

Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 25 november 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former.

Den 3 april 2000 förordnades som ordförande kommunalrådet Peter Persson.

Samma dag förordnades som ledamöter kommunalråden Carin Högstedt och Roland Åkesson, ombudsmannen Cecilia Dalman Eek, organisationschefen Eva-Lotta Nilson, regionrådet Monica Selin, riksdagsledamöterna Sonia Karlsson, Kerstin Kristiansson Karlstedt, Lars Wegendal och Henrik Westman samt statsvetaren Jabar Amin.

Samma dag förordnades som sakkunniga departementsråden Marcus Bengtsson och Barbro Rosensvärd samt utvecklingscheferna Maude Edgahr-Wettergren och BoPer Larsson.

Samma dag förordnades som experter departementssekreterarna Daniel Bäckman, Eva Cederholm-Cars och Emma Sterky (senare entledigad 2 oktober till 18 december), kammarrättsassessorn Carin Jahn och kanslirådet Sten Ljungdahl.

Den 6 juni 2000 förordnades som expert kammarrättsassessorn Niclas Falkendal.

Den 29 juni 2000 förordnades som expert handläggaren Berit Israelsson.

Den 7 september 2000 entledigades experten Daniel Bäckman. Samma dag förordnades som expert departementssekreteraren Eva Olin.

Den 2 oktober 2000 förordnades som expert departementssekreteraren Johan Höök.

Den 2 april 2001 förordnades som expert avdelningschefen Irene Lindén.

Den 1 maj 2000 anställdes som huvudsekreterare socionom Jörgen Mark-Nielsen och som sekreterare fil. kand. Peder Nielsen.

Den 1 augusti 2000 anställdes som sekreterare jur. kand. Cecilia Sverin.

Den 1 december 2000 anställdes som expert fil. kand. Mirjaliisa Lukkarinen Kvist till och med 31 januari 2001.

Den 1 januari 2001 anställdes som expert pol. lic. Elisabet Ljungberg till och med 15 februari 2001.

Den 29 januari 2001 anställdes som sekreterare fil. kand. Helen Janelöv.

Utredningens assistent har varit fil. kand. Marika Kallio Göthlin.

Utredningen har antagit namnet Kommundemokratikommittén.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*.

Till betänkandet fogas en gemensam reservation av Jabar Amin, Carin Högstedt, Eva-Lotta Nilson och Roland Åkesson samt enskilda reservationer av Jabar Amin och Carin Högstedt.

Till betänkandet fogas även ett gemensamt särskilt yttrande av Eva-Lotta Nilson, Monica Selin, Henrik Westman och Roland Åkesson, ett gemensamt särskilt yttrande av Monika Selin och Henrik Westman samt enskilda särskilda yttranden av Jabar Amin, Carin Högstedt, Eva-Lotta Nilson, Henrik Westman och Roland Åkesson.

Den 3 maj 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén. Uppdraget är att utreda behovet av särskilda bestämmelser för avgöranden på kommunal nivå av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse.

Kommitténs arbete fortsätter i enlighet med tilläggsdirektivet.

Stockholm i maj 2001.

Peter Persson

Jabar Amin

Cecilia Dalman Eek

Carin Högstedt

Sonia Karlsson

Kerstin Kristiansson Karlstedt

Eva-Lotta Nilson

Monica Selin

Lars Wegendal

Henrik Westman

Roland Åkesson

/Jörgen Mark-Nielsen

Peder Nielsen

Cecilia Sverin

Helen Janelöv

Innehåll

Sammanfattning	19
----------------------	----

Författningsförslag	35
---------------------------	----

1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	35
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	45
3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.....	49
4	Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	50
5	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	53
6	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	54
7	Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	56
8	Förslag till ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102)	57

A Inledning och allmänna överväganden

1	Inledning.....	59
1.1	Uppdraget.....	59
1.2	Kommitténs arbete.....	60
1.3	Betänkandets disposition.....	63
1.4	Rapporter och uppsatser.....	65
2	Allmänna överväganden	67
2.1	Omvärldsförändringar som påverkar kommuner och landsting.....	67
2.2	Den kommunala självstyrelsen.....	69

2.3	De politiska partierna och den representativa demokratin.....	71
2.4	Att möjliggöra lokal demokratiutveckling	73
2.5	Att förena deltagardemokrati och representativ demokrati.....	75
3	Demokrati som princip lyfts in i kommunallagen	77
3.1	Vårt uppdrag	77
3.2	Demokrati i kommunallagen	77
3.3	Kommunala förnyelsekommittén	79
3.4	Demokrati och kommunalt förändringsarbete i dag.....	80
3.5	Kommunal demokrati och självstyrelse förutsätter varandra	82
3.6	Vikten av demokrati lyfts in i kommunallagen	83
B	De förtroendevalda	
4	Representativitet	85
4.1	Vårt uppdrag	85
4.2	Social representativitet bland de förtroendevalda ur ett historiskt perspektiv.....	85
4.2.1	Social representativitet under 1970-talet	86
4.2.2	Social representativitet under 1980-talet	87
4.2.3	Social representativitet under 1990-talet	88
4.2.4	Representation i kommunfullmäktige – en jämförelse över tid.....	91
4.3	Social representativitet kontra andra slag av representativitet.....	92
4.4	Olika företrädarroller	93
4.5	Betydelsen av god social representativitet	95
4.5.1	Partierna bör beakta behovet av god social representativitet.....	97
4.5.2	De förtroendevalda bör klargöra att de är medborgarnas ombud	97
5	Rekrytering	99
5.1	Vårt uppdrag	99
5.2	Vikten av många förtroendevalda och att uppdragen sprids	99
5.3	Antal förtroendeuppdrag och förtroendevalda ur ett historiskt perspektiv.....	101
5.4	Tilltagande rekryteringsproblem.....	103

5.5	Medborgarnas uppdragsvillighet.....	104
5.5.1	Attityd till kommunala förtroendeuppdrag nu och förr.....	104
5.5.2	Attityd till olika uppdrag.....	106
5.5.3	Skäl att inte äta sig kommunala förtroendeuppdrag.....	108
5.5.4	Förändring över tid av skäl att inte äta sig kommunala förtroendeuppdrag	112
5.6	Partierna och rekryteringsprocessen	114
5.7	Social representativitet i rekryteringsprocessen.....	117
5.8	Nya förtroendevalda	120
5.8.1	Vilka är de nya förtroendevalda?	120
5.8.2	Hur och varför blir man förtroendevald?	121
5.8.3	Första tiden som förtroendevald	123
5.8.4	Framtiden	124
5.9	Vad kommittén anser att kommunerna och partierna bör göra.....	125
5.9.1	Nya politiska organ, fler förtroendeuppdrag och fler förtroendevalda	125
5.9.2	Partierna bör bredda rekryteringsarbetet.....	127
6	Att vara förtroendevald	131
6.1	Vårt uppdrag.....	132
6.2	Att hinna med förtroendeuppdraget	132
6.2.1	Tidsåtgången för kommunala förtroendeuppdrag....	132
6.2.2	Uppdraget i relation till den privata sfären	134
6.3	Är förtroendeuppdraget meningsfullt?	137
6.3.1	Har man något att säga till om?	137
6.3.2	Relationen till heltidspolitikerna	139
6.3.3	Styrelsens, fullmäktiges och nämndernas roll.....	140
6.3.4	Relationen till tjänstemännen	142
6.3.5	Betydelsen av kommunala beslut.....	143
6.3.6	Relationen mellan staten och kommunerna.....	144
6.4	Avhopp från förtroendeuppdrag.....	145
6.4.1	Omsättningen av förtroendevalda ur ett historiskt perspektiv	146
6.4.2	Förtida avhopp ur ett historiskt perspektiv	148
6.4.3	Skäl till förtida avhopp	152
6.4.4	Erfarenhet av tiden som förtroendevald och attityd till framtida uppdrag.....	160
6.5	Åtgärder för att förbättra förtroendevaldas arbetsförhållanden och inflytande	164
6.5.1	Se över tidsåtgången för förtroendeuppdrag	164
6.5.2	Stärk fritidspolitikernas inflytande.....	166

6.5.3	Stärk fullmäktiges roll i beslutsprocessen	168
6.5.4	Åtgärder för att motverka förtida avhopp.....	169
7	Ekonomiska villkor	173
7.1	Vårt uppdrag	173
7.2	Bakgrund	173
7.3	Ekonomiska förmåner för förtroendevalda	174
7.3.1	Gällande reglering	174
7.3.2	Motiv till gällande reglering.....	177
7.3.3	Rättspraxis	178
7.3.4	Frågans behandling i tidigare utredningar	179
7.4	Allmänna överväganden	180
7.4.1	Fritidspolitikerns anställningsform	180
7.4.2	Fritidspolitikerns arbetstider.....	181
7.4.3	Fritidspolitikerns socialförsäkringsersättning m.m.....	181
7.4.4	Kostnader vid uppdragets fullgörande.....	182
7.4.5	Övriga frågor	183
7.5	Kommitténs förslag.....	184
7.5.1	Förtroendevaldas rättigheter och den kommunala självstyrelsen.....	184
7.5.2	Från frivilliga ersättningar till obligatoriska ersättningar	185
7.5.3	Harmonisering med ersättning från socialförsäkringen	187
7.5.4	Möjligheten att använda schablonersättningar.....	189
8	De förtroendevalda och informationstekniken	191
8.1	Vårt uppdrag	192
8.2	Informationsteknik i den kommunala demokratin.....	192
8.2.1	Informationsteknikens intåg i demokratin	192
8.2.2	Informationstekniken som demokratisk resurs.....	195
8.2.3	Informationstekniken och lokala massmedier	196
8.2.4	Informationstekniken påverkar demokratin	196
8.2.5	En demokratisk IT-strategi behövs	197
8.3	Demokratiska resurser på kommunernas webbplatser	198
8.4	De förtroendevaldas användning av informations- tekniken.....	201
8.4.1	Tillgång till informationsteknik	201
8.4.2	Sammanträdesförberedelser.....	203
8.4.3	Dialog med medborgarna	206
8.4.4	Diskussion och beslutsfattande på sammanträden ..	210
8.4.5	Kunskapsinhämtning och nätverksbyggande.....	211

8.5	Våra slutsatser.....	212
C Deltagande i den kommunala demokratin		
9	Personer med funktionshinder	213
9.1	Vårt uppdrag.....	213
9.2	Funktionshindrade i den kommunala demokratin	214
9.2.1	Olika slags funktionshinder och deras omfattning.....	214
9.2.2	FN:s standardregler	215
9.2.3	Den nationella handlingsplanen för handikapppolitiken.....	216
9.2.4	Hur ser det ut i dag? – Handikappombudsmannens kommunenkät	217
9.2.5	Politisk aktivitet hos personer med funktionshinder.....	219
9.3	Situationer som kräver åtgärder	222
9.3.1	Komma till och från kommunalpolitiska möten	223
9.3.2	Kunna ta sig in i och vistas i en möteslokal.....	225
9.3.3	Medverka i politiska sammanträden	227
9.3.4	Ta del av information.....	227
9.3.5	Delta i den politiska debatten mellan sammanträdena	229
9.4	Överväganden och åtgärder som bör vidtas.....	230
9.4.1	Ersättning för resor till och från sammanträden m.m.	231
9.4.2	Ökad tillgänglighet till och i sammanträdeslokaler	232
9.4.3	Beslutsunderlag och debatt skall vara tillgängliga för alla förtroendevalda	233
9.4.4	Myndigheters skyldighet att anpassa information....	234
9.4.5	Partierna måste tillse att det partiinterna arbetet är tillgängligt	235
10	Personer med utländsk bakgrund	237
10.1	Vårt uppdrag.....	238
10.2	Bakgrund.....	238
10.3	Personer med utländsk bakgrund – vilka avses?	239
10.4	Personers med utländsk bakgrund deltagande i den kommunala demokratin.....	239
10.4.1	Valdeltagande	240
10.4.2	Övriga politiska aktiviteter	241
10.4.3	Föreningsaktiviteter	246
10.5	Representation.....	247

10.6	Den kommunala demokratin i introduktionsutbildningen för nyanlända	252
10.7	De politiska partierna och personer med utländsk bakgrund	254
	10.7.1 Bakgrund.....	254
	10.7.2 Allmänt om undersökningen.....	254
	10.7.3 Engagemang.....	256
	10.7.4 Rekrytering.....	257
	10.7.5 Förtroendeuppdrag	258
	10.7.6 Finns det särskilda svårigheter för personer med utländsk bakgrund?	259
	10.7.7 Generella reflektioner	260
10.8	Etnisk diskriminering.....	262
10.9	Exempel på praktiskt demokratiskt arbete	263
10.10	Sammanfattning och slutsatser	265
10.11	Ny medborgarskapslag.....	268
10.12	Kommitténs bedömningar och förslag	269
	10.12.1 Demokratifrågorna i introduktionsutbildningen ..	269
	10.12.2 Delaktighet på lokal nivå.....	270
	10.12.3 Partiernas arbete för mångfald på alla nivåer	271
	10.12.4 Organisationernas roll.....	271
	10.12.5 Rösträtt vid val till fullmäktige	271
	10.12.6 Rösträtt i kommunala folkomröstningar	272
	10.12.7 Främja ökat valdeltagande.....	273
11	Barn och ungdomar.....	275
11.1	Vårt uppdrag	276
11.2	Barns och ungdomars inflytande i demokratin	276
	11.2.1 Demokratiutredningen	276
	11.2.2 Ungdomarnas demokratikommission	277
	11.2.3 Projektet <i>Ung i demokratin</i>	278
	11.2.4 Ungas valdeltagande, representation och avhopp från kommunala uppdrag.....	280
11.3	Barns och ungdomars rätt till inflytande	281
	11.3.1 FN:s konvention om barnets rättigheter.....	281
	11.3.2 Barnkommittén	282
	11.3.3 Barnombudsmannen och barnkonventionen i kommuner och landsting.....	283
	11.3.4 Boverket och barns roll i samhällsplaneringen.....	285
	11.3.5 Ungdomspolitik under 1990-talet.....	286
11.4	Kommitténs överväganden och förslag på åtgärder	287
	11.4.1 Använd skolan som mötesplats.....	289
	11.4.2 Initiativrätt till fullmäktige även för kommuninvånare under 18 år	290

11.4.3	Möjlighet att kvarstanna på förtroendeuppdrag mandattiden ut	291
11.4.4	Rösträtt och möjlighet att bli vald till förtroende- uppdrag från och med det år man fyller 18 år	292
11.5	Skolan i den kommunala demokratin	293
11.5.1	De nationella styrdokumenterna och demokrati	293
11.5.2	Undervisningen har betydelse för elevers demokratiska kompetens	296
11.5.3	Demokrati i undervisningen	297
11.5.4	Kravet på allsidighet i undervisningen och skolans kontakter med omvärlden	298
11.5.5	Yttrandefrihet i skolorna	299
11.5.6	Skollagskommittén	300
11.6	Kommitténs förslag	301
11.6.1	Flernivåperspektivet bör betonas i samhällskunskapsämnet	301
11.6.2	Samhällskunskapsundervisningen och lärarnas fortbildningsbehov bör ses över	302
11.6.3	Demokratidagar i skolan	304
11.6.4	De politiska partierna och/eller de politiska ungdomsförbunden bör medverka i under- visningen	305
11.6.5	Politisk verksamhet på skolorna får inte motverkas utan bör främjas	306

D Erfarenheter och möjligheter

12	Kommundelsnämnder	309
12.1	Vårt uppdrag	309
12.2	Omfattning av kommunalnämnder	310
12.3	Kommundelsnämndernas verksamhet	312
12.4	Erfarenheter av kommunalnämnder	313
12.4.1	Kunskap om kommunalnämnder	313
12.4.2	Syn på kommunalnämnder	314
12.4.3	Politiskt deltagande	314
12.4.4	Medborgarnas förtroende	315
12.4.5	Massmedierna och kommunalnämnder	315
12.4.6	Effekter för förtroendevalda och politiska partier ...	316
12.4.7	Indelningen i kommunalnämnder	316
12.4.8	Sammanfattande diskussion	318
12.5	Lokala utvecklingsgrupper	319
12.5.1	Exemplet Svågadalen	319
12.5.2	Exemplet Kallbygden	320
12.6	Frågan om direktval	321

12.6.1	Attityder till direktval.....	321
12.6.2	Erfarenheter av direktval till kommundelsnämnder i Oslo och Köpenhamn	322
12.6.3	Möjligheten till "direktval" med gällande lagstiftning	324
12.7	Kommitténs bedömning	325
12.7.1	Kommundelsnämnders demokratiska effekter	325
12.7.2	Kommundelsnämndernas uppgifter	326
12.7.3	Lokala utvecklingsgrupper.....	326
12.7.4	Direktval till kommunalstyrelser	327
13	Erfarenheter av kommunalstyrelserna under 1990-talet	329
13.1	Vårt uppdrag	329
13.2	Bakgrund	330
13.3	Lokala erfarenheter av de genomförda kommun- styrelserna.....	330
13.3.1	Trosa kommun	331
13.3.2	Gnesta kommun	332
13.3.3	Lekebergs kommun.....	334
13.3.4	Bollebygds kommun	335
13.3.5	Nykvarns kommun	337
13.4	Effekter av kommunalstyrelser	339
13.5	Sammanfattande erfarenheter	342
14	Demokratiredovisning.....	345
14.1	Vårt uppdrag	345
14.2	Bakgrund	346
14.3	Syftet med en demokratiredovisning	347
14.3.1	Att mäta kommunal demokrati.....	347
14.3.2	Att granska kommunal demokrati	348
14.3.3	Att värdera kommunal demokrati.....	349
14.4	Exempel på demokratiredovisningar.....	349
14.4.1	Forskningsprojekt.....	350
14.4.2	Statskontorets utvecklingsprojekt	352
14.4.3	Interkommunalt utvecklingsprojekt.....	353
14.5	Kommitténs slutsatser.....	357
15	Medborgarpaneler	361
15.1	Vårt uppdrag	361
15.2	Bakgrund	361
15.3	Erfarenheter av medborgarpaneler	362

15.3.1 Medborgarpaneler i andra länder	363
15.3.2 Medborgarpaneler i Sverige.....	364
15.4 Andra slags medborgarråd.....	366
15.5 Kommitténs slutsatser och överväganden.....	367
16 Ungdomsråd	369
16.1 Vårt uppdrag.....	369
16.2 Framväxt	370
16.3 Syfte	371
16.4 Verksamhet och organisation.....	372
16.5 Representativitet och rekrytering	374
16.6 Kontakt med kommunen och den övriga omgivningen.....	376
16.7 Sammanfattande slutsatser	378

E Förstärkt kommunal demokrati

17 Fullmäktiges ställning	381
17.1 Vårt uppdrag.....	381
17.2 Bakgrund.....	382
17.3 Åtgärder för att stärka fullmäktiges ställning	384
17.3.1 Fullmäktiges godkännande av viktiga beslut i helägda bolag	385
17.3.2 Lyftningsrätt införs i kommunallagen	389
17.3.3 Möjlighet till återremiss införs i kommunallagen.....	392
18 Folkinitiativ till folkomröstning	395
18.1 Vårt uppdrag.....	395
18.2 Bakgrund.....	395
18.2.1 Framväxten av det kommunala folkomröstningsinstitutet	395
18.2.2 Framväxten av det kommunala folkinitiativinstitutet.....	399
18.2.3 Demokratiutvecklingskommitténs förslag	400
18.2.4 Konstitutionsutskottets förslag.....	401
18.2.5 Intresset för kommunala folkomröstningar	402
18.3 Erfarenheterna av folkinitiativ	403
18.3.1 Skälen till att folkinitiativ avslagits.....	405
18.3.2 De samlade erfarenheterna av folkinitiativ	410
18.4 Överväganden och förslag.....	411
18.4.1 Folkinitiativet blev ingen lyckad reform	411
18.4.2 Folkinitiativ bör leda till folkomröstning	414
18.4.3 Den närmare utformningen av förslaget	417

18.4.4	Kostnad för att anordna en folkomröstning	421
19	Medborgerlig initiativrätt i fullmäktige	423
19.1	Vårt uppdrag	423
19.2	Bakgrund	423
19.2.1	Nuvarande reglering.....	423
19.2.2	Demokratiutvecklingskommitténs förslag.....	424
19.2.3	Remissvar på Demokratiutvecklingskommitténs förslag.....	425
19.2.4	Medborgerlig initiativrätt i Finland	426
19.2.5	Medborgarförslag till stadsdelsnämnder	428
19.3	Överväganden kring medborgerlig initiativrätt	430
19.3.1	Medborgarnas delaktighet	430
19.3.2	Representativ demokrati.....	431
19.3.3	Kommunernas och landstingens arbetsbelastning... ..	432
19.3.4	Sammanfattning av överväganden	433
19.4	Kommuner med kommundelsnämnder	433
19.5	Ökat intresse för medborgerlig initiativrätt	434
19.6	En medborgerlig initiativrätt bör införas.....	435
19.7	Den närmare utformningen av förslaget.....	436
20	Utökad medborgerlig insyn	439
20.1	Vårt uppdrag	440
20.2	Insyn i kommunala entreprenader	440
20.2.1	Bakgrund.....	440
20.2.2	Tidigare förslag.....	446
20.2.3	Allmänna överväganden.....	448
20.2.4	Kommitténs förslag.....	451
20.2.5	Insyn i föreningsdriven och kooperativ verksamhet	458
20.3	Insyn i fristående skolor	459
20.3.1	Bakgrund.....	459
20.3.2	Allmänna överväganden.....	465
20.3.3	Kommitténs förslag.....	466
20.3.4	Den närmare utformningen av förslaget	469
21	Öppna sammanträden i fullmäktigeberedningar	471
21.1	Vårt uppdrag	471
21.2	Gällande rätt avseende öppna sammanträden.....	471
21.3	Fri nämndorganisation	472
21.4	Fullmäktigeberedningar	472
21.5	Kommitténs överväganden	472

F Övrigt

22	Förfarandet vid kommunala indelningsändringar	475
22.1	Vårt uppdrag.....	475
22.2	Processen vid indelningsändring.....	475
22.2.1	Ansökan och utredning.....	476
22.2.2	Ekonomisk reglering	477
22.2.3	Tidsåtgång	477
22.3	Tidigare indelningsändringar.....	478
22.4	Möjligheter att förenkla proceduren vid indelningsändringar	478
22.4.1	Ikraftträdande av indelningsändringar	478
22.4.2	Lokaldemokratikommittén	479
22.4.3	Ny röstsammanräkning eller extraval.....	479
22.4.4	Övriga åtgärder som skulle kunna förenkla proceduren.....	480
22.5	Kommitténs överväganden.....	481
23	Konsekvenser av förslagen.....	483
23.1	Allmänt om konsekvenser	483
23.2	Konsekvenser för den kommunala ekonomin	483
23.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	487
23.4	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar.....	489
23.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	491
24	Författningskommentar	493
24.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	493
24.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	506
24.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.....	507
24.4	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)	507
24.5	Övriga lagförslag	508
24.5.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)	508
24.5.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	509
24.5.3	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	509
24.5.4	Förslaget till lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102).....	509

Reservationer och särskilda yttranden.....	511
Litteraturlförlteckning	537
Bilagor	
1 Kommittédirektiv	553
2 Styckkostnader för hjälpmedel för personer med funktionshinder	575
3 Medverkande i kommitténs referensgrupp.....	577

Sammanfattning

Allmänna överväganden

Kommundemokratikommitténs uppdrag har varit att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratin funktionssätt och former.

Kommitténs konkreta överväganden och förslag baseras på idén om representativ demokrati och ansluter i allt väsentligt till den demokratisyn som Demokratiutredningen argumenterade för: deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter.

Kommittén instämmer också i Demokratiutvecklingskommitténs uppfattning att viljan att ha inflytande och vara delaktig är något som växer fram hos den enskilde individen utifrån hans eller hennes egna erfarenheter. Statens, kommunernas och landstingens roll är att skapa goda förutsättningar och undanröja hinder. Det är inte nödvändigt att alla deltar i de demokratiska processerna, men det är nödvändigt att det är möjligt för alla att delta.

Deltagardemokratin och den representativa demokratin kompletterar varandra. Att åstadkomma ett fungerande och kreativt samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin är en av vår tids stora politiska utmaningar för partierna, kommunerna och landstingen.

De lokala förhållandena och medborgarnas önskemål skiljer sig mellan olika kommuner och landsting, och det finns inte en demokratimodell som passar överallt. Vissa grundläggande regler för organisation och beslutsfattande bör dock vara lika över hela landet och därför även framdeles omfattas av kommunallagen. Men i den utsträckning kommunerna och landstingen själva bestämmer över verksamhetens förekomst, omfattning, organisation och innehåll

bör de så långt det är möjligt och på demokratisk väg hitta sina egna lösningar. Kommittén vill därför göra det möjligt för kommuner och landsting att i stor utsträckning utveckla egna former för den lokala demokratin. De reformer som föreslås på detta område kan sammanfattas i begreppet *möjliggörande*.

Kommittén har haft i uppgift att analysera ett stort antal frågor och lämna konkreta förslag. Enligt kommitténs bedömning är det endast i en del av dessa frågor som en lagändring kan bidra till att lösa problem och främja en önskvärd utveckling. I många fall kan problemen knappast förklaras med brister i lagstiftningen. Det handlar mer om attityder och förhållningssätt hos olika aktörer, och det vore av flera skäl felaktigt att föreslå ny eller ändrad lagstiftning på dessa områden.

Detta innebär att betänkandet i vissa fall innehåller förslag till ny eller ändrad lagstiftning och i andra fall bedömningar om vad som bör göras. Adressaten för förslagen och bedömningarna är inte bara staten, utan också kommunerna och landstingen samt de politiska partierna.

Kommittén vill inledningsvis slå fast att kommuners och landstings verksamhet vilar både på den kommunala självstyrelsens grund och på principen om demokrati. Kommittén föreslår därför att principen om demokrati införs i kommunallagens inledningsparagraf. Förslaget syftar till att ytterligare lyfta fram demokratins värde i den kommunala praktiken.

De förtroendevalda

Kommittén har haft i uppgift att analysera och föreslå förbättringar av de förtroendevaldas arbetsförhållanden och formerna för det politiska arbetet. Det har särskilt handlat om åtgärder för att förbättra representativiteten, öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering och motverka förtida avhopp.

Representativitet

Kommitténs analys visar att flera medborgargrupper är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Detta gäller särskilt yngre, äldre, personer med utländsk bakgrund och lågutbildade. Kvinnor är fortfarande något underrepresenterade, men sett över tid har kvinnornas representation förbättrats avsevärt. Kommitténs

bedömning är att de politiska partierna i större utsträckning än i dag bör beakta behovet av god social representativitet vid nomineringar inför val till fullmäktige, nämnder, styrelser och beredningar. Det är också angeläget att de förtroendevalda klargör att de är medborgarnas ombud i förvaltningen och inte förvaltningens ombud gentemot medborgarna.

Rekrytering

Kommitténs studier visar att antalet förtroendevalda har minskat kraftigt under i princip hela den senaste 50-årsperioden. Enligt kommitténs bedömning är detta en negativ utveckling som nu bör vändas så att antalet förtroendevalda ökar. Att det finns en förhållandevis stor grupp förtroendevalda har inte bara ett egenvärde i en demokrati utan bidrar framför allt till att underlätta folkviljans förverkligande, öka den samlade demokratiska kompetensen i samhället och minska risken för maktmissbruk.

Kommitténs undersökning av medborgarnas uppdragsvillighet visar att var sjätte medborgare skulle kunna tänka sig att tacka ja till ett kommunalt förtroendeuppdrag. Denna andel har inte minskat under de senaste åren, utan är i stort sett konstant över tid. De tilltagande svårigheter som flera partier uppger sig ha när det gäller att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag beror till stor del på att partierna har färre medlemmar än tidigare. Enligt kommitténs undersökning finns det emellertid ett flertal uppdragsvilliga medborgare som också skulle kunna tänka sig att gå med i ett parti. Det finns även en förhållandevis stor grupp passiva partimedlemmar som är villiga att åta sig kommunala förtroendeuppdrag men inte har blivit tillfrågade.

Kommitténs bedömning är att kommuner och landsting bör inrätta nya politiska organ och fler förtroendeuppdrag. Det är viktigt att partierna verkar för att förtroendeuppdragen sprids till fler personer. Kommitténs undersökningar visar att både partimedlemmar och sympatisörer har ett intresse av att åta sig förtroendeuppdrag i större utsträckning än de gör i dag. De politiska partierna behöver dock arbeta mer aktivt och själva ta kontakt med, tillfråga och även uppmuntra folk att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

Ett sätt att engagera flera personer i det politiska arbetet kan vara att inrätta beredningar för olika frågor. Kommittén föreslår

därför att fullmäktige ges möjlighet att utse även andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning.

Arbetsförhållanden

Kommitténs studier har visat att fullgörandet av förtroendeuppdrag i kommuner och landsting tar förhållandevis mycket tid i anspråk. Enkäter till förtroendevalda visar att tidsåtgången snarare ökar än minskar. Särskilt de som är unga, i yngre medelåldern, heltidsarbetande eller småbarnsföräldrar upplever att den tid som de behöver lägga ned på förtroendeuppdraget skapar en problematisk situation. Kommitténs bedömning är att de förtroendevaldas arbetsförhållanden kan och bör förbättras, bland annat genom att tidsåtgången för förtroendeuppdragen om möjligt begränsas. Det måste vara möjligt att fullgöra ett förtroendeuppdrag vid sidan om ett heltidsarbete och dessutom ha tid över till familj och fritidsintressen utanför politiken. En åtgärd är att sprida uppdragen på fler personer.

Dessutom bör fritidspolitikernas inflytande stärkas, vilket fordrar att tjänstemän och heltidspolitiker släpper ifrån sig makt och på olika sätt bidrar till att underlätta fritidspolitikernas arbete. Fullmäktiges roll i beslutprocessen bör stärkas genom att fullmäktiges makt över dagordningen samt delaktighet i ärendeberedningen ökar.

Kommitténs undersökning visar att omsättningen bland de förtroendevalda har ökat markant under 1990-talet. De flesta avgångarna sker emellertid i samband med val, och antalet förtida avhopp tycks inte ha ökat i någon större utsträckning. Kommitténs undersökning av avhopp från politiken visar att det främst är av privata skäl som förtroendevalda lämnar sina uppdrag i förtid. Oftast handlar det om att man flyttat från kommunen eller fått förändrade villkor i sitt förvärvsarbete. Politiska skäl till förtida avhopp förekommer också i relativt stor utsträckning, men de är inte lika vanliga som de privata skälen. Förhållandevis många av dem som lämnat sina förtroendeuppdrag i förtid är positiva till framtida kommunala förtroendeuppdrag.

I dag har den som är förtroendevald rätt att vara ledig från sin anställning för att kunna fullgöra sitt uppdrag i kommuner och landsting. Flera kommuner och landsting har emellertid valt att lägga viss verksamhet i bolags- eller stiftelseform. Kommittén före-

slår att rätten till sådan ledighet utvidgas till att även omfatta de av fullmäktige utsedda styrelseledamöterna och revisorerna i bolag som kommunen eller landstinget helt eller delvis äger och i stiftelser som de grundat själva eller tillsammans med någon annan.

Om en person som är förtroendevald flyttar från orten och därmed upphör att vara folkbokförd i kommunen eller en kommun inom landstinget upphör uppdraget genast. En sådan flyttning kan ibland vara tillfällig och bero på studier eller arbete på annan ort. Kommittén föreslår att det skall vara möjligt för fullmäktige att besluta att den som av detta skäl upphör att vara valbar ändå skall kunna kvarstanna på sitt uppdrag under återstoden av mandatperioden.

Ekonomiska villkor

För den som är förtroendevald och har andra anställningsformer och arbetstider än traditionell heltidstjänstgöring under dagtid, uppkommer särskilda problem när det gäller ekonomiska villkor. Detta gäller bland annat egenföretagare, uppdragstagare, timanställda och personer med oregelbunden arbetstid. Även för dem som är arbetslösa uppkommer problem med rätten till ersättning.

Kommittén föreslår att förtroendevalda ges rätt till skälig kompensation inte bara för arbetsinkomst, pensionsrätt och semesterförmån, utan också för arbetslöshetsersättning och annan liknande ersättning som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Förtroendevalda som har skiftarbete eller oregelbunden arbetstid kan för att fullgöra sitt uppdrag behöva vara lediga från sitt arbete i anslutning till ett sammanträde. Förslaget innebär även att förlorad arbetsinkomst som hänför sig till sådan ledighet skall ersättas.

Förtroendevalda som har barn med tillsynsbehov kan få särskilda kostnader för barntillsyn, framför allt då sammanträden hålls på kvällstid. Kommittén föreslår därför att förtroendevalda skall ha rätt till skälig ersättning för nödvändiga kostnader för tillsyn av barn när de fullgör sitt uppdrag.

Modern informationsteknik

Kommittén har även haft i uppgift att kartlägga vilket praktiskt stöd de förtroendevalda har av den nya informationstekniken i dag och vad som kan behövas inför framtiden.

Kommitténs bedömning är att den moderna informationstekniken kan spela en viktig roll för utvecklingen av den kommunala demokratin. För de förtroendevalda är tekniken värdefull främst när det gäller att ha en dialog med medborgarna, hämta in kunskaper och förbereda sammanträden. Det är viktigt att de förtroendevalda deltar aktivt i de försök och experiment som framdeles kommer att genomföras för att utveckla den moderna informationstekniken i demokratins tjänst. Kommuner och landsting bör i rimlig utsträckning erbjuda förtroendevalda sådan utrustning och utbildning som behövs för att utnyttja den moderna informationstekniken som ett redskap i arbetet med att stärka de demokratiska processerna.

Det är också angeläget att de förtroendevalda i kommuner och landsting tar ett fastare grepp om strategier och policy när det gäller informationstekniken som redskap för demokratiutveckling.

Deltagande i den kommunala demokratin

Personer med funktionshinder

Kommittén har haft i uppgift att kartlägga vilka hinder som finns för funktionshindrade att delta i den kommunala demokratin samt att lämna förslag till hur sådana hinder kan undanröjas. Kommittén har därför inventerat vilka konkreta hinder som en funktionshindrad person kan möta i fem olika situationer och hur dessa kan undanröjas.

Att komma till och från kommunalpolitiska möten kan vara problematiskt. Detta gäller särskilt när sammanträden slutar så sent på kvällen att kollektivtrafik eller färdtjänst inte kan nyttjas samt när sammanträdetes sluttid inte är bestämd i förväg och färdtjänst därmed inte kan beställas till en viss tidpunkt. Kommittén föreslår att funktionshindrade i sådana fall skall ha rätt till ersättning för resor med till exempel taxi.

Att kunna ta sig in och vistas i en möteslokal kan vara problematiskt. Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken skall lokaler dit allmänheten har tillträde vara tillgängliga för

personer med funktionshinder senast år 2010. Kommuner och landsting bör särskilt påskynda det tillgänglighetsskapande arbetet i den kommunala demokratis institutioner.

Att medverka i politiska sammanträden kan vara problematiskt. En person som är synskadad, hörselskadad eller döv behöver särskilda hjälpmedel för att kunna ta del av det som sägs i diskussionen och av handlingar som delas ut. Kommitténs bedömning är att det är oacceptabelt att sammanträden genomförs om inte alla förtroendevalda har samma möjligheter att delta i överläggningarna. Kommittén föreslår därför att fullmäktige och alla nämnder skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor i handläggningen av ärenden.

Att ta del av information kan vara problematiskt. Personer som är synskadade eller har lässvårigheter, samt vissa personer som är döva, kan behöva informationen i anpassad form. De flesta, men långt ifrån alla, kommuner tar i dag fram information i anpassad form. Enligt kommitténs bedömning bör kommuner och landsting se till att information vid behov alltid tas fram i anpassad form. Kommittén instämmer i förslaget från Offentlighets- och sekretesskommittén om borttagande av utskriftsundantaget i tryckfrihetsförordningen. Detta skulle leda till att alla myndigheter måste lämna ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form, vilket kan underlätta väsentligt för dem som behöver information i anpassad form.

Att delta i den politiska debatten mellan sammanträdena kan vara problematiskt. Flera av de praktiska svårigheter som den funktionshindrade möter i utövandet av det kommunalpolitiska uppdraget finns i ännu högre grad i det partiinterna arbetet. Enligt kommitténs bedömning bör de politiska partierna se över sådant som tillgänglighet till möteslokaler och information.

Personer med utländsk bakgrund

Kommittén har haft i uppgift att föreslå åtgärder som underlättar för personer med utländsk bakgrund att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten.

Valdeltagandet bland utländska medborgare är lågt och har successivt sjunkit sedan den kommunala rösträtten vidgades till att

omfatta även dem. Även andra politiska aktiviteter liksom föreningsmedlemskap är mindre frekventa bland personer som invandrat än bland dem som är födda i Sverige. Utrikes födda personer är underrepresenterade bland fullmäktigeledamöter och i flertalet nämnder och styrelser.

Kommitténs bedömning är att de politiska partierna har en central roll för att fler personer med utländsk bakgrund skall åta sig förtroendeuppdrag. Partierna har påbörjat såväl teoretiskt som praktiskt arbete för att uppnå etnisk mångfald, men mycket återstår att göra. Det handlar bland annat om att se över rekrytering, bemötande, medlemsutbildning och nomineringsprocesser.

Enligt kommitténs bedömning finns det även ett antal andra åtgärder som bör vidtas och som sammantaget kan bidra till att fler personer med utländsk bakgrund kommer att inneha politiska förtroendeuppdrag.

Frågor som rör den svenska demokratin bör lyftas fram tydligare i introduktionsutbildningen för nyanlända. En ökad delaktighet på lokal nivå kan främjas genom att kommuner på olika sätt stödjer sammanslutningar och nätverk i bostadsområden. Inför de allmänna valen bör lokala nätverk skapas för att i samverkan mellan kommunen, politiska partier, etniska och andra organisationer samt andra aktörer verka för ett ökat valdeltagande. Förslaget från Kommittén för medborgarskapskrav om att alla som har fyllt 18 år och är folkbokförda i Sverige skall ha rösträtt oavsett medborgarskap, bör genomföras.

Kommittén föreslår att rösträtt i kommunala folkomröstningar skall tillkomma alla som har rösträtt i val till kommun- och landstingsfullmäktige.

Barn och ungdomar

Kommittén har haft i uppgift att lämna förslag på hur barn och ungdomar kan få bättre kunskaper om hur kommunen fungerar och bli mer delaktiga i den kommunala demokratin.

Enligt kommitténs bedömning ger lagstiftningen i dag ett stort utrymme för barn och ungdomar att medverka i den politiska beslutsprocessen. Barns och ungdomars reella inflytande i kommuner och landsting beror därmed på vilja och kunskaper hos kommunala beslutsfattare. Utvecklingen under senare år har varit mycket positiv, och alltfler kommuner och landsting arbetar med

att upprätta olika former av dialog mellan å ena sidan barn och ungdomar och å andra sidan kommunala beslutsfattare. Enligt kommitténs bedömning bör skolan ha en viktig roll som arena för sådana möten.

En medborgerlig initiativrätt i fullmäktige som även tillkommer barn och ungdomar kan bidra till ökad delaktighet och större kunskaper om hur kommunen fungerar bland barn och ungdomar.

Enligt kommitténs bedömning har skolan en mycket stor betydelse när det gäller att ge barn och ungdomar demokratisk kompetens.

Grundskolans och gymnasieskolans kursplaner i samhällskunskap bör ändras så att de tydligare uttrycker ett flernivåperspektiv. Behovet av kommentarer och referensmaterial som kan understödja ett sådant perspektiv i samhällskunskapsundervisningen bör ses över. Skolan bör i större utsträckning än i dag förmedla värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati.

De politiska ungdomsförbunden är i stor utsträckning utestängda från skolorna. Kommitténs bedömning är att politisk verksamhet på skolorna inte får motverkas utan i stället bör främjas. Samtliga kommuner bör därför se över sina skolors bestämmelser vad beträffar möjligheten för politiska ungdomsförbund och andra organisationer att inom skolorna få uttrycka sina åsikter. De politiska partierna och deras ungdomsförbund bör dessutom ges bättre möjlighet att medverka i samhällskunskapsundervisningen.

Erfarenheter och möjligheter

Kommundelsnämnder

Kommittén har haft i uppgift att göra en samlad utvärdering av hur kommunalnämnderna, främst ur demokratiska aspekter, har fungerat under 1980- och 1990-talen.

Kommitténs bedömning är att kommunalnämnderna överlag hittills inte har infriat förhoppningarna om en bättre kontakt mellan väljare och valda. De har däremot haft positiva demokratiska effekter när det gäller antalet förtroendevalda, politikerrollen och det lokala partiarbetet.

Det är viktigt att de frågor som kommunalnämnder arbetar med berör många kommunalinvånare gemensamt. En fortsatt

diskussion om vilka uppgifter som kommunalnämnder bör ansvara för är därför betydelsefull.

Kommittén konstaterar att befintlig lagstiftning inte hindrar att invånarna i en kommunal röstas om vilka som skall representera dem i kommunalnämnden, varefter fullmäktige konfirmerar detta genom att utse ledamöter och ersättare i enlighet med valresultatet. Ett sådant förfarande fordrar bred enighet i fullmäktige. Kommittén anser att denna möjlighet är tillräcklig och ser i dagsläget därför inget behov av ändringar i lagstiftningen i detta avseende. De demokratiska vinsterna av direktval är osäkra och kan sammantaget inte sägas överväga de nackdelar som en sådan ordning skulle kunna tänkas innebära.

I andra sammanhang kan det vara värdefullt att kommunen fördjupar samarbetet med lokala utvecklingsgrupper utifrån deras intresse och förmåga samt utifrån förhållandena i respektive kommunal.

Kommundelningar

Kommittén har haft i uppgift att göra en utvärdering av de allmänna kommunaldemokratiska erfarenheterna av de kommunalindelningar som genomförts under 1990-talet.

Våra undersökningar bygger på intervjuer med nyckelpersoner i kommunerna, och det har inte varit möjligt att jämföra med tiden före delningen eller att ställa frågor direkt till medborgarna.

Utvärderingen visar att det i samband med kommunalindelningen uppstod ett stort intresse för de kommunalpolitiska frågorna i de nya kommunerna. I de flesta fall avtog dock detta intresse några år efter delningen.

Positivt är att antalet förtroendevalda har ökat i förhållande till antalet kommuninvånare, vilket innebär att betydligt fler personer i kommunen känner eller är bekanta med någon förtroendevald.

Kommitténs bedömning är emellertid att det inte är möjligt att dra några entydiga slutsatser beträffande de kommunaldemokratiska effekterna av kommunalindelningar.

Demokratiredovisning

Kommittén har haft i uppgift att studera de försök som görs med så kallade demokratibokslut för att vinna erfarenheter för det fortsatta arbetet för demokrati och rättssäkerhet.

Kommitténs bedömning är att demokratiutvecklingen i kommuner och landsting kan främjas genom regelbundna demokrati-redovisningar. Sådana redovisningar innebär att demokratin mäts, granskas och värderas.

Eftersom förhållanden och åtgärder skiftar mellan olika kommuner och landsting är redovisningen av den egna demokratiutvecklingen av särskilt intresse. Men det kan också vara värdefullt att jämföra demokrativärden i olika kommuner och landsting med varandra. Därför är det önskvärt att det finns en gemensam kärna i demokratiredovisningarna.

Värderingen av demokratin kan var och en göra utifrån sin demokratisyn. I denna process bör förutom partierna även föreningar, organisationer, enskilda medborgare och massmedier engageras.

Medborgarpaneler

Kommittén har haft i uppgift att studera erfarenheter av medborgarpaneler och diskutera om de kan användas i större utsträckning.

Kommitténs bedömning är att medborgarpaneler är ett värdefullt inslag i den kommunala demokratin. Förutom att vara ytterligare en möjlighet för medborgare att framföra sina åsikter fungerar de som arenor för samtal och reflektion för medborgare som står utanför partipolitiken. Medborgarpaneler och andra typer av medborgarråd kan dock inte fylla de politiska partiernas funktion i demokratin.

Ungdomsråd

Kommittén har haft i uppgift att studera erfarenheterna av kommunala ungdomsråd, för att se om de kan användas för att öka ungdomars kunskaper om, inflytande över och delaktighet i den kommunala demokratin.

Kommitténs bedömning är att ungdomsråden är en värdefull arena både för möten ungdomar emellan och för ungdomars möten med förtroendevalda och tjänstemän. Det är viktigt att ungdomsråden på ett naturligt sätt ges möjlighet att påverka den kommunala berednings- och beslutsprocessen liksom att medverka i utvärderingen av verksamheten.

Ungdomsråden är sällan representativa för alla ungdomar i en kommun, men de bör inte heller ses som en del av den representativa demokratin. Det är mer ändamålsenligt att betrakta ungdomsråden som ett slags fristående föreningar, vilkas verksamhet är samhällsnyttig och på olika sätt bör underlättas av kommunerna. Ungdomsråden kan på många sätt bidra till att öka ungdomars delaktighet och inflytande, men de utgör ingen patentlösning på det problem som upplevs med ungdomars brist på engagemang i kommunala frågor.

Förstärkt kommunal demokrati

Fullmäktiges ställning

Kommittén har haft i uppgift att överväga hur det demokratiska inflytandet över centrala frågor kan stärkas, för att garantera att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ alltid skall ha det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt för kommunen eller landstinget.

Kommittén föreslår att om en kommun eller ett landsting lämnar över värden av en kommunal angelägenhet till ett helägt aktiebolag eller till en stiftelse man själv bildat, skall fullmäktige se till att fullmäktige får godkänna sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Kommittén föreslår vidare att om fullmäktige har delegerat beslutanderätten i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till en nämnd skall ärendet hänskjutas till fullmäktige för avgörande om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i nämnden.

Kommittén föreslår slutligen att ett ärende i fullmäktige skall återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet skall dock krävas om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.

Folkinitiativ till folkomröstning

Kommittén har haft i uppgift att, mot bakgrund av den kritik som riktats mot utformningen av folkinitiativet, utvärdera dess användning och överväga såväl behovet av folkinitiativet som sådant som dess fortsatta användning.

Kommittén föreslår att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Fullmäktige skall besluta att genomföra folkomröstningen som ett led i beredningen av ärendet under förutsättning att frågan ryms inom den kommunala kompetensen och avser ett ärende som fullmäktige enligt kommunallagen skall handlägga. Folkomröstningen skall hållas inom skälig tid. Fullmäktige fastställer frågeställning och svarsalternativ i folkomröstningen.

Medborgerlig initiativrätt

Kommittén har haft ett allmänt uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till deltagande i den kommunala demokratin.

Kommittén föreslår att fullmäktige får besluta att alla kommun- eller landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget skall ha rätt att väcka ärenden i fullmäktige. En sådan initiativrätt omfattar således även barn och ungdomar. Ett initiativ som väcks på detta sätt kallas medborgarförslag. Ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väckts.

Utökad medborgerlig insyn

Kommittén har haft i uppgift att lämna förslag till hur medborgarnas insyn kan stärkas i verksamhet som bedrivs på entreprenad, men som är helt eller delvis finansierad av en kommun eller ett landsting. Förslagen skulle även innefatta åtgärder som garanterar medborgerlig insyn i bidragsberättigad verksamhet som drivs av fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg.

Kommittén föreslår att om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än ett kommunalt aktiebolag eller en

kommunal stiftelse om att utföra en kommunal angelägenhet, skall allmänheten tillförsäkras insyn i den verksamhet i vilken angelägenheten utförs.

Allmänhetens insyn skall, med beaktande av de enskildas intressen, ges en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art, allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs samt omständigheterna i övrigt.

Allmänhetens rätt till insyn i verksamheten skall inte avse handlingar hos entreprenören. Insynen möjliggörs i stället genom att kommunen eller landstinget i entreprenadavtalet överenskommer med entreprenören om att vissa uppgifter skall lämnas till kommunen respektive landstinget. Allmänhetens insyn tillgodoses genom att de uppgifter som lämnas kommer att utgöra allmän handling hos kommunen eller landstinget.

Kommittén föreslår vidare att den som är huvudman för en fristående förskoleklass, grundskola, särskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola som enligt beslut av Skolverket har rätt till kommunalt bidrag, regelbundet skall lämna sådan information till Skolverket, som behövs för att ge allmänheten insyn i skolverksamheten. Allmänhetens insyn tillgodoses genom att den information som lämnas kommer att utgöra allmän handling hos Skolverket. För att underlätta tillgängligheten till denna information skall Skolverket skicka en kopia av handlingarna till den kommun där skolan är belägen.

Öppna sammanträden i fullmäktigeberedningar

Kommittén har haft ett allmänt uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter att delta i den kommunala demokratin.

När det gäller nämndsammanträden är huvudregeln att de skall hållas inom stängda dörrar. Nämnden får emellertid besluta att ett sammanträde skall vara öppet om fullmäktige har medgett detta. Om en kommun eller ett landsting bestämmer sig för att inrätta fullmäktigeberedningar i stället för nämnder, eller vid sidan av dessa, bör samma möjligheter att ha öppna sammanträden gälla. Kommittén föreslår att fullmäktigeberedningar skall ha möjlighet att besluta att ett sammanträde skall vara offentligt om fullmäktige har medgett det.

Övrigt

Förfarandet vid kommunala indelningsändringar

Kommittén har haft i uppgift att se över bestämmelserna i indelningslagen och vid behov föreslå ändringar som kan underlätta proceduren vid indelningsändringar. Kommittén har även haft i uppgift att överväga behovet av, och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av indelningsändring.

Enligt kommitténs bedömning är någon förändring av själva proceduren från ansökan till eventuellt beslut om indelningsändring inte påkallad. Däremot är det önskvärt att det tillskapas en möjlighet till extraval, så att en beslutad indelningsändring kan genomföras inom kortare tid än vad som nu är möjligt. Ett sådant extraval bör hållas i samtliga kommuner som berörs av indelningsändringen, och beslutet att hålla val bör fattas av regeringen i samband med beslutet om indelningsändring. De författningsändringar som behövs för att möjliggöra ett sådant extraval rymmer stor komplexitet och bör därför utredas i annat sammanhang.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹ dels att 1 kap. 1 §, 3 kap. 7, 10 och 17 §§, 4 kap. 8, 11, 12, 13 och 14 §§, 5 kap. 23, 33 och 36 §§ samt 6 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas sju nya paragrafer 3 kap. 19 a §, 4 kap. 12 a och 12 b §§, 5 kap. 11 a, 34 a och 65 §§ samt 6 kap. 11 a § av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 5 kap. 36 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens *och demokratins* grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

3 kap.

7 §

För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar. *En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.*

För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar.

Ledamöter och ersättare i en fullmäktigeberedning utses bland dem som uppfyller de villkor som uppställs i 4 kap. 2 och 3 §§.

En fullmäktigeberednings sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. En fullmäktigeberedning får dock besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

10 §

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. *Ett sådant ärende skall dock hänskjutas till fullmäktige för avgörande, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i en nämnd.*

Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får inte delegeras till nämnderna.

Föreskrifter om delegering av ärenden inom en nämnds verksamhetsområde finns i 6 kap. 33–38 §§.

17 §

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter,
3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter,
3. se till att fullmäktige får godkänna sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Har fullmäktige inte inom tre månader från det att beslutet underställdes fullmäktige godkänt ett sådant beslut som avses i första stycket 3, är en på beslutet grundad rättshandling ogiltig.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer eller revisorsersättare som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet.

19 a §

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 §, om att utföra en kommunal angelägenhet, skall allmänheten tillförsäkras insyn i den verksamhet i vilken angelägenheten utförs.

Allmänhetens insyn skall, med beaktande av de enskildas intressen, ges en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art, allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs samt omständigheterna i övrigt.

4 kap.

8 §

Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast.

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

11 §

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för *uppdragen*.

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för *förtroendeuppdragets fullgörande*.

Detsamma gäller för styrelseledamöter och ersättare samt revisorer som utses av fullmäktige i sådana bolag och stiftelser som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

12 §

Förtroendevalda har rätt till skälig *ersättning* för den arbetsinkomst *samt de pensions- och semesterförmåner* som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag.

Förtroendevalda har rätt till skälig *kompensation* för den arbetsinkomst, *pensionsrätt, semesterförmån, arbetslöshetsersättning och annan liknande ersättning* som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

12 a §

Förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för nödvändiga resekostnader som uppstår när de fullgör sina uppdrag.

12 b §

Förtroendevalda med barn med behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för nödvändiga kostnader för barntillsyn som uppstår när de fullgör sina uppdrag.

13 §

Fullmäktige skall *besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12 § skall betalas.*

Fullmäktige skall *meddela närmare bestämmelser om de förtroendevaldas ekonomiska villkor enligt 12–12 b §§.*

14 §

Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget,
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,
3. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner.

Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, *utöver vad som följer av 12 a och 12 b §§,*
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,
3. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner.

5 kap.

11 a §

Fullmäktige skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor i handläggningen av fullmäktiges ärenden.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna eller revisorsersättarna när de tjänstgör, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, *eller*

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna eller revisorsersättarna när de tjänstgör, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,

5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *fem* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

5. *den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget genom medborgarförslag, om fullmäktige har föreskrivit det, eller*

6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, 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. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

33 §

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

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

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 kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskryva motionen *eller medborgarförslaget* från vidare handläggning.

34 a §

Om ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga väckts i fullmäktige enligt 5 kap. 23 § andra stycket, skall fullmäktige, om frågan avser ett ärende som skall handläggas av fullmäktige, besluta att som ett led i beredningen av ärendet genomföra folkomröstningen.

Folkomröstningen skall hållas inom skälig tid från det att ärendet väcktes.

Vid sådan folkomröstning skall bestämmelserna i 5 kap. 34 § tredje och fjärde styckena tillämpas.

Bordläggning

Ett ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

För bordläggning i fråga om val *eller tidigare bordlagt ärende* krävs *dock* enkel majoritet.

Bordläggning och återremiss**36 §**

Ett ärende skall bordläggas *eller återremitteras*, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. *Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.*

För bordläggning *eller återremiss* i fråga om val krävs enkel majoritet.

Beslut om återremiss skall motiveras.

65 §

Om fullmäktige enligt 5 kap. 23 § har föreskrivit att den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, i fullmäktige får väcka ärenden genom medborgarförslag, skall arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana medborgarförslag skall handläggas.

6 kap.**7 §²**

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

När vården av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan än som avses i 3 kap. 17 § skall nämnderna se till att allmänheten tillförsäkras insyn enligt 3 kap. 19 a §.

² Senaste lydelse 1999:621.

11 a §

Nämnden skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor i handläggningen av nämndens ärenden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.
2. De nya föreskrifterna i 3 kap. 17 § skall tillämpas efter utgången av juni 2003.
3. De nya föreskrifterna i 3 kap. 19 a § skall tillämpas på avtal som träffas eller förlängs efter utgången av juni 2002.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring³ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §⁴

Den allmänna försäkringskassan skall besluta om en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa sjukpenninggrundande inkomst. För en försäkrad som inte är bosatt i Sverige gäller detta så snart anmälan om hans inkomstförhållanden gjorts hos kassan. Av beslutet skall framgå i vad mån den sjukpenninggrundande inkomsten är att hänföra till anställning eller till annat förvärvsarbete. Sjukpenningförsäkringen skall omprövas

a) när kassan fått kännedom om att den försäkrades inkomstförhållanden eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek,

b) när förtidspension eller särskild efterlevandepension enligt denna lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,

c) när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden,

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade, samt

e) när ett beslut om vilandeförklaring av förtidspension enligt 16 kap. 16 eller 17 §§ upphör.

Ändring som avses i första stycket skall gälla från och med den dag då anledningen till ändringen uppkommit. Den sjukpenninggrundande inkomst som ändrats enligt första stycket a får dock läggas till grund för ersättning tidigast från och med första dagen i

³ Lagen omtryckt 1982:120.

⁴ Senaste lydelse 2000:1400.

den ersättningsperiod som inträffar i anslutning till att försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen.

Under tid som anges under 1–6 får, om inte första stycket b, c eller d är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller tid då den försäkrade

1. bedriver studier, för vilka hon eller han uppbär studie hjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt studie stödslagen (1973:349), studie stöd enligt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag,

2. genomgår vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux) och uppbär timersättning för studierna,

3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsmarknadsutbildning som beslutats av en arbetsmarknadsmyndighet,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är

Under tid som anges under 1–7 får, om inte första stycket b, c eller d är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller tid då den försäkrade

1. bedriver studier, för vilka hon eller han uppbär studie hjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt studie stödslagen (1973:349), studie stöd enligt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, bidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller särskilt utbildningsbidrag,

2. genomgår vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux) och uppbär timersättning för studierna,

3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsmarknadsutbildning som beslutats av en arbetsmarknadsmyndighet,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är

förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

7. uppbär ersättning enligt kommunallagen 4 kap. 12 § första stycket.

För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 eller 3 skall försäkringskassan, vid sjukdom under utbildningstiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under utbildningstiden.

För en försäkrad som får sådan behandling eller rehabilitering som avses i 7 b § eller 22 kap. 7 § och som under denna tid får livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt en annan författning skall försäkringskassan, vid sjukdom under den tid då livränta betalas ut, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid.

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 skall dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppbär studiesocial förmån som anges i tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomst som följer av första–tredje styckena, om sjukpenningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar.

Omprövning av sjukpenningförsäkringen enligt första stycket a skall ej omfatta ändring av den försäkrades inkomstförhållanden på grund av sådant förvärvsarbete som avses i 16 kap. 15 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen *och som fyller 18 år senast på dagen för folkomröstningen.*

Andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före det år då folkomröstningen hålls.

Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen, *senast på dagen för folkomröstningen fyller 18 år och*

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),

2. är medborgare i Island eller Norge, eller

3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före dagen för folkomröstningen.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

4 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)⁵ att 2 b kap. 8 § samt 9 kap. 11 och 13 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b kap.

8 §⁶

Utbildning som avses i 6 § står under tillsyn av den kommun där utbildningen bedrivs, om inte annat följer av andra stycket. Kommunen har rätt att inspektera utbildningen och får hämta in de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Utbildning som bedrivs av fristående skolor står under tillsyn av Statens skolverk. Skolorna är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i skolans verksamhet, om skolan får bidrag enligt 10 a §. Skolan är också skyldig att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Den kommunala tillsynen och den tillsyn som utövas av Statens skolverk skall också omfatta kontroll av att huvudmannen iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Huvudmannen för sådan utbildning som avses i 6 § är om skolan får bidrag enligt 10 a § skyldig att, i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, till Statens skolverk ge in sådan information om skolverksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna.

⁵ Lagen omtryckt 1997:1212.

⁶ Senaste lydelse 2000:875.

9 kap.11 §⁷

Fristående skolor som avses i 1 och 5 §§ skall i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever stå under tillsyn av Statens skolverk och vara skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket. Skolverkets tillsyn skall också omfatta kontroll av att huvudmannen iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

I fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 6 eller 6 a § skall den kommun där skolan är belägen ha rätt till insyn i verksamheten. Sådana skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Fristående skolor som avses i 1 § är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Skolorna är också skyldiga att informera eleverna och deras vårdnadshavare om elevens resultat vid sådana prov.

Huvudmannen för sådan fristående skola som avses i 1 § är skyldig att, i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, till Statens skolverk ge in sådan information om skolverksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna.

13 §⁸

Fristående skolor som får bidrag för viss utbildning enligt 8 eller 8 b § skall, i fråga om den utbildningen, stå under tillsyn av Statens skolverk och vara skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

I fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 8 eller 8 b § skall, i fråga om den utbildningen, den kommun där skolan är

⁷ Senaste lydelse 2000:875.

⁸ Senaste lydelse 1996:1044.

belägen ha rätt till insyn i skolans verksamhet. Sådana skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Fristående skolor som avses i 8 § är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Huvudmannen för sådan fristående skola som avses i 8 eller 8 b § är skyldig att, i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, till Statens skolverk ge in sådan information om skolverksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna.

Denna lag träder i kraft den ...

5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 4 § socialtjänstlagen (1980:620)⁹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Kommunen får även träffa överenskommelse med landstinget, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

Riksrevisionsverket får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har Riksrevisionsverket rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

Bestämmelse om skyldighet för kommuner att tillförsäkra allmänheten insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

⁹ Senaste lydelse 1997:1305.

6 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 § Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹⁰ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Landstinget får även träffa överenskommelse med kommun, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att inom ramen för landstingets uppgifter enligt denna lag samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Landstinget skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

Riksrevisionsverket får granska sådan verksamhet som bedrivs i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har Riksrevisionsverket rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

¹⁰ Senaste lydelse 1997:1306.

Bestämmelse om skyldighet för landsting att tillförsäkra allmänheten insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

7 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

Härigenom föreskrivs att 5 § tandvårdslagen (1985:125)¹¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Varje landsting skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som landstinget självt bedriver benämns i denna lag folktandvård.

Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Bestämmelse om skyldighet för landsting att tillförsäkra allmänheten insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹¹ Senaste lydelse 1997:995.

8 Förslag till ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102)

Härigenom föreskrivs att 12 § räddningstjänstlagen (1986:1102) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Räddningskåren skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt denna lag.

Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

Bestämmelse om skyldighet för kommuner att tillförsäkra allmänheten insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Kommundemokratikommittén har enligt regeringens direktiv i uppdrag att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former. De konkreta uppgifterna i direktivet kan sammanfattas på följande sätt.

Förtroendevalda. Uppdraget har inneburit att analysera och föreslå förbättringar i de förtroendevaldas arbetsförhållanden och formerna för det politiska arbetet, med tonvikt på åtgärder för att öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering, förbättra representativiteten och motverka förtida avhopp.

Personer med funktionshinder. Uppdraget har inneburit att kartlägga hinder för funktionshindrade att delta i den kommunala demokratin, med tonvikt på fysiska och praktiska hinder, samt att lämna förslag på hur sådana hinder kan undanröjas.

Personer med utländsk bakgrund. Uppdraget har inneburit att kartlägga vilka svårigheter som kan finnas för personer med utländsk bakgrund att delta i den kommunala demokratin och lämna förslag på åtgärder som kan underlätta deltagandet.

Barn och ungdomar. Uppdraget har inneburit att lämna förslag på hur barn och ungdomar kan få bättre kunskaper om hur den kommunala politiken och förvaltningen fungerar och bli mer delaktiga i den kommunala demokratin, samt att kartlägga erfarenheter av ungdomsråd.

Kommunstrategiska frågor. Uppdraget har inneburit att överväga behovet av åtgärder som stärker det demokratiska inflytandet i frågor av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse och som garanterar att fullmäktige alltid har det avgörande inflytandet över frågor av stor vikt. På grund av att

kommittén fått tilläggsdirektiv behandlas denna fråga till viss del i ett senare betänkande.

Medborgerlig insyn. Uppdraget har inneburit att överväga och lämna förslag på hur medborgarnas insyn kan stärkas i verksamhet som bedrivs på entreprenad men är helt eller delvis finansierad av en kommun eller ett landsting.

Kommundelsnämnder. Uppdraget har inneburit att göra en samlad nationell utvärdering av erfarenheter av kommunalnämnder, med tonvikt på hur dessa har påverkat medborgarnas upplevelse av närhet, tillgänglighet, insyn och delaktighet.

Demokratiexperiment. Uppdraget har inneburit att studera erfarenheter av demokratibokslut och medborgarpaneler. Även frågan om medborgerlig initiativrätt i fullmäktige aktualiserades, sedan regeringen till kommittén överlämnat skrivelser i ärendet från en kommun och ett landsting.

Folkinitiativ. Uppdraget har inneburit att studera erfarenheter av folkinitiativ till folkomröstning och överväga behovet av folkinitiativet som sådant.

Kommunindelning. Uppdraget har inneburit dels att studera lokaldemokratiska erfarenheter av de senaste kommundelningarna, dels att se över hur de procedurer som har samband med kommundelningar kan underlättas.

1.2 Kommitténs arbete

Kommittén har inte studerat den kommunala demokratin som helhet utan har, i enlighet med direktivet, avgränsat arbetet till de tio ovan angivna sakområdena. Karaktären hos respektive sakområde och uppdragets inriktning har styrt vilket arbete som gjorts.

Förtroendevalda. Representativitet och arbetsförhållanden har studerats främst utifrån undersökningar gjorda av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samt statistik från Statistiska centralbyrån. Egna enkätundersökningar har gjorts angående medborgarnas uppdragsvillighet och förtida avhopp. Pol. mag. David Karlsson och fil. kand. Jan Fredriksson har på kommitténs uppdrag gjort nya studier av hur och varför man blir förtroendevald. Jur. dr. Olle Lundin och jur. kand. Lotta Wendel har på kommitténs uppdrag utrett olika frågor rörande ekonomiska villkor för förtroendevalda. Fil. mag. Joachim Åström och fil. kand. Per Brodin har gjort en studie om de förtroendevalda och infor-

mationstekniken. Studierna har behandlats i seminarier med forskare, praktiker och förtroendevalda. Kommittén har även haft en brett sammansatt referensgrupp med fritidspolitiker knuten till sig. Gruppens deltagare redovisas i bilaga 3.

Personer med funktionshinder. Överläggningar har hållits med Handikappombudsmannen och representanter för De handikappades riksförbund, Handikappförbundens samarbetsorgan, Synskadades riksförbund och Sveriges dövas riksförbund. Professor Stig Larsson har på kommitténs uppdrag gjort en studie om funktionshindrades deltagande i den kommunala demokratin. Studien har behandlats vid ett seminarium med forskare, förtroendevalda och representanter för handikapporganisationer. Uppgifter om politisk aktivitet har tagits fram av Statistiska centralbyrån på kommitténs uppdrag.

Personer med utländsk bakgrund. Överläggningar har hållits med representanter för Integrationsverket, Diskrimineringsombudsmannen, Stiftelsen Mångkulturellt centrum och SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige. En hearing har genomförts med representanter för samtliga riksdagspartier. Fil. mag. Mirjaliisa Lukkarinen Kvist har på kommitténs uppdrag gjort en studie av relationen mellan de politiska partierna och personer med utländsk bakgrund. Fil. mag. Anna Holmlöv har utrett hur demokratifrågor hanteras i introduktionsutbildningen. Pol. mag. Anna Kessling har sammanställt statistik rörande personers med utländsk bakgrund deltagande i demokratin. Rapporterna har behandlats vid ett seminarium med forskare, förtroendevalda och representanter för etniska organisationer.

Barn och ungdomar. Överläggningar har hållits med representanter för Barnombudsmannen, Rädda barnen, Ungdomsstyrelsen, Röda korsets ungdomsförbund, Ungdomarnas demokratikommission, SVEA – Sveriges elevråd, Elevorganisationen och Skolverket. Kommitténs sekretariat medverkade också i Ungdomsstyrelsens rikskonferens i Ludvika i november år 2000. Pol. lic. Elisabet Ljungberg och pol. mag. Anna Norling har på kommitténs uppdrag gjort en studie om erfarenheter av ungdomsråd. En hearing har genomförts med representanter för samtliga riksdagspartiers ungdomsförbund.

Kommunstrategiska frågor. Arbetet har i sin helhet bedrivits inom kommittén.

Medborgerlig insyn. Universitetslektor Ulla Björkman har på kommitténs uppdrag skrivit en rapport om insyn i kommunala

entreprenader. Denna har behandlats på ett expertseminarium, med representanter från bland annat Konkurrensverket, Nämnden för offentlig upphandling, Stockholms kommun, Svenska Kommunförbundet, Svenskt näringsliv, Företagarnas riksorganisation och Journalistförbundet. Överläggningar har också hållits med representanter för Skolverket och Friskolornas riksförbund.

Kommundelsnämnder. Överläggningar har hållits med Folkhälsoinstitutet Hela Sverige skall leva. Docent Folke Johansson har på kommitténs uppdrag gjort en studie av demokratiska erfarenheter av kommunalnämnder.

Demokratiexperiment. När det gäller demokratibokslut har överläggningar hållits med representanter för Statskontoret, Svenska Kommunförbundet, Novemus, Landstinget i Värmland samt Nacka och Örebro kommuner. I övrigt har arbetet i sin helhet bedrivits inom kommittén.

Folkinitiativ. Arbetet har i sin helhet bedrivits inom kommittén.

Kommunindelning. Överläggningar har hållits med Svenska Kommunförbundet och Kammarkollegiet. Pol. mag. Gissur Erlingsson har på kommitténs uppdrag gjort en studie av demokratiska effekter av kommunindelning i de fem kommuner som nybildats genom delning under 1990-talet.

Sammanträden. Vid kommitténs sammanträden har ett stort antal forskare, journalister, experter och organisations- och myndighetsföreträdare medverkat med föreläsningar och vid efterföljande diskussion.

Samråd. Kommittén har samrått med Allbo-kommittén (Fi 2000:01), Ekonomiförvaltningsutredningen (Fi 2000:04), Gymnasiekommittén 2000 (U 2000:06), Integrationspolitiska maktutredningen (Ku 2000:02), Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat (M 2000:02), Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) samt Utredningen om vårdens ägarformer – vinst och demokrati (S 2000:08).

Studiebesök. Kommitténs sekretariat har för att samla information om olika frågor gjort studiebesök i Bollnäs, Gävle, Göteborgs, Kalix, Linköpings, Norrköpings, Stockholms, Öckerö och Örebro kommuner, hos landstinget i Östergötland samt hos Ale gymnasium och Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

Kommittén har bestått av elva ledamöter, varav sex kvinnor och fem män. Som sakkunniga och experter samt i sekretariatet har 19 personer varit verksamma, varav elva kvinnor och åtta män. Kommitténs referensgrupp av fritidspolitiker har bestått av sju kvinnor och fem män. Kommittén har lämnat uppdrag till 16 personer, varav sex kvinnor och tio män. Vid kommitténs sammanträden har 39 föreläsare medverkat, varav 14 kvinnor och 25 män.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet har indelats i sex sektioner, A–F.

A. Inledning och allmänna överväganden

Denna sektion innehåller allmänna överväganden (kapitel 2) och ett förslag om att lyfta in demokrati som princip i kommunallagen (kapitel 3).

B. De förtroendevalda

Denna sektion innehåller forskningsresultat, överväganden och förslag kring de förtroendevalda i kommuner och landsting, med tonvikt på fritidspolitiker. Inledningsvis behandlas representativiteten hos de förtroendevalda (kapitel 4) och därefter rekrytering av nya förtroendevalda (kapitel 5). I påföljande kapitel behandlas de förtroendevaldas villkor, med särskilt fokus på tidsåtgång, meningsfullheten i uppdraget och förtida avhopp (kapitel 6). Därefter tas de ekonomiska villkoren upp (kapitel 7). Slutligen diskuteras vilken nytta de förtroendevalda kan ha av den moderna informationstekniken (kapitel 8).

C. Deltagande i den kommunala demokratin

Denna sektion innehåller överväganden och förslag kring de grupper av kommun- och landstingsmedlemmar som kommittén enligt direktivet skall ägna särskild uppmärksamhet. Inledningsvis behandlas de funktionshindrades deltagande i den kommunala demokratin, och vissa förslag lämnas till hur deltagandet kan

underlättas (kapitel 9). Därefter diskuteras vad som bör göras för att öka möjligheterna för personer med utländsk bakgrund att delta i den kommunala demokratin (kapitel 10). Slutligen behandlas vad som bör göras för att öka möjligheterna för barn och ungdomar att delta i den kommunala demokratin samt skolans roll i den kommunala demokratin (kapitel 11).

D. Erfarenheter och möjligheter

Denna sektion innehåller redovisningar av erfarenheter och slutsatser av ett antal olika försök att utveckla den kommunala demokratin. Inledningsvis redovisas erfarenheter av kommun- och stadsdelsnämnder (kapitel 12) samt av de kommundelningar som genomförts under 1990-talet (kapitel 13). Därefter redovisas de erfarenheter som gjorts i olika försök att mäta, granska och värdera den kommunala demokratin (kapitel 14). De begränsade erfarenheter som finns av medborgarpaneler återges också (kapitel 15). Slutligen redovisas erfarenheter av ungdomsråd (kapitel 16).

E. Förstärkt kommunal demokrati

Denna sektion innehåller ett antal förslag från kommittén, vilka syftar till att stärka den kommunala demokratin. Inledningsvis föreslås ett antal åtgärder för att stärka fullmäktiges ställning som kommunens eller landstingets folkvalda, offentliga och högsta beslutande organ (kapitel 17). Vidare föreslås en förstärkning av möjligheten att få till stånd en folkomröstning genom ett folkinitiativ (kapitel 18). Dessutom föreslås att fullmäktige får bestämma att medborgare skall kunna lämna förslag direkt till fullmäktige (kapitel 19). Kommittén lägger också förslag om hur den medborgerliga insynen i kommunala entreprenader och fristående skolor kan utökas (kapitel 20). Slutligen föreslås att fullmäktige skall kunna medge att en fullmäktigeberedning har offentliga sammanträden (kapitel 21).

F. Övrigt

Denna sektion innehåller kommitténs överväganden om hur de procedurer som har samband med kommunala indelningsändringar

kan underlättas (kapitel 22). Vidare redovisas konsekvenser av kommitténs förslag till lagändringar (kapitel 23). Avslutningsvis redovisas författningskommentarer (kapitel 24). I bilagor redovisas kommittédirektiv, styckkostnader för hjälpmedel för personer med funktionshinder samt medverkande i kommitténs referensgrupp.

1.4 Rapporter och uppsatser

I en separat bok publiceras följande rapporter och uppsatser.

- Peder Nielsen: *På och av – om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin*
- David Karlsson: *Ny som förtroendevald i kommuner och lands-ting*
- Jan Fredriksson: *Vägen till politiken – en etnologisk studie av hur det går till när man blir kommunalpolitiskt engagerad*
- Joachim Åström & Per Brodin: *De förtroendevalda och informationstekniken*
- Stig Larsson: *Personer med funktionshinder i den kommunala demokratin – en pilotstudie*
- Mirjaliisa Lukkarinen Kvist: *Etnisk mångfald i politiken*
- Björn Jerkert & Jörgen Mark-Nielsen: *De politiska ungdomsförbunden och den kommunala demokratin – rapport från en hearing*
- Folke Johansson: *Kommundelsnämnder ur demokratisk synpunkt*
- Elisabet Ljungberg & Anna Norling: *Ungdomsråd – socialisation och revolution på samma gång*
- Gissur Ó Erlingsson: *Kommundelningseffekter – en inventering av 1990-talets nya kommuners lokaldemokratiska erfarenheter*

2 Allmänna överväganden

Den kommunala demokratin är en ständigt omdiskuterad fråga som mer eller mindre regelbundet varit föremål för statliga utredningar. Detta är naturligt eftersom kommunerna och landstingen utgör en fundamental del av ett välfärdssamhälle i snabb förändring.

2.1 Omvärldsförändringar som påverkar kommuner och landsting

Förutsättningarna för den kommunala demokratin ser i dag i flera avseenden annorlunda ut än för ett eller ett par decennier sedan. En förändring gäller relationen mellan stat och kommun. I samband med 1991 års kommunallag fick kommunerna och landstingen en större organisatorisk frihet. Förändringen av statsbidragssystemet från specialdestinerade till generella statsbidrag bidrog också till att kommunerna och landstingen fick ett ökat handlingsutrymme. När det gäller innehållet i verksamheten har 1990-talet emellertid inneburit ett förändrat handlingsutrymme för kommunerna och landstingen. Å ena sidan har den tidigare detaljregleringen av verksamhet ersatts av ramlagstiftning, men å andra sidan har förvaltningsdomstolarnas inflytande över innehållet i de kommunala besluten ökat. Nya lagar som reglerar tidigare oreglerad kommunal verksamhet har också tillkommit (Montin & Amnå 2000).

En annan förändring är kommunernas och landstingens inträde på den europeiska och internationella arenan. EU-medlemskapet har inneburit större möjligheter för kommuner och landsting att samarbeta med motsvarande och andra aktörer från andra länder. I Regionkommittén har kommuner och landsting ett eget forum med representanter på unionsnivå. Olika EU-fonder och -program har också till en del minskat kommunernas beroende av statliga

medel. Kommunerna har varit mycket aktiva i fördelningen av medel från de europeiska strukturfonderna, och för perioden 2000–2006 kommer 19 miljarder kronor att finnas tillgängliga i strukturfonderna för olika mål och gemenskapsinitiativ (prop. 2000/01:42). Samtidigt har ett antal nya såväl ekonomiska som judiciella bindningar uppstått för kommuner och landsting i förhållande till EU.

En tredje förändring som påverkar förutsättningarna för den kommunala demokratin är att politiken de senaste decennierna har blivit allt mer medialiserad (jfr SOU 2000:1). En stor del av vår världsbild formas när vi läser, lyssnar och ser på tv. Mängden information snarare ökar än minskar, men informationens kvalitet tycks snarare bli sämre än bättre. Trots att massmedierna aldrig har varit så framträdande som nu i det offentliga samtalet lyckas man inte skapa något samtal mellan beslutsfattare och medborgare. Politik knyts i stället samman med underhållning, och bilden av politik riskerar därmed att bli ytlig och fördummande.

Informationsteknikens intåg i de svenska hushållen under 1990-talet har också inneburit nya förutsättningar för den kommunala demokratin. Genom modern informationsteknik skapas nya mötesplatser i den virtuella världen men också nya livsstilar. Effekterna på den kommunala demokratin har än så länge varit små. Mest har det handlat om att sprida information om kommunen eller landstinget via Internet. Den moderna informationstekniken kan emellertid bidra till att sänka trösklarna för deltagande i demokratin och locka nya grupper till politisk aktivitet. Den möjliggör också nya former av politisk aktivitet.

Medborgarnas värderingar ser i dag annorlunda ut än för ett par decennier sedan. En av Maktutredningens slutsatser i början av 1990-talet var att det politiska deltagandet hade blivit mer individualiserat (SOU 1990:44). Denna utveckling har fortsatt under 1990-talet. Bland annat har auktoritetstron blivit lägre samtidigt som självständigheten har ökat. Den individuella identiteten och integriteten har blivit viktigare än kollektivets. Medborgarna är mer ifrågasättande och oberoende. Benägenheten att köpa paketslösningar är inte lika stor som tidigare. Demokratins arbetsformer måste anpassas till dessa värderingsförändringar. För att fånga upp medborgarnas samhällsengagemang behövs också nya kanaler för det politiska deltagandet.

Den kommunala demokratin måste också sättas in i sitt sociala sammanhang. Skillnaden mellan olika samhällsgruppers politiska

aktivitet är betydande. Det finns en stark koppling mellan sociala resurser och politiska resurser. I vissa samhällsgrupper har det politiska utanförskapet ökat de senaste decennierna (Teorell & Westholm 1999). Särskilt gäller detta personer med utländsk bakgrund och arbetslösa. I ett samhälle där de sociala klyftorna växer riskerar också den politiska ojämlikheten att öka.

2.2 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala demokratin förutsätter kommunal självstyrelse. Principen om den kommunala självstyrelsen har en stark förankring och sedan länge en direkt koppling till den kommunala demokratin. Kommunal självstyrelse utan kommunal demokrati är i och för sig möjlig, men framstår i dag som en helt orimlig tanke. Den kommunala demokratin är den faktor som betyder mest för att legitimera den kommunala självstyrelsen. Begreppen har blivit intimt förknippade.

Den konstitutionella grunden för självstyrelsen finns i regeringsformen. Principen har också kommit till uttryck i kommunallagen, där det anges att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter. Det innebär att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

En förutsättning för att kommunerna och landstingen skall kunna göra detta på ett bra sätt är att de har dels egen beskattningsrätt, dels likartade möjligheter. Någon form av nationell utjämning av kostnader och intäkter är därför nödvändig om den kommunala självstyrelsen skall ha ett reellt innehåll.

Principen om kommunal självstyrelse handlar i grunden om relationen mellan staten och den kommunala nivån. Kommunerna och landstingen skall sköta sina egna angelägenheter. Självstyrelsen är dock inte total. Utrymmet för den kommunala självstyrelsen bestäms av riksdagen genom lagar som reglerar kommunernas och landstingens befogenheter och åligganden. Det innebär att omfattningen av självstyrelsen kan variera mellan olika samhällssektorer. Hur stort utrymme den kommunala självstyrelsen skall ha är en

avvägningsfråga som avgörs av politisk debatt och politiska beslut. Omfattningen av den kommunala självstyrelsen kan därför förändras över tiden.

Frågan om kommunal självstyrelse är alltså enkel som princip men komplicerad när det gäller dess konkreta tillämpning. De gränser som dras upp mellan olika nivåer kommer alltid att kunna kritiseras. Detta är inte konstigt; det är snarare naturligt att det finns en spänning mellan den lokala och den centrala nivån. Så är fallet i de flesta organiserade gemenskaper som består av flera nivåer.

Kommundemokratikommitténs övergripande uppgift är att lämna förslag som kan bidra till att öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och stärka den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former. Hur förhåller sig denna uppgift till den kommunala självstyrelsen?

En av förutsättningarna för att öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande och stärka den representativa demokratin är en tydligare makt- och ansvarsfördelning. Vem har egentligen ansvaret för hur skolan fungerar, för sjukvården, för infrastrukturen och för att det finns bostäder till alla? Är det kommunen, landstinget, staten eller ingen av dem? Även om det rent formellt är reglerat var makten ligger i olika frågor, är det inte alltid tydligt för medborgarna.

Det är viktigt att det förs en diskussion om vad som bör vara lika över hela landet och därmed bör bestämmas på nationell nivå, och om vad som kan variera mellan olika kommuner och landsting och därmed bör bestämmas lokalt. Det finns ingen anledning att staten beslutar i frågor där värdet ligger i att de avgörs lokalt efter de förhållanden och de önskemål som där råder, lika lite som det finns anledning att kommunerna eller landstingen avgör frågor där samma skall gälla i hela riket. Under senare tid har allt fler frågor flyttats från staten till den regionala och kommunala nivån. Det kan finnas fler frågor som bör flyttas samma väg, men det kan mycket väl finnas frågor för vilka beslutskompetensen bör flyttas åt andra hållet. Att utreda detta ligger utanför vårt uppdrag, men det är angeläget att så sker i syfte att skapa en tydligare makt- och ansvarsfördelning, vilket skulle ge demokratiska vinster.

När det gäller frågan om vad som skall bestämmas på vilken nivå finns det anledning att erinra om vad Demokratiutvecklings-

kommittén (SOU 1996:162) framhöll angående medborgarperspektiv på demokratin:

Frågan om vilka som är berörda av ett visst beslut är inte enkel att besvara. Detta måste avgöras från fall till fall på pragmatiska grunder. Utgångspunkten bör vara att beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå. Istället för att fråga 'Vad kan decentraliseras?' bör frågan ställas 'Vad kan inte lösas lokalt?'. Bevisbördan ligger rimligen hos den som anser att beslutet skall fattas på en högre nivå.

Vem som skall bestämma vad, är ett närmast klassiskt dilemma som uppmärksammas mycket i debatten om den kommunala självstyrelsen. Vad måste vara lika i alla kommuner och vad måste vara lika inom varje kommun? Demokratiutvecklingskommittén framhöll att den kommunala självstyrelsen – om den skall ha någon reell innebörd – måste innebära en rätt för kommunerna och landstingen att vara olika. Deras verksamhet måste kunna anpassas efter vad medborgarna i den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget anser vara riktigt. Samtidigt finns det värden som solidaritet inom nationen och mellan olika befolkningsgrupper och generationer som av rättviseskäl och andra skäl upplevs som överordnade.

En slutsats av detta är att det för staten blir viktigt att fastställa normer och regler för det som skall vara lika över hela landet och att samtidigt underlätta en lokal utveckling präglad av mångfald och riva de hinder som kan finnas för detta.

2.3 De politiska partierna och den representativa demokratin

Den representativa demokratin som vi känner den är intimt förknippad med det partiväsende som växte fram för ett sekel sedan. Under 1900-talet har partier delats, slagits ihop, försvunnit och nybildats. Partiernas inre liv och medlemskader har förändrats. Omvärldsfaktorer har på olika sätt påverkat partierna, och deras roll är i dag inte lika självklar som under industrialismens epok. Det förs i dag en debatt om partiernas kris och om konsekvenser för demokratin.

I en rapport från SNS Demokratiråd (Petersson m.fl. 2000) redovisas sex uppgifter som traditionellt ansetts ligga på de politiska partierna.

- Att *artikulera* genom att fånga upp människors åsikter och göra politiska innovationer.
- Att *aggregera* genom att ur ett virrvarr av förslag och särståndpunkter skapa sammanhang, göra prioriteringar, forma ideologi och handlingsprogram.
- Att *aktivera* genom att ge människor bra former för att diskutera och argumentera med andra människor, vilket kan stimulera eget ansvarstagande och viljan att åta sig förtroendeuppdrag.
- Att *kanalisera* genom att förvandla medborgarnas önsknings till praktiska beslut, vilket förutsätter att man strävar efter att ta och behålla makten.
- Att *rekrytera* och utbilda så att det hela tiden finns parti-medlemmar med kunskaper och insikter som kan åta sig förtroendeuppdrag.
- Att *lära* genom att ta till sig och tillämpa erfarenheter, men också genom att lära ut och diskutera sin uppfattning.

I rapporten framhålls att flertalet av dessa uppgifter, med varierande framgång, skulle kunna utföras av andra aktörer. Det är dock politiska partier som har störst förutsättningar att genomföra uppgifterna framgångsrikt; detta gäller särskilt uppgiften att aggregera. Det finns ingen annan aktör som kan ta ett långsiktigt helhetsgrepp, samordna och göra avvägningar och prioriteringar på det sätt som politiska partier kan. Avslutningsvis konstateras i rapporten att partierna behöver medlemmar för att kunna fullgöra dessa uppgifter – utan medlemmar inga partier och utan partier ingen demokrati.

Partiväsendets centrala roll för demokratin är uppenbar. Det betyder att vad som händer inom partierna och hur partierna väljer att agera blir avgörande för hur den svenska demokratin utvecklas. Det finns därför anledning för Kommundemokratikommittén att intressera sig för vad som händer i partierna. Avsikten är inte att ha synpunkter på partiernas arbete, utan att föra en diskussion och lämna förslag i syfte att förbättra den representativa demokratins funktionssätt och former.

Kommundemokratikommittén värderar det medborgerliga deltagandet i demokratin högt. En demokrati där medborgarnas uppgift endast är att vart fjärde år välja sina företrädare och där emellan inte lägga sig i politiken är inte vårt ideal. Den dag som en tv-sänd partiledardebatt eller valvaka uppfattas som en i raden av

de allt vanligare underhållningsprogrammen med tävlingsinslag, befinner sig demokratin i kris. Vi ser därför med stor oro på det sjunkande antalet medlemmar i de politiska partierna och på risken för en utveckling mot elitpartier.

Den framtida utvecklingen avgörs till stor del av hur de politiska partierna agerar. Medborgarna är i dag mer utbildade, kunniga och självständiga än tidigare. Det finns ett intresse och engagemang som många gånger kanaliseras i nya och mer informella arbetsformer, inte sällan av tillfällig karaktär men ofta kanaliseras det inte alls. Samtliga politiska ungdomsförbund har för Kommundemokratikommittén vittnat om ett stort intresse för samhällsfrågor bland ungdomar parat med en skepsis mot hur den politiska debatten fungerar.

I dag pågår inom partiväsendet en process mot en större öppenhet. Det kan handla om att i större utsträckning bejaka brukarinflytande, "utomparlamentariska" rörelser, medborgarinitiativ av olika slag och annat engagemang utanför de politiska partierna. Det kan också handla om samarbete med partipolitiskt oberoende nätverk och grupper eller om att låta icke-medlemmar få kandidera på partiets valsedlar. Det finns också en diskussion om att skapa öppnare organisationsformer och om en mer tillåtande syn på partimedlemskap. Livstidsengagemang är inte längre en självklarhet. Det blir viktigt att möjliggöra ett partipolitiskt engagemang i enstaka frågor, i olika former och under olika perioder av livet. Flera konkreta åtgärder har vidtagits av de politiska partierna. Vad som faktiskt gjorts skiljer sig mellan olika partier, men också mellan olika orter. Kommundemokratikommittén anser att partiväsendets utveckling mot större öppenhet och en utåtriktad dialog är angelägen för att partierna skall kunna behålla en central roll i en representativ demokrati präglad av högt medborgerligt deltagande.

2.4 Att möjliggöra lokal demokratiutveckling

Det är inte bara partiväsendets utveckling som är fundamental för demokratins framtid. Minst lika viktigt är vad kommunerna och landstingen gör. Att utveckla den kommunala demokratin är i första hand en fråga för kommunerna och landstingen. Vad kan då en statlig utredning åstadkomma? Enligt vår uppfattning är statens uppgift att på olika sätt stödja kommunerna och landstingen, följa arbetet och granska bland annat rättssäkerhetsaspekter. Staten bör

vara återhållsam med att detaljreglera den kommunala verksamheten. För en utredning blir det då viktigt att bidra till den lokala diskussionen och visa på goda exempel.

De lokala förhållandena och det medborgerliga engagemanget skiljer sig mellan olika kommuner och landsting, och det finns inte en demokratimodell som passar överallt. Vissa grundläggande regler för organisation och beslutsfattande bör dock, enligt vår uppfattning, vara lika över hela landet och därför även framdeles omfattas av kommunallagen. Men i den utsträckning kommunerna och landstingen själva bestämmer över verksamhetens förekomst, omfattning, organisation och innehåll bör de så långt det är möjligt och på demokratisk väg hitta sina egna lösningar. Vi vill därför göra det möjligt för kommuner och landsting att i stor utsträckning utveckla egna former för den lokala demokratin. De reformer vi föreslår på detta område kan sammanfattas i begreppet *möjliggörande*.

Statliga utredningar har ofta i uppgift att analysera en eller flera frågor och föreslå lagändringar som kan bidra till en lösning av identifierade problem eller på annat sätt möjliggöra en positiv utveckling. Kommundemokratikommittén har haft i uppgift att analysera ett stort antal frågor och lämna konkreta förslag. Enligt vår bedömning är det endast i en del av dessa frågor som en lagändring skulle kunna bidra till att lösa problem och underlätta en önskvärd utveckling. I många fall kan problemen knappast förklaras med brister i lagstiftningen. Det handlar mer om attityder och förhållningssätt hos olika aktörer, och det vore av flera skäl felaktigt att föreslå ny eller ändrad lagstiftning på dessa områden. Detta gäller till stor del den verksamhet som bedrivs i kommunerna och landstingen, men ännu mer den verksamhet som bedrivs i de politiska partierna.

Detta innebär att vi i en del fall lämnar förslag till ny eller ändrad lagstiftning, medan vi i andra fall redovisar våra bedömningar om vad som i stället bör göras. Adressaten för våra förslag och bedömningar är inte bara staten, utan också kommunerna och landstingen samt de politiska partierna. När begreppet landsting används i betänkandet avses i förekommande fall även en region.

2.5 Att förena deltagardemokrati och representativ demokrati

Våra konkreta överväganden och förslag baseras på idén om representativ demokrati och ansluter i allt väsentligt till den demokratisyn som Demokratiutredningen (SOU 2000:1) argumenterade för: deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter.

Med ett deltagardemokratiskt förhållningssätt betonas att människan inte bara är en individ utan också en social varelse. Alla bör garanteras deltagande i den gemensamma politiska praktiken för att tolka och omtolka vad som är rätt och gott. Om rättigheterna skall bli kraftfulla, påkallas ett aktivt medborgerligt engagemang.

Den deliberativa demokratisynen betonar argumentationens och samtalets fundamentala betydelse. Demokratin bygger på en fri diskussion mellan jämlikar och behöver därför offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. I dessa diskussioner prövas förslagen i en anda som innebär att de egna intressena underordnas det gemensamma bästa.

En deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter betonar således medborgardeltagandet men framhåller också att detta deltagande bör bygga på fri diskussion samt samtal mellan jämlikar.

Vi kan också instämma i Demokratiutvecklingskommitténs (SOU 1996:162) uppfattning att viljan att ha inflytande och vara delaktig är något som växer fram hos den enskilde individen utifrån hans eller hennes egna erfarenheter. Statens, kommunernas och landstingens roll är att skapa goda förutsättningar och undanröja hinder. Det är inte nödvändigt att alla deltar i de demokratiska processerna, men det är nödvändigt att det är möjligt för alla att delta.

Deltagardemokratin behöver inte stå i motsättning till den representativa demokratin. Inte minst genom deliberativa kvaliteter kan deltagardemokratin och den representativa demokratin förenas på ett konstruktivt sätt. Att åstadkomma ett fungerande och kreativt samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin är en av vår tids stora politiska utmaningar för partierna, kommunerna och landstingen.

3 Demokrati som princip lyfts in i kommunallagen

Kommitténs förslag:

I kommunallagens inledningsparagraf slås fast att kommuners och landstings verksamhet bygger på principen om demokrati. Förslaget syftar till att ytterligare lyfta fram demokratins värde i den kommunala praktiken.

3.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall i sitt arbete beakta den kommunala självstyrelsens betydelse för den svenska folkstyrelsen och i sina förslag till åtgärder ta hänsyn till kommunernas och landstingens ansvar för att utveckla den lokala demokratin. Kommittén skall i det sammanhanget bland annat lämna förslag till hur vikten av att demokratins idéer blir vägledande i kommunal verksamhet kan tydliggöras i kommunallagen.

3.2 Demokrati i kommunallagen

I betänkandet *Ny kommunallag* (SOU 1990:24) konstaterade Kommunallagskommittén att kommunerna och landstingen sedan lång tid tillbaka hör till de grundläggande inslagen i den svenska folkstyrelsen. En viktig markering av deras roll görs i portalparagrafen till regeringsformen, där det heter att folkstyrelsen "förverkligas genom ett representativt och demokratiskt statsskick och genom kommunal självstyrelse".

Den kommunala självstyrelsen motiveras, menade kommittén, både av effektivitetsskäl och demokratiskäl. Ett decentraliserat

system är effektivt. Det är kostnadsbesparande och smidigt samt ger förutsättningar för bättre kännedom om lokala förhållanden. Inte minst är den kommunala självstyrelsen värdefull från demokratisynpunkt. Insynen ökar eftersom besluten fattas nära dem de gäller, vilket ger förutsättningar för en livligare debatt. Ett aktivt engagemang från kommunmedlemmarnas sida ger förutsättningar för en medborgarfostran som ökar känslan för gemensamt ansvar och det allmännas väl. Grundidén bakom den kommunala självstyrelsen, ansåg kommittén, är en styrelse av folket, genom folket och för folket på den kommunala och regionala nivån. På så sätt ges innehåll åt stadgandet i regeringsformens portalparagraf att den svenska folkstyrelsen förverkligas även genom kommunal självstyrelse.

I regeringens proposition Ny kommunallag (prop. 1990/91:117) slogs fast att all kommunal verksamhet bygger på principen om representativ demokrati och ett starkt engagemang från medborgarnas sida. En av de utgångspunkter som låg till grund för förslaget till ny kommunallag var att medborgarna skulle garanteras möjligheter till insyn i och inflytande över kommunernas och landstingens verksamhet. Den representativa demokratin med fullmäktige som högsta beslutande organ utgjorde härvidlag grunden. Regeringen ansåg också att det var viktigt att inom ramen för denna utveckla former för medborgarinflytandet i den kommunala verksamheten. I syfte att öka det demokratiska inflytandet och skapa bättre förutsättningar för att engagera medborgarna infördes bestämmelser i kommunallagen som möjliggjorde stärkt brukarinflytande.

Propositionen om 1991 års kommunallag blev föremål för en livlig debatt om de kommunaldemokratiska effekterna. Det fanns farhågor om att den föreslagna friheten för kommuner och landsting att bestämma över sin organisation skulle medföra en reduktion av antalet förtroendevalda. Detta skulle kunna leda till en uttunning av demokratin och en motsvarande förstärkning av tjänstemannainflytandet.

År 1992 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin (dir. 1992:12). I uppgiften ingick att fullfölja det arbete som låg bakom 1991 års kommunallag och utarbeta förslag till förändringar i vissa delar av lagen. Kommittén, som antog namnet Lokaldemokrati-kommittén, överlämnade slutbetänkandet *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90). Utgångspunkten i kommitténs arbete

var att kommunallagen skulle innehålla grundläggande regler om medborgarinflytande samt vara tillåtande och flexibel på så sätt att demokratiformerna kunde anpassas efter lokala förhållanden och skiftande kommunalpolitiska bedömningar. Lagens roll skulle vara begränsad till att tillhandahålla instrument för demokrati. Sedan var det medborgarnas sak att utnyttja dessa möjligheter. Kommittén menade att kommunallagen redan innehöll sådana element, men föreslog därtill ytterligare tillåtande lagstiftning på vissa områden. Bland annat föreslog kommittén att minst tio procent av kommunmedlemmarna skulle kunna aktualisera frågan om folkomröstning i fullmäktige genom ett så kallat folkinitiativ, samt att öppna nämndsammanträden skulle bli möjliga.

I regeringens proposition Lokal demokrati (prop. 1993/94:188) återkom vissa förslag till ändringar i kommunallagen för att stärka den kommunala demokratin. Bland förslagen fanns att minst fem procent av kommunmedlemmarna genom folkinitiativ skulle kunna väcka frågan om kommunal folkomröstning i fullmäktige samt att kommunerna skulle kunna hålla öppna nämndsammanträden. I propositionen konstaterade regeringen att konsekvenserna för den lokala demokratis förutsättningar och villkor hade kommit att diskuteras allt mer i anslutning till det kommunala förändrings- och förnyelsearbetet. Förändringsarbetet borde, menade regeringen, inte bara syfta till att göra verksamheten effektivare utan också till att öka medborgarnas möjligheter till inflytande, insyn, medansvar och valfrihet.

3.3 Kommunala förnyelsekommittén

I anslutning till behandlingen av regeringens proposition Lokal demokrati betonade Konstitutionsutskottet behovet av uppföljning och utvärdering av det kommunala förnyelsearbetet (bet. 1993/94:KU40). Utskottet ansåg att bilden av den kommunala demokratin var splittrad och att det var angeläget att få en mer sammanhållen uppföljning och utvärdering som grund för den framtida utvecklingen.

I december 1994 beslöt regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som hade skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer (dir. 1994:151). I uppdraget ingick även att föreslå åtgärder för att utveckla och

stärka medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Kommittén antog namnet Kommunala förnyelsekommittén och överlämnade slutbetänkandet *Förnyelse av kommuner och landsting* (SOU 1996:169). I sina slutsatser slog kommittén fast att den mycket svåra, komplicerade och delvis motstridiga strävan att samtidigt demokratisera, effektivisera och "rättssäkra" kommuner och landsting inte bara måste fortsätta utan också intensifieras för att inte de värden som utmärkt våra demokratiska arbetsformer skulle gå förlorade. Det sena åttiotalets och det tidiga nittiotalets försök att skapa mer ändamålsenliga arbetsformer i kommuner och landsting hade, menade kommittén, gett värdefulla erfarenheter. Den uppövade och utbredda villigheten att ompröva invanda arbetsmönster ansågs utgöra en viktig förutsättning inför nästa steg i förnyelsearbetet: att fortsätta effektiviseringen men samtidigt fördjupa demokratin och rättssäkerheten.

Kommittén konstaterade att förnyelsearbetet lett till att fritidspolitikernas inflytande minskat kraftigt samtidigt som tjänstemännens inflytande ökat. Den framhöll även att demokratifrågorna borde få en betydligt starkare roll i detta arbete. Kommittén kritiserade skarpt det ensidiga temat i förnyelsearbetet som bildligt talat försökte omskola medborgaren till kund. De kommunala organisationsformerna hade, ansåg kommittén, i stor utsträckning, utgått från den operativa servicemottagarens efterfrågan. En risk med detta var att den kommunala organisationen kunde kantra över åt brukarintressen till men för övergripande kommun- och landstingsgemensamma intressen av likabehandling, rättvisa och solidaritet.

Kommittén förordade ett system där större organisationsförändringar skulle föregås av omfattande och allsidiga demokratiska konsekvensanalyser. Av dessa borde framgå hur olika medborgar-, brukar-, förenings- och politikergruppers inflytande och ansvar skulle kunna komma att påverkas av de olika organisationsalternativen.

3.4 Demokrati och kommunalt förändringsarbete i dag

Ända sedan början av 1970-talet har en kedja av stora reformer avlöst varandra i kommuner och landsting. Administrativa reformer som till exempel flerårsplaner, rambudgetering, decentralisering, resultatenheter, målstyrning och beställar-utförarmodellen

har genom åren diskuterats i och anammats av flera kommuner och landsting. I en rapport noterar emellertid förvaltningsekonomerna Björn Brorström och Björn Rombach att det för några år sedan inträffade ett trendbrott (Brorström & Rombach 2000). Enligt Brorström och Rombach är ointresset i kommunerna för stora reformer i dag tydligt. De stora reformernas tid tycks, åtminstone för stunden, vara förbi. Det som utmärker situationen i dag är snarast, menar Brorström och Rombach, att så mycket är gångbart på en och samma gång. Mycket händer i det lilla, och det mesta förefaller vara tillåtet. Det har också blivit vanligare att reformer initieras och drivs av den politiska organisationen. Jämfört med tidigare har politikerna under senare år befunnit sig mer i centrum av förändringsarbetet och själva arbetat med skisser och idéer till organisationsmodeller.

Statsvetarna Jan Olsson och Stig Montin konstaterar också att kommunernas effektivitetsinriktade förändringsarbete har följts av en mer öppen diskussion och problematisering av politikerrollen och demokratin (Olsson & Montin 1999). Vid sidan av det effektivitetsinriktade förändringsarbetet har demokratifrågor fått allt större uppmärksamhet. I dag kan man, menar Olsson och Montin, tala om demokratipolitik som ett nytt, "eget" politikområde i kommunerna. Det handlar om behov av en ny politikerroll, vitalisering av fullmäktige, förbättring av relationen mellan förtroendevalda och medborgare etc. Man söker emellertid inte svaren i färdiga organisationskoncept utan det handlar om ett relativt öppet sökande efter lösningar som kan matcha aktuella problem och utmaningar. Utvecklingen präglas mindre av ideologisk profilering kring problem och utmaningar och mer av handling i form av experiment och försöksverksamhet av det mer försiktiga och trevande slaget.

Runtom i landet pågår i dag en stor aktivitet med lokala demokratiförsök för att förändra den politiska organisationen och engagera medborgarna i berednings- och beslutsprocesser (www.lf.svekom.se/demos, Statskontoret 1999, Montin 1998). Det handlar om fullmäktiges arbetsformer, mentorprogram och utbildningar för förtroendevalda, brukarråd, inrättande av demokrati-beredningar, e-demokrati, medborgarmedverkan i samhällsplaneringen, etersändningar av kommunfullmäktiges sammanträden, olika slags lokala organ och utvecklingsgrupper samt nya fora för kontakter mellan väljare och valda etc.

Parallellt med detta fortsätter emellertid antalet kommunala förtroendeuppdrag att minska. Mellan åren 1989 och 1999 försvann totalt 15 000 förtroendeuppdrag i kommunerna. I många kommuner och landsting tycks fullmäktige också få allt mindre att besluta om. År 2000 nöjde sig 47 kommuner med färre än sju årliga fullmäktigemöten (*Kommunaktuellt* 2000/35). Anledningarna uppgavs vara besparingar och ärendebrist. Makten koncentreras i stället till styrelsen. Eftersom alla partier oftast finns representerade i styrelsen blir det där som den egentliga debatten mellan partierna förs. Då ett ärende når fullmäktige saknas inte sällan intresse från de ledande politikernas sida att debattera ärendet ytterligare en vända. Konsekvensen av en sådan utveckling blir emellertid både att den stora grupp förtroendevalda som inte sitter med i styrelsen får mindre inflytande och att medborgarnas insyn i den kommunala verksamheten minskar.

Kommundemokratikommittén anser att den tilltagande maktkoncentrationen till styrelsen är till men för den kommunala demokratin. I stället bör inflytandet spridas till fler organ än styrelsen och fler förtroendevalda än styrelsemedlemmarna. Framför allt måste fullmäktiges roll stärkas. I delar av kapitel 6 och hela kapitel 17 behandlar kommittén frågan om att stärka fullmäktiges roll i den kommunala demokratin. Kommittén anser rent allmänt att kommuner och landsting särskilt bör uppmärksamma de demokratiska effekterna av olika styr-, organisations- och verksamhetsformer. Det handlar både om de förtroendevaldas möjligheter att utöva reellt inflytande över den kommunala verksamheten och om medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i densamma. Som det enda direktvalda organet i kommuner och landsting, och den enda offentliga politiska arenan, har fullmäktige i detta avseende en särställning.

3.5 Kommunal demokrati och självstyrelse förutsätter varandra

Ur ett historiskt perspektiv finns det anledning att göra åtskillnad mellan kommunal självstyrelse och kommunal demokrati (Gustafsson 1999, Johansson, Nilsson & Strömberg 2001). Även om de två begreppen i modern tid kommit att vävas samman är de inte synonyma. Kommunal självstyrelse i betydelsen frihet i förhållande till staten kan existera utan kommunal demokrati. I

Sverige fanns en lokal självstyrelse redan före det demokratiska genombrottet. Däremot är den kommunala självstyrelsen en förutsättning för den kommunala demokratin. Demokrati innebär frihet att utforma en agenda och fatta beslut i de frågor som kommer upp på denna enligt vissa procedurer. Kommunal demokrati förutsätter således att kommuner och landsting har en sådan frihet.

Under 1800-talet sammanföll dock kravet på lokal självstyrelse med kravet på demokrati (Petersson 2001a). Så länge staten behärskades av en liten överklass var lokal självstyrelse både ett värn mot denna stat och en möjlighet att utöva demokratiskt inflytande. I takt med samhällets demokratisering sammanföll de två begreppen mer och mer, och i dag är kommunal självstyrelse utan kommunal demokrati en orimlig tanke.

I regeringsformens portalparagraf, i vilken några av grundelementen för den svenska demokratin fastställs, finns också en koppling mellan kommunal självstyrelse och kommunal demokrati. Enligt portalparagrafen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom bland annat kommunal självstyrelse. I detta ligger en presumtion att kommunerna styrs demokratiskt; om så inte var fallet skulle heller inte den svenska folkstyrelsen kunna förverkligas genom kommunal självstyrelse. Motivet till att lyfta in den kommunala självstyrelsen i portalparagrafen var också att ytterligare klargöra folkstyrelsens karaktär i grundlagen (prop. 1973:90). Den svenska demokratin, såsom den definieras i grundlagen, bygger med andra ord på kommunal självstyrelse *och* kommunal demokrati.

3.6 Vikten av demokrati lyfts in i kommunallagen

Regeringsformen anger de allmänna ramarna för det svenska statskicket. I regeringsformens portalparagraf stadgas att demokrati är den grundläggande principen för all offentlig makt (1 kap. 1 §). Motivet bakom portalparagrafen var att inleda regeringsformen med en bestämmelse som gav uttryck åt det svenska statskickets karaktär av folkstyrelse. Enligt förarbetena borde det komma klart till uttryck att den politiska makten ligger förankrad hos medborgarna. Folksuveränitetens princip var förvisso sedan länge etablerad i konstitutionell praxis, men att denna också kom att uttryckas i den skrivna författningen sågs som en betydande vinning (prop. 1973:90).

Kommunallagen kan sägas vara kommunernas och landstingens egen "grundlag" (Petersson 2001a). Statsrättsligt har den inte samma grundstatus, men den innehåller fundamentala bestämmelser för hur kommuner och landsting skall styras. I kommunallagens inledningsparagraf slås principen om kommunal självstyrelse fast. Enligt denna sköter kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter. Skälet till att man skrev in principen om den kommunala självstyrelsen i kommunallagen var att man ytterligare ville markera vikten av den (prop. 1990/91:117).

Någon motsvarighet till regeringsformens stadgande om demokrati som grundläggande princip finns inte i kommunallagen. Samtidigt är demokratin den viktigaste värdegrunden för kommunal självstyrelse. Grundidén bakom den kommunala självstyrelsen är en styrelse av folket, genom folket och för folket på den kommunala nivån. Indirekt förutsätter också portalparagrafen i regeringsformen att kommuner och landsting styrs demokratiskt. Enligt Kommundemokratikommittén finns därför skäl att i kommunallagens inledningsparagraf slå fast att kommuners och landstings verksamhet bygger på principen om demokrati, för att på så vis ytterligare lyfta fram demokratins värde i den kommunala praktiken.

Ett sådant förslag innebär att kommunallagens inledningsparagraf får en egen motsvarighet till stadgandet i regeringsformens portalparagraf om demokrati som grundläggande princip. Inledningsparagrafen skulle därmed ange att kommuners och landstings verksamhet sker på den kommunala självstyrelsens *och* demokratins grund. En naturlig konsekvens av förslaget är att kommuner och landsting särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin.

Kommittén har i kapitel 2 argumenterat för att det inte finns en demokratimodell som passar i alla kommuner och landsting. De lokala betingelserna kan se helt olika ut. De former för medborgarinflytande som passar i till exempel en liten glesbygdskommun lämpar sig inte självklart i en storstadskommun. Demokratin som grundläggande princip gäller för alla kommuner och landsting, men hur den utformas konkret är således i stor utsträckning en fråga för varje kommun respektive landsting att själv besluta om.

4 Representativitet

Kommitténs bedömning:

- Politiska partier bör beakta behovet av god social representativitet vid nomineringar inför val till fullmäktige, nämnder, styrelser och beredningar.
- De förtroendevalda bör klargöra att de är medborgarnas ombud i förvaltningen och inte förvaltningens ombud gentemot medborgarna.

4.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall se över representativiteten bland de politiskt förtroendevalda. I den mån det finns brister i representativiteten skall kommittén föra en diskussion om hur dessa kan åtgärdas.

4.2 Social representativitet bland de förtroendevalda ur ett historiskt perspektiv

I en demokrati har alla medborgare lika rätt att delta i politiken. Ingen enskild medborgares röst är mer värd än någon annans. Jämlikhet i beslutsfattandet är dock inte detsamma som att alla medborgare vid varje tidpunkt faktiskt också deltar. Normaltillståndet är snarare att engagemanget vid olika tidpunkter är spritt till en större eller mindre del av befolkningen. I en representativ demokrati inskränks dessutom det direkta beslutfattandet till förhållandevis få medborgare, nämligen de förtroendevalda.

Representativ demokrati innebär per definition att den stora majoriteten medborgare vid en och samma tidpunkt inte är med och direkt fattar de politiska besluten. Medborgarnas deltagande

begränsas till försök att påverka via allmän åsiktsbildning eller på berednings- eller tillämpningsstadiet (Westerstahl & Johansson 1981). Kravet på politisk jämlikhet bland de förtroendevalda handlar snarare om att ge alla medborgare samma chans att äta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag. För valbarhet finns formellt sett inga större hinder. För att reell politisk jämlikhet skall råda krävs emellertid även god social representativitet i de valda församlingarna. Systematisk underrepresentation av vissa grupper är en demokratisk brist. Målet är att gruppen förtroendevalda skall spegla sammansättningen av befolkningen som helhet.

4.2.1 Social representativitet under 1970-talet

Under 1970-talet präglades Kommunsverige av den omfattande kommunsammanläggningsreform som påbörjades år 1962 och avslutades vid 1973 års utgång. Som ett resultat av reformen minskade antalet kommuner från drygt 1 000 till 278. I och med detta minskade även antalet kommunala förtroendeuppdrag. På vissa håll fanns farhågor om att den hårdare konkurrens som därmed kom att råda om förtroendeuppdragen skulle försämra representativiteten för grupper som redan tidigare hade varit underrepresenterade.

När kommunaldemokratiska forskningsgruppen utvärderade vilka effekter reformen hade haft på den kommunala demokratin kunde man bland annat konstatera att representativiteten knappast påverkats negativt (Wallin, Bäck & Tabor 1981). Enligt utvärderingen hade kvinnornas position tvärtom förbättrats kraftigt under 1970-talet. Trots detta var andelen kvinnor bland fullmäktigeledamöterna år 1979 endast drygt hälften så stor som deras andel i valmanskåren. Även personer under 30 respektive över 64 år var kraftigt underrepresenterade. De förras andel av kommunfullmäktigeförsamlingarna var endast en femtedel av deras andel av befolkningen, och för de senare var motsvarande andel två femtedelar. Övriga underrepresenterade grupper som pekades ut var bland annat arbetare, lågutbildade och privatanställda. Kraftigt överrepresenterade var män, medelålders, lantbrukare, tjänstemän, medel- och högutbildade samt offentliganställda.

Underrepresenterade år 1979 var även personer med utländsk bakgrund. Andelen utländska medborgare bland kommunfullmäktigeledamöterna var bara en fjärdedel av andelen utländska medborgare i befolkningen. Andelen utrikes födda i kommunfull-

måktigeförsamlingarna var cirka hälften av deras andel av befolkningen (Bäck & Soininen 1996).

I landstingen fördubblades kvinnornas andel av förtroendeuppdragen under 1970-talet. Ännu år 1980 innehades dock endast en knapp tredjedel av förtroendeuppdragen av kvinnor. Kraftigt underrepresenterade på de landstingspolitiska uppdragen var personer under 35 år och privatanställda (SOU 1982:5). Även personer med utländsk bakgrund var kraftigt underrepresenterade i landstingen (Bäck & Soininen 1996).

4.2.2 Social representativitet under 1980-talet

Förtroendeuppdraagsutredningen diskuterade i sitt betänkande *Förtroendevald på 90-talet* (SOU 1989:108) främst kvinnors, ungdomars och privatanställdas representation i de politiska församlingarna. När det gäller kvinnornas representation konstaterade utredningen att den förbättring som skett under 1970-talet hade fortsatt även under 1980-talet. Efter 1988 års val var kvinnornas andel av ledamöterna i kommunala nämnder 32 procent och av landstingsledamöterna var 39 procent kvinnor.

Ungdomar och privatanställda beskrevs av utredningen som kraftigt underrepresenterade. Av de nyvalda i kommunfullmäktige i 1988 års val var endast 5 procent under 26 år. I en annan undersökning som utredningen refererade till visade sig andelen privatanställda som nominerats som kandidater i kommun- och landstingsvalen i två undersökta län utgöra 21 respektive 25 procent, medan deras andel av befolkningen i samma län var 42 respektive 39 procent. Utredningen betonade vikten av att fortsätta arbetet med att förbättra olika gruppers representativitet i kommunalpolitiken.

Andelen personer med utländsk bakgrund ökade något under 1980-talet i både kommuner och landsting (Bäck & Soininen 1996). Samtidigt ökade också andelen personer i befolkningen med utländsk bakgrund.

4.2.3 Social representativitet under 1990-talet

Under de senaste åren har debatten om politisk underrepresentation framför allt handlat om fyra grupper (Petersson 2001a): kvinnor, ungdomar, invandrare och privatanställda. När det gäller

kvinnors representation har den positiva trenden från 1970- och 1980-talet fortsatt även in på 1990-talet, åtminstone till och med år 1995. Efter 1998 års val var andelen kommunala förtroendeuppdrag som innehades av kvinnor oförändrad i förhållande till föregående val (Hagevi 2000). Enligt en undersökning av Svenska Kommunförbundet utgör kvinnorna i dag 43 procent av de kommunalt förtroendevalda (se tabell 4:1). Fortfarande råder med andra ord en viss underrepresentation. På vissa förtroendeuppdrag är kvinnors underrepresentation betydligt större. Ett mönster är att ju högre upp i makthierarkin man kommer, desto lägre är andelen kvinnor. Således är andelen kvinnliga ledamöter i kommunstyrelser och nämndpresidier lägre än deras andel av samtliga lokala politiker. Andelen kvinnliga ordförande i landets kommunstyrelser hade vid senaste kartläggningen ökat något, men trots detta utgjorde de endast 22 procent av samtliga kommunstyrelseordförande (*Kommunaktuellt* 2001/3).

Ungdomar visar sig vara kraftigt underrepresenterade bland kommunalpolitikerna. Valmanskåren består till 19 procent av personer mellan 18 och 29 år, men bland de förtroendevalda i kommunerna tillhör endast 6 procent denna åldersgrupp. I stort sett lika underrepresenterade är personer över 66 år. Andelen förtroendevalda mellan 45 och 66 år är däremot cirka dubbelt så stor som deras andel av valmanskåren. Representationen av ungdomar mellan 18 och 29 år visar sig, i likhet med kvinnors representation, vara ännu lägre ju högre upp i makthierarkin man kommer. I kommunstyrelserna är deras representation bara en femtedel av deras andel av befolkningen och i nämndernas presidier är andelen ledamöter mellan 18 och 29 år ännu lägre.

Andelen förtroendevalda med utländsk bakgrund är mycket låg. Endast 1 procent av de förtroendevalda är utländska medborgare, vilket skall jämföras med 5 procent av valmanskåren. Utökas denna grupp med naturaliserade svenskar blir representationen något

bättre; av de förtroendevalda är 7 procent utrikes födda jämfört med 11 procent i valmanskåren. För personer av utländsk härkomst, det vill säga både första och andra generationens invandrare, är underrepresentationen ungefär densamma som för utrikes

Tabell 4:1 Social representativitet bland kommunalt förtroendevalda år 1999 (procent)			
	<i>Kommuna la politiker</i>	<i>Röstberättigad befolkning</i>	<i>Representationskvot</i>
Kön			
Kvinnor	43	51	0,84
Män	57	49	1,16
Ålder			
18–29 år	6	19	0,32
30–44 år	21	27	0,78
45–54 år	32	18	1,78
55–66 år	33	16	2,06
67– år	8	20	0,40
Utbildningsnivå			
Låg	29	50	0,58
Medel	23	22	1,05
Hög	48	28	1,71
Typ av anställning			
Heltidsanställd	55	48	1,15
Deltidsanställd	8	11	0,73
Pensionär	15	23	0,52
Studerande	4	9	0,44
Arbetslös	4	5	0,80
Annat	14	4	3,50
Anställningssektor			
Privat	47	58	0,81
Statlig	16	12	1,33
Kommunal/landsting	38	30	1,27
Yrke			
Arbetare	22	47	0,47
Tjänsteman, lägre	34	29	1,17
Tjänsteman, högre	29	15	1,93
Jordbrukare	4	1	4,00
Företagare	12	8	1,50
Medborgarskap			
Svenskt	99	95	1,04
Utländskt	1	5	0,20
Födelseland			
Inrikes född	93	89	1,04
Utrikes född	7	11	0,66
Härkomst			
Svensk	88	81	1,09
Utländsk	12	19	0,63

Kommentar: Representationskvoten är kvoten av andelen av valda genom andelen av väljare. En kvot under 1,00 innebär underrepresentation och en kvot över 1,00 innebär överrepresentation.

Källa: Svenska Kommunförbundet.

födda. När det gäller uppdrag högre upp i den kommunala makt-hierarkin är mönstret detsamma som för kvinnor och yngre. Andelen personer av utländsk härkomst är ännu lägre bland kommunstyrelse- och nämndpresidiemedlemmar än bland samtliga förtroendevalda. Det finns stora skillnader mellan olika invandrar-gruppers representation. Personer från övriga nordiska länder och övriga länder inom EU visar sig vara väl representerade bland de kommunalpolitiskt aktiva. Kraftigt underrepresenterade är personer från övriga Europa utanför EU, Afrika och Asien.

Även den fjärde gruppen, de privatanställda, är underrepresen-terad. Av de kommunalt förtroendevalda utgör de privatanställda 47 procent och av valmanskåren 58 procent. Hela 53 procent av anställda som har ett kommunalt förtroendeuppdrag arbetar inom offentlig sektor (stat, kommun eller landsting). Det stora flertalet av dessa, 37 procentenheter, har kommun eller landsting som arbetsgivare. En skillnad mellan å ena sidan privatanställdas och å andra sidan kvinnors, yngres och invandrades underrepresentation är att de privatanställdas underrepresentation inte ökar ju högre upp i den kommunala makthierarkin man kommer. Underrepresen-tationen av privatanställda är faktiskt något lägre bland leda-möter i kommunstyrelser och i nämndernas presidier än bland kommunalt förtroendevalda totalt sett.

Tabell 4:1 redovisar representationen för ytterligare ett antal grupper. Bland de underrepresenterade märks bland andra arbetare och lågutbildade. Kraftigt överrepresenterade i 1999 års undersök-ning, utöver de som redan nämnts, är bland andra jordbrukare, högre tjänstemän och högutbildade.

Någon undersökning av social representativitet hos landstings-politiker från både landstingsfullmäktige, nämnder och styrelser i landstinget finns inte. När SNS Demokratiråd år 1997 kartlade den sociala representativiteten i beslutande församlingar på olika samhällsnivåer visade sig landstingsfullmäktige och kommunfull-mäktige totalt sett vara ungefär lika representativa i förhållande till väljarna, men bristerna i social representation såg delvis olika ut (Petersson m.fl. 1997). Medan ungdomars (18–30 år) representa-tion var lägre i landstingen än i kommunerna (7 respektive 3 pro-cent) var kvinnors representation högre i landstingen än i kom-munerna (45 respektive 42 procent). Utrikes födda och privat-anställda var lika lågt representerade på båda nivåerna. Efter 1998 års val var alltså andelen yngre i kommunfullmäktige högre än andelen yngre i landstingsfullmäktige. Andelen kvinnor i lands-

tingsfullmäktige var också fortsatt högre än andelen kvinnor i kommunfullmäktige (SCB 1999a).

Ur ett internationellt perspektiv kännetecknas den svenska politikerkåren av förhållandevis god social representativitet. Den kommunala och landstingskommunala nivåns representanter framstår också som genomsnittligt sett mer representativa än den nationella nivåns och EU-nivåns representanter (jfr Petersson m.fl. 1997). Detta till trots är, som genomgången ovan visat, vissa grupper systematiskt underrepresenterade i både kommuner och landsting.

4.2.4 Representation i kommunfullmäktige – en jämförelse över tid

I tabell 4:2 jämförs olika underrepresenterade gruppers representationskvot i kommunfullmäktige för åren 1979 och 1999. Som även framgått ovan har kvinnors representation förbättrats kraftigt de senaste decennierna. Även privatanställda har fått en bättre representation i kommunfullmäktige.

Underrepresentationen av ungdomar mellan 18 och 29 år var ungefär densamma år 1999 som den var år 1979. Vid båda tillfällena var andelen 18–29-åringar i kommunfullmäktige omkring en fjärdedel av deras andel i befolkningen.

Även underrepresentationen av personer med utländsk bakgrund är tämligen konstant över tid. Detta gäller framför allt gruppen utländska medborgare, men även utrikes födda. Förvisso har sedan slutet av 1970-talet andelen personer med utländsk bakgrund bland kommunfullmäktigeledamöterna ökat märkbart, men samtidigt har andelen personer med utländsk bakgrund i befolkningen ökat i ungefär samma utsträckning (se t.ex. Kessling 2001).

Bland övriga grupper kan nämnas att underrepresentationen av äldre respektive lågutbildade var ungefär densamma år 1999 som år 1979.

Sammantaget tycks underrepresentation vara förhållandevis konstant över tid; flera grupper som var underrepresenterade i slutet av 1970-talet var det också i slutet av 1990-talet. När det gäller kvinnor och privatanställda har emellertid utvecklingen varit positiv.

Tabell 4:2 Underrepresenterade grupperns representation i kommunfullmäktige åren 1979 och 1999 (representationskvot)

<i>Kategori</i>	<i>1979</i>	<i>1999</i>
Kvinnor	0,57	0,86
18–29 år	0,22	0,26
Utländska medborgare	0,18	0,20
Utrikes födda	0,46	0,55
Privatanställda	0,58	0,79

Kommentar: Representationskvoten är kvoten av andelen i kommunfullmäktige genom andelen av väljare. En kvot under 1,00 innebär underrepresentation och en kvot över 1,00 innebär överrepresentation.

Källor: Svenska Kommunförbundet, Wallin, Bäck & Tabor (1981), Wallin (1983).

4.3 Social representativitet kontra andra slag av representativitet

Vid sidan av social representativitet diskuteras även åsiktsrepresentativitet, eller åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda (t.ex. Westerståhl 1997). Värdet av åsiktsrepresentativitet ligger i att den bidrar till folkviljans förverkligande. Åsiktsrepresentativiteten mellan väljare och valda har oftast studerats på nationell nivå. Resultaten från dessa studier är tämligen nedslående (Holmberg 1999). Graden av åsiktsöverensstämmelse mellan svenska rikspolitiker och svenska väljare är inte särskilt hög. Sverige visar sig härvidlag inte ha bättre överensstämmelse än befolkningsmässigt stora länder som Tyskland, Frankrike och USA. På kommunal nivå finns undersökningar av åsiktsrepresentativiteten i olika lokala frågor och i synen på den kommunala servicens omfattning i enskilda kommuner (Bäck & Johansson 1999, Johansson 1996). Dessa studier visar att åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda i kommunerna ökade mellan slutet av 1970-talet och början av 1990-talet. I Demokratirådets undersökning från år 1997 av väljare och valda på olika nivåer ställdes frågor om inställning till ett antal förslag på hur det svenska styrelseskicket skulle kunna reformeras (Petersson m.fl. 1997). Kommunalpolitikerna visade sig i denna undersökning vara den politikergrupp vars åsikter bäst överensstämde med väljarnas. Sämst åsiktsöverensstämmelse med väljarna hade riksdagsledamö-

terna. Även landstingspolitikerna befann sig i många frågor långt från väljarna.

Social representativitet kopplas ofta samman med åsiktsrepresentativitet. Sannolikheten för att beslutsfattarna delar medborgarnas uppfattningar i politiska frågor förutsätts öka om de i sociala avseenden liknar medborgargruppen (jfr Oskarson & Wängnerud 1995). Precis som åsiktsöverensstämmelse är ett medel för att uppnå folkviljans förverkligande är således social representativitet enligt detta synsätt ett medel för att uppnå åsiktsrepresentativitet.

En tredje typ av representativitet är så kallad antecipatorisk, eller förutseende, representativitet (Holmberg 1999). Enligt denna är god väljarkännedom viktigare än åsiktsrepresentativitet. Väljarnas reaktioner måste kunna förutses när beslut skall fattas. Den valde måste inte ha samma åsikt som medborgarna, men däremot veta vad de tycker, för att kunna representera dem. Kunskap om väljaropinionen är således helt avgörande för denna typ av representativitet.

Det finns även en koppling mellan social representativitet och antecipatorisk representativitet. Förutsättningarna för att de valda skall kunna ha kännedom om opinionen i olika väljargrupper ökar om de delar väljargruppens sociala bakgrund. Social representativitet kan alltså även vara ett medel för att uppnå antecipatorisk representativitet.

4.4 Olika företrädarroller

Den offentliga makten utgår från folket. I den representativa demokratin fattas de gemensamma besluten av förtroendevalda, vilka fungerar som medborgarnas ombud i den offentliga förvaltningen. Medborgarna har i val gett de förtroendevalda mandat att representera dem. Men även om detta förhållande är grundläggande i en demokrati kan relationen mellan medborgare och förtroendevalda se ut på flera olika sätt (t.ex. Bäck 2000). Mandatet från medborgarna kan vara bundet eller obundet. Om representanten har ett bundet mandat fungerar han eller hon som en *väljardelegat*. I sin renodlade form innebär detta att den förtroendevalda vid varje beslutssituation skall tolka folkets vilja och agera utifrån denna. En sådan företrädarroll ligger nära en antecipatorisk representationsstil.

Representanten kan också ha ett öppet mandat. Han eller hon agerar då som ett slags *förtroendemän*. Enligt denna företrädarroll fattar den förtroendevalda beslut helt efter eget skön utifrån vad han eller hon personligen anser är bäst för väljarna. Först i samband med val möter representanten medborgarna, som då har möjlighet att utkräva ansvar. Beroende på hur medborgarna bedömer insatsen under den gångna mandatperioden kan de välja att antingen behålla förtroendemannen eller rösta fram en ny. Under mandatperioderna är väljarna helt frikopplade från det politiska beslutsfattandet.

I partibaserade demokratier kan man tala om en tredje företrädarroll: *partiombudet*. I likhet med väljardelegaten har partiombudet ett bundet mandat, men detta härrör inte direkt från väljarna utan från det parti som den förtroendevalda representerar. Kopplingen till väljarna är i stället indirekt, via de politiska partierna.

En undersökning från början av 1990-talet av kommunalt förtroendevalda visade att förtroendemannen och partiombudet var de två vanligaste företrädarrollerna, medan en något mindre grupp definierade sig själva som väljardelegater (Bäck 2000). Kvinnor kännetecknades av att i större utsträckning se sig som partiombud och väljardelegater, medan män kännetecknades av att i större utsträckning se sig som förtroendemän. Ju högre upp i den kommunala makthierarkin en politiker befann sig, desto vanligare var det också att han eller hon i första hand såg sig som partiombud.

Ingen av de tre företrädarrollerna är att föredra i sin renodlade form. Snarare behövs inslag från alla tre för ett väl fungerande förtroendeuppdrag. Att vara förtroendevald innebär att vara väljarnas ombud. Kommitténs demokratisyn, som redovisas i kapitel 2, bygger på en kontinuerlig dialog mellan väljare och valda även under mandatperioderna. Förtroendevalda måste våga gå före och bilda opinion i olika frågor, men de måste också vara beredda att lyssna och, som ett resultat av mötena med väljare och andra förtroendevalda, ompröva sina åsikter. Partierna skulle i en sådan process kunna fungera både som aktörer och arenor där väljare och valda kunde mötas.

Även om det finns stora skillnader mellan de olika företrädarrollerna har de en sak gemensamt. Alla tre utgår från att de förtroendevalda är medborgarnas valda ombud som antingen direkt eller indirekt, via ett parti, representerar medborgarna i den kollektiva beslutsprocessen. Det som skiljer är hur återkopplingen mellan väljare och valda går till. Ett stort problem i dag är att många

förtroendevalda inte i första hand uppfattar sig som medborgarnas ombud i den kommunala förvaltningen, utan som förvaltningens ombud gentemot medborgarna. Enligt förtroendevalda själva glömmar många politiker vilka de är satta att företräda och lierar sig med förvaltningen (Fridolf 2000). I en undersökning av kommunalt förtroendevalda instämmer 46 procent av de tillfrågade helt eller delvis i påståendet att nämndledamöter uppfattar sig som företrädare för en verksamhetssektor och inte för väljarna (Svenska Kommunförbundet 2000c).

I en undersökning av mediernas skildring av kommunalpolitiken i fyra kommuner visar sig kommunbevakningen vara ungefär lika omfattande i dag som för 20 år sedan (Nygren 2001). Den publicitet som är direkt knuten till beslutsprocessen har emellertid minskat och ersatts av bevakning av själva verksamheten. Konfliktmönstret i nyheterna har ändrat karaktär. Skildringen av konflikter mellan olika politiker har minskat. I stället har skildringen av konflikter mellan medborgarna och kommunen ökat. Konflikten mellan politiker och förvaltning står för bara tio procent av alla nyheter. Förklaringarna till det ändrade konfliktmönstret kan delvis vara att de förtroendevalda i dag i praktiken allt mer sällan agerar som medborgarnas ombud, vilket också självklart ger utslag i journalistiken. Men det kan delvis också vara en mediekonstruktion som i sin tur driver de förtroendevalda i försvarsställning gentemot medborgarna. I en sådan miljö kan det vara svårt att som förtroendevald identifiera sig som medborgarnas ombud.

4.5 Betydelsen av god social representativitet

Det finns flera skäl till att det är viktigt med god social representativitet. I den statsvetenskapliga litteraturen framhålls ofta tre argument (t.ex. Bäck 2000). För det första har olika grupper olika kunskaper och erfarenheter. Dessa är viktiga att ta tillvara. Genom att olika grupper deltar i beslutsprocessen kan således beslutens kvalitet förbättras. För det andra kan olika grupper ha olika politiska intressen som de inte får tillgodosedda om de inte själva deltar i beslutsfattandet. Det tredje argumentet som brukar framföras är att rättvisan kräver att alla grupper är representerade. Demokratins likhetsideal är i sig oförenligt med systematisk underrepresentation av vissa samhällsgrupper.

Kommundemokratikommittén anser att alla tre skälen motiverar en god social representativitet. Den kompetens som personer från olika samhällsgrupper besitter behöver tas tillvara för att besluten som fattas skall få hög kvalitet. Vidare kan olika samhällsgrupper i vissa frågor ha olika politiska intressen, och god social representativitet innebär att olika grupper har större möjlighet att tillse att deras intressen finns företrädda när beslut skall fattas. Slutligen har god social representativitet ett egenvärde i enlighet med demokratiens ideal om jämlikhet i beslut.

Till dessa tre skäl till varför det är eftersträvansvärt med god social representativitet vill vi lägga ytterligare ett. Vår demokratisyn, som redovisas i kapitel 2, betonar medborgarnas deltagande i beslutsprocessen. Även om själva beslutsfattandet i normala fall är reserverat för de förtroendevalda är medborgarnas deltagande i processen av stor vikt. Demokratisynen inbegriper ett ständigt pågående samspel mellan väljare och valda (jfr Lewin 1970). En god social, men också geografisk, representativitet underlättar ett sådant samspel. Sannolikheten för att kvinnor, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, privatanställda, arbetare etc. i det vardagliga livet skall komma i kontakt med en förtroendevald ökar om sammansättningen av de förtroendevalda överensstämmer med befolkningssammansättningen. Ett effektivt samspel mellan väljare och valda fordrar med andra ord att alla samhällsgrupper är representerade bland de förtroendevalda. En god social representativitet är också en grund för medborgarnas identifikation med de förtroendevalda och med det politiska systemet. En politikerkår som i socialt avseende skiljer sig från delar av befolkningen riskerar att skapa en klyfta mellan väljare och valda, en "vi mot dem-känsla".

Som genomgången visar har kvinnors representativitet förbättrats avsevärt de senaste decennierna. Fortfarande är dock andelen kvinnor lägre än andelen män på framför allt höga politiska förtroendeuppdrag som i kommunstyrelsen och i nämndernas presidier. Även om utvecklingen under de senaste decennierna måste beskrivas som positiv råder det ännu inte jämlikhet mellan kvinnor och män i det politiska beslutsfattandet. För flera andra traditionellt underrepresenterade grupper har det inte skett någon som helst förbättring under de senaste tjugo åren.

4.5.1 Partierna bör beakta behovet av god social representativitet

Målet måste enligt Kommundemokratikommitténs mening vara att förbättra underrepresenterade gruppers representation i de politiska församlingarna. Detta låter sig inte göras utan medverkan av de politiska partierna. I nästa kapitel behandlas bland annat partierna och rekryteringsprocessen. Kommundemokratikommittén vill dock redan här betona vikten av att partierna beaktar behovet av god social representativitet vid nomineringar inför val till fullmäktige, nämnder, styrelser och beredningar.

4.5.2 De förtroendevalda bör klargöra att de är medborgarnas ombud

Det är också enligt kommitténs uppfattning grundläggande att de förtroendevalda i sin egen rolluppfattning ser sig som medborgarnas ombud i den kommunala förvaltningen och inte som förvaltningens ombud gentemot medborgarna. Undersökningar pekar dock på att många förtroendevalda tenderar att liera sig med den kommunala förvaltningen. Kommundemokratikommittén ser med oro på detta. Att vara politiskt vald innebär att vara medborgarnas ombud – inte tjänstemännens. Varje förtroendevald har i grunden samma mandat, nämligen medborgarnas. Att de förtroendevalda förmår upprätthålla denna rolluppfattning är av fundamental betydelse. Det handlar framför allt om attityder bland de förtroendevalda själva, men även omgivningens attityder till och förväntningar på de förtroendevalda har betydelse för hur förtroendevalda definierar sin roll. I demokratin finns i slutänden endast en huvudman för all offentlig verksamhet – medborgarna. De förtroendevalda bör därför klargöra att de är medborgarnas ombud i förvaltningen, inte förvaltningens ombud bland medborgarna.

5 Rekrytering

Kommitténs förslag:

Fullmäktige ges möjlighet att utse även andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning.

Kommitténs bedömning:

Fler politiska organ och fler förtroendeuppdrag bör tillskapas. Det är också viktigt att förtroendeuppdragen sprids till fler personer.

Politiska partier bör bredda arbetet med att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag till en vidare krets än de redan aktiva i partiet.

5.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall se över rekryteringen av förtroendevalda och diskutera vad som krävs för att fler medborgare skall vilja åta sig förtroendeuppdrag. Åtgärder skall föreslås i syfte att öka antalet förtroendevalda.

5.2 Vikten av många förtroendevalda och att uppdragen sprids

Antalet förtroendevalda kan bara utgöra en liten del av den totala befolkningen. Enligt Kommundemokratikommitténs uppfattning är det ändå värdefullt att denna grupp är förhållandevis stor. Till detta finns flera skäl. För det första kan många förtroendevalda

sägas ha ett *egenvärde* i en demokrati; det är i sig positivt att många direkt deltar i de beslut som rör våra gemensamma angelägenheter.

Vidare underlättas *folkviljans förverkligande* om det finns många förtroendevalda. Förutsättningarna för social representativitet och åsiktsrepresentativitet ökar i takt med att förtroendemannakollektivet blir större. Resonemanget utgår från det kända förhållandet att sannolikheten för att finna en viss egenskap i en population ökar med populationens storlek. Folkviljans förverkligande underlättas också genom att kontaktytan mellan den representativa nivån och medborgarnivån med matematisk nödvändighet blir större om det finns många förtroendevalda. Därigenom kommer de politiska företrädarna närmare medborgarna. Fler medborgare kommer då även att vara bekanta med förtroendevalda, vilket underlättar politikerkontakten och möjligheten att framföra sin åsikt (jfr Norén 1999, Erlingsson 2001). Ju fler förtroendevalda som finns i samhället, desto bättre är också förutsättningarna för att de förtroendevalda själva skall uppfatta även lokala problem, förutsättningar, önskemål och behov; representanternas samlade kunskap om lokalsamhället och de som bor där blir med andra ord sannolikt bättre om representanterna är många.

Många förtroendevalda gagnar även den samlade *demokratiska kompetensen* i samhället. Utövandet av ett förtroendeuppdrag fungerar som demokratisk skolning för den enskilde (Pateman 1970, Sharpe 1970). I viss utsträckning torde personlig bekantskap med förtroendevalda ha en liknande, om än mindre, effekt. Att vara bekant med förtroendevalda kan tänkas leda till såväl bättre kunskap om politik som större förståelse för politikens villkor – och många förtroendevalda innebär att fler också har förtroendevalda i sina bekantskapskretsar.

Ytterligare ett skäl för många förtroendevalda framförs av Demokratiutredningen i betänkandet *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1). Enligt utredningen minskar *riskan för maktmissbruk* om det finns många förtroendevalda. Koncentration av makten till ett fåtal i kombination med långvarigt maktinnehav kan i värsta fall, vilket de senaste årens kommunala skandaler är exempel på, leda till oegentligheter och korruption. Sprids i stället makten på många förtroendevalda blir sådant beteende knappast möjligt.

Många förtroendevalda innebär också att förtroendeuppdraget i sig bli *mindre tidskrävande* eftersom fler är med och delar på arbetsbördan. Ju färre förtroendevalda som finns i den kommunala organisationen, desto mer tidskrävande blir det således att vara för-

troendevald. Reduceras antalet förtroendevalda för mycket kan det politiska arbetet inte längre ske på fritidsbasis; det kommer i stället att krävas ett engagemang på hel- eller deltid. En sådan utveckling skulle riskera att ytterligare öka avståndet mellan väljare och valda.

5.3 Antal förtroendeuppdrag och förtroendevalda ur ett historiskt perspektiv

Sett över tid har antalet kommunala förtroendeuppdrag och personer med kommunala förtroendeuppdrag minskat drastiskt. Det finns två huvudfaktorer som förklarar denna utveckling (Pettersson 2001a): kommunsammanslagningar och förändringar i kommunernas nämndorganisation. Kommunindelingsreformerna år 1952 och åren 1962–1974 innebar att antalet kommuner i Sverige minskade från cirka 2 500 till 278. Antalet kommunala uppdrag före år 1962 beräknas ha varit 200 000. Mellan åren 1964 och 1974 minskade det totala antalet förtroendeuppdrag, ordinarie och ersättare, från cirka 187 000 till cirka 75 000. Räknar man antalet förtroendevalda minskade dessa mellan åren 1951 och 1974 från cirka 200 000 till cirka 50 000. På vissa håll var minskningen i antalet förtroendevalda ännu mer dramatisk än så. För många småkommuner innebar sammanläggningen med en större kommun att 8 090 procent av de förtroendevalda inte längre behövdes (Gustafsson 1999).

Ytterligare en orsak till att antalet förtroendevalda har blivit färre är att den kommunala förvaltningen har fått en allt större roll i kommunerna. Samtidigt som förtroendemannakåren minskat har tjänstemannakåren vuxit, och flera uppgifter som tidigare sköttes av förtroendevalda har tagits över av tjänstemän.

Den kraftiga minskning av antalet förtroendeuppdrag och antalet förtroendevalda som kommunsammanslagningarna innebar ledde till en motreaktion, vilken bland annat resulterade i 1977 års kommunallagsreform. Denna var i stora delar inriktad på att stärka den kommunala demokratin, vilket bland annat framgår av propositionens titel Kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. (prop. 1975/76:187). Ansträngningar på både lokal och nationell nivå sattes igång för att öka antalet förtroendeuppdrag och antalet förtroendevalda. Fler nämnder inrättades i kommunerna och antalet ledamöter och ersättare ökade. Partierna verkade också för ökad spridning av uppdragen (Gustafsson 1999). I flera kommuner

Tabell 5:1 Förändring av antal förtroendeuppdrag och antal förtroendevalda i kommunerna

År	Antal kommuner	Antal uppdrag (1 000-tal)	varav ordinarie (1 000-tal)	varav ersättare (1000-tal)	Antal valda (1 000-tal)	Valda/kommun
1951	2 498	–	–	–	200	80
1962	1 032	–	–	–	125	125
1964	1 006	187	114	73	–	–
1968	900	–	105	–	–	–
1971	464	113	61	53	–	–
1974	278	75	42	33	50	180
1977	277	81	45	36	–	–
1980	279	83	46	37	70	250
1983	284	84	46	38	–	–
1986	284	84	46	38	–	–
1989	284	83	45	38	–	–
1992	286	76	42	34	–	–
1995	288	72	40	32	50	175
1999	289	68	38	31	44	154

Källor: Gustafsson (1999), Hagevi (2000), Svenska Kommunförbundet (1975).

tillkom lokala organ som kommundelsråd, kommundelsnämnder, distriktsnämnder och institutionsstyrelser. Genom dessa åtgärder ökade antalet förtroendeuppdrag från cirka 75 000 år 1974 till cirka 83 000 år 1980, och antalet förtroendevalda ökade under samma tidsperiod ännu mer, från cirka 50 000 till cirka 70 000.

Under 1980-talet låg antalet förtroendeuppdrag på en tämligen konstant nivå. Under andra halvan av 1980-talet började emellertid kommunerna fokusera på andra frågor. Diskussionerna handlade om att kommunerna inte var tillräckligt effektiva, att politikerna detaljstyrde verksamheten i för stor utsträckning och att den offentliga sektorn var för stor (Montin 1993). Brister i demokratin sågs inte som det stora problemet. Betydelsen av att många medborgare har förtroendeuppdrag tonades ned (jfr SOU 1993:90).

Till följd av kritiken mot den offentliga sektorns storlek, och som en reaktion på den ekonomiska kris som rädde i början av 1990-talet, valde många kommuner också att göra om den kommunala organisationen. Under mandatperioden 1992–1994 eller vid årsskiftet 1994/95 genomfördes omorganiseringar i hela tre fjärdedelar av landets kommuner. Det handlade om införande av beställarutförarmodellen, satsningar på entreprenader, införande av möjlighet att välja mellan olika producenter av kommunal service

samt en större andel avgiftsfinansierad kommunal verksamhet (Håkansson 1997).

I samband med att den nya kommunallagen började gälla år 1992 fick kommunerna också rätt att fritt bestämma över sin nämndorganisation. Sedan dess har antalet nämnder i kommunerna minskat drastiskt. Mellan åren 1989 och 1999 försvann totalt 896 nämnder i kommunerna, vilket motsvarar var fjärde kommunal nämnd. Som en direkt effekt av färre nämnder har också antalet förtroendeuppdrag minskat. Mellan åren 1989 och 1999 försvann 15 000 förtroendeuppdrag i kommunerna, vilket är detsamma som nästan var femte uppdrag (Hagevi 2000). Eftersom uppgifter om antalet kommunalt förtroendevalda saknas från hela 1980-talet går det inte att studera förändringar av dessa mellan åren 1989 och 1999. Mellan åren 1995 och 1999 minskade dock antalet förtroendevalda med 6 000. Sammantaget innebar satsningar på beställar–utförarmodellen, bolagisering, entreprenader, delegering etc. både färre nämnder, färre förtroendeuppdrag och färre förtroendevalda (jfr Bäck 1993).

Även i landstingen minskade antalet förtroendeuppdrag under 1990-talet (SOU 1996:169).

5.4 Tilltagande rekryteringsproblem

I en forskarrapport till Demokratiutredningen undersökte statsvetarna Gullan Gidlund och Tommy Möller det lokala partiarbetet och hur detta har förändrats över tid (Gidlund & Möller 1999). Ett av resultaten i studien är att partierna har fått allt svårare att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag. År 1979 uppgav 87 procent av de tillfrågade partiorganisationerna i kommunerna att de hade tillräckligt eller mer än tillräckligt antal kandidater tillgängliga vid nomineringen till kommunfullmäktigevalet. Inför valet år 1990 hade denna siffra minskat till 76 procent. I samband med 1998 års val till kommunfullmäktige hade andelen gått ned ytterligare till 72 procent. Samtliga partier utom Vänsterpartiet upplevde tilltagande rekryteringssvårigheter under 1990-talet.

Vidare hade rekryteringsproblemen ökat i så gott som alla samhällsgrupper. Framför allt uppges det ha blivit svårare att rekrytera kvinnor, ungdomar, invandrare och glesbygdsbor. När det gäller kvinnor och invandrare har dessa generellt sett inte blivit färre bland de förtroendevalda de senaste åren. Förklaringen till att just

dessa grupper har blivit svårare att rekrytera uppges av forskarna vara att deras medverkan har blivit mer efterfrågad av partierna.

Ytterligare ett tecken på att det blir svårare att rekrytera till kommunala förtroendeuppdrag är relationen mellan antalet förtroendeuppdrag och antalet förtroendevalda. Mellan åren 1995 och 1999 minskade både antalet förtroendeuppdrag och antalet förtroendevalda. Antalet förtroendevalda minskade dock mer än antalet förtroendeuppdrag. Medan uppdragen minskade med cirka 4 000 minskade antalet förtroendevalda med cirka 6 000. Trots att antalet uppdrag blev färre ökade alltså uppdragskoncentrationen mellan åren 1995 och 1999, från 1,4 till 1,5 uppdrag per förtroendevald (Hagevi 2000).

5.5 Medborgarnas uppdragsvillighet¹

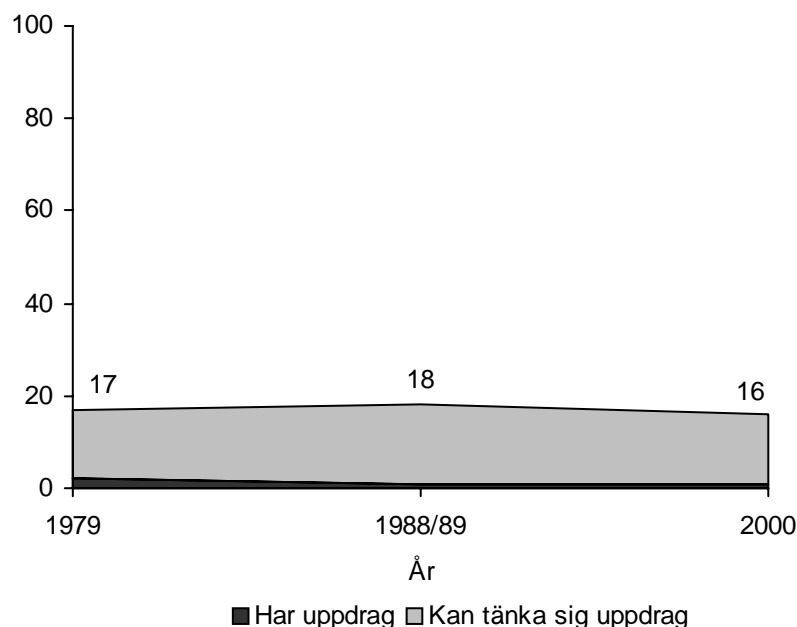
5.5.1 Attityd till kommunala förtroendeuppdrag nu och förr

Hur stor är beredvilligheten bland medborgarna att åta sig ett förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige och/eller i en kommunal nämnd? Enligt den enkätundersökning som Kommundemokratikommittén lät genomföra under hösten år 2000 har cirka 1 procent av de boende i Sverige mellan 18 och 74 år minst ett kommunalt förtroendeuppdrag. Ytterligare 15 procent uppger att de skulle kunna tänka sig att tacka ja om de blev tillfrågade. Det stora flertalet av dessa, 12 procentenheter, skulle både kunna tänka sig att sitta i kommunfullmäktige och i en nämnd. Majoriteten av de tillfrågade, 84 procent, uppger antingen att de inte vill åta sig ett uppdrag i fullmäktige eller i en nämnd, eller att de är tveksamma till att åta sig sådana uppdrag. Det stora flertalet av dessa svarar att de inte vill åta sig ett förtroendeuppdrag.

Samma fråga som ställdes i Kommundemokratikommitténs undersökning om attityder till kommunala förtroendeuppdrag ställdes år 1979 i en undersökning av kommunaldemokratiska forskningsgruppen (Wallin, Bäck & Tabor 1981), och runt årskiftet 1988/89 i en undersökning av Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108). Av figur 5:1 framgår att den andel som uppger att de är positiva till att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag inte har minskat de senaste tjugo åren. År 1979

¹ Avsnittet "Medborgarnas uppdragsvillighet" bygger på Nielsen (2001).

Figur 5:1 Attityd till kommunala förtroendeuppdrag 1979, 1988/89 och 2000 (procent)



uppgav cirka 2 procent att de hade förtroendeuppdrag i sin kommun. Ytterligare 15 procent uppgav att de skulle kunna tänka sig ett förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige och/eller i en kommunal nämnd. Tio år senare, runt årsskiftet 1988/89, var andelen som uppgav att de hade förtroendeuppdrag 1 procent och andelen som skulle kunna tänka sig ett uppdrag 17 procent. År 2000 var motsvarande andelar 1 respektive 15 procent.

Om de som har och de som skulle kunna tänka sig ett förtroendeuppdrag slås samman till en gemensam kategori uppgår den andel av befolkningen som är positiva till kommunala förtroendeuppdrag vid de tre mätillfällena till 17, 18 respektive 16 procent. Variationen över tid är så liten att man inte kan tala om att någon förändring har ägt rum. Medborgarnas villighet att åta sig kommunala förtroendeuppdrag visar sig med andra ord vara lika stor i början av 2000-talet som i slutet av 1970- respektive 1980-talet.

5.5.2 Attityd till olika uppdrag

I Kommundemokratikommitténs undersökning ställdes även frågor om attityd till förtroendeuppdrag i landstinget och till uppdrag i ett brukarråd. När det gäller attityd till förtroendeuppdrag i landstinget uppger 12 procent att de skulle kunna tänka sig att tacka ja till ett sådant i fullmäktige och/eller en nämnd. Andelen som kan tänka sig ett landstingsuppdrag är alltså något lägre än andelen som kan tänka sig ett kommunalt uppdrag. Betydligt fler, 34 procent, uppger att de skulle kunna tänka sig att tacka ja om de blev erbjudna ett uppdrag i ett brukarråd.

Kvinnor och män

Män är mer positiva än kvinnor till att åta sig förtroendeuppdrag i kommuner och landsting, medan kvinnor är mer positiva än män till att åta sig brukaruppdrag. Hemmavarande barn har en positiv effekt både på kvinnors och mäns uppdragsattityder. Mönstret ser dock olika ut beroende på barnets ålder. Hemmavarande barn mellan 0 och 6 år har en svagt negativ effekt på kvinnors uppdragsattityd men en starkt positiv effekt på mäns. När barnen har kommit upp i skolådern avtar den positiva effekten av hemmavarande barn på manliga föräldrars uppdragsattityd. Bland kvinnliga föräldrar är mönstret det omvända; andelen positiva öka kraftigt när barnen har nått skolådern. Kvinnor med hemmavarande barn i skolådern är något mer positiva än män i samma situation. I attityden till brukaruppdrag är kvinnor med hemmavarande barn i skolådern betydligt mer positiva än män med hemmavarande barn i skolådern.

Ålder

Både yngre och personer i yngre medelåldern visar sig vara förhållandevis positiva till olika slags uppdrag. Bland personer mellan 55 och 66 år sjunker andelen positiva. Minst andel positiva återfinns i den äldsta ålderskategorin i undersökningen, det vill säga personer mellan 67 och 74 år. Mönstret är ungefär detsamma fast på en något lägre nivå när det gäller förtroendeuppdrag i landstinget. Mest positiva till brukaruppdrag är personer mellan 30 och 44 år, följt av personer mellan 18 och 29 år.

Inrikes och utrikes födda

Det visar sig inte finnas någon större skillnad mellan inrikes och utrikes föddas attityder till olika uppdrag. Det finns heller ingen större skillnad mellan svenska och utländska medborgare. Urvalet i undersökningen är inte tillräckligt stort för att tillåta analyser uppdelade efter ursprungsland, men ett mönster är att personer födda i Europa, Sydamerika och i viss mån även Norden är mer positiva till förtroendeuppdrag än personer födda i Afrika och Asien. Gruppen personer med utländsk bakgrund är alltså inte homogen utan rymmer stora variationer beroende på ursprungsland (jfr Bäck & Soininen 1994).

Sektor och sysselsättning

Statligt anställda är mer positiva än övriga anställda till förtroendeuppdrag i kommuner och i landsting. Minst positiva i båda avseendena är landstingsanställda. Privatanställda är lika positiva som genomsnittet. Egna företagare är däremot något mer positiva än genomsnittet medan arbetslösa är något mindre positiva. Mest positiva till brukaruppdrag är kommunalt anställda, följt av statligt anställda, landstingsanställda, privatanställda och egna företagare.

Inkomst

Det finns tydliga samband mellan attityd till olika uppdrag och inkomst. Ju högre hushållsinkomst, desto större andel positiva. Förhållandet mellan inkomst och uppdragsattityd ser likadant ut för alla tre uppdragen. Andelen positiva bland dem som har en månadsinkomst i hushållet på över 60 000 kronor är ungefär dubbelt så stor som andelen positiva bland dem som har en månadsinkomst i hushållet på max 10 000 kronor.

Kommunala förtroendeuppdrag utan partimedlemskap

I Kommundemokratikommitténs undersökning ställdes också frågan om man skulle kunna tänka sig ett förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige och/eller en kommunal nämnd om man inte samtidigt behövde vara medlem i ett politiskt parti. Syftet med

denna fråga var att få en uppfattning om ett uppluckrat krav på partimedlemskap skulle attrahera nya grupper av medborgare att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

Andelen positiva till sådana icke partibundna förtroendeuppdrag visar sig vara ungefär lika stor som andelen positiva till motsvarande partibundna uppdrag (17 respektive 16 procent). I åldersgruppen 18 till 29 år ökar emellertid andelen positiva med över en tredjedel. Under förutsättning att det inte ställs krav på partimedlemskap visar sig yngre vara mest positiva av alla åldersgrupper till kommunala förtroendeuppdrag.

De som är positiva till att åta sig icke partibundna förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige och/eller en kommunal nämnd är till viss del en annan grupp än de som är positiva till att åta sig motsvarande partibundna uppdrag. Av de förra svarar drygt en fjärdedel att de är negativa till kommunala förtroendeuppdrag om de också måste vara medlemmar i ett politiskt parti. Av de yngre som uppger att de skulle kunna tänka sig att tacka ja till icke partibundna kommunala förtroendeuppdrag svarar hela en tredjedel att de är negativa eller tveksamma till motsvarande partibundna uppdrag.

5.5.3 Skäl att inte åta sig kommunala förtroendeuppdrag

De som i Kommundemokratikommitténs undersökning uppgav att de var negativa eller tveksamma till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag fick svara på en följdfråga om varför de inte skulle tacka ja. Frågan bestod av 16 på förhand listade alternativ. Dessutom fanns möjligheten att själv under "annat skäl" uppge ytterligare skäl till att inte vilja åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag.

Det klart vanligaste skälet till att inte vilja åta sig kommunala förtroendeuppdrag visade sig vara att man inte var tillräckligt intresserad av kommunalpolitik, vilket uppgavs av mer än hälften. De näst och tredje vanligaste skälen var att man inte var tillräckligt intresserad av partipolitik och att man inte kände sig tillräckligt kunnig. Alla dessa tre skäl kan beskrivas som politiska, då de är kopplade till förhållanden i det politiska systemet. Det vanligaste privata skälet – det vill säga skäl som har att göra med förhållanden utanför det politiska systemet – till att inte vilja åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag är att känna sig för gammal, vilket

Tabell 5:2 Skäl att inte åta sig kommunala förtroendeuppdrag

<i>Rangordning, skäl att inte åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag</i>	<i>Procent</i>
Jag är inte tillräckligt intresserad av kommunalpolitik (po)	58
Jag är inte tillräckligt intresserad av partipolitik (po)	42
Jag är inte tillräckligt kunnig (po)	39
Jag är för gammal (pr)	17
Jag hinner inte p.g.a. andra fritidsintressen (pr)	16
Jag vill inte binda mig vid ett visst parti (po)	15
Jag kan inte för mitt arbete (pr)	13
Annat skäl	9
Jag kan inte av familjeskäl (pr)	8
Förtroendeuppdrag är meningslösa, man får ändå inget verkligt inflytande (po)	7
Förtroendeuppdrag är otacksamma, man får bara kritik (po)	6
Jag är för ung (pr)	3
Jag kan inte p.g.a. av mitt föreningsengagemang (pr)	2
Jag kan inte av ekonomiska skäl (pr)	2
Jag är intresserad men kan inte p.g.a. dåliga kunskaper i det svenska språket (pr)	2
Jag är intresserad men har ett funktionshinder som gör kommunala uppdrag svåra att utföra (po)	1
Jag har tidigare haft ett sådant uppdrag och vill lämna plats åt andra (pr)	1
<i>N</i>	1 028

Kommentar: I tabellen ingår endast personer som är tveksamma eller negativa till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Eftersom varje svarande kunde uppge flera skäl summerar tabellen till mer än 100 procent. Med (po) avses politiskt skäl och med (pr) avses privat skäl.

uppges av knappt var femte negativ person. De privata skälen att inte kunna på grund av sitt arbete eller av familjeskäl återopas av en mindre grupp medborgare. För övrigt kan noteras att förhållandevis få, 7 procent, uppger att de inte vill åta sig förtroendeuppdrag på grund av att de känns meningslösa då man ändå inte får något verkligt inflytande.

Kvinnor och män

I de flesta avseenden är skillnaden mellan kvinnors och mäns skäl att inte vilja åta sig kommunala förtroendeuppdrag liten. I båda grupperna dominerar de politiska skälen. På två områden skiljer sig emellertid könen markant åt. En större andel kvinnor än män

uppgger att de inte är tillräckligt kunniga för att inneha ett förtroendeuppdrag, medan andelen män som uppgger att de inte kan på grund av sitt arbete är större än andelen kvinnor.

Ålder

Ålder visar sig ha stor betydelse för vilka skäl som anges. Bland personer mellan 18 och 29 år dominerar de politiska skälen kraftigt. Framför allt uppges ointresse för kommunalpolitik som ett skäl för att inte vilja åta sig kommunala förtroendeuppdrag. I takt med stigande ålder sjunker andelen som uppger ointresse för kommunalpolitik. Resultatet ligger i linje med vad som konstaterats i tidigare forskning (Nielsen 1998, jfr även Johansson, Nilsson & Strömberg 2001). Enligt denna är intresset för kommunalpolitik betydligt lägre hos yngre än hos äldre, medan intresset för nationell politik är ungefär lika stort i båda grupperna. Även ointresse för partipolitik uppges i betydligt större utsträckning av yngre än av äldre.

Det tredje vanligaste skälet till att yngre inte vill åta sig kommunala förtroendeuppdrag är att man inte anser sig tillräckligt kunnig. Även här är skillnaden stor mellan olika åldersgrupper. Andelen som uppger detta skäl är betydligt lägre bland medelålders och i synnerhet äldre.

Först på fjärde plats kommer det vanligaste personliga skälet bland yngre, nämligen att inte kunna på grund av andra fritidsintressen. Att vara för ung är det näst vanligaste privata skälet bland yngre, men andelen som uppger detta är förhållandevis liten (12 procent). Bland dem mellan 18 och 25 år som är negativa till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag anser dock var femte person att han eller hon är för ung för att inneha kommunala förtroendeuppdrag.

Värt att notera när det gäller yngre är att andelen som anför skälet att förtroendeuppdrag är meningslösa eftersom man ändå inte får något verkligt inflytande är mycket liten (2 procent). Med undantag för de allra äldsta ökar andelen som uppger detta skäl i takt med åldern. Högst är andelen bland personer mellan 55 och 66 år (10 procent). Yngre kan alltså inte sägas ha en mer negativ syn än övriga åldersgrupper på vad förtroendeuppdraget innebär i påverkansmöjligheter. Som framgått ovan är anledningarna till att

yngre inte vill åta sig kommunala förtroendeuppdrag framför allt ointresse för kommunal- och partipolitik.

Utmärkande för personer i medelåldern, i synnerhet för dem mellan 30 och 44 år, är att de personliga skälen arbete och familj har större betydelse. Även i denna åldersgrupp dominerar dock de politiska skälen.

Utmärkande för äldre mellan 66 och 74 år är att de i betydligt mindre utsträckning än andra åldersgrupper anför politiska skäl för att inte vilja åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Till exempel är andelen äldre som uppger ointresse för kommunalpolitik och för partipolitik betydligt lägre än genomsnittet. Det skäl som anförs av flest äldre är i stället privat, nämligen att man känner sig för gammal för att åta sig ett förtroendeuppdrag.

Inrikes och utrikes födda

Utrikes födda uppger i betydligt mindre utsträckning än inrikes födda skälen att de inte är tillräckligt intresserade av kommunalpolitik och partipolitik. I synnerhet det förra förhållandet, ointresse för kommunalpolitik, förvånar något. I tidigare forskning har invandrare visat sig vara mindre intresserade än infödda av kommunalpolitik, men lika intresserade av nationell politik och mer intresserade av internationell politik (Nielsen 1998). Denna undersökning visar emellertid att utrikes födda inte i större utsträckning än inrikes födda anger ointresse för kommunalpolitik som skäl för att inte åta sig ett förtroendeuppdrag.

På de flesta övriga områden är skillnaden mellan utrikes och inrikes födda liten. Ekonomiska skäl uppges i något större utsträckning av utrikes födda medan andra fritidsintressen uppges av en något större andel inrikes födda.

Ett särskilt hinder för personer med utländsk bakgrund som vill engagera sig är dock det svenska språket. Av de personer med utländsk bakgrund som ingår i undersökningen uppger en förhållandevis stor grupp (13 procent) att de är intresserade av att åta sig kommunala förtroendeuppdrag men att de inte kan göra det på grund av dåliga kunskaper i svenska språket.

Sektor och sysselsättning

Privatanställda kännetecknas av att de oftare än genomsnittet åberopar ointresse för kommunalpolitik. Även bland de kommunalt anställda är det förhållandevis många som uppger ointresse. Att inte kunna på grund av sitt arbete uppges framför allt av egna företagare men också av statligt anställda. Minst uppges detta skäl av kommunalt anställda. Egna företagare kännetecknas också av att de i större utsträckning än övriga anför skälet att förtroendeuppdrag är meningslösa eftersom man ändå inte får något verkligt inflytande.

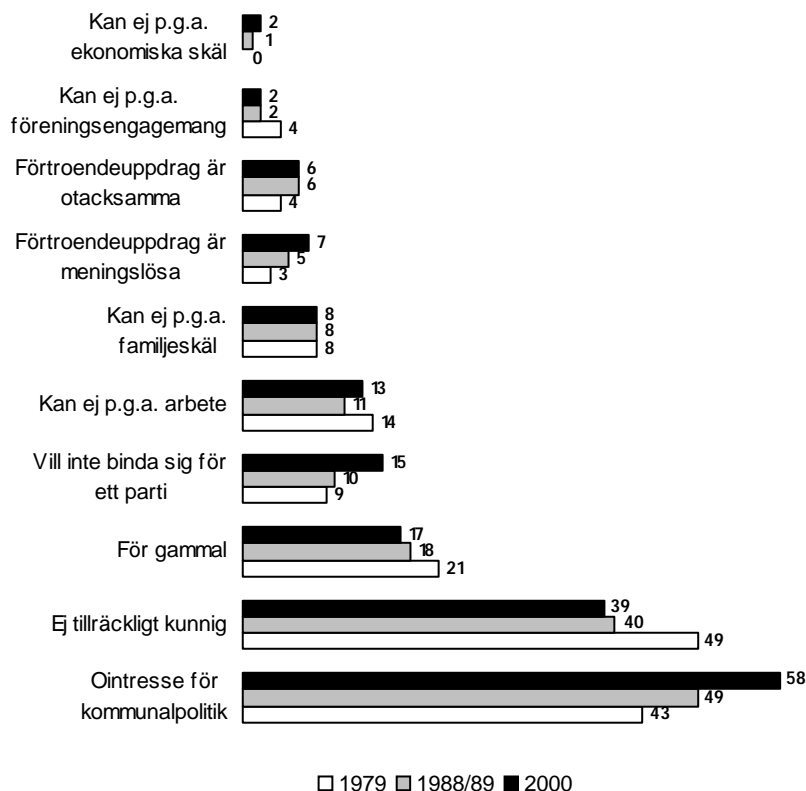
5.5.4 Förändring över tid av skäl att inte åta sig kommunala förtroendeuppdrag

Av de 16 på förhand angivna skälen till att inte vilja åta sig kommunala förtroendeuppdrag fanns 10 med i kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökning år 1979 (Wallin, Bäck & Tabor 1981) och i Förtroendeuppdragsutredningens undersökning som gjordes vid årsskiftet 1988/89 (SOU 1989:108).

En jämförelse över tid visar att förändringarna av skälen till att inte åta sig kommunala förtroendeuppdrag har varit relativt måttliga de senaste tjugo åren. Andelen som uppger ekonomi och föreningsengagemang som skäl att inte åta sig kommunala förtroendeuppdrag har gått upp respektive ner något, men förändringarna ligger inom felmarginalen och är alltså på en låg nivå. Inte heller har uppfattningen att förtroendeuppdrag är otacksamma på grund av att man bara får kritik ändrats nämnvärt. Det finns en svag tendens till att fler uppfattar kommunala förtroendeuppdrag som meningslösa på grund av att man ändå inte får något inflytande, men andelen som uppger detta skäl är fortfarande liten (7 procent). De två skälen familj och arbete har varken ökat eller minskat. Andelen som anser att de är för gamla för ett förtroendeuppdrag har minskat, men förändringen från år 1988/89 är endast marginell. Skälet att inte vara tillräckligt kunnig minskade mellan åren 1979 och 1988/89, för att sedan ligga kvar på samma nivå under 1990-talet.

För två skäl har dock förändringarna varit påtagliga. Andelen som uppger att de är negativa eller tveksamma på grund av att de inte vill binda sig för ett visst parti har ökat. Vid 1979 och 1988/89 års undersökningar anförde 9 respektive 10 procent detta

Figur 5:2 Skäl att inte åta sig förtroendeuppdrag 1979, 1988/89 och 2000 (procent)



skäl. År 2000 hade denna andel gått upp till 15 procent, vilket innebär en ökning med 50 procent. Det finns många tecken på att de politiska partierna i dag har svårigheter i relationen till medborgarna. Medlemsantalet sjunker, färre engagerar sig i lokalt partiarbete och identifikationen med de politiska partierna blir allt lägre (Petersson m.fl. 2000, Holmberg 2000). Att fler uppger att de inte vill binda sig för ett visst parti som skäl för att inte åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag, är ytterligare ett tecken på partiernas problem.

Den andra stora förändringen gäller ointresse för kommunalpolitik. Under de senaste tjugo åren har andelen som inte skulle

tacka ja till kommunala förtroendeuppdrag på grund av detta ökat markant. Ökningen har skett trendmässigt, från 43 procent år 1979, över 49 procent vid årsskiftet 1988/89 till 58 procent år 2000. Andra undersökningar visar också att intresset för kommunalpolitik under de senaste decennierna har gått ned något, men att intresset för politik i allmänhet är tämligen konstant (Johansson, Nilsson & Strömberg 2001). Kommundemokrati-kommitténs undersökning visar att andelen som kan tänka sig ett kommunalt förtroendeuppdrag har varit konstant de senaste decennierna, men bland dem som är negativa eller tveksamma till ett sådant uppdrag är allt fler ointresserade av kommunalpolitik.

5.6 Partierna och rekryteringsprocessen²

Att vara positiv till kommunala förtroendeuppdrag är inte det samma som att också vara aktuell för sådana uppdrag. Vägen till ett förtroendeuppdrag är en process som består av flera steg. Under denna process minskar antalet som är aktuella för kommunala förtroendeuppdrag successivt. I ett partibaserat system som till exempel det svenska kan vägen till ett kommunalt förtroendeuppdrag sägas bestå av följande fem steg (Bäck 2000):

1. valbar
2. uppdragsvillig
3. partimedlem
4. nominerad
5. vald

Det första steget är att man måste vara valbar. Det andra steget är att man är villig att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag. Det tredje steget består i att man skall vara medlem i ett politiskt parti som ställer upp i valet till kommunfullmäktige eller ett parti som har fått plats i fullmäktige och skall utse ledamöter och ersättare till nämnder och styrelser. Nästa steg handlar om att bli nominerad eller tillfrågad av partiet om man vill ha ett förtroendeuppdrag, varpå man blir nominerad av partiet till att antingen stå med på valsedeln i kommunalvalet eller till ett uppdrag i en nämnd eller styrelse. Femte och sista steget innebär att bli vald. I kommunalvalet är det väljarna som på valdagen avgör vilka som blir invalda,

² Avsnittet "Partierna och rekryteringsprocessen" bygger på Nielsen (2001)

medan ledamöter och ersättare i nämnder och styrelser utses av fullmäktige.

Vid varje steg i rekryteringsprocessen försvinner ett antal personer. Hela processen kan liknas vid ett läckande rör. För varje läcka töms röret successivt, det vill säga utbudet av aspiranter till kommunala förtroendeuppdrag minskar, och ut ur röret sipprar slutligen en liten rännil som alltså symboliserar de förtroendevalda.

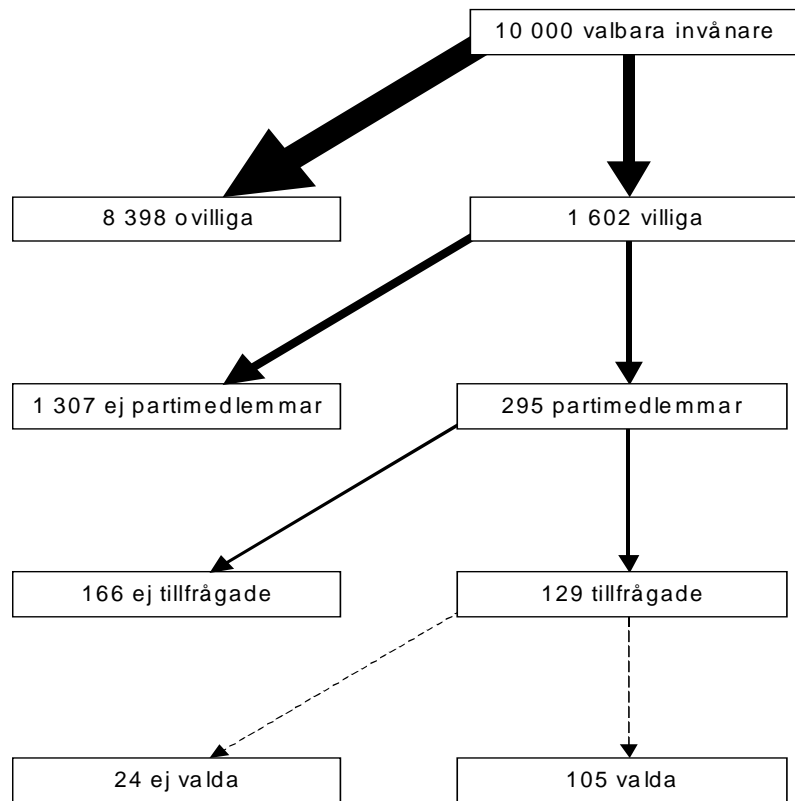
I figur 5:3 redovisas rekryteringsprocessens fem steg. Utgångspunkten är en population på 10 000 valbara kommuninvånare. Enligt Kommundemokratikommitténs undersökning är 16 procent av dessa, eller runt 1 600, positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Den stora majoriteten, 84 procent, försvinner följaktligen redan i rekryteringsprocessens andra steg på grund av att de är negativa eller tveksamma. Fortfarande återstår dock så många att varje förtroendeuppdrag skulle kunna tillsättas flera gånger om med uppdragsvilliga medborgare.

För att man ska vara aktuell för kommunala förtroendeuppdrag fordras i praktiken också medlemskap i ett politiskt parti. En överväldigande andel uppdragsvilliga visar sig emellertid sakna medlemskap i ett parti. I detta tredje steg i rekryteringsprocessen försvinner därför drygt 1 300, eller 82 procent, av de runt 1 600 som ställer sig positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Av de ursprungliga 1 600 uppdragsvilliga kvarstår således strax under 300.

Rekryteringsprocessens fjärde och näst sista steg handlar om att bli nominerad eller tillfrågad av partiet om intresset för att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag. Något fler än hälften, 56 procent, av de knappt 300 uppdragsvilliga partimedlemmar som alljämt finns kvar i rekryteringsprocessen uppger dock att de under de senaste tre åren (1997–2000) inte har blivit tillfrågade om sitt intresse för uppdrag som ledamot eller ersättare i kommunfullmäktige eller någon kommunal nämnd.

Kvar inför det sista steget, att bli vald, av populationen på 10 000 valbara kommuninvånare, finns därmed knappt 130 personer. Av dessa visar sig det stora flertalet, över 80 procent, också bli valda till ett förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige och/eller en kommunal nämnd. Läckaget i detta skede av rekryteringsprocessen är följaktligen tämligen litet.

En viktig förklaring till att partierna har fått allt svårare att hitta kandidater till kommunala förtroendeuppdrag finns i rekryteringsprocessen tredje steg. Av dem som i dag är uppdragsvilliga uppger

Figur 5:3 Rekryteringsläckage

endast 18 procent att de också är medlemmar i ett politiskt parti. Detta läckage har ökat markant de senaste åren. I kommunal-demokratiska forskningsgruppens undersökning år 1979 var drygt en tredjedel av de uppdragsvilliga också medlemmar i ett politiskt parti. I Förtroendeuppdragsutredningens undersökning tio år senare hade denna andel sjunkit. Fortfarande var dock cirka en fjärdedel av dem som skulle kunna tänka sig att tacka ja till kommunala förtroendeuppdrag också medlemmar i ett politiskt parti. Denna siffra stod sig alltjämt vid en liknande undersökning från år 1991 (Bäck 2000). Därefter har partiernas medlemssiffror rasat (Petersson m.fl. 2000); under 1990-talet tappade partierna mer än en tredjedel av sina medlemmar. Parallellt med denna utveckling

har, som framgår av Kommundemokratikommitténs undersökning, andelen uppdragsvilliga som också är partimedlemmar minskat drastiskt. Andelen i det närmaste halverades mellan åren 1979 och 2000. De tilltagande rekryteringssvårigheterna är en naturlig följd av den utbudsminskning som medlemsrasen har inneburit.

Samtidigt visar Kommundemokratikommitténs undersökning att majoriteten av de partimedlemmar som är positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag under de senaste tre åren inte har blivit tillfrågade om de vill åta sig ett sådant uppdrag. Den överväldigande delen av dessa är så kallade passiva partimedlemmar som varken har något uppdrag i partiet eller har varit på något partimöte de senaste tolv månaderna.

En annan grupp värd att studera ytterligare är de uppdragsvilliga som inte är medlemmar i ett politiskt parti. Som figur 5:3 visar ingår den stora majoriteten (84 procent) av dem som kan tänka sig ett kommunalt förtroendeuppdrag i denna grupp. I ett partibaserat system är dessa personer i praktiken uteslutna från kommunala förtroendeuppdrag. För att bli aktuella för kommunala förtroendeuppdrag måste de först gå med i ett politiskt parti.

De som inte redan var medlemmar i ett politiskt parti fick i Kommundemokratikommitténs undersökning följdfrågan om de skulle kunna tänka sig att bli medlemmar. Av dem som var positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag svarade så många som drygt 20 procent "ja, absolut" på denna fråga. Om alla dessa valde att gå med i ett politiskt parti skulle antalet uppdragsvilliga partimedlemmar nästan fördubblas, från knappt 300 till strax under 600. Inkluderas även dem som svarade "ja, kanske" på frågan om de skulle kunna tänka sig att bli medlemmar i ett politiskt parti stiger andelen till 80 procent. Om också dessa gick med i ett parti skulle, i en population på 10 000 valbara kommuninvånare, antalet uppdragsvilliga partimedlemmar öka till över 1 350 personer.

5.7 Social representativitet i rekryteringsprocessen³

I tabell 5:3 redovisas sannolikheten för att olika sociala grupper nomineras och placeras på valbar plats i valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Den statistiska chansen att

³ Avsnittet "Social representativitet i rekryteringsprocessen" bygger på Nielsen (2001).

nomineras var i 1998 års val till kommunfullmäktige 0,77 procent. I ett slumpmässigt urval på 10 000 valbara personer fanns det med andra ord i genomsnitt 77 personer som var nominerade i kommunfullmäktigevalet. En fjärdedel av de nominerade placerades därefter så högt upp på valsedeln att de hamnade på valbar plats. Sammantaget innebar detta att chansen för en valbar person att bli invald i kommunfullmäktige i det senaste valet var 0,19 procent. I ett slumpmässigt urval på 10 000 valbara personer blev alltså i genomsnitt 19 stycken invalda i kommunfullmäktige.

I valet till landstingsfullmäktige var den statistiska chansen att nomineras 0,18 procent. Av de nominerade placerades 14 procent på valbar plats. Chansen att slutligen bli invald var 0,02 procent.

Kvinnor hade en lägre chans än män att nomineras i valet till kommunfullmäktige. För de kvinnor som väl nominerades var chansen att placeras högt upp på sitt partis lista dock inte lägre än männens. Detta innebar inte att lika många kvinnor som män placerades på valbar plats. Eftersom antalet nominerade män var högre än antalet nominerade kvinnor valdes slutligen fler män än kvinnor in i kommunfullmäktige.

Bland de olika åldersgrupperna var det i 1998 års val två stycken som hade klart lägre chans att nå kommunfullmäktige: yngre mellan 18 och 29 år och äldre över 64 år. Högst chans hade personer i åldern 50 till 64 år. Yngre och äldre nominerades i mindre utsträckning än övriga. De yngre och äldre som ändå fanns med på en valsedel hade dessutom svårare att placera sig på valbar plats. Sammanlagt innebar effekten av yngres och äldres lägre chans i nomineringsprocessens två led – nominering och placering på listan – att deras chanser att bli invalda i kommunfullmäktige bara var knappt en sjättedel av 50–64-åringarnas.

Mönstret för personer med utländsk bakgrund är detsamma som för yngre och äldre. Sannolikheten för att utrikes födda och i synnerhet utländska medborgare skulle nomineras i 1998 års val var betydligt lägre än för inrikes födda och svenska medborgare. Givet att utrikes födda och utländska medborgare nominerades, var chansen att placeras på valbar plats dessutom lägre. Resultatet av detta blev att personer med utländsk bakgrund, framför allt de som inte var svenska medborgare, blev kraftigt underrepresenterade i kommunfullmäktigeförsamlingarna efter valet.

Även personer med låg inkomst hade betydligt lägre chans att nomineras och att placeras på valbar plats. Höginkomsttagare hade däremot högre chans i båda leden. Framför allt gällde detta

Tabell 5:3 Vägen till fullmäktige vid 1998 års val

	Sannolikhet i procent att:		
	<i>nomineras (nominerade/ befolkning)</i>	<i>placeras på valbar plats (valda/ nominerade)</i>	<i>bli invald (valda/ befolkning)</i>
Kommunfullmäktige			
Samtliga	0,77	25	0,19
Kvinnor	0,61	26	0,16
Män	0,94	25	0,23
18–29 år	0,35	17	0,06
30–49 år	0,87	26	0,23
50–64 år	1,34	29	0,39
65– år	0,38	15	0,06
Inrikes födda	0,82	26	0,21
Utrikes födda	0,43	20	0,09
Svenska medborgare	0,80	25	0,20
Utländska medborgare	0,25	16	0,04
0 000– 99 000 kr	0,42	16	0,07
100 000–199 000 kr	0,70	20	0,14
200 000–399 000 kr	1,13	30	0,34
400 000– kr	1,13	43	0,49
Landstingsfullmäktige			
Samtliga	0,18	14	0,02
Kvinnor	0,16	15	0,02
Män	0,20	13	0,03
18–29 år	0,07	5	0,004
30–49 år	0,18	14	0,03
50–64 år	0,34	16	0,06
65– år	0,08	9	0,01
Inrikes födda	0,19	14	0,03
Utrikes födda	0,10	11	0,01
Svenska medborgare	0,18	14	0,03
Utländska medborgare	0,05	7	0,004
0 000– 99 000 kr	0,09	4	0,004
100 000–199 000 kr	0,14	8	0,01
200 000–399 000 kr	0,28	16	0,05
400 000– kr	0,37	35	0,13

Källa: SCB.

chansen att placeras på valbar plats. Höginkomsttagare som valde att ställa upp i valet hade med andra ord relativt lätt att också få ett fullmäktigeuppdrag i kommunen.

Olika gruppers väg till landstingsfullmäktige skiljer sig något från deras väg till kommunfullmäktige. Kvinnors väg till landstingsfullmäktige är relativt sett något lättare än deras väg till kommunfullmäktige, vilket framför allt beror på att de relativt sett nomineras i större utsträckning. Ungdomar har relativt sett en något svårare väg till landstingsfullmäktige än till

kommunfullmäktige. Förklaringen till detta ligger i både nomineringen och placeringen på listan. Äldre har däremot relativt sett en lättare väg till landstingsfullmäktige än till kommunfullmäktige. För personer med utländsk bakgrund tycks vägen vara lika svår till kommunfullmäktige som till landstingsfullmäktige. Låginkomsttagare har relativt sett något svårare att ta sig till landstingsfullmäktige än till kommunfullmäktige.

Under hela 1990-talet har kvinnors chans att nå fullmäktige ökat. I samband med valet år 1994 ökade nominerade kvinnors chans att placera sig högt upp på listan. Denna utveckling fortsatte även i 1998 års val. Däremot har skillnaden mellan kvinnors och mäns chans att bli nominerade inte förändrats nämnvärt sedan år 1991. I övrigt innebär 1990-talet inte några större förändringar i olika gruppers chans att nomineras, att placeras högt upp på listan och att bli invalda i fullmäktige. De grupper som år 1991 hade liten sannolikhet att nå kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige hade det även åren 1994 och 1998.

5.8 Nya förtroendevalda⁴

På Kommundemokratikommitténs uppdrag har statsvetaren David Karlsson och etnologen Jan Fredriksson i var sin undersökning studerat nya förtroendevalda i kommuner och landsting (Karlsson 2001, Fredriksson 2001).

5.8.1 Vilka är de nya förtroendevalda?

Kvinnor, personer med utländsk bakgrund och ungdomar är underrepresenterade i politiken. Med undantag för kvinnornas representation har, som konstaterades i kapitel 4, övriga gruppers underrepresentation varit förhållandevis konstant sedan slutet av 1970-talet. Detsamma gäller bland andra även lågutbildade.

Enligt David Karlssons undersökning om nya förtroendevalda i 28 representativt utvalda kommuner och i 4 landsting ser den sociala sammansättningen bland de nya förtroendevalda något annorlunda ut än bland förtroendevalda totalt. Flera underrepresenterade grupper visar sig vara något bättre representerade bland

⁴ Avsnittet "Nya förtroendevalda" bygger på Karlsson (2001).

dem som var nya efter 1998 års val än bland förtroendevalda totalt. Bland de nya förtroendevalda är andelen kvinnor 44 procent i kommunerna och 48 procent i landstingen, andelen utrikes födda 10 procent i kommunerna och 8 procent i landstingen och andelen födda år 1970 eller senare 12 procent i kommunerna och 6 procent i landstingen; andelen utrikes födda kvinnor och utrikes födda män är ungefär lika stor. Om denna utveckling håller i sig kommer kvinnors, ungdomars och utrikes föddas representativitet successivt att förbättras. Kvinnor och ungdomar lämnar dock sina förtroendeuppdrag i större utsträckning än män och medelålders (Nielsen 2001). För att balansera detta måste därför andelen kvinnor och ungdomar bland de nya förtroendevalda vara fler än vad som annars hade varit nödvändigt.

Andelen högutbildade bland nya förtroendevalda är hög. Över hälften, 53 procent, av alla som kom in som nya förtroendevalda efter valet år 1998 hade högskoleutbildning. Detta är nästan en dubbelt så stor andel som i befolkningen. Trenden är att andelen förtroendevalda med högskoleutbildning ökar. Andelen med endast obligatorisk utbildning är däremot bara hälften så stor bland de förtroendevalda som i befolkningen.

De kommunalt och landstingskommunalt anställda är ungefär lika överrepresenterade bland de nya förtroendevalda som bland de förtroendevalda totalt. Bland de nya förtroendevalda i landstingen är överrepresentationen av kommunalt och landstingskommunalt anställda mycket stor.

Ytterligare ett kännetecken hos de nya förtroendevalda var att de redan hade familje- och/eller vänskapsband i politiken. En tredjedel av alla nya förtroendevalda hade någon familjemedlem som var eller hade varit förtroendevald och över hälften hade någon i sin bekantskapskrets som var eller hade varit förtroendevald. Andelen som redan hade familje- och/eller vänskapsband i politiken var något högre bland kvinnor än bland män.

5.8.2 Hur och varför blir man förtroendevald?

Kännetecknande för de flesta av dem som var nya i politiken efter 1998 års val var att de rekryterades till förtroendeuppdraget (jfr även Fredriksson 2001). Bilden av en målmedveten aspirant till förtroendeuppdrag som går in i ett parti, aktivt kvalificerar sig och

sedan ställer upp som kandidat, stämmer endast för en mindre grupp av de nya förtroendevalda. Över hälften av de nya förtroendevalda uppger att de blev förtroendevalda på andras initiativ, en tredjedel att de blev det på eget initiativ och resten svarar att de "halkade in i politiken på ett bananskal". Yngre personer blir oftare än medelålders och äldre förtroendevalda på eget initiativ, men även bland dessa är det vanligast att man uppger att det var andras initiativ som avgjorde.

Även i landstingen har de flesta nykomlingarna blivit förtroendevalda på andras initiativ. Andelen som uppger att de blev förtroendevalda på eget initiativ är dock något högre än i kommunerna.

Hela 98 procent av de nya förtroendevalda är medlemmar i ett politiskt parti. Att siffran inte är 100 procent visar att vissa lokala partiorganisationer tillåter förtroendevalda utan partimedlemskap. En majoritet av de nya förtroendevalda är nöjda med sitt partimedlemskap. Var sjätte ny förtroendevald uppger dock att han eller hon hellre skulle vilja vara partipolitiskt obunden; i vissa partier uppger över en fjärdedel av de nya förtroendevalda att de hellre skulle vilja vara partipolitiskt obundna.

I en rapport från SNS Demokratiråd liknades vägen till förtroendeuppdrag i Sverige vid en bred dörröppning och en lång korridor (Petersson m.fl. 1997). Med detta avsåg Demokratirådet att de förtroendevaldas sociala representativitet ur ett internationellt perspektiv var förhållandevis god, men att det krävdes lång, trogen och ibland också yrkesmässig tjänst för att komma någonvar i politiken. Studien av nya förtroendevalda i kommunerna stärker delvis denna bild. I genomsnitt hade de nya förtroendevalda varit medlemmar i sitt parti i sju år innan de fick sitt första förtroendeuppdrag. Männens kvalifikationstid var ett år längre än kvinnornas. Spridningen var dock stor. Omkring var femte ny förtroendevald i kommunerna blev medlem i sitt parti i samband med, eller efter, att förtroendeuppdraget påbörjades. För dessa personer fanns alltså ingen kvalificeringstid alls. Äldre, lågutbildade och kvinnor var något överrepresenterade bland dem som fått ett förtroendeuppdrag utan kvalifikationstid. Personer med utländsk bakgrund hade betydligt svårare än övriga att få förtroendeuppdrag utan att först vara medlemmar några år i ett parti.

De nya politikerna hade huvudsakligen två motiv för att bli förtroendevalda: att förverkliga sina ideologiska mål och att lära sig

mer om hur politiken och samhället fungerar. Andra motiv som uppgavs var i fallande skala missnöje med hur politiken sköts, plikt gentemot samhället, att skaffa sig inflytande, att umgås med vänner och möta nya människor samt engagemang i en sakfråga. Få anförde däremot att förtroendeuppdraget skulle vara meriterande på arbetsmarkanden eller statushöjande som något motiv. I djupintervjuer med nya förtroendevalda som genomförts på uppdrag av Kommundemokratikommittén betonade flera intervjupersoner engagemanget som sådant som motiv för att de blev förtroendevalda, medan ideologiska drivkrafter och enskilda sakfrågors betydelse tonades ned (Fredriksson 2001).

5.8.3 Första tiden som förtroendevald

Av de nya förtroendevalda fick två tredjedelar introduktionsutbildning i sitt partis och/eller sin kommuns regi. Det finns stora variationer mellan olika kommuner och partier vad gäller förekomst av introduktionsaktiviteter. De nya förtroendevalda anser själva att introduktionsutbildning generellt sett har mycket stor betydelse för deras möjlighet att utföra sitt politiska arbete. Denna åsikt finns både hos dem som själva har fått delta i någon form av introduktionsverksamhet och hos dem som inte har fått det.

Cirka hälften av de nya förtroendevalda anser att arbetsmängden är större och svårighetsgraden högre än förväntat. Andelen kvinnor som anser detta är större än andelen män, men skillnaden är inte speciellt stor. Andelen yngre nya förtroendevalda som anser att arbetsmängden är större och svårighetsgraden högre än förväntat är betydligt större än andelen äldre nya förtroendevalda.

