaktighet kan komplettera, men inte ersätta, fysiska möten och personlig kontakt.

Inflytandeforum för unga som kanaler för partipolitiskt engagemang

Inflytandeforumens potential att utgöra kanaler för partipolitiskt engagemang är en fråga som har aktualiserats i de samråd och intervjuer vi har genomfört med ungdomsråd och motsvarande runt om i landet. Samtidigt som deras profilering som partipolitiskt neutralt forum är viktig, kan de också utgöra en möjlig väg in till partipolitiskt engagemang för de unga som är aktiva i de olika inflytandeforumen. Det finns enligt vår mening utrymme för att utveckla och bredda kontaktytan mellan de politiska partierna och de ungas inflytandeforum. Vi anser därför att de politiska partierna, och i synnerhet ungdomsförbunden, i större utsträckning bör hitta former för samverkan med inflytandeforumen i syfte att väcka ett intresse för partipolitiskt engagemang bland de unga.

14.8.3 En genomtänkt och sammanhållen ungdomspolicy

Utredningens bedömning: För att ungas perspektiv ska få ett konkret genomslag i det politiska beslutsfattandet bör kommuner och landsting anta en policy eller en handlingsplan för den lokala ungdomspolitiken.

I och med den ungdomspolitiska propositionen *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande* (prop. 2013/14:191) fastslog regeringen att den nationella ungdomspolitiken ska vara sektorsövergripande och att ungdomspolitiken ska beaktas i all offentlig verksamhet på alla nivåer i samhället. Regeringen konstaterade även att den nationella ungdomspolitiken måste ses som relevant av, och kunna anpassas till, den lokala nivån för att den nationella politiken ska kunna vara vägledande i kommunernas och landstingens arbete med ungdomspolitiska frågor.

I kapitel 11 föreslår vi att en bestämmelse införs i kommunallagen om att fullmäktige ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut. Vårt

förslag i kapitel 13 om folkmotion innebär att en procent av de folkbokförda, oavsett ålder, ges möjlighet att väcka ett ärende i fullmäktige. Dessa förslag är förenliga med målen för den nationella ungdomspolitiken. Mot bakgrund av våra förslag och formuleringarna i den nationella ungdomspolitiken anser vi att det kan vara värdefullt för kommunerna och landstingen att anta en policy eller handlingsplan som beskriver inriktningen för det demokratifrämjande arbetet för unga på lokal nivå.

Ungefär hälften av kommunerna och landstingen har antagit ungdomspolitiska policyer, handlingsplaner eller motsvarande. Vi anser att de kan finnas ett värde i att alla kommuner och landstingar tar fram en lokal ungdomspolicy eller handlingsplan. Genom att ett styrdokument tas fram för ungas inflytande ökar möjligheterna att ungas perspektiv får genomslag i den förda politiken i kommuner och landsting. Därtill ökar möjligheten för unga i kommunen eller landstinget att få kännedom om målen för ungdomspolitiken, något som kan främja ett ökat engagemang bland de unga. Målen och riktlinjerna för hur kommunerna eller landstingen ska arbeta för att främja ungas delaktighet och inflytande kan vara en del av den policy eller handlingsplan som gäller det övergripande demokratiarbetet i kommunen eller landstinget. Vi beskriver vikten av en genomtänkt och sammanhållen demokratipolicy på lokal nivå närmare i kapitel 11. Styrdokumentet bör utformas som sektorsövergripande dokument och bör tas fram i samråd med de unga i kommunen eller landstinget samt följas upp med jämna mellanrum.

14.8.4 Öka skolelevers kunskaper om formerna för medborgerligt inflytande

Utredningens förslag: För att öka kunskapen om hur kommuner och landsting fungerar och om formerna för medborgerligt inflytande ska kunskap om den lokala demokratis funktionssätt ingå som en av insatserna i det nationella skolutvecklingsprogrammet.

Flera aktörer som är verksamma i skolan har framfört att eleverna har bristande kunskaper om lokal demokrati och de möjligheter som finns att påverka politiska beslut i den egna kommunen och landstinget. Den lokala demokratis funktionssätt är ett perspektiv som ofta hamnar i skymundan för den nationella nivån. Enligt MUCF:s nationella ungdomsenkät från 2015 är det 38 procent av de unga i åldrarna 16–25 som inte vet till vem eller var de skulle vända sig om de vill vara med och påverka något i kommunen eller landstinget. Ungas politiska engagemang skulle enligt vår bedömning öka om fler fick kunskap om hur de ska gå till väga för att påverka det politiska beslutsfattandet.¹¹² MUCF har i en rapport föreslagit att lärare och skolledare bör utbildas i demokratifrågor för att bl.a. kunna orientera elever om den lokala demokratin och dess påverkansvägar.¹¹³ Behovet av ökade insatser på detta område har även påtalats av i en rapport från Skolverket där det konstateras att samhällskunskapsundervisningen, genom att exempelvis belysa vilka möjligheter medborgare har att påverka, överlag problematiserar demokratifrågor i väldigt liten utsträckning.¹¹⁴

Mot bakgrund av ungas bristande kännedom om hur de kan påverka frågor på lokal nivå anser vi att det finns skäl att ytterligare stärka undervisningen i detta avseende. Det kan bl.a. gälla hur kommuner och landsting fungerar, hur de styrs och de möjligheter som finns för medborgare att påverka politiska beslut på lokal nivå. Vi föreslår därför att undervisningen om den lokala demokratis funktionssätt bör ingå i insatsen *Arbetsformer och arbetssätt för att utveckla skolans värdegrund* i det nationella skolutvecklingsprogram-

¹¹² MUCF, 2015a.

¹¹³ Ungdomsstyrelsen, 2010.

¹¹⁴ Skolverket, 2013a.

met, som är ett regeringsuppdrag till Skolverket. Vårt förslag kan fångas upp inom ramen för det bredare utvecklingsförslag som redan ingår i programmet.

14.8.5 Samverkan mellan skolor och den lokala politiska förvaltningen

Utredningens bedömning: För att eleverna ska få en konkret förståelse för den lokala demokratins funktionssätt bör skolor i större utsträckning än i dag samverka med den politiska förvaltningen i kommuner och landsting och träffa företrädare för de politiska partierna på lokal nivå.

För att ge eleverna en konkret förståelse för den lokala demokratins funktionssätt anser vi att skolor i ökad utsträckning bör samverka med den politiska förvaltningen i kommuner och landsting. Det kan ske genom att besöka fullmäktige och lyssna på fullmäktigesammanträden. Ytterligare ett sätt att öka kunskapen bland eleverna om lokalpolitiska frågor är att bjuda in förtroendevalda till skolan. Genom att lokala beslutsfattare bjuds in till skolan eller att elever bjuds in till kommunhuset kan en konstruktiv dialog främjas mellan lokala beslutsfattare och barn och unga i skolan. Barnombudsmannen föreslog i sitt remissyttrande till Kommundemokratikommitténs slutbetänkande *Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48) att beslutsunderlagen till de kommunala frågorna skulle kunna utgöra underlag till de olika ämnena i skolundervisningen. Vi anser att sådana inslag i undervisningen skulle kunna bidra till att dels knyta aktuella samhällsfrågor till undervisningen på barnens och ungdomarnas villkor, dels öka deras kunskap om hur de kan påverka kommunala beslut. Möjligheterna för de unga att engagera sig och utöva inflytande i lokala frågor skulle därmed öka.

Även verksamheter utanför själva skolan kan spela en viktig roll i att stärka undervisningen om demokrati. De program och aktiviteter som sändes och bedrevs under 2014 av Utbildningsradion, *Valår i skolan*, är exempel på sådana verksamheter. Ett annat positivt exempel är Sveriges riksdags besöksverksamhet och, den till högstadiel elever inriktade, "Demokrativerkstaden". Det är angeläget med både information och aktiviteter som rör den lokala politiken och

de lokala valen. Det nya Demokrati- och migrationsmuseet i Malmö är ett exempel på ett initiativ som ger skolor möjlighet till lokal fördjupning på området.

Enligt MUCF:s utvärdering av skolvalen var det många skolor som valde att inte bjuda in politiska partier eftersom de upplevde deras närvaro på skolan som känslig.¹¹⁵ Denna problematik utreds för tillfället av Utredningen om politisk information i skolan (U 2014:13). Vi anser att det också finns skäl för att en satsning görs på att förmedla information till skolor och de lokala politiska församlingarna om hur kontakten mellan skolor och förtroendevalda kan se ut mellan valen. MUCF tog inför skolvalen 2014 på regeringens uppdrag fram stödmaterialet *Prata politik! – ett metodmaterial för demokratiska samtal i skolan*. MUCF bör därför tillsammans med Skolverket få i uppdrag att ta fram information och handledning för skolor, kommuner och landsting med exempel på samarbetsmetoder för undervisning om den lokala demokratin.

14.8.6 Skolelevers kunskaper i kritisk granskning och källkritik ska öka

Utredningens förslag: För att kunskapen om kritisk granskning och källkritik ska öka bland skolelever ska kritisk granskning och källkritik ingå som en av insatserna i det nationella skolutvecklingsprogrammet.

Som vi har visat tidigare i kapitlet (14.5) finns det brister i undervisningen om skolelevers färdigheter gällande kritiskt tänkande och granskande samt källkritik. Enligt Skolverket uppger exempelvis en tredjedel av unga i årskurs 7–9 att de inte får någon undervisning i källkritik alls. Statens medieråd konstaterar också att kompetensen om frågor som rör MIK, medie- och informationskunnighet, varierar bland lärarna samt att frågan bör prioriteras högre. Därutöver har också Skolinspektionen gjort bedömningen att unga behöver lära sig mer abstrakt och kritiskt tänkande. I takt med att antalet medborgare som undviker traditionella nyhetsmedier växer aktualiseras behovet av kompetens på området för källkritik och kritiskt granskande.

¹¹⁵ MUCF, 2015b.

Regeringen gav 2015 Skolverket i uppdrag att föreslå nya nationella it-strategier för skolväsendet.¹¹⁶ Strategierna ska bl.a. omfatta förslag som syftar till en kritisk, säker och ansvarsfull it-användning hos eleverna. Uppdraget ska redovisas i mars 2016. Även i det nationella skolutvecklingsprogrammet finns det, utöver insatsen som rör arbetsformer och arbetssätt för att utveckla skolans värdegrund, en insats som handlar om att ta fram förslag till kompetensutvecklingsinsatser på it-området. Ett arbete för att främja elevernas kunskaper i källkritik och kritiskt granskning anknyter till båda insatserna i det nationella skolutvecklingsprogrammet. I och med digitaliseringen har antalet informationskällor vuxit, liksom behovet av att snabbt kunna avgöra vad som är exempelvis konspirationsteorier och vad som kan anses vara en godtagbar källa. Att kunna granska och källkritiskt bedöma information är nödvändigt för att på ett säkert sätt kunna använda internet som informationskälla. Mot bakgrund av detta föreslår vi att undervisning om kritisk granskning och källkritik ska ingå som en prioriterad del i det nationella skolutvecklingsprogrammet.

14.8.7 Stärk ungas egen organisering, föreningskunskap och främja föreningsengagemanget i skolan

Utredningens bedömning: Ungas rätt att liksom andra medborgare gå samman för att ägna sig åt gemensamma intressen eller för att driva opinionsbildning och politik, såväl i skolan som på fritiden, bör uppmuntras, respekteras och stödjas.

Föreningsengagemang och andra typer av organisering bidrar till att ge den enskilde färdigheter och kunskaper som är viktiga i ett demokratiskt samhälle. Genom olika former av organisering kan den enskilde också bli en del av ett socialt nätverk och få erfarenheter som kan vara betydelsefulla vid etableringen i arbetslivet. Vår översyn visar att ideellt arbete ofta är knutet till socioekonomiska faktorer. Personer vars föräldrar har arbetat ideellt gör också oftare det själva, liksom personer med hög utbildning. Skolan har som en del i sitt uppdrag med att förmedla kunskap om de mänskliga

¹¹⁶ Regeringsbeslut U2015/04666/S.

rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna en viktig uppgift i att förmedla kunskap om organisering. Ökad kunskap om organisering kan bidra till ett intresse för att bli medlem i och bilda en förening eller att skapa ett nätverk. Genom utbildningsinsatser för att öka elevers kunskaper om organisering kan skolan därmed främja den politiska jämlikheten i det civila samhället.

Föreningskunskap är något som finns på schemat i vissa grund- och gymnasieskolor. De skolor som har infört ämnet har, att bedöma av det underlag som utredningen tagit del av, gjort det för att säkerställa att eleverna har kunskaper och färdigheter som möjliggör ett föreningsengagemang. Det är dock inte alla skolor som på detta sätt värnar elevernas föreningsengagemang. Företrädare för olika ungdomsföreningar har i våra samråd uppgett att de stöter på utmaningar i sina försök att få tillgång till skolans lokaler. Det har hänt att personal på skolan gör en åtskillnad mellan vilka föreningar som får disponera lokaler i skolan. Vidare har exempelvis rektorer uppmanat elever att inte delta i aktiviteter som en viss förening anordnar. Det är svårt att bedöma omfattningen av dessa begränsningar, men det är allvarligt om sådana förekommer.

Möjlighet till inflytande och delaktighet genom formella samverkansorgan, till exempel klassråd, elevråd och elevkårer, finns på de flesta skolorna. Det senaste årtiondets skoldebatt med den starka betoningen på skolans kunskapsuppdrag och lärares och rektors roll har dock resulterat i en nedvärdering av elevinflytandet och gjort att demokratiuppdraget hamnat något i skymundan. Det är angeläget att elevernas expertis tas till vara och att elevernas synpunkter respekteras i beslutsprocesser på den enskilda skolan. Skillnaderna mellan skolor gällande i vilken utsträckning elever upplever att de ges något reellt inflytande är enligt Skolverket stora. Sammantaget gör Skolverket bedömningen att elevinflytandet behöver utvecklas i mer än hälften av de inspekterade skolorna.¹¹⁷

Vi anser att skolor bör se värdet i ungas egen organisering och föreningsengagemang. De bör främja ungas möjligheter till organisering i och utanför skolan. Det är också viktigt att ideella föreningar och nätverk ges tillträde till skolorna och att kontaktytorna mellan elever och företrädare för det civila samhället främjas. MUCF har tidigare föreslagit att metodmaterial bör tas fram som ett hjälpmedel

¹¹⁷ Skolverket, 2007.

för skolors arbete med att öka ungas kunskap om det civila samhället generellt och för att ge ingångar till det lokala föreningslivet.¹¹⁸ I syfte att stärka skolans undervisning om organisering bör MUCF tillsammans med Skolverket därför ges i uppdrag att ta fram metoder för hur skolorna ska kunna undervisa eleverna om organisering och föreningskunskap. Ett särskilt stöd skulle också kunna fördelas till aktörer inom det civila samhället för att ta fram sådana metoder.

14.8.8 De politiska studentförbunden bör ha förutsättningar att verka på högskolorna

Utredningens bedömning: De politiska studentförbunden, politiska partier och andra föreningar bör ges förutsättningar att informera om sin verksamhet och föra en politisk debatt på högskolorna. Högskolorna bör i sin verksamhet främja respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

Universiteten och högskolorna har en central plats i demokratin. Det är ofta under den högre utbildningen som unga formar sin förståelse för samhället, som ett samhällsintresse väcks och som många personer väljer att organisera sig politiskt. Universitet och högskolor har också en unik möjlighet att vara en arena för demokratisk debatt genom att det är en mötesplats för forskning, utbildning och engagemang. Det är därför viktigt att olika organiserade intressen, såsom de politiska studentförbunden, de politiska partierna i övrigt och andra föreningar, har förutsättningar att vara verksamma vid högskolorna.

Det har kommit till utredningens kännedom att föreningar och organisationer som vill låna lokaler, arrangera evenemang på högskolorna och närvara på lärosätenas aktiviteter som t.ex. välkomstmässor, har förhindrats från detta. Vi har även tagit del av ett antal anmälningar från olika studentförbund till Högskoleverket.¹¹⁹ En

¹¹⁸ MUCF, 2014.

¹¹⁹ Högskoleverkets beslut dnr Mahr 14-07/483. Högskoleverket lades ner vid årsskiftet 2012/2013 och verksamheten delades upp och flyttades över till Universitetskanslerämbetet och Universitets- och högskolerådet.

av dessa anmälningar kommer från det Socialdemokratiska studentförbundet som har anmält Malmö högskola för att de nekats möjligheten att använda högskolans lokaler. Av skrivelsen framgår det att andra organisationer, t.ex. de lärarfackliga organisationerna, har fått använda den lokal som det socialdemokratiska förbundet har nekats. Motivet som högskolan anförde för sitt beslut var att det socialdemokratiska förbundet var en politisk förening och därför inte omfattades av bestämmelsen i högskoleförordningens 1 kap. 13 § som säger att en högskola är skyldig att låta en demokratiskt uppbyggd förening för studenter vid högskolan använda undervisningslokalerna vid en sammankomst som föreningen anordnar för sina medlemmar. Högskoleverket menade i sitt beslut att högskolan inte är en allmän plats och att högskolans ledning därför kan neka utomstående tillträde till lärosätets lokaler. Studentförbundet var dessutom inte att betrakta som en förening för högskolans studenter och omfattades därmed, enligt Högskoleverket, inte av bestämmelsen i högskoleförordningen.

De fackliga organisationerna för högskolestuderande har även de upplevt att de begränsats i sina möjligheter att informera och ha sammankomster på lärosätena. Akademikerförbundet SSR riktade i februari 2011 kritik mot en sådan utveckling i en skrivelse till regeringen. Förbundet framhöll i sin skrivelse att det i första hand är till de allmänna utrymmena, såsom foajéer och korridorer, organisationerna nekats tillträde. Högskoleverket, som i egenskap av tillsynsmyndighet fick, i uppdrag av regeringen att besvara skrivelsen, menade att de föreningar som förbundet avsåg i sin skrivelse inte omfattades av bestämmelsen i högskoleförordningen. Dessutom menade Högskoleverket att förbundet efterlyste en möjlighet att få använda de allmänna utrymmena, något som inte heller det omfattas av bestämmelserna i högskolelagen.¹²⁰

Det finns inget som tyder på att högskolorna i de ovan nämnda fallen har brutit mot högskoleförordningen. Enligt 1 kap. 13 § högskoleförordningen (1993:100) är högskolorna skyldiga att låta en demokratiskt uppbyggd förening för studenter vid högskolan använda undervisningslokalerna vid en sammankomst som föreningen anordnar för sina medlemmar om sammankomsten hålls för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande

¹²⁰ Högskoleverket Reg. nr 31-2471-11.

av konstnärligt verk. Den som av föreningen har bjudits in för att medverka vid sammankomsten får inte vägras tillträde till möteslokalerna. Högskolorna medges enligt förordningen rätten att neka en förening tillträde om det kan antas att det vid sammankomsten kommer att uppstå någon allvarlig ordningsstörning eller inträffa någonting som strider mot lag eller om föreningens användning av lokalerna är oförenlig med högskoleverksamhetens behöriga gång eller med högskolans förpliktelser mot tredje man.

Högskolorna ska vara öppna för politisk debatt

Samtidigt som utredningen anser att det är viktigt att värna högskolornas autonomi och rätten att själva utforma sin verksamhet menar vi att det är viktigt att högskolorna är öppna för att politisk debatt och diskussion sker vid lärosätena och att de politiska studentförbunden, politiska partier och andra föreningar har förutsättningar att informera om sin verksamhet. De exempel vi angett ovan visar dock att det kan finnas utmaningar mot bakgrund av hur de politiska studentförbunden är organiserade. Dessa är inte alltid knutna till specifika lärosäten, vilket gör att de inte är att betrakta som föreningar för studenter vid den aktuella högskolan. Därtill gäller bestämmelsen endast undervisningslokalerna, något som försvårar deras möjligheter att använda sig av de allmänna utrymmena för att sprida information. Värt att notera är dock att flera högskolor väljer att ge de politiska partierna tillträde till sina lokaler. Sveriges Radios kanal P3 gjorde i april 2014 en undersökning av de politiska partiernas tillträde till högskolor. Av de sammanlagt femton högskolor som tillfrågades uppgav tio att de gav de politiska partierna möjlighet att informera om sin verksamhet på högskolan. Bland de högskolor som hade en mer restriktiv hållning var det flera som uppgav att de politiska partierna kunde bli inbjudna av en studentförening och på så sätt informera om sin verksamhet. Enligt undersökningen valde flera av högskolorna att endast bjuda in partierna som är representerade i Sveriges riksdag.

Mot bakgrund av vår översyn anser vi att regeringen bör kartlägga förutsättningarna att föra en politisk debatt och diskussion vid högskolorna.

Högskolorna bör i sin verksamhet främja demokratins centrala principer

Högskolor och universitet ska vara autonoma och oberoende i sin forskning och utbildning och regeringen har därmed inte samma möjligheter att styra verksamheten som i andra statliga myndigheter. I 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1 434) står det att högskolor i sin verksamhet ska främja vissa områden såsom en hållbar utveckling, jämställdhet, förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Frågan om målformuleringar har varit uppe i flera tidigare utredningar. I högskoleutredningens betänkande *Frihet, ansvar, kompetensgrundutbildningens villkor i högskolan* (SOU 1992:1) föreslogs att målformuleringar som rör värderingar och förhållningssätt skulle komplettera de mer instrumentella målen såsom vikten av att högskolorna bidrar till att utveckla studenternas kunskaper och färdigheter. De värderingar och förhållningssätt som utredningen förde fram rörde bland annat vikten av demokrati, jämlikhet och respekt för allas lika värde. Även förståelsen för andra länders kulturer och förhållanden samt utvecklandet av ett engagemang för att delta i debatten om livsåskådnings- och samhällsfrågor lyftes av utredningen. I propositionen *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1) diskuterades om vissa allmänna mål såsom jämställdhet, ett internationellt perspektiv, demokrati, etisk medvetenhet och en god miljö skulle gälla för utbildningen och skrivas in i högskolelagen. Regeringen ansåg dock att flera av dessa värden, däribland demokrati, inte var specifika för universitet och högskolor och att de inte skulle få ytterligare tyngd genom att skrivas in i högskolelagen. Därför föreslogs endast att målen om jämställdhet och internationalisering skulle ingå i målsättningarna. År 2006 infördes därutöver att högskolorna i sin verksamhet skulle främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.¹²¹

Vi anser att det är viktigt att högskolorna kan utgöra en arena för det demokratiska samtalet. Högskolorna bör därför, inom ramen för bestämmelserna i högskoleförordningen, verka för att olika föreningar har goda förutsättningarna att verka, föra debatt och engagera

¹²¹ Prop. 2005/2006:1.

andra politiskt. I den mån studieförbunden och andra föreningar fortsatt upplever begränsningar i sina möjligheter att använda lokalerna på högskolor och universitet kan det finnas anledning för regeringen att se över högskoleförordningen i detta avseende. Mot bakgrund av den viktiga funktion högskolorna och universiteten har i demokratin kan det också finnas skäl att bredda målformuleringen i högskolelagen. Vi anser därför att regeringen bör överväga att det i högskolelagen ska framgå att högskolorna också ska verka för att främja demokratins centrala principer och respekten för allas lika värde.

15 Delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning

15.1 Vårt uppdrag

Utredningen har i uppdrag att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och för att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. Det råder skillnader mellan personer med funktionsnedsättning och övriga befolkningen när det gäller förutsättningarna att delta och utöva inflytande, men även vad gäller det faktiska deltagandet. Skillnader finns även vad gäller representationen i de folkvalda församlingarna utifrån funktionsförmåga. Vi har därför valt att göra en bred analys av politiskt engagemang, delaktighet och representativitet bland personer med funktionsnedsättning. Vi har vidare i uppdrag att föreslå åtgärder för hur skillnaderna i delaktighet och inflytande mellan unga kan minska utifrån olika faktorer, bland annat funktionsförmåga. Kapitlet innehåller också en beskrivning av förändringarna inom funktionshinderspolitiken i Sverige.

15.2 Avgränsning och terminologi

Socialstyrelsens terminologiråd fattade 2007 ett beslut om revidering av termerna funktionsnedsättning och handikapp. De fastslagna rekommendationerna är numera att begreppet handikapp bör undvikas då det kan upplevas som stigmatiserande. I stället bör termen funktionsnedsättning användas. Funktionsnedsättning avser en ned-

sättning av en fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga hos en person medan ett funktionshinder i stället är den begränsning som en person med funktionsnedsättning kan drabbas av i relation till omgivningen. En funktionsnedsättning är enligt denna definition kopplad till en person och behöver inte innebära ett hinder för delaktighet. Det är först när miljö och omgivning är otillgängliga för personer med funktionsnedsättning som ett funktionshinder uppstår. När t.ex. en buss saknar audiovisuellt hållplatsstopp gör det att en person med en synnedsättning eller nedsatt hörsel blir hindrad. I en buss där detta tillhandahålls försvinner hindret.¹ Detsamma gäller en person med en intellektuell funktionsnedsättning: funktionshindret uppstår först när samhällsinformationen är för abstrakt eller när ett krångligt språk försvårar för hen att ta till sig informationen. Således är ett funktionshinder inte en egenskap hos en individ, utan något som beskriver mötet mellan en otillgänglig miljö och en person med funktionsnedsättning.²

15.2.1 De definitioner som används

I Sverige finns det ingen standardiserad definition av gruppen personer med funktionsnedsättning.³ Eftersom gruppen personer med funktionsnedsättning är heterogen är en gränsdragning svår, och ibland helt meningslös, att göra. Om syftet är att studera de livsvillkor som råder för personer med funktionsnedsättning, alternativt om en bestämning av vem som ska få ta del av samhällets stöd ska göras, är det däremot viktigt att en exakt definition görs. Definitionen kan vägledas av funktionsförmåga och då är förmågan att t.ex. gå, läsa, se och höra avgörande. Ett problem med en sådan definition är att en nedsättning inte behöver utesluta en annan nedsättning. Dessutom tenderar fokus att hamna på den enskildes förmåga och inte på samhällets ansvar att undanröja hinder.

Ett annat sätt att definiera och kategorisera är att utgå från en administrativ funktion. Det som är vägledande då är om en person uppfyller vissa kriterier som berättigar till stöd. Inte heller denna definition är oproblematiserad eftersom det troligen finns personer

¹ Myndigheten för Delaktighet, 2014a.

² Barron, Michailakis & Söder, 2000.

³ SCB, 2015d, s. 19.

som trots att de uppfyller kriterierna av olika anledningar inte mot-tar stöd.⁴

15.2.2 Hur många har en funktionsnedsättning i Sverige?

Eftersom det är svårt att göra en definition av vad som är en funktionsnedsättning är det också svårt att få en exakt bild av hur många som har en funktionsnedsättning. I SCB:s levnadsundersökning (ULF/SILC) används en definition som innebär att 31 procent av de som är äldre än 18 år har en funktionsnedsättning.⁵ Enligt SCB:s undersökning av situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, som genomförts på uppdrag av Arbetsförmedlingen, hade drygt 16 procent av befolkningen i arbetsför ålder (16–64) 2006 och 2008 en nedsatt funktionsförmåga. Den stora skillnaden mellan dessa båda undersökningarna, och som bidrar till att förklara differensen på 15 procentenheter, är att ULF/SILC inte har en övre åldersgräns. Flera av funktionsnedsättningarna är starkt åldersrelaterade. De flesta personer med funktionsnedsättning återfinns därför i åldersgrupperna 65 till 84 år, vilket gör att skillnaden blir särskilt märkbar.⁶

Ytterligare en skillnad mellan de båda undersökningarna är att definitionerna är olika breda. I båda ingår nedsatt hörsel, syn och rörelseförmåga samt allergi. Medan ULF/SILC inkluderar svåra besvär av astma, svåra besvär av ångslan, oro, ångest m.m. samt hälso-problem som i hög grad begränsar aktivitet ingår andra funktionsnedsättningar i Arbetsförmedlingens undersökning. Där är det i stället psykisk funktionsnedsättning, diabetes, hjärtlungproblem, mag- och tarmsjukdom, psoriasis, epilepsi, dyslexi eller något liknande som ingår. Arbetsförmedlingens undersökning utgår från den definition som FN använder i konventionen om rättigheter för människor med funktionsnedsättning.⁷ Oavsett vilken definition som används går det att konstatera att personer med funktionsnedsättningar utgör en stor grupp i samhället.

⁴ Riksförsäkringsverket, 2002.

⁵ SCB, 2015d, s. 12.

⁶ SOU 2001:48.

⁷ SCB, 2015d, s. 11 f.

Det är också svårt att ge en exakt bild av förekomsten av olika funktionsnedsättningar bland befolkningen. Vi vet dock från SCB:s studier att de vanligaste funktionsnedsättningarna i befolkningen är rörelsehinder, exempelvis i form av besvär i rygg, nacke och axlar. Psykiska funktionsnedsättningar och nedsatt hörsel, nedsatt syn samt astma respektive allergi är också vanligt förekommande funktionsnedsättningar bland befolkningen.⁸ Det finns ingen statistiskt säkerställd skillnad mellan män och kvinnor vad gäller andelen personer med funktionsnedsättning. Kvinnor uppger däremot oftare än män, 74 procent jämfört med 65 procent, att deras funktionsnedsättning påverkar deras funktionsförmåga. Skillnaderna framträder i synnerhet i de högre åldrarna. Under 45 år är skillnaderna mellan män och kvinnor små.⁹

15.3 Funktionshinderspolitiken växer fram

Målen för den svenska funktionshinderspolitiken är "en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning."¹⁰ Politikområdet har över tid förändrats från att ha präglats av ett medicinskt perspektiv där attityden till personer med funktionsnedsättning varit starkt diskriminerande till en syn på personer med funktionsnedsättning som självständiga aktörer med mänskliga och politiska rättigheter. De stora institutionerna som dominerade stora delar av 1900-talets handikappomsorg, och som syftade till förvaring av personer med funktionsnedsättning, är sedan länge nedmonterade. Institutionerna hade dubbla syften, dels att skydda personer med funktionsnedsättning, dels att skydda det övriga samhället från dessa personer. Segregation var därför ett givet mål.¹¹

Under 1960-talet tilltog politiseringen av funktionshinderspolitiken i form av en debatt om så väl synen på, som stödet till, per-

⁸ SCB, ULF/SILC.

⁹ SOU 2001:48, s. 214.

¹⁰ Prop.1999/2000:79. Värt att notera är att det i propositionen står "människor med funktionshinder" det har sedan ändrats till den nuvarande formuleringen.

¹¹ Lindqvist, 2012.

soner med funktionsnedsättning. Tidens anda med generella jämlikhetssträvanden fick genomslag även inom funktionshinderspolitiken och kritiken var särskilt tung mot institutionstänkandet och det sätt på vilket personer med funktionsnedsättning segregerades från resten av samhället.

Socialpolitiska kommittén bidrog till att lägga grunderna för dagens funktionshinderspolitik genom sitt betänkande *Social omvårdnad av handikappade* (SOU 1964:43). I betänkandet uttrycktes vikten av att anpassa arbetsmarknad, utbildningsväsendet och även kulturlivet för att möjliggöra att även människor med funktionsnedsättning skulle kunna ta del av samhällslivet. En annan viktig princip som kommittén fastslog var att hjälp till personer med funktionsnedsättning skulle vara utformad som en rättighet.

15.3.1 Reformer inom funktionshinderspolitiken

Handikapputredningen, som tillsattes 1965, fick i uppdrag att följa upp de åtgärder som föreslagits av den Socialpolitiska kommittén och arbetade i tio års tid. Utredningen, som var den första i sitt slag, kom att få en central betydelse för funktionshinderspolitikens utformning. I sitt slutbetänkande *Kultur åt alla* (SOU 1976:20) framfördes vikten av att använda en miljörelaterad definition av funktionshinder, med fokus på en otillgänglig miljö som orsak till funktionshinder.

År 1989 tillsattes ytterligare en handikapputredning, som även den kom att ha stor betydelse för politikområdets utveckling. I sitt slutbetänkande *Ett samhälle för alla* (SOU 1992:52) kunde de konstatera att samhället dessvärre inte var tillgängligt för alla. De brister de identifierade rörde både de vidtagna åtgärdernas omfattning och innehåll och i synnerhet enskildas möjligheter att bestämma och planera sina liv. Utredningen ledde fram till inrättandet av Handikappombudsmannen¹² och genomförandet av vad som ibland har kallats den största rättighetsreformen i modern tid, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS.

¹² Myndighetens uppgifter överfördes 1 januari 2009 till Diskrimineringsombudsmannen.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS är en rättighetslag med syftet att möjliggöra ett självständigt liv för personer med funktionsnedsättning. Det finns sammanlagt tio insatser inom ramen för LSS, såsom ledsagarservice, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför hemmet och rådgivning och annat personligt stöd. Den mest omfattande insatsen är dock personlig assistans. En person som är i behov av stöd, och som är yngre än 65 år vid beviljandet, ska själv kunna anställa, eller genom kommunen få, en eller flera personliga assistenter. Assistenterna har till uppgift att hjälpa till med måltider, förflyttning, personlig hygien, personlig service och daglig gemenskap. Det råder ett delat finansieringsansvar för assistansen mellan Försäkringskassan och den kommun där personen som är i behov av assistans är folkbokförd. Vid behov upp till och med 20 timmar per vecka är det kommunen som ansvarar för assistansen, därutöver Försäkringskassan.¹³

Införandet av rätten till personlig assistans innebar ett humanistiskt genombrott avseende villkoren för personer med funktionsnedsättning att leva ett jämlikt liv. Reformen var ett ställningstagande för att skapa omfattande förbättringar av livsvillkoren för personer med behov av assistans och ge dem möjligheten att leva som andra: som familjemedlem och medborgare. Den nya reformen gav bl.a. den som var berättigad till assistansersättning möjligheten att få hela sitt assistansbehov täckt – inte enbart de personliga delarna, utan även den dagliga livsföringen som helhet – för att skapa trygghet för individen och motverka splittrade insatser. Reformen möjliggjorde också för den assistansberättigade att själv påverka valet av personal och garanterade tillgång till assistans över hela landet. Reformen har setts över vid ett flertal tillfällen, vilket bl.a. har resulterat i att ett tydligt barnperspektiv skrivits in i lagen.¹⁴

I en kartläggning av Socialstyrelsen från 2015 framgår dock att det finns stora variationer i tillämpning av LSS mellan olika kommuner. Socialstyrelsen rekommenderade därför regeringen att se över LSS i syfte att få till stånd en mer enhetlig tillämpning över landet

¹³ Sedan lagen trädde i kraft 1994 har vissa delar av lagen genomgått en viss översyn och förändringar gjorts, se SOU 2008:77 för en genomgång av dessa förändringar.

¹⁴ Prop. 2009/10:176.

och säkerställa att lagstiftningen tillgodoser den enskildes behov av stöd och service.¹⁵

Tillgängligheten i fokus

En annan viktig utredning inom området är Utredningen för bemötande av personer med funktionsnedsättning. I slutbetänkandet *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder* (SOU 1999:21) presenterade utredningen flera olika förslag på hur bemötandet av personer med funktionsnedsättning kunde förbättras. Utredningen tryckte särskilt på vikten av att den enskildes ställning måste förbättras. Utredningens förslag kom att ingå i propositionen *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken* (prop. 1999/2000:79).

Fokus i propositionen var på samhällets förmåga respektive oförmåga att undranröja hinder och inte på personers egenskaper och förmågor.¹⁶ Propositionen var på så vis en viktig markering i synen på personer med funktionsnedsättning. Riksdagen slog i samband med antagandet av propositionen fast att personer med funktionsnedsättning var medborgare med lika rättigheter och skyldigheter som övriga medborgare.

15.3.2 Samordning av funktionshinderspolitiken

En ny myndighet för handikappolitisk samordning, Handisam, bildades 2006 genom att flera myndigheter slogs ihop.¹⁷ Myndigheten fick en strategisk, samordnande och utvärderande roll. I uppdraget ingick även uppgiften att stödja myndigheter och övriga aktörer i deras tillgänglighetsarbete. En omorganisering 2014 resulterade i att Myndigheten för Delaktighet bildades den 1 maj 2014 genom att dåvarande Handisam och delar av Hjälpmedelsinstitutet slogs ihop. En central uppgift för Myndigheten för Delaktighet är dess årliga uppföljning av hur de i dag sammanlagt 22 strategiska

¹⁵ Socialstyrelsen, 2015.

¹⁶ Prop.1999/2000:79.

¹⁷ Tillgänglighetscentret hos Handikappombudsmannen (HO), Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) och delar av Hjälpmedelsinstitutet (HI), se SOU 2007:82, s. 191.

myndigheterna samt kommunerna och i viss mån även landstingen genomför den beslutade funktionshinderspolitiken.¹⁸

2014 års uppföljning visade på allvarliga brister inom flera områden. Hos de statliga myndigheterna uppmärksammades bland annat följande brister: avsaknad av utrustning som gör det möjligt att kommunicera med personer som har en hörselskada, avsaknad av information på lättläst svenska och i punktskrift samt bristande tillgänglighet för personer med nedsatt rörelseförmåga när de ska ta sig ut ur en byggnad och sätta sig i säkerhet vid brand eller annan nödsituation. Rapporten visade dessvärre att fyra av tio myndigheter backat i sitt grundläggande tillgänglighetsarbete. Ingen av landets domstolar, polismyndigheter, museer och högskolor levde upp till samtliga kriterier. För kommunernas del lyftes främst den bristande tillgängligheten i olika vardagssituationer fram. Uppföljningen visar även att det finns områden där utvecklingen har gått framåt.¹⁹

Myndighetens uppföljning för 2015 visar att utvecklingen långsamt går framåt mot ett mer inkluderande och hållbart samhälle. Många av de utmaningar som togs upp i 2014 års uppföljning har till viss del åtgärdats. Tillgänglighetsarbetet i domstolarna har bl.a. ökat. Det är vidare flera statliga myndigheter som både inventerar och åtgärdar brister i tillgängligheten i sina lokaler. Myndigheten konstaterar dock att det trots det ökade arbetet fortfarande är många personer med funktionsnedsättning som inte kan delta i samhället på lika villkor.²⁰

15.3.3 Principer av vikt

Inom ramen för funktionshinderspolitiken finns det några principer som tidigt har slagits fast i handlingsplaner och motsvarande. Två begrepp, integrering och normalisering, genomsyrade både lagstiftningen och den praktiska verksamheten på funktionshinderområdet under 1960–1980-talet. Principerna om normalisering och integrering tar fasta på vikten av att personer med funktions-

¹⁸ Uppföljningen på regional nivå omfattar i dag endast en uppföljning av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

¹⁹ Myndigheten för delaktighet, 2014a.

²⁰ Myndigheten för delaktighet, 2015.

nedsättning har rätt till normala levnadsvillkor. Även om principerna fick genomslag först under 1960-talet framfördes de så tidigt som på 1940-talet av Kommittén för partiellt arbetsföra. I sitt betänkande *Förslag till effektiviserad kurators- och arbetsförmedlingsverksamhet för partiellt arbetsföra m.m.* (SOU 1946:24) skriver de om normaliseringsprincipen som en vägledande regel. Integration och normalisering utgjorde på sin tid en radikal kritik av tillvaron på de stora institutionerna.

Ansvars- och finansieringsprincipen

En annan princip av vikt för funktionshinderspolitiken gäller finansieringen av de åtgärder som ska vidtas. Vikten av att varje verksamhet bär de kostnader som uppkommer vid tillgänglighetsanpassningen uttrycktes redan av den Socialpolitiska kommittén på 1960-talet. Ansvars- och finansieringsprincipen har sedan dess varit vägledande för funktionshinderspolitiken, även om den aldrig har lagfästs.²¹ Den innebär att varje huvudman har ett ansvar att bära de kostnader som uppkommer för en anpassning av verksamheter på ett sådant sätt att de blir tillgängliga. Dessa kostnader är att betrakta som en självklar del av verksamheten och ska därmed också finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt. Avsteg från principen ska endast göras när det bedöms som särskilt viktigt att säkerställa att vissa insatser kommer till stånd, eller när det bedöms som nödvändigt ur effektivitetssynpunkt att bistå t.ex. en kommun eller ett landsting med stöd för att verksamheten ska kunna drivas med kvalitet och till rimliga kostnader. Kritik har framförts mot att principen inte tillämpas i tillräckligt hög utsträckning och att den inte har fått ett tillräckligt stort genomslag. 1989 års Handikapputredning diskuterade i sitt betänkande en rad åtgärder för att stärka dess ställning, däribland tvingande lagstiftning.²²

²¹ Prop. 1999/2000:79, s. 17.

²² SOU 1991:46.

Förbud mot diskriminering och bristande tillgänglighet

Under 1990-talet infördes en lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionsnedsättning. Lagen bidrog enligt flera forskare till en förskjutning av funktionshinderspolitiken från en socialpolitisk uppgift till en fråga om att uppfylla mänskliga rättigheter.²³ Diskrimineringsfrågan aktualiserades även när riksdagen 2014 beslutade om ändringar i diskrimineringslagen (2008:567). Ändringarna innebär dels att bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning införs som en ny form av diskriminering, dels att ordet funktionshinder ersätts med funktionsnedsättning.²⁴ Ändringen från funktionshinder till funktionsnedsättning genomfördes även i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2015.

15.3.4 FN:s konvention för rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s generalförsamling antog i december 1993, på svenskt initiativ, standardregler om delaktighet och jämlikhet för människor med funktionsnedsättning. Den internationella konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs 2006 och trädde i kraft i Sverige i januari 2009, inklusive dess protokoll om klagorätt för enskilda personer.²⁵ Syftet med konventionen är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättningar (artikel 1). Konventionens främsta bidrag är att den tydliggör staternas ansvar i förhållande till personer med funktionsnedsättningar.

Varje konventionsstat ska inom två år efter konventionens ikraftträdande lämna en fullständig rapport om de åtgärder som den vidtagit för att verkställa de skyldigheter som konventionen ålägger staten. I den rapport som Sverige överlämnade i januari 2011 beskrivs de åtgärder som vidtagits, men även de utmaningar som har identifierats.²⁶ Efter att rapporten granskats av kommittén lämna-

²³ Lindberg & Grönvik 2011.

²⁴ DO, 2014.

²⁵ Prop. 2008/09:28; SÖ 2008:26.

²⁶ Socialdepartementet, protokoll den 31 januari 2011, 19 §.

des en rad rekommendationer till Sverige. Bland dessa fanns ett krav på ökade informations- och utbildningsinsatser, dels i syfte att öka kunskapen bland allmänheten, dels i syfte att öka medvetenheten om konventionen bland anställda inom den offentliga sektorn. De senare insatserna ska enligt rekommendationerna utformas i samråd med funktionshindersorganisationerna. Sverige fick även kritik för otillgänglig information om valdeltagande samt den dåliga representationen av personer med funktionsnedsättning bland de förtroendevalda. I kommitténs svar på rapporten uttrycks även viss oro för att assistansersättningen sedan 2010 har dragits in eller sänkts för vissa personer på grund av en ändrad tolkning av grundläggande behov i LSS.²⁷

15.3.5 Funktionshindersrörelsen

Organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning har haft en viktig roll i att få till stånd reformer inom området. De allra tidigaste organisationerna bildades som kamratföreningar där syftet var att utgöra en mötesplats för personer med funktionsnedsättning. Döfstumföreningen i Stockholm, som bildades 1868, var den första föreningen av sitt slag och utgjorde en viktig mötesplats för personer med nedsatt hörsel i hela landet. En annan tidig organisation var De Blindas Förening, som bildades 1889. Andra grupper av personer med funktionsnedsättning som mycket tidigt organiserade sig var lungsjuka, personer med nedsatt rörelse- respektive hörselförmåga.²⁸

Först på 1940-talet bildades den första paraplyorganisationen genom att Samarbetskommittén för partiellt arbetsföra bildades 1942. Numera heter organisationen Handikappförbunden (HSO) och har 39 medlemsförbund. År 2009 bildades den andra paraplyorganisationen, Lika Unika, och där ingår i dag sex medlemsförbund. Det intressepolitiska arbetet i rörelsen tilltog i och med samarbetsorganisationernas intåg. De drev olika samhällsfrågor och högt upp på dagordningen stod rätten till arbete. Under 1960-talet och början av 1970-talet omfattade påverkansarbetet fler frågor,

²⁷ FN: s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, 2014.

²⁸ SOU 1991:46.

såsom anpassad kollektivtrafik, stärkt anställningstrygghet för personer med funktionsnedsättning, mer resurser till specialundervisning och en utbyggd habilitering och rehabilitering. Ytterligare en förändring av vikt var att organisationerna under 1960-talet började bli etablerade i samhället. Lokala föreningar och centrala kanslier med anställda funktionärer inrättades, vilket ledde till att situationen för personer med funktionsnedsättning på allvar uppmärksammades i samhällsdebatten.

Ett exempel på en politisk fråga som med framgång har drivits av funktionshinderrörelsen under 2000-talet är kravet på att bristande tillgänglighet ska utgöra en diskrimineringsform i Diskrimineringslagen (2008:567). År 2003 hölls den första Tillgänglighetsmarschen i Stockholm, något som sedan genomfördes årligen i flera städer fram till 2012. Marschen syftade till att sätta ljuset på den bristande tillgängligheten i samhället i allmänhet och kravet på att bristande tillgänglighet skulle omfattas av diskrimineringslagen, något som blev verklighet den 24 juni 2014.

Särorganiseringen inom funktionshinderrörelsen

Det finns flera organisationer som företräder unga personer med funktionsnedsättning. Ibland är dessa även öppna för föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Det finns även ett nätverk som riktar sig särskilt till unga: Nätverket Unga för Tillgänglighet (NUFT). Nätverket utgjorde grunden för paraplyorganisationen Delaktighet för Unga som bildades i maj 2014.

Därutöver finns organisationer som företräder kvinnor med funktionsnedsättning, t.ex. Forum – Kvinnor och Funktionshinder som bildades 2002. Vidare finns organisationer som förträder kvinnor med specifika nedsättningar, t.ex. Lina, som är ett nätverk för kvinnor med nedsatt syn, och Dövas kvinnoförening i Stockholm.²⁹ Det har även bildats ett fåtal etniska organisationer och nätverk inom funktionshinderrörelsen. Reumatikerförbundet startade 2002 ett nätverk som riktar sig särskilt till utrikes födda kvinnor: Nät-

²⁹ SOU 2004:59, s. 58.

verk för invandrarkvinnor (NIKE), vilket lett till en högre andel styrelseledamöter med utländsk bakgrund i förbundets styrelse.³⁰

15.4 Politiskt inflytande och delaktighet

Personer med funktionsnedsättning är mindre delaktiga i demokratin än övriga befolkningen.³¹ De är t.ex. underrepresenterade i de folkvalda församlingarna och röstar i något lägre utsträckning än den övriga befolkningen. Forskning visar även att individer från denna grupp ofta känner sig mindre delaktiga i samhället än övriga delar av befolkningen.³² Därutöver visar undersökningar att personer med funktionsnedsättning har lägre förtroende för riksdagen än övriga befolkningen.³³ Det är dock viktigt att i sammanhanget beakta de stora skillnaderna som finns inom gruppen personer med funktionsnedsättning, som trots allt utgör en dryg femtedel av Sveriges befolkning. En grupp som är särskilt viktig att belysa är gruppen unga personer med funktionsnedsättning.

Unga personer med funktionsnedsättning är liksom gruppen vuxna med funktionsnedsättning en heterogen grupp med olika behov och utmaningar. En studie från MUCF visar att det inte finns några skillnader bland unga med eller utan en funktionsnedsättning vad gäller viljan att påverka politiska beslut. En lika hög andel, 40 procent, vill vara med och påverka i frågor som rör den kommun där de bor.³⁴ Flera unga med funktionsnedsättning har dock uppfattningen att det i mindre utsträckning har någon betydelse om de deltar eftersom beslutsfattarna ändå inte kommer att lyssna. Det är 34 procent jämfört med 25 procent bland unga utan funktionsnedsättning som har denna uppfattning. Utöver denna studie är kunskapen om möjligheterna för unga med funktionsnedsättning att utöva inflytande i politiska beslutsprocesser begränsad.

³⁰ HSO, 2011.

³¹ Myndigheten för delaktighet, 2014a.

³² *ibid.*

³³ *ibid.*

³⁴ Ungdomsstyrelsen, 2012.

15.4.1 Valdeltagandets utveckling bland personer med funktionsnedsättning

Regeringen gav i september 2014 SCB i uppdrag att för första gången genomföra en studie om valdeltagandet i Europaparlamentsvalet och riksdagsvalet 2014 bland personer med funktionsnedsättning. Studien visar att valdeltagandet var något lägre bland personer med funktionsnedsättning i båda valen. I Europaparlamentsvalet röstade enligt SCB:s studie 49 procent av de med funktionsnedsättning jämfört med 53 procent av de utan nedsatt funktionsförmåga. Valdeltagande i riksdagsvalet bland personer med någon funktionsnedsättning var 85 procent, att jämföra med 88 procent bland de utan funktionsnedsättning. Undersökningen om valdeltagandet är gjord med ett urval av individer från en annan studie och därför är valdeltagandet i riksdagsvalet för personer utan funktionsnedsättning något högre än det faktiska valdeltagandet. I tabell 15.1 redovisas valdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning i Europaparlamentsvalet och riksdagsvalet. Som jämförelsepunkt redovisas även siffror för personer utan den aktuella funktionsnedsättningen.

Tabell 15.1 Valdeltagandet i Europaparlamentsval och riksdagsval 2014 (procent - siffrorna i parantes anger andel utan den aktuella funktionsnedsättningen)

Funktionsnedsättning	Europaparlamentsval	Riksdagsval
Nedsatt hörsel	53,3 (52,4)	89,4 (88,1)
Nedsatt syn	42,7 (53,1)	84,8 (88,5)
Svårt nedsatt rörelseförmåga	29,8 (53,3)	63,9 (88,3)
Svår ångslan, oro, ångest	42,6 (53,5)	82,4 (88,8)
Svåra besvär av allergi	55,5 (50,8)	88,9 (87,6)
Svåra besvär av astma	51,4 (52,7)	86,6 (87,6)

Källa: SCB, 2015d.

Det finns som vi kan se skillnader i valdeltagandet mellan personer med funktionsnedsättning och personer utan nedsatt funktionsförmåga. Det är främst personer med nedsatt syn, nedsatt rörelseförmåga samt besvär av oro, ångest och ångslan som röstar i lägre utsträckning än personer utan dessa nedsättningar eller besvär. Det finns ingen större skillnad i valdeltagande mellan personer med och

utan nedsatt hörsel.³⁵ Siffror för personer med psykisk funktionsnedsättning saknas från 2014 års val.

Motsvarande siffror till de som har tagits fram för 2014 års val finns inte tillgängliga för tidigare år och därför kan inte jämförelser med tidigare val göras. SCB redovisar dock i sin rapport siffror från 2006 års riksdagsval och 2009 års Europaparlamentsval, men analysen görs med stöd i en annan undersökning och mellan dessa finns skillnader i såväl definitionen av funktionsnedsättning samt vilka funktionsnedsättningar som har undersöks. Omkring 86 procent av de utan funktionsnedsättning röstade i riksdagsvalet 2006, men endast omkring 83 procent bland dem med funktionsnedsättning. Däremot fanns det stora skillnader i valdeltagande inom gruppen personer med funktionsnedsättning. Lägst var valdeltagandet bland personer med utvecklingsstörning, av vilka endast 43 procent röstade i riksdagsvalet 2006.³⁶ Valdeltagandet i riksdagsvalet 2006 var också lägre för flera andra grupper med annan funktionsnedsättning. Till dem hör personer med psykisk funktionsnedsättning, epilepsi, mag- och tarmsjukdom, psoriasis, och nedsatt rörelseförmåga.

Kunskap om den demokratiska delaktigheten mellan valen bland personer med funktionsnedsättning är i regel bristfällig. Myndigheten för delaktighet fick därför i november 2015 ett uppdrag av regeringen att genomföra en undersökning av den demokratiska delaktigheten mellan valen bland personer med psykisk funktionsnedsättning.³⁷

15.4.2 Orsaker till det lägre valdeltagandet

Det finns begränsad forskning om orsakerna till det lägre valdeltagandet för personer med funktionsnedsättning. Det är dock väl belagt att marginaliserade grupper generellt deltar i lägre utsträckning politiskt, bl.a. när det gäller valdeltagande. Därför tenderar också valdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning att

³⁵ I tabellen ovan anges högre siffror i valdeltagande för personer med nedsatt hörsel i såväl Europaparlamentsvalet som riksdagsvalet. Beaktas felmarginalen på +1 % i riksdagsvalet blir skillnaden försumbar.

³⁶ SCB, 2015d, s. 29.

³⁷ Se Regeringsbeslut KU2015/02854/D.

vara lägre än bland övriga befolkningen. Forskning inom området från USA pekar dock på vikten av att inte förknippa det lägre valdeltagandet med funktionsförmågan. Det är i stället andra faktorer som till stor del förklarar dessa skillnader, såsom att personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning är ensamstående, har en lägre utbildningsnivå och lägre inkomster.³⁸ Det finns även skillnader i familjebilden. Färre är gifta eller har barn.³⁹ SCB:s undersökning visar dessutom att dessa faktorer har större genomslagskraft i kombination med varandra när det gäller valdeltagandet. Ett exempel är att ensamstående, som i regel röstar i lägre utsträckning än sammanboende, deltar i än lägre utsträckning när de dessutom har en funktionsnedsättning.⁴⁰

Ytterligare en faktor av vikt som lyfts fram i forskningen om politisk deltagande är institutionella faktorer. Den enskildes beslut att rösta påverkas av valrörelsen och den politiska kampanj som har föregått valet. Flera studier pekar dock på otillgängligheten i det material som används av de politiska partierna.⁴¹ En granskning av de politiska partiernas valinformation inför de allmänna valen 2014 visade att endast fem av de nio granskade partierna hade information på teckenspråk, i form av informationsfilmer, på sina hemsidor.⁴² Utöver de ovan nämnda faktorerna är det viktigt att beakta sådant som bristande tillgänglighet till vallokaler, vilket också kan försvåra eller i vissa fall göra det omöjligt att rösta.

