

## 11 Barn och ungdomar

### **Kommitténs bedömning:**

Lagstiftningen ger i dag 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.

Kommuner och landsting bör använda sig av skolan som arena för möten mellan barn och ungdomar och kommunala beslutsfattare.

I de kommuner och landsting som beslutar att införa en medborgerlig initiativrätt i fullmäktige (se kapitel 19) kommer denna att gälla även för kommuninvånare under 18 år.

Förslaget om att fullmäktige får besluta att en förtroendevald som upphör att vara valbar får kvarstanna på sitt uppdrag (se kapitel 6) innebär bland annat att förtroendeuppdrag kan förenas med studier på annan ort, vilket är särskilt betydelsefullt för ungdomar.

Rösträttsålder och valbarhetsålder i de kommunala valen och riksdagsvalet bör knytas till det kalenderår man fyller 18 år i stället för till den dag man fyller 18 år.

Grundskolans och gymnasieskolans kursplaner i samhällskunskap bör ändras så att de tydligare uttrycker ett flernivåperspektiv.

Behovet av kommentarer och referensmaterial som kan understödja ett flernivåperspektiv i samhällskunskapsundervisