REGERINGSKANSLIET

Remiss

2016-03-09 Ku2016/00088/D

STOCKHOLMS STAD
Kommunstyrelsen
Registraturet
Ink. 2016 -03- 15
Dnr: 110-499/2016
Till: RIK

Kulturdepartementet

Enheten för demokrati och det civila samhället
Paula Blomqvist
Telefon 08-405 40 17

Betänkandet Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Kammarrätten i Stockholm
4. Förvaltningsrätten i Göteborg
5. Förvaltningsrätten i Umeå
6. Justitiekanslern
7. Brottsförebyggande rådet
8. Datainspektionen (kapitel 12.7.2)
9. Sveriges Ambassad i Bangkok (kapitel 5.5.5)
10. Sveriges Ambassad i London (kapitel 5.5.5)
11. Barnombudsmannen
12. Myndigheten för delaktighet
13. Skatteverket
14. Kammarkollegiet
15. Statistiska centralbyrån
16. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
17. Statskontoret
18. Statens skolverk
19. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
20. Folkbildningsrådet
21. Universitetskanslerämbetet
22. Uppsala universitet
23. Lunds universitet
24. Göteborgs universitet
25. Stockholms universitet
26. Umeå universitet
27. Linköpings universitet
28. Linnéuniversitet
29. Örebro universitet

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Rosenbad 4

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax

E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

30. Mittuniversitet
31. Vetenskapsrådet
32. Statens medieråd
33. Myndigheten för tillgängliga medier
34. Forum för levande historia
35. Valmyndigheten
36. Sametinget
37. Diskrimineringsombudsmannen
38. Nämnden för statligt stöd till trossamfund
39. Blekinge läns landsting
40. Dalarnas läns landsting
41. Gävleborgs läns landsting
42. Hallands läns landsting
43. Jämtlands läns landsting
44. Jönköpings läns landsting
45. Kalmar läns landsting
46. Kronobergs läns landsting
47. Norrbottens läns landsting
48. Skåne läns landsting
49. Stockholms läns landsting
50. Södermanlands läns landsting
51. Uppsala läns landsting
52. Värmlands läns landsting
53. Västerbottens läns landsting
54. Västernorrlands läns landsting
55. Västmanlands läns landsting
56. Västra Götalands läns landsting
57. Örebro läns landsting
58. Östergötlands läns landsting
59. Ale kommun
60. Alingsås kommun
61. Alvesta kommun
62. Aneby kommun
63. Arboga kommun
64. Arjeplogs kommun
65. Arvidsjaurs kommun
66. Arvika kommun
67. Askersunds kommun
68. Avesta kommun
69. Bengtsfors kommun
70. Bergs kommun
71. Bjurholms kommun
72. Bjuvs kommun
73. Bodens kommun
74. Bollebygds kommun
75. Bollnäs kommun
76. Borgholms kommun
77. Borlänge kommun

78. Borås kommun
79. Botkyrka kommun
80. Boxholms kommun
81. Bromölla kommun
82. Bräcke kommun
83. Burlövs kommun
84. Båstads kommun
85. Dals-Eds kommun
86. Danderyds kommun
87. Degerfors kommun
88. Dorotea kommun
89. Eda kommun
90. Ekerö kommun
91. Eksjö kommun
92. Emmaboda kommun
93. Enköpings kommun
94. Eskilstuna kommun
95. Eslövs kommun
96. Essunga kommun
97. Fagersta kommun
98. Falkenbergs kommun
99. Falköpings kommun
100. Falu kommun
101. Filipstads kommun
102. Finspångs kommun
103. Flens kommun
104. Forshaga kommun
105. Färgelanda kommun
106. Gagnefs kommun
107. Gislaveds kommun
108. Gnesta kommun
109. Gnosjö kommun
110. Gotlands kommun
111. Grums kommun
112. Grästorps kommun
113. Gullspångs kommun
114. Gällivare kommun
115. Gävle kommun
116. Göteborgs kommun
117. Götene kommun
118. Habo kommun
119. Hagfors kommun
120. Hallsbergs kommun
121. Hallstahammars kommun
122. Halmstads kommun
123. Hammarö kommun
124. Haninge kommun
125. Haparanda kommun

126. Heby kommun
127. Hedemora kommun
128. Helsingborgs kommun
129. Herrljunga kommun
130. Hjo kommun
131. Hofors kommun
132. Huddinge kommun
133. Hudiksvalls kommun
134. Hultsfreds kommun
135. Hylte kommun
136. Håbo kommun
137. Hällefors kommun
138. Härjedalens kommun
139. Härnösands kommun
140. Härryda kommun
141. Hässleholms kommun
142. Höganäs kommun
143. Högsby kommun
144. Hörby kommun
145. Höörs kommun
146. Jokkmokks kommun
147. Järfälla kommun
148. Jönköpings kommun
149. Kalix kommun
150. Kalmar kommun
151. Karlsborgs kommun
152. Karlshamns kommun
153. Karlskoga kommun
154. Karlskrona kommun
155. Karlstads kommun
156. Katrineholms kommun
157. Kils kommun
158. Kinda kommun
159. Kiruna kommun
160. Klippans kommun
161. Knivsta kommun
162. Kramfors kommun
163. Kristianstads kommun
164. Kristinehamns kommun
165. Krokoms kommun
166. Kumla kommun
167. Kungsbacka kommun
168. Kungsörs kommun
169. Kungälvs kommun
170. Kävlinge kommun
171. Köpings kommun
172. Laholms kommun
173. Landskrona kommun