I riksdagsvalet, liksom i Europaparlamentsvalet 2014, röstade fler kvinnor än män. Mönstret bland personer med funktionsnedsättning är det omvända. Fler män än kvinnor röstar. Kvinnor med funktionsnedsättning röstade även i lägre utsträckning än kvinnor utan funktionsnedsättning. En liknande skillnad finns inte bland männen. Män med funktionsnedsättning röstade inte i lägre utsträckning än andra män.⁴³ Kvinnor är även överrepresenterade bland de individer som har psykiska besvär, vilka utmärker sig genom att rösta i lägre utsträckning. Drygt 20 procent av kvinnorna har psykisk funktionsnedsättning, jämfört med drygt 13 procent av

³⁸ Se t.ex. Schur, 2014.

³⁹ Socialstyrelsen, 2010.

⁴⁰ SCB, 2015d, s. 22.

⁴¹ Se t.ex. DHR:s studie, 2014.

⁴² Dövas Tidning, 2014-09-07.

⁴³ SCB, 2015d, s. 20.

männen.⁴⁴ Det var också en lägre andel unga med funktionsnedsättning som röstade än äldre.⁴⁵

Ytterligare en faktor av betydelse för valdeltagandet är födelse-land. Utrikes födda röstar generellt i lägre utsträckning än inrikes födda bland övriga befolkningen. Detta gäller även inom gruppen personer med funktionsnedsättning. Jämförelser inom gruppen utrikes födda visar dock att funktionsförmåga inte har någon större betydelse för valdeltagandet.

15.4.3 Tillgänglig röstning

Kommuner har sedan januari 2014 inte längre möjlighet att efter dispens hos länsstyrelsen undantas från krav på tillgängliga vallokaler.⁴⁶ En kartläggning av Myndigheten för delaktighet efter valen 2014 visar dessvärre att det fortsatt finns stora brister. Brister i framkomlighet samt avsaknad av parkeringsplats inom 25 meter från entrén fanns i mer än 60 procent av de undersökta röstmottagningsställena. Brister i ljudförhållandena observerades i drygt tio procent av lokalerna och brister i ljusförhållandena i drygt 15 procent.⁴⁷

Ytterligare ändringar i vallagen som kan underlätta röstningsförfarandet för vissa personer med funktionsnedsättning trädde i kraft den 1 januari 2015. Det gäller dels att det numera tillåts partisymboler i färg på valsedlarna dels att det blir möjligt att rösta utanför ett röstmottagningsställe i de fall lokalen inte är tillgänglig. Vidare har ambulerande röstmottagare införts som ska underlätta för väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att ta sig till ett röstmottagningsställe (prop. 2013/14:48). Förändringarna har införts efter förslag från 2011 års vallagskommitté. Därtill har vallagen förtydligats gällande möjligheten för fler än röstmottagare att ge biträde åt en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte kan göra iordning sin egen röst.⁴⁸

En närbesläktad fråga är hur valhemligheten kan säkras för de väljare som ges biträde vid röstningen. 2003 och 2011 års vallags-

⁴⁴ SCB, 2014d, s. 22.

⁴⁵ SCB, 2014d.

⁴⁶ Se Prop. 2013/14:37.

⁴⁷ Myndigheten för delaktighet 2014b.

⁴⁸ Prop. 2013/14:48.

kommittéer har utrett om en tystnadsplikt bör införas för anhöriga och andra som gett biträde åt en väljare att rösta. Ett sådant förslag har inte genomförts eftersom det finns en risk att enskilda skulle sakna insikt om de straffrättsliga konsekvenserna av att de röjer eller utnyttjar uppgifter om hur någon har röstat.⁴⁹ Däremot omfattas röstmottagarna av sekretess, vilket innebär att personer med funktionsnedsättning kan ta hjälp av valfunktionärer när de gör i ordning sin röst utan att röja valhemligheten.

I våra samråd med företrädare för funktionshindersrörelsen har det framförts att det finns brister med dagens system. En sådan brist är att det fortsatt saknas kunskap bland röstmottagare vad gäller möjligheten att biträdas av andra än röstmottagare vid val. Ytterligare en brist som framförts är att det för personer med nedsatt syn inte finns någon möjlighet att personrösta i punktskrift utan assistans eftersom de valsedlar i punktskrift som finns tillgängliga inte möjliggör en markering av en särskild kandidat. Även Myndigheten för delaktighet lyfter i en rapport fram att det i dagens valsystem finns brister i möjligheten för personer med funktionsnedsättning att vara säkra på att de röstat på det som de avsåg, att kunna personrösta eller behålla sin valhemlighet.⁵⁰

Det har vidare framförts att det finns olika typer av tekniska hjälpmedel som kan bidra till att underlätta för personer med funktionsnedsättning, och då i synnerhet nedsatt syn, att rösta utan att röja valhemligheten. Förslag på tekniska lösningar som förts fram av funktionshindersrörelsen rör bland annat tillhandahållande av förstöringsapparater i vallokalerna och möjligheter att rösta elektroniskt med datorer i vallokalerna där valsedlar skrivs ut.⁵¹

2011 års vallagskommitté föreslog även försök med elektronisk röstning (e-röstning), i syfte att underlätta för personer med funktionsnedsättning att själva kunna rösta. Kommittén föreslog att det skulle tillsättas en utredning med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa ett e-röstningssystem och, om man bedömer att krav på säkerhet m.m. kan uppfyllas, redovisa de juridiska, tekniska och administrativa förutsättningarna som ska

⁴⁹ Prop. 2004/05:163.

⁵⁰ Myndigheten för delaktighet, 2014b.

⁵¹ ibid.

gälla för en försöksverksamhet vid de allmänna valen 2018. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

15.5 Representativitet och partiengagemang

SCB:s undersökning om partiengagemang visar att partiengagemanget bland personer med funktionsnedsättning är högre än bland befolkningen i övrigt. Det är sex procent av de i befolkningen med funktionsnedsättning som är medlemmar i ett politiskt parti jämfört med ungefär fem procent bland övriga befolkningen. I tabell 15.2 redovisas andelen som är medlemmar med hänsyn tagen till olika funktionsnedsättningar.

Tabell 15.2 Medlemskap i ett parti efter funktionsnedsättning (procent)

Typ av funktionsnedsättning	Andel
Nedsatt hörsel	7,7
Nedsatt syn	6,9
Hög grad nedsatt rörelseförmåga	4,8
Svår ångslan, oro, ångest	3,6
Svåra besvär av astma/allergi	4,8

Källa: ULF/SILC 2008–2011. Resultaten avser sammanvägda resultat från undersökningar åren 2008–2011. Anledningarna till att samtliga år används är enligt SCB för att få bättre precision i skattningarna, SCB Demokratistatiskt Rapport 18 s. 33.

Personer med nedsatt syn och hörsel utmärker sig med en större andel som är medlemmar i politiska partier än bland övriga befolkningen. Det finns relativt stora könsskillnader. Det är 7,9 procent av männen med funktionsnedsättning som är medlemmar i partier, men endast 4,8 av kvinnorna. Det är en skillnad på mer än tre procentenheter, vilket kan jämföras skillnaden på 1,5 procentenheter mellan män och kvinnor i den övriga befolkningen.⁵²

När det gäller andelen som uppger att de är aktiva medlemmar, t.ex. genom att delta på ett möte med ett politiskt parti, finns det däremot inga skillnader mellan personer med funktionsnedsättning

⁵² SCB, 2015d, s. 33.

och övriga befolkningen.⁵³ Studerar man i stället resultaten efter typ av funktionsnedsättning kan man se att personer med nedsatt rörelseförmåga i lägre utsträckning uppger att de har varit på ett möte med ett politiskt parti jämfört med övriga befolkningen. Detta bekräftas även av tidigare undersökningar. I en undersökning från 2000 var andelen partimedlemmar med funktionsnedsättning som deltagit aktivt i möten 16 procent, vilket kan jämföras med 31 procent bland partimedlemmar utan nedsatt rörelseförmåga.⁵⁴

Det finns några intervjustudier som rör de erfarenheter personer med funktionsnedsättning har av att vara partipolitiskt aktiva. En sådan undersökning har genomförts av intresseorganisationen DHR. Undersökningen pekar på att den bristande tillgängligheten är ett problem. Bristerna kan vara konkreta i form av att informationen inte är tillgänglig, lokaler som används för partimöten är otillgängliga samt svårigheterna att få ihop logistiken med hjälp av färdtjänst i de fall krav på samåkning tillämpas i kommunen. Bristerna i tillgängligheten kan dock även utgöras av sådant som inte är lika uppenbart vid första anblicken. Det kan röra attityder och inställning till personer med funktionsnedsättning i de politiska partierna. Flera av de intervjuade menade att funktionshindersfrågornas relativa osynlighet i det partipolitiska arbetet har lett till att de valt att engagera sig inom funktionshindersrörelsen i stället för i de politiska partierna.⁵⁵

Ann Simmeborn Fleischer lyfter i sin underlagsrapport till utredningen fram att det finns ett ointresse bland politiska partier att engagera personer med funktionsnedsättning. Ointresset tar sig uttryck i att inbjudan till möten sällan innehåller information om att t.ex. hörslingor finns i lokalen eller att inbjudan att delta på ett politiskt möte är utformad på ett sådant sätt att den inte inbjuder till deltagande av alla, oavsett funktionsförmåga.⁵⁶ I de samråd vi har haft med representanter ur funktionshindersrörelsen framhålls även att de fysiska hindren alltså kvarstår. Det rör i första hand

⁵³ I undersökningen som genomfördes 2000 var däremot andelen passiva medlemmar högre bland personer med funktionsnedsättning, störst var skillnaden mellan de med nedsatt rörelseförmåga och övriga befolkningen (16 procent mot 31 procent i övriga befolkningen). Se SOU 2001:48, s. 221.

⁵⁴ SOU 2001:48, s. 221.

⁵⁵ DHR, 2014.

⁵⁶ Simmeborn, 2015.

de lokaler som de olika partigrupperna har inför fullmäktige- eller nämndsammanträden.

Vi kan även konstatera att partierna överlag upplever att det är svårt att rekrytera personer med funktionsnedsättning till förtroendeuppdrag. I den enkät som vi har bett de lokala partiorganisationerna att besvara framkommer det att personer med funktionsnedsättning, näst efter unga, är den grupp som partierna har svårast att rekrytera till olika förtroendeuppdrag. Trots detta förekommer sällan riktade insatser som syftar till att öka andelen personer med funktionsnedsättning bland förtroendevalda. Utredningens enkät visar också att personer med funktionsnedsättning inte heller är en framträdande grupp vid diskussionerna om list sammansättningen. Personer med funktionsnedsättning ingår inte bland de sociala grupper som lyfts fram av partierna, och i vissa fall kvoterar in.⁵⁷

15.5.1 Förtroendevalda med funktionsnedsättning

Av SCB:s studie om villkoren för fullmäktigeledamöter framgår att det finns en underrepresentation av folkvalda med funktionsnedsättning i landets fullmäktigeförsamlingar. Andelen personer med funktionsnedsättning mellan 16–64 år utgör enligt den studie som SCB stödjer sig på 26 procent av befolkningen.⁵⁸ Andelen bland ledamöterna i landets fullmäktigeförsamlingar är 20 procent.⁵⁹

En mer differentierad analys, där hänsyn tas till olika typer av funktionsnedsättningar, visar att det finns betydande skillnader inom gruppen. De som är representerade i lägst utsträckning är personer med nedsatt rörelseförmåga och med besvär av oro, ångest och ångslan. Det är en grupp som också röstar i lägre utsträckning.⁶⁰

⁵⁷ 2014 års Demokratiutrednings enkät till de lokala partiorganisationerna, 2015. För mer information, se kapitel 2 om hur vi har arbetat.

⁵⁸ SCB, 2015d.

⁵⁹ SCB, 2015a.

⁶⁰ Den grupp som utmärker sig är gruppen personer med nedsatt syn som enligt valdeltagandeundersökningen röstade i lägre utsträckning än övriga i befolkningen, men som inte är en underrepresenterad grupp bland de förtroendevalda. Som tidigare noterats bör dock viss försiktighet iaktas vid direkta jämförelser mellan de båda undersökningarna. I SCB:s undersökning om de folkvaldas villkor används samlingsbegreppet "psykisk funktionsnedsättning".

15.5.2 Hinder för medverkan

En förutsättning för att utöva politiskt engagemang som förtroendevald med funktionsnedsättning är att den fysiska och sociala miljön tillgänglig. Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) utredde frågor som rörde möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att verka politiskt. Med anledningen av dess förslag fick förtroendevalda med funktionsnedsättning i kommuner och landsting rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.⁶¹ En bestämmelse infördes också i kommunallagen (4 kap. 33 § KL) som föreskrev att kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda med funktionshinder ska kunna delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda.⁶² Bestämmelsen är av målsättningskaraktär och innebär inte någon skyldighet för kommuner och landsting att vidta specifika åtgärder.

Tillgängliga sammanträdeslokaler och tekniska hjälpmedel

I Kommundemokratikommitténs betänkande *Att vara med på riktigt* (SOU 2001:48) redovisades en undersökning som Handikappombudsmannen gjort om kommunernas tillgänglighet. Den visade att nästan en tredjedel av kommunfullmäktiges sammanträdeslokaler inte var tillgängliga för personer med rörelsehinder och att 20 procent av lokalerna saknade hörslinga.

I en studie som Handisam genomförde 2007 om de strukturella hindren samt bemötandet i politiken för personer med funktionsnedsättning konstateras det att tillgängligheten har förbättrats. Det var 80 procent av kommunerna och 92 procent landstingen som hade inventerat samtliga lokaler som används vid fullmäktigesammanträden ur ett tillgänglighetsperspektiv. Det ställdes dock inte samma krav på lokalerna för nämndsammanträdena och endast 64 procent av kommunerna och landstingen hade inventerat lokalerna.⁶³ Enligt undersökningen är det främst fysiska hinder som åtgärdats.

⁶¹ 4 kap. 12 a § KL.

⁶² 4 kap. 33 § KL.

⁶³ Handisam, 2007.

Enligt den enkät som vi har skickat till kommunerna och landstingen finns det fortfarande brister i den fysiska tillgängligheten. Medan 82 procent av kommunerna och landstingen uppger att de lokaler som används för fullmäktigesammanträdena är tillgängliga är det endast 57 procent av lokalerna som används för nämndsammanträden som är helt tillgängliga.⁶⁴ SCB har i sin undersökning om de folkvaldas villkor från 2015 ställt frågor om hur man upplevde kommunens möteslokaler, teknisk utrustning, format på handlingar samt möjligheterna att delta i det politiska arbetet på distans.⁶⁵ En betydande andel, 29 procent, av de folkvalda, uppger att de är missnöjda med inomhusmiljön. Samtidigt är det 83 procent som upplever att handlingar och annan information förmedlas på ett tillgängligt sätt. Det var dessutom 65 procent som fick tillgång till tekniska hjälpmedlen t.ex. dator, telefon eller läsplatta. Här finns det en skillnad mellan de ledamöter som valt att lämna sitt uppdrag i förtid. Dessa svarar i högre utsträckning att de inte har fått tillgång till tekniska hjälpmedel. Kommunens sammanträdeslokaler får i SCB:s enkät ett gott betyg. Endast en av tio är missnöjd med dessa.

Andra aspekter av tillgängligheten

Utöver de hinder som förekommer i form av otillgängliga lokaler alternativt otillgänglig information finns det fler faktorer som försvårar för personer med funktionsnedsättning att åta sig politiska uppdrag. Ett första hinder rör möjligheterna att engagera sig ideellt eller åta sig politiska uppdrag för de personer som uppbär sjukersättning. För den som är beviljad hel sjukersättning finns det sedan år 2008 möjlighet att arbeta högst en timme om dagen och tjäna en åttondel av den normala heltidsinkomsten i den sysselsättning som ska utföras utan att rätten till hel ersättning förloras. Motsvarande reglering saknas däremot för de som är beviljade tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning. Funktionshindersrörelsen har framfört att regelverket i dess nuvarande utformning strider mot FN:s konvention om rättigheter för personer med funk-

⁶⁴ 2014 års Demokratiutrednings enkät till de lokala partiorganisationerna, 2015.

⁶⁵ SCB, 2015a.

tionsnedsättning. I kapitel 8, om förtroendevaldas villkor, redogör vi för de slutsatser som den parlamentariska Socialförsäkringsutredningen drar gällande de förtroendevaldas ställning i arbetslöshetsförsäkringen i delbetänkandet *Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2013:64). Socialförsäkringsutredningen gör inte en motsvarande utredning gällande de förtroendevaldas ställning i sjukförsäkringen.

När det inom ramen för ett uppdrag som förtroendevald förekommer ärenden med sekretessbelagda uppgifter finns det hinder som begränsar möjligheterna att delta för förtroendevalda som har personlig assistans (se mer i avsnitt 15.7.4).

Ett ytterligare hinder är den relativa osynligheten frågor som rör personer med funktionshinder har i den offentliga debatten. Detta kan möjligen förklaras av underrepresentationen av personer med funktionsnedsättning i politiken. Forskning om kvinnors politiska representation visar att det finns många politiska frågor som endast förs fram av kvinnor samt att kvinnor som grupp kan prioritera helt andra frågor än män som grupp.⁶⁶

15.6 Inflytande genom funktionshindersråd

I det stora flertalet kommuner och landsting finns medborgarråd för olika grupper av medborgare. Enligt SCB uppger 70 procent av kommunerna och landstingen att de har ett funktionshindersråd. Andra undersökningar visar däremot att råden är betydligt vanligare och att funktionshindersråd eller motsvarande finns i nästan alla kommuner och landsting.⁶⁷ Bakgrunden till råden går att finna i Handikapputredningen som i delbetänkandet *Bättre socialtjänst för handikappade* (SOU 1970:64) föreslog att handikappråd borde inrättas i såväl kommuner och landsting. Förslaget ledde inte till en lagstadgad skyldighet, men skapade en närmast explosionsartad utveckling.⁶⁸ Nästan 90 procent av kommunerna och samtliga lands-

⁶⁶ Wide, 2015.

⁶⁷ SCBs undersökning avser mandatperioden 2010–2014. Se en längre diskussion i kapitel 9 om medborgardialog och samråd. Se även en undersökning från 2005 (Gilljam & Jodal) där en betydligt större andel, 97 procent av de 279 kommuner som besvarade enkäten, uppgav att de hade ett råd för funktionshindersfrågor.

⁶⁸ Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, rekommenderar respektive

ting hade 1977 inrättat funktionshindersråd.⁶⁹ Svenska kommunförbundet (nu SKL) rekommenderade sina medlemmar att inrätta ett sådant organ. Syftet med råden var enligt Handikapputredningen att tillvarata de synpunkter som personer med funktionsnedsättning hade, specifikt mot bakgrund av att de var underrepresenterade i politiska församlingar. Råden skulle ha en samordande uppgift, inte beslutande, och bidra till en mer samlad opinionsyttring från funktionshindersrörelsen. I flera kommuner och landsting benämns numera råden som tillgänglighetsråd alternativ funktionshindersråd.⁷⁰

Råden sorterar vanligen under socialnämnden eller kommunstyrelsen. Det är i regel en förtroendevald med flera tunga uppdrag som är ordförande i råden och i majoriteten av de studerade råden får ledamöterna arvode för sin medverkan. Det finns vissa skillnader i hur råden är organiserade, men i regel består de av ett tiotal ledamöter varav hälften utses av kommunen, och oftast är politiker, och den andra hälften utses av organisationer inom funktionshindersrörelsen. Enligt en uppföljning av funktionshinderspolitiken på lokal nivå av Myndigheten för delaktighet uppger ungefär hälften av kommunerna att de samråder kring frågor om kultur, fysisk tillgänglighet och idrott. Mindre vanligt är det med samråd inom arbetsmarknadsområdet och kring frågor som rör utbildning. Där samråder 15 respektive 31 procent av kommunerna med funktionshindersrörelsen inför beslut.⁷¹

Utvärderingar av funktionshindersråden

Statens handikappråd har följt upp utvecklingen av råden vid två tillfällen, 1976 och 1992, och resultaten var samstämmiga.⁷² Den bild som ledamöterna i råden tecknar är i huvudsak positiv. Råden ansågs ha en aktiv och pådrivande roll och har enligt ledamöterna

ålägger visserligen landstinget och kommunen samverka med andra samhällsorgan och organisationer, men det behöver inte ske i den form som det stora flertalet kommuner och landsting valt, nämligen inrättandet av samrådsforum där intresseorganisationerna är representerade.

⁶⁹ Statens Handikappråd, 1978.

⁷⁰ Funktionshindersråd kommer att användas i texten och avser då även råd som benämns handikappråd, råd för personer med funktionsnedsättning eller tillgänglighetsråd.

⁷¹ Myndigheten för delaktighet, 2014a.

⁷² Carstensen, 1993.

bidragit till att förbättra villkoren för personer med funktionsnedsättning. Ledamöterna framförde dock kritik mot att råden inbjuds att lämna synpunkter alltför sent i beslutsprocessen, när möjligheterna att påverka är begränsade. En jämförelse av undersökningarna från 1976 och 1992 visar att råden blivit ett bättre verktyg för inflytande, vilket kan bero på att det har skett en breddning av funktionshindersorganisationerna som bjuds in, att råden i högre utsträckning har möjlighet att lämna synpunkter vid remissbehandling och att fler råd förfogar över en egen budget.

En liknande studie av hur väl råden för personer med funktionsnedsättning fungerade genomfördes 2012 av Socialstyrelsen. Studien inkluderade även råden för pensionärer. Enligt denna har de flesta kommuner och landsting ett funktionshindersråd medan en liten andel kommuner har slagit samman pensionärsrådet och funktionshindersrådet. Några uppger att man har en annan benämning på rådet. I studien uppger många råd att de saknar inflytande när det gäller viktiga och långsiktiga frågor. Vidare uppger flera råd att de får komma in i beslutsprocessen alltför sent, något som begränsar deras möjligheter att påverka.⁷³

Den undersökning som Socialstyrelsen gjorde 2012 visade en stor variation i hur rådets uppgift uppfattades av de tjänstemän som intervjuades. En slutsats som framkom i undersökningen är att endast 43 procent av de intervjuade tjänstemännen i kommunerna och 23 procent av tjänstemännen i landstingen betraktade råden som ett forum för att öka inflytandet, delaktigheten och medbestämmandet för gruppen. En övervägande majoritet av tjänstemännen i kommunerna och landstingen menade i stället att råden utgjorde ett forum för informationsutbyte och att de var ett rådgivande organ. Synen på rådets funktion som tjänstemännen gav uttryck för var därmed inte i enlighet med de gällande reglementena.

Barnombudsmannen konstaterade i en rapport från 2004 att det främst är äldre personer med funktionsnedsättning som deltar i diskussionerna med politiska beslutsfattare. Andelen ledamöter i funktionshindersråden under 40 år var nämligen väldigt låg, endast nio procent. Barnombudsmannen menade att en konsekvens av detta var att frågor som rör barn- och ungas situation hade svårt att

⁷³ Socialstyrelsen, 2012b.

göra sig gällande i diskussionerna.⁷⁴ I Barnombudsmannens rapport från 2008 framkom det att mindre än en fjärdedel (22 procent) av funktionshindersråden hade hanterat frågor om barns- och ungas situation.⁷⁵

Något som har betydelse för vilka frågor som tas upp i diskussionerna är vilka organisationer som är representerade i råden. Flera studier visar att representationen i funktionshindersråden varit relativt oföränderlig och att det i första hand är organisationer som arbetar med frågor runt fysiska funktionsnedsättningar som har störst representation i funktionshindersråden.⁷⁶

Väl fungerande råd – vad är receptet?

En undersökning som SKL låtit genomföra om framgångsfaktorer för förbättrad tillgänglighet visar att en faktor som lyfts fram av flera av de intervjuade är förekomsten av ett fungerande tillgänglighetsråd eller motsvarande.⁷⁷ Funktionshindersrörelsen har också i flera skrifter betonat vikten av väl fungerande råd. En faktor som har lyfts i flera av dessa är att ägandeskapet av rådet tillfaller kommunen eller landstinget och att det inte är funktionshindersrörelsens organ.⁷⁸ När råden inrättas bör därför ett regelverk och direktiv för rådets arbete fastställas. Det underlättar för rörelsens ledamöter att förstå sin roll och bidrar till att syftet med rådet är tydligt kommunicerat och förankrat bland deltagarna. Vikten av att personer i ledande ställning i kommunerna och landstingen deltar i råden har lyfts, liksom vikten av att nomineringsförfarandet går via samarbetsorganisationerna. En fråga som rörelsen också har påpekat är vikten av att mötesarvode utgår till de representanter som inbjuds att delta. Både för att likställa deras deltagande med de politiker som innehar ett uppdrag att sitta i rådet, men även för att möjliggöra att fler kan delta och därmed öka den politiska jämlikheten.

⁷⁴ Barnombudsmannen, 2004.

⁷⁵ Barnombudsmannen, 2008.

⁷⁶ Johansson, Johansson & Scaramuzzino, 2011, s. 36.

⁷⁷ SKL, 2012b, s.10.

⁷⁸ Se bland annat HSO Skåne, 2007.

15.7 Överväganden och förslag om delaktigheten och inflytandet för personer med funktionsnedsättning

Sammanfattande analys: Personer med funktionsnedsättning utgör en grupp som utesluts från flera arenor på grund av bristande tillgänglighet. Bristande tillgänglighet är diskriminerande och utgör ett hinder för att personer med funktionsnedsättning ska bli fullt delaktiga i demokratin. Åtgärder som syftar till att säkerställa lika möjligheter till delaktighet och inflytande i politiska beslutsprocesser för alla medborgare, oavsett funktionsförmåga, är därför nödvändiga.

Personer med funktionsnedsättning är något mindre delaktiga i demokratin än den övriga befolkning. Detta avspeglar sig i valdeltagandet och representationen i politiska församlingar. Bristande tillgänglighet av olika slag utgör fortsatt ett hinder för personer med funktionsnedsättning att delta fullt ut i samhället. Vår översyn av vilka möjligheter som finns för personer med funktionsnedsättning att delta och utöva inflytande, antingen i egenskap av medborgare eller i rollen som förtroendevald, visar att det finns ett behov av ytterligare åtgärder.

En del av orsakerna till sämre delaktighet handlar om brister i utformningen av stadsmiljön, kollektivtrafiken, information och kommunikation. Utvecklingen går dock åt rätt håll. År 2000 var endast 27 procent av fullmäktiges lokaler fullt tillgängliga, vilket kan jämföras med 82 procent av lokalerna 2015. Vi anser dock att det är allvarligt att det fortfarande finns betydande brister gällande tillgängligheten. Lokalerna som används för politiska möten kan vara omöjliga att komma in i för en rullstolsburen person och hörslingor och annan teknisk utrustning är inte alltid tillgängliga eller fungerande. Brister i bemötandet är en annan faktor som kommit upp i de samråd som vi har genomfört. Ett problem är också att tillgängligheten till de möteslokaler som de politiska partierna använder ibland är bristfälliga. För att undanröja hinder för delaktighet och skapa en långsiktigt hållbar utveckling mot ett samhälle där alla människor, oavsett funktionsförmåga, kan vara del-

aktiga behöver tillgänglighetsarbetet öka i såväl omfattning som intensitet.

Vår översyn visar även att det finns andra utmaningar när det gäller att utöva sina politiska rättigheter. Som vi redovisar i kapitel 13 om medborgarförslag och folkmotion är det endast en fjärdedel av kommunerna och landstingen som informerar invånarna om möjligheten att lämna medborgarförslag på ett sätt som är tillgängligt för alla, oavsett funktionsförmåga. Personer med funktionsnedsättning är inte heller en av de grupper som kommuner och landsting har uppgett att de prioriterar när de bjuder in till medborgardialog av olika slag. En möjlig förklaring kan vara att det i nästan alla kommuner och landsting finns mer eller mindre institutionaliserade funktionshindersråd. Samtidigt som dessa fyller en viktig funktion är det viktigt att beakta att rätten till politiskt deltagande är en mänsklig rättighet som tillkommer alla.

15.7.1 Demokratisk delaktighet ska utgöra ett mål i funktionshinderspolitiken

Utredningens förslag: I syfte att säkerställa att den demokratiska delaktigheten får större utrymme i funktionshinderspolitiken bör demokratisk delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning utgöra ett eget mål i den kommande funktionshindersstrategin.

Strategin för genomförande av funktionshinderspolitiken antogs 2011 och sträcker sig fram till 2016. I strategin anges konkreta mål som årligen följs upp. Tio politikområden som ska bevakas har identifierats, liksom 22 strategiska myndigheterna med ett särskilt ansvar för strategins genomförande. De tio politikområdena spänner över viktiga och centrala frågor som arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, socialpolitik, kulturpolitik och it-politik. Demokratisk delaktighet och inflytande är dock inte ett av dessa områden. Vi anser att det finns starka skäl att införa ett mål om demokratisk delaktighet i den strategi som ska börja gälla från 2017.

Genom att ett mål om demokratisk delaktighet antas understryks vikten av att tillgänglighetsarbetet bör genomsyra det demokratifrämjande arbetet. De strategiska myndigheterna åläggs på så

sätt att prioritera detta när de arbetar med frågor som rör personer med funktionsnedsättning. Eftersom demokrati inte är ett av målen i funktionshinderspolitiken är också information och statistik vad gäller representationen av personer med funktionsnedsättning begränsad. Ett konkret mål gör det möjligt att mäta, granska och värdera tillgänglighetsarbetet inom området och på så vis synliggöra utvecklingen. Frånvaron av ett uttalat mål kan också ha påverkat de politiska partiernas ansträngningar att nominera personer med funktionsnedsättning och därmed förbättra den sociala representativiteten i de politiska församlingarna. Vårt förslag skulle utöver att bidra till att tillgänglighetsarbetet ökar, i såväl intensitet som omfattning, även kunna bidra till att föra in funktionsförmåga som en naturlig del i partiernas nomineringsprocesser. Frågor om representationen av personer med funktionsnedsättning i politiken har enligt vår mening en alltför undanskymd plats, både i samhällsdebatten och inom de politiska partierna.

15.7.2 Insatser för att öka valdeltagandet för personer med funktionsnedsättning

Utredningens bedömning: Personer med funktionsnedsättning röstar i lägre utsträckning än övriga befolkningen. Mot denna bakgrund bör insatser för att öka valdeltagandet i gruppen genomföras.

Det finns skillnader i valdeltagandet mellan personer med funktionsnedsättning och övriga befolkningen. Det är främst personer med nedsatt syn, nedsatt rörelseförmåga samt besvär av oro, ångest och ångslan som röstar i lägre utsträckning än personer utan dessa nedsättningar eller besvär. Det är därför positivt att flera förändringar införts som förbättrar tillgängligheten och som därmed kan bidra till att öka valdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning. Exempel på dessa förändringar är att det numera tillåts partisymboler i färg på valsedlarna, att det blir möjligt att rösta utanför ett röstmottagningsställe i de fall lokalen inte är tillgänglig och att ambulerande röstmottagare införts som ska underlätta för väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att ta sig till ett röstmottagningsställe.

Utöver dessa förändringar anser vi att riktade insatser mot gruppen är nödvändiga. Regeringen avsatte inför valen 2014 medel för att stödja Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation i arbetet att driva hemsidan "Alla väljare" med lättlästa nyheter och lättläst valinformation i samband med de allmänna valen 2014.⁷⁹ Regeringen har fortsatt att stödja Myndigheten för tillgängliga mediers arbete med lättläst nyhetsinformation.⁸⁰ Eftersom valdeltagandet bland grupper i behov av lättläst och tillgänglig information, t.ex. personer med kognitiv funktionsnedsättning är lågt, anser vi att det är angeläget att satsningar av detta slag fortsatt genomförs. Det är även angeläget att information inför valen lämnas på teckenspråk. Som vi visat i vår översyn var det endast fem av de nio granskade partierna som hade information på teckenspråk, i form av informationsmaterial, på sina hemsidor. Vi anser även att det är viktigt att säkerställa att röstmottagarna vid valen har kunskap om vilka rättigheter personer med funktionsnedsättning har så att de ges biträde att göra i ordning sin röst. Som vi konstaterar i vår översyn har det förekommit att väljare nekats den möjligheten. Vi anser därför att den obligatoriska utbildningen för alla valförrättare bör stärkas i detta avseende.

2011 års vallagskommitté föreslog att det skulle tillsättas en utredning med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa en försöksverksamhet vid de allmänna valen 2018 med ett e-röstningssystem. Frågan bereds för närvarande i regeringskansliet. Tekniska lösningar kan bidra till att t.ex. personer med nedsatt syn och personer i behov av assistans kan rösta utan att röja valhemligheten. Det finns flera exempel på sådana tekniska lösningar som används i andra länder, t.ex. förstoringsapparater i vallokalerna och möjligheter att rösta elektroniskt med hjälp av datorer i vallokalerna där valsedlar skrivs ut. Vi anser att regeringen bör överväga att utreda hur sådana lösningar kan användas även i Sverige.

⁷⁹ Se regeringsbeslut Ju2013/8323/D och Ju2014/6942/D.

⁸⁰ Se regeringsbeslut Ku2015/02785D.

15.7.3 Rätt till särskilt stöd och särskild service vid genomförandet av politiska förtroendeuppdrag

Utredningens bedömning: Vid beräkningen av tid inom ramen för en behovsbedömning ska förtroendevalda med nedsatt funktionsförmåga som blivit beviljade insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken eller ledsagarservice enligt socialtjänstlagen (2001:453), om behoven inte tillgodoses på annat sätt, få tillgodoräkna sig tid som är direkt kopplad till att kunna fullgöra ett uppdrag som förtroendevald inom kommun, landsting eller riksdagen. Regeringen får meddela föreskrifter om bedömningen av hur antalet timmar ska beräknas.

Vi har uppmärksammat på de svårigheter som förtroendevalda i behov av personlig assistans möter vad gäller den tid de kan lägga ned på sitt förtroendeuppdrag. Det är viktigt att den bedömning av vilken tid i timmar som rätten till stöd och service ska avse också omfattar tid för att fullgöra ett förtroendeuppdrag. Som vi har visat i kapitel 8 om förtroendevaldas villkor upplever flera förtroendevalda svårigheter när det gäller att kombinera förtroendeuppdraget med familje- och arbetsliv. Dessa utmaningar tilltar avsevärt om den förtroendevalde är i behov av personlig assistans eller ledsagarservice för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Reglerna för dessa insatser är detaljerade, förekommer delvis i olika regelverk och fler än en myndighet fattar beslut. Därtill tillkommer att lokala arvodes- och kostnadsersättningsregler ser olika ut. Företrädare för funktionshindrarsrörelsen har i våra samråd informerat om att förtroendevalda i behov av personlig assistans eller ledsagarservice uppger att de behöver välja bort politiskt engagemang till förmån för att använda de timmar som de beviljats till aktiviteter som de bedömer som viktigare. Det kan t.ex. röra sig om att hämta barnen på förskolan eller genomföra en annan aktivitet med familjemedlemmar.

Rätten till personlig assistans och ledsagarservice följer av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Lagen gäller för en viss angiven personkrets,⁸¹ under förutsättning att den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt.⁸² Genom insatserna ska den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor. Led-sagar-service kan också beviljas som bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Till skillnad från regleringen i LSS gäller rätten till bistånd enligt SoL generellt, dvs. inte endast en viss snävare personkrets, men å andra sidan avser biståndet att den enskilde ska få en skälig levnadsnivå (till skillnad från goda levnadsvillkor).

Kommunerna har det yttersta ansvaret enligt SoL och ett bas-ansvar för insatser enligt LSS. Kostnadsansvaret för personlig assistans är delat med staten, enligt reglerna i socialförsäkringsbalken (SFB). Ersättning för kostnader för personlig assistans betalas ut till den enskilde, som själv väljer hur assistansen ska ordnas. Den enskilde har därmed möjlighet att bestämma hur insatserna enligt LSS blir utformade. Brytpunkten för finansieringsansvaret vid assistansersättning ligger på 20 timmar (se mer nedan). Det betyder att socialnämnden och försäkringskassan var för sig bedömer den enskildes behov av personlig assistans enligt LSS genom att beräkna tid för detta, i praktiken inte sällan på minutnivå.

Närmare om insatserna

Personlig assistans (9 § 2 punkten) är ett personligt utformat stöd till den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med vad som i lagens mening utgör grundläggande behov. Detta är hjälp med att sköta sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som kräver ingående kunskaper om den med funktionsnedsättning (9 a §).⁸³

Om en person, som tillhör personkretsen, inte behöver hjälp med de grundläggande behoven utan i stället behöver hjälp med att delta i fritidsaktiviteter, besöka vänner, delta i samhällslivet eller liknande kan insatsen ledsagning (9 § 3 punkten) vara aktuellt.

⁸¹ Se LSS 1 §, bl.a. personer med utvecklingsstörning, med bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada eller med varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

⁸² Se LSS 9 § 2 och 3 jämförd med 7 §.

⁸³ Prop. 1995/96:146, s. 13 f.

Ledsagarservice är en verksamhet som kan underlätta för personer med omfattande funktionsnedsättningar att åta sig ett förtroendepuppdrag. Servicen bör erbjudas personer som tillhör lagens personkrets, men som inte har personlig assistans.⁸⁴ I jämförelse med personlig assistans är det en avsevärt mindre del av LSS-insatserna som sker i form av ledsagarservice, nio procent. Av SoL-insatserna är det drygt fyra procent som är ledsagning.⁸⁵

Insats enligt 9 § 2 LSS består av biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB. En försäkrad, som tillhör personkretsen enligt LSS, har rätt att för sin dagliga livsföring få assistansersättning om hen behöver hjälp av en personlig assistent för sina grundläggande behov med i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan (51 kap. 2 och 3 §§ SFB).⁸⁶ Det betyder att staten bekostar de timmar som överstiger 20 timmar i veckan. Detta gäller oavsett hur personen väljer att ordna sin assistans. Det är Försäkringskassan som beslutar om assistansersättning, utifrån en bedömning av det behov den försäkrade har. Assistansersättningen uppgår i regel till ett av regeringen fastställt schablonbelopp per beviljad assistanstimme. Försäkringskassan betalar ut hela assistansersättningen till den försäkrade. Hen kan själv anställa personliga assistenter eller mot ersättning anlita en kommun eller annan som arbetsgivare för dessa. Kommunen ersätter därefter kostnaderna för de 20 första timmarna per vecka till Försäkringskassan, (se 51 kap. 22 § SFB). Om behovet av personlig assistans är lägre än eller uppgår till 20 timmar har kommunen själv finansieringsansvaret.⁸⁷

Biträde av personlig assistent kan ges genom personligt vårdbiträde som är anställt hos kommunen, i ett kooperativ, en organisation eller på ett företag. En personlig assistent kan också vara anställd av personen med funktionsnedsättning. Om den enskilde själv önskar vara arbetsgivare för den personliga assistenten eller själv anlita annat organ än kommunen kan kommunen ge ekonomiskt stöd till skäligena kostnader. Den enskilde personen får då själv

⁸⁴ Prop. 1992/93:159, s. 74.

⁸⁵ Socialstyrelsen 2011: Ledsagning enligt LSS och SoL.

⁸⁶ Undantag finns, se 106 kap. 24 § SFB.

⁸⁷ Prop. 1996/97:150, s. 138.

ordna sin personliga assistans på det sätt som hen anser är bäst. Den grundläggande principen är att rätten till bidraget från kommunen följer samma villkor som rätten till biträde av personlig assistent.⁸⁸

Rätt till personlig assistans för att delta i samhället som förtroendevald

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insatsen för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt (9 a § andra stycket LSS). Andra personliga behov kan till exempel vara behov av hjälp för att kunna arbeta eller studera. Det kan också vara behov av hjälp med att utföra sina fritidsintressen eller annat som leder till att personen kan leva ett liv så likt andra som möjligt.⁸⁹ Assistans för att kunna fullgöra ett uppdrag som förtroendevald, särskilt om det rör sig om att som förtroendevald kunna delta i beslutande församlingars möten, utgör därmed sådana andra personliga behov som insatsen kan avse.

Principen är den att om kommunen beviljar personlig assistans bör stödet beviljas i sådan omfattning att även den enskildes behov av andra personliga stödinsatser kan tillgodoses, även sådant stödbehov som sett för sig kanske inte skulle ge rätt till personlig assistans – om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.⁹⁰ Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan rätt till assistans således finnas exempelvis med förberedelser inför möten, med att göra sig förstådd och själv ta emot information samt med ledsagare vid förflyttningar och deltagande i olika aktiviteter som har klar koppling till uppdraget.

Av Försäkringskassans vägledning (som rör rätten till assistansersättning enligt SFB, men som också kommunernas behovsbedömning ofta utgår från), framgår det att bl.a. tid för sammanträden omfattas. I vägledningen nämns också situationen att sekretess kan innebära att assistenten inte kan vara i den funktionsnedsattes omedelbara närhet.⁹¹ Detta bekräftar att tid som är direkt kopplad

⁸⁸ Se Karnov, Internet, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 9 §, not 29, den 18 november 2015.

⁸⁹ Prop. 1992/93:159, s. 64.

⁹⁰ Se Lundgren m.fl., Nya sociallagarna (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 9 a § LSS.

⁹¹ Assistansersättningen 2003:6, version 13 daterad hösten 2014, s. 131.

till att fullgöra ett förtroendeuppdrag kan ingå vid bedömningen av omfattningen av andra personliga behov enligt 9 a § LSS. Sammantaget gäller att inte endast tid på beslutande möten, utan också tid för förberedelse inför sådana möten, transport och efterarbete såsom justering av protokoll eller liknande redan i dag kan ingå i assistansersättningen – om behovet inte tillgodoses på annat sätt. Med personlig assistans menas därmed inte bara att det ska finnas någon tillgänglig för att hjälpa till att lösa vissa praktiska problem utan det avser att den i behov av assistans ska kunna ges möjlighet till jämlika levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet. Med andra ord en möjlighet att leva som andra.

Rätten att verka politiskt bör tydligt uttryckas i Försäkringskassans vägledning samt i kommunernas riktlinjer

I syfte att säkerställa att personer i behov av personlig assistans eller ledsagarservice kan åta sig politiska uppdrag och delta på lika villkor vore det önskvärt att den vägledning som Försäkringskassan tagit fram (Assistansersättningen 2003:6, version 13) uttryckligen berör behovet av personlig assistans eller ledsagarservice vid politiskt engagemang. Detsamma gäller sådana riktlinjer som en kommun använder i sin behovsbedömning.

Vår bedömning är att 9 a § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade omfattar personlig assistans och ledsagarservice vid politiska förtroendeuppdrag. Detta framgår dock inte tillräckligt tydligt av Försäkringskassans vägledning, som fungerar som ett stöd i bedömningen av vilka insatser som den enskilde är berättigad till. Det stöd för bedömningen som tillämpas i kommunerna utgörs av riktlinjer som tas fram av varje kommun. Riktlinjerna korrelerar normalt sett med Försäkringskassans tillämpning av reglerna. Mot denna bakgrund är det önskvärt att Försäkringskassans vägledning tydligt anger vad som gäller, för likabehandling och för den enskilde som överväger att åta sig ett politiskt förtroendeuppdrag. I sammanhanget noterar vi att regeringen kan meddela föreskrifter om bedömningen av hur antalet timmar ska beräknas. Vi anser även att rätten för den enskilde att åta sig och fullgöra ett politiskt förtroendeuppdrag tydligt ska behandlas i de riktlinjer som tillämpas i

bedömningen i kommunerna.⁹² Här finns utrymme för kommunen att också använda sig av arvodes- och ersättningsregler som verktyg för att stärka möjligheterna till att åta sig ett förtroendeuppdrag. Som ett exempel framgår det av arvodesbestämmelserna för förtroendevalda i Landstinget Västernorrland att ersättning utgår för de särskilda kostnader som hör till uppdraget för förtroendevalda med funktionsnedsättning. Dit räknas kostnader för resor, personlig assistent, ledsagare, tolk och hjälp med inläsning av handlingar och liknande.⁹³

Vi har övervägt att föreslå att 4 kap. 33 § KL ska förtydligas. Av den bestämmelsen framgår det att kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda. Bestämmelsen, som är av målsättningskaraktär, avser sådana generellt verkande åtgärder som behöver vidtas för att det ska vara möjligt för förtroendevalda med funktionshinder att delta i kommuners och landstings handläggning av ärenden. Med detta avses både möjligheten att ta del av sammanträdeshandlingar och möjligheten att delta i de överläggningar som föregår beslutsfattande. Vi menar dock att det inte är ändamålsenligt att skärpa bestämmelserna i kommunallagen, mot bakgrund av att rätten till personlig assistans i samband med förtroendeuppdrag redan regleras i LSS. Vi har dock noterat att kommunernas tillämpning av bestämmelsen i kommunallagen skiljer sig åt.

Sammanfattningsvis anser vi att det för många personer med funktionsnedsättning inte är tillräckligt med generellt skrivna formuleringar i de vägledningar som tillämpas för att de ska kunna delta i det politiska livet. För att dessa personer ska ha möjlighet att bli mer delaktiga och aktiva i politiken krävs att rätten att verka politiskt uttrycks tydligt i de vägledande dokumenten.

⁹² Se en längre diskussion i Erlandsson, 2014.

⁹³ Landstinget Västernorrland, landstingsfullmäktige 2015-06-24 § 112, dnr 228/109303, Arvodesregler för förtroendevalda samt regler för partistöd.

15.7.4 En utredning om behov av assistans i sekretessbelagda ärenden

Utredningens bedömning: Vissa förtroendevalda har en funktionsnedsättning som innebär behov av assistans för att de ska kunna tillgodogöra sig material före och under sammanträden. 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.

Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut uppmärksammat att förtroendevalda med behov av assistans för att tillgodogöra sig material före och under sammanträden kan få problem att fullgöra vissa uppdrag på grund av reglerna om offentlighet och sekretess.⁹⁴ Av beslutet framgår att en ledamot i en socialnämnd behövde på grund av en funktionsnedsättning hjälp bl.a. vid nämndens sammanträden för att kunna ta del av handlingar m.m. Ledamoten hade beviljats personlig assistans, men assistenten tilläts inte närvara när nämnden behandlade ärenden i vilka det förekom uppgifter som omfattades av sekretess. I beslutet konstaterar JO att en personlig assistent i sin egenskap av assistent inte deltar i handläggningen av ett ärende hos nämnden. Av principerna om intern sekretess följer att socialnämnden därför inte kan låta assistenten vara med på sammanträdet om det skulle innebära att hen får ta del av uppgifter som omfattas av sekretess hos nämnden. Ingen kritik riktades mot nämnden för dess handläggning av frågan.

I detta beslut uttalade JO vidare att frågan om rätt för en utomstående att närvara vid ett nämndsammanträde där hemliga uppgifter behandlas är större än den som diskuteras i det enskilda ärendet samt att de aktualiserade frågorna är av delvis principiell betydelse bl.a. med anledning av Sveriges åtaganden i internationella konventioner om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar (se artikel 29 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning).

Vi kan i likhet med JO konstatera att frågan har större vidd än enbart för personer som har rätt till personlig assistans. Även per-

⁹⁴ Justitieombudsmannen, dnr 710-2011, 28.09.2012.

soner som inte har rätt till assistans kan behöva hjälp med att tillgodogöra sig material inför eller under ett sammanträde. Vidare bör denna problematik kunna aktualiseras även för andra än kommunala förtroendevalda t.ex. för nämndemän i domstolar och ledamöter av skattenämnder. Det är naturligtvis av stor vikt att även människor som har behov av assistans för att kunna tillgodogöra sig material ska kunna fullgöra sådana uppdrag där uppgifter som skyddas av sekretess förekommer. Detta understryks av de internationella åtaganden som Sverige har gjort på området. En sådan reglering får dock inte innebära någon försvagning av skyddet för känsliga uppgifter som behandlas av det allmänna. De förtroendevaldas rättighet att kunna delta i den demokratiska processen får inte innebära ett minskat skydd vad gäller utsatta personers integritet. Frågan bör därför enligt utredningens mening utredas i särskild ordning för att säkerställa ett regelverk som kan tillgodose båda dessa behov.

15.7.5 Tillgängliga lokaler för politiska möten

Utredningens bedömning: Kommunen eller landstinget bör tillhandahålla tillgängliga lokaler för politiska möten, särskilt parti-gruppsmöten och nämndsammanträden.

Den nationella handlingsplanen för funktionshinderspolicen lyfter fram tillgänglighet som ett av huvudområdena och arbetet med att tillgängliggöra lokalerna har, som vår översyn visat, förbättrats. Enligt den enkät som vi skickat till kommunerna och landstingen finns det dock fortfarande brister i den fysiska tillgängligheten och då i synnerhet i de lokaler som används för nämndsammanträden. Medan 82 procent av kommunerna och landstingen uppger att de lokaler som används för fullmäktigesammanträdena är tillgängliga är det endast 57 procent av lokalerna som används för nämndsammanträden som är helt tillgängliga. Något vi har uppmärksammat på av organisationerna i funktionshinderrörelsen är att bristerna i de lokaler som används för partimötena generellt är ett problem då de sällan är tillgängliga.

Mot bakgrund av de brister som finns gällande tillgänglighet anser vi därför att kommunerna och landstingen bör säkerställa att

lokalerna som används för nämndsammanträden är tillgängliga. Vi anser vidare att kommunerna och landstingen bör erbjuda partierna tillgängliga lokaler för de partiinterna mötena som hålls i kommunerna och landstingen. I kapitel 6, om de politiska partierna, så diskuterar vi också behovet av ett särskilt stöd för tillgänglighetsarbete i de politiska partierna.

15.7.6 Ökad tillämpning av beslutsfattande på distans

Vår bedömning: Fullmäktige bör möjliggöra beslutsfattande på distans i fullmäktige och nämnder.

Den 1 februari 2014 blev det möjligt för ledamöter att delta i fullmäktiges sammanträden på distans, om fullmäktige har beslutat det och det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor (5 kap. 38 a § KL). Samtidigt blev det möjligt för fullmäktige att besluta att nämndledamöter får delta i beslutsfattande på distans i kommun- och landstingsnämnder (6 kap. 32 § KL). Möjligheten att delta i beslutsfattande på distans motiverades bl.a. med att det skulle underlätta för förtroendevalda med vissa typer av funktionsnedsättning, för förtroendevalda som bor i glesbygd och för förtroendevalda med hemmavarande barn. Det finns numera goda tekniska lösningar som möjliggör att en person som deltar på distans kan få en lika god inblick i ärendet som den som är närvarande på mötet. Detta till trots visar den enkät som vi genomfört att endast fyra procent av fullmäktige i kommunerna har fattat beslut för att möjliggöra ett beslutsfattande på distans.

I ljuset av den bristande tillgängligheten i de lokaler som används för i synnerhet nämndmötena vill vi uppmana fullmäktige i kommuner och landsting att fatta beslut om att tillåta beslutsfattande på distans. Utredningens bedömning innebär inte att den bristande tillgängligheten i de lokaler som används för fullmäktigesamt nämndmöten inte bör åtgärdas, men i syfte att tillgängliggöra och förenkla deltagandet och för de förtroendevalda ser vi det som angeläget att fler kommuner och landsting möjliggör för de förtroendevalda att delta på distans.

15.7.7 Funktionshindersråd bör finnas i alla kommuner och landsting

Utredningens bedömning: Kommunerna och landstingen bör ha råd för samverkan med funktionshindersrörelsen. Fullmäktige bör anta reglementen för rådens funktion i den kommunala organisationen.

En övervägande majoritet av kommunerna och landstingen har inrättat samverkansråd där organisationerna i funktionshindersrörelsen inbjuds att medverka. Råden har en viktig uppgift att öka delaktigheten och inflytandet för personer med funktionsnedsättning i den politiska beslutsprocessen genom att organisationerna som företräder personer med funktionsnedsättning får möjlighet att bidra med kunskap och synpunkter i beslutsprocessen.

De kartläggningar som vi har tagit del av och som undersökt rådets effektivitet i att verka som en kanal för personer med funktionsnedsättning att framföra sina synpunkter visar att det finns stora skillnader mellan olika kommuner och även mellan landstingen. Många råd uppger att de saknar inflytande när det gäller viktiga och långsiktiga frågor. Vidare uppger flera råd att de får komma in i beslutsprocessen när ärendet har kommit så långt i beslutsprocessen att deras möjligheter att påverka är tydligt begränsade.

I kapitel 11 om medborgardialog föreslår vi att fullmäktige ska verka för att medlemmarna ska ha förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut. Detta innebär att kommuner och landsting bör vidta särskilda åtgärder för att se till att personer med funktionsnedsättning kommer till tals. Vi anser vidare att funktionshindersråden är en bra metod för att försäkra delaktighet och inflytande för denna grupp och att råden bör användas för strategiska beslut och vägval. En central placering av råden är enligt de kartläggningar vi tagit del av viktigt. I kartläggningarna understryks dessutom vikten av att personer i ledande ställning i kommunerna och landstingen deltar i råden. Ytterligare en faktor som identifierats som viktig för att råden ska fungera är förekomsten av ett regelverk. Vi anser därför att reglementen för rådets funktion och placering i den kommunala organisationen bör tas fram lokalt och antas av fullmäktige. I dessa reglementen bör representativitet vägas in i syfte att säkerställa att funktionshindersrörelsen i sin

helhet, så långt det är möjligt, ges möjlighet att utöva inflytande. I de samråd utredningen har haft med organisationer i funktionshindersrörelsen framkom det att möjligheterna för yngre representanter från funktionshindersorganisationerna att delta i dessa försvåras av olika skäl. Mötena förläggs i regel till dagtid, något som försvårar att kombinera deltagande i funktionshindersråden med studier eller förvärvsarbete. Frågor av vikt för unga personer med funktionsnedsättning riskerar på så sätt att osynliggöras.

I vår översyn har vi även noterat att flera kommuner och landsting valt att slå samman funktionshindersråden med pensionärsråden. En sammanslagning kan leda till att frågor av vikt för personer med funktionsnedsättning osynliggörs. Detta mot bakgrund av att de frågor som rör personer med funktionsnedsättning inte nödvändigtvis är åldersrelaterade. Vi anser därför att det är viktigt att kommunerna och landstingen skapar separata forum för samråd och dialog med organisationerna i funktionshindersrörelsen och äldre.