Knappt hälften av de nya förtroendevalda uppger att de under det aktuella året hade tagit initiativ till frågor som annars inte skulle ha väckts. Drygt hälften av de nya förtroendevalda känner att deras åsikter spelar roll när beslut skall fattas. Manliga, nya förtroendevalda tar oftare än kvinnliga, nya förtroendevalda initiativ som enligt egen utsago har varit avgörande, samt känner i större utsträckning att deras åsikter spelar roll. Skillnaden mellan yngre och äldre är ännu större, till de yngres nackdel. Inrikes och utrikes födda skiljer sig däremot inte nämnvärt åt i detta avseende.

De nya förtroendevalda är överlag mycket nöjda med det bemötande de har fått av sina kollegor i det egna partiet och den egna nämnden, av tjänstemän samt av medborgare. Skillnaderna

mellan kvinnor och män respektive mellan inrikes och utrikes födda är inte särskilt stora. Äldre är något mer nöjda med hur de blivit bemötta än yngre.

5.8.4 Framtiden

En stor majoritet av de nya politikerna, 84 procent i kommunerna och 85 procent i landstingen, är nöjda med att ha blivit förtroendevalda (jfr även Fredriksson 2001). Hela 70 procent uppger också att de vill fortsätta även nästa mandatperiod. Skillnaden mellan olika kommuner är dock stor. Andelen som är nöjda varierar mellan 100 procent i den mest positiva kommunen och 59 procent i den mest negativa. Andelen som vill fortsätta varierar mellan 78 och 45 procent. Män är mer nöjda än kvinnor och vill också i större utsträckning fortsätta i ytterligare en mandatperiod. Äldre är mer nöjda än yngre, men trots detta är andelen som vill fortsätta större bland yngre än bland äldre. Utrikes födda är mer nöjda med att ha blivit förtroendevalda än inrikes födda och vill också i större utsträckning fortsätta som förtroendevalda.

I studien ställdes även frågan om vad de nya förtroendevalda helst skulle vilja ha för uppdrag om tio år. Flertalet av de nya förtroendevalda visar sig inte vara politiska karriärister; var femte ny förtroendevald i kommunerna och landstingen uppger att han eller hon helst skulle vilja ha en karriär på riks- eller Europainivå. Cirka 10 procent uppger att de skulle kunna tänka sig en kommunkarriär som ordförande i en kommunal nämnd eller landstingsnämnd alternativt kommunalråd eller landstingsråd. Den största gruppen tror att de har slutat om tio år och den näst största gruppen uppger att de helst skulle vilja ha ett vanligt uppdrag i fullmäktige eller en nämnd. Förtroendevalda som vill göra rikspolitisk karriär återfinns framför allt bland yngre och utrikes födda.

Som framgått ovan är de allra flesta nöjda med sitt beslut att ställa upp som förtroendevald och en stor majoritet vill också fortsätta under ytterligare en mandatperiod. Detta innebär dock inte att de inte ser brister i dagens system. Den förändring som de anser allra mest skulle bidra till att de skulle trivas bättre som förtroendevalda vore en mer livaktig ideologisk debatt. Detta är en önskad förändring i de flesta grupper, men i synnerhet bland yngre, personer med utländsk bakgrund och kvinnor. Mer

samförstånd, bättre ekonomi och mer pengar från staten står också högt upp på listan över önskvärda förändringar.

De nya förtroendevalda fick även ta ställning till ett antal förslag om förändringar av politikens villkor som hade relevans för deras personliga situation. Av dessa var önskan om mer meningsfulla uppgifter den klart viktigaste, vilket framför allt framhölls av yngre och personer med utländsk bakgrund. Många, framför allt kvinnor och personer med utländsk bakgrund, önskade också en trevligare social atmosfär. Personer i yrkesverksam ålder efterlyste bättre tidsplanering. Var fjärde förälder ansåg att en möjlighet till barnomsorg under politiska möten skulle få dem att trivas bättre som förtroendevalda.

5.9 Vad kommittén anser att kommunerna och partierna bör göra

5.9.1 Nya politiska organ, fler förtroendeuppdrag och fler förtroendevalda

Antalet förtroendeuppdrag har minskat kraftigt under 1990-talet. Genomgången visar att vart femte kommunalt förtroendeuppdrag har försvunnit sedan 1991 års kommunallag infördes. En viktig förklaring är de nämndsammanslagningar som i större eller mindre utsträckning har ägt rum i de flesta kommuner. Kommundemokratikommittén anser att utvecklingen mot allt färre förtroendevalda är olycklig. Trenden mot allt färre förtroendevalda bör inte bara hejdas utan vändas till en trend mot fler förtroendevalda. Enligt kommitténs bedömning har förekomsten av många förtroendevalda ett egenvärde. Ett stort antal medborgare med förtroendeuppdrag gagnar dessutom folkviljans förverkligande och medborgarnas demokratiska kompetens, minskar risken för maktmissbruk samt ökar förutsättningarna för att förtroendeuppdrag skall kunna utövas på fritidsbasis.

Det finns inom ramen för den rådande kommunindelningen två sätt att tillskapa fler förtroendeuppdrag. Antingen görs de befintliga politiska organen – nämnder, styrelser, beredningar, kommittéer etc. – större eller så inrättas nya politiska organ. Större politiska organ kan vara en lämplig väg i vissa fall. Att nämnder, beredningar, kommittéer osv. har en viss minimistorlek är också nödvändigt för att små partier i fullmäktige skall garanteras möjlig-

het att utse egna representanter. Det torde även underlätta för underrepresenterade grupper, såsom yngre och personer med utländsk bakgrund, att få förtroendeuppdrag om det finns utrymme för partierna att utse flera ledamöter. Möjligheten att på en övergripande nivå tillskapa märkbart fler förtroendeuppdrag genom att göra de befintliga politiska organen större är dock begränsad. När antalet ledamöter blir stort tenderar mötena att ändra karaktär på ett sätt som kan gå ut över effektiviteten i beslutsfattandet. Kommittén är därför tveksam till större politiska organ som en generell metod för att tillskapa fler förtroendeuppdrag. Fler förtroendeuppdrag bör i stället framför allt tillskapas genom att nya politiska organ inrättas.

En återgång till den situation som rådde före 1991 års kommunallag med en mer reglerad nämndstruktur är dock varken tänkbar eller önskvärd. Hur många och vilka politiska organ som skall finnas är en fråga som bör avgöras i den enskilda kommunen och i det enskilda landstinget. Det kan handla om att inrätta fler nämnder, men även om fler alternativa politiska organ som exempelvis beredningar och kommittéer. Dessa kan ligga under fullmäktige, en nämnd eller styrelsen. Vid den senaste mätningen, som gjordes år 1999, fanns fullmäktigeberedningar i drygt en tredjedel av landets kommuner och i åtta landsting (Statskontoret 1999). Utskott och beredningar under styrelsen förekom betydligt oftare. I flertalet fall rörde det sig om arbetsutskott.

Kommundemokratikommittén anser att det är viktigt att kommunerna och landstingen har en flexibel organisationsstruktur och en beredskap för att tillsätta *ad hoc*-beredningar i frågor som kommer på dagordningen. Det är också viktigt att den politiska organisationen är tidsenlig och anpassas till nya frågor som i dag anses viktiga och engagerar medborgarna. Som exempel på sådana politiska organ kan nämnas jämställdhetskommittéer, utskott för lokalt Agenda 21-arbete, beredningar för arbetsmarknadsfrågor och utvecklingsfrågor samt demokratiberedningar.

Fler förtroendeuppdrag är emellertid inget mål i sig. Syftet med fler uppdrag är att få fler förtroendevalda i kommunalpolitiken. I likhet med Demokratiutredningen vill Kommundemokratikommittén poängtera vikten av att förtroendeuppdragen sprids. Härvidlag har de politiska partiernas nomineringskommittéer och valberedningar en viktig uppgift i att inte begränsa sitt arbete till kretsen som redan har förtroendeuppdrag.

Fullmäktigeberedningar skall enligt 3 kap. 7 § kommunallagen bestå av en eller flera förtroendevalda. Bestämmelsen innebär att fullmäktigeberedningar inte kan bestå av andra än ledamöter och ersättare i fullmäktige och nämnd, samt revisorer och revisorsersättare. Motsvarande begränsning finns inte när det gäller nämndberedningar; utskottet inom en nämnd får däremot bara väljas bland ledamöter och ersättare i nämnden (6 kap. 22 § kommunallagen). Något skäl för att begränsa uppdragen i fullmäktigeberedningar till enbart redan förtroendevalda anges inte i förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 156–157).

Ett skäl för att utse fullmäktigeledamöter till fullmäktigeberedningar är att man därigenom får en stark koppling mellan beredningen och fullmäktige, vilket i sin tur kan stärka fullmäktige. Det kan dock finnas tillfällen när en kommun eller ett landsting vill utse en eller flera personer som inte redan är förtroendevalda till en fullmäktigeberedning. Till exempel kan det vara ett sätt att få fler förtroendevalda eller att få med personer i det politiska arbetet som har annan bakgrund, andra erfarenheter och annan kompetens än de redan förtroendevalda.

Enligt Kommundemokratikommittén bör det finnas möjlighet för fullmäktige att utse även andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning. Kommundemokratikommittén föreslår därför att kommunallagen ändras så att valbarhetskriterierna för uppdrag i fullmäktigeberedningar blir samma som för uppdrag i fullmäktige och nämnder samt för revisorsuppdrag. Enligt förslaget utses således ledamöter och ersättare i fullmäktigeberedningar bland dem som uppfyller de villkor som uppställs i 4 kap. 2 och 3 §§. I de fall fullmäktige väljer någon som inte redan är förtroendevald till ett uppdrag i en fullmäktigeberedning kommer han eller hon således att bli förtroendevald i samband med detta.

5.9.2 Partierna bör bredda rekryteringsarbetet

Kommundemokratikommitténs undersökning av medborgarnas uppdragsattityder ger en positiv bild av medborgarnas villighet att åta sig förtroendeuppdrag i kommun och landsting. Även om det kan finnas en överskattning i resultatet visar en jämförelse över tid att attityden till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag inte är lägre i dag än i slutet av 1970-talet. Förklaringen till partiernas tilltagande problem att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag

är således inte att medborgarna har blivit mindre uppdragsvilliga. Orsaken är snarare att partierna har färre medlemmar i dag än för tjugo år sedan. Detta innebär i sin tur att det effektiva utbudet av kandidater till kommunala förtroendeuppdrag har sjunkit.

Flera partimedlemmar som uppger att de är positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag blir inte tillfrågade. Även om det kan finnas skäl att inte tillfråga alla partimedlemmar om de vill åta sig förtroendeuppdrag antyder resultatet att det trots sjunkande medlemstal alljämt finns en stor rekryteringsreserv ute i partierna. Flertalet av dessa är passiva partimedlemmar som inte regelbundet går på partimöten.

Av dem som är positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag men som inte är medlemmar i ett politiskt parti uppger en stor majoritet att de kan tänka sig att bli partimedlemmar.

Kommundemokratikommittén anser att partierna bör bredda rekryteringsarbetet till en vidare krets än dem som redan är aktiva i partierna. Som kommitténs undersökning visar finns det många som kan tänka sig kommunala förtroendeuppdrag utanför denna krets.

Förutsättningarna för att lyckas är förhållandevis goda, men det kräver ett stort engagemang från partiernas sida. Partierna måste bli bättre på att söka upp och rekrytera nya medlemmar och kandidater till förtroendeuppdrag. Den på uppdrag av Kommundemokratikommittén genomförda undersökningen av nya förtroendevalda visar att de flesta blir förtroendevalda på andras initiativ. Bilden av den intresserade medborgaren som självmant söker upp ett parti för att få ett förtroendeuppdrag stämmer endast på en minoritet av de nya förtroendevalda. Skall partierna lyckas nå nya grupper av medborgare kommer ett aktivt rekryteringsarbete att vara ännu viktigare. Partierna måste själva ta kontakt, tillfråga och kanske också uppmuntra både partimedlemmar som inte har något förtroendeuppdrag och medborgare som kan tänka sig att både bli partimedlemmar och förtroendevalda.

För att det skall gå att nå nya grupper krävs nytänkande från partiernas sida. Ett intressant exempel är så kallade kandidatkurser för icke partimedlemmar, vilka ordnats i ett partis regi. Genom att gå ut med förfrågningar och annonser både till allmänheten, olika föreningar och partimedlemmarnas egna bekantskapskretsar har man nått samhällsintresserade medborgare som kan tänka sig ett förtroendeuppdrag, men som ändå inte har tagit steget och blivit

partimedlemmar. Kursen har i korthet gått ut på att förbereda deltagarna för kommunala förtroendeuppdrag. Efter avslutad kurs har kursdeltagarna fått bestämma om de vill bli medlemmar i partiet och om de vill åta sig ett förtroendeuppdrag. Resultatet rapporteras ha varit mycket positivt. Intresset av att delta uppges också ha varit mycket stort och det har inte alltid varit möjligt att bereda plats åt alla som varit intresserade.

För att nå en vidare krets i rekryteringsarbetet har man i vissa partiorganisationer valt att inte kräva partimedlemskap av sina förtroendevalda, utan det räcker att ställa upp på partiets grundläggande värderingar. I de flesta fall väljer den förtroendevalda ändå att bli medlem. I andra partier har man valt att i själva rekryteringsarbetet gå utanför partiet för att värva icke partimedlemmar till både partimedlemskap och förtroendeuppdrag.

Det är också viktigt att partierna kontinuerligt håller kontakt med sina medlemmar. Passiva partimedlemmar kan engageras genom att partiorganisationen regelbundet frågar dem om deras intresse för att jobba aktivt, vilka frågor de är intresserade av och om de är beredda att åta sig ett förtroendeuppdrag.

Ytterligare ett exempel på hur en partiorganisation kan jobba för att nå nya grupper av medborgare är att till enskilda av partiets förtroendevalda i fullmäktige och nämnder knyta så kallade referensgrupper. Dessa kan bestå av partimedlemmar som inte har förtroendeuppdrag och eventuellt även av intresserade icke partimedlemmar. Referensgrupperna träffas regelbundet för att tillsammans med den förtroendevalda diskutera frågor som är aktuella eller som man anser bör tas upp på den politiska dagordningen. Deltagande i sådana referensgrupper kan vara ett första steg mot att själv bli förtroendevald.

Över huvud taget är det viktigt att de politiska partierna öppnar och breddar sin verksamhet samt blir bättre i sina kontakter både med passiva partimedlemmar och med icke partimedlemmar. Partierna måste i större utsträckning än i dag fungera som arenor för öppna möten, fria samtal och för engagemang i frågor som berör medborgarna. Den kommunala demokratin är i stor utsträckning beroende av väl fungerande partier. Partiernas kris blir därför också den kommunala demokratis kris.

6 Att vara förtroendevald

Kommitténs förslag:

- Rätt till ledighet från anställning utvidgas till att omfatta styrelseledamöter och ersättare samt revisorer som utses av fullmäktige i aktiebolag och stiftelser.
- Fullmäktige ges rätt att besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige och som senare upphör att vara valbar, får kvarstanna på sitt uppdrag under återstoden av mandattiden.

Kommitténs bedömning:

- Det måste vara möjligt att fullgöra ett förtroendeuppdrag vid sidan om ett heltidsarbete och dessutom ha tid över till familj, vänner och fritidsintressen utanför politiken. Med denna utgångspunkt har tidsåtgången för förtroendeuppdrag blivit orimligt stor och bör ses över av partier, kommuner och lands-ting.
- Fritidspolitikernas inflytande bör stärkas. Detta fordrar att heltidspolitiker och tjänstemän släpper ifrån sig makt till fritidspolitikerna och aktivt stödjer dem i deras arbete.
- Fullmäktiges roll i beslutsprocessen bör stärkas genom att fullmäktiges makt över dagordningen och delaktighet i ärendeberedningen ökar.

6.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall analysera de förtroendevaldas arbetsförhållanden och de bestämmelser i kommunallagen som reglerar deras villkor. Kommittén skall även diskutera formerna för det politiska arbetet, politikerrollen och hur de förtroendevaldas arbetsvillkor kan förbättras.

6.2 Att hinna med förtroendeuppdraget

Enligt Svenska Kommunförbundets kartläggning av kommunalt förtroendevalda år 1999 finns drygt 900 heltids- eller deltid-arvoderade politiker i kommunerna (Hagevi 2000). Den helt dominerande delen av de nästan 45 000 förtroendevalda utgörs med andra ord av fritidspolitiker.

För det stora flertalet kommunalt förtroendevalda är de tidsmässiga förutsättningarna för att utföra förtroendeuppdrag begränsade. En fritidspolitiker har inte alls samma möjligheter som ett kommunalråd eller landstingsråd att träffa partikollegor och gå på sammanträden. Han eller hon kan inte heller ha samma dagliga kontakt som kommunal- och landstingsråden med förvaltningschefer och enskilda handläggare, utan får huvudsakligen förlita sig på den skriftliga information som förvaltningen skickar ut (Rydberg 2000).

För fritidspolitiker är det viktigt att uppdragen inte blir för tidskrävande. Det skulle innebära att stora grupper i praktiken stängs ute från kommunala förtroendeuppdrag, och det går inte heller längre att tala om fritidspolitiker i ordets rätta mening. Tid är en knapp resurs och någonstans går en gräns för hur mycket tid ett fritidsuppdrag får ta i anspråk för att fortfarande kunna anses vara just ett fritidsuppdrag.

6.2.1 Tidsåtgången för kommunala förtroendeuppdrag

Det tycks vara en långsiktig trend att kommunala förtroendeuppdrag tar alltmer tid i anspråk. Mellan åren 1980 och 1993 ökade tidsåtgången för kommunala uppdrag med hela 40 procent (Bäck 2000). Totalt ägnade 1993 års kommunalt förtroendevalda i genomsnitt 37 timmar i månaden åt politiskt arbete. Av dessa gick

cirka 19 timmar åt kommunala uppdrag, cirka 9 timmar åt andra offentliga uppdrag och cirka 9 timmar åt partiarbete.

I Svenska Kommunförbundets urvalsundersökning av kommunalt förtroendevalda år 1999 ingick en fråga om hur många timmar som läggs ned per vecka för att sköta kommunalpolitiska åtaganden (Svenska Kommunförbundet 2000b). I genomsnitt visade sig kommunalt förtroendevalda lägga ned cirka 10 timmar i veckan. En direkt jämförelse mellan 1993 och 1999 års undersökningar är inte möjlig eftersom frågorna och urvalet ser olika ut. Resultatet av 1999 års undersökning tyder dock på att tidsåtgången för kommunalpolitiken sedan år 1993 har ökat ytterligare; per månad blir den tid som förtroendevalda i kommunerna år 1999 lade ned på enbart kommunalpolitiska åtaganden i genomsnitt cirka 40 timmar.

Det finns givetvis stora skillnader mellan hur mycket tid olika förtroendevalda ägnar åt kommunala uppdrag. Ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige ägnar i genomsnitt 12,4 timmar i veckan åt sina kommunalpolitiska åtaganden. Ledamöter som ingår i ett nämndpresidium lägger ned ännu mer tid, 17,8 timmar i veckan. Övriga nämndledamöter lägger ned 8,3 timmar och ersättare 5,3 timmar. Många förtroendevalda har två eller flera uppdrag. De förtroendevalda som endast innehar ett nämnduppdrag ägnar i genomsnitt 8,2 timmar i veckan åt sina kommunalpolitiska åtaganden.

Landstingsuppdrag tycks vara ännu mer tidskrävande än kommunala uppdrag. I en studie av fullmäktigeledamöter från samtliga landsting uppgav 65 procent att de en normal vecka ägnar mer än 10 timmar åt politiskt arbete (Mörck 2000). Hela 31 procent uppgav att de lägger ned mer än 20 timmar per vecka. En jämförelse över tid tyder på att tidsåtgången för politik under 1990-talet har ökat också bland landstingspolitikerna (Montin 2000).

Den tid som kommunalt förtroendevalda i dag lägger ned på sina kommunalpolitiska åtaganden motsvarar således i genomsnitt en kvartstjänst. Kommunfullmäktigeledamöter lägger i genomsnitt ned över 12 timmar i veckan. Av fullmäktigeledamöterna i landstingen ägnar nästan en tredjedel mer än en halvtid i veckan, över 20 timmar, åt politiska uppdrag. Utvecklingen tycks också vara att förtroendeuppdrag tar alltmer tid i anspråk.

6.2.2 Uppdraget i relation till den privata sfären

Förutom att utöva sitt eller sina förtroendeuppdrag skall en kommunalpolitiker ha tid till ett privatliv. I större eller mindre utsträckning föreligger en tidskonflikt mellan förtroendeuppdraget och den privata sfären. Ju mer tid som avsätts för kommunalpolitiska åtaganden desto mindre tid finns till annat.

I Svenska Kommunförbundets urvalsundersökningar av kommunalt förtroendevalda år 1999 ställdes en fråga om i vilken utsträckning den tid som lades ned på kommunalpolitik ansågs problematisk i relation till familj, vänner, arbete och fritidsintressen. I tabell 6:1 anges hur stor andel av de svarande som uppgav att tiden som läggs ned är så omfattande att det leder till problem. Störst konflikt tycks råda mellan uppdrag och arbete och mellan uppdrag och andra fritidsintressen; av de svarande anser en tredjedel att tiden de lägger ned på kommunalpolitik skapar en mycket eller ganska problematisk situation i relation till dessa. Heltidsarbetande visar sig uppleva särskilt stor konflikt mellan uppdrag och arbete; 41 procent av de heltidsanställda anser att den tid som läggs ned på kommunalpolitiska åtaganden är mycket eller ganska problematisk.

Drygt en fjärdedel av de kommunalt förtroendevalda anser att tidsåtgången skapar en mycket eller ganska problematisk situation i relationen till familjen. Lite mer än en femtedel, slutligen, anser att det finns en tidskonflikt mellan de kommunalpolitiska åtagandena och umgänget med vänner.

Andelen som uppger att tiden som läggs ned på kommunalpolitik står i mycket stor konflikt till familj, vänner, arbete och fritidsintressen är genomgående förhållandevis låg. Störst är andelen som anser att deras kommunalpolitiska engagemang står i mycket stor konflikt till fritidsintressen (12 procent) och till deras arbete (11 procent); bland de heltidsarbetande är andelen som anser att engagemanget står i mycket stor konflikt till arbetet större (15 procent).

Kvinnor tenderar att uppleva något större tidskonflikter än män. Skillnaderna är dock små. I relationen till familjen finns det i stort sett ingen skillnad mellan könen. I kvinnovetenskaplig forskning har tidigare konstaterats att "... en välvilligt inställd äkta man är en grundförutsättning för kvinnors politiska aktivitet /.../ Ett visst minimum av stöd tycks vara en nödvändig förutsättning för att de kvinnliga politikerna ska klara sina uppdrag" (Hedlund 1996).

Tabell 6:1 Andelen kommunalpolitiker som anser att tiden som läggs ned på kommunalpolitik leder till en problematisk situation i relation till fyra privata sfärer (procent)

	Familj	Vänner	Arbete	Fritidsintressen
Totalt	28	22	34	33
Kvinnor	27	24	36	35
Män	28	19	33	31
18–29 år	35	34	46	43
30–44 år	43	29	44	42
45–54 år	29	22	38	35
55–66 år	19	17	27	27
67– år	13	6	7	9
Inrikes födda	27	21	34	32
Utrikes födda	35	25	31	40
Barn i hushållet	38	24	39	37
Barn i hushållet < 10 år	46	24	40	38
Privat	32	26	43	40
Statlig	32	25	38	41
Kommunal	32	25	37	37
Ett uppdrag (KF/nämnd)	19	11	26	18
Två uppdrag	32	22	38	36
Tre eller fler uppdrag	31	30	39	43

Kommentar: Frågan löd "När Du tänker på den tid Du lägger ner på kommunalpolitik, tycker Du att Din egen situation är problematisk i relation till familj/vänner/arbete/fritidsintressen?". Tabellen visar andelen som svarat "Mycket problematisk" och "Ganska problematisk".

Källa: Svenska Kommunförbundet.

Detta innebär inte att stöd från familjen är mindre viktigt för män än för kvinnor. Däremot kan det förhålla sig så att kvinnor som inte känner en uttalad uppmuntran från sin familj att åta sig och genomföra förtroendeuppdrag, i mindre utsträckning än män är beredda att engagera sig som förtroendevalda. Att det inte finns någon skillnad mellan kvinnliga och manliga förtroendevaldas upplevda tidskonflikt mellan uppdrag och familj behöver således inte innebära att kvinnliga och manliga medborgare generellt har samma förutsättningar att åta sig förtroendeuppdrag.

Yngre och personer i yngre medelåldern upplever i samtliga avseenden betydligt fler tidskonflikter än äldre. Utrikes födda upplever fler tidskonflikter än inrikes födda utom när det gäller relationen till arbetet.

Barn i hushållet har ett starkt samband med en upplevd konflikt i relationen till familjen; i hushåll där det finns hemmavarande barn yngre än 10 år upplever nästan hälften en mycket eller ganska stor konflikt. Sambandet visar sig gälla både kvinnliga och manliga föräldrar.

Privatanställda upplever något oftare en tidskonflikt mellan sina kommunala åtaganden och sitt arbete än statligt och kommunalt anställda. Skillnaden är dock inte särskilt stor.

Personer med ett uppdrag upplever naturligt nog överlag betydligt färre tidskonflikter än personer med två, tre eller flera uppdrag. Bland dem som endast har ett uppdrag är det framför allt arbetet som står i konflikt med de kommunalpolitiska åtagandena.

I en regional studie av samtliga fullmäktigeledamöter i kommunerna och landstinget i Östergötlands län, som genomfördes år 1998, uppgav 47 procent av kommunalpolitikerna och 69 procent av landstingspolitikerna att de upplevde en lojalitetskonflikt mellan sitt arbete och fullmäktigeuppdraget (Hallström 2001).

Den samlade bilden är att runt en tredjedel upplever att den tid de lägger ned på kommunala åtaganden skapar en problematisk situation i relation till familj, vänner, arbete och/eller fritidsintressen. Andelen som uppger att situationen känns mycket problematisk är dock bara någon tiondel för respektive område. Vissa grupper upplever emellertid situationen som mer problematisk än andra: yngre och yngre medelålders på i stort sett samtliga områden, heltidsarbetande i relation till sitt arbete samt föräldrar och i synnerhet småbarnsföräldrar i relation till sin familj. Landstingsuppdrag tenderar att innebära större tidskonflikter till arbetet än kommunala uppdrag.

Viktigt att notera i sammanhanget är att resultaten endast säger något om hur de som redan innehar ett uppdrag upplever tiden som uppdraget eller uppdragen tar i anspråk. Det rör sig således om en grupp som befinner sig inne i systemet och vars privata sfär i sammanhanget kan tänkas vara förhållandevis gynnsam att kombinera med förtroendeuppdrag. De som inte befinner sig i en lika gynnsam omgivning åtar sig sannolikt inte något förtroendeuppdrag eller, om de har åtagit sig ett uppdrag, tvingas lämna det. Om ambitionen är att nya grupper av medborgare, som

kommer från andra miljöer än dagens förtroendevalda, skall åta sig kommunala förtroendeuppdrag bör man ta med i beräkningen att den tidsåtgång som i dag krävs för kommunalpolitiska åtaganden kan uppfattas som betydligt mer problematisk i relation till familj, vänner, arbete och fritidsintressen.

6.3 Är förtroendeuppdraget meningsfullt?

En förutsättning för att ett förtroendeuppdrag skall kännas meningsfullt är att man som förtroendevald kan vara med och påverka samhällsutvecklingen. Det handlar dels om att som enskild ledamot ha något att säga till om internt i den kommunalpolitiska beslutsprocessen, dels om kommunens och landstingets möjlighet att påverka samhällsutvecklingen i kommunen eller landstinget. I det förra fallet – inflytande i den kommunalpolitiska beslutsprocessen – beror meningsfullheten på den enskildas möjlighet att påverka beslutsfattandet både i sitt parti och i sin kommun eller sitt landsting. I det senare fallet – kommunens möjlighet att påverka samhällsutvecklingen – finns flera faktorer som begränsar kommuners och landstings handlingsutrymme (jfr Pierre 1994). En sådan faktor är de restriktioner som staten lägger på kommuners och landstings verksamhet.

6.3.1 Har man något att säga till om?

Vilket inflytande anser sig då de förtroendevalda ha i den kommunalpolitiska beslutsprocessen? I Svenska Kommunförbundets urvalsundersökning av kommunalt förtroendevalda år 1999 fanns frågor om upplevt inflytande inom och utanför sina specialområden i det egna partiet respektive i den egna kommunen. I tabell 6:2 redovisas hur de svarande upplever sitt inflytande. Ett värde på 100 står för mycket stort inflytande och ett värde på 0 står för mycket litet inflytande. Värdet 50 kan sägas utgöra ett slags brytpunkt och stå för varken mycket stort eller mycket litet inflytande.

Med detta som måttstock kan inflytandet i partiet inom specialområdena sägas vara stort, medan inflytandet i kommunen utanför specialområdena är litet. Inflytande i partiet utanför specialområdena, och i kommunen inom specialområdena, upplevs som varken stort eller litet.

Tabell 6:2 Upplevt inflytande i partiet och i kommunen (0-100)

	<i>I partiet inom special- områden</i>	<i>I partiet utanför special- områden</i>	<i>I kommunen inom special- områden</i>	<i>I kommunen utanför special- områden</i>
Totalt	72	53	56	38
Kvinnor	70	51	53	36
Män	74	54	58	39
18–29 år	71	51	48	31
30–44 år	74	54	55	37
45–54 år	72	53	56	37
55–66 år	73	53	59	40
67– år	66	50	52	36
Inrikes födda	73	53	56	38
Utrikes födda	70	51	52	36

Kommentar: Skalan går mellan 0 och 100 där 0 innebär mycket litet inflytande och 100 mycket stort inflytande.

Källa: Svenska Kommunförbundet.

Generellt uppfattas inflytandet i partiet som större än inflytandet i kommunen. Inflytandet inom de egna specialområdena uppfattas naturligt nog också som större än inflytandet utanför dessa områden. Det finns en skillnad mellan förtroendevalda från stora och från små partier (Svenska Kommunförbundet 2000b); de förstnämnda känner jämförelsevis lägre inflytande i partiet men större inflytande i kommunen, medan det för förtroendevalda från små partier är tvärtom. Ju högre upp i den kommunala makthierarkin som den förtroendevalda befinner sig, desto större inflytande upplever sig han eller hon ha. En förtroendevald som ingår i ett nämndpresidium upplever således överlag sitt inflytande som större än ordinarie ledamöter och ersättare.

Kvinnor, yngre, äldre och utrikes födda uppfattar genomgående sitt eget inflytande som något mindre än vad män, medelålders och inrikes födda gör. Skillnaderna är i regel små, men kvarstår vid kontroll för position i den kommunala makthierarkin.

I en nationell studie av ledamöter i landstingsfullmäktige säger sig en dryg tredjedel (36 procent) uppleva att de har mycket stort eller stort inflytande i landstinget. Flertalet (52 procent) upplever

att de har "något inflytande". En dryg tiondel (12 procent) säger sig ha litet eller inget inflytande (Mörck 2000).

I en regional studie av både kommun- och landstingsfullmäktigeledamöter under mandatperioden 1994–1998 i Östergötlands län, instämde cirka 60 procent helt eller delvis i påståendet att de med sitt engagemang i fullmäktige hade stora möjligheter att påverka politiken (Hallström 2001). Cirka 40 procent tog alltså helt eller delvis avstånd från påståendet. Manliga fullmäktigeledamöter tenderade att vara mer positiva än kvinnliga till sina möjligheter att påverka politiken. Mellan kvinnliga och manliga ledamöter i landstingsfullmäktige var skillnaden markant.

6.3.2 Relationen till heltidspolitikerna

Heltidsarvoderade politiker finns i dag i stort sett i alla svenska kommuner. Den största expansionen av antalet heltidspolitikerna skedde under 1960-talet. År 1989 uppmättes det hittills högsta antalet heltidsarvoderade politiker i kommunerna, 573 stycken. Under 1990-talet har antalet minskat och år 1999 fanns totalt 527 heltidsarvoderade politiker. Under samma period har i stället antalet deltidspolitikerna ökat och år 1999 fanns det 412 deltid-arvoderade politiker. En trolig orsak till denna utveckling är den mer splittrade politiska partipolitiska situationen i kommunerna. Det krävs alltfler partier för att uppnå majoritet, och de hel- och deltid-arvoderade politiska uppdragen måste således delas på alltfler partier (Hagevi 2000).

Det stora flertalet förtroendevalda är emellertid fritidspolitikerna. I kommunallagen görs i detta avseende ingen skillnad mellan å ena sidan heltids- och deltidspolitikerna och å andra sidan fritidspolitikerna. Formellt har båda grupperna lika stort inflytande och ansvar i den kommunala demokratin. Som konstaterats ovan ser emellertid förutsättningarna för att utöva förtroendeuppdrag helt annorlunda ut. Hur de agerar som på heltid eller deltid kan ägna sig åt politik har i praktiken stor betydelse för samtliga förtroendevalda. Detta innebär både möjligheter och spänningar.

I betänkandet *Förtroendevald på 90-talet* (SOU 1989:108) skrev Förtroendeuppdragsutredningen att de heltidsengagerade politikererna hade skapat en ökad stadga i de politiska ledningsuppgifterna och att de utgjorde en viktig drivkraft i arbetet med att hålla ihop de förtroendevaldas arbete. Att vara kommunal- eller landstingsråd

kräver dock, menade utredningen, en stor känslighet för vilka drivkrafterna är i en positiv kommunaldemokratisk utveckling. Positiva roller för de många förtroendevalda, det vill säga fritidspolitikerna, påverkas i hög grad av kommunal- eller landstingsrådets agerande. Deras agerande måste bygga på insikten att de många förtroendevalda behövs för att en bra och demokratiskt styrd verksamhet skall komma till stånd. Det finns, ansåg utredningen, alltför många exempel på så kallade starka kommun- och landstingspolitiker som tar på sig ett slags ställföreträdande ansvar för sitt partis alla förtroendevalda. Kommunal- eller landstingsrådet blir då något av en verkställande direktör som med stor självständighet styr kommunen eller landstinget.

I mitten av 1990-talet konstaterade Kommunala förnyelsekommittén i sitt slutbetänkande *Förnyelse av kommuner och landsting* (SOU 1996:169) att förnyelsearbetet i kommuner och landsting hade lett till att fritidspolitikernas inflytande minskat kraftigt medan de heltidsarvoderade politikernas inflytande ökat.

Av Svenska Kommunförbundets undersökning av kommunalt förtroendevalda år 1999 framgår att en majoritet av de förtroendevalda, 55 procent, anser att kommunalråden i dag har för stort inflytande i kommunerna. Endast 9 procent anser att kommunalråden bör ha större inflytande än vad de har i dag, och lite mer än en tredjedel, 36 procent, anser att det är bra som det är.

6.3.3 Styrelsens, fullmäktiges och nämndernas roll

Kommunala förnyelsekommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att kommun- respektive landstingsstyrelsens roll hade stärkts under förnyelsearbetet (SOU 1996:169). Denna trend har fortsatt under senare hälften av 1990-talet; styrelsen har fått en ännu mer central roll i kommuner och landsting. Genom att fullmäktige i ökad utsträckning delegerat mycket av beslutsfattandet till nämnder och styrelser har det egna inflytandet minskat ytterligare. Ett uttryck för detta är att fullmäktige sammanträder alltmer sällan. I genomsnitt hölls år 2000 nio fullmäktigemöten i varje kommun (*Kommunaktuellt* 2000/35); i 47 kommuner hölls färre än sju möten. I landstingen genomfördes under år 1998 mellan tre och elva fullmäktigesammanträden (Statskontoret 1999). Vanligast var fem sammanträden. Sett över tid går

utvecklingen i kommunerna mot färre möten. Det förekommer också att planerade fullmäktigemöten ställs in. Minskningen av antalet nämnder har inneburit att ytterligare politikområden tagits över av styrelsen. Bakom förändringarna ligger ofta en ambition att balansera budgeten. Syftet bakom att centralisera makten till styrelsen har varit att åstadkomma en effektivare styrning av verksamheten och kontroll över utgifterna.

Bland de kommunalt förtroendevalda är bilden också att det reella beslutsfattandet utövas av en liten grupp i kommunen. Nästan 70 procent av de kommunalt förtroendevalda instämmer helt eller i stort sett i påståendet att makten i kommunen är koncentrerad till ett fåtal i toppen (Svenska Kommunförbundet 2000c) – endast 6 procent är av helt motsatt åsikt.

I samma undersökning anser 44 procent av de kommunalt förtroendevalda att kommunstyrelsen bör ha mindre att säga till om i beslutsfattandet i kommunen än vad som i dag är fallet, och 40 procent anser att det är bra som det är. Endast 16 procent anser att kommunstyrelsen bör ha mer att säga till om. Bland de kommunfullmäktigeledamöter som inte är ledamöter eller ersättare i kommunstyrelsen anser hälften att kommunstyrelsen bör ha mindre inflytande än i dag.

Vidare anser nästan två tredjedelar av de kommunalt förtroendevalda att kommunfullmäktiges inflytande i beslutsfattandet i kommunen bör vara större än i dag. Knappt en tredjedel anser att det är bra som det är. Av dem som är ledamöter eller ersättare i kommunfullmäktige anser hela 70 procent att fullmäktiges inflytande bör vara större än i dag.

Drygt hälften av de kommunalt förtroendevalda anser också att nämnderna bör ha större inflytande i beslutsfattandet i kommunen än vad som i dag är fallet. Av övriga anser det stora flertalet att nämndernas inflytande är lagom som det är i dag.

Landstingspolitikernas bild av landstingen är att makten blir allt mer koncentrerad till ett fåtal. En nationell studie av ledamöterna i landstingsfullmäktige visar att nästan hälften, 44 procent, är helt eller delvis eniga med påståendet att den landstingskommunala verksamheten har blivit alltmer toppstyrd under 1990-talet (Mörck 2000). Betydligt färre, 26 procent, uppger sig vara helt eller delvis oeniga med påståendet. Därtill instämmer hela 88 procent av ledamöterna i landstingsfullmäktige i påståendet att det politiska arbetet i landstingsfullmäktige präglas av att fullmäktige är ett forum för beslut som redan är avgjorda.

I en regional studie av kommun- och landstingsfullmäktigeledamöter i Östergötlands län år 1998 ansåg båda grupperna att kommun- respektive landstingsstyrelsen hade för stor makt över fullmäktiges beslut (Hallström 2001). I kommunerna instämde omkring 70 procent helt eller delvis i påståendet att kommunstyrelsen hade för stort inflytande över besluten i fullmäktige, och i landstinget var motsvarande andel ungefär 60 procent. En majoritet av fullmäktigeledamöterna i kommunerna och i landstinget uppgav också att de upplevde brist på reellt inflytande över kommunalpolitiken då många frågor redan var avgjorda innan de togs upp i fullmäktige.

6.3.4 Relationen till tjänstemännen

När kommunaldemokratiska forskningsgruppen i slutet av 1970- och början av 1980-talet utvärderade kommunindelningsreformen, konstaterades att denna definitivt inneburit att lekmannaförvaltningen i kommunerna ersatts av en professionell tjänstemannaförvaltning där tjänstemännen övertagit inte bara verkställighetsfunktionerna utan också väsentliga beredningsfunktioner från politikernivån (Strömberg & Westerståhl 1983). Samtidigt som förtroendemannakåren minskade kraftigt växte tjänstemannakåren. I dag är förhållandena de att cirka 44 500 förtroendevalda, av vilka de flesta är fritidspolitiker, skall styra en verksamhet som utövas av cirka 750 000 anställda. Majoriteten av de anställda jobbar i de kommunala verksamheterna förskola, vård och omsorg samt skola. Cirka 8 procent av de kommunalt anställda är administrativ personal (Hagevi 2000, Svenska Kommunförbundet 2000f).

Kommunala förnyelsekommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att förnyelsearbetet till stora delar inneburit att cheftjänstemännen tillsammans med heltidspolitikerna hade fått en ökad makt på fritidspolitikernas bekostnad (SOU 1996:169). Parallellt med detta hade också, till följd av långtgående decentralisering, olika professionella grupper fått ett ökat inflytande över vilka verksamhetsområden som skulle prioriteras. Beslut som var politiska till sin karaktär hade i allt större utsträckning tagits över av tjänstemän.

Utvecklingen mot en allt mindre kommunalpolitisk organisation under slutet av 1990-talet indikerar att tjänstemännen kan ha fått ett ännu större inflytande. Koncentrationen av den politiska

makten till ett fåtal heltidspolitiker förstärker denna utveckling. Genom de mer eller mindre dagliga kontakterna uppstår inte sällan ett symbiotiskt förhållande mellan heltidspolitiker och chefs-tjänstemän.

Det finns också kritik från kommunal personal mot att vissa förvaltningschefer och ledningsgrupper i kommunerna inte vill acceptera demokratins villkor, utan i stället leder kommunen utan politisk förankring (SKTF 2000). Trots politiska maktskiften uppges förvaltningscheferna fortsätta utan att ta till sig nya prioriteringar eller direktiv. De politiska besluten passerar då obemärkt och når aldrig ut till personalen.

Bilden som de förtroendevalda i kommunerna själva förmedlar är också att tjänstemännen har mycket stort inflytande över beslutsfattandet i kommunerna. I Svenska Kommunförbundets undersökning av kommunalt förtroendevalda år 1999 anser 43 procent att politikernas roll i beslutsfattandet oftast begränsas till granskning av tjänstemännens förslag (Svenska Kommunförbundet 2000c). En mycket stor majoritet av de förtroendevalda, 72 procent, anser också att kommunens tjänstemän bör ha mindre inflytande i beslutsfattandet i kommunen än vad som i dag är fallet.

Traditionellt har professionerna och tjänstemännen varit starkare i landstingen än i kommunerna (Montin & Olsson 1994). Under 1990-talet tycks tjänstemännens inflytande i landstingen ha ökat ytterligare. Av landstingspolitikerna själva är en majoritet, 54 procent, helt eller delvis eniga med påståendet att administrationen har fått större inflytande under 1990-talet; endast 16 procent är helt eller delvis oeniga (Mörck 2000).

6.3.5 Betydelsen av kommunala beslut

För att ett förtroendeuppdrag skall kännas meningsfullt krävs inte bara att beslutsfattandet internt i den kommunalpolitiska respektive landstingspolitiska organisationen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Man måste också kunna påverka samhällsutvecklingen i kommunen respektive länet. Kommunerna och landstingen måste ha ett eget handlingsutrymme som de politiska aktörerna kan utnyttja till att påverka förhållandena i kommunen respektive länet.

Av de kommunalt förtroendevalda anser de flesta att kommunerna har ett utrymme för att påverka samhällsutvecklingen i kommunen. Endast 1 procent instämmer helt och 22 procent

instämmer delvis i påståendet att det inte betyder någonting vad politiker i kommunen bestämmer eftersom beslut på andra håll avgör kommunens framtid. De flesta, 50 procent, uppger att de är av delvis motsatt åsikt, och 26 procent uppger att de är av helt motsatt åsikt (Svenska Kommunförbundet 2000c). Att drygt tre fjärdedelar av kommunalpolitikerna anser att de kommunala besluten har stor betydelse för kommunens framtid skulle kunna beskrivas som positivt. Samtidigt anser emellertid nästan en fjärdedel av kommunalpolitikerna att kommunens framtid avgörs på annat håll och att det inte spelar så stor roll vad politikerna i kommunen bestämmer.

6.3.6 Relationen mellan staten och kommunerna

Gränserna för den kommunala självstyrelsen, och därmed också för en stor del av kommunernas handlingsutrymme, sätts av staten. Förutom att i lag slå fast vad kommuner och landsting skall göra kan staten via ekonomiska styrmedel påverka deras verksamhet.

I kommunallagen anges att kommunerna har en allmän kompetens. På basis av denna kan kommuner och landsting bestämma om allt som har ett allmänintresse för kommuninvånarna och som kan hänföras till vissa grundprinciper som anges i kommunallagen. Därtill är kommunerna i speciallagar ålagda att utföra vissa uppgifter. I teorin innebär den allmänna kompetensen att kommunerna har ett mycket stort handlingsutrymme. Trenden de senaste 30 åren har emellertid varit att kommunerna tillförts nya uppgifter från staten (jfr Petersson 2001a). De obligatoriska uppgifterna har således kommit att uppta en allt större del av kommunernas verksamhet. I dag sker det mesta av kommunernas verksamhet på basis av speciallagstiftning. Samtidigt har flera speciallagar som styr kommunernas verksamhet blivit mindre detaljerade och mer fått karaktären av ramlagstiftning. Å ena sidan bestämmer staten i allt större utsträckning vad kommunerna skall göra. Å andra sidan får kommunerna inom det speciallagsreglerade området allt större frihet att bestämma hur det skall göras.

Kommunernas viktigaste inkomstkälla är kommunalskatten. Av landstingens och kommunernas inkomster år 1998 utgjordes 74 respektive 59 procent av skatteintäkter. En annan viktig inkomstkälla är statsbidragen, vilka svarar för cirka 8 och 15 procent av kommunernas respektive landstingens intäkter. År 1993 genom-

fördes systemskiftet från reglerade, eller specialdestinerade, statsbidrag till generella. Cirka 85 procent av de statliga bidragen stoppades då i "en påse". Motivet bakom reformen var att öka de kommunalt förtroendevaldas möjlighet att ta tillvara lokala tillgångar och göra resursanvändningen mer effektiv. Övergången motiverades också med att de kommunala verksamheterna hade blivit mer målstyrda. Under återstoden av 1990-talet har staten i större utsträckning börjat använda riktade bidrag till kommunernas kärnverksamheter.

Tiden för omläggningen av statsbidragssystemet har beskrivits som "kulmen på den kommunala självstyrelsens guldålder" som inleddes på 1980-talet (Svenska Kommunförbundet 2000e). Därefter har en utveckling mot fler speciallagar och fler riktade bidrag till kommunernas kärnverksamheter inneburit att kommunernas handlingsutrymme minskat.

Vilken syn har då de förtroendevalda själva på relationen mellan stat och kommun? Svenska Kommunförbundets urvalsundersökning från år 1999 visar att en majoritet av de kommunalt förtroendevalda, 61 procent, anser att riksdag och regering lägger sig i kommunernas verksamhet för mycket. Det finns en stor skillnad mellan partierna. Bland de kommunalpolitiker som företräder regeringspartiet Socialdemokraterna anser 42 procent att riksdag och regering lägger sig i för mycket, medan motsvarande siffra bland dem som företräder det på nationell nivå största oppositionspartiet, Moderata samlingspartiet, är 88 procent.

I en nationell studie av ledamöter i landstingsfullmäktige visar sig 67 procent av dessa vara helt eller delvis eniga med påståendet att landstingen bör ges större självständighet. Hälften av landstingspolitikerna, 50 procent, är också helt eller delvis eniga med påståendet att staten under 1990-talet har fått större inflytande över den landstingskommunala verksamheten, medan 19 procent är helt eller delvis oeniga (Mörck 2000).

6.4 Avhopp från förtroendeuppdrag¹

Omständigheterna under vilka en person lämnar politiken varierar. Till att börja med bör man skilja på ofrivilliga och frivilliga avgångar från förtroendeuppdrag (Wallin, Bäck & Tabor 1981). Så kallade *ofrivilliga avgångar* från förtroendeuppdrag sker oftast i

¹ Avsnittet "Avhopp från förtroendeuppdrag" bygger på Nielsen (2001).

samband med val och inträffar när en person själv vill fortsätta som förtroendevald men trots detta måste lämna politiken. En orsak till ofrivillig avgång från förtroendeuppdrag kan vara valresultatet. Om partiet som en förtroendevald representerar minskar i kommunalvalet, och förlorar mandat i fullmäktige och platser i nämnder och styrelser, kan han eller hon tvingas lämna sina uppdrag. En annan orsak kan vara nomineringsprocessen. Det som då inträffar är att en förtroendevald inte ges nytt förtroende av sitt parti utan ställs utanför listan över nominerade eller placeras långt ned på denna.

När en förtroendevald själv väljer att lämna politiken handlar det om *frivillig avgång* eller avhopp från förtroendeuppdrag. Detta kan inträffa både i samband med val och under en pågående mandatperiod. I det sistnämnda fallet rör det sig om förtida avhopp. Skälen till frivillig avgång från förtroendeuppdrag får sökas hos den enskilde eftersom beslutet helt och hållet är personligt. I litteraturen skiljer man på privata och politiska skäl till frivilliga avgångar (Wallin, Bäck & Tabor 1981). Privata skäl har att göra med förhållanden utanför politiken. Som exempel kan nämnas att en förtroendevald flyttar från sin kommun varvid uppdraget automatiskt upphör. Politiska skäl har att göra med förhållanden inom politiken. Det kan röra sig om omständigheter inom partiet eller kommunen, men det kan också handla om relationen till medierna eller kommuninvånarna.

Ofrivillig avgång från förtroendeuppdrag till följd av valresultatet är naturligtvis inte ett demokratiproblem; att bli bortröstad av väljarna tillhör demokratins spelregler. Förutsatt att den interna partidemokratin fungerar torde heller inte ofrivilliga avgångar till följd av nomineringsprocessen utgöra några problem. Det finns inget att erinra mot att en förtroendevald konkurreras ut av en annan partimedlem. Inte heller frivillig avgång eller avhopp från förtroendeuppdrag av personliga skäl behöver normalt föranleda någon oro ur demokratisynpunkt. Om avgången eller avhoppet däremot sker av politiska skäl kan det vara en indikation på en dåligt fungerade demokrati.

6.4.1 Omsättningen av förtroendevalda ur ett historiskt perspektiv

Den totala omsättningen av förtroendevalda inkluderar såväl ofrivillig som frivillig avgång samt både avgångar som sker i sam-

band med val och avgångar som sker under en pågående mandatperiod. Avhopparna, det vill säga de som lämnar politiken frivilligt, utgör således bara en del av den totala omsättningen av politiker i kommunen.

Svenska Kommunförbundet har till Kommundemokrati-kommittén tagit fram uppgifter om omsättningen av kommunalt förtroendevalda 1994–1998. Av dem som var förtroendevalda efter 1994 års val var, enligt dessa uppgifter, 46,7 procent fortfarande förtroendevalda efter 1998 års val. Över hälften av dem som efter 1994 års val hade förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige och/eller kommunal nämnd hade alltså inte kvar något förtroendeuppdrag i kommunen efter 1998 års val. Andelen kvarvarande män var något högre än andelen kvarvarande kvinnor (47,8 mot 44,2 procent). Medelåldern bland dem som fanns kvar efter 1998 års val var marginellt högre än medelåldern bland dem som avgått.²

Tabell 6:3 visar hur omsättningen av politiker i kommunerna har utvecklats över tid i 25 svenska kommuner som utgör en representativ bild av Kommunsverige. Av dem som var förtroendevalda efter 1973 års val hade 36,5 procent inte kvar något förtroendeuppdrag efter 1976 års val. Det fanns här en stor skillnad mellan olika kommuner. Vid nästa val, år 1979, sjönk omsättningen med ett par procentenheter. Även skillnaden mellan den kommun med högst och den kommun med lägst omsättning minskade. Vid 1988 års val hade omsättningen åter gått upp; 37,7 procent av dem som hade förtroendeuppdrag efter 1985 års val hade vid detta tillfälle varken kvar dessa eller något annat förtroendeuppdrag i kommunen. Spridningen mellan olika kommuner hade dock fortsatt att krympa, både på grund av att omsättningen hade gått ner i kommunen med högst andel avgångar och på grund av att den gått upp i kommunen med lägst andel avgångar.

Som framgått ovan var omsättningen vid det senaste valet markant högre. Avgränsas analysen till att enbart gälla samma 25 kommuner som undersöktes efter 1976, 1979 och 1988 års val, blir andelen av 1994 års förtroendevalda som efter 1998 års val inte hade kvar något förtroendeuppdrag i kommunen 48,7 procent. Spridningen mellan kommunerna har också ökat under 1990-talet.

² Medelåldern bland samtliga 1994 års förtroendevalda var 47,4 år. Bland dem som var kvar efter 1998 års val var medelåldern 47,8 år (1994 års ålder).

Tabell 6:3 Omsättning av förtroendevalda 1976, 1979, 1988 och 1998 i 25 kommuner (procent)

	1976	1979	1988	1998
Genomsnitt	36,5	33,9	37,7	48,7
Max.värde	55	50	48	64
Min.värde	19	21	27	37

Kommentar: Tabellen visar andelen avgående förtroendevalda 1976 av dem som var med 1973, 1979 av dem som var med 1976, 1988 av dem som var med 1985 och 1998 av dem som var med 1994 i 25 kommuner.

Källor: SOU 1989:108, Svenska Kommunförbundet.

Från att tidigare ha haft en omsättning på drygt en tredjedel har kommunerna nu nått en omsättning på cirka hälften av de förtroendevalda i kommunfullmäktige, kommunala nämnder och styrelser. Vad den kraftiga ökningen beror på kan man bara spekulera i, men till stor del torde den kunna hänföras till förändringar på systemnivå. Förlängningen från tre- till fyraåriga mandatperioder innebär i sig att andelen avgångar under en mandatperiod ökar; fler flyttar, avlider, blir sjuka osv. på fyra år än på tre. Vidare påverkas omsättningen av förändringen av antalet förtroendeuppdrag. Under 1970-talets sista hälft ökade antalet förtroendeuppdrag till en nivå som stod sig under hela 1980-talet. 1990-talet har däremot präglats av kraftiga nedskärningar i antalet förtroendeuppdrag. Mellan 1995 och 1999 minskade antalet förtroendeuppdrag med cirka 4 000. Flera av de uppdrag som innehades av förtroendevalda mellan 1994 och 1998 försvann således efter valet 1998 (se kapitel 5).

Ytterligare en förklaring som har att göra med det politiska systemet är förändringar i valresultatet och därpå följande mandatfördelning. Fram till 1990-talet var förändringarna måttliga. De partier som gick bakåt vid 1976 års val tappade sammanlagt 225 mandat i landets kommunfullmäktigeförsamlingar. Motsvarande förluster vid 1979 och 1988 års val var 589 respektive 635 mandat. Under 1990-talet har dessa förluster ökat påtagligt. De hittills största förändringarna skedde vid det senaste valet, då de förlo-rande partierna sammanlagt tappade nästan 1 695 mandat. Så stora förändringar har självklart effekter på den ofrivilliga avgången från förtroendeuppdrag.

6.4.2 Förtida avhopp ur ett historiskt perspektiv

En speciell grupp bland dem som avgår från sina förtroendeuppdrag utgörs av dem som väljer att hoppa av i förtid, det vill säga under en pågående mandatperiod. Majoriteten av dessa lämnar politiken frivilligt, och skälen kan vara privata och/eller politiska.

Riksskatteverket har åt Kommundemokratikommittén tagit fram uppgifter om förtida avhopp från kommun- och landstingsfullmäktige under perioden 1 november 1998 till 31 december 2000. Enligt dessa hade totalt cirka 13 procent av dem som valdes in i kommunfullmäktige efter 1998 års val lämnat fullmäktige. Motsvarande siffra i landstingen var cirka 12 procent. Variationerna mellan olika kommuner och landsting är stor. I några kommuner hade ingen eller endast någon enstaka ledamot avgått, medan i andra kommuner mer än en tredjedel hade hoppat av i förtid. Även mellan landstingen var variationen stor. Exempelvis var andelen förtida avhopp i Södermanlands läns landsting nästan åtta gånger större än andelen förtida avhopp i Jönköpings läns landsting.

Kvinnor lämnar sina fullmäktigeuppdrag i förtid i något större utsträckning än män. Skillnaden mellan olika åldersgrupper är stor. Av dem som var mellan 18 och 29 år när de valdes in i kommun- respektive landstingsfullmäktige hade fram till utgången av år 2000 cirka en tredjedel lämnat sitt uppdrag. I takt med stigande ålder avtar andelen förtida avhopp och lägst är den i ålderskategorin 60–69 år. Bland de fullmäktigeledamöter som hade fyllt 70 år eller mer när de blev invalda var avhoppsfrekvensen åter högre.

Störst tenderar skillnaden mellan kvinnors och mäns avhopp från kommunfullmäktige vara i åldrarna 30–39 år respektive över 70 år. Bland kvinnliga kommunfullmäktigeledamöter mellan 30 och 39 år hade cirka 22 procent lämnat fullmäktige. Motsvarande siffra bland männen i samma ålder var cirka 17 procent. Bland manliga kommunfullmäktigeledamöter över 70 år visade sig cirka 18 procent ha lämnat sitt uppdrag, medan motsvarande siffra bland kvinnliga kommunfullmäktigeledamöter över 70 år var cirka 11 procent. Av de kvinnliga och manliga ledamöterna i landstingsfullmäktige mellan 30 och 39 år hade cirka 23 respektive 10 procent lämnat sitt uppdrag.

Riksskatteverkets uppgifter om avhopp från kommun- och landstingsfullmäktige innehåller ingen information om nationell bakgrund. Kommundemokratikommitténs egen undersökning av

Tabell 6:4 Förtida avhopp mellan 1 november 1998 och 31 december 2000 från kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige (procent)

	<i>Kommunfullmäktige</i>	<i>Landstingsfullmäktige</i>
Totalt	13,2	11,8
Kvinnor	15,0	13,1
Män	11,8	10,6
18–29 år	33,6	30,2
30–39 år	19,2	16,9
40–49 år	12,7	13,8
50–59 år	9,5	10,0
60–69 år	8,6	5,7
70– år	16,2	18,8

Källa: Riksskatteverket.

förtida avhopp i kommuner och landsting visar dock att utrikes födda och utländska medborgare inte är överrepresenterade bland dem som lämnar sina uppdrag i förtid. Avhopp bland dessa visar sig vara ungefär lika vanliga som bland inrikes födda respektive svenska medborgare (Nielsen 2001).

I september år 2000 presenterade tidningen *Kommunaktuellt* resultatet av en rundfrågning bland Sveriges kommuner om antalet förtida avhopp från såväl fullmäktige som andra uppdrag i kommunerna (*Kommunaktuellt* 2000/25). Enligt denna uppgav kommunerna själva att totalt 15 procent av de förtroendevalda hade lämnat ett eller flera uppdrag och att var tionde förtroendevald hade lämnat samtliga uppdrag.

Kommunaktuells uppgifter om andelen avhopp kan jämföras med en undersökning av Göteborgsregionens kommunalförbunds Demokratiforum om politiska avhopp i 13 kommuner i Göteborgsregionen (Göteborgsregionens kommunalförbund 1998). Mellan den 1 januari 1995 och den 30 september 1997 – det vill säga en ett år längre tidsperiod än den i *Kommunaktuells* undersökning – hade 17 procent av de förtroendevalda lämnat ett eller flera uppdrag och 11 procent samtliga uppdrag. Med tanke på den längre tidsperioden i Göteborgsstudien framstår avhoppsfrekvensen som något lägre i denna än i *Kommunaktuells* undersökning.

Kommundemokratikommittén har samlat in uppgifter om förtida avhopp i 28 kommuner och samtliga landsting under den pågående mandatperioden till och med den 1 september år 2000.

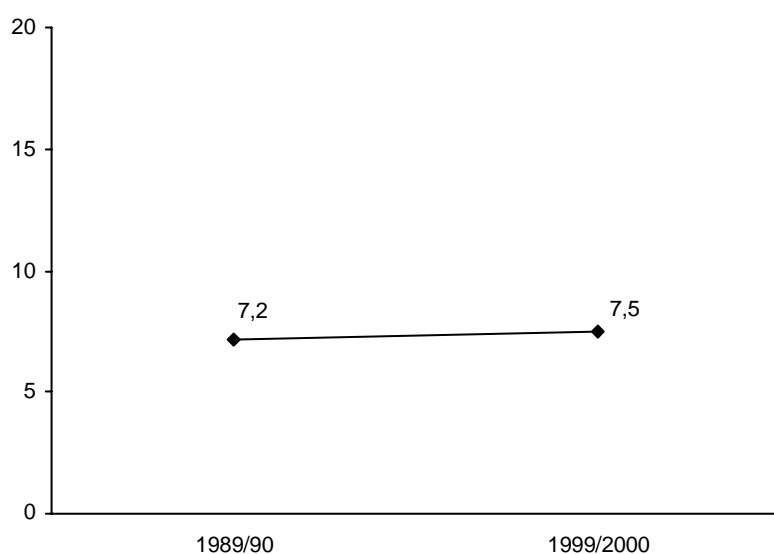
Enligt dessa hade cirka 8 procent av de kommunalt förtroendevalda och cirka 11 procent av de förtroendevalda i landstingen lämnat samtliga förtroendeuppdrag. Motsvarande siffra i studien av avhopp från kommunerna i Göteborgsregionen var, som framgått ovan, 11 procent. Tidsperioden är dock ett år kortare i Kommundemokratikommitténs undersökning än i Göteborgsstudien, och dessutom skiljer sig urvalet av kommuner åt.

*Kommunaktuellt*s rundfrågning från år 2000 om avhopp i samtliga kommuner omfattar däremot ungefär samma tidsperiod som Kommundemokratikommitténs undersökning. Avhoppsfrekvensen framstår i *Kommunaktuellt*s undersökning som något högre; andelen som lämnat samtliga uppdrag var två procentenheter högre i *Kommunaktuellt*s undersökning än i kommitténs undersökning (10 respektive 8 procent).

Sett över tid har andelen förtida avhopp från kommunfullmäktige inte ökat de senaste tio åren, vilket framgår av figur 6:1. I figuren jämförs andelen kommunfullmäktigeledamöter som lämnade sitt fullmäktigeuppdrag mellan den 1 januari 1989 och den 1 maj 1990 med andelen som lämnade sitt fullmäktigeuppdrag mellan den 1 januari 1999 och den 1 maj 2000. Tidsperioden, 16 månader, är i båda fallen densamma. Vid det första mättillfället, år 1990, hade 7,2 procent av de ledamöter som valdes in i kommunfullmäktige lämnat sitt uppdrag. Tio år senare, år 2000, var andelen som under samma period hade lämnat sitt fullmäktigeuppdrag 7,5 procent. Undersökningen utesluter inte att andelen avhopp kan ha ökat i vissa kommuner och gått ner i andra. Totalt var emellertid andelen avhopp från kommunfullmäktige varken större eller mindre år 2000 än år 1990.

I en tidigare rundfrågning genomförd av *Kommunaktuellt*, som presenterades i december år 1996, uppgav kommunerna att sammanlagt 14 procent av de förtroendevalda hade lämnat ett eller flera uppdrag (*Kommunaktuellt* 1996/38). *Kommunaktuellt*s undersökningar tyder på en liten ökning i antalet avhopp; i 2000 års undersökning var andelen avhopp förvisso bara marginellt högre än i 1996 års undersökning (15 respektive 14 procent), men tidsperioden var samtidigt ett par månader kortare (september i stället för december). I rundfrågningen år 2000 gjorde även en fjärdedel av kommunerna bedömningen att avhoppet hade ökat jämfört med den föregående mandatperioden.

Figur 6:1 Förtida avhopp från kommunfullmäktige under perioderna 1 januari 1989 till 30 april 1990 och 1 januari 1999 till 30 april 2000 (procent)



Källor: Riksskatteverket, Svenska Kommunförbundet (1990).