174. Laxå kommun
175. Lekebergs kommun
176. Leksands kommun
177. Lerums kommun
178. Lessebo kommun
179. Lidingö kommun
180. Lidköpings kommun
181. Lilla Edets kommun
182. Lindesbergs kommun
183. Linköpings kommun
184. Ljungby kommun
185. Ljusdals kommun
186. Ljusnarsbergs kommun
187. Lomma kommun
188. Ludvika kommun
189. Luleå kommun
190. Lunds kommun
191. Lycksele kommun
192. Lysekils kommun
193. Malmö kommun
194. Malung-Sälens kommun
195. Malå kommun
196. Mariestads kommun
197. Markaryds kommun
198. Marks kommun
199. Melleruds kommun
200. Mjölby kommun
201. Mora kommun
202. Motala kommun
203. Mullsjö kommun
204. Munkedals kommun
205. Munkfors kommun
206. Mölndals kommun
207. Mönsterås kommun
208. Mörbylånga kommun
209. Nacka kommun
210. Nora kommun
211. Norbergs kommun
212. Nordanstigs kommun
213. Nordmalings kommun
214. Norrköpings kommun
215. Norrtälje kommun
216. Norsjö kommun
217. Nybro kommun
218. Nykvarns kommun
219. Nyköpings kommun
220. Nynäshamns kommun
221. Nässjö kommun

222. Ockelbo kommun
223. Olofströms kommun
224. Orsa kommun
225. Orust kommun
226. Osby kommun
227. Oskarshamns kommun
228. Ovanåkers kommun
229. Oxelösunds kommun
230. Pajala kommun
231. Partille kommun
232. Perstorps kommun
233. Piteå kommun
234. Ragunda kommun
235. Robertsfors kommun
236. Ronneby kommun
237. Rättviks kommun
238. Sala kommun
239. Salems kommun
240. Sandvikens kommun
241. Sigtuna kommun
242. Simrishamns kommun
243. Sjöbo kommun
244. Skara kommun
245. Skellefteå kommun
246. Skinnskattebergs kommun
247. Skurups kommun
248. Skövde kommun
249. Smedjebackens kommun
250. Sollefteå kommun
251. Sollentuna kommun
252. Solna kommun
253. Sorsele kommun
254. Sotenäs kommun
255. Staffanstorps kommun
256. Stenungsunds kommun
257. Stockholms kommun
258. Storfors kommun
259. Storumans kommun
260. Strängnäs kommun
261. Strömstads kommun
262. Strömsunds kommun
263. Sundbybergs kommun
264. Sundsvalls kommun
265. Sunne kommun
266. Surahammars kommun
267. Svalövs kommun
268. Svedala kommun
269. Svenljunga kommun

270. Säffle kommun
271. Säters kommun
272. Sävsjö kommun
273. Söderhamns kommun
274. Söderköpings kommun
275. Södertälje kommun
276. Sölvesborgs kommun
277. Tanums kommun
278. Tibro kommun
279. Tidaholms kommun
280. Tierps kommun
281. Timrå kommun
282. Tingsryds kommun
283. Tjörns kommun
284. Tomelilla kommun
285. Torsby kommun
286. Torsås kommun
287. Tranemo kommun
288. Tranås kommun
289. Trelleborgs kommun
290. Trollhättans kommun
291. Trosa kommun
292. Tyresö kommun
293. Täby kommun
294. Töreboda kommun
295. Uddevalla kommun
296. Ulricehamns kommun
297. Umeå kommun
298. Upplands Väsby kommun
299. Upplands-Bro kommun
300. Uppsala kommun
301. Uppvidinge kommun
302. Vadstena kommun
303. Vaggeryds kommun
304. Valdemarsviks kommun
305. Vallentuna kommun
306. Vansbro kommun
307. Vara kommun
308. Varbergs kommun
309. Vaxholms kommun
310. Vellinge kommun
311. Vetlanda kommun
312. Vilhelmina kommun
313. Vimmerby kommun
314. Vindelns kommun
315. Vingåkers kommun
316. Vårgårda kommun
317. Vänersborgs kommun