En ökning av andelen förtida avhopp under en hel mandatperiod är naturlig i och med förlängningen från tre- till fyraåriga mandatperioder. Om de förtida avhopp har ökat även vid kontroll för detta är enligt Kommundemokratikommittén tveksamt. De data som tillåter jämförelser över tid tyder på att det inte har skett en ökning, men samtidigt gör flera kommuner själva bedömningen att avhopp ökar. En eventuell ökning av andelen förtida avhopp

torde hur som helst – med reservation för att det kan se olika ut i olika kommuner – vara mycket begränsad. Vad som däremot har ökat markant är, som framgått ovan, den totala omsättningen av förtroendevalda. Till stor del kan denna ökning emellertid hänföras till avgångar i samband med valen och inte under mandatperioden.

6.4.3 Skäl till förtida avhopp

Kommundemokratikommittén gick under hösten år 2000 ut med en enkät till de förtroendevalda i 28 kommuner och alla landsting som under den pågående mandatperioden hade lämnat samtliga förtroendeuppdrag. Syftet var att få reda på varför man väljer att lämna sina förtroendeuppdrag under en pågående mandatperiod.

I enkäten hade på förhand totalt 17 skäl formulerats. Av dessa var fem privata och tolv politiska. Dessutom fanns alternativen "andra privata skäl", "andra politiska skäl", "inget privat skäl hade betydelse" och "inget politiskt skäl hade betydelse". Totalt hade den svarande således 21 olika alternativ, varav två öppna, att ange som skäl till varför han eller hon hade valt att lämna sina förtroendeuppdrag.

Privata skäl

Av dem som lämnat sina kommunala förtroendeuppdrag uppges två privata skäl i betydligt större utsträckning än övriga: förhållanden i förvärsarbetet och flyttning från kommunen. Det förra skälet uppges av 36 procent och det senare av 32 procent. Knappt en femtedel anför familjeförhållanden (t.ex. vård av sjuk anhörig, barntillsyn, önskan att umgås mer med familjen). Inkluderas de personer som inte besvarade enkäten, men för vilka kommunerna själva i sina uppgifter till kommittén angav skäl till avhoppet, blir flyttning från kommunen det vanligaste privata skälet med sammanlagt 38 procent. Kommunernas egna uppgifter visar också att 4 procent av de förtida avhoppen beror på att den förtroendevalda har avlidit. Av de svarande uppger cirka en femtedel att privata skäl saknat betydelse.

Olika grupper i befolkningen skiljer sig åt i hur de har svarat på frågan om vilka privata skäl som har betydelse. Kvinnor uppger oftare än män hälsoskäl och familjeförhållanden. Hos både kvinnor och män är emellertid förhållanden i förvärsarbetet det oftast anförda privata skälet till varför man valt att lämna sina förtroendeuppdrag. Män uppger oftare än kvinnor att inget privat skäl haft betydelse.

Avhoppare mellan 18 och 29 år är kraftigt överrepresenterade bland dem som hänvisar till flyttning från kommunen. Medelålders uppger oftare förhållanden i förvärsarbetet och bland personer mellan 30 och 44 år är det en större andel än i övriga åldersgrupper

Tabell 6:5 Privata skäl till förtida avhopp i kommun och landsting

<i>Rangordning av privata avhoppsskäl</i>	<i>Procent</i>
Kommun (N=241)	
Förhållanden i förvärsarbetet	36
Flytt från kommunen	32
Andra privata skäl	21
Familjeförhållanden	17
Hälsoskäl	10
Åldersskäl	4
Landsting (N=239)	
Förhållanden i förvärsarbetet	46
Andra privata skäl	23
Familjeförhållanden	23
Hälsoskäl	18
Flytt från länet	12
Åldersskäl	3
<i>Kommentar: Eftersom varje svarande kunde uppge flera skäl summerar tabellen till mer än 100 procent.</i>	

som uppger familjeförhållanden. Åldersskäl anförs nästan enbart av dem mellan 55 och 66 år och, framför allt, av dem över 66 år.

Bland yngre förtroendevalda som lämnat sina uppdrag uppger endast någon enstaka person att privata skäl helt saknat betydelse. Bland dem som är 45 år och äldre är privata skäl mindre viktiga; mellan 30 och 40 procent uppger att dessa inte haft någon betydelse för avhoppet.

De som markerade fler än ett privat skäl till avhoppet ombads i en följdfråga att precisera vilket skäl som hade störst betydelse. Genom att kombinera denna information med informationen om hur de personer som endast markerade ett alternativ har svarat går det att få fram vilket av de privata skälen som hade störst betydelse. Det privata skäl som då framträder som mest betydelsefullt är flyttning från kommunen; av dem som anger minst ett privat skäl har 34 procent detta som antingen enda eller främsta privata skäl. Om man lägger till de personer som inte besvarade enkäten men vilkas avhoppsskäl har uppgivits av den kommun i vilken de var förtroendevalda, ökar denna andel till 42 procent. Det privata skäl som framstår som näst mest betydelsefullt är förhållanden i förvärsarbetet (28 procent) följt av "andra privata skäl" (18 procent).

Av dem som hade lämnat sina uppdrag i landstinget uppger nästan hälften, 46 procent, förhållanden i förvärsarbetet som skäl för sitt avhopp. Näst mest anförda skäl är "andra privata skäl" och

familjeförhållanden, vilket uppges av hälften så många, följt av hälsoskäl. Cirka 17 procent uppges att inget privat skäl hade betydelse.

Inkluderas de personer som inte besvarade enkäten, men för vilka landstingen själva i sina uppgifter till kommittén angivit skäl till avhoppet, är bilden ungefär densamma. Flyttning spelar dock en betydligt mindre roll för avhopp från landstingsuppdrag än för avhopp från uppdrag i kommunerna. Eftersom valbarhetskravet för uppdrag i landsting är kopplat till ett större geografiskt område – länet – än valbarhetskravet för uppdrag i kommuner är också denna skillnad helt naturlig. Cirka 1 procent av de förtida avhoppet i landstingen kan förklaras av att den förtroendevalda har avlidit.

Bland dem som anger ett eller flera privata skäl för avhopp från landstingsuppdrag framstår förhållanden i förvärsarbetet som det mest betydelsefulla; 39 procent anger antingen att bara detta skäl haft betydelse eller, om de angivit flera skäl, att detta var det mest betydelsefulla skälet. Näst mest betydelsefullt är "andra privata skäl" (23 procent) följt av hälsoskäl (14 procent). Flyttning anförs av 12 procent som det mest betydelsefulla skälet. Inkluderas de personer som inte besvarade enkäten, men för vilka landstingen själva i sina uppgifter till kommittén angivit skäl till avhoppet, stiger denna andel till 16 procent.

Politiska skäl

Nästan var fjärde som hoppat av sina kommunala uppdrag, 23 procent, anför skälet att uppdragen kändes meningslösa eftersom man som enskild ledamot inte lyckades påverka besluten i den utsträckning man önskade. Skäl som för mycket partipolitik och för lite sakk Diskussion, "andra politiska skäl" och att nämnden alltför ofta blev överspelad av andra kommunala organ eller befattningshavare uppges vart och ett av cirka en femtedel av avhopparna. Bland "andra politiska skäl" märks framför allt kritik mot det egna partiet, som av vissa beskrivs som maktfullkomligt, svärpåverkat och fullt av personstrider. En del anför under detta skäl också att arbetet i nämnderna var för hårt styrt av den politiska majoriteten eller av tjänstemän samt att beslutsfattandet ofta gick för trögt.

Vidare menar 15 procent av avhopparna att de lämnade sina uppdrag på grund av att de inte längre delade sitt partis uppfattning i

vissa viktiga frågor och därför inte längre ville representera partiet. Nästan lika många svarar att avhoppet berodde på att förtroendeuppdraget tog mer tid än beräknat, ett skäl som torde ligga nära flera av de privata skäl som nämns i tabell 6:5. Av dem som hoppat av från ett kommunfullmäktigeuppdrag anför 14 procent att fullmäktige alltför ofta blev överspelat av andra organ eller befattningshavare i kommunen, som skäl till sitt avhopp. För en tredjedel av dem som lämnat sina kommunala förtroendeuppdrag saknar politiska skäl helt betydelse.

Kvinnor anför något oftare än män skälet att uppdraget som förtroendevald tog längre tid än beräknat, medan män oftare uppger att de inte längre delar sitt partis uppfattning och därför heller inte längre vill representera det. Något fler kvinnor än män uppger även att politiska skäl helt saknade betydelse. Skillnaderna mellan de politiska skälen i olika åldersgrupper är överlag små.

De som markerade fler än ett politiskt skäl till avhoppet ombads i en följdfråga även att precisera vilket skäl som hade störst betydelse. Det politiska skäl som då framträder som det mest betydelsefulla är "andra politiska skäl"; 26 procent av dem som har hoppat av sina uppdrag i kommunen och angivit minst ett politiskt skäl till detta har "andra politiska skäl" som enda eller främsta skäl. Näst mest betydelsefullt av de politiska skälen är att inte längre vilja representera sitt parti eftersom man inte längre delar dess uppfattning i vissa viktiga frågor, vilket uppges av 15 procent. Det enda av de övriga politiska skälen som når över 10 procent är att uppdraget eller uppdragen tog mer tid än beräknat (11 procent). Det enligt tabell 6:6 mest uppgivna skälet – att uppdraget kändes meningslöst eftersom man som enskild ledamot inte kunde påverka – framhålls av 8 procent som det enda eller främsta politiska skälet.

När det gäller politiska skäl för avhopp från uppdrag i landstingen är bilden ungefär densamma som för avhopp från uppdrag i kommunerna. På ett område är skillnaden dock markant. Bland dem som hoppar av sina landstingsuppdrag uppger över en femtedel att de gör det för att kunna koncentrera sig på andra politiska uppdrag; bland dem som lämnar sina uppdrag i kommunen anför endast en tjugondel detta skäl.

Tabell 6:6 Politiska skäl till förtida avhopp i kommun och landsting

<i>Rangordning av politiska avhoppsskäl</i>	<i>Procent</i>
Kommun (N=241)	
Uppdragen kändes meningslösa eftersom jag inte lyckades påverka.	23
För mycket partipolitik och för lite saktidiskussion.	19
Andra politiska skäl.	19
Nämnden blev för ofta överspelad av andra kommunala organ/befattningshavare. ¹	19
Delade inte längre mitt partis uppfattning i viktiga frågor.	15
Arbetet tog mer tid än vad jag hade räknat med.	14
Fullmäktige blev för ofta överspelad av andra kommunala organ/befattningshavare. ²	14
Uppdraget kändes meningslöst då det egna partiet saknade inflytande.	12
Otillfredsställd med den egna insatsen (t.ex. beroende på bristande kunskaper).	10
Uppdraget för otacksamt och pressande p.g.a. kritik från massmedier/allmänhet.	8
Kände bristande förtroende för min person i partigruppen och/eller fullmäktige/nämnden.	8
Koncentrera sig på andra politiska uppdrag.	6
Lämna plats åt annan.	3
Landsting (N=239)	
Uppdragen kändes meningslösa eftersom jag inte lyckades påverka.	22
Koncentrera sig på andra politiska uppdrag.	22
För mycket partipolitik och för lite saktidiskussion.	17
Andra politiska skäl.	17
Arbetet tog mer tid än vad jag hade räknat med.	17
Uppdraget kändes meningslöst då det egna partiet saknade inflytande.	16
Fullmäktige blev för ofta överspelad av andra organ/befattningshavare i landstinget. ²	16
Nämnden blev för ofta överspelad av andra organ/befattningshavare i landstinget. ¹	15
Otillfredsställd med den egna insatsen (t.ex. beroende på bristande kunskaper).	11
Delade inte längre mitt partis uppfattning i viktiga frågor.	10
Kände bristande förtroende för min person i partigruppen och/eller fullmäktige/nämnden.	10
Uppdraget för otacksamt och pressande p.g.a. kritik från massmedier/allmänhet.	8
Lämna plats åt annan.	6
<i>Kommentar:</i> Eftersom varje svarande kunde uppges flera skäl summerar tabellen till mer än 100 procent.	
¹ Endast avhoppare som har haft uppdrag i nämnd/styrelse ingår i procentbasen.	
² Endast avhoppare som har haft uppdrag i fullmäktige ingår i procentbasen.	

Av dem som har markerat minst ett politiskt skäl till sitt avhopp från landstinget är koncentration på andra politiska uppdrag det mest betydelsefulla; 20 procent anför detta som sitt enda eller

främsta politiska skäl till avhoppet. Nästan lika många anför alternativet "andra politiska skäl" som det mest betydelsefulla skälet.

Är privata eller politiska skäl mest betydelsefulla?

I undersökningen ingick även en fråga om vilka avhoppsskäl som hade varit av störst betydelse. Av dem som lämnat sina kommunala uppdrag uppger över hälften, 52 procent, att privata avhoppsskäl hade störst betydelse. Drygt en fjärdedel, 26 procent, anser att politiska skäl hade störst betydelse och knappt en fjärdedel, 22 procent, svarar att det både var privata och politiska skäl som gjorde att de hoppade av.

Utifrån denna information går det räkna fram vilket av samtliga skäl – privata och politiska – som är det mest betydelsefulla för förtida avhopp. I kommunerna visar sig det främsta skälet till avhopp vara flyttning från kommunen, vilket uppges av 21 procent av avhopparna. Inkluderas även de personer som inte har besvarat enkäten, men för vilka kommunerna lämnade uppgifter om orsaken till det förtida avhoppet, ökar andelen till 29 procent. Det näst främsta skälet är förhållanden i förvärsarbetet (16 procent). På tredje plats kommer "andra politiska skäl" (12 procent), följt av "andra privata skäl" (11 procent). Bland de övriga skälen når inget över 10 procent. Det totalt sett mest betydelsefulla politiska skälet efter "andra politiska skäl" är att inte längre dela sitt partis uppfattning i vissa viktiga frågor (7 procent). Endast 4 procent av avhopparna anger som främsta skäl att avhoppet berodde på att uppdraget som förtroendevald kändes meningslöst eftersom man inte lyckades påverka besluten i den utsträckning man önskade. Ingen uppger att han eller hon främst hoppade av på grund av att uppdraget kändes otacksamt till följd av kritik som riktades mot kommunalpolitikerna från massmedier och allmänhet.

Bland dem som lämnade sina landstingsuppdrag uppger 54 procent att de främst hoppade av på grund av privata skäl, 25 procent uppger främst politiska skäl och 21 procent uppger att privata och politiska skäl spelade lika stor roll. Det totalt sett mest betydelsefulla skälet i landstingen är förhållanden i förvärsarbetet; av dem som lämnat sina landstingsuppdrag gjorde var fjärde (24 procent) det i huvudsak av detta skäl. Näst mest betydelsefullt är "andra privata skäl" (13 procent) följt av hälsoskäl (10 procent), flyttning från länet (9 procent) och "andra politiska skäl" (9

Tabell 6:7 Privata och politiska skäls betydelse för avhopp (procent)

	<i>Privata skäl</i>	<i>Politiska skäl</i>	<i>Både privata och politiska skäl</i>	<i>Totalt</i>
Kommun				
Totalt	52	26	22	100
Kvinnor	58	19	23	100
Män	46	34	20	100
18–29 år	64	18	18	100
30–44 år	53	22	25	100
45–54 år	48	35	17	100
55–66 år	46	26	28	100
67– år	50	50	–	100
Landsting				
Totalt	54	25	21	100
Kvinnor	53	22	25	100
Män	55	28	17	100
18–29 år	60	7	33	100
30–44 år	55	21	24	100
45–54 år	55	26	19	100
55–66 år	50	28	22	100
67– år	50	43	7	100

Bland avhopparna från förtroendeuppdrag i kommunerna finns, som framgår av tabell 6:7, tydliga skillnader mellan kvinnor och män samt mellan olika åldersgrupper när det gäller privata och politiska skäls betydelse. Av de kvinnliga avhopparna uppger 58 procent att de privata skälen var avgörande för att de lämnade sina uppdrag i förtid, medan 19 procent menar att de politiska skälen var viktigast. Bland de manliga avhopparna är motsvarande siffror procent). Inkluderas även de personer som inte har besvarat enkäten, men för vilka landstingen i sina uppgifter till kommittén angav orsaken till det förtida avhoppet, ökar andelen som slutat i huvudsak på grund av flyttning ett par procentenheter (12 procent). Det politiska skäl som har näst störst betydelse är önskan att koncentrera sig på andra politiska uppdrag (6 procent).

46 respektive 34 procent. Bland avhoppare mellan 18 och 29 år uppger 64 procent att det främst var privata skäl som låg bakom att de lämnade sina uppdrag i förtid. Denna andel sjunker successivt i takt med högre ålder. Att politiska skäl var avgörande för avhoppet uppges av 18 procent av de yngre förtroendevalda. De politiska

skälens betydelse ökar sedan i takt med åldern och bland de äldsta avhopparna uppger 50 procent att avhoppet framför allt hade politiska orsaker. Kvinnors och yngres avhoppssprofil visar således att de privata skälen spelar en relativt sett större roll, medan mäns och äldres avhoppssprofil är mer relaterad till politiska skäl.

I landstingen är skillnaden mellan kvinnors och mäns avhoppsskäl mindre. Av de kvinnliga avhopparna uppger 53 procent att de privata skälen var avgörande för att de lämnade sina uppdrag i förtid, medan 22 procent menar att de politiska skälen var viktigast. Bland de manliga avhopparna är motsvarande siffror 55 respektive 28 procent. Skillnaden mellan olika åldersgrupper är däremot ungefär densamma som i kommunerna; yngre anger oftare privata skäl till sitt avhopp, medan äldre oftare anger politiska skäl.

6.4.4 Erfarenhet av tiden som förtroendevald och attityd till framtida uppdrag

Kommundemokratikommitténs undersökning visar att de flesta av dem som har lämnat samtliga sina uppdrag i förtid ser positivt på sin tid som förtroendevalda. Av dem som har hoppat av sina uppdrag i kommunerna svarar 62 procent att de upplevde sin tid som förtroendevald som ganska eller mycket positiv. Endast 14 procent beskriver tiden som ganska eller mycket negativ. Resterande 24 procent ser varken positivt eller negativt på sin tid som förtroendevalda. Skillnaden mellan könen är liten; 64 procent av de kvinnliga avhopparna och 60 procent av de manliga svarar att deras tid som förtroendevald var ganska eller mycket positiv. Yngre är något mindre positiva än genomsnittet; 52 procent av avhopparna mellan 18 och 29 år uppger att de ser ganska eller mycket positivt på tiden som förtroendevald. Däremot är yngre inte uttalat mer negativa än övriga, utan den lägre andelen positiva förklaras till stor del av att yngre i större utsträckning än övriga åldersgrupper varken ser positivt eller negativt på sin tid som förtroendevald.

Av dem som hoppat av sina landstingsuppdrag svarar 57 procent att de upplevde tiden som förtroendevald som ganska eller mycket positiv, 27 procent att de upplevde den som ganska eller mycket negativ och 26 procent att de upplevde den varken som positiv eller negativ. Skillnaden mellan kvinnor och män är liten. Av de kvinnliga avhopparna var 56 procent ganska eller mycket positiva och

Tabell 6:8 Attityd till framtida uppdrag (procent)

	Positiv	Tveksam/negativ	Helt negativ	Totalt
Kommun				
Samtliga	41	29	30	100
Kvinnor	33	34	34	101
Män	48	26	26	100
18–29 år	61	18	21	100
30–44 år	49	31	20	100
45–54 år	40	33	27	100
55–66 år	22	27	51	100
67– år	22	44	33	99
Privata avhoppsskäl	46	29	25	100
Politiska avhoppsskäl	40	33	27	100
Privata och politiska avhoppsskäl	26	22	52	100
Landsting				
Samtliga	22	26	51	99
Kvinnor	15	27	58	100
Män	31	24	45	100
18–29 år	23	46	31	100
30–44 år	32	33	35	100
45–54 år	19	24	56	99
55–66 år	19	17	64	100
67– år	13	20	67	100
Privata avhoppsskäl	22	33	45	100
Politiska avhoppsskäl	22	16	61	99
Privata och politiska avhoppsskäl	16	23	61	100

Kommentar: Uppgifterna gäller attityd till framtida uppdrag på samma nivå som man har hoppat av ifrån. Under kommun anges således attityd till framtida uppdrag i kommunfullmäktige och/eller en kommunal nämnd bland dem som har lämnat sina uppdrag i kommunen, och under landsting anges attityd till framtida uppdrag i landstingsfullmäktige och/eller en nämnd i landstinget bland dem som har lämnat sina landstingsuppdrag.

bland de manliga var motsvarande siffra 59 procent. Yngre avhoppare är både mindre positiva och mer negativa än övriga; nästan hälften av de förtroendevalda mellan 18 och 29 år som lämnat sina landstingsuppdrag upplevde sin tid som förtroendevald som ganska eller mycket negativ.

I undersökningen ställdes även en fråga om attityd till framtida förtroendeuppdrag i kommun respektive landsting. Frågans formulering överensstämde med motsvarande fråga i Kommundemokratikommitténs undersökning av medborgarnas uppdragsattityder som behandlas i kapitel 5. Av tabell 6:8 framgår att 41 procent av dem som hoppat av i förtid från sina uppdrag i kommunen kan tänka sig ett nytt uppdrag i kommunfullmäktige och/eller en kommunal nämnd i framtiden. Motsvarande andel i befolkningen är 16 procent. Att fyra av tio som i förtid lämnar sina kommunala uppdrag kan tänka sig att i framtiden åter åta sig kommunala förtroendeuppdrag får mot denna bakgrund ses som positivt. Av de övriga svarar flera att de är tveksamma till framtida uppdrag. Knappt en tredjedel uppger att de i framtiden skulle tacka nej till uppdrag både i kommunfullmäktige och i en kommunal nämnd.

Manliga avhoppare från kommunen är mer positiva till framtida förtroendeuppdrag än kvinnliga avhoppare. Av de avhoppare som är mellan 18 och 29 år är en stor majoritet positiva till framtida kommunala förtroendeuppdrag, och endast var femte uppger att motsvarande siffra 40 procent. Förtroendevalda som lämnat sina uppdrag av framför allt politiska skäl tycks alltså inte i någon större utsträckning vara mer negativa till framtida förtroendeuppdrag än förtroendevalda som lämnat sina uppdrag av framför allt privata skäl. De som uppger att privata och politiska skäl var lika betydelsefulla för att de hoppade av visar sig dock vara betydligt mindre positiva till framtida uppdrag.

De som har lämnat sina landstingsuppdrag är betydligt mindre positiva till framtida uppdrag i landstinget. Endast drygt var femte avhoppare från landstinget uppger att han eller hon skulle kunna tänka sig ett framtida uppdrag i landstingsfullmäktige och/eller i en nämnd i landstinget. Cirka hälften av dem som har lämnat sina landstingsuppdrag uppger att de varken kan tänka sig ett uppdrag i landstingsfullmäktige eller i en nämnd i landstinget.

Andelen positiva bland dem som lämnat sina landstingsuppdrag är dock nästan dubbelt så stor som andelen positiva i befolkningen (22 respektive 12 procent). Vidare omfattar inte den mindre positiva attityden framtida förtroendeuppdrag i kommunen. De som har lämnat sina landstingsuppdrag visar sig till och med vara något mer positiva till framtida uppdrag i kommunen än vad de är som har lämnat sina uppdrag i kommunen.

Andelen manliga avhoppare från landstingsuppdrag som i framtiden kan tänka sig ett uppdrag i landstinget är dubbelt så hög som andelen kvinnliga avhoppare från landstingsuppdrag. Personer

mellan 30 och 44 år tillhör den åldersgrupp i vilken störst andel är positiva till framtida landstingsuppdrag. Avhoppare i landstingen mellan 18 och 29 år visar sig dock vara mycket positiva till framtida uppdrag i kommunerna; nästan tre fjärdedelar av dessa uppger att de kan tänka sig ett uppdrag i kommunfullmäktige och/eller i en kommunal nämnd.

Liksom hos de kommunala avhopparna finns det inte någon skillnad i uppdragsattityd hos dem som har hoppat av sina landstingsuppdrag av framför allt privata skäl och dem som har hoppat av sina landstingsuppdrag av framför allt politiska skäl. I båda grupperna uppger 22 procent att de skulle kunna tänka sig ett framtida uppdrag i landstingsfullmäktige och/eller i en nämnd i landstinget. Däremot är andelen helt negativa, det vill säga de som varken kan tänka sig ett uppdrag i landstingsfullmäktige eller ett uppdrag i en nämnd i landstinget, betydligt större bland dem som framför allt hoppade av av politiska skäl.

Någon direkt möjlighet att jämföra uppdragsattityden hos dem som har lämnat sina förtroendeuppdrag i förtid med uppdragsattityden hos dem som innehar förtroendeuppdrag har inte varit möjlig. I en regional studie av kommunerna i Östergötlands län ett par månader före 1998 års val, uppgav emellertid 31 procent av ledamöterna i länets kommunfullmäktigeförsamlingar att de avsåg lämna fullmäktige efter valet (Hallström 2001). Övriga 69 procent hade alltså för avsikt att sitta kvar i kommunfullmäktige. Av dem i Kommundemokratikommitténs avhoppundersökning som har lämnat ett uppdrag i kommunfullmäktige uppger 30 procent att de är negativa till framtida uppdrag som kommunfullmäktigeledamot, 42 procent uppger att de skulle säga ja och övriga att de är tveksamma. Med reservation för de skillnader som finns i både urval och frågeformuleringar kan ändå konstateras att andelen kommunfullmäktigeledamöter som säger nej till framtida uppdrag i kommunfullmäktige är ungefär lika stor i båda undersökningarna (31 respektive 30 procent).

I landstingen tycks det emellertid se annorlunda ut. I en nationell studie av samtliga ledamöter i landstingsfullmäktige uppger 24 procent att de inte vill bli nominerade i nästa val till landstingsfullmäktige, medan 76 procent svarar att de skulle kunna tänka sig att bli det (Mörck 2000). I Kommundemokratikommitténs undersökning uppger 51 procent av dem som har lämnat ett uppdrag i landstingsfullmäktige i förtid att de är negativa till ett framtida uppdrag i landstingsfullmäktige, 16

procent uppger att de är positiva och 33 procent att de är tveksamma. Även här skiljer sig frågeformuleringarna i de två undersökningarna åt. En jämförelse tyder ändå på att andelen negativa till framtida uppdrag i landstingsfullmäktige är betydligt större bland dem som hoppat av i förtid från landstingsfullmäktige än bland dem som sitter kvar. Andelen negativa bland avhopparna från landstingsfullmäktige visar sig dock inte vara fullt så negativa till framtida uppdrag i kommunfullmäktige; endast 37 procent uppger att de skulle tacka nej till framtida uppdrag i kommunfullmäktige.

6.5 Åtgärder för att förbättra förtroendevaldas arbetsförhållanden och inflytande

I kommunallagen görs ingen skillnad på fritidspolitikers och heltidspolitikers inflytande. De har formellt sett lika stor makt och samma ansvar i förhållande till medborgarna för de beslut som fattas. Villkoren ser emellertid helt olika ut. Medan de förra skall hinna med både förberedelser och möten vid sidan om ett vanligt arbete kan de senare på arbetstid arbeta med frågor som sedan skall diskuteras och beslutas i de politiska församlingarna.

Både heltidspolitiker och fritidspolitiker fyller viktiga, men delvis olika, funktioner i den kommunala demokratin. Den kommunala organisationens storlek gör att förekomsten av heltidspolitiker har stor betydelse. Dessa är viktiga för att skapa stadga i de politiska ledningsuppgifterna och för att hålla ihop de förtroendevaldas arbete. Heltidspolitiker utgör också en motvikt till tjänstemännen. De har bättre förutsättningar än fritidspolitikerna att leda och styra den kommunala verksamheten.

Fritidspolitikerna lever sin vardag utanför kommun- och landstingshuset. I denna möter de hela tiden andra kommuninvånare – men inte så mycket i rollen som kommunalpolitiker utan mer i andra roller. Genom dessa kontakter skaffar sig fritidspolitikerna ovärderlig kunskap om kommuninvånarnas vardag och de problem, önskemål, frågor och behov som finns i denna. Fritidspolitikern har en viktig funktion, att utifrån denna kunskap och sina egna erfarenheter av levnadsförhållandena i kommunen tillföra ett medborgarperspektiv i den kommunala beslutsprocessen. Han eller hon är den främsta länken mellan medborgarna och den kommunala organisationen.

6.5.1 Se över tidsåtgången för förtroendeuppdrag

Kommunalt förtroendevalda lägger i dag i genomsnitt ned 9,9 timmar i veckan för att sköta sina kommunalpolitiska åtaganden. Den genomsnittliga tidsåtgången för kommunala förtroendeuppdrag motsvarar således i det närmaste en kvartstjänst. De som endast har ett nämnduppdrag lägger i genomsnitt ned 8,2 timmar i veckan på att sköta sina kommunalpolitiska åtaganden. Bland kommunfullmäktigeledamöter är motsvarande siffra 12,4 timmar i veckan. Förtroendeuppdrag i landstingen tycks vara ännu mer tidskrävande; nästan en tredjedel av ledamöterna i landstingsfullmäktige säger sig ägna mer än 20 timmar i veckan åt politiska uppdrag.

Frågan är om inte engagemanget som förtroendevald i kommuner och landsting har blivit för tidskrävande. Sånär som på någon enstaka procent är de förtroendevalda fritidspolitiker. För dessa måste det vara möjligt att kombinera uppdraget eller uppdragen med ett heltidsarbete. Dessutom måste det finnas tid över till familj och sociala aktiviteter. För många förtroendevalda är detta i dag ett reellt problem. Trenden tycks också vara att det blir alltmer tidskrävande att vara förtroendevald i både kommuner och landsting.

Den stora tidsåtgången framstår som problematisk av åtminstone två skäl. För det första stänger den i praktiken ute stora grupper av medborgare. Många som skulle kunna tänka sig ett förtroendeuppdrag kan tvingas säga nej därför att de inte kan lägga ned den tid som krävs. Av samma skäl kan även flera som har förtroendeuppdrag tvingas lämna dessa. Kommitténs undersökning av förtida avhopp visar också att det framför allt är privata skäl som ligger till grund för beslutet att lämna sina uppdrag. Särskilt bland vissa grupper av förtroendevalda, till exempel heltidsarbetande och småbarnsföräldrar, uppges att tiden som läggs ned på kommunalpolitiska åtaganden skapar en problematisk relation till den privata sfären.

För det andra innebär den stora tidsåtgången att fritidspolitiker i allt mindre utsträckning kan fullgöra sina uppdrag på fritiden – och därigenom blir de i allt mindre utsträckning just fritidspolitiker. Om fritidspolitiker i praktiken blir deltidspolitiker försvagas också medborgarperspektivet i den kommunala beslutsprocessen. En sådan utveckling riskerar att öka klyftan mellan de förtroendevalda och medborgarna.

Mot bakgrund av detta anser Kommundemokratikommittén att tidsåtgången för kommunala förtroendeuppdrag har blivit orimligt stor. Enligt kommitténs uppfattning bör därför partier, kommuner och landsting se över denna. Det måste vara möjligt att fullgöra ett förtroendeuppdrag vid sidan av ett heltidsarbete och dessutom ha tid över till familj och fritidsintressen utanför politiken. Fler politiska organ med snävare ansvarsområden, fler förtroendevalda och en minskad uppdragskoncentration är tre sätt att minska tidsåtgången. Frågan om fler förtroendevalda behandlas mer utförligt i kapitel 5. Det handlar även om att organisera det politiska arbetet på ett tidseffektivt sätt.

Viktigt är att normen för hur mycket tid fritidspolitiker kan förväntas lägga ned på politiskt arbete inte självklart skall vara den som anses rimlig bland dagens fritidspolitiker. Även om flera fritidspolitiker upplever tidskonflikter mellan sitt uppdrag och den privata sfären utgör de sannolikt en privilegierad grupp som mer eller mindre har kunnat kombinera arbetsliv och privatliv med tidskrävande förtroendeuppdrag. De som inte lyckas ordna detta blir aldrig förtroendevalda eller tvingas lämna sina förtroendeuppdrag. Om ambitionen är att rekrytera nya grupper till förtroendeuppdrag bör man hålla i minnet att det inte är självklart att de privata omständigheterna är lika goda för alla presumtiva förtroendevalda.

6.5.2 Stärk fritidspolitikernas inflytande

Merparten av de förtroendevalda tycks vara nöjda med sitt inflytande i framför allt sitt eget parti. Det upplevda inflytandet i de kommunala beslutsprocesserna är något lägre. Samtidigt anser många att kommunen respektive landstinget är toppstyrda. Heltidspolitikernas och tjänstemännens inflytande anses vara för stort i förhållande till vad det borde vara. Utvecklingen tycks också vara att fritidspolitikerna får allt mindre inflytande.

Minskningen av fritidspolitikernas inflytande har uppmärksamats och kritiserats av bland andra Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108) och Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169). Likafullt fortsätter utvecklingen; förändringarna i kommuner och landsting under 1990-talet innebar överlag att heltidspolitikerna och tjänstemännen ytterligare stärkte sitt inflytande medan fritidspolitikernas inflytande försvagades.

Kommundemokratikommittén ser mycket negativt på denna utveckling. Fritidspolitikernas medverkan är grunden för en väl fungerande representativ demokrati i kommuner och landsting. Att vända utvecklingen handlar mycket om attityder och förhållningssätt hos heltidspolitiker och tjänstemän. Utan att heltidspolitiker och tjänstemän själva släpper ifrån sig makt och tar på sig uppgiften att aktivt stödja fritidspolitikerna i deras arbete kommer heller inte fritidspolitikernas inflytande att öka.

Möjligheten till inflytande är större ju tidigare man kommer in i en beslutsprocess. Ett sätt att stärka fritidspolitikernas inflytande är därför att ge dem möjlighet att komma in tidigare i beslutsprocessen än vad som ofta är fallet i dag. Det handlar både om att få bättre kontroll över dagordningen och om att skapa större delaktighet i ärendebereidningen. Detta kan göras genom att nya politiska organ inrättas, såsom beredningar under fullmäktige och nämnder. Utifrån dessa kan de förtroendevalda ges bättre möjligheter att följa samhällsutvecklingen och den kommunala verksamheten, föra upp nya frågor på fullmäktiges respektive nämndernas dagordningar och aktivt delta i beredningsfasen. I synnerhet anser Kommundemokratikommittén att fullmäktiges roll bör stärkas i beslutsprocessen. Kommittén behandlar denna fråga dels nedan i detta kapitel, dels i kapitel 17.

Utvecklingen under 1990-talet, som inneburit att mer av kommunernas verksamhet bedrivs i privaträttsliga former, har ytterligare försvärat fritidspolitikernas medverkan. Den lagstadgade rätten till ledighet för förtroendevalda regleras i 4 kap. 11 § kommunallagen. Enligt denna har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Med förtroendevalda avses i 4 kap. 1 § kommunallagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Rätten till ledighet omfattar följaktligen inte uppdrag som styrelseledamot eller som revisor i kommunala företag. Överföring av kommunal verksamhet från traditionell till privaträttslig form riskerar därmed att i praktiken utestänga fritidspolitiker.

Frågan om rätt till ledighet för uppdrag i kommunala företag har tidigare behandlats av konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU12). Mot bakgrund av vad som anförs i detta betänkande har riksdagen tillkännagjort för regeringen att frågan om att jämställa uppdrag i kommunala företag med andra kommunala uppdrag vad beträffar

förhållandena för de förtroendevalda bör utredas (rskr. 2000/01:150).

Kommundemokratikommittén anser att förtroendevaldas möjlighet att styra och utöva insyn i den kommunala beslutsprocessen inte får påverkas av vilken form en kommun eller ett landsting väljer att bedriva verksamheten i. Det är därför angeläget att lagstiftningen får en sådan utformning att även fritidspolitiker kan åta sig uppdrag i kommunala företag.

Att vidga kretsen av förtroendevalda till att omfatta dem som av kommunen utsetts till styrelseledamöter och revisorer i kommunala företag framstår emellertid som olämpligt i förhållande till den associationsrättsliga lagstiftningen. Vi föreslår i stället att kommunallagens bestämmelse om rätt till ledighet vidgas till att omfatta även styrelseledamöter och revisorer som utses av fullmäktige i sådana bolag som kommunen eller landstinget helt eller delvis äger, eller i stiftelser som kommunen eller landstinget bildat ensamt eller tillsammans med någon annan.

6.5.3 Stärk fullmäktiges roll i beslutsprocessen

Undersökningar pekar på att fullmäktige i dag på många håll börjar få en urholkad ställning i den kommunala demokratin. Kommundemokratikommittén anser att fullmäktiges roll måste stärkas betydligt. Åtgärder för att stärka fullmäktiges ställning behandlas i kapitel 17.

Även i detta sammanhang vill emellertid kommittén understryka vikten av att kommuner och landsting noga ser över vilket inflytande fullmäktige de facto har i beslutsprocessen, och att de vid behov vidtar åtgärder för att stärka fullmäktige. Det är i fullmäktige som kommuninvånarnas gemensamma angelägenheter kan behandlas offentligt av direktvalda representanter. Kommundemokratikommittén ser negativt på trenden att fullmäktigesammanträdena blir allt färre. Den anförda förklaringen att detta sker till följd av ärendebrist indikerar i själva verket en dåligt fungerande demokrati. Att det råder så stor brist på frågor som är av allmänt intresse att dessa inte ens räcker till ett fullmäktigemöte varannan månad synes orimligt även i kommuner med liten befolkning. Troligare är att flera allmänintressanta frågor aldrig når fullmäktige, utan att dessa antingen behandlas enbart av styrelsen, en nämnd, en bolagsstyrelse eller en tjänsteman, eller i

sämsta fall över huvud taget inte tas upp av kommunerna eller landstingen.

Den tilltagande koncentrationen av makt till styrelsen innebär i sig också en demokratiförlust genom att frågor lyfts bort från en direktvald och för allmänheten öppen församling till en indirekt vald och för allmänheten normalt stängd församling. Den politiska debatten riskerar också att bli lidande. Eftersom de flesta partierna i fullmäktige finns representerade i styrelsen utgör denna i sin sammansättning ett slags "minifullmäktige". Diskussionen mellan partierna förs därför i stor utsträckning i styrelsen, och det kan kännas onödigt att även behandla ärendena i fullmäktige. På flera håll har fullmäktige också delegerat åt styrelsen att fatta beslut även i förhållandevis viktiga frågor. Konsekvensen av en sådan utveckling blir emellertid både att den stora grupp förtroendevalda som inte sitter i styrelsen får mindre inflytande och att medborgarnas insyn i den kommunala verksamheten minskar.

För att fullmäktige skall kunna stärka sin roll krävs att dess inflytande ökar, särskilt i början av beslutsprocessen. Fullmäktige måste ta makten över dagordningen genom att fler ärenden initieras av fullmäktigeledamöterna själva. Fullmäktige bör också kunna delta under beredningsfasen av ett ärende. Lyckas inte kommuner och landsting stärka fullmäktiges inflytande i början av beslutsprocessen kommer fullmäktige inte att vara mycket mer än ett "transportkompani" vars uppgift oftast inskränker sig till att bekräfta redan avgjorda ärenden.

Fria vägledningsdebatter i viktiga frågor kan vara ett sätt att öka mängden ärenden som börjar i fullmäktige. Medborgerlig initiativrätt i fullmäktige, som behandlas i kapitel 19, kan vara ett annat sätt. Fullmäktiges inflytande i beredningsfasen kan ökas genom att fullmäktige stämmer av och diskuterar olika ärenden under pågående beredning.

I vissa kommuner har fullmäktigeberedningar inrättats i syfte att stärka fullmäktige. Kommundemokratikommittén anser att detta kan vara en väg att gå för att stärka fullmäktiges roll både i initieringsfasen och i beredningsfasen. Ibland har dock inrättandet av fullmäktigeberedningar lett till färre förtroendevalda. En sådan utveckling är enligt kommitténs synsätt negativ. Om man vidgar rekryteringen till fullmäktigeberedningar till en vidare krets utanför fullmäktige behöver inrättandet av sådana beredningar inte heller leda till färre förtroendevalda. Snarare skulle fullmäktige-

beredningar kunna innebära en möjlighet för fler personer att få kommunala förtroendeuppdrag.

6.5.4 Åtgärder för att motverka förtida avhopp

Som framgått ovan ökade omsättningen av förtroendevalda under 1990-talet kraftigt. Till stor del berodde det på att avgångarna i samband med val ökade förhållandevis mycket. Andelen förtida avhopp tycks däremot ha legat på en förhållandevis stabil nivå under de senaste tio åren.

Vad gäller dem som under den pågående mandatperioden har valt att lämna sina förtroendeuppdrag i förtid, visar Kommundemokratikommitténs undersökning att de privata skälen spelar störst roll för avhoppet. Även om flera av ledamöterna som lämnat sina uppdrag framför kritik mot politikens arbetssätt och former är sådana skäl sällan avgörande för beslutet att lämna uppdrag. Åtgärder just i syfte att motverka förtida avhopp handlar därför mycket om att förbättra de praktiska förutsättningarna för att kunna vara förtroendevald.

En åtgärd kan vara att se över tidsatgången för kommunala förtroendeuppdrag. Svårigheter att kombinera förtroendeuppdrag och arbete visar sig vara det näst vanligaste skälet i kommunerna och det vanligaste skälet i landstingen till att förtroendevalda lämnar sina uppdrag. Flera av dem som hoppat av i förtid skulle sannolikt ha fortsatt åtminstone mandatperioden ut om de tidsmässiga förutsättningarna för att kombinera förtroendeuppdrag med heltidsarbete hade varit bättre.

Det vanligaste skälet till att lämna uppdrag i kommunen i förtid är flyttning från kommunen. För att vara valbar till fullmäktige eller en nämnd fordras att man är folkbokförd i kommunen och har fyllt 18 år. Om man flyttar från kommunen och därmed inte längre är folkbokförd i den, upphör också uppdraget genast.

I flertalet fall är det också helt naturligt att den förtroendevalda som flyttar lämnar sina uppdrag. Det förekommer emellertid tillfällen då det kan finnas skäl att låta en förtroendevald som flyttar från en kommun eller ett landsting behålla sina förtroendeuppdrag. Detta är rimligt när det endast handlar om temporär bosättning i en annan kommun eller ett annat landsting. Även en sådan temporär flyttning kan leda till att man måste folkbokföra sig i den nya kommunen.

Huvudregeln i folkbokföringslagen (1991:481) är att man skall vara folkbokförd där man regelmässigt tillbringar dygnsvilan. Från denna huvudregel finns vissa undantag. Vad gäller högskolestuderande innebär nuvarande folkbokföringslag en skärpning mot vad som gällt tidigare. Den som var studerande vid en högskola hade enligt de äldre reglerna rätt att vara folkbokförd i föräldrahemmet. Enligt förarbetena till nuvarande folkbokföringslag var det olämpligt att reglerna för vuxna studerande avvek från vad som gällde övriga myndiga personer (prop. 1990/91:153). De nu gällande bestämmelserna innebär därför att högskolestuderande skall vara folkbokförda på studieorten. Om en studerande veckopendlar till studieorten skall dock reglerna om dubbel bosättning tillämpas. Förutsättningen för att den studerande skall falla under denna kategori är att han eller hon tillbringar minst en natt i veckan i föräldrahemmet.

Kommundemokratikommittén anser att förtroendevalda som flyttar till en annan kommun under en period som är längre än sex månader, och som enligt folkbokföringslagens regler således måste vara folkbokförda på en fasighet i den nya kommunen, bör få behålla sina uppdrag under resten av mandatperioden. Exempelvis gäller detta förtroendevalda som flyttar till en annan kommun för att där bedriva högskolestudier. Fullmäktige bör ges rätten att i sådana fall besluta att den förtroendevalda skall kunna stanna kvar på sina uppdrag mandatperioden ut.

Flytten till den nya kommunen eller det nya landstinget bör inte vara definitiv utan av tillfällig karaktär. Den förtroendevalda bör också ha praktiska möjligheter att delta i de flesta sammanträden som följer av uppdraget. Om så inte är möjligt bör den förtroendevalda inte heller få stanna kvar på sina uppdrag.

Enligt vårt förslag fattas beslutet om en förtroendevald skall få stanna kvar på sina uppdrag av fullmäktige. Av detta följer att det endast är förtroendevalda som utses av fullmäktige som skall ha möjlighet att stanna kvar på sina uppdrag under återstoden av mandatperioden. Möjligheten föreslås således endast gälla ledamöter och ersättare i nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Ledamöter i fullmäktige är däremot utsedda direkt av väljarna i de kommunala valen. Att ge fullmäktige möjlighet att besluta om dispens från valbarhetskravet för fullmäktigeledamöter skulle strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter.

Kommundemokratikommittén föreslår att fullmäktige ges rätt att besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige och som upphör att vara folkbokförd i kommunen och därmed också att vara valbar, får kvarstanna på sina uppdrag under återstoden av mandattiden.

7 Ekonomiska villkor

Kommitténs förslag:

Förtroendevalda ges rätt till skälig kompensation för arbetslöshetsersättning och liknade ersättning som de förlorar när de fullgör sina uppdrag.

Förtroendevalda som har barn med behov av tillsyn ges rätt till skälig ersättning för nödvändiga kostnader för barntillsyn.

7.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall se över de förtroendevaldas ekonomiska villkor och föreslå hur eventuella problem på bästa sätt åtgärdas. Kommitténs arbete koncentreras till fritidspolitikernas villkor.

7.2 Bakgrund

I analysen av de förtroendevaldas arbetsförhållanden och utvärderingen av de bestämmelser i kommunallagen som reglerar de förtroendevaldas villkor, utgör de omständigheter som påverkar de förtroendevaldas ekonomiska förhållanden en avgörande del. Utgångspunkten för en översyn av reglerna rörande ekonomiska förmåner till förtroendevalda är att den förtroendevalda inte skall göra en ekonomisk förlust när han eller hon fullgör ett uppdrag. Om så är fallet utgör detta ett hinder för den enskilde att engagera sig politiskt. I förlängningen försämrar detta vissa gruppers möjligheter att engagera sig i den politiska processen. Detta innebär i sin tur problem i fråga om kommunaldemokratisk legitimitet och representativitet. Sådana hinder måste i möjligaste mån undanröjas.

Flera olika problem har identifierats av Kommundemokrati-kommittén. Exempelvis har vissa grupper ingen rätt till ersättning för uppkommen inkomstförlust på grund av förtroendeuppdraget. Dessutom finns grupper som drabbas av kostnader som en följd av ett förtroendeuppdrag. Kommittén har därvid riktat in sig på förtroendevalda med barn med tillsynsbehov, eftersom dessa förtroendevalda kan ha kostnader för barntillsyn i samband med exempelvis sammanträden, och förtroendevalda med funktionshinder. Det är väsentligt att de förtroendevalda kompenseras för sådana kostnader. Kommittén avser därför att åtgärda sådana faktorer som kan upplevas som ekonomiskt betungande för vissa grupper bland de förtroendevalda. Kostnader som kan drabba förtroendevalda med funktionshinder behandlas i kapitel 9.

7.3 Ekonomiska förmåner för förtroendevalda

7.3.1 Gällande reglering

Ekonomiska villkor för förtroendevalda i kommuner och landsting regleras i dag i 4 kap. 12–15 a §§ i kommunallagen (1991:900). Regelverket består av två delar: en för kommunen eller landstinget obligatorisk del, enligt 12–13 och 15 a §§, samt en frivillig del enligt 14–15 §§.

I 12 § stadgas att förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Denna rättighet omfattar inte, enligt stadgandets andra stycke, de förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. Av 13 § framgår att fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning till sådana skall betalas. Fullmäktige är således skyldig att anta bestämmelser som närmare reglerar kommunens eller landstingets ersättningsskyldighet enligt 12 §. Av 15 a § följer att rätten till ersättning även avser förtroendevalda i en gemensam nämnd. Ersättningsskyldigheten åligger då den kommun som valt den förtroendevalda.

Av 14 § följer att fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. I 15 § stadgas att om fullmäktige beslutar att arvode skall betalas, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Kravet på likhet omfattar dock inte för-

troendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. I 14–15 §§ regleras den frivilliga delen av de förtroendevaldas ekonomiska villkor. Fullmäktige har således ingen skyldighet att besluta om dessa förmåner för de förtroendevalda.

De förtroendevaldas ekonomiska villkor skall betraktas i den kommunalrättsliga kontext där bland annat förbud mot stöd till enskild utgör en grundläggande princip. Utgångspunkten är att en kommun inte har rättslig kompetens att utge ekonomiska medel eller annat bistånd till enskilda individer. För att ett sådant utgivande skall bli rättsenligt krävs lagstöd. I olika förvaltningsrättsliga regleringar återfinns ett sådant lagstöd, exempelvis i 6 § socialtjänstlagen (1980:620) som reglerar kommunens skyldighet att utge bistånd till enskilda som inte själva kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. På liknande sätt stadgar 4 kap. 12–15 a §§ kommunallagen en möjlighet, och till viss del en skyldighet, att utge ekonomiska förmåner till enskilda förtroendevalda. Tolkningsbakgrunden till dessa stadganden utgörs dock likväl av de allmänna kommunalrättsliga principerna, vilka innefattar förbudet mot ekonomiskt stöd till enskilda individer. Detta innebär att bestämmelserna i 4 kap. 12–15 a §§ skall tolkas restriktivt. Fullmäktige har därför inte någon möjlighet att besluta om ekonomiska förmåner som går utöver dessa stadganden.

Till de ovan behandlade reglerna angående de förtroendevaldas ekonomiska förmåner skall även läggas den förtroendevaldas rätt till ledighet från sin anställning för att fullgöra sitt förtroendeuppdrag. Stadgandet, som återfinns i 4 kap. 11 §, innebär en förmån för den förtroendevalda i förhållande till sin arbetsgivare. Rätten till ledighet utgör självfallet en grundförutsättning för att den förtroendevalda över huvud taget skall ha möjlighet att utföra sitt uppdrag.

Av de ovan behandlade stadgandena i kommunallagen framgår att kommuner och landsting i dag är skyldiga att ersätta sina förtroendevalda för de arbetsinkomster, pensions- och semesterförmåner de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Denna skyldighet, som framgår av 4 kap. 12 §, infördes i samband med 1991 års kommunallagsreform. Tidigare var utgivande av sådan ersättning frivilligt.

Förutom ersättning kan de förtroendevalda, som framgått ovan, även erhålla arvode. Utbetalande av arvode är dock frivilligt för kommuner och landsting. De flesta kommuner och landsting har

någon form av arvodesystem, även om nivån på arvoden skiljer sig åt. Innan 1991 års kommunallagsreform genomfördes, lades ersättningen för förlorad arbetsinkomst samman med arvodet. Arvodensnivån bestämdes med beaktande av att de förtroendevalda även skulle ersättas för den förlorade arbetsinkomsten. Införandet av rätten till ersättning för förlorad arbetsinkomst innebar att kommunerna och landstingen blev tvungna att skilja mellan å ena sidan ersättning och å andra sidan arvode. Huvudregeln för arvodet framgår av 4 kap. 15 §. Där stadgas att arvodet skall vara lika för lika uppdrag. De förtroendevalda skall därmed behandlas enligt ett slags likhetsprincip. Ifråga om ersättning för förlorade inkomster, enligt 4 kap. 12 §, är förhållandet det motsatta. De förtroendevalda skall ersättas enligt individuella förutsättningar, det vill säga det är den enskilde förtroendevaldas faktiska bortfall av inkomst, semester- och pensionsförmåner som, i skälighetsomfattning, skall ersättas. Det krävs dock att den förtroendevalda yrkar på ersättning för att någon skyldighet att utbetala sådan skall uppstå för kommunen eller landstinget.

Rätten till kompensation enligt 4 kap. 12 § gäller inte de förtroendevalda som är politiskt verksamma på heltid eller betydande del av heltid. För avgörande av vilken verksamhetsgrad som utgör "betydande del av heltid" har vid tidigare överväganden inte ansetts någon absolut gräns, däremot har 40 procent ansetts utgöra ett riktmärke (se prop. 1990/91:117 och 1982/83:97). Gränsen är avsedd att skilja fritidspolitiker från dem som är politiskt verksamma under former som mera påminner om ett förvärvsarbete. För den sistnämnda gruppen förväntas fullmäktige besluta om förmåner som är att jämföras med de förmåner, ersättning för pension etc. som utgår vid ett jämförbart förvärvsarbete.

De förtroendevalda som omfattas av rätten till ersättning är de som uppräknas i bestämmelsen i 4 kap. 1 § kommunallagen, det vill säga ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Även förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning. Denna rätt regleras i 4 kap. 15 a §. Vidare ingår ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund i legaldefinitionen av "förtroendevald".

7.3.2 Motiv till gällande reglering

Syftet med att införa de nu gällande ersättningsbestämmelserna var i första hand att underlätta rekryteringen av förtroendevalda. I förarbetena till nu gällande kommunallag påpekades att svårigheterna att rekrytera och bibehålla personer för förtroendeuppdrag i kommuner och landsting ingav oro. Utgångspunkten för gällande reglering av de förtroendevaldas ekonomiska förmåner var därför att ingen skulle behöva avstå från ett kommunalt förtroendeuppdrag av privatekonomiska skäl (prop. 1990/91:117, Ds 1988:46).

Problemet med förlorad arbetsinkomst ansågs framför allt gälla privatanställda och småföretagare och bedömdes vara den främsta orsaken till att dessa grupper i så liten omfattning engagerade sig i kommunpolitiken. De statligt anställda och de kommunalt anställda fick däremot i många fall behålla sin lön då de utförde sina förtroendeuppdrag. Det framhålls i propositionen att det var mycket angeläget att alla valbara medborgare, så långt det var möjligt, skulle ges lika förutsättningar att äta sig kommunala förtroendeuppdrag (prop. 1990/91:117).

Syftet med den rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst som infördes år 1991, var att undanröja sådana privatekonomiska hinder för rekrytering och att motverka att förtroendevalda lämnade sina uppdrag. Rätten till ersättning omfattar förlorad arbetsinkomst. Med arbetsinkomst avses kontant lön eller motsvarande inkomst av rörelse eller av jordbruksfastighet. Rätten till ersättning omfattar även pensions- och semesterförmåner. Det framgår dock tydligt av förarbetena att den förtroendevalda måste kunna påvisa ett *konkret inkomstbortfall* för att ersättningskyldighet skall uppstå för kommunen eller landstinget. Vidare uteslöts möjligheten till ersättning för utebliven inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet (prop. 1990/91:117).

De förtroendevalda har rätt till ersättning för inkomstbortfall samt förlorade pensions- och semesterförmåner i *skälig* omfattning. Skälighetskravet innebär att det finns en högsta och en lägsta nivå på ersättningens storlek. Det innebär även att kommunerna och landstingen ges stor frihet att anpassa ersättningssystemen till de lokala förhållandena. I denna frihet anses även ingå användning av schabloniserade ersättningar i syfte att göra systemet administrativt lätthanterligt (prop. 1990/91:117).

7.3.3 Rättspraxis

Frågan om de förtroendevaldas rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst har inte, enligt vad kommittén erfarit, prövats av domstol. Det finns ett mycket litet antal fall från Regeringsrätten och från kammarrättsnivå som berör närliggande problem.

Regeringsrätten prövade, i fallet RÅ 1998 ref. 33, Båstads kommuns bestämmelser om ekonomiska förmåner för de förtroendevalda. De av kommunfullmäktige fastslagna bestämmelserna stadgade bland annat att den som erhöll ersättning för förlorad arbetsinkomst inte hade rätt till arvode i samma utsträckning som övriga förtroendevalda. Regeringsrätten konstaterade att Båstads kommun därvidlag inte uppfyllde kravet i 4 kap. 15 § kommunallagen som stadgar att arvodet skall bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Rätten upphävde därför bestämmelserna i den delen. Genom att göra arvodets storlek beroende av nivån på ersättningen för förlorad arbetsinkomst, sammanblandade Båstads kommun arvode och ersättning, vilket fick till följd att fullmäktiges beslut stred mot kommunallagen.

Kammarrätten i Sundsvall prövade frågan om kommunfullmäktiges i Leksands kommun beslut angående arvodesnivån för de förtroendevalda stred mot kommunallagen eftersom det saknades kommunala bestämmelser för ersättning för förlorad arbetsinkomst. Kammarrätten konstaterade att det enligt 4 kap. 13 § kommunallagen var obligatoriskt för kommunfullmäktige att fastställa sådana bestämmelser. Kommunens underlåtenhet i den delen medförde dock inte att beslut i fråga om arvodesnivån stred mot kommunallagen. Kammarrätten biföll därför inte, i dom den 8 december 1992, besvären.

Dessa båda fall avser prövning av fullmäktiges fastställande av generella bestämmelser för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner. Då alla fullmäktigebeslut är överklagbara, är det praktiskt enkelt för en kommunmedlem att besvara sig över dessa. En helt annan sak är det då bestämmelserna skall tillämpas i det enskilda fallet, när en förtroendevald yrkar ersättning för en viss inkomstförlust. Beskedet från kommunförvaltningen kan då ofta vara muntligt. Den förtroendevalda som av någon anledning inte är nöjd med beskedet måste begära ett överklagbart beslut. Detta kan självfallet upplevas som opraktiskt. Därtill kan det även, såväl av den förtroendevalda som dennes partikamrater, uppfattas som olämpligt att den förtroendevalda försöker processa sig till

ekonomiska förmåner. Sådana uppfattningar är, enligt vad kommittén erfarit, vanliga bland de förtroendevalda. Svårigheten och oviljan att överklaga är två faktorer som kan bidra till att förklara varför så få fall har prövats i domstol.

7.3.4 Frågans behandling i tidigare utredningar

Efter 1991 års kommunallagsreform har de förtroendevaldas ekonomiska villkor behandlats i två utredningar. Några lagändringar har dock inte genomförts efter år 1991.

Lokaldemokratikommittén behandlade frågan i sitt slutbetänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90). Kommitténs huvudsakliga uppfattning var att systemet borde återgå till rättsläget före 1991 års reform, det vill säga att ersättningen till de förtroendevalda borde återföras till kommunernas och landstingens frivilliga område. Skyldigheten att ersätta förtroendevalda för förlorad arbetsinkomst samt semester- och pensionsförmåner stred, enligt Lokaldemokratikommittén, mot den kommunala självstyrelsen. Kommittén uttryckte att andan i 1991 års kommunallag präglades av stor respekt för det kommunala självstyret. Rent principiellt var det därför fel att använda obligatorisk reglering avseende kommunernas interna arbetsförhållanden och organisation. I kommitténs betänkande framfördes även synpunkten att dagens system var administrativt svårhanterligt och orättvist. Stora grupper av förtroendevalda hade upplevt att den totala ersättning de fick från kommunen eller landstinget hade minskat. Lokaldemokratikommittén förespråkade därför ett avskaffande av den obligatoriska ersättningsskyldigheten samt en återgång till rättsläget före 1991 års kommunallagsreform.

Kommunala förnyelsekommittén behandlade den närliggande frågan om de förtroendevaldas rätt till ledighet från sin anställning för utförande av förtroendeuppdraget. I kommitténs slutbetänkande *Förnyelse av kommuner och landsting* (SOU 1996:169) diskuteras skiftarbetarens situation i perspektivet rätt till ledighet för att fullgöra förtroendeuppdrag. Det hade kommit till kommitténs kännedom att skiftarbetare ibland upplevde svårigheter att få ledigt från sina anställningar för fullgörande av förtroendeuppdrag. Framför allt gällde det i samband med sammanträden m.m. då skiftarbetaren behövde få möjlighet att sova. Kommittén menade att de svårigheter som föreligger för denna grupp vad gäller att äta

sig ett förtroendeuppdrag snarast kan härledas till attityder hos arbetsgivare och arbetskamrater. Kommittén föreslog därför inga lagändringar i den delen.

7.4 Allmänna överväganden

Dagens reglering av förtroendevaldas rätt till kompensation för förlorad arbetsinkomst samt pensions- och semesterförmåner, är konstruerad utifrån en traditionell "typisk" förvärvsform, det vill säga en tillsvidareanställd, lönearbetande person, verksam på heltid, dagtid hos en arbetsgivare, på ett arbetsställe som tillhör denne arbetsgivare och där anställningsvillkoren normalt bestäms kollektivt inom vissa rättsliga ramar. För närvarande genomgår arbetslivet en förändring som kan beskrivas som en övergång från den traditionella anställningen till nya och varierande arbetsformer. Till dessa nya arbetsformer kan knytas en rad skilda företeelser, av vilka några kommer att diskuteras nedan.

Då dagens reglering av förtroendevaldas ersättning för inkomstbortfall är utformad och avpassad i syfte att kompensera en begränsad och minskande grupp på arbetsmarknaden, kommer alltfler att vara missnöjda med den kompensation som utges för förlorad arbetsinkomst och upplupna kostnader. Kommundemokratikommittén har i detta sammanhang identifierat fyra problemområden: arbetsavtalets form och varaktighet, arbetstidens omfattning och förläggning, ersättningar från socialförsäkringen samt övriga kostnader relaterade till uppdragets fullgörande.

7.4.1 Fritidspolitikerns anställningsform

Anställningsavtal har i ökande utsträckning kommit att ersättas med arbetsavtal i andra former. Till dessa hör bland andra uppdragsavtal, såsom entreprenader, konsultuppdrag och franchising. För *egenföretagaren* kan problem rörande kompensation uppstå då engagemang i förtroendeuppdrag kan leda till att det egna företaget inte växer som det kanske skulle ha gjort om företagaren hade haft möjlighet att ägna sig åt verksamheten på heltid. En sådan förlust kan vara problematisk att styrka, eftersom det ju är fråga om utebliven planerad inkomst.

För den som är verksam som *uppdragstagare* kan ett förtroendeuppdrag leda till att uppdrag som kan vara av betydligt

större omfattning än förtroendeuppdraget går förlorade i sin helhet. Ett exempel kan nämnas som illustration. SA är verksam som tolk och erbjuds vanligen tolkuppdrag som sträcker sig över hela arbetsdagar. Börjar ett nämndsmöte exempelvis klockan två, innebär detta att SA måste tacka nej till uppdrag hela denna dag. Den ekonomiska förlusten kan således avsevärt överstiga en kompensation som i enlighet med den som traditionellt erbjuds förtroendevalda enbart baserar sig på sammanträdestiden. Många *timanställda* erfar motsvarande problem.

7.4.2 Fritidspolitikerns arbetstider

För *skiftarbetande* eller *personer som har oregelbundna arbetstider* uppstår problem då arbetstiden inte sammanfaller med tiden för förtroendeuppdragets fullgörande, eftersom rätt till ledighet endast föreligger då arbetstid och uppdrag sammanfaller i tiden. Det kan innebära att förtroendevalda tvingas arbeta natt före dag då förtroendeuppdrag skall fullgöras, för att sedan åter påbörja nattskift vid dagens slut. Särskilda svårigheter tycks ligga i det faktum att nattskift ofta är organiserade så att arbetskraften är fåtalig, vilket medför att kollegor inte har möjlighet att "täcka upp" under några timmar.

För förvärvsarbete verksamma inom områden med *oreglerad arbetstid* kan också ett förtroendeuppdrag innebära en särskild påfrestning i det att ledighet för förtroendeuppdrag inte innebär att arbetsuppgifterna bortfaller. Dessa skall fullgöras inom ramen för övrig arbetstid. Detta förhållande kan gälla för såväl egenföretagare som anställda.

7.4.3 Fritidspolitikerns socialförsäkringsersättning m.m.

Av förändringen mot en mer flexibel arbetsmarknad följer också att andra ersättningsformer får ökad betydelse. Perioder med avlönat förvärvsarbete alternerar med perioder av arbetslöshet och arbetslöshetsersättning. Förvärvsarbete avbryts för vård av barn eller perioder av studier. Bestämmelserna rörande ersättning för förtroendeuppdrag och tillämpningen av dessa bestämmelser, måste således harmoniseras med andra ersättningsformer än ersättning för förvärvsarbete.

Till detta område hör också kompensation för pensionsförmån som en förtroendevald förlorar då uppdrag fullgörs. För majoriteten av de förvärvsarbetande betalar arbetsgivare numera premier till pensionsförsäkring. Premierna baserar sig normalt på bruttoinkomster. När dessa sjunker, sjunker således också premierna. Enligt vad kommittén erfar har det inte varit möjligt att kompensera de förtroendevalda för denna förlust på ett administrativt hanterbart sätt. Framför allt är det svårt för den förtroendevalda att först då pensionsfallet inträffar kunna påvisa hur pensionsförmånen påverkats av tidigare inkomstavdrag.

7.4.4 Kostnader vid uppdragets fullgörande

Det har kommit till kommitténs kännedom att vissa grupper upplever det som besvärande att kostnader som är direkt relaterade till förtroendeuppdragets utförande inte ersätts. Detta utgör ett problem då förtroendeuppdraget skall fullgöras. Det finns i dag möjligheter för kommunen eller landstinget att på frivillig väg ersätta vissa kostnader som uppkommit i anslutning till uppdraget. Enligt vad kommittén erfarit har många kommuner ett sådant system. Ersättningarna är emellertid ofta låga och täcker inte alls den uppkomna faktiska kostnaden.

Förtroendevalda med barn med tillsynsbehov kan ibland drabbas av kostnader för barntillsyn då den förtroendevalda exempelvis skall närvara vid ett sammanträde. Det gäller särskilt ensamstående med barn som kan ha svårigheter att lösa situationen med hjälp av någon närstående. Flera kommuner har infört ersättningssystem för barntillsynskostnader. Ersättningen är dock låg, vanligen i storleksordningen 40–50 kronor i timmen. Med beaktande av att ersättningen är skattepliktig samt att den förtroendevalda kan bli skyldig att betala sociala avgifter m.m. för den utgivna lönen till den som tagit omsorg om barnen, är det självfallet en för låg ersättning. För den som måste lösa barntillsynsfrågan genom att anlita mer eller mindre kostsamma externa krafter, är det en realitet att förtroendeuppdragets utförande medför extra kostnader. Den förtroendevalda gör då en ekonomisk förlust på grund av sitt uppdrag, och risken är uppenbar att han eller hon väljer att avstå från sitt förtroendeuppdrag.

7.4.5 Övriga frågor

Ekonomiska villkor för ersättare

Den som är ersättare i en kommunal nämnd eller en fullmäktigeförsamling, behöver i princip samma insyn i verksamheten och fortlöpande tillgång till information som den ordinarie ledamoten. Det är en grundförutsättning för att ersättaren skall kunna fullgöra sitt uppdrag och fullt ut ersätta den ordinarie ledamoten vid dennes frånvaro. Ersättarnas ekonomiska villkor är ur det perspektivet lika väsentliga som övriga förtroendevaldas.

Många kommuner har i dag ett system där ersättare i nämnder och fullmäktige åtnjuter i princip samma förmåner som de ordinarie ledamöterna. Den som närvarar vid ett sammanträde i egen skap av ersättare ersätts för förlorad arbetsinkomst och erhåller även arvode för sammanträdet. Kommittén är positiv till detta och finner ingen anledning att reglera ersättarnas ekonomiska villkor utöver vad som i dag gäller, det vill säga att ersättarna vad avser ekonomiska villkor kan behandlas på samma sätt som de ordinarie ledamöterna i nämnd och fullmäktige.

Uppdragsarvode som alternativ till sammanträdesarvode

En kommun har enligt 4 kap. 14 § kommunallagen möjlighet att utge arvode till de förtroendevalda. De flesta kommuner har någon form av arvodessystem. Nivån på arvodet varierar dock från kommun till kommun. Arvodet är vanligen knutet till nämndens eller fullmäktiges sammanträden, ett så kallat sammanträdesarvode. Arvodets omfattning blir därigenom beroende av antalet sammanträden. Med sammanträde jämställs normalt även förrättningar på nämnds uppdrag m.m.

Ett alternativ till att knyta arvodet till sammanträden och liknande är att knyta det till själva förtroendeuppdraget. Den förtroendevalda får då ett fast arvode. Sammanträdena utgör endast en del av ett förtroendeuppdrag. Ett uppdragsarvode syftar till att värdera övriga aktiviteter som följer av ett förtroendeuppdrag, exempelvis kontakter med medborgarna vid möten eller via telefon och Internet på samma sätt som vid sammanträden. En fördel med ett sådant system är att det är administrativt lätthanterligt. Arvodet kan automatiskt betalas ut till de förtroendevalda utan att någon sammanställning av antalet möten m.m. måste föreligga som

beslutsunderlag. En nackdel kan vara att denna form av arvode kan upplevas som orättvis. Den förtroendevalda får ett arvode av en viss storlek oavsett om ett antal extra sammanträden bevisats. Eftersom arvodet tillhör den frivilliga sidan av de förtroendevaldas ekonomiska villkor har fullmäktige i princip full frihet att välja den arvodesform – sammanträdes- eller uppdragsarvode – som passar kommunen bäst. Det grundläggande kravet på likabehandling som följer av 4 kap. 15 § måste dock iakttas. Kommittén föreslår ingen ändring i denna del utan det skall även fortsättningsvis vara upp till varje kommun att avgöra vilket system som passar bäst.

7.5 Kommitténs förslag

7.5.1 Förtroendevaldas rättigheter och den kommunala självstyrelsen

Dagens reglering är formulerad i termer av rätt för förtroendevalda till ledighet från sina anställningar och ersättning för förlorad arbetsinkomst m.m. I vardagligt språkbruk kan denna formulering inge en föreställning om att förmånerna är bättre och enklare att tillgå än vad de rent faktiskt är. För att frågan om rätt till ledighet och ersättning skall kunna diskuteras, måste det fastställas vad som avses med en "rättighet". Inom den svenska förvaltningsrätten avses normalt med detta begrepp en förmån som är klart definierad i lag, såväl vad gäller rättighetens konkreta innehåll som dess förutsättningar. Förmånen skall därtill vara utkrävbar genom att den enskilde har möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut.

Förmånerna, som de är formulerade i den svenska kommunallagen, utgör inte några legala rättigheter i denna mening. Det framgår inte av lagen vad förmånerna konkret består i och inte heller ges några detaljerade anvisningar om under vilka förutsättningar de utbetalas. Den laglighetsprövning som sker enligt 10 kap. kommunallagen kan endast leda till att det överklagade beslutet upphävs. Förmånen i sig går inte att utkräva.

Att tillerkänna samtliga förtroendevalda en laglig rätt till kompensation för förlorade inkomster och uppkomna kostnader skulle kräva att det i kommunallagen infördes flera detaljerade och tvingande lagrum. En detaljerad rättighetslagstiftning skulle dock bryta mot kommunallagens karaktär av målinriktad ramlag. En sådan lagstiftning skulle också minska kommunernas möjligheter

att självständigt besluta vilka ersättningar som bäst tillgodoser de lokala behoven.

Framför allt utgör varje införande av för kommunerna tvingande lagstiftning en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Det är emellertid Kommundemokratikommitténs uppfattning att ökade utsikter till kompensation för förlorad arbetsinkomst och andra upplupna kostnader avsevärt skulle underlätta de förtroendevaldas arbetsvillkor och möjligheten att rekrytera fritidspolitiker. Möjligheterna för i dag underrepresenterade grupper att aktivt delta i det kommunala politiska systemet som förtroendevalda skulle också öka. En sådan ändring skulle sannolikt också medföra en ökning av kommunpolitikens legitimitet eftersom alla grupper av kommunmedlemmar lättare skulle kunna åta sig ett förtroendeuppdrag. Det finns således starka demokratiska skäl som talar för dessa förändringar.

Målsättningen med en förändrad reglering av de förtroendevaldas ekonomiska villkor måste således vara att den skall förbättra ersättningsmöjligheterna och omfatta samtliga förtroendevalda. Samtidigt måste lagstiftningen konstrueras så att den i minsta möjliga mån gör intrång i den kommunala självstyrelsen.

Det är rimligt att förtroendevalda regelmässigt får skriftliga besked om ersättning. Flertalet kommuner och landsting tycks redan i dag ha utformat sina bestämmelser på ett sådant tydligt sätt.

Vissa kommuner och landsting har valt att inrätta en särskild kommitté eller något liknande organ, i syfte att överpröva ansökningar om ersättning. Enligt Kommundemokratikommitténs uppfattning är detta ett utmärkt sätt att stärka de förtroendevaldas rättsliga ställning.

7.5.2 Från frivilliga ersättningar till obligatoriska ersättningar

Som framgått ovan är det Kommundemokratikommitténs uppfattning att ökade möjligheter till kompensation för förlorade inkomster och uppkomna kostnader sannolikt skulle medföra en ökning av kommunpolitikens legitimitet, eftersom alla grupper av kommunmedlemmar då skulle få lättare att åta sig ett förtroendeuppdrag. Ur det perspektivet torde kommitténs förslag innebära en förstärkning av den kommunala demokratin.

Dagens system för ekonomiska förmåner är indelat i en obligatorisk del, vad gäller förlorad arbetsinkomst, och en frivillig del, i fråga om arvoden, kostnadsersättningar m.m. I syfte att undvika fall där förtroendevalda saknar möjlighet att få ersättning för förlorade inkomster eller uppkomna kostnader, föreslår kommittén att vissa typer av ersättningar förs över från det frivilliga till det obligatoriska området. Förslaget siktar i första hand på att tillgodose de särskilda behov som kan föreligga för förtroendevalda som har barn med tillsynsbehov och för förtroendevalda som har funktionshinder. Beträffande funktionshinder behandlas frågan vidare i kapitel 9. När det gäller frågan om barntillsyn är bakgrunden att det i dag är vanligt förekommande att ersättning för barntillsyn, i den mån sådan utgår, ofta är så låg att den inte alls täcker de förtroendevaldas faktiska kostnader för barntillsyn.

Förslaget att införa viss obligatorisk skyldighet att ersätta kostnader som är direkt relaterade till uppdragets utförande innebär inte någon inskränkning i den för kommunen eller landstinget frivilliga möjligheten att införa ett sådant ersättningssystem. Denna möjlighet kvarstår, och eftersom de flesta kommuner och landsting redan i dag har ett sådant system innebär kommitténs förslag ingen större förändring i praktiken.

Kommunen eller landstinget är skyldiga att ersätta den förtroendevalda i skäligen omfattning. Det innebär att de skattemässiga konsekvenserna av den utgivna ersättningen måste beaktas. I de flesta fall är kostnadsersättningen inte skattepliktig för den förtroendevalda eftersom den ersätter kostnader som är avdragsgilla. Detta är fallet exempelvis vad gäller resekostnader, kostnader för litteratur m.m. Enskildas kostnader för barnomsorg är emellertid inte avdragsgilla. Det innebär att ersättningen från kommunen eller landstinget för sådana kostnader är skattepliktig för den förtroendevalda. För att kravet på skälighet skall uppfyllas är det därför nödvändigt att den förtroendevaldas skattemässiga konsekvenser av den från kommunen eller landstinget utgivna ersättningen beaktas. Endast den del av ersättningen som återstår efter beskattningen av den förtroendevalda, kan beaktas vid skälighetsbedömningen av ersättningsnivån. Utgångspunkten är att den förtroendevaldas nödvändiga kostnader som uppkommit som en följd av uppdragets utförande skall ersättas fullt ut.

Kommundemokratikommittén föreslår dessutom att visst annat inkomstbortfall, nämligen bortfall av arbetslöshetsersättning och

bortfall av ersättning från föräldraförsäkring, förs in i det ersättningsberättigade obligatoriska området. Övervägandena i denna del utvecklas nedan. Syftet med de föreslagna förändringarna är att ge vissa grupper av förtroendevalda ökade möjligheter att behålla sina förtroendeuppdrag och att locka grupper av valbara kommunmedlemmar att engagera sig i kommunpolitiken.

7.5.3 Harmonisering med ersättning från socialförsäkringen

Det har kommit till kommitténs kännedom att många förtroendevalda förlorar socialförsäkringsrättslig ersättning då det politiska uppdraget fullgörs. Som Kommundemokratikommittén ser det baseras denna uppfattning till en del på pedagogiska problem.

På ett ekonomiskt plan kan de förtroendevaldas ersättningar och arvoden konstrueras på två sätt. Antingen, vilket är fallet i dag, ingår sådan ersättning i underlaget för den sjukpenninggrundande inkomsten, som ligger till grund för bland annat föräldrapenning. Det innebär att när ersättning utgår exempelvis på grund av föräldraskap, påverkas dess storlek av de inkomster som kan relateras till uppdraget. I gengäld måste man avstå från uppdraget när föräldrapenning utgår. Annars skulle dubbel ersättning utgå.

En annan ekonomisk lösning skulle vara att den förtroendevaldas ersättning och arvoden inte ingick i underlaget för den sjukpenninggrundande inkomsten. Det skulle medföra att exempelvis föräldrapenningen blev lägre. I gengäld skulle det vara möjligt att fullgöra ett förtroendeuppdrag och således uppbära ersättning och arvoden från förtroendeuppdraget parallellt med föräldrapenningen. Denna senare lösning är emellertid inte möjlig, då utgivande av ersättning som baseras på den sjukpenninggrundande inkomsten oftast är förbunden med krav på att man avstår från förvärvsarbete. För att sjukpenning skall utgå måste den försäkrade avstå från förvärvsarbete på grund av sjukdom, och när föräldrapenning utgår skall den försäkrade avstå från förvärvsarbete för att vårda barn.

Även om förtroendeuppdraget inte i formell mening är ett förvärvsarbete, jämföras förtroendeuppdraget med ett sådant vid bedömning av den försäkrades arbetsförmåga. Detta medför att den socialförsäkringsrättsliga ersättningen sätts ned eller dras in i sin helhet, om den försäkrade inte avstår från förtroendeuppdraget. Kommittén har inte för avsikt att föreslå någon förändrad syn på

bedömningen av arbetsförmågan. En förändrad beräkning av underlaget för sjukpenning i den ordning som diskuteras ovan, skulle också få oöverskådliga konsekvenser.

Om en förtroendevald fullgör förtroendeuppdrag under en period då han eller hon uppbär föräldrapenning, blir situationen något annorlunda. När förtroendeuppdraget fullgörs är den förtroendevalda inte ledig från sitt förvärvsarbete för att vårda barn, utan i stället ledig för att fullgöra sitt politiska uppdrag, enligt 4 kap. 11 § kommunallagen. Det innebär att den förtroendevalda skall kompenseras för den uteblivna ersättningen enligt bestämmelserna i 4 kap. 12 §.

Även vid uppbärande av sjukbidrag har, enligt vad kommittén erfar, problem uppstått i förhållande till förtroendevalds ersättning och arvoden. Sjukbidrag och förtidspension är för närvarande en del av pensionssystemet, men enligt vad kommittén erfar kommer ersättning vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga att under år 2003 bli en del av sjukförsäkringssystemet. Bedömningen av arbetsförmågan är dock inte föremål för någon översyn.

Bedömningen av arbetsförmågan vid utgivande av sjukbidrag har nyligen förändrats. Tidigare krävdes att den försäkrades arbetsförmåga var nedsatt till 100 procent för att full förtidspension eller fullt sjukbidrag skulle utgå. I dag räcker emellertid 7/8-dels nedsättning för att full ersättning skall utgå. Syftet med denna förändring är att den försäkrade skall kunna vara något aktiv exempelvis i hem- eller fritidsaktiviteter, utan att ersättningens storlek påverkas (se prop. 1997/98:111). Kommundemokrati-kommittén ser denna förändring som en möjlighet för en försäkrad att utföra visst politiskt förtroendeuppdrag. Ett förtroendeuppdrag av större omfattning medger dock inte de förändrade bestämmelserna. Kommittén ser inte heller en sådan lösning som möjlig.

Ytterligare en ersättningsform som berörts i diskussionen om kompensation är arbetslöshetsersättningen. Förtroendevalda förlorar arbetslöshetsersättning om de inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande när de fullgör sitt förtroendeuppdrag. I 4 kap. 12 § kommunallagen stadgas att förlorad arbetsinkomst skall ersättas, och sådan inkomst har inte ansetts inkludera arbetslöshetsersättning. Enligt kommitténs förmenande är en lagkonstruktion som i praktiken medför att arbetslösa individer inte kan vara politiskt aktiva, orimlig. Som framgår ovan

har vi därför valt att föra in bortfall av arbetslöshetsersättning i det område som är obligatoriskt för kommunen eller landstinget.

7.5.4 Möjligheten att använda schablonersättningar

Även om det huvudsakliga syftet med lagstiftningen måste vara kompensation för faktiskt inkomstbortfall, kan möjligheten att i förekommande fall använda sig av ersättningsschabloner vara ett sätt att tillgodose grupper vilkas förlorade inkomst kan vara svår att beräkna. Detta gäller kanske framför allt egna företagare och fria yrkesutövare. Det är möjligt att relatera ersättning till timlön enligt avtal, sjukpenninggrundande inkomst, taxerad inkomst eller något annat underlag.

Att sjukpenningen för anställda, enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, ersatts med sjuklön från arbetsgivare under en inledande sjukperiod, förändrar inte möjligheten att använda den sjukpenninggrundande inkomsten som beräkningsgrund.

Inför 1991 års kommunallagsreform förordades inget speciellt system vid beräkning av schabloner, utan valet överlämnades till kommunfullmäktige (prop. 1990/91:117). Kommundemokratikommittén instämmer i denna bedömning. Enligt vad kommittén erfar har dock valet av sjukpenninggrundande inkomst som utgångspunkt för schablonersättning i vissa fall fått negativa konsekvenser för vissa grupper av förtroendevalda. Detta beror på den övre gräns på 7,5 basbelopp som gäller för sjukpenninggrundande inkomst. Inkomster över detta tak beaktas inte. Detta problem kan emellertid komma att lösas eftersom det pågår en diskussion om att höja denna gräns till 10 basbelopp framöver (SOU 2000:121). Ytterligare ett problem med att knyta schablonersättningen till den sjukpenninggrundande inkomsten är att den senare i praktiken kan beräknas olika för å ena sidan anställda och å andra sidan uppdragstagare och egenföretagare. För de förstnämnda görs en prognos över den inkomst som de kan förväntas erhålla framöver. För övriga grupper tas i större utsträckning hänsyn till förfluten inkomst, närmare bestämt den taxerade inkomsten under de tre senaste åren (se RFFS¹ 1998:12 5 §).

Ett annat område som skulle kunna lämpa sig väl för en schabloniserad ersättning är kompensation för sådan tjänstepension som förtroendevalda förlorar då uppdrag fullgörs. Tjänste-

¹ Riksförsäkringsverkets författningssamling.

pensionssystemen skiljer sig åt mellan olika avtalsområden, och en utredning om den förlorade tjänstepensionens storlek i varje enskilt fall är administrativt komplicerad. Enligt vad kommittén erfar undersöker Svenska Kommunförbundet för närvarande hur en sådan schabloniserad pensionsavsättning skulle kunna organiseras. Ett tänkbart förslag är att en årlig avgift om 3,5 procent av den sammanlagda förlust av arbetsinkomster som gjorts under året av den förtroendevalda på grund av fullgörande av förtroendeuppdrag i kommunen eller landstinget, skall inbetalas av kommunen eller landstinget till ett pensionsförsäkringsbolag. Det förefaller rimligt att på detta sätt avsätta en viss procentsats av den summa som utbetalats.

I vilket fall som helst är det kommitténs uppfattning att kravet på skälighet gör att en schabloniserad ersättning i vissa fall är berättigad, även om det innebär att någon förtroendevald inte uppnår full kompensation. Skälet till ovannämnda förslag är den förändring som skett inom tjänstepensionssystemen sedan nuvarande lagtext utformades. Även om en "förlorad pensionsförmån" i regel kan konstateras först då den förfaller till betalning, så skulle syftet bakom gällande ramlagstiftning – att den enskilde inte skall förlora pension på grund av sitt uppdrag – enligt kommitténs uppfattning kunna anses vara uppfyllt genom en fortlöpande betalning för pensionsintjänandet. Därmed skulle det inte heller finnas några hinder för en retroaktiv tillämpning från kommunens eller landstingets sida.

8 De förtroendevalda och informationstekniken

Kommitténs bedömning:

Den moderna informationstekniken kan spela en viktig roll för utvecklingen av den kommunala demokratin. Den kan framför allt bidra till att göra information mer lättillgänglig och till att underlätta diskussion och kommunikation i olika former. För de förtroendevalda är tekniken värdefull när det gäller att ha en dialog med medborgarna, inhämta kunskap och förbereda sammanträden.

Användningen av informationsteknik i demokratis tjänst kommer under de närmaste åren att präglas av försök och experiment. Detta är ett bra sätt att samla erfarenheter om teknikens möjligheter och begränsningar.

De förtroendevalda har en viktig funktion att fylla i dessa demokratiexperiment. Endast genom att de förtroendevalda deltar aktivt kommer sådana försök och experiment att kunna bidra till att samtidigt stärka både deltagardemokratin och den representativa demokratin.

Det är därför angeläget att de förtroendevalda i kommuner och landsting tar ett fastare grepp om strategier och policy när det gäller informationstekniken som redskap för demokratiutveckling.

Kommuner och landsting bör i rimlig utsträckning erbjuda förtroendevalda sådan utrustning och utbildning som behövs för att de fullt ut skall kunna utnyttja den moderna informationstekniken som ett redskap i arbetet med att stärka de demokratiska processerna.

8.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall kartlägga vilket praktiskt stöd de förtroendevalda har av den nya informationstekniken i dag, och vad som kan behövas inför framtiden. Kommittén skall också diskutera hur modern informationsteknik kan underlätta de förtroendevaldas arbete, särskilt när det gäller att utveckla en dialog med medborgarna.

8.2 Informationsteknik i den kommunala demokratin

Sedan slutet av 1990-talet förs en omfattande diskussion om både hur och i vilken omfattning den moderna informationstekniken kan bidra till att stärka demokratin. Det är den relativa enkelheten, den omtalade snabbheten, den stora tillgängligheten och den icke-hierarkiska strukturen som sammantaget anses tala för en sådan utveckling.

I sammanhanget har begreppet elektronisk demokrati eller e-demokrati myntats. Med elektronisk demokrati avses användning av någon form av informationsteknik i olika demokratiska processer. Begreppet är också ett samlingsnamn för en rad olika tekniska lösningar som kan underlätta, bredda och förbättra det demokratiska beslutsfattandet.

8.2.1 Informationsteknikens intåg i demokratin

I diskussionen har huvudsakligen tre faktorer framhållits som bidragande till att informationstekniken kan få en allt större betydelse i de demokratiska processerna. Det handlar om ett minskat intresse för deltagande i traditionella politiska institutioner, god tillgång till datorer och god kunskap om hur de används samt de kommersiella möjligheter som utvecklingen rymmer.

Minskat intresse för traditionella politiska institutioner

Den första faktorn är ett minskat intresse för deltagande i de traditionella politiska institutionerna, och då särskilt de politiska partierna. Informationstekniken får i detta sammanhang två olika roller. De som vill slå vakt om den representativa demokratin framhåller

att informationstekniken kan bidra till att man reparerar bristerna i det rådande demokratiska systemet, bland annat genom att tekniken ger de politiska partierna nya möjligheter att kommunicera med väljarna och bygga nätverk.

De som är anhängare av direktdemokrati framhåller i stället att informationstekniken ger nya möjligheter att komplettera eller rentav ersätta delar av den representativa demokratin med direktdemokrati. Det finns emellertid inget som hindrar att informationstekniken används på olika sätt i olika sammanhang; tekniken kan både bidra till att reparera och komplettera den representativa demokratin.

God tillgång till datorer och god kunskap om hur de används

Den andra faktorn är att relativt många medborgare både har tillgång till datorer och förhållandevis god kunskap om hur datorer och program används. Detta framgår bland annat av en studie av omfattning och användning av informationsteknik som Statistiska centralbyrån genomförde under år 2000 (SCB 2000).

Bland samtliga personer i åldern 16–64 år har drygt 75 procent tillgång till en dator i hemmet, medan 65 procent också har tillgång till Internet i hemmet. Andelen som har tillgång till både dator och Internet är högst bland högre tjänstemän och lägst bland arbetare. Den är också högst i åldrarna 16–19 år och 35–44 år, och lägst i åldern 55–64 år. Mellan män och kvinnor är skillnaderna små. Räknar man också med dem som har tillgång till Internet i arbetet eller under en utbildning stiger andelen till 80 procent.

Av ungdomarna i åldern 16–19 år har nästan 90 procent tillgång till dator i hemmet. Inom denna åldersgrupp har drygt 90 procent tillgång till Internet i hemmet, i arbetet eller under en utbildning. Mycket talar för att Internet framstår som ett självklart redskap om och när dessa, och yngre, kommunmedlemmar vill engagera sig i kommunala frågor.

Knappt 70 procent av samtliga personer i åldern 16–64 år använder Internet. De som inte har tillgång till Internet i hemmet når istället Internet via en dator på arbetsplatsen eller en offentlig plats, till exempel ett bibliotek eller ett Internetcafé.

Användningen av Internet till olika sysslor fördelar sig på följande sätt: informationsinhämtning (62 procent), e-post (60 procent), banktjänster (29 procent), köp av varor eller tjänster

(29 procent), kommunikation med offentlig sektor (27 procent) och diskussionsgrupper/e-postlistor (15 procent).

I Kommundemokratikommitténs undersökning om medborgarnas attityder till förtroendeuppdrag, vilken huvudsakligen behandlats i kapitel 5, ingick även frågor om användningen av Internet. Vi frågade respondenterna hur ofta de brukar besöka den egna kommunens webbplats och hur ofta de brukar besöka något politiskt partis webbplats.

Kommunens webbplats besöks dagligen av 1 procent av de svarande, en eller ett par gånger i veckan av 4 procent, en eller ett par gånger i månaden av 9 procent och en eller ett par gånger per år av 17 procent. Återstående 69 procent uppger att de besöker webbplatsen mer sällan eller aldrig.

Ingen av de svarande besöker dagligen något politiskt partis webbplats, men de besöks en eller ett par gånger i veckan av 1 procent, en eller ett par gånger i månaden av 3 procent och en eller ett par gånger per år av 7 procent. Återstående 90 procent uppger att de besöker webbplatsen mer sällan eller aldrig.

Varken den egna kommunens eller något politiskt partis webbplatser besöks alltså särskilt ofta. En stor del av besöken på kommunens webbplats kan antagligen relateras mer till offentlig service än till demokratifrågor.

Kommersiella möjligheter i den elektroniska demokratin

Den tredje faktorn är att företag utnyttjar de kommersiella möjligheterna i utvecklingen av elektronisk demokrati. Etablerade konsultföretag erbjuder kommuner och landsting informations- och kommunikationsmodeller, bland annat i form av portaler och elektronisk ärendehantering, vilka sägs stödja de demokratiska processerna. Samtidigt har det under senare år startats fler nya företag som erbjuder kommuner och landsting skräddarsydda lösningar för medborgardialog, enkätundersökningar och andra former av elektronisk demokrati.

8.2.2 Informationstekniken som demokratisk resurs

Den moderna informationstekniken ger möjligheter att stödja de demokratiska processerna på i huvudsak fyra olika sätt.

Det första sättet är att förbättra informationen. Det kan bli lättare för förtroendevalda och andra kommunmedlemmar att söka information. Medborgarnas möjligheter att påverka och granska kommunens verksamhet kan därigenom öka. De förtroendevalda får också möjlighet att vända sig direkt till kommunmedlemmarna, utan att gå via exempelvis lokaltidningen.

Det andra sättet är att förbättra diskussionen. Det kan bli lättare att föra dialoger, hitta personer med likartade intressen och bygga nätverk. Detta gäller inte bara i relationen mellan förtroendevalda och kommunmedlemmar, utan också förtroendevalda respektive kommunmedlemmar sinsemellan.

Den tredje sättet är att genomföra olika former av röstning. Det kan handla om enkäter, rådslag och opinionsundersökningar, men i förlängningen också om val och folkomröstningar.

Den fjärde sättet är att utveckla diskussionen till olika former av aktion. Det kan då handla om att bygga virtuella politiska rörelser och genomföra till exempel digitala namninsamlingar och kampanjer med hjälp av elektronisk post.

Ett problem är emellertid att den ojämna tillgången till informationsteknik, vilken vi tidigare redovisat, riskerar att förstärka skillnader i samhället. I den utsträckning informationstekniken används för att sprida information är problemet relativt enkelt att åtgärda. Informationen kan spridas även i form av tidningsannonser, broschyrer och andra trycksaker. Men i den utsträckning informationstekniken används också till diskussion, röstning och aktion blir problemen betydligt svårare att åtgärda. Telefon och vanliga brev kan aldrig helt kompensera frånvaron av modern informationsteknik.

Det räcker emellertid inte med att det är vanligt att medborgarna har tillgång till dator som att de har tillgång till bil. Först när tillgång till Internet blir lika vanlig som tillgång till telefon, kan man tala om en jämn tillgång bland befolkningen. En annan viktig förutsättning för att informationstekniken skall bli ett användbart och allmänt spritt demokratiskt redskap, är att det finns tillgång till bredbandsuppkoppling och att tekniken, både vad gäller hård- och mjukvara, utvecklas så att den inger ett större förtroende än i dag.

8.2.3 Informationstekniken och lokala massmedier

Informationsteknikens utveckling kan även komma att påverka den "trepartsrelation" som finns mellan förtroendevalda, lokala massmedier och kommunmedlemmar. Pressutredningen konstaterade i sitt betänkande *Dagspressen i 1990-talets medielandskap* (SOU 1994:94) att massmedierna i detta sammanhang har tre uppgifter: att ge information, att stå för granskning av olika makthavare och att vara forum för debatt. Alla dessa områden kan komma att påverkas av den moderna informationstekniken (Nygren 2001).

När det gäller information etableras nya möjligheter för kommunmedlemmarna att söka efter denna direkt hos kommunen eller landstinget. De förtroendevalda får möjlighet att med till exempel ett nyhetsbrev vända sig direkt till kommunmedlemmarna. Kontakten kommer att kunna ske utan inblandning av lokala massmedier. Samtidigt ger tekniken också massmedierna större möjligheter att söka information hos kommunen eller landstinget.

När det gäller att granska makthavare etableras möjligheter som gör att kommunmedlemmarna på ett enklare sätt än i dag själva kan göra detta, genom att diarier och offentliga handlingar blir tillgängliga på kommunens och landstingets webbplats.

När det gäller debattforum etableras nya möjligheter på Internet. Fler debatter kommer att kunna föras samtidigt, och fler personer kommer att kunna vara med och formulera dagordningen för debatterna. Ett lokalt massmedium kan därför komma att övergå från att vara det centrala debattforumet till att bli ett av flera.

8.2.4 Informationstekniken påverkar demokratin

Informationsteknikens utveckling kommer också att ha effekter på demokratin. Redan i dag finns indikationer på detta. Teknikens snabbhet kan leda till krav på en snabbare politisk process, vilket innebär att tiden för utredning, överläggning och beslut förkortas. Detta kan i sin tur hota demokratins deliberativa kvaliteter, såsom möjligheten till samtal, argumentation och fri diskussion mellan jämlingar.

Den interaktiva och icke-hierarkiska strukturen kan komma att utmana en rad olika organisationsmodeller. Nätverksstrukturen kan leda till att i första hand gemensamma intressen förenar

människor. Därmed sker en gränsupplösning som kan utmana den geografiskt förankrade demokratin. Flyktigheten innebär att webbplatser ständigt förändras och att information försvinner, vilket kan försvåra debatt och ansvarsutkrävande. Sårbarheten ökar också i takt med att samhället blir alltmer teknikberoende.

Teknologiska förändringar föranleder dock inte med automatik förändringar i politiskt beteende. De tekniska nymodigheterna måste översättas till politiska förändringar genom politiskt beslutsfattande. De som kan påverkas av den nya tekniken måste bestämma sig för om de vill anpassa sig till en ny kommunikativ miljö och i så fall på vilket sätt. De måste dessutom fatta beslut om den hård- och mjukvara och tekniska kompetens som krävs för att använda och upprätthålla tekniken (Åström & Brodin 2001).

8.2.5 En demokratisk IT-strategi behövs

Statsvetarna Joachim Åström och Per Brodin konstaterar att kommunerna har tagit sig an den nya informationstekniken utan att ha några uttryckliga, i förväg definierade strategier. Den tydligaste indikatorn på detta är att endast cirka 20 procent av kommunerna har antagit en policy för informationsteknik och demokrati. Intrycket förstärks av att talesmän för kommunerna hävdar att initiativet att använda tekniken ofta tas av enskilda individer utan några egentliga diskussioner inom organisationen. Dessa initiativ beror dessutom ofta på andra kommuners initiativ eller den allmänna retoriken om det framväxande informationssamhället.

En parallell kan dras till en undersökning bland de svenska partiernas kommunorganisationer år 1998, som visade att en majoritet av de tillfrågade ordförandena i samtliga partier ansåg att de "måste följa med i IT-utvecklingen därför att andra partier gör det". Svaren antydde att det finns en press från den institutionella omgivningen att inkorporera de tidsenliga idéerna om att använda modern informationsteknik.

Åström och Brodin tolkar situationen som att kommunerna ser ett behov av att använda tekniken eftersom den anses ge dem legitimitet, men att man egentligen inte har bestämt sig för hur den skall användas. Lösningen blir då att anamma de nya idéerna men att försöka hålla dem "frikopplade" så att de i ganska liten utsträckning får styrande effekter på verksamheten. Man säger att man har anammat den nya tekniken, men den tillåts i praktiken

inte få någon större betydelse. En orsak till detta kan vara brist på resurser och kunskap.

Det är angeläget att dessa frågor uppmärksammas. Denna uppgift ligger dock utanför Kommundemokratikommitténs uppdrag. Det ovan sagda utgör emellertid en viktig bakgrund till diskussionen om IT-stöd till förtroendevalda i kommuner och landsting.

8.3 Demokratiska resurser på kommunernas webbplatser

Joachim Åström och Per Brodin har undersökt kommunalpolitikernas syn på hur informationstekniken kan användas för att stödja de demokratiska processerna. Undersökningen har riktats till ordföranden i kommunstyrelser. Enligt undersökningen finns det en allmänt positiv syn på informationsteknikens betydelse för demokratin. Mer än 80 procent av respondenterna instämmer i att tekniken har potential att utveckla demokratin på sikt. Den viktigaste invändningen är att tillgången till tekniken är ojämnt fördelad bland medborgarna. Hälften av de tillfrågade anser att detta manar till försiktighet (Åström & Brodin 2001).

När det gäller hur informationstekniken kan användas i de demokratiska processerna har de tillfrågade kommunpolitikerna något varierande uppfattning. De flesta är positiva till att använda Internet för att publicera protokoll (91 procent), för att publicera beslutsunderlag (85 procent), som debattforum (76 procent) och för opinionsundersökningar (65 procent), men inte för folkomröstningar (29 procent). De flesta är alltså positiva till att använda Internet inte bara för information utan också för en aktiv kommunikation med kommunmedlemmarna.

Förekomsten av demokratiska resurser på kommunernas webbplatser har undersökts av Åström och Brodin samt av Sveriges kommunaltjänstemannaförbund (SKTF). Båda undersökningarna visar att de förtroendevaldas positiva inställning till informationsteknikens demokratiska potential inte återspeglas i de resurser som finns tillgängliga på kommunernas webbplatser (Åström & Brodin 2001, SKTF 2001).

När det gäller den första möjligheten – att underlätta tillgången till information – har stora steg tagits under de senaste åren. Alla kommuner och landsting har nu egna webbplatser. Omfattning och kvalitet på dessa webbplatser varierar emellertid betydligt. I

många kommuner har tonvikten lagts på offentlig service. Enligt SKTF visar deras undersökning att kommunerna är bättre på att tillhandahålla service i olika former än vad de är på att utveckla medborgardialogen och låta kommunmedlemmarna ta del av och delta i kommunens beslutsprocesser.

Vilken information finns i dag tillgänglig på kommunernas webbplatser? Som exempel kan tas information om och kring kommunfullmäktiges sammanträden. Flertalet kommuner (75 procent enligt Åström och Brodin, 70 procent enligt SKTF) informerar om tid och plats för kommande fullmäktigesammanträden, medan det är betydligt färre kommuner (45 procent enligt Åström och Brodin) som redovisar vad som kommer att diskuteras på sammanträdet, genom att göra ärendelistorna tillgängliga via webbplatsen.

Bara ett fåtal kommuner (4 procent enligt Åström och Brodin, 1 procent enligt SKTF) redovisar vad ärendena handlar om, genom att göra beslutsunderlaget tillgängligt. Efter sammanträdena informerar drygt hälften av kommunerna (60 procent enligt Åström & Brodin, 62 procent enligt SKTF) om vad som beslutats genom att göra protokollen tillgängliga via sin webbplats.

När det gäller den andra möjligheten – att underlätta kommunikation – är antalet tillgängliga resurser mer begränsat. Flertalet kommuner (75 procent) har e-postadressen till kommunstyrelsens ordförande på sin webbplats. Många kommuner visar också e-postadresser till ordföranden i samtliga styrelser och nämnder, men det är betydligt färre kommuner som redovisar e-postadresser till alla förtroendevalda. En fjärdedel av kommunerna (26 procent) visar e-postadresserna till minst en tredjedel av de förtroendevalda.

Ett betydligt mindre antal kommuner (14 procent) erbjuder någon form av debattforum. Opinionsundersökningar och chattar förekommer endast i mycket begränsad utsträckning. Endast sex av tio kommuner länkar till de politiska partiernas lokala webbplatser, något som delvis beror på att sådana saknas i flera kommuner.

I tabell 8:1 visas förekomsten av vissa demokratiska resurser på kommunernas webbplatser. Uppgifterna är hämtade ur SKTF:s rapport om demokratiska processer och offentlig service på kommunernas webbplatser. Undersökningen omfattade samtliga kommuners webbplatser och genomfördes i november år 2000.

Tabell 8:1 Demokratiska resurser på kommunernas webbplatser (procent)

<i>Resurs</i>	<i>Definition</i>	<i>Förekomst</i>
Kalendarium	Datum för minst kommunfullmäktiges sammanträden	70
Partilänkar	Länkar till de politiska partierna	63
Protokoll	Möjlighet att läsa sammanträdesprotokoll	62
Organisations-schema	Karta över kommunens organisation	57
Beslutsinformation	Detaljerad beskrivning av beslutsprocessen	39
Ärendelistor	Ärendelistor för kommande sammanträden	33
E-postadresser	E-postadresser till minst en tredjedel av de förtroendevalda	26
Debattforum	Möjlighet att skriva och läsa inlägg	15
Förtroendevalda	Presentation av de förtroendevalda med mer än namn och bild	14
Förslagsruta	Möjlighet att skicka förslag direkt till kommunen.	10
Svar på frågor	Möjlighet att läsa förtroendevaldas svar på insända frågor	6
Opinionsundersökning	Möjlighet att tycka till om aktuella frågor	5
Moderator	Diskussionsledare som styr debattforumet	3
Webbutskickning	Möjlighet att följa kommunfullmäktiges sammanträden på Internet	2
Beslutsunderlag	Möjlighet att ta del av underlag för kommande beslut	1

Källa: SKTF (2001).

Bollnäs kommun lade i ett tidigt skede ut kommunala protokoll på Internet och några år senare också beslutsunderlag. Det visade sig då att webbsidor som innehöll beslutsunderlag besöktes i betydligt större utsträckning än webbsidor som innehöll protokoll.

När det gäller den tredje möjligheten – att underlätta olika former av röstning – har endast ett fåtal åtgärder vidtagits. Några få kommuner och någon enstaka stadsdelsnämnd har genomfört enklare former av enkäter och omröstningar. Frågan om val på Internet behandlades av Valtekniska utredningen som i sitt betänkande *Teknik och administration i valförandet* (SOU 2000:125), presenterade ett elektroniskt röstningssystem som uppfyllde vissa grundläggande krav. Utredningen föreslog emellertid att en om-

fattande försöksverksamhet skulle genomföras före ett ställningstagande om tillämpning i verkliga val.

När det gäller den fjärde möjligheten – att utveckla en diskussion om olika former av aktion – är detta knappast en uppgift för den kommunala webbplatsen. Tillgång till information på kommunens webbplats kan emellertid underlätta olika former av politisk verksamhet på Internet.

Sammanfattningsvis har de praktiska åtgärderna när det gäller att använda informationstekniken till stöd för de demokratiska processerna i kommuner och landsting varit relativt begränsade. De försök som startats har varit förhållandevis små och avgränsade och inriktats mer på information än kommunikation och mer på att ge medborgarna service än på att underlätta deras möjligheter till inflytande. Bland de förtroendevalda tycks det emellertid finnas en vilja att i allt större utsträckning använda informationsteknik som ett redskap i de demokratiska processerna.

8.4 De förtroendevaldas användning av informationstekniken

Den moderna informationstekniken kan underlätta de förtroendevaldas arbete i huvudsak i fyra olika sammanhang:

- sammanträdesförberedelser
- dialog med medborgarna
- diskussion och beslutsfattande på sammanträden
- inhämtande av kunskaper.

Inledningsvis skall dock diskuteras de förtroendevaldas tillgång till informationsteknik.

8.4.1 Tillgång till informationsteknik

En grundläggande förutsättning för att kunna använda informationsteknik i något av sammanhangen ovan är tillgång till dator och Internet samt kompetens att utnyttja dessa resurser. Det finns knappast någon anledning att anta att dessa förutsättningar i någon större omfattning skiljer sig mellan förtroendevalda och övriga kommunmedlemmar. Det betyder att ungefär två tredjedelar har tillgång till Internet i hemmet och att en tredjedel inte har det.

Omkring en tiondel av alla kommuner har erbjudit de förtroendevalda att ha en kommunalt ägd dator i hemmet. Den förtroendevalda har inte behövt betala för denna dator eller för anslutningen till kommunens server. Ett syfte med erbjudandet har varit att underlätta tillgången till kommunala handlingar och att ge de förtroendevalda bättre möjligheter att kommunicera internt och externt.

Ett annat syfte har varit att säkerställa att de förtroendevalda alla har lika tillgång till dessa resurser, oavsett om de själva äger eller disponerar en dator. Flertalet kommuner har dock begränsat erbjudandet till ett mindre antal förtroendevalda, oftast kommunstyrelsens ledamöter. Linköpings kommun är en av de kommuner som drivit detta längst och har beslutat att erbjuda alla fullmäktigeledamöter en så kallad politikerdator. Denna satsning kommer att utvärderas under år 2002 (Åström & Brodin 2001).

En erfarenhet av att erbjuda förtroendevalda en kommunägd dator är att utrustningen kräver relativt mycket underhåll och support. Kunskaperna varierar avsevärt mellan användarna, och det kan ibland behövs omfattande stödinsatser av kommunens IT-ansvariga. Några kommuner har i stället satsat på att erbjuda bärbara datorer som lätt kan lämnas in till service eller bytas ut om det uppstår tekniska problem.

Detta kan dock bli opraktiskt för den förtroendevalda som har uppdrag både i kommunen och landstinget och kanske även ytterligare en bärbar dator i sitt arbete. Det blir betydligt enklare om olika uppgifter kan skötas från en och samma dator.

Åström och Brodin har intervjuat förtroendevalda i olika kommuner, som erbjudits och tackat ja till "politikerdatorer". Erfarenheterna är överlag positiva. De som svarat är överens om att förtroendeuppdraget på många sätt har underlättats, bland annat därför att det gett fritidspolitikerna större möjligheter att sprida ut arbetet över dygnet. Till exempel minskar beroendet av kommunhusets öppettider.

De förtroendevalda hävdar också i intervjuerna att tillgången till det nya mediet i viss mån underlättat kontakterna med vissa grupper av medborgare som tidigare betraktats som svåra att nå, till exempel ungdomar. Däremot ser de inga tendenser till att arbetsbelastningen minskar. Snarare anser de sig lägga ner mer tid på sitt förtroendeuppdrag i dag jämfört med innan projektet började.

En viktig förutsättning för att politikerna ska kunna använda tekniken, och intressera sig för den, är naturligtvis att de har

adekvat utbildning. Förtroendevalda som inte tidigare har använt datorer på fritiden eller genom arbetet känner av naturliga skäl en viss osäkerhet inför det nya mediet. Det är få kommuner som genomfört kurser för sina förtroendevalda. Många kommuner har ännu inte reflekterat över frågan. De kommuner som erbjudit utbildning har främst vänt sig till de heltidsarvoderade politikerna och möjligen gruppledarna.

Våra slutsatser vad gäller de förtroendevaldas tillgång till informationsteknik kan i korthet sammanfattas på följande sätt. En grundläggande förutsättning för att informationstekniken skall underlätta de förtroendevaldas arbete är att de har tillgång till datorer och uppkoppling till kommunen. Flertalet förtroendevalda har i dag dessa resurser, men det är också många som saknar dem. Mycket talar för att i princip alla förtroendevalda på sikt kommer att av egen kraft skaffa sig dessa resurser. Så länge detta inte har skett, måste kommunen eller landstinget erbjuda de förtroendevalda sådana resurser, om ambitionen är att alla förtroendevalda skall ha samma tillgång till information och kommunikationsmöjligheter. Detta kan emellertid bli relativt kostsamt för kommunen eller landstinget.

En annan slutsats är att de förtroendevalda inte sparar tid på att använda modern informationsteknik. Å ena sidan kan vissa uppgifter lösas snabbare, å andra sidan tillkommer nya uppgifter. Den stora fördelen för den förtroendevalda är den flexibilitet som tekniken ger och som i sig kan underlätta uppdragets utförande. För att få ut så mycket som möjligt av tekniken är det också nödvändigt att de förtroendevalda erbjuds utbildning, inte minst i att söka information.

8.4.2 Sammanträdesförberedelser

Inför sammanträden med förtroendevalda i kommuner och landsting sänds skriftliga handlingar ut med vanlig post. Mängden handlingar varierar, men är i många fall förhållandevis omfattande. Informationstekniken gör det möjligt att snabbt och enkelt överföra dessa handlingar elektroniskt.

I bland annat Stockholms läns landsting har denna möjlighet utnyttjats i relativt stor utsträckning. Omkring en tredjedel av alla fullmäktigeledamöter, samtliga tjänstemän och massmedier har valt att få handlingarna sig tillsända i elektronisk form.

De fördelar som brukar framhållas med en sådan modell är att handlingarna, så fort de är färdigställda kan skickas ut snabbare, portokostnaden minskar och den förtroendevalda får möjlighet att skriva ut enbart de handlingar han eller hon vill ta del av. Modellen ger helt enkelt de förtroendevalda mer lästid och större flexibilitet. De förtroendevalda som är vana att arbeta med modern informationsteknik kan antas uppskatta en sådan möjlighet.

Den nackdel som främst brukar framhållas är att det tar förhållandevis lång tid att skriva ut handlingarna och att det kräver en skrivare med god kapacitet. Det framstår som mer rationellt att utskriften sker på ett ställe. En distributionskostnad för papper och färg tillkommer i båda fallen. De förtroendevalda som inte har vana att arbeta med informationsteknik och som saknar en snabb skrivare kan uppleva detta som en rejäl försämring av arbetsförhållandena.

Det finns emellertid en rimlig lösning på detta problem, vilken ger möjlighet till en större flexibilitet. Modellen kan i korthet beskrivas på följande sätt. Handlingarna inför ett sammanträde läggs in i en databas vartefter de blir färdiga. E-post skickas ut till de förtroendevalda med klickbara länkar som pekar direkt på respektive handling. Den förtroendevalda kan då omedelbart nå den aktuella handlingen och skriva ut den om han eller hon vill. När nya handlingar tillförs databasen skickas ny e-post i vilken nya länkar har tillförts. En sådan modell kan ingå som en del av ett elektroniskt ärendehanteringssystem.

De förtroendevalda som förutom denna möjlighet vill ha handlingarna hemsända med vanlig post anmäler detta och får materialet skickat till sig när handlingarna är kompletta. De förtroendevalda som är nöjda med elektronisk distribution anmäler detta och får därefter inga handlingar med vanlig post. Därmed undviks det dubbelarbete som kan bli resultatet av att handlingar skickas både med elektronisk och vanlig post till samma person.

I vissa fall förekommer det att ärenden på grund av olika omständigheter har beretts så sent att det inte bedöms som meningsfullt att skicka ut handlingarna med vanlig post. Det gäller oftast ärenden av brådskande karaktär. Handlingarna föreläggs i stället ledamöterna vid sammanträdet öppnande. Detta är på många sätt olyckligt, eftersom ledamöterna då inte har rimlig tid på sig att sätta sig in i ärendet. I dessa fall kan elektronisk post vara den möjlighet som gör det meningsfullt att skicka ut handlingarna, även om bara någon dag återstår till sammanträdet.

I sammanträdesförberedelserna ingår inte bara inläsning av handlingar, utan också diskussion om de aktuella ärendena. Med den moderna informationstekniken kan olika diskussionsforum skapas på ett relativt enkelt sätt. Dessa kan ordnas i kommunens regi eller av de olika politiska partierna. I sådana forum kan frågor ventileras inför sammanträden och partigruppsmöten. I Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun har ett sådant diskussionsforum till och med ersatt majoritetens gruppmöte inför nämndsammanträdet.

Med elektroniska diskussionsforum blir det möjligt för förtroendevalda att kommentera och diskutera olika ärenden innan sammanträdet äger rum. Detta skulle kunna snabba på och förenkla mötena väsentligt. Risken finns å andra sidan att de informella diskussionerna ersätter de formella, vilket kan försvåra medborgarnas insyn. Om dialogen sker i uppsplittrade forum i stället för i gemensamma försvåras också deliberativa processer där olika åsikter bryts mot varandra.

En fördel med att informationen sprids via Internet är att tillgången kan breddas. Frågor som tidigare främst diskuterades inom kommunstyrelsen kan till exempel nå fler politiker. Vi har i kapitel 5 diskuterat möjligheten för partierna att till de förtroendevalda i fullmäktige och i nämnder knyta en referensgrupp. Om beslutsunderlag blir tillgängliga via Internet kan partimedlemmar och eventuellt andra intresserade i referensgruppen på ett enkelt sätt få tillgång till det material som skall diskuteras.

Den moderna informationstekniken innehåller i allt större utsträckning så kallade expertsystem. Ett expertsystem kan till exempel vara en modell i vilken användaren kan göra prognoser och simuleringar på grundval av vissa värden som han eller hon själv bestämmer. Ett sådant system kräver en hel del kunskaper hos användaren, men ger samtidigt honom eller henne ett kraftfullt verktyg för inflytande. Sådana expertsystem är i dag, i den utsträckning de finns i kommuner och landsting, huvudsakligen förbehållna tjänstemännen men bör på sikt kunna erbjudas inte bara förtroendevalda utan också allmänheten.

8.4.3 Dialog med medborgarna

Kommunernas och landstingens Internetsatsningar har hittills, som tidigare nämnts, inriktats mer på information än kommunikation och mer på att ge medborgarna service än på att underlätta deras möjligheter till inflytande. Om informationstekniken skall kunna bidra till att de förtroendevaldas dialog med medborgarna utvecklas krävs en förbättring av såväl tillgången till information som möjligheten till kommunikation.

Informationen på kommunernas och landstingens webbplatser är förhållandevis god när det gäller tid och plats för sammanträden och när det gäller att i efterhand redovisa vad som har beslutats, åtminstone vad gäller fullmäktige och styrelsen. Däremot är informationen om vilka ärenden som kommer att behandlas bristfällig, och bakgrundsmaterialet till besluten är närmast obefintligt. En grundläggande förutsättning för en dialog mellan de förtroendevalda och kommunmedlemmarna är att alla har tillgång till samma information. Med teknikens hjälp kan såväl ärendelistor som beslutsunderlag, inte bara för fullmäktige och styrelsen utan för samtliga nämnder, bli allmänt tillgängliga.

Vi har tidigare diskuterat möjligheten att fortlöpande lagra sammanträdeshandlingar i en databas som de förtroendevalda har tillgång till. Det finns inget som hindrar att en sådan databas görs allmänt tillgänglig, givetvis med undantag för sekretessbelagda handlingar. Därigenom kan handlingarna bli tillgängliga före sammanträden även för kommunmedlemmar, vilket avsevärt skulle underlätta dialogen mellan dem och de förtroendevalda.

Möjligheterna till kommunikation och diskussion är inte särskilt utvecklade på kommunernas och landstingens webbplatser. För personer som brukar använda Internet är det många gånger ett mindre steg att ta att skicka e-post än att skriva ett vanligt brev till en förtroendevald. Ett första steg är att därför presentera de förtroendevalda och publicera deras e-postadresser. Några kommuner har redan gjort detta, andra har ännu inte gjort det.

En annan åtgärd är att publicera formulär som kan användas för förslag eller frågor. Flera kommuner har i dag sådana formulär och i några fall kan frågor ställas direkt till fullmäktige och besvaras under allmänhetens frågestund. Några av de stadsdelsnämnder som infört en medborgerlig förslagsrätt har gjort det möjligt att lämna förslag med hjälp av sådana formulär (se kapitel 19).

Några kommuner har byggt upp diskussionsforum. I dessa forum kan såväl förtroendevalda som andra kommunmedlemmar initiera och delta i diskussioner om kommunala frågor. Sådana diskussionsforum har ofta väckt ett stort lokalt intresse, men företeelsen är relativt ny och eventuella långsiktiga effekter på den lokala demokratin har inte kunnat studeras.

Erfarenheterna visar dock att det är viktigt att diskussionsforum har en användarvänlig utformning och att det behövs vissa fastställda debattregler. Det är också angeläget att de förtroendevalda deltar i sådana debattforum, så att de inte reduceras till en mötesplats enbart för medborgare och tjänstemän. Inte minst är det viktigt för att knyta ihop ett sådant diskussionsforum med berednings- och beslutsprocesserna i den representativa demokratin; risken är annars att debattforumet kommer att leva sitt eget liv vid sidan om den demokratiska processens huvudfära.

För partiernas förtroendevalda blir det alltså en viktig uppgift att förena medborgardialogen med det vanliga politiska arbetet. Det gäller att finna former för att på ett konstruktivt sätt ta tillvara medborgarnas diskussion och synpunkter, oavsett om det kommer många eller få förslag. Här ligger en stor möjlighet för de politiska partierna att tillvarata informationsteknikens stora potential att stärka den representativa demokratin.

En kommun som kommit relativt långt med att utveckla en elektronisk medborgardialog är Bollnäs kommun. För att kunna delta i Bollnäsdialogen måste man ha registrerat sig. Omkring 2 500 personer är registrerade, vilket motsvarar knappt tio procent av kommunens samtliga invånare. Webbplatsen har omkring 500 besökare i veckan. Varje vecka kommer i genomsnitt tio nya debattinlägg. För varje frågeområde finns en "svarsskyldig" person. Det kan vara en politiker eller tjänsteman, beroende på vad det är för område. Svar skall lämnas inom två dygn. De förtroendevalda använder i övrigt dialogen i relativt liten utsträckning och inte för debatt sinsemellan.

Bollnäsdialogen har hittills inte haft någon avgörande betydelse för vilka beslut som fattats. Deltagarna är inte representativa för alla kommuninvånare, men de förtroendevalda ser den som en viktig kontaktväg, ett slags fortlöpande opinionsundersökning. Kommunen planerar nu att gå vidare och utveckla en medborgarpanel på nätet.

I Kalix kommun ordnades under hösten år 2000 en tidsbegränsad medborgardialog. Denna dialog koncentrerades till

en konkret fråga, nämligen den framtida utformningen av kommunens centrum. Dialogen genomfördes som ett Internet-baserat rådslag och bestod av en enkät, ett diskussionsforum och en chat. Enkäten kunde besvaras via Internet, vanlig post eller automatiskt telefonsvar. Diskussionsforumet var öppet under två veckor och chatten, i vilken även förtroendevalda deltog, var öppen en söndagskväll. I chatten var alla anonyma utom politikerna, och det fanns en moderator. De som inte hade tillgång till Internet kunde svara på enkäten via vanlig post eller automatiskt telefonsvar.

Knappt 1 200 personer deltog i rådslaget och lämnade synpunkter, vilket motsvarade knappt sju procent av kommunens invånare. Jämfört med den andel av befolkningen som normalt brukar engagera sig i ett planärende sågs detta som en stor framgång. En viktig erfarenhet var att de politiska partierna bör engagera sig mer i en medborgardialog av detta slag; nu var förhållningssättet snarast att inte lägga sig i rådslaget.

Norrmalms stadsdelsnämnd genomförde under våren år 2000 en omröstning på Internet om byggandet av ett parkeringshus i stadsdelen. De som inte hade tillgång till Internet kunde i stället skriva brev eller ringa. De som röstade nej till parkeringshuset uppmanades att komma med alternativa förslag. Sammanlagt röstade 620 personer, vilket i och för sig utgör en liten andel av stadsdelens 59 000 invånare. En viktig lärdom var emellertid att många av dem som röstade nej faktiskt också lämnade alternativa förslag, vilka nämnden senare till en del beslutade att genomföra.

Erfarenheterna av omröstningen var positiva. När stadsdelsnämnden under hösten år 2001 genomför ett rådslag om upprustningen av Vasaparken, kommer Internet att spela en viktig roll. Alla med intresse för parken kommer att inbjudas att delta i rådslaget, alltså även medborgare utanför Norrmalm och ungdomar som ännu inte har rösträtt.

Det är emellertid inte självklart i vilket digitalt forum som diskussionen om kommunalpolitiken kommer att föras. Innan informationstekniken slog igenom var de forum som stod till buds huvudsakligen lokaltidningarna och de politiska partierna.

När kommunerna organiserar forum på Internet tar de sig an en ny uppgift. Somliga ser denna utveckling som en naturlig del av den kommunala demokratin, medan andra ser risker med att den fria diskussionen organiseras uppifrån. Lokaltidningarna försöker på flera håll slå vakt om sin ställning i den lokala debatten genom

att samla information och skapa diskussionsforum på den egna webbplatsen.

De politiska partierna öppnar också lokala webbplatser i allt större utsträckning, även om sådana fortfarande saknas på många håll.

Det skall inte uteslutas att kommunens, lokaltidningens och de politiska partiernas webbplatser framöver kommer att konkurrera om den lokalpolitiska debatten. På vilken webbplats en viss diskussion bör föras har kommittén ingen uppfattning om, men det är angeläget att kommunerna och de politiska partierna lokalt knyter ihop sina webbplatser med till exempel länkar, vilket endast sex av tio kommuner gjort. Detta är en enkel men viktig åtgärd som kan bidra till ett kreativt samspel mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin.

Den moderna informationstekniken innebär inte att kommunmedlemmarna får mer tid för att engagera sig i kommunala frågor. Men liksom för de förtroendevalda ligger fördelen i flexibiliteten. Fungerar de tekniska lösningarna bra kan man söka information, ta kontakter och framföra sina synpunkter och förslag på det sätt och vid den tidpunkt på dygnet man själv väljer. För många människor är detta att skriva e-post och debattinlägg på Internet en lägre tröskel att ta sig över än att skriva vanliga brev och tala på möten. För andra kan det vara tvärtom, men den nya tekniken innebär inte att de traditionella möjligheterna försvinner. Det är under alla omständigheter angeläget att de tekniska systemens gränssnitt utformas på ett mycket användarvänligt sätt, det vill säga att de i praktiken anpassas till dem som sällan använder systemen.

Mycket talar för att den moderna informationsteknikens genombrott kommer att leda till förändringar i politikerrollen. Den kan på en rad olika sätt underlätta de förtroendevaldas arbete, men särskilt när det gäller dialogen med medborgarna kommer den sannolikt att leda till att kraven på de förtroendevalda ökar. Informationsmängden och inte minst de elektroniska medborgarkontakterna kan förväntas öka i relativt stor utsträckning.

Att följa debatten och skriva inlägg i olika diskussionsforum blir en ny uppgift. Att svara på e-post blir också en ny uppgift som kan bli ganska omfattande om ambitionsnivån är hög. I denna uppgift ingår även att se till att e-post diarieförs hos kommunen på samma sätt som vanlig post. Om beslutsunderlag från nämnder och styrelser blir alltmer lättillgängliga, kan det leda till informella krav på den förtroendevalda att ha kännedom om en rad olika frågor.

En åtgärd som kan vidtas för att möta denna utveckling kan vara att sprida förtroendeuppdragen till fler personer. Detta understryker vikten av att fler personer åtar sig politiska förtroendeuppdrag (se även kapitel 5). Men det är sannolikt också ofrånkomligt att både politikerrollen och partiernas interna strukturer på sikt kommer att påverkas av en utveckling som inte bara kräver att varje förtroendevald har tillgång till omfattande information utan också gör det praktiskt möjligt för honom eller henne att skaffa den på ett relativt enkelt sätt.

8.4.4 Diskussion och beslutsfattande på sammanträden

Informationstekniken kan inte ersätta det personliga mötet men väl komplettera det genom möjligheten att föra diskussion på distans. Detta kan vara intressant vid behandling av brådskande ärenden och kanske allra mest i landsting och kommuner med stora avstånd mellan orterna. Den förtroendevalda som därigenom kan komma att slippa ett antal resor till centralorten kan mycket väl uppleva detta som en förbättring av arbetsförhållandena. Även i andra sammanhang finns möjlighet att frigöra tid genom att sammanträda på distans.

Tidigare har telefonsammanträden varit den enda möjliga metoden för att ha möten på distans. I dag finns möjlighet till videokonferenser och andra sätt att kommunicera via Internet.

Något uttryckligt förbud mot telefonsammanträden finns inte i kommunallagen. Det finns dock flera bestämmelser i lagen som talar för att sådana sammanträden inte kan hållas. Konstitutionsutskottet har också behandlat frågan och konstaterat att telefonsammanträden inte står i överensstämmelse med gällande reglering (bet. 1985/86:KU15). I förarbetena till 1991 års kommunallag framhöll regeringen att det visserligen finns fördelar med telefonsammanträden, men att nackdelarna överväger. Detta motiverades bland annat med att rättssäkerhetsintressen gör att vissa typer av ärenden inte är lämpliga att avgöra per telefon. Vidare uppstår problem avseende votering, krav på enighet och dokumentation samt hur sekretessbelagda ärenden skall hanteras (Paulsson, Riberdahl & Westerling 1997).

Dessa skäl är i allt väsentligt tillämpliga också på sammanträden i form av videokonferenser eller över Internet. Ytterligare ett skäl

som talar i samma riktning är svårigheten att göra sådana sammanträden offentliga.

Telefonsammanträden och videokonferenser kan däremot användas för mer informella sammanträden med organ som inte fattar beslut i kommunallagens mening, till exempel projektgrupper och liknande. Detta gäller även för fullmäktige- och nämndberedningar som inte fattar beslut. Partigruppsmöten och koalitionsgruppsmöten inför kommunala sammanträden kan givetvis också genomföras på distans.

Informationsteknikens utveckling, särskilt vad gäller säkerhet och skydd vid överföring av information, talar för att möjligheten att fatta beslut vid ett distanssammanträde på sikt bör utredas. Våren 2001 inleddes en tvåårig försöksverksamhet med videokonferens i allmän förvaltningsdomstol (prop. 1999/2000:142). Denna verksamhet kan ge erfarenheter inför en sådan omprövning.

Informationstekniken kan även användas till att vid sammanträden visualisera beslutsalternativ och testa olika utfall. Detta handlar dock främst om tekniska lösningar som vi avstår från att diskutera i detta sammanhang.

8.4.5 Kunskapsinhämtning och nätverksbyggande

Modern informationsteknik kan användas av de förtroendevalda för att till exempel söka fakta och argument, ta del av aktuell forskning, studera hur olika frågor hanteras i andra kommuner och landsting samt för politiska diskussioner över huvud taget. Redan i dag använder många förtroendevalda Internet för att söka information. Mycket talar för att det på sikt kommer att läggas upp kunskapsbanker för de förtroendevalda. Detta kan ske som en utbyggnad av de politiska partiernas webbplatser, men också på initiativ av andra aktörer och intressenter.

Det är också möjligt för de förtroendevalda att bygga nätverk kring olika sakfrågor inom och över partigränser, kommungränser och andra gränser. Mycket talar för en sådan utveckling, även om erfarenheterna av politiska nätverk på Internet hittills är begränsade.

8.5 Våra slutsatser

Den moderna informationstekniken kan spela en viktig roll för utvecklingen av den kommunala demokratin. Den kan framför allt bidra till att göra information mer lättillgänglig och till att underlätta diskussion och kommunikation i olika former. För de förtroendevalda är tekniken värdefull främst när det gäller att ha en dialog med medborgarna, inhämta kunskap och förbereda sammanträden.

Vi väljer själva vad vi vill använda tekniken till. Det är därför angeläget att de förtroendevalda i kommuner och landsting tar ett fastare grepp om strategier och policy när det gäller informationstekniken som redskap för demokratiutveckling.

Användningen av informationsteknik i den lokala demokratis tjänst kommer under de närmaste åren att präglas av försök och experiment. Sådan verksamhet är ett bra sätt att samla erfarenheter om teknikens möjligheter och begränsningar.

De förtroendevalda har en viktig funktion att fylla i de demokratiexperiment som kommer att göras med hjälp av informationsteknik. Endast genom att de förtroendevalda deltar aktivt kommer dessa försök och åtgärder att kunna bidra till att samtidigt stärka både deltagardemokratin och den representativa demokratin. Det är också viktigt att kommunernas, landstingens och de politiska partiernas webbplatser knyts ihop med länkar.

Kommunerna och landstingen bör se till att de förtroendevalda i rimlig utsträckning erbjuds den utrustning och den utbildning som behövs för att de fullt ut skall kunna utnyttja den moderna informationstekniken som ett redskap i arbetet med att stärka de demokratiska processerna.

9 Personer med funktionshinder

Kommitténs förslag:

Funktionshindrade ges rätt till skälig ersättning för nödvändiga kostnader för resor till och från kommunala sammanträden m.m.

Fullmäktige och nämnder skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor i handläggningen av fullmäktiges respektive nämndens ärenden.

Kommitténs bedömning:

Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken skall lokaler dit allmänheten har tillträde vara tillgängliga för personer med funktionshinder senast år 2010. Kommuner och landsting bör särskilt påskynda det tillgänglighetsskapande arbetet i den kommunala demokratis institutioner.

Bestämmelserna vad gäller kommuners och landstings skyldighet att anpassa information så att den blir tillgänglig för personer med funktionshinder bör skärpas.

Politiska partier bör se över förekomsten av fysiska och praktiska hinder för funktionshindrade i det partiinterna arbetet samt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja hindren.

9.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall klarlägga vilka fysiska och praktiska hinder det finns för funktionshindrade att delta i den kommunala demokratin samt redovisa förslag till hur sådana hinder kan undanröjas.

9.2 Funktionshindrade i den kommunala demokratin

9.2.1 Olika slags funktionshinder och deras omfattning

Uppgifter om antalet personer i befolkningen med funktionshinder varierar mellan olika undersökningar. Till stor del beror osäkerheten på svårigheter att avgränsa och definiera gruppen funktionshindrade. Klart är dock att funktionsnedsättningar är vanliga bland befolkningen. Enligt Socialstyrelsen har uppskattningsvis runt 10 procent av befolkningen någon form av funktionshinder av varierande svårighetsgrad och komplexitet (Socialstyrelsen 1999). Enligt en tilläggsundersökning till Statistiska centralbyråns ordinarie Arbetskraftsundersökningar (AKU) från år 1998 är andelen personer med funktionshinder ännu större (SCB m.fl. 1999); mer än var sjätte individ (17,1 procent) mellan 16 och 64 år hade enligt denna en fysisk, medicinsk eller psykisk nedsättning som kunde medföra begränsningar i det dagliga livet.

Enligt Socialstyrelsen är de vanligaste fysiska funktionshindren i Sverige i dag *rörelsehinder* (cirka 400 000 personer i åldern 16–84 år, av vilka 90 000 är beroende av rullstol), *hörselnedsättning* (minst 300 000 personer, av vilka runt 14 000 är döva), *synnedsättning* (cirka 135 000 personer, av vilka 13 000 är blinda) *talsvärighet* (cirka 40 000 personer) och *betydande läs- och skrivsvårigheter* (300 000–500 000 personer) (Socialstyrelsen 1999).¹

Flera av funktionshindren är naturligtvis starkt åldersrelaterade. Bland personer under 65 år uppger endast ett par procent att de är rörelsehindrade eller har nedsatt syn, medan andelen som uppger att de har nedsatt hörsel är något högre. Bland personer över 74 år uppger cirka en tredjedel att de har rörelsehinder och drygt en tredjedel att de har hörselnedsättning. Ungefär var sjunde person över 74 år uppger sig ha nedsatt syn (Socialstyrelsen 1999).

Skillnaden mellan könen är små bland personer under 45 år. Högre upp i åldrarna är fler kvinnor än män rörelsehindrade medan fler män än kvinnor har nedsatt hörsel. När det gäller nedsatt syn finns det ingen nämnvärd skillnad mellan könen (Socialstyrelsen 1999).

¹ Uppgifterna om antalet personer med rörelsehinder, hörselnedsättning och synnedsättning är hämtade från SCB:s årliga undersökning av levnadsförhållandena i Sverige (ULF). Uppgiften om antalet personer med betydande läs- och skrivsvårigheter kommer från Svenska Dyslexistiftelsen. Hörselnedsättning innebär här att personen är beroende av hörapparat, synnedsättning att personen inte kan läsa en text i en dagstidning med eller utan glasögon och talsvärighet att personen har svårt att göra sig förstådd (Socialstyrelsen 1999).

Hjälpbekovet bland funktionshindrade varierar. I AKU uppgav två tredjedelar av de funktionshindrade mellan 16 och 64 år att de inte hade behov av hjälpmedel, stödpersoner eller anpassad arbetsplats för att kunna utföra sitt arbete. Undersökningen visade även att 65 procent av dem som hade något funktionshinder återfanns i arbetskraften, vilket skall jämföras med 78 procent av dem som inte hade något funktionshinder. Av dem som hade anställning var runt 85 procent av såväl funktionshindrade som icke funktionshindrade fast anställda. Både bland funktionshindrade och i totalbefolkningen är ungefär var tionde sysselsatt som egen företagare. Det är heller ingen nämnvärd skillnad mellan sysselsatta funktionshindrade och befolkningen totalt i fråga om fördelningen mellan privat och offentlig sektor.

9.2.2 FN:s standardregler

I december år 1993 antog FN:s generalförsamling enhälligt ett förslag om internationella regler för personer med funktionshinder, de så kallade standardreglerna. Tillsammans med FN:s världsaktionsprogram för handikappade är dessa standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet av grundläggande betydelse för handikappolitiken i FN:s alla medlemsländer (Utrikesdepartementet & Socialdepartementet 1995).

En viktig distinktion i FN:s standardregler är skillnaden mellan funktionsnedsättning och handikapp. Begreppet *funktionsnedsättning* innefattar ett stort antal funktionshinder. Människor kan ha funktionsnedsättningar på grund av fysiska eller intellektuella skador eller sjukdomar, syn- eller hörselskador eller -sjukdomar, medicinska tillstånd eller mentalsjukdomar. *Handikapp* avser förlust eller begränsning av möjligheterna att delta i samhällslivet på samma sätt som andra. Handikapp beskriver mötet mellan människor med funktionsnedsättning och omgivningen.

Standardreglerna är till antalet 22 stycken. Dessa handlar om förutsättningar för delaktighet på lika villkor (regel 1–4), huvudområden för delaktighet på lika villkor (regel 5–12) och genomförande av standardreglerna (regel 13–22). Följande åtta huvudområden för delaktighet på lika villkor pekas ut: tillgänglighet (gäller såväl den fysiska miljön som tillgång till information), utbildning,

arbete, ekonomisk och social trygghet, familjeliv och personlig integritet, kultur, rekreation och idrott samt religion.

Standardreglerna är inte juridiskt bindande. I stället innebär de ett moraliskt och politiskt åtagande från staternas sida att anpassa samhället till människor med funktionshinder. Alla i samhället – regeringen, offentliga organ på alla nivåer, företag, organisationer m.fl. – har ett ansvar för att reglerna blir kända och respekterade och för att den vision om ett samhälle för alla som reglerna uttrycker också blir verklighet (Utrikesdepartementet och Socialdepartementet 1995). I Sverige har Handikappombudsmannen (HO) i uppdrag att utvärdera de åtgärder som vidtas för att förverkliga FN:s standardregler. Arbetet med att förverkliga standardreglerna genom att ta fram handikappolitiska planer, bland annat ute i kommunerna, går under namnet *Agenda 22* efter standardreglernas antal (Handikappförbundens samarbetsorgan 1999).

9.2.3 Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken

Våren år 2000 antog riksdagen en ny handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240). Handlingsplanen innebär ett perspektivskifte i svensk handikappolitik. Den ensidiga vård- och omsorgssynen som tidigare präglat politikområdet tonas ned. I stället skall handikappolitiken bedrivas ur ett medborgarperspektiv. Målet för handikappolitiken skall vara ett samhälle som gör det möjligt för personer med funktionshinder att bli fullt delaktiga i samhällslivet. Politiken måste inriktas på demokrati- och rättighetsfrågor och på att förverkliga FN:s standardregler. Det handikappolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att undanröja hinder för full delaktighet, att förebygga och bekämpa diskriminering och att ge förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

I handlingsplanen gör regeringen bedömningen att insatserna inom handikappolitiken de närmaste åren bör koncentreras till tre huvudområden:

- att se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer,
- att skapa ett tillgängligare samhälle, samt
- att förbättra bemötandet.

Konkret innebär detta bland annat att krav bör införas i plan- och bygglagen på att enkelt åtgärdade hinder i befintliga lokaler dit allmänheten har tillträde och på befintliga allmänna platser bör vara eliminerade år 2010 och att kraven på tillgänglighet i samband med nybyggnad och ombyggnad bör förtydligas. Kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för personer med funktionshinder år 2010. Stora eller "besöksviktiga" myndigheter skall senast år 2005 ha lokaler, information och övrig verksamhet tillgänglig för personer med funktionshinder. Regeringen slår även fast att vallokaler bör vara tillgängliga för personer med funktionshinder och att funktionshindrade bör ges bättre förutsättningar att delta i utformandet av den kommunala demokratin. I det sistnämnda fallet hänvisar regeringen till Kommundemokratikommitténs arbete.

9.2.4 Hur ser det ut i dag? – Handikappombudsmannens kommunenkät

Hösten år 2000 genomförde HO en enkätundersökning riktad till samtliga Sveriges kommuner. Syftet var att följa upp HO:s tidigare enkäter, vilka genomfördes åren 1996 och 1998, om hur FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning, delaktighet och jämlikhet har förverkligats i kommunerna (Handikappombudsmannen 2001).

Enkätundersökningen från år 2000 visar att drygt hälften av kommunerna har ett handikappolitiskt program. Av dessa grundas tre fjärdedelar på FN:s standardregler. Flera kommuner brister i tillgänglighet till lokaler och information för personer med funktionshinder. Endast en kommun i Sverige, Härjedalens kommun, uppfyller HO:s kriterier för "mycket bra tillgänglighet" och knappt en tredjedel av kommunerna uppfyller kraven för "bra tillgänglighet". Sex av tio kommuner saknar särskilda program för tillgänglighet. Tre fjärdedelar av kommunfullmäktiges lokaler uppfyller HO:s samtliga krav på tillgänglighet för rörelsehindrade. I 94 procent av kommunernas fullmäktigelokaler finns hörselslinga installerad, och en av sex kommuner teckentolkar sina fullmäktigesammanträden. Nästan en femtedel av kommunerna tar inte fram information i anpassad form till personer med funktionshinder vid förfrågan.

En jämförelse över tid visar att andelen kommuner som har ett handikappolitiskt program eller en handikapplan har ökat margi-

Tabell 9:1 Handikappolitiskt program och tillgänglighet i kommunerna 1998 och 2000 (procent ja-svar)

	1998	2000
Finns handikappolitiskt program/handikapplan om delaktighet och jämlikhet för funktionshindrade?	45	52
Är den lokal i vilken fullmäktige håller sina sammanträden anpassad för rörelsehindrade?	74	75
Finns hörselslinga i fullmäktigelokalen?	80	94
Tar kommunen fram information i anpassad form vid förfrågan?	76	81
Har kommunen genomfört någon inventering under de senaste två åren av tillgänglighet till allmänna platser och lokaler som allmänheten har tillträde till?	45	46

Källa: Handikappombudsmannen (2001, 1999).

nellt sedan år 1998. Av dem som har antagit ett sådant program har andelen kommuner som grundar detta på FN:s standardregler dock ökat markant, från 52 procent år 1998 till 75 procent år 2000. Flera kommuner uppger också att det handikappolitiska programmet skall utvärderas, att det innehåller åtgärder för att undanröja hinder mot delaktighet och jämlikhet för funktionshindrade och att åtgärderna är kopplade till tidsramar och budget. Det finns en svag tendens till att man inte antar det handikappolitiska programmet i fullmäktige utan i stället låter andra politiska organ göra detta. När det gäller tillgänglighet till fullmäktiges lokaler finns ingen skillnad mellan år 1998 och år 2000 vad gäller andelen kommuner som lever upp till HO:s krav. Antalet kommuner som anpassat fullmäktiges lokal för synskadade och allergiker har inte heller förändrats. Däremot har andelen kommuner som installerat hörselslinga ökat. Andelen kommuner som tar fram anpassad information ökar också. Framför allt är det fler kommuner som anpassar informationen via Internet.

HO anser att resultaten av 2000 års enkät är tvetydiga. Till det positiva hör klara kvalitetsförbättringar när det gäller kommunernas policy och planering. FN:s standardregler utgör allt oftare grunden för kommunernas handikappolitiska program. Det har också blivit vanligare att kommunerna kopplar tillgänglighets-skapande åtgärder till budget, och samverkan med handikapporganisationerna har blivit bättre. Negativt är att flera kommuner som i 1998 års enkät uppgav att de skulle anta ett handikappolitiskt program fortfarande inte har gjort det. Alltjämt saknas

program i hälften av kommunerna. När det gäller tillgängligheten konstaterar HO att det är oroande att sex av tio kommuner saknar särskilda program för tillgänglighet. Den nya nationella handlingsplanen för handikappolitiken ställer krav på att enkelt åtgärdade hinder undanröjs, och för att det skall gå krävs mycket större engagemang från kommunerna än vad de i dag visar.

9.2.5 Politisk aktivitet hos personer med funktionshinder

Utifrån 1998 och 1999 års undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) har Kommundemokratikommittén låtit Statistiska centralbyrån ta fram uppgifter om politisk aktivitet hos personer med olika funktionshinder. I tabell 9:2 redovisas ett antal medborgerliga aktiviteter hos rörelsehindrade, personer med nedsatt syn, personer med nedsatt hörsel, personer med nedsatt arbetsförmåga, hjälpberoende personer samt hela befolkningen.² Eftersom funktionshinder är starkt korrelerat med ålder redovisas personer mellan 16 och 64 år och personer mellan 65 och 84 år var för sig.

När det gäller fackligt medlemskap är andelen högre bland anställda med funktionshinder än bland anställda totalt. Störst andel medlemmar i fackföreningar finns bland de rörelsehindrade. Denna grupp är emellertid den minst aktiva av de undersökta grupperna. Mest aktiva tenderar personer med nedsatt hörsel att vara.

Hos den del av befolkningen som är under 65 år är parti-medlemskap något vanligare bland funktionshindrade än totalt i befolkningen. Enda undantaget är personer med nedsatt arbetsförmåga, vilka är medlemmar i ungefär samma utsträckning som hela befolkningen. Störst andel medlemmar i de politiska partierna finns hos hörselskadade, synskadade och rörelsehindrade. Skillnaden mellan å ena sidan olika grupper av funktionshindrade och å andra sidan hela befolkningen försvinner emellertid när det gäller aktivitet i partierna. Endast bland synskadade är andelen som har varit på ett partimöte nämnvärt större än i hela befolkningen. Denna grupp är emellertid så liten i undersökningsurvalet att skillnaden inte kan betraktas som statistiskt säker.

² En definition av de olika grupperna av funktionshindrade finns i SCB:s publikation *Handikappade 1975-1989* (SCB 1992).

Tabell 9:2 Funktionshinder och medborgerlig aktivitet 1998/99 (procent)

	Ålder (år)	Rörelse- hindrade	Svårt rörelse- hindrade	Nedsatt syn	Nedsatt hörsel	Nedsatt arbets- förmåga	Hjälp- beroende	Hela befolk- ningen
Fackliga aktiviteter (enbart anställda)								
Medlem	16-64	93,9	-	-	86,8	87,6	-	81,6
Varit på möte.	16-64	20,8	-	-	34,5	28,4	-	31,0
Deltar aktivt i verksamheten	16-64	6,3	-	-	11,8	9,3	-	9,4
Partiaktiviteter								
Medlem	16-64	8,5	-	8,8	9,0	5,6	7,4	6,0
	65-84	12,1	14,1	7,1	16,6	13,0	10,7	13,8
Varit på möte	16-64	5,9	-	7,4	5,0	3,7	4,7	4,5
	65-84	4,5	4,1	0,8	8,4	6,0	3,8	7,0
Deltar aktivt i verksamheten	16-64	1,4	-	2,9	2,1	1,3	0,0	1,8
	65-84	1,3	0,0	0,0	2,8	1,2	0,5	2,6
Förmåga att överklaga ett beslut av en myndighet								
Kan själv.	16-64	65,7	-	61,3	64,5	64,9	66,7	71,2
	65-84	36,5	32,0	27,2	47,9	38,7	35,4	50,6
Kan ej själv, men känner någon som kan hjälpa till.	16-64	24,5	-	31,6	27,8	27,1	22,3	23,0
	65-84	48,3	47,2	51,6	38,2	45,6	47,9	38,2
Kan ej själv, men vet vart man kan vända sig för att få hjälp.	16-64	4,5	-	3,3	2,9	2,8	3,6	1,6
	65-84	3,6	5,7	4,5	5,1	4,9	4,9	3,0
Saknar möjlighet att överklaga ett beslut av en myndighet.	16-64	5,3	-	3,8	4,9	5,2	7,4	4,2
	65-84	11,5	15,1	16,8	8,8	10,8	11,8	8,1
Aktivitet i politiska diskussioner								
Brukar inte bry sig om att lyssna när folk börjar prata politik.	16-64	12,8	-	7,6	10,8	12,1	10,9	8,4
	65-84	18,7	26,0	18,3	11,9	16,0	22,2	11,0
Brukar för det mesta vara med i diskussion- en och säga sin åsikt.	16-64	39,3	-	30,6	38,4	35,6	34,2	42,5
	65-84	27,2	23,9	31,8	29,4	29,1	26,0	30,6
<i>N</i>	16-64	214	39	64	787	778	129	9 314
Enbart anställda	16-64	74	10	23	521	304	34	6 169
	65-84	441	141	130	600	459	315	2 152
<i>Källa:</i> SCB.								

Bland personer som är 65 år och äldre är funktionshindrade i ungefär samma utsträckning som i hela befolkningen medlemmar i de politiska partierna, men de går i mindre utsträckning på möten och deltar även mindre aktivt i verksamheten.

Trots att medlemskap i politiska partier är vanligare hos funktionshindrade än i befolkningen som helhet är personer med funk-

tionshinder således inte mer aktiva i verksamheten. Personer med funktionshinder tycks i större utsträckning än övriga vara passiva medlemmar. En analys av enbart partimedlemmar bekräftar detta; av de funktionshindrade som är medlemmar i ett politiskt parti är andelen aktiva i verksamheten mindre än i den totala gruppen partimedlemmar.³

Sannolikheten för att en person som är medlem i ett politiskt parti också skall delta aktivt i partiets verksamhet är alltså mindre bland partimedlemmar med funktionshinder än bland partimedlemmar utan funktionshinder. Personer med funktionshinder tycks med andra ord vara minst lika partipolitiskt intresserade som övriga, men på grund av fysiska och praktiska hinder kan de inte delta fullt ut. En grupp funktionshindrade som har särskilt svårt att övervinna fysiska hinder och således är i stort behov av stöd från omgivningen är gruppen "hjälpberoende". Bland dessa är 7,4 procent av dem som är under 65 år och 10,7 procent av dem som är över 65 år medlemmar i ett politiskt parti, men endast 0 respektive 0,5 procent deltar aktivt i verksamheten.

Siffrorna kan tolkas som att det mer är yttre omständigheter som hindrar funktionshindrade från att delta aktivt i politiken än inställningen hos funktionshindrade själva. Medborgarundersökningen som genomfördes i slutet av 1980-talet visade liknande resultat; funktionshindrade hade ett politiskt intresse och engagemang som låg över genomsnittet men ett deltagande som låg under (Petersson, Westholm & Blomberg 1989, se även SCB 1992).

Tabell 9:2 innehåller även uppgifter om hur de svarande bedömer sin förmåga att överklaga beslut av en myndighet. Andelen funktionshindrade som anser sig klara detta på egen hand, utan hjälp från någon utomstående, visar sig vara mindre i samtliga grupper av funktionshindrade än i hela befolkningen. Skillnaden är inte lika stor bland personer under 65 år som bland personer över 65 år. Delvis kompenseras detta av att flera funktionshindrade

³ Bland partimedlemmar som är under 65 år och rörelsehindrade, hörselskadade eller har nedsatt arbetsförmåga (de tre största grupperna i undersökningen) är andelen som deltar aktivt i partiverksamheten 16, 24 respektive 24 procent. Motsvarande siffra bland samtliga partimedlemmar som är under 65 år är 31 procent. Bland partimedlemmar som är 65 år och äldre och rörelsehindrade, hörselskadade eller har nedsatt arbetsförmåga är andelen som deltar aktivt i partiverksamheten 11, 17 respektive 10 procent. Motsvarande siffra bland samtliga partimedlemmar som är 65 år och äldre är 19 procent. Antalet rörelsehindrade, hörselskadade och personer med nedsatt arbetsförmåga i dessa beräkningar är emellertid litet, vilket gör resultaten osäkra. I övriga grupper av funktionshindrade i undersökningen är antalet ännu mindre.

antingen känner någon som skulle kunna hjälpa dem att överklaga eller vet vart man kan vända sig för att få sådan hjälp.

Slutligen innehåller tabell 9:2 uppgifter om aktivitet i politiska diskussioner. Den generella bilden är att olika grupper av funktionshindrade, i större utsträckning än hela befolkningen, inte brukar bry sig om att lyssna när folk börjar prata politik, samt att de i mindre utsträckning brukar vara med i diskussionen och säga sin åsikt. I vissa fall är skillnaderna dock små och inte heller statistiskt säkra. Bland funktionshindrade under 65 år utmärker sig framför allt rörelsehindrade och personer med nedsatt arbetsförmåga som minst benägna att lyssna när folk börjar prata politik och synskadade som minst benägna att diskutera politik. Bland personer som är 65 år och äldre är svårt rörelsehindrade minst aktiva i båda avseendena.

Ytterligare en form av politisk aktivitet är att inneha kommunala förtroendeuppdrag. Enligt kommunernas egna uppskattningar fanns hösten år 2000 totalt 345 förtroendevalda med svårare rörelsehinder, svårare synskada eller svårare hörselskada (Handikappombudsmannen 2001). Eftersom flera kommuner valde att inte besvara denna fråga i undersökningen är det inte lämpligt att räkna ut andelen förtroendevalda med något av dessa funktionshinder. Resultatet tyder dock på att andelen rörelsehindrade, synskadade eller hörselskadade förtroendevalda understiger en procent av det totala antalet förtroendevalda (cirka 44 500 stycken), vilket i så fall tyder på en mycket kraftig underrepresentation.

9.3 Situationer som kräver åtgärder

Kommundemokratikommittén konstaterade i kapitel 6 att förtroendeuppdrag är tidskrävande. Förtroendevalda som har en funktionsnedsättning måste dessutom ofta lägga ned ytterligare tid på att övervinna fysiska och praktiska hinder för sitt deltagande. Det kan handla om att ordna fungerande transporter till och från möten, att få tag i beslutsunderlag i anpassad form, att kontrollera före mötena att det finns hörselslinga i möteslokalen och att kontrollera att lokalen är anpassad för rörelsehindrade, väl belyst etc.

För att kartlägga vilka fysiska och praktiska hinder för funktionshindrade som förekommer i den kommunala demokratin, har kommittén dels träffat och samtalat med flera handikapporga-

nisationer och kommunalt förtroendevalda med funktionshinder, dels lagt ut ett forskningsuppdrag med uppgift att studera delaktighet för personer med funktionshinder i det kommunalpolitiska arbetet (Larsson 2001). Detta avsnitt bygger således i huvudsak på de uppgifter som framkommit under kommitténs möten samt på resultat från forskningsuppdraget.

I arbetet med att kartlägga fysiska och praktiska hinder för funktionshindrade i den kommunala demokratin har kommittén valt att utgå från fem situationer som politiskt aktiva kan befinna sig i. Det handlar om att komma till och från kommunalpolitiska möten, att komma in i och vistas i en möteslokal, att medverka i politiska sammanträden, att ta del av skriftlig information samt att delta i debatten mellan sammanträdena.

9.3.1 Komma till och från kommunalpolitiska möten

Många förtroendevalda med funktionshinder upplever i dag svårigheter att ta sig till och från politiska möten. Detta gäller särskilt funktionshindrade som inte har eget körkort utan är helt beroende av ett fungerande transportsystem. Transporten till och från olika möten får då ske antingen med kollektivtrafik eller med färdtjänst.

Att kunna ta sig till och från politiska möten med hjälp av kollektivtrafik vore enligt de funktionshindrade själva det mest önskvärda. Som kollektivtrafiken ser ut i dag i flera kommuner är den emellertid otillgänglig för många personer med förflyttningssvårigheter. Även om det generellt sett har skett en förbättring under de senaste åren kvarstår svårigheter att ta sig på och av kollektivtrafikfordon särskilt för rullstolsburna resenärer (Statskontoret 2001). Trots att lagstiftning om handikappanpassning av kollektivtrafiken har funnits sedan slutet av 1970-talet krävs fortfarande mycket arbete innan personer med funktionshinder kan nyttja allmänna kommunikationsmedel i samma utsträckning som icke-funktionshindrade. I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken slås fast att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för personer med funktionshinder år 2010 (prop. 1999/2000:79). Med hänvisning till statsbidraget som delas ut för anpassning av den lokala och regionala kollektivtrafiken bedömde dock regeringen att stora delar av denna trafik borde kunna vara tillgänglig redan år 2003.

Ett allmänt problem med kollektivtrafik är att den inte alltid överensstämmer med resenärernas behov. Nyttjande av kollektivtrafik förutsätter i det närmaste boende i en tätort. För boende utanför tätort är förbindelserna i regel betydligt sämre eller rentav obefintliga. Vid resor som måste företas under lågtrafiktid, vilket ofta är fallet när det gäller transport till och från politiska möten, är kollektivtrafiken dessutom långt ifrån alltid ett reellt alternativ, eftersom turerna då är få eller inga.

Lagen (1997:136) om färdtjänst trädde i kraft den 1 januari 1998 och gäller särskilt anordnade transporter för personer med funktionshinder. Samtidigt utgick avsnittet om färdtjänst i socialtjänstlagen. Bakom detta låg att färdtjänst i första hand skulle betraktas som en transportform i stället för en form av bistånd (prop. 1996/97:115). Lagen skulle också skapa incitament till en bättre handikappanpassning av kollektivtrafiken.

Enligt färdtjänstlagen är varje kommun ansvarig för att färdtjänst anordnas. Ett undantag från detta är kommunerna i Stockholms län där landstinget ansvarar för färdtjänsten. Tillstånd till färdtjänst skall enligt 7 § färdtjänstlagen meddelas för dem som på grund av funktionshinder, som inte endast är tillfälliga, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller resa med allmänna kommunikationsmedel.

Enligt en utvärdering av den nya lagstiftningen om färdtjänst har 23 procent av landets kommuner infört en begränsning av antalet resor. Detta gäller även inom Stockholms läns landsting (Vägverket 2000). Kommunerna har också vidtagit flera andra åtgärder för att minska kostnaderna inom färdtjänsten. Bland annat förekommer samåkning i ökande grad runtom i landet, vilket ställer krav på förbeställning och att resenären i mindre utsträckning själv kan bestämma hämtningstid.

Flera förtroendevalda med funktionshinder som är beroende av färdtjänst för resor till och från politiska sammanträden uppger att den nya lagstiftningen har gjort förtroendeuppdragen svårare att utöva. Partipolitiskt engagemang och innehav av kommunala förtroendeuppdrag är ofta förknippade med många resor. Begränsningen av antalet färdtjänstresor som införts i vissa kommuner innebär således att förtroendevalda med funktionshinder har svårt att få resorna att räcka till. Ett annat problem för förtroendevalda som är beroende av färdtjänst är att de i regel måste bestämma restiderna på förhand. Politiska sammanträden drar emellertid ofta ut på tiden. Förtroendevalda som är beroende av färdtjänst tvingas

i sådana fall lämna sammanträdet i förtid och missar därmed resterande punkter på dagordningen. Om tiden för hemresan är omöjlig att beräkna eller om sammanträdet är så sent på kvällen att transportservice har upphört för dagen, finns inte heller någon möjlighet att utnyttja färdtjänst. Enda möjligheten att ta sig hem kan då vara att anlita taxi med dryga kostnader för den förtroendevalda som följd.

Ett speciellt problem gäller för färdtjänstberoende som har uppdrag i landstingen. Enligt 3 § färdtjänstlagen är det kommunerna som ansvarar för att färdtjänst anordnas inom kommunen; resor till annan kommun kan anordnas om det finns särskilda skäl. Förtroendevalda i landstingen som är beroende av färdtjänst, och som inte bor i de kommuner i vilka landstingen håller sina sammanträden, har följaktligen särskilt svårt att få färdtjänstresor till och från sammanträdena.

Kommunerna kan redan i dag fatta beslut om särskilda lösningar för att underlätta funktionshindrades möjlighet att ta sig till och från sammanträden. Att så sker tycks dock vara relativt ovanligt. I en undersökning där samtliga kommuner i Skåne län ingick uppgav fyra kommuner att de hade särskilda ersättningar, till exempel i form av ersättning för vanliga taxiresor, för resor till och från kommunala sammanträden för förtroendevalda med funktionshinder. Av de övriga 22 svarande kommunerna uppgav samtliga att det inte fanns några särskilda regler, utan att resorna fick ske inom ramen för den ordinarie färdtjänsten (Larsson 2001).

9.3.2 Kunna ta sig in i och vistas i en möteslokal

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken lyfter fram tillgänglighet som ett av handikappolitikens huvudområden de närmaste åren. Konkret innebär detta bland annat att det i plan- och bygglagen (1987:10) den 1 juli 2001 införs krav på tillgänglighet och användbarhet för befintliga lokaler och allmänna platser (prop. 2000/01:48, bet. 2000/01:BoU5, rskr. 2000/01:155). Regeringen framhöll i propositionen att aktörerna borde ges rimlig tid för genomförandet. Avsikten var att åtgärderna skulle kunna vidtas i samband med ordinarie underhåll för att därigenom begränsa kostnaderna. Enligt propositionen bör åtgärderna emellertid vara genomförda senast år 2010. Regeringen aviserade också sin avsikt

att efter fem år göra en uppföljning av tillämpningen av den nya lagstiftningen.

Enligt HO:s kommunundersökning år 2000 är de kommunaldemokratiska institutionerna i flera kommuner alltjämt otillgängliga för personer med funktionshinder (Handikappombudsmannen 2001). I var fjärde kommun är den lokal där fullmäktige håller sina sammanträden inte anpassad för rörelsehindrade. Även huvudentrén till den byggnad där sammanträdena hålls är långt ifrån alltid handikappanpassad. Bland annat saknas automatiska dörröppnare i nästan fyra fall av tio. Anpassningen av fullmäktigelokalen till synskadade, allergiker och hörselskadade brister också i flera avseenden. HO ser med oro på det faktum att sex av tio kommuner saknar särskilda program för tillgänglighet. När arbetet med att undanröja enkelt åtgärdade hinder sätter igång kommer det, menar HO, att krävas ett mycket större engagemang från kommunerna för att de skall kunna leva upp till kraven.

I Kommundemokratikommitténs möten med handikapporganisationer och förtroendevalda med funktionshinder vittnar flera om att funktionshindrade har svårt att röra sig i möteslokaler. Svårigheterna gäller framförallt förtroendevalda och i viss utsträckning eventuella åhörare. Bland annat uppger vissa rullstolsburna förtroendevalda att lokalens utformning innebär att de inte kan ta sig upp i talarstolen på egen hand utan måste få hjälp av andra.

Samma bild framkommer i undersökningen om funktionshindrades delaktighet i det kommunalpolitiska arbetet, som utförts på kommitténs uppdrag (Larsson 2001). Enligt undersökningen förekommer det att funktionshindrade inte kan göra sina inlägg från talarstolen utan måste göra dessa från sin egen bänk. Vissa fullmäktigesalar är också så trånga att det är svårt att använda rullstol utan att det blir störande avbrott. Vidare förekommer det att rörelsehindrade inte kan komma till fullmäktigelokalen den vanliga vägen, utan måste ta sig dit via någon bakväg, i ett fall genom byggnadens restaurangkök.

I undersökningen poängteras också att tillgängligheten ofta är ännu sämre i samband med nämnd- och styrelsesammanträden än vid fullmäktigemöten.

9.3.3 Medverka i politiska sammanträden

Flera förtroendevalda med funktionshinder uppger att de har svårt att medverka i politiska sammanträden. Uppfattningen är också att förståelsen för funktionshindrades behov av hjälpmedel för att kunna medverka, på många håll är dålig. Saknas eller fungerar inte ett visst hjälpmedel som förtroendevalda med funktionshinder är beroende av för att kunna medverka förekommer det ändå att sammanträden påbörjas och genomförs.

Ett konkret problem som beskrivs av förtroendevalda med hörselnedsättning är att sammanträden påbörjas även om teckentolk inte har anlänt eller trots att hörselslinga saknas eller inte fungerar. Förtroendevalda med nedsatt hörsel stängs under sådana omständigheter helt ute från de muntliga överläggningar som sker under ett sammanträde.

Ett problem för förtroendevalda med nedsatt syn uppstår när handlingar delas ut först vid ett sammanträde. Möjligheten att tillgodogöra sig information som delas ut i samband med ett sammanträde är begränsad för samtliga förtroendevalda, men svårigheterna är extra stora för synskadade. En synskadad kan behöva längre tid på sig för att läsa igenom ett material. Om de handlingar som delas ut först vid sammanträdet endast finns i vanligt textformat är de dessutom inte tillgängliga för gravt synskadade. Dessa har då inte ens möjlighet att extensivt läsa materialet. Sker heller ingen utförlig, muntlig föredragning av handlingarnas innehåll tvingas förtroendevalda med nedsatt syn delta i debatten och fatta beslut utan att ha tillgång till samma information som övriga ledamöter. Det har även förekommit att förtroendevalda med nedsatt syn helt förvägrats sammanträdeshandlingar i anpassad form (Larsson 2001).

För flera grupper av funktionshindrade är mötesformerna ofta ett stort problem. Långa sittningar utan pauser är jobbiga för alla, men nästintill omöjliga för till exempel diabetiker.

9.3.4 Ta del av information

Möjligheten att ta del av skriftlig information är olika för olika medborgargrupper. Personer med lässvårigheter behöver lättlästa versioner för att kunna tillgodogöra sig skriftligt material. Döva som inte har svenska som förstaspråk kan behöva få skriftligt material översatt till teckenspråk. Synskadade kan i många fall inte

ta del av vanlig text. Texten behöver då anpassas till en form som är tillgänglig för den synskadade, till exempel punktskrift, ljudkassett eller en större teckenstorlek.

Enligt HO:s kommunundersökning år 2000 tar 81 procent av kommunernas centrala förvaltningar (kommunkansliet och nämndförvaltningar) fram information och dokumentation i anpassad form vid förfrågan (Handikappombudsmannen 2001). Var femte kommun uppger med andra ord att den inte tar fram information och dokumentation i anpassad form om någon ber om det. Vanligast är att information och dokumentation finns i anpassad form via Internet (58 procent), på kassett (55 procent) och på diskett (47 procent). Mindre vanligt är att ta fram information och dokumentation i punktskrift (17 procent).

Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i tryckfrihetsförordningen. Enligt denna är en myndighet skyldig att på begäran lämna ut en handling. Däremot innebär tryckfrihetsförordningens regler ingen skyldighet för en myndighet att till exempel tala in handlingen på band eller på annat sätt anpassa den. Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

I sitt slutbetänkande *Ett samhälle för alla* (SOU 1992:52) föreslog 1989 års Handikapputredning ett tillägg i 4 § förvaltningslagen som innebar, att en myndighet skall se till att personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter svårigheter att få tillgång till upplysningar och uppgifter ur allmänna handlingar får behövlig hjälp med detta. Utredningens förslag föranledde inga åtgärder.

I Bemötandeutredningens slutbetänkande *Lindqvists nia - nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder* (SOU 1999:21) anfördes att rätten till anpassad information är knuten till grundläggande demokratiska rättigheter. Utredaren föreslog därför att frågan om hur rätten till anpassad information, bland annat med hjälp av den nya tekniken, kunde stärkas skulle behandlas av Demokratiutredningen. Frågan togs dock inte upp av utredningen.

I ett delbetänkande av Offentlighets- och sekretesskommittén, *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3), föreslås att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen bör tas bort så att rätten att få en avskrift eller en kopia av en allmän

handling kommer att gälla i princip generellt, det vill säga oavsett i vilken form handlingen finns lagrad. I dagsläget saknas rätt för den enskilde att få ut en allmän handling, som lagrats i elektronisk form, i annan form än som utskrift. Av 2 kap. tryckfrihetsförordningen framgår att myndigheterna enbart är skyldiga att tillhandahålla utskrifter. Bestämmelserna i 15 kap. 4 § sekretesslagen och 4 och 5 §§ förvaltningslagen innebär heller inte någon utvidgning av den enskildes rättigheter enligt tryckfrihetsförordningen i detta avseende. Man kan alltså inte åberopa dessa bestämmelser för att få ut en offentlig handling, som lagrats elektroniskt, i annan form än som utskrift.

Förslaget från Offentlighets- och sekretesskommittén att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § tas bort kommer i praktiken innebära att det införs en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar som finns lagrade elektroniskt i elektronisk form. Förslaget innebär bland annat att synskadades möjligheter att utnyttja rätten till insyn förbättras. En allmän handling som lämnas ut i elektronisk form kan behandlas i den tekniska miljö som synskadade använder som hjälpmedel. Texten i en allmän handling kan därmed läsas upp av ett talsyntesprogram och översättas till punktskrift. Förslaget kan också indirekt innebära bättre tillgänglighet för hörselskadade till allmänna handlingar.

9.3.5 Delta i den politiska debatten mellan sammanträdena

Undersökningar visar att personer med funktionshinder i mindre utsträckning än övriga deltar i politiska diskussioner. Funktionshindrade som är medlemmar i ett politiskt parti är också till en mindre del aktiva i partiets verksamhet. Förklaringarna till detta kan vara dels bristande tillgänglighet till information och i den fysiska miljön, dels övriga medborgares bemötande av personer med funktionshinder.

Förtroendevalda med funktionshinder uppger själva att de politiska partiernas verksamhet ofta brister i tillgänglighet (Larsson 2001). Flera av de praktiska svårigheter som finns vid utövandet av kommunala förtroendeuppdrag finns i ännu högre grad i det partiinterna arbetet. Att inte kunna delta fullt ut i sitt partis politiska aktiviteter har självklart flera nackdelar. Till exempel kan det innebära att man inte blir lika aktuell för olika uppdrag och att

man inte kan utveckla de relationer till partikamraterna som andra aktiva kan göra.

9.4 Överväganden och åtgärder som bör vidtas

Grunden för att personer med funktionshinder skall kunna delta i samhällslivet och i politiken på samma villkor som övriga medborgare är ett samhälle som inte utestänger någon. Detta innebär att lokaler och information måste vara tillgängliga för alla. Det handlar också om att människor som själva inte har någon funktionsnedsättning bemöter funktionshindrade som fullvärdiga medborgare med samma rättigheter som andra att röra sig i samhället, ta del av information, göra sin röst hörd osv.

Den nationella handlingsplanen för handikappolitiken innebär härvidlag ett nödvändigt perspektivskifte i svensk handikappolitik. Den ensidiga vård- och omsorgssynen som tidigare präglat politikområdet tonas ned. Betoningen ligger i stället på medborgarrollen. Handikappolitikens mål är ett samhälle som gör det möjligt för personer med funktionshinder att bli fullt delaktiga i samhällslivet.

En av de grundläggande principerna inom svensk handikappolitik är den så kallade ansvars- och finansieringsprincipen (prop. 1999/2000:79). Den innebär att varje sektor i samhället, till exempel den kommunala, skall utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionshinder. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningsåtgärderna skall finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. På sikt torde ett konsekvent genomförande av ansvars- och finansieringsprincipen kunna innebära kostnadsbesparingar för samhället, eftersom ett tillgängligt samhälle minskar behovet av särskilda insatser för personer med funktionshinder.

I delbetänkandet *Vissa grundlagsfrågor* (SOU 2001:19) föreslår Författningsutredningen ett grundlagsskydd för utsatta grupper, däribland funktionshindrade. Förslaget innebär bland annat att det allmänna skall motverka diskriminering på grund av funktionshinder. Kommundemokratikommittén anser att förslaget kan bidra till att förutsättningarna för funktionshindrades delaktighet och jämlikhet förbättras i bland annat kommunalpolitiken.

Frågan om vallokalers tillgänglighet för funktionshindrade har behandlats av Valadministrativa utredningen i betänkandet *Teknik*

och administration i valförfarandet (SOU 2000:125). Kommundemokratikommittén instämmer i det förslag som avlämnats av Valadministrativa utredningen vad gäller personer med funktionshinder och röstning i vallokal.

9.4.1 Ersättning för resor till och från sammanträden m.m.

Förtroendevalda med funktionshinder men utan eget körkort har i dag ofta svårt att ta sig till och från sammanträden. Kollektivtrafiken är på många håll inte tillgänglig för personer med förflyttningssvårigheter. Dessutom sammanfaller långt ifrån alltid sammanträdestider med kollektivtrafikens tidtabell. Även färdtjänsten fungerar som tidigare nämnts i många kommuner på ett sådant sätt att den inte är ett tillfredsställande transportalternativ för resor till och från kommunala sammanträden.

Det finns därför en risk att funktionshindrade drabbas av betydande kostnader på grund av uppdragets utförande. Kostnader för transport kan uppstå då den enskilde inte kan utnyttja allmänna kommunikationer eller saknar tillgång till egen bil eller när färdtjänst inte är ett fungerande alternativ. Så kan vara fallet när den förtroendevalda som har rätt till färdtjänst inte har möjlighet att utnyttja denna på grund av att det inte är möjligt att i förväg bestämma tidpunkten för hemresan eller på grund av att fullmäktiges eller nämndens sammanträden ligger så sent på kvällen att transportservice upphört för dagen. Den enda möjligheten kan då vara att anlita taxi med dryga kostnader för den förtroendevalda som följd. I praktiken kan detta bidra till att personer med funktionshinder utestängs från kommunala förtroendeuppdrag.

I dag kan kommuner och landsting frivilligt välja att ersätta sådana kostnader för funktionshindrades resor till och från kommunala sammanträden. Den undersökning som utförts på vårt uppdrag visar dock att detta är relativt ovanligt. Det är emellertid väsentligt att undanröja privatekonomiska hinder för att vara förtroendevald. I syfte att undvika fall där förtroendevalda med funktionshinder saknar möjlighet att få reseersättning, föreslår Kommundemokratikommittén en skyldighet för kommuner och landsting att ersätta sådana kostnader.

Det bör dock betonas att ersättningsskyldigheten skall tolkas mycket restriktivt. Det åligger den enskilda förtroendevalda att välja det billigaste alternativet. Alternativt kan kommunen eller

landstinget välja att ersätta den förtroendevalda enligt ett billigare alternativ, vanligen allmänna kommunikationer, oavsett vilka verkliga kostnader denne haft. Självfallet är det upp till den förtroendevalda att fritt välja kommunikationsmedel. Kommunen eller landstinget är dock endast skyldiga att ersätta upp till kostnaden för det billigaste alternativet. Det är slutligen kommunen eller landstinget som väljer ersättningsnivå med beaktande av vad som kan betraktas som skäligt.

Förslaget att införa viss obligatorisk ersättningsskyldighet avseende resekostnader direkt relaterade till uppdragets utförande innebär ingen inskränkning i den för kommunen eller landstinget frivilliga möjligheten att införa ett sådant ersättningssystem. Denna möjlighet kvarstår och för de kommuner eller landsting som redan i dag har ett sådant system innebär kommitténs förslag ingen större förändring i praktiken.

Ersättningsskyldigheten torde framför allt aktualiseras då sammanträden m.m. avslutas på kvällstid och sedvanliga kommunikationer, färdtjänst eller dylikt inte kan användas. Kommunens eller landstingets skyldighet i detta avseende påverkar inte den eventuella rätt till hjälp från det allmänna som kan föreligga enligt annan lagstiftning.

9.4.2 Ökad tillgänglighet till och i sammanträdeslokaler

De undersökningar Kommundemokratikommittén har tagit del av visar att de kommunaldemokratiska institutionerna ofta brister i tillgänglighet. Lagstiftning som har följt av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken innebär bland annat krav på att byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga (prop. 1999/2000:79, bet. 2000/01:BoU5, rskr. 2000/01:155). Något datum när lokalerna senast skall vara tillgängliga finns inte. Enligt regeringen bör emellertid åtgärderna vara genomförda senast år 2010 (prop. 2000/01:48).

För att kunna uppfylla målet om ett tillgängligt samhälle senast år 2010 anser Kommundemokratikommittén att de kommuner och landsting som inte redan har upprättat ett program för tillgänglighet snarast bör göra detta. Därvid bör stor vikt läggas vid tillgänglighet till och i de kommunaldemokratiska institutionerna. Att kunna medverka i politiska sammanträden på lika villkor, utan att

hindras av fysiska och praktiska hinder, är ytterst en fråga om demokrati och kan sägas vara en rättighet för alla medborgare. Om sammanträdeslokaler och andra lokaler för politisk verksamhet är utformade på ett sätt som innebär att personer med funktionshinder inte kan medverka på lika villkor bör kommuner och landsting åtgärda detta snarast. Kommundemokratikommittén anser därför att kommuner och landsting särskilt bör påskynda det tillgänglighetsskapande arbetet i den kommunala demokratins institutioner.

9.4.3 Beslutsunderlag och debatt skall vara tillgängliga för alla förtroendevalda

I demokratin skall alla ha möjlighet att på lika villkor verka i både de politiska organisationerna och de beslutande församlingarna. Detta är en utgångspunkt i Kommundemokratikommitténs arbete. Det ligger också i linje med den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, enligt vilken målet är ett samhälle som gör det möjligt för alla att vara fullt delaktiga i samhällslivet, oavsett förekomst av funktionshinder. Bristande tillgänglighet för funktionshindrade är ur ett sådant perspektiv såväl diskriminerande som odemokratiskt.

Det är inte rimligt att den som är förtroendevald och har ett funktionshinder inför varje sammanträde skall behöva ägna tid åt att själv kontrollera förekomst av hjälpmedel som gör det möjligt att medverka i sammanträdet eller åt att se till att handlingar skickas i anpassad form. I stället bör rutiner utarbetas i kommuner och landsting som innebär att samtliga förtroendevaldas medverkan är möjlig på lika villkor. Sammanträden måste planeras så att de blir tillgängliga för alla ledamöter.

Kommundemokratikommittén anser att det är oacceptabelt att fullmäktige- och nämndsammanträden genomförs om inte samtliga förtroendevalda har samma möjligheter att delta i handläggningar av ärenden.

Vi föreslår därför att kommunallagen tillförs en bestämmelse som innebär att fullmäktige och nämnder skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder på lika villkor kan delta i handläggningen av fullmäktiges respektive nämndernas ärenden. Bestämmelsen inbegriper möjlighet att både ta del av sammanträ-

deshandlingar och delta i de överläggningar som föregår beslutsfattandet.

Bestämmelsen tar fasta på funktionshindrade med varaktig funktionsnedsättning och avser endast sådana generellt verkande åtgärder som kommunen eller landstinget kan vidta i sammanhanget. Bestämmelsen omfattar inte sådana personliga hjälpmedel som den funktionshindrade behöver för att kunna ta del av handlingar eller delta i handläggningen av ärenden.

Någon kostnadsberäkning för de åtgärder som behöver vidtas för att beslutsunderlag och debatt skall vara tillgängliga för funktionshindrade låter sig inte göras. Den direkta kostnaden för en enskild kommun eller ett enskilt landsting beror helt på vilka åtgärder som redan har vidtagits och i vilken utsträckning det finns förtroendevalda som har dessa behov. Styckkostnader för olika åtgärder och hjälpmedel som kan bli aktuella redovisas i bilaga 2 i betänkandet. Den totala kostnaden för enskilda kommuner och landsting torde emellertid bli begränsad.

9.4.4 Myndigheters skyldighet att anpassa information

För att vissa funktionshinder inte skall bli informations- och kommunikationshandikapp krävs att myndigheter anpassar information och dokumentation. Tillgång till samhällsinformation och allmänna handlingar är en förutsättning för att det ska vara möjligt att utöva medborgerliga rättigheter och vara delaktig i samhället. Förekomsten av anpassad information är i grunden en demokratifråga.

I praktiken utestängs i dag stora grupper från kommunalpolitiken genom att de inte har samma tillgång till information som övriga. Kommundemokratikommittén anser att detta inte är acceptabelt. Det faktum att var femte kommun, enligt HO:s kommunundersökning, i dag inte lämnar ut information och dokumentation i anpassad form är allvarligt.

Kommittén anser att det finns skäl att skärpa bestämmelserna vad gäller kommuners och landstings skyldighet att anpassa information. Den nya tekniken innebär också att kostnaderna för att anpassa till exempel allmänna handlingar i sådan form att de kan läsas av synskadade i dag inte kan sägas utgöra något större hinder. Att göra information tillgänglig handlar snarare om ambition och kunskap hos myndigheten.

Kommundemokratikommittén instämmer i det förslag från Offentlighets- och sekretesskommittén som innebär att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen tas bort (SOU 2001:3). I praktiken innebär förslaget att det införs en skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att lämna ut allmänna handlingar som finns lagrade elektroniskt i sådan form. Ett sådant krav skulle förbättra synskadades möjligheter att utnyttja rätten till insyn. En allmän handling som lämnas i elektronisk form kan behandlas i den tekniska miljö som synskadade använder som hjälpmedel och därmed till exempel läsas upp av ett talsyntesprogram och översätts till punktskrift. Förslaget kan också innebära bättre tillgänglighet för döva med teckenspråk som första språk.

En begränsning är att skyldigheten endast omfattar handlingar som är lagrade elektroniskt. Det finns således ingen rätt att få ut handlingar som endast finns i pappersform i elektronisk form. I dag sker emellertid i princip all framställning av information hos myndigheterna på elektronisk väg. Myndigheterna tar också emot information genom elektronisk kommunikation i allt större utsträckning. Det finns även teknik som på ett förhållandevis enkelt sätt medger att information överförs från pappers- till datamedium. Det bör ligga nära till hands för myndigheterna att införskaffa sådan teknik så att all information vid behov ges ut i elektronisk form och sedan också kan göras tillgänglig för den enskilde.

9.4.5 Partierna måste tillse att det partiinterna arbetet är tillgängligt

De politiska partierna utgör en viktig grund för förtroendeuppdrag och annan politisk aktivitet. För den funktionshindrade behövs inte bara tillgänglighet i samband med utövandet av det kommunala uppdraget, utan även att partiets verksamhet är tillgänglig på motsvarande sätt.

Vid Kommundemokratikommitténs möten med handikapporganisationer och kommunalt förtroendevalda med funktionshinder har emellertid framkommit att de politiska partierna ofta brister när det gäller tillgänglighet.

Vi anser därför att de politiska partierna bör se över förekomsten av fysiska och praktiska hinder i det partiinterna

arbetet samt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja hindren.

10 Personer med utländsk bakgrund

Kommitténs förslag:

Bestämmelserna om rösträtt i lagen om kommunala folkomröstningar anpassas till bestämmelserna om rösträtt i kommunallagen. Detta innebär att personer med utländskt medborgarskap som har rösträtt i val till kommun- och landstingsfullmäktige också får rösträtt i kommunala folkomröstningar.

Kommitténs bedömning:

- En översyn bör göras av hur frågor som rör det svenska styrelseskicket, partiväsendet och valprocedurer kan lyftas fram i introduktionsutbildningen.
- Insatser bör göras i så kallade utsatta bostadsområden för att öka delaktigheten för grupper som domineras av medborgare med utländsk bakgrund.
- De politiska partierna bör fortsätta att aktivt arbeta för mångfald och förbättrad representativitet.
- Organisationer som kan antas kanalisera personers med utländsk bakgrund intressen och uppfattningar bör ges en tydligare och starkare roll i samråd och dialog med företrädare för kommunerna.
- Kravet på tre års folkbokföring i Sverige för rösträtt och valbarhet vid kommunal- och landstingsval bör tas bort.
- Åtgärder bör vidtas för att öka valdeltagandet bland personer med utländsk bakgrund.

10.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall föreslå åtgärder som underlättar för personer med utländsk bakgrund att äta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i den kommunala verksamheten, liksom goda möjligheter att delta i den. Utgångspunkten är att representativiteten bland de förtroendevalda skall förbättras i förhållande till samhällets etniska och kulturella mångfald.

10.2 Bakgrund

Frågor som rör medborgarnas insyn och deltagande i den kommunala demokratin har under de senaste åren behandlats i ett flertal utredningar. Dessa visar såväl en positiv som en negativ bild. Å ena sidan kan man finna engagemang, kunskap, systemtillit och högt deltagande i samhällslivet. Å andra sidan kan man se utanförskap, missnöje och avståndstagande. Demokratiutredningen skriver att utvecklingen under 1990-talet har skapat nya konfliktlinjer och att en av dessa går mellan personer med utländsk bakgrund och den övriga befolkningen (SOU 2000:1). Demokratiutredningen menar att skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda svenskars politiska deltagande var obetydliga för 30 år sedan. Förmågan att överklaga beslut, ta kontakter med beslutsfattare och delta i offentliga demonstrationer var ungefär densamma för båda grupperna. Valdeltagandet vid valet år 1976, då utländska medborgare för första gången fick rösta vid allmänna val till kommun-, landstings- och kyrkofullmäktige, blev lågt för svenska förhållanden. I valet använde 60 procent av de röstberättigade personerna med utländsk bakgrund sin rösträtt. Därefter har valdeltagandet minskat successivt. Under 1990-talet var det främst två grupper som röstade i mindre utsträckning än tidigare, nämligen personer med kort utbildning och låg lön samt röstberättigade utländska medborgare. Mest påtagligt minskade valdeltagandet i storstadsförorter med en hög koncentration av personer med utländsk bakgrund (Dahlstedt 2000).

10.3 Personer med utländsk bakgrund – vilka avses?

Det måste inledningsvis framhållas att gruppen personer med utländsk bakgrund inte på något sätt är homogen. Den rymmer människor med vitt skilda erfarenheter och bakgrund som därmed också har olika förutsättningar och kan möta olika slags svårigheter i den kommunala demokratin.

Begreppet invandrare anses vara grovt generaliserande och underförstår en grupp med gemensamma kännetecken och en samhörighet som är skild från svenskarnas. Begreppet bör därför inte användas på ett sätt som förstärker ett vi-och-de-tänkande och i synnerhet undvikas som benämning på personer som är födda i Sverige (Ds 1999:48).

Det bör även framhållas att kommittén, under arbetets gång, mött flera personer med utländsk bakgrund som ger uttryck för en önskan att själva få definiera sin tillhörighet och inte bli åsatta en stämpel. I detta kan ligga att man känner tillhörighet till och stolthet över såväl Sverige som sitt tidigare hemland och därför vill kallas exempelvis sverigeturk eller sverigefinsk.

Vidare betonas att den etniska tillhörigheten bara är en av flera grupp tillhörigheter. Därutöver har man andra grupp tillhörigheter som hänger samman med exempelvis ålder, kön, bostadsort eller yrke.

Med *personer med utländsk bakgrund* avses både utrikes födda personer som själva invandrat och personer födda i Sverige med minst en utrikes född förälder. I texten nedan används dock, vid hänvisningar till forskningsrapporter och liknande, de begrepp som använts av respektive författare.

10.4 Personers med utländsk bakgrund deltagande i den kommunala demokratin

Statsvetaren Anna Kessling har på uppdrag av Kommundemokrati-kommittén gjort en sammanställning av aktuella forskningsresultat inom det aktuella området, vilka beskriver deltagande i olika aktiviteter och faktorer som kan bidra till att förklara varför personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade i de politiska församlingarna.

10.4.1 Valdeltagande

I samband med valet år 1976 fick utländska medborgare som varit folkbokförda i Sverige under minst tre år rösträtt i val till kommun- och landstingsfullmäktige. Ungefär 60 procent av de röstberättigade utländska medborgarna deltog i valet. Valdeltagandet bland svenska medborgare uppgick vid detta val till 90 procent.

Förväntningarna inför 1979 års val var att de utländska medborgarnas deltagande skulle öka eller förbli detsamma som år 1976, då man ansåg att man dragit lärdom av tidigare brister och att de utländska medborgarna fått ökad kunskap och erfarenhet av att rösta i Sverige (Hammar 1979). Utvecklingen i senare val har dock inte gått i önskad riktning, utan valdeltagandet bland utländska medborgare har sjunkit kontinuerligt. Vid valet år 1998 deltog endast 35 procent av de röstberättigade utländska medborgarna. I detta val var det också för första gången möjligt för EU-medborgare samt medborgare i Island och Norge att rösta i kommun- och landstingsvalen under samma förutsättningar som svenska medborgare, det vill säga utan krav på folkbokföring i Sverige under minst tre år före valet.

Sedan valet år 1976 har valdeltagandet minskat betydligt även bland svenska medborgare – från ungefär 90 procent till ungefär 78 procent. Det är således inte bara bland utländska medborgare som valdeltagandet sjunkit, men deras valdeltagande har sjunkit mer än svenska medborgares.

Bland utländska medborgare har kvinnornas valdeltagande varit högre än männens. Skillnaden har dessutom ökat från två till ungefär fem procentenheter vid de senaste valen. Även bland samtliga röstberättigade deltar kvinnor i något större utsträckning än män i valen, men skillnaden är mindre.

De utländska medborgarna följer samma åldersmönster vad gäller röstning som den övriga befolkningen, det vill säga att de unga röstar i mindre utsträckning än de äldre (SCB 1999b).

Utrikes födda personer som blivit svenska medborgare röstar i större utsträckning i kommunalvalen än invandrade med utländskt medborgarskap (Adman & Strömblad 2000). Däremot röstar de utrikes födda i betydligt mindre utsträckning än samtliga röstberättigade i Sverige (SCB 1999b). I riksdagsvalet år 1998 röstade endast 67 procent av de naturaliserade svenskarna (de som förvärvat svenskt medborgarskap), medan motsvarande siffra för samtliga röstberättigade var 82 procent.

Tabell 10:1 Valdeltagandet bland de röstberättigade utländska medborgarna och bland samtliga röstberättigade vid kommunfullmäktigevalen 1976–1998 (procent)

År	1976	1979	1981	1985	1988	1991	1994	1998
Utländska medborgare	60	53	52	48	43	41	40	35
Samtliga röstberättigade	90	89	90	88	84	84	84	79

Källa: Petersson (2001a).

10.4.2 Övriga politiska aktiviteter

I 1998 års rapport från SNS Demokratiråd, *Demokrati och medborgarskap*, som bygger på 1997 års medborgarundersökning¹, framgår att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade även vad gäller andra politiska aktiviteter än röstning. Personer med utländsk bakgrund innefattar i denna studie personer som själva uppgivit att de invandrat till Sverige. För att möjliggöra en jämförelse av olika gruppers politiska aktiviteter har man använt sig av så kallade indextal. Dessa uttrycker den aktuella gruppens läge som en procentandel av det genomsnittliga värdet för hela urvalet eller den del av det som analyseras. Ett indexvärde på 100 innebär att gruppen ligger på samma nivå som genomsnittet, medan ett indexvärde på 150 betyder att gruppen ligger på 50 procent över den genomsnittliga nivån.

Som tabellen visar hade utrikes födda personer generellt sett en lägre grad av politiskt engagemang än infödda. De invandrade ansåg sig ha sämre möjligheter att överklaga myndighetsbeslut, sämre möjligheter att påverka den egna livssituationen i samhället, och de tog färre initiativ till att påverka den egna situationen. De invandrade deltog inte heller i lika stor utsträckning i de politiska partierna, de tog färre kontakter för att påverka någon samhällsfråga och var inte lika aktiva i olika former av manifestationer som personer födda i Sverige. Däremot hade de invandrade en marginellt högre tro på medborgarnas förmåga och kompetens att påverka politiska och administrativa beslut, vilket kan verka paradoxalt med tanke på att de i betydligt mindre utsträckning än infödda svenskar försöker påverka samhällets utveckling.

¹ Medborgarundersökningen från år 1997 är en riksrepresentativ intervjuundersökning med 1 460 svarande personer, av vilka 146 uppgav att de själva hade invandrat till Sverige.

Tabell 10:2 Politiska aktiviteter hos personer födda i Sverige och invandrade 1997 (indexmätt)		
<i>Politiska aktiviteter</i>	<i>Födda i Sverige</i>	<i>Invandrade</i>
Förmåga att överklaga	102	83
Möjlighet att påverka	102	82
Initiativ ¹	101	88
Systemtilltro	100	102
Själv tilltro ²	101	87
Partiaktivitet	105	55
Kontakter ³	105	54
Manifestationer	103	74

Kommentar:

¹ Initiativ tagna under det senaste året i syfte att påverka den egna situationen i olika sociala roller.

² Bedömning av den egna förmågan och kompetensen att påverka politiska och administrativa beslut i jämförelse med andra.

³ Försök att under det senaste året via kontakter utöva inflytande i någon samhällsfråga som inte bara berört den intervjuade själv eller dennes familj.

Källa: Petersson m.fl. (1998).

Vid en jämförelse med uppgifter ur 1987 års medborgarundersökning visade det sig att klyftorna mellan de invandrade och den övriga svenska befolkningen antingen har vidmakthållits eller ökat under 1990- talet (Petersson m.fl. 1998).

Betydelsen av ursprungsland och vistelsetid i Sverige

I rapporten *Resurser för politisk integration* undersökte statsvetarna Per Adman och Per Strömblad med hjälp av 1997 års medborgarundersökning huruvida skillnaderna i politisk aktivitet mellan infödda och invandrade kvarstod även när man tog hänsyn till personernas födelseland, vistelsetid i Sverige samt den sociala miljö som personen levde i (Adman & Strömblad 2000). I samtliga analyser har kontrollerats för kön, ålder och utbildning för att försäkra att inga funna samband egentligen har orsakats av en ojämn fördelning av dessa tre faktorer.

På grund av urvalets storlek var det inte möjligt att dela in de invandrade efter deras ursprungsland utan i stället delades de in i tre olika ländergrupper. Den första världen motsvarades av det som i dagligt tal kallas västvärlden, det vill säga de västliga industri-länderna.² Den andra världen utgjordes av de forna kommunist-staterna i Östeuropa.³ De så kallade utvecklingsländerna utgjorde i sin tur den tredje världen.⁴ Det bör i sammanhanget noteras att studiens begränsade urval medför att det är svårt att dra några långtgående slutsatser utifrån materialet.

De som invandrat från första världen föreföll vara de som uppvisade högst politisk aktivitet av de tre grupperna medan de som kom från den andra och tredje världen tenderade att vara något mindre engagerade. Dock var ingen av dessa grupper mer engagerad än de infödda, vilket också talar för att invandrarskapet i sig har betydelse för graden av engagemang.

Det är ett rimligt antagande att antalet år som en person har tillbringat i Sverige har en positiv korrelation med individens grad av politisk aktivitet. Det vill säga ju längre tid en individ har bott i Sverige desto högre är det politiska engagemanget. Admans och Strömblads analyser av invandringsärets betydelse för graden av politiskt engagemang visade att de senast anlända hade lägst medelvärden vad gällde partiaktivitet, kontakter, deltagande i manifestationer, politisk självtilltro och förmåga att överklaga myndighetsbeslut. Detta torde innebära att de invandrades politiska deltagande och tro på sin egen förmåga ökar ju längre tid de är bosatta i Sverige.

Avslutningsvis undersökte Adman och Strömblad hur det politiska deltagandet såg ut hos barn till invandrade. Det visade sig, precis som i 1987 års medborgarundersökning, att barn till invandrade⁵ var minst lika aktiva som infödda utan invandrarbakgrund. Vad gäller kontakter, deltagande i manifestationer, politisk självtilltro och förmåga att överklaga myndighetsbeslut var de invandrades barn signifikant mer aktiva. Adman och Strömblad fann även att det inte hade någon betydelse om barnen hade en eller två föräldrar som invandrat.

² Första världens invandrade kommer i huvudsak från Finland, Norge och Danmark.

³ Andra världens invandrade kommer i huvudsak från Jugoslavien, Bosnien-Hercegovina, Polen och Estland.

⁴ Tredje världens invandrade kommer i huvudsak från Iran och Libanon.

⁵ Andelen barn till invandrade utgör cirka 4,5 procent av de svarande.

Faktorer som påverkar graden av politisk aktivitet

Flera undersökningar visar att det finns ett positivt samband mellan individens socioekonomiska status (utbildning, yrke och inkomst) och politiska deltagande. Detta innebär således att välutbildade människor med inflytelserika arbeten och hög lön generellt deltar i större utsträckning än lågutbildade och lågavlönade personer med okvalificerade yrken. Förklaringarna till detta samband är många och kan kort sammanfattas med att välbärgade och högutbildade människor oftare har en större andel resurser som är fördelaktiga för det politiska deltagandet. De socioekonomiska faktorerna förklarar dock inte alla skillnader i politisk aktivitet, men de flesta forskare utgår oftast från dessa faktorer innan de går vidare och prövar andra orsaksvariabler (Verba & Nie 1972, Bobo & Gilliam 1990). Utifrån de socioekonomiska faktorernas betydelse har amerikanska statsvetare utvecklat en resursteori där de pekar ut två nödvändiga villkor för politiskt deltagande: att kunna (att ha tillräckliga resurser i form av tid, pengar, språkkunskaper, övning i medborgerliga färdigheter⁶ och medborgerlig allmänbildning⁷) och att vilja (att vara tillräckligt intresserad) (Brady, Verba & Schlozman 1995). I teorin ingår också att en persons politiska engagemang bör öka om personen blir uppmanad att delta.

Med utgångspunkt i resursteorin fann Adman och Strömblad att det fanns systematiska skillnader mellan invandrade och infödda med avseende på faktorer som teorin anger skall vara nödvändiga för det politiska deltagandet. Vad gällde att kunna och att bli uppmanad att delta, fann de att invandrade hade lägre inkomster, sämre kunskaper i svenska, sämre övning i medborgerliga färdigheter och sämre medborgerlig allmänbildning samt att de fick färre uppmaningar att delta i politiken än de infödda. Vad gällde politiskt intresse och samhällsintresse fann de däremot ingen skillnad mellan infödda och utrikes födda, vilket innebar att skillnader i politiskt engagemang inte kunde förklaras med att de invandrade var mindre politiskt intresserade (Adman & Strömblad 2000).

⁶ Hur ofta man inom ramen för arbete, studier eller föreningsliv får möjlighet att vara med och fatta beslut på möten, planera eller sitta ordförande på möten, hur ofta man får möjlighet att förbereda eller hålla anföranden inför möten samt författa texter som är minst några sidor långa och inte är privatbrev.

⁷ Hur man klarar ett antal kunskapsfrågor om det egna landets politik och den offentliga sektorns verksamhet.

Adman och Strömblad gick sedermera vidare med att analysera om den ojämna fördelningen av ovanstående resurser mellan infödda och invandrade kunde förklara det negativa sambandet mellan invandrarskap och politiskt engagemang. Av de återstående resursfaktorerna hade inkomstfaktorn endast en ringa betydelse för skillnaderna i politiskt engagemang mellan invandrade och infödda. Vid kontroll för de övriga faktorerna (svenskkunskaper, övning i medborgerliga färdigheter, medborgerlig allmänbildning och uppmaning att delta) visade det sig däremot att skillnaderna mellan inföddas och invandrades politiska engagemang och självtilltro minskade med 75 procent eller mer, och de kvarstående skillnaderna mellan invandrade och infödda var inte längre statistiskt säkerställda för någon av de politiska aktiviteterna. De invandrades lägre politiska engagemang kunde följaktligen i princip förklaras med att de hade sämre resurser i form av svensk-kunskaper, medborgerliga färdigheter och medborgerlig allmänbildning samt med att det var mindre sannolikt att de skulle bli rekryterade till politiska aktiviteter (Adman & Strömblad 2000).

Marginaliseringen och dess effekter

I sociologen Magnus Dahlstedts rapport *Marginaliseringens politiska konsekvenser* analyseras ett empiriskt material baserat på intervjuer med ett hundratal personer från Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå (Dahlstedt 2000). Dessa intervjuades i sin egenskap av politiker, tjänstemän eller föreningsaktiva. Gemensamma nämnare för de intervjuade var dels att de flesta vanligen betraktas som invandrare, dels att de alla arbetar för att skapa ett mer integrerat och jämlikt samhälle. Fokus för intervjuerna var det låga valdeltagandet, men resonemangen var så pass breda att de borde kunna generaliseras till allt politiskt deltagande.

Av undersökningen framgår att personer med utländsk bakgrund inte känner sig delaktiga i det svenska samhället, dels på grund av att de inte har samma sociala förutsättningar i form av arbete och inkomst, dels på grund av ett ofta förekommande vi-och-de-tänkande i det svenska samhället. Många upplever sig även bli diskriminerade på grund av sin utländska bakgrund bland annat på arbetsplatser, i massmedierna, i politiska partier och av myndigheter. Detta får till följd att de inte känner sig motiverade att delta i några politiska aktiviteter. Flera av de intervjuade vill med anledning av detta poängtera att det för många personer med utländsk

bakgrund är ett medvetet val att inte rösta, då man vill visa att man är missnöjd med det politiska klimatet i landet.

En annan förklaring till det låga politiska engagemanget tros vara bristen på förebilder. Man menar även att det är viktigt att ta hänsyn till representanternas bakgrund och invandringsår när man bedömer hur god invandrarrepresentationen är. Många av dagens förtroendevalda med utländsk bakgrund har mer gemensamt med svenskar än med de nyanlända invandrarna eftersom de oftast har bott i Sverige under en mycket lång tid och är väl integrerade i det svenska samhället.

De intervjuades syn på partiernas roll vad gäller representation för personer med utländsk bakgrund är olika. Vissa tycker att de är öppna för alla medan andra upplever att de är svåra att komma in i. Däremot råder en förhållandevis stor enighet om att partierna inte satsar tillräckligt mycket på frågor som rör personer med utländsk bakgrund, utan att partiföreträdarna visar sig intresserade och försöker etablera kontakt främst i samband valkampanjerna.

10.4.3 Föreningsaktiviteter

Utöver det politiska föreningslivet bedöms människors föreningsengagemang som viktigt för en levande och fungerande demokrati. Ofta talar man om att det rika svenska föreningslivet utgör grunden för Sveriges stabila demokrati. Genom att delta i olika former av organisationer och föreningar tränas människor i medborgerliga färdigheter som exempelvis att samarbeta och ta ansvar för gemensamma angelägenheter. Flera forskare hävdar att ju rikare föreningsliv ett folk har, desto bättre fungerar demokratin (Petersson m.fl. 1998).

Integrationspolitiska maktutredningen (Ku 2000:02) har låtit ta fram en specialrapport om invandrades och inföddas engagemang i föreningslivet. Rapporten baserar sig på data hämtade ur 1997 års medborgarundersökning (Strömblad 2001).

Invandrade deltar i mindre utsträckning än infödda i det svenska föreningslivet. Ser man däremot till kategorin infödda med invandrarbakgrund finner man att deras föreningsengagemang är mer likt de inföddas utan invandrarbakgrund än de invandrades. Infödda med invandrarbakgrund har till och med en större andel aktiva medlemmar och en större andel personer med någon form av föreningsuppdrag än de infödda utan invandrarbakgrund.

Tabell 10:3 Medlemskap, aktivitet och uppdrag inom det svenska föreningslivet år 1997 hos infödda och invandrade (procent)

Kategori	Medlem i någon förening	Aktiv i någon förening	Uppdrag i någon förening
Infödda utan invandrarbakgrund	94,4	50,1	29,1
Infödda med invandrarbakgrund ¹	89,4	56,1	37,9
Invandrade ²	79,9	36,1	19,4

Kommentar:
¹ Person vars föräldrar invandrat till Sverige.
² Person som själv invandrat till Sverige.
Källa: Strömblad (2001).

Invandrades deltagande i olika föreningstyper

Även jämfört med andra underrepresenterade grupper visar det sig att invandrade har en låg nivå av delaktighet i föreningslivet. Vad gäller infödda med invandrarbakgrund är situationen den omvända, eftersom de i genomsnitt är medlemmar, aktiva och innehar förtroendeuppdrag i större utsträckning än samtliga andra grupper (Strömblad 2001).

Av de trettio föreningstyper som definierades i 1997 års medborgarundersökning var det fackföreningar som hade störst andel medlemmar både bland de invandrade och bland de infödda. Andra föreningstyper som engagerat en stor andel av såväl de invandrade som de infödda var konsumentkooperativ, boendeföreningar och idrottsföreningar. Anledningen till att just fackföreningar och konsumentkooperativ dragit till sig så många medlemmar bland de invandrade, var troligtvis rekryteringsbasens stora bredd. Invandrarorganisationerna återfanns på elfte plats med 4,8 procent medlemmar bland de invandrade (Strömblad 2001).

10.5 Representation

Flera studier har visat att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade i Sveriges olika politiska församlingar (t.ex. Bäck & Soinen 1996, Amin 2000). I detta avsnitt redogörs för i

vilken utsträckning utrikes födda personer finns representerade i landstings- och kommunfullmäktige, styrelser och nämnder.

Kommun- och landstingsfullmäktige

Andelen utrikes födda kommunfullmäktigeledamöter utgjorde år 1998 endast 5,4 procent av det totala antalet kommunfullmäktigeledamöter i Sverige, medan andelen utrikes födda i landstingsfullmäktige var 5,7 procent. De utrikes föddas andel av den röstberättigade befolkningen var 12 procent.

Könsfördelningen bland de valda utrikes födda är relativt jämn i såväl landstings- som kommunfullmäktige. Kvinnorna är något överrepresenterade i landstingsfullmäktige, medan männen är överrepresenterade i kommunfullmäktige (SCB 1999c, 1999d).

Styrelser och nämnder

År 1999 lät Svenska Kommunförbundet genomföra en urvalsundersökning som omfattade 2 400 kommunalt förtroendevalda, av vilka 1 786 svarade. Ett syfte med undersökningen var att ta fram underlag för en analys av den kommunala politikerkerens sammansättning.

Av tabell 10:4 framgår att andelen utlandsfödda var lägst i kommunstyrelserna och högst i kommundelsnämnderna. Jämför man dessa resultat med en studie av de förtroendevalda efter valet år 1992, förefaller det statusmönster som då kunde skönjas fortfarande finnas kvar år 1999 (Bäck & Soininen 1996).

Tabell 10:4 Andel utrikes födda i kommunstyrelser och nämnder år 1999 (procent)

<i>Organ</i>	<i>Andel utrikes födda</i>
Kommunstyrelse	3,1 (n=12)
Infrastruktur- och skyddsnämnder	6,0 (n=22)
Fritids- och kulturnämnder	6,3 (n=12)
Pedagogiknämnder	5,3 (n=16)
Vård- och omsorgsnämnder	7,1 (n=22)
Kommundelsnämnder	12,7 (n=24)
Övriga nämnder	7,1 (n=4)

Källa: Svenska Kommunförbundet (2000a).

De utrikes födda är bäst representerade bland ersättarna och sämst representerade på ordförande- och vice ordförandeposterna. Bland ersättarna har de utrikes födda en viss överrepresentation med tanke på att de utrikes födda utgör cirka tolv procent av den valbara befolkningen.

Tabell 10:5 Andel utrikes föddas fördelat på uppdragsposter i kommunala förtroendeuppdrag år 1999 (procent)

<i>Uppdragspost</i>	<i>Andel utrikes födda</i>
Ordförande	6,3 (n=15)
Vice ordförande	3,3 (n=9)
Ledamot	7,1 (n=89)
Ersättare	13,8 (n=63)

Källa: Svenska Kommunförbundet (2000a).

Förändringar i representation över tid

På knappt tjugo år har de utrikes föddas representation mer än fördubblats i landstingens fullmäktigeförsamlingar som helhet. Ökningen uppgår till 128 procent. I de kommunala fullmäktigeförsamlingarna har de utrikes föddas representation ökat med drygt 45 procent. Representationen var dock högre där tidigare. Om man tar hänsyn till att de utrikes föddas andel av befolkningen har ökat med drygt 46 procent från år 1980 till år 1998 framstår dock utvecklingen som betydligt mindre positiv. De utrikes föddas ökade representationsandel i kommunfullmäktige är endast marginellt förbättrad om man tar hänsyn till denna grupps ökade andel av befolkningen (SCB 1999c, 1999d).

I samband med senaste valet har dock en förbättring skett om man endast ser till de nyvalda. Av de nya förtroendevalda i kommunerna är tio procent födda i utlandet medan motsvarande siffra för landstingen är åtta procent (Karlsson 2001).

Betydelsen av ursprungsland och vistelsetid i Sverige

Som tidigare nämnts är gruppen utrikes födda en heterogen grupp, och den kan bland annat indelas i olika kategorier baserade på födelseland, invandringsår och kön.

Representationen bland de kommunalt förtroendevalda varierar med etnisk bakgrund. Personer med bakgrund i de nordiska länderna liksom medborgare i länder inom EU och Sydamerika är överrepresenterade. Personer med bakgrund i länder i Asien, Afrika och övriga Europa är däremot kraftigt underrepresenterade.

Invandringsår förefaller ha en viss betydelse för de utrikes föddas representation i den kommunala demokratin. Precis som man kan förvänta sig, med tanke på att det tar tid att lära känna sitt nya hemland och dess politiska system, har den grupp som bott i Sverige längst störst andel representanter i landstings- och kommunfullmäktige. De personer med utländsk bakgrund som kom under åren 1968–1975 förefaller dock skilja sig från detta mönster.

Sannolikheten att bli nominerad och vald

För att kunna bli invald i fullmäktige måste man först bli nominerad och komma med på en valsedel, därefter kan man bli invald. I 1998 års kommunfullmäktigeval blev knappt 53 000 kandidater nominerade, vilket motsvarar 0,76 procent av den valbara befolkningen. I landstingsfullmäktigevalet var sannolikheten att bli nominerad ännu mindre; endast 0,17 procent av den valbara befolkningen blev nominerad. Var fjärde nominerad kandidat blev vald till kommunfullmäktige, medan endast var sjunde kandidat blev vald till landstingsfullmäktige. Detta innebar i sin tur att sannolikheten för en röstberättigad medborgare att bli ledamot i kommunfullmäktige år 1998 var 0,19 procent, respektive 0,02 procent i landstingsfullmäktige.

I valet år 1998 var sannolikheten att bli nominerad till kommun- eller landstingsfullmäktige tre gånger så stor för svenska medborgare som för utländska medborgare. Även de utländska medborgare som placerats på partiernas valsedlar hade sämre chans att bli invalda i såväl kommun- som landstingsfullmäktige. Detta antyder att det finns en viss sanning i påståendet att invandrarkandidater endast är "listpynt", det vill säga att de placeras på partiernas valsedlar för att det skall "se bra ut".

Av utländska medborgare hade medborgare i de nordiska länderna störst antal nominerade och valda kandidater till kommunfullmäktige år 1998. Medborgare i länder tillhörande kategorin "övriga Europa" hade minst antal valda och nominerade personer i kommunalvalen.

Tabell 10:6 Sannolikhet för olika medborgarskapsgrupper att bli nominerade, placerade på valbar plats och valda i 1998 års kommunfullmäktigeval

	Sannolikhet i procent att:		
	<i>nomineras (nominerade/ befolkning)</i>	<i>placeras på valbar plats (valda/ nominerade)</i>	<i>bli invald (valda/ befolkning)</i>
Sverige	0,80	25	0,20
Norden	0,33	18	0,06
EU utom Danmark och Finland	0,62	18	0,11
Övriga Europa	0,14	9	0,01
Övriga världen	0,15	14	0,02

Källor: SCB (1999a, 1999b).

De medborgare som hade störst sannolikhet att bli nominerade av de utländska medborgarna var personer med medborgarskap i ett EU-land (dock inte Danmark eller Finland). De två kategorier som hade minst chans att bli nominerade var medborgare från kategorierna "övriga Europa" och "övriga världen" (0,14 respektive 0,15 procents chans). Medborgare från "övriga Europa" hade även minst chans att bli invalda i kommunalfullmäktige efter att de placerats på partiernas valsedlar jämfört med de övriga tre kategorierna.

Integrationspolitiska maktutredningen

Regeringen beslutade i september år 2000 att tillsätta en integrationspolitisk maktutredning med uppdrag att beskriva och analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika delar av det svenska samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv (Ku 2000:02).

Som framgått ovan har de undersökningar som legat till grund för de redovisade rapporterna baserats på ett tämligen litet urval av personer med utländsk bakgrund. Orsaken till detta är att de utgjort delar av studier som inte varit specifikt inriktade på personer med utländsk bakgrund. För att få ett bättre underlag behövs dels studier som omfattar betydligt fler personer med utländsk bakgrund, dels kvalitativa studier.

10.6 Den kommunala demokratin i introduktionsutbildningen för nyanlända

I samband med att en person beviljas uppehållstillstånd i Sverige skall folkbokföring ske i den kommun där personen avser att vara bosatt. Introduktionsutbildningen skall påbörjas så snart som möjligt efter folkbokföringen. I vissa kommuner kan dock väntetiden vara relativt lång.

Staten lämnar ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagande och introduktion av skyddsbehövande (jfr 3 kap. utlänningslagen). Ersättning lämnas också för utläningar som av humanitära skäl fått uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och för anhöriga till skyddsbehövande om dessa har ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Introduktionsutbildningen skall innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik i den utsträckning som är möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i en kommun. Introduktionsutbildningen bör utgå från individens behov och förutsättningar, utformas tillsammans med denne och genomföras i samverkan mellan olika parter (prop. 1997/98:16). Introduktionsutbildningen pågår normalt under 24 månader.

Kommundemokratikommittén har låtit genomföra en undersökning av hur frågor som rör kommunal demokrati tas upp i introduktionsutbildningen. Socialantropologen Anna Holmlöv har på kommitténs uppdrag intervjuat den som är ansvarig för introduktionsutbildningen i Ale, Bollnäs, Botkyrka, Eskilstuna, Gotlands, Karlstads, Lidköpings, Luleå, Malmö respektive Växjö kommuner. Urvalet av kommunerna har styrts av önskemål om geografisk spridning, varierade kommunstorlekar samt att kommunernas mottagande av flyktingar och skyddsbehövande inte fick vara alltför begränsat. Syftet med att undersöka hur frågor om kommunal demokrati behandlas i introduktionsutbildningen är att den kan ses som ett lämpligt tillfälle att ge personer med utländsk bakgrund kunskap om hur det lokala beslutsfattandet går till och hur man själv kan ta del i detta.

Det finns både likheter och skillnader mellan de undersökta kommunerna. I vissa kommuner prioriteras praktik eller arbete och i något fall inleds detta redan efter två veckor. I andra kommuner inleds introduktionen med en längre period av undervisning och

studiebesök hos olika institutioner såsom arbetsförmedling, försäkringskassa, skola och vårdcentral.

Några grundläggande svårigheter synes vara återkommande. De nyanlända har väldigt olika förutsättningar beroende på bland annat utbildningsbakgrund. Resurser saknas dock ofta för att ge undervisning i mindre grupper. Om man har haft traumatiska upplevelser i hemlandet, exempelvis i samband med en krigssituation, eller om man är orolig för anhöriga som finns kvar i hemlandet, kan man ha svårt att ta till sig undervisningen eller till och med sakna möjligheter att delta i den. Även oro för medföljande familjemedlemmars situation kan försämra möjligheterna att koncentrera sig på undervisningen.

Huvuddelen av introduktionen ägnas åt svenskundervisning. En viktig fråga är också att ordna arbete, eftersom det anses att egen försörjning och etablering på arbetsmarknaden underlättar möjligheten att komma in i det svenska samhället.

Samhällskunskapsundervisningen är oftast inte specifikt inriktad på demokratifrågor, utan dessa frågor behandlas där det blir aktuellt i anslutning till andra avsnitt i undervisningen. Det förekommer att samhällsundervisningen är behovsorienterad, det vill säga man diskuterar olika samhällsfrågor efterhand som deltagarna har stött på något som de vill veta mer om, exempelvis hur försäkringskassa eller barnomsorg fungerar.

Det upplevs som svårt att förmedla kunskaper om demokrati, kommunal organisation, val, rösträtt och politiska partier, inte minst till personer som kommer från länder med helt andra styrelseskick. Detta beror dels på att dessa frågor är tämligen abstrakta, dels på att de som deltar i undervisningen inte har hunnit få tillräckligt goda kunskaper i svenska språket.

När det gäller frågan om i vilket skede information om demokrati bör ges, går uppfattningarna isär. Medan somliga menar att information om demokrati och möjligheter till insyn och påverkan är något som man kan ta till sig först efter några års vistelse i Sverige, menar andra att detta är något av det första man bör lära sig eftersom det utgör en förutsättning för att en person själv skall kunna påverka sin situation.

Integrationsverket har gjort en utvärdering av den samhällsinformation som ges till nyanlända invandrare (Integrationsverket 2000). Av rapporten framgår att sfi-skolan är den viktigaste platsen för samhällsinformation. Denna bör ges i flera omgångar och inledningsvis förmedlas via modersmålet, för att därefter successivt

kombineras med information på svenska språket. Det är även viktigt att det finns informationsmaterial som är anpassat till nyanländas begränsade kunskaper i svenska språket.

10.7 De politiska partierna och personer med utländsk bakgrund

10.7.1 Bakgrund

Demokratiutredningen menar att det politiska utanförskapet som har drabbat många personer med utländsk bakgrund är en av de mest dramatiska förändringarna i det svenska samhället. Därför riktar utredningen en uppmaning till de politiska partierna att lyfta upp det etniska perspektivet på samma sätt som man har gjort med könsperspektivet. Först när människor uppfattar att de har reella möjligheter att utöva ett självständigt medborgarskap kan man förvänta sig att de tar de initiativ som krävs för att utöva deras medborgarskap. Görs inget från de politiska partiernas sida kanske utanförskapet består eller till och med ökar.

Etnologen Mirjaliisa Lukkarinen Kvist har på Kommundemokratikommitténs uppdrag genomfört en undersökning i syfte att belysa hur de politiska partierna arbetar för att göra personer med utländsk bakgrund delaktiga som partimedlemmar och förtroendevalda. Lukkarinen Kvists studie redovisas i bilagan till betänkandet. Följande avsnitt innehåller ett kort referat av studien.

10.7.2 Allmänt om undersökningen

Undersökningen består av två delar. Den första delen, som kan beskrivas som "teoretisk", omfattar insamling och analys av riksdagspartiernas partiprogram, handlingsplaner och andra skriftliga dokument samt en hearing med företrädare för respektive parti. Vid hearingen representerades partierna av sina partisekreterare och/eller personer som arbetar med frågor som rör etnisk mångfald inom partiet. Den första delen fokuserar bland annat på vilka målsättningar och idéer respektive partiledning har i dessa frågor och vilka åtgärder man har vidtagit. Partiernas offentliga dokument och uttalanden kan antas vara tillgängliga för både partimedlemmar och allmänheten.

Den andra delen rör en mer ”praktisk” del av arbetet för etnisk mångfald och beskriver hur målsättningar och idéer omsätts i det lokala partiarbetet. Denna del omfattar intervjuer med partiföreträdare på lokal nivå och kommunalt förtroendevalda inom de partier som finns representerade i riksdagen. Intervjuer har genomförts med sammanlagt 20 personer i fyra kommuner. Hälften av de intervjuade har utländsk bakgrund. Respektive lokal partiorganisation har lämnat förslag på vilka personer som skall intervjuas.

Samtliga intervjuade på den lokala nivån kan beskrivas som politiska aktörer i den meningen att de är aktiva medlemmar i politiska partier. De har varit aktiva olika länge. En del har gjort politisk karriär och kommit långt både i partiet och kommunpolitiken, andra befinner sig i början av sin politiska bana. Samtliga kan beskrivas som väl integrerade i det svenska samhället och det politiska livet. Studien dokumenterar de intervjuades tankar och föreställningar om etnisk mångfald. Från sina specifika utgångspunkter har de gjort sina erfarenheter i samhällslivet och politiken, tolkat dem och utvecklat handlingsstrategier för arbete med etnisk mångfald. Utgångspunkterna bestäms inte enbart av personernas position i det politiska livet, utan också av deras yrkeserfarenhet, klasstillhörighet samt kulturella och etniska tillhörighet.

Den bild som ges i intervjuerna är sannolikt till stora delar ett resultat av de intervjuades perspektiv som politiskt aktiva. Man kan anta att bilden hade blivit en annan om de intervjuade var personer som av någon orsak hade lämnat sitt parti eller sina kommunalpolitiska uppdrag. Det finns en risk att de som är inne i systemet, inte ser de strukturella hinder och svårigheter som andra personer kan ha stött på och hindrats av. Det finns också en risk att man med tiden blir hemmablind och därför inte ser hinder och svårigheter i partistrukturen eller politiken i stort. De egna eventuella erfarenheterna av sådana svårigheter kan ligga långt bakåt i tiden och kan ha suddats ut eller förminskats av tidens gång.

Vidare kan de intervjuade politiska aktörerna tänkas vilja tala väl om sitt parti. Det är naturligt att man vill beskriva sitt parti på ett positivt sätt. Å andra sidan kan en etablerad position ge en större frihet att framföra kritiska synpunkter. Om man beaktar dessa anmärkningar bör intervjuerna kunna ge en tillfredsställande bild av praktiken i partierna och kommunpolitiken.

10.7.3 Engagemang

Vägen in i politiken, som partimedlem och som förtroendevald, visar sig se väldigt olika ut för olika personer. Någon har gått med i en politisk förening eftersom föreningen erbjuder en social samvaro. För någon har det politiska engagemanget varit en självklar och naturlig fortsättning på ett politiskt engagemang i det tidigare hemlandet, medan någon annan har blivit uppmuntrad av sin omgivning att gå med i ett politiskt parti.

Det tycks finnas flera orsaker till att personer med utländsk bakgrund är mindre engagerade i det politiska partierna och till att deras valdeltagande är relativt lågt. Den sociala och ekonomiska fattigdomen går ofta hand i hand med politiskt utanförskap. Marginalisering är inte enbart en fråga om ekonomisk fattigdom, utan något betydligt vidare. Andra orsaker kan vara att människor känner sig svikna av den förda politiken. Personer med utländsk bakgrund saknar förebilder och politiker att identifiera sig med och upplever att de svenska valen inte berör dem eftersom de inte kan identifiera sig med frågor i den svenska politiken. Andra menar att det finns ett stort intresse för politik bland personer med utländsk bakgrund.

Svenska språket kan upplevas som ett hinder för ett politiskt engagemang. Det politiska fackspråket eller den politiska jargongen kan också utgöra ett problem.

Den diskriminering som förekommer i det svenska samhället kan också vara en bidragande orsak till det bristande engagemanget.

Man uppfattar att partierna inte är närvarande i människors vardag mellan valen. Partierna har också misslyckats med att förklara för människor vikten av att rösta och att engagera sig i politiken.

Det är uppenbart att inte alla grupper är representerade i det politiska livet och därmed inte heller alla erfarenheter och perspektiv. Man kan dock inte säga att alla personer med utländsk bakgrund står utanför det politiska livet. Personer med utländsk bakgrund är inte en homogen grupp, och det finns flera förtroendevalda med utländsk bakgrund. Grupper som kommer från länder utanför Europa är kraftigt underrepresenterade bland de lokalt förtroendevalda, medan invandrare från de nordiska grannländerna har en bättre representation.

Inför valet år 1998 vidtogs särskilda åtgärder i storstädernas förorter för att stimulera valdeltagandet. Trots detta sjönk valdeltagandet. I vissa områden deltog knappt hälften av de röstberättigade.

10.7.4 Rekrytering

Det är på den lokala nivån som partierna arbetar utåtriktat för att värva nya medlemmar och rekrytera till förtroendeuppdrag. Det är också i det lokala partiarbetet som förtroendevalda möter väljare ansikte-mot-ansikte. I möten med människor får de förtroendevalda respons på den förda politiken samt idéer och förslag till fortsatt arbete. Samtliga partier arbetar utåtriktat i syfte att nå ut till personer med utländsk bakgrund. Arbetets konkreta utformning är beroende av bland annat antalet personer med utländsk bakgrund i kommunen och partiets resurser.

Flera partier översätter material för att nå ut till personer med utländsk bakgrund. Det är också vanligt med system med fadderskap eller mentorskap, och två av partierna har satsat på särskilda utbildningar för politiskt intresserade personer med utländsk bakgrund. Utbildningar i syfte att förbereda deltagarna för kommande förtroendeuppdrag förekommer i flera partier, i vissa fall särskilt för personer med utländsk bakgrund, i andra fall generellt för nya medlemmar.

Introduktionens betydelse lyfts fram. Utan en bra introduktion i partiarbete och inför förtroendeuppdrag finns en risk att de nya, oavsett bakgrund, inte fullföljer sina politiska åtaganden.

Det kan vara svårt för en nybörjare att ta sig in i det mer eller mindre slutna sammanhang som ett politiskt parti är. De som har varit aktiva i partiarbetet under lång tid känner varandra väl. De känner också till den tysta kulturen i organisationen. Det kan handla om möteskultur och teknik, när man skall yttra sig och när man inte bör göra det.

I undersökningen framkommer att ingen av de förtroendevalda som har utländsk bakgrund upplever att bakgrunden har utgjort något hinder i politiken. Några säger att deras bakgrund har varit till fördel eftersom partierna arbetar för att öka representativiteten. Det finns också de som menar att utländsk bakgrund inte bör tillmätas någon betydelse i till exempel nomineringsprocessen.

Flera av de intervjuade med utländsk bakgrund har varit utsatta för någon form av rasism i sitt dagliga liv. De uppger dock att de inte har mött någon rasism i det politiska livet.

10.7.5 Förtroendeuppdrag

Personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade bland partimedlemmar och förtroendevalda.

Alla partier tycks vara ense om att representativiteten både bland medlemmar och förtroendevalda måste förbättras när det gäller personer med utländsk bakgrund.

De finns de som anser att nomineringsprocessen i sig är konserverande, den som är mest känd får flest röster i medlemsomröstningar. Några anser att personvalet ger goda möjligheter för personer med utländsk bakgrund att få förtroendeuppdrag. Flera av de personer med utländsk bakgrund som genomförde egna kampanjer inför valet år 1998 lyckades väl. De partier som hade stor valframgång i förra valet har en relativt god representation av personer med utländsk bakgrund. Personer med utländsk bakgrund var huvudsakligen placerade längre ned på valsedlarna men blev invalda som ett resultat av valframgången.

Orsaken till att personer med utländsk bakgrund placeras långt ned på partiernas valsedlar kan vara att de i genomsnitt är nyare som medlemmar och mindre kända i partiet och att de har mindre erfarenhet av det politiska arbetet i Sverige. Det kan också vara så att deras placering inte avviker från svenskars med lika kort medlemskap och erfarenhet av det politiska livet och som inte har hunnit göra sig kända i partiorganisationen. I intervjuerna påpekas att samma krav ställs på de nominerade oavsett deras etniska bakgrund.

Arbete i grundorganisationen uppfattas som viktigt. Det är där man skall göra sig känd genom att vara ute med bokbord, arrangera möten och delta i diskussioner i partiet. I grundorganisationen skolas man i partiets ideologi och värderingar. Arbete i grundorganisationen ger också partiet en möjlighet till ett slags "kvalitetskontroll" av medlemmar. Man vill vara säker på att de som nomineras delar partiets värderingar. Det kan därför handla om en relativt lång tid innan man kommer i fråga för förtroendeposter. Vissa partier betonar starkt betydelsen av en sådan förankring. Andra partier gör inte det, och i vissa fall pågår en omprövning

mot att i större utsträckning ta hänsyn till individernas kompetens och kvalifikationer i förhållande till deras förankring i partiet. I flera intervjuer framhålls också att det är en bra idé att inleda en politisk bana genom att börja som ersättare.

Att behärska svenska språket väl är ett krav som framträder tydligt i intervjuerna. En förtroendevald måste kunna ta till sig en mängd skriftlig information och debattera både med sina partikamrater och representanter för andra partier. Utan kunskaper i svenska kan man inte sköta ett uppdrag i en nämnd eller en styrelse. Samtidigt konstaterar några av de intervjuade att det inte alltid är omgivningen som ställer höga krav på färdigheter i svenska språket. Det kan ibland vara så att invandrarna har alltför höga krav på sig själva. Några nämner att den svenska möteskulturen kan kännas ovan och främmande för personer med utländsk bakgrund. Invandrare kan, i likhet med ungdomar, ha svårt att följa med i den demokratiska beslutsprocessen menar en partirepresentant. Ofta har de stora förväntningar på sina möjligheter att påverka, förväntningar som långt i från alltid infrias. Det kan vara svårare för invandrare att förstå partiorganisationen om informationen är bristfällig. Alla politiskt intresserade invandrare kanske inte förstår vikten av att arbeta i lokalorganisationen, menar en förtroendevald. Det räcker inte att medverka i diskussioner utan man måste finnas med i arbetet i lokalorganisationen.

10.7.6 Finns det särskilda svårigheter för personer med utländsk bakgrund?

Några intervjuade menar att man måste arbeta hårdare för att ta sig fram i politiken om man har utländsk bakgrund. Detta kan tolkas som att det finns attityder och föreställningar om personer med utländsk bakgrund som gör att de mer än andra tvingas visa vad de går för. Den officiella hållningen i partierna är att man strävar efter etnisk mångfald och representativitet. Samtidigt medges att en attitydpåverkan är nödvändig för att få en ändring till stånd. Att göra sig känd och skapa sig ett namn inom partiet kan således kräva större arbetsinsatser av personer med utländsk bakgrund än av partimedlemmar med svensk bakgrund. Det finns dock de som menar att det inte är svårare för personer med utländsk bakgrund att få förtroendeuppdrag, och de intervjuade som har utländsk bakgrund uppger inte att de har tvingats anstränga sig mer än

svenskarna. Det finns de som menar att det i de politiska partierna finns en "beställning" på personer med utländsk bakgrund till förtroendeuppdrag, vilket gör det lätt för dem att ta sig fram i politiken. Detta gör bilden motsägelsefull.

Många förtroendevalda med utländsk bakgrund arbetar med invandrar- och integrationsfrågor. Somliga av dem brinner för dessa frågor och har själva valt att arbeta med dem. Andra menar att det finns invandrare som inte vill syssla med invandrar- och integrationsfrågor utan med helt andra frågor, på samma villkor som partimedlemmar som inte har utländsk bakgrund, men inte får möjlighet till detta. I något parti finns tydliga förväntningar på att invandrare skall arbeta med invandrarrelaterade frågor, medan man i ett annat parti strävar efter att ingen skall arbeta inom sitt eget intresse- eller arbetsområde.

10.7.7 Generella reflektioner

En slutsats som kan dras av undersökningen av partiernas arbete för att göra personer med utländsk bakgrund delaktiga som partimedlemmar och förtroendevalda är att det är mycket viktigt att partierna, för att motverka utanförskap och marginalisering, får människor att känna att de har reella möjligheter att utöva ett självständigt medborgarskap, att deras engagemang är önskvärt och att deras röst räknas.

Partierna tycks vara medvetna om att det kan vara svårt för nya medlemmar att ta sig in i det mer eller mindre slutna sammanhang som partierna lätt tenderar att bli och att det kan vara ännu svårare för en person med utländsk bakgrund. Alla partier anstränger sig dock för att ta hand om nya medlemmar och förbereda dem för uppdrag. I några av partierna görs särskilda insatser för medlemmar med utländsk bakgrund. Det kan vara internationella eller etniska föreningar, men det kan också vara möjligheten att organisera sig i nätverk.

Ett sätt att förbättra representativiteten för personer med utländsk bakgrund är att ha mångfaldsperspektivet i åtanke vid tillsättandet av de vakanta platser som uppstår under mandatperioden. Därigenom skulle personer med utländsk bakgrund få en chans att göra sig ett namn och bli kända i partiet, vilket kan underlätta i framtida nomineringsprocesser.

En möjlig slutsats av undersökningen är att svårigheten för personer med utländsk bakgrund att hävda sig i nomineringsprocessen kan bero på att det i partierna trots allt kan finnas en miss-tänksamhet eller ett motstånd mot förtroendevalda med utländsk bakgrund. Om orsaken till att personer med utländsk bakgrund ofta placeras långt ned på valsedlarna är just deras utländska bakgrund, är detta ett tecken på att det fortfarande finns hinder och svårigheter för dem att delta i politiken. Orsaken till att personer med utländsk bakgrund placeras långt ned på valsedlarna kan dock vara att de i genomsnitt är nyare som medlemmar och mindre kända för övriga partimedlemmar och att de har mindre erfarenhet av politiskt arbete i Sverige. Det kan vara så att deras placering inte avviker från svenskars med lika kort medlemskap och erfarenhet av det politiska livet och som inte har hunnit göra sig kända i partiorganisationen. På central nivå i partierna anförs till exempel kulturskillnader, utan någon närmare precisering av vad som avses, som en bidragande orsak till att personer med utländsk bakgrund kan ha svårt att bli nominerade. Det finns även farhågor om att det kan finnas otillåtande attityder mot personer med utländsk bakgrund.

Goda kunskaper i svenska språket torde vara en fördel för en förtroendevald, men några av de intervjuade menar att man som invandrad kanske ibland ställer alltför höga krav på sig själv härvidlag. Den svenska möteskulturen kan kännas ovan och främmande. Ofta har nya förtroendevalda stora förväntningar på sina möjligheter att påverka. Sådana förväntningar infrias inte alltid.

Positiv särbehandling har nämnts som en möjlighet för att öka etnisk mångfald i politiken. Detta skulle gå till så att om valet stod mellan två likvärdiga kandidater, skulle den som representerar en underrepresenterad grupp väljas. Andra i sin tur anser att den etniska bakgrunden inte skall tillmätas någon betydelse. De befarar att särbehandling kan leda till att man bygger nya murar mellan svenskar och personer med utländsk bakgrund och därmed förfelar syftet.

10.8 Etnisk diskriminering

Med etnisk diskriminering avses att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Av de intervjuundersökningar som Kommundemokratikommittén låtit göra med personer med utländsk bakgrund samt av Integrationsverkets undersökningar, *Utanför demokratin?* (Integrationsverkets rapportserie 2000:18), framgår att de intervjuade har olika erfarenheter vad gäller diskriminering. Flera uppger att de har upplevt diskriminering och rasism inom flera samhällsområden, men att de inte blivit utsatta för diskriminering i partiarbete eller i de kommunala beslutande organen. Det finns dock personer som menar att de har fått anstränga sig mer än personer som inte har utländsk bakgrund, för att exempelvis komma i fråga för förtroendeuppdrag.

Arbete mot etnisk diskriminering

Arbete mot diskriminering bedrivs i olika former och på olika samhällsområden. Den 1 maj 1999 ersatte lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet den tidigare gällande lagen mot etnisk diskriminering från år 1994. Denna lag har till ändamål att i fråga om arbete, anställningsvillkor och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet. Statliga myndigheter skall, enligt uppdrag från regeringen, upprätta handlingsplaner för att öka den etniska mångfalden bland sina anställda och Integrationsverket har ett särskilt uppdrag att stimulera kommunerna till liknande åtgärder. Integrationsverket har även givits ett antal uppdrag avseende insatser mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

Ombudsmannens mot etnisk diskriminering uppgifter, på andra områden än dem som avser etnisk diskriminering i arbetslivet, regleras i lagen (1999:131) om ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Ombudsmannens uppgift är att verka för att etnisk

diskriminering inte skall förekomma på några samhällsområden. Ombudsmannen skall genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. Att arbeta med opinionsbildande verksamhet ingår också i ombudsmannens uppdrag.

Antidiskrimineringsklausuler vid upphandling

Upphandlingskommittén konstaterade nyligen i sitt betänkande *Mera värde för pengarna* (SOU 2001:31) att det är angeläget att skattemedel inte går till företag som exempelvis diskriminerar sina anställda genom att bryta mot gällande antidiskrimineringslagstiftning. Antidiskriminering utgör ett av flera samhällspolitiska hänsyn. Upphandlingskommittén föreslår att offentlig upphandling skall kunna användas för att uppnå angelägna samhällspolitiska mål, under förutsättning att de grundläggande principerna om fri rörlighet av varor och tjänster, affärsmässighet, icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet och öppenhet iakttas.

10.9 Exempel på praktiskt demokratiskt arbete

På många håll i landet pågår ett arbete för att förbättra möjligheterna för personer med utländsk bakgrund att delta både i samhällslivet i stort och i vissa fall mer specifikt i det politiska livet.

Vi redovisar nedan två exempel på praktiskt demokratiskt arbete med ett långsiktigt perspektiv.

Politisk aftonskola i Linköping

I Linköping har Socialdemokraterna startat en aftonskola som vänder sig till invandrade personer med socialdemokratiska sympatier som vill lära sig hur partiarbetet fungerar och förbereda sig för förtroendeuppdrag i kommunen. Verksamheten startade vid årsskiftet 1999/2000, och knappt ett tiotal personer deltar regelbundet. I kursen ingår att vara med på sammanträden av olika slag för att lyssna och lära. En viktig del i kursen är mötesteknik. Varje kursdeltagare har fått en mentor, det vill säga en erfaren politiker till stöd. Mentorn kan lära ut sådant som inte sägs under mötena – koder som det inte är möjligt att läsa sig till. Avsikten är att

kursdeltagarna skall kunna åta sig förtroendeuppdrag, och flera av dem har redan, i samband med att andra förtroendevalda lämnat sina uppdrag under pågående mandatperiod, fått uppdrag i olika nämnder eller kommunfullmäktige. Andra kan komma i fråga för förtroendeuppdrag i samband med nästa val. Tanken är att man skall kunna ha kvar sin mentor under ett år in på den nya mandatperioden medan man sätter sig in i sitt nya förtroendeuppdrag (*Integration i fokus* 5/2000).

Demokratiprojektet i Umeå

I Umeå genomfördes, med början år 1996, ett treårigt demokrati-projekt i syfte att öka invandrarnas representation i de politiska församlingarna i Umeå samt att öka valdeltagandet och det samhällsliga engagemanget bland invandrarna i Umeå. Projektet leddes av Samordningsgruppen för invandrarföreningar i Umeå, SIUM. Den modell man arbetade utifrån byggde på att det fanns ett regelbundet och organiserat samarbete mellan invandrarföreningarna, att invandrarföreningarna själva var aktiva samt att ett gott samarbete mellan invandrarföreningarna, kommunen och andra organisationer redan var etablerat. Satsningar på opinionsbildande arbete, särskilt genom information via egen radioverksamhet, ansågs vara en speciellt viktig förutsättning.

Projektet var förankrat hos kommunledning, politiska partier, medier och fackföreningar. Kontakterna mellan invandrarföreningarna intensifierades i samband med projektet. Viktiga inslag i projektet var radiosändningar på flera språk, studiecirkelverksamhet och opinionsbildning. I samband med valet år 1998 ökade invandrarnas representation i de politiska församlingarna i kommunen markant. Målet att öka valdeltagandet bland personer med utländsk bakgrund uppnåddes dock inte, utan valdeltagandet sjönk med sex procentenheter i förhållande till valet år 1994.

När det gäller målet att öka det samhällsliga engagemanget bland invandrarna var projektet delvis framgångsrikt. Invandrarnas medlemskap i partier och ideella föreningar ökade under projektets gång. Invandrarnas deltagande i medier genom egna artiklar och insändare ökade också markant. Tidningsläsandet bland personer med utländsk bakgrund ökade och bevakningen av integrationsfrågor blev mer omfattande. Trots detta känner sig majoriteten av de svarande enligt en enkätundersökning inte säkra på om deras

eget engagemang i svenska samhällsfrågor ökat under projektperioden (Amin 2000).

10.10 Sammanfattning och slutsatser

Det är svårt att få fram en entydig bild av vilka faktorer som har betydelse för möjligheterna till delaktighet i den kommunala demokratin för personer med utländsk bakgrund.

Som anförts i kapitel 2 är det, vad gäller flera av de områden som kommittén arbetat med, inte brister i lagstiftningen som är problemet utan snarare attityder och förhållningssätt. Detta gäller inte minst personer med utländsk bakgrund. Exempelvis är de politiska partiernas arbete med etnisk mångfald inte något som kan eller bör regleras genom lagstiftning.

Mottagandet i Sverige

I sitt arbete har kommittén mött personer som menar att det sätt på vilket vi tar emot nyanlända i Sverige är en bidragande orsak till marginaliseringen och känslan av utanförskap hos personer med utländsk bakgrund. När man kommer till Sverige ordnas merparten av de praktiska frågorna, såsom bostad, svenskundervisning och tillsyn eller skolgång för barnen. Detta ordnas dock i många fall utan att den nyanlände själv får vara med och, i de fall det är möjligt, påverka utformningen. Detta kan leda till passivitet och till att den enskilde förlorar initiativkraft. Beroende på hur mottagandet sett ut kan svårigheter uppkomma när man skall försöka förmedla innebörden av demokrati och delaktighet i det svenska samhället, något som den enskilde inte upplevt i samband med mottagande och introduktion. Att å ena sidan förse en nyanländ med det mest basala i tillvaron och å andra sidan se till att den nyanlände känner delaktighet och påverkansmöjlighet i denna process, kan vara en mycket svår balansgång. Ett sätt att klara av denna balansgång kan vara att vända på frågeställningen. Något som är återkommande i sammanhanget är att vi ofta ställer frågan vad den nyanlände *behöver* men inte vad han eller hon *behövs till* (se Dahlstedt 2000).

Har vistelsetiden i Sverige någon betydelse?

Som vi sett ovan förefaller vistelsetiden i Sverige ha betydelse för den politiska delaktigheten. Innebär detta att "tiden läker alla sår"? Den historiska empirin talar för att det är så, men stämmer det också i dag och kommer det att bli så även i framtiden? Kommer situationen att se likadan ut om 20 eller 30 år för dem som kommit till Sverige under senare tid som den gör i dag för dem som invandrade till Sverige under 1960- och 1970-talen? Många av de personer som invandrade till Sverige under 1960- och 1970-talen kom hit för att arbeta och hade ofta en anställning ordnad redan före inresan. Många i denna grupp hade för avsikt att återvända till sina hemländer efter några år men kom av olika skäl att stanna kvar i Sverige. För de personer som kommit till Sverige under senare tid har förutsättningarna ofta varit helt annorlunda. Många har haft svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, och segregationen i boendet har generellt sett ökat.

Gruppen personer som i statistiken redovisas som barn till invandrade innefattar personer som varit bosatta i Sverige under mycket lång tid. Det går inte att utan vidare jämföra dem med den uppväxande generationen barn till nyinvandrade, eftersom förutsättningarna kan antas vara mycket olika.

Slutsatsen torde vara att det hittills förefaller ha funnits ett samband mellan vistelsetid och politisk delaktighet, men att det inte är möjligt att i dag förutsäga hur utvecklingen kommer att se ut i framtiden.

Möjligheter till politisk delaktighet

Som redovisats ovan förefaller faktorerna kunskaper, vilja samt att bli tillfrågad utgöra grundläggande förutsättningar för möjligheterna till politiskt deltagande. Vidare är övning i medborgerliga färdigheter en viktig förutsättning. Under kommitténs arbete har en motsägelsefull bild trätt fram. Å ena sidan hävdas att det inte är avsaknad av information och kunskap som är problemet utan marginalisering och utanförskap. Å andra sidan efterlyses i många sammanhang information på olika språk eller förenklad information om exempelvis partiväsande och valförfarande.

Det framstår som nödvändigt att partierna försöker hitta nya kanaler för att söka upp och etablera kontakt med personer med utländsk bakgrund. Detta gäller såväl i det kontinuerliga arbetet

med information och medlemsrekrytering som vid informationsinsatser inför allmänna val. Många gånger har man, i arbetet med att nå personer med utländsk bakgrund, tagit som utgångspunkt hur man når en infödd svensk. Att dela ut information eller mötesinbjudningar i brevlådor har dock generellt sett inte varit någon särskilt framgångsrik metod när det gäller att nå personer med utländsk bakgrund som inte är etablerade i Sverige.

En väsentlig fråga att ställa sig är vem man som nyinvandrad kan antas känna förtroende för. Om man vill komma i kontakt med en viss grupp människor kan det vara lämpligt att söka upp nyckelpersoner i gruppen. Med nyckelpersoner avses här främst personer, normalt med samma nationella eller religiösa bakgrund som de personer man vill etablera kontakt med, som har vistats i Sverige under en längre period, som har något slags central funktion i gruppen och som generellt sett troligen åtnjuter ett större förtroende i den aktuella gruppen än en obekant parti- eller myndighetsföreträdare.

Andra viktiga faktorer som nämnts är behovet av förebilder i politiken. Om personer med utländsk bakgrund är aktiva i partierna, innehar förtroendeuppdrag och ges möjligheter till inflytande, kan de fungera som förebilder för andra personer med utländsk bakgrund. En konflikt som dock kan uppkomma för förtroendevalda med utländsk bakgrund uppges vara att partikamraterna anser att de har en alltför stark koppling till det tidigare hemlandet, medan landsmännen anser att de har blivit alltför "försvenskade" och givit upp alltför mycket av sin tidigare nationalitet.

Partiernas roll

Bland de intervjuade i kommitténs undersökning är det flera som uppger att de blivit utsatta för rasism i olika sammanhang. De uppger dock att de inte har mött någon rasism i partiarbetet. Flera av partiföreträdarna på den centrala nivån menar att partiledningen bör ha en drivande funktion i arbetet för etnisk mångfald inom respektive parti. De uppger vidare att det inte finns något motstånd inom partiet mot arbetet för etnisk mångfald. Samtidigt konstateras att personer med utländsk bakgrund har svårare att hävda sig i nomineringsprocessen och att de ofta hamnar långt ner på valsedlarna, i praktiken på icke valbara plats, eller att de endast kommer i fråga för uppdrag som ersättare. Samtliga partier uppger

sig på olika sätt, arbeta för mångfald. När det kommer till den lokala nivån och det uppstår konkurrens exempelvis vid nomineringar eller tillsättande av förtroendeuppdrag, är det inte självklart att ambitionerna omsätts i praktiken.

När det gäller nya förtroendevalda, framför allt de som har utländsk bakgrund, är det viktigt att erbjuda stöd och handledning, både inför förtroendeuppdrag och under i vart fall den inledande perioden som förtroendevald.

Personval anses av vissa partier vara ett bra sätt för parti-medlemmar med utländsk bakgrund att bli invalda, då detta kan ge möjlighet till kompensation för att de hamnat långt ned i placeringen på partiets valseddlar. Andra menar däremot att om personval är nödvändigt för att en person med utländsk bakgrund skall kunna bli vald, måste det uppfattas som ett underkännande av partiets förmåga att ta till vara och ge plats för personer med utländsk bakgrund.

Att utöka *antalet* förtroendeuppdrag skulle kunna underlätta för underrepresenterade grupper, av vilka personer med utländsk bakgrund är en, att komma in i de politiska församlingarna. Om antalet uppdrag ökar är det inte nödvändigtvis så att någon annan måste lämna sin plats för att släppa in en ny person på förtroendeuppdrag (jfr kapitel 5).

10.11 Ny medborgarskapslag

Som redovisats ovan är valdeltagandet betydligt högre bland naturaliserade svenskar än bland utländska medborgare bosatta i Sverige. För rösträtt i kommunal- och landstingsval har ställts krav på att utländska medborgare skall ha varit folkbokförda i Sverige under tre år. EU-medborgare och medborgare i Island eller Norge har dock, om de är folkbokförda i Sverige, rösträtt i kommunal- och landstingsval på samma villkor som svenska medborgare. För rösträtt i val till riksdagen uppställs krav på svenskt medborgarskap. Detta har kommit att betraktas som att man endast har "halv" rösträtt om man inte förvärvar svenskt medborgarskap. Att man inte har rätt att delta i samtliga val har ansetts bidra till ett lägre intresse för deltagande i kommunal- och landstingsval. Enligt gällande regler förlorar den som är svensk medborgare sitt svenska medborgarskap vid förvärv av utländskt medborgarskap, medan en

person med utländskt medborgarskap som vill bli svensk medborgare måste avsäga sig sitt utländska medborgarskap.

I detta sammanhang kan emellertid nämnas att riksdagen har antagit en ny lag (2001:82) om svenskt medborgarskap som tillåter dubbelt medborgarskap. Den nya lagen träder i kraft den 1 juli 2001. Beslutet innebär att Sverige överger den nuvarande ordningen som bygger på att dubbelt medborgarskap bör undvikas. Förändringen motiveras bland annat med att medborgarskapet utgör ett viktigt led i integrationsprocessen och ger full politisk delaktighet (prop. 1999/2000:147).

Denna förändring innebär att personer som är bosatta i Sverige, men som av något skäl inte kan eller vill avsäga sig medborgarskapet i sitt tidigare hemland, ändå kan få fullständiga medborgerliga rättigheter i Sverige. Detta innefattar bland annat valbarhet till riksdagen och rösträtt i riksdagsval.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan skulle detta kunna få en positiv inverkan på valdeltagandet i denna grupp. En första utvärdering av effekterna kan naturligtvis genomföras efter nästa allmänna val, men ytterligare några val behöver äga rum innan det går att dra några långtgående slutsatser av reformens betydelse.

10.12 Kommitténs bedömningar och förslag

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte finns *en* lösning som kommer att ge bättre möjligheter till delaktighet för alla de personer med utländsk bakgrund som lever i Sverige. I det fortsatta arbetet med att förbättra möjligheterna till delaktighet och deltagande i samhällslivet i stort och i den lokala demokratin, krävs ett öppet synsätt som lämnar utrymme för olika sorters lösningar och tillvägagångssätt, som kan anpassas efter olika individers erfarenheter och förmåga. Endast till en del är detta något som kan formuleras genom lagändringar och uppdrag till myndigheter. De politiska partierna har en viktig roll i detta arbete.

10.12.1 Demokratifrågorna i introduktionsutbildningen

Av Kommundemokratikommitténs undersökning framgår att frågor som rör lokal demokrati generellt berörs i mycket begränsad omfattning under introduktionsutbildningen. Orsakerna till detta tycks vara flera. Bristande resurser samt svårigheter att undervisa i

klasser där eleverna har mycket olika bakgrundskunskaper och erfarenheter är en del av förklaringen. Även låg närvaro eller koncentrationssvårigheter till följd av psykisk ohälsa efter traumatiska upplevelser medför svårigheter i undervisningssituationen. Dessa erfarenheter talar för att utbildning i demokratifrågor, i vid mening, borde anpassas till elevens bakgrundskunskaper och situation samt att möjligheterna att erbjuda sådan information vid återkommande tillfällen, allteftersom den enskilde hunnit få en mera ordnad tillvaro i Sverige, borde övervägas.

Som redovisats ovan har Kommittén för medborgarskapskrav föreslagit att utländska medborgare skall få rösträtt i kommunal- och landstingsval redan i samband med folkbokföring. Utbildning i samhällskunskap blir då särskilt viktig eftersom man genomsnittligt kommer att rösta efter en kortare tids bosättning i Sverige än vad som hittills varit fallet.

En översyn bör göras av hur man på ett lämpligt sätt kan lyfta fram frågor som rör det svenska styrelseskicket, partiväsendet och valprocedurer i introduktionsutbildningen.

10.12.2 Delaktighet på lokal nivå

Särskilda insatser bör göras för att öka delaktigheten i så kallade utsatta bostadsområden där många invånare har utländsk bakgrund.

Riktat offentligt stöd kan ges till sammanslutningar och nätverk som är verksamma i sådana bostadsområden för att skapa bättre förutsättningar för kontakt med beslutsfattare och intresse för de demokratiska processerna inom den kommunala verksamheten.

Syftet med sådana insatser är att stärka invånarnas kompetens vad gäller att agera i det offentliga rummet och att samverka med deras olika företrädare. Detta skulle på sikt kunna skapa förutsättningar för ett bredare samhällsengagemang och utveckling av egenmaktsprocesser hos invånarna.

Det är av mycket stor betydelse att de ansvariga för sådana satsningar från det offentligas sida har erfarenheter av arbete med etnisk mångfald och kompetens för interkulturell kommunikation.

10.12.3 Partiernas arbete för mångfald på alla nivåer

Av vår undersökning framgår att samtliga riksdagspartier arbetar aktivt för att förbättra representativiteten för personer med utländsk bakgrund. Det är viktigt att detta arbete fortsätter och att partierna försöker utveckla sina rutiner och strukturer på ett sådant sätt att underrepresenterade grupper inte ställs utanför. Ett exempel på en rutin som kan verka konserverande är, som nämnts ovan, nomineringsprocessen.

Utbildningen för nya förtroendevalda har minskat, något som inte bara drabbar förtroendevalda med utländsk bakgrund. En förbättring av introduktionen är en åtgärd som skulle kunna underlätta för personer med utländsk bakgrund att äta sig och genomföra förtroendeuppdrag.

En annan viktig uppgift är att verka för att partiorganisationerna inte bemöter medlemmar med utländsk bakgrund på ett medvetet eller omedvetet avståndstagande eller avvisande sätt.

Ett annat sätt att förbättra representativiteten skulle kunna vara att upprätta mångfaldsplaner i vilka redovisas hur partiets arbete för etnisk mångfald, skall bedrivas på kort och lång sikt.

10.12.4 Organisationernas roll

För att förstärka den lokala demokratin är det viktigt att förbättra relationerna mellan personer med utländsk bakgrund och politiska partier, kommunala beslutsorgan och kommunala organisationer.

Det är viktigt med ett regelbundet samråd och dialog mellan företrädare för kommunerna och organisationer som kanaliserar intressen och uppfattningar hos personer med utländsk bakgrund. De organisationer som deltar skall vara demokratiskt styrda och ha en rimlig förankring i de grupper som de representerar.

Kommunerna kan uppmuntra och stödja olika former av samråd och dialog genom att skapa rådgivande instanser och organ som konsulteras regelbundet i frågor som berör personer med utländsk bakgrund.

10.12.5 Rösträtt vid val till fullmäktige

Enligt nuvarande regler krävs för rösträtt och valbarhet vid val till kommun- och landstingsfullmäktige att man har fyllt 18 år och att

man är folkbokförd i kommunen. Detta krav ställs när det gäller svenska medborgare, för medborgare i någon annan av EU:s medlemsstater, och medborgare i Island eller Norge. För personer med annan nationalitet än de ovan nämnda, krävs att man har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen.

Kommittén om medborgarskapskrav har föreslagit att kravet på folkbokföring i Sverige under minst tre år, skall tas bort (SOU 2000:106). Detta skulle innebära att utländska medborgare som är över 18 år, oavsett medborgarskap får rösträtt och blir valbara i kommunal- och landstingsval i samband med folkbokföring i Sverige. Skälet till den föreslagna förändringen är att det anses olämpligt att skilda regler gäller för personer som har uppehållstillstånd i Sverige, beroende på medborgarskap.

Kommundemokratikommittén instämmer i detta förslag.

10.12.6 Rösträtt i kommunala folkomröstningar

I kommitténs uppdrag ingår att se över rösträttsbestämmelserna i 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Detta i syfte att anpassa dem till vad som gäller enligt 4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen.

Enligt 5 § lagen om kommunala folkomröstningar krävs för rösträtt i kommunala folkomröstningar att man är folkbokförd i kommunen, fyller 18 år senast på dagen för folkomröstningen och är svensk medborgare. Andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före det år då folkomröstningen hålls.

Kommundemokratikommittén föreslår att lagen om kommunala folkomröstningar ändras på så sätt att samma krav uppställs för rösträtt i kommunala folkomröstningar som idag uppställs för rösträtt i val till kommun- och landstingsfullmäktige.

Som anförts ovan har Kommittén om medborgarskapskrav föreslagit förändringar av rösträttsvillkoren i kommunallagen. För det fall kommunallagen ändras i enlighet med detta förslag, bör ytterligare anpassning av rösträttsreglerna i lagen om kommunala folkomröstningar övervägas.

10.12.7 Främja ökat valdeltagande

Som redovisats ovan har valdeltagandet bland utländska medborgare minskat kontinuerligt sedan år 1976, då utländska medborgare för första gången fick rätt att rösta i kommunal- och landstingsvalen. Valdeltagandet bland utländska medborgare har minskat från 60 procent i valet år 1976 till 35 procent i valet år 1998. Personer med utländsk bakgrund som har blivit svenska medborgare röstar i större utsträckning än de som behållit sitt utländska medborgarskap, men i mindre utsträckning än svenska medborgare med svensk bakgrund.

Trots omfattande insatser inför valet år 1998, inte minst i bostadsområden där många personer med utländsk bakgrund är bosatta, sjönk valdeltagandet kraftigt. Det kan dock befaras att valdeltagandet hade sjunkit i ännu större utsträckning i dessa områden, om insatserna inte hade gjorts. Kommitténs bedömning är att det, förutom det kontinuerliga arbete som partierna bör bedriva, även behövs särskilda insatser inför de allmänna valen, vilka riktar sig till personer med utländsk bakgrund. Vid utformningen av dessa insatser bör särskilt uppmärksammas de erfarenheter som redovisats i Integrationsverkets rapport *Utanför demokratin?* om effekterna av marginalisering och utanförskap samt vikten av delaktighet i samhällslivet (Integrationsverkets rapportserie 2000:18).

Mot bakgrund av det generellt sett mycket låga valdeltagandet bland personer med utländsk bakgrund, bör åtgärder för att öka valdeltagandet bland personer med utländsk bakgrund vidtas. Ett sådant arbete bör bygga på ett samarbete mellan partier, kommuner, etniska och andra organisationer samt andra aktörer. Nätverk bör skapas för detta arbete som i första hand bör bedrivas lokalt.