318. Vännäs kommun
319. Värmdö kommun
320. Värnamo kommun
321. Västerviks kommun
322. Västerås kommun
323. Växjö kommun
324. Ydre kommun
325. Ystads kommun
326. Åmåls kommun
327. Ånge kommun
328. Åre kommun
329. Årjängs kommun
330. Åsele kommun
331. Åstorps kommun
332. Åtvidabergs kommun
333. Älmhults kommun
334. Älvdalens kommun
335. Älvkarleby kommun
336. Älvsbyns kommun
337. Ängelholms kommun
338. Öckerö kommun
339. Ödeshögs kommun
340. Örebro kommun
341. Örkelljunga kommun
342. Örnsköldsviks kommun
343. Östersunds kommun
344. Österåkers kommun
345. Östhammars kommun
346. Östra Göinge kommun
347. Överkalix kommun
348. Övertorneå kommun
349. Centerpartiet
350. Kristdemokraterna
351. Liberalerna
352. Miljöpartiet
353. Moderaterna
354. Socialdemokraterna
355. Sverigedemokraterna
356. Vänsterpartiet
357. Centerpartiets ungdomsförbund
358. Grön Ungdom
359. Kristdemokratiska ungdomsförbundet
360. Liberala ungdomsförbundet
361. Moderata ungdomsförbundet
362. Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund
363. Ungsvenskarna
364. Ung Vänster
365. Afrosvenskarnas Forum för Rättvisa

366. Afrosvenskarnas Riksförbund
367. Arbetarnas Bildningsförbund
368. ASOV Stockholm
369. Barnens Rätt i Samhället
370. Berättarministeriet
371. Delaktighet för unga
372. DemokratiAkademin
373. DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder
374. Dyslexiförbundet
375. Fanzingo
376. Folkets Hus och Parker
377. Friskolornas Riksförbund
378. Fritidsforum
379. Föreningen Svenskar i Världen
380. Handikappförbunden
381. Hela Sverige ska leva
382. Höj Rösten
383. Hörselskadades Riksförbund
384. Idéburna skolors riksförbund
385. Judiska Centralrådet
386. Katalys
387. Kristliga Föreningen av Unga Människor
388. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer
389. Lika Unika
390. Lärarförbundet
391. Lärarnas Riksförbund
392. Make Equal
393. Megafonen
394. Män för Jämställdhet
395. Nationella Nätverket för Ungas Inflytande
396. Pensionärernas Riksorganisation
397. Riksförbundet Attention
398. Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning
399. Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter
400. Romano Pasos Research Centre
401. Rädda Barnen
402. Röda Korset
403. Saco Studentråd
404. Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige
405. SmåKom (De små kommunernas samverkan)
406. SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
407. STIL (Stiftarna av Independent living i Sverige)
408. StreetGäris
409. Studieförbunden
410. Svensk biblioteksförening
411. Svenska Celiakiförbundet
412. Svenska Muslimer för Fred och Rättvisa

413. Svenska Tornedalingars Riksförbund
414. Sverigefinländarnas delegation
415. Sverigefinska Riksförbundet
416. Sveriges Antidiskrimineringsbyråer
417. Sveriges Dövas Riksförbund
418. Sveriges Elevkårer
419. Sveriges elevråd – SVEA
420. Sveriges förenade studentkårer
421. Sveriges Kommuner och Landsting
422. Sveriges Kvinnolobby
423. Sveriges Muslimska Råd
424. Sveriges Pensionärsförbund
425. Sveriges Radio AB
426. Sveriges Television AB
427. Sveriges Ungdomsråd
428. Sveriges Utbildningsradio AB
429. Sverok – Spelhobbyförbundet
430. Synskadades Riksförbund
431. Tidningsutgivarna
432. Timbro
433. Tjejjouren.se
434. U LAND – Ung på landsbygden
435. Ung Minoritet
436. Unga Rörelsehindrade
437. Unga Synskadade

Remissvaren ska ha kommit in till Kulturdepartementet, 103 33 Stockholm senast den 21 juni 2016. Svaren bör lämnas både på papper i ett exemplar och per e-post (som både pdf- och word-fil) till ku.remissvar@regeringskansliet.se med hänvisning till diarienumret.

Remissvaren kan komma att publiceras på regeringens webbplats.

På grund av det stora antalet remissinstanser skickas enbart en kopia av betänkandet ut till varje instans, med undantag för domstolarna. Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst 1 exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Wolters Kluwer kundservice, 106 47 Stockholm, telefon 08-598 191 90, e-post: kundservice@wolterskluwer.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsett för remissändamål. Betänkandet finns också i elektronisk form på regeringens webbplats www.regeringen.se.

Några av instanserna som får denna remiss kommer också inom kort att få betänkandet EU på hemmaplan (SOU 2016:10) och betänkandet Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) på remiss. Dessa tre utredningar är samtliga framtagna inom ramen för regeringens

demokratipolitik men respektive utredning avser olika aspekter av politikområdet.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner eller beställas från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Daniel Ström
Expeditions- och rättschef

Kopia till
Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Låt fler forma framtiden!

Del A

Betänkande av 2014 års Demokratiutredning
– Delaktighet och jämlikt inflytande

Stockholm 2016

STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:5

Innehåll

Del A

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 Demokratins 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 representativiten 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 uppdraget 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 Medborgarrådens 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 folkinitiativet – förslag i kapitel 12 ... 635
16.2.8 Införandet av folkmotion i kommuner och landsting – förslag i kapitel 13 ... 637
16.2.9 Ungas delaktighet och inflytande – förslag i kapitel 14 ... 640
16.2.10 Delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning – förslag i kapitel 15 ... 642

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 svårbemästrade 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 demokratins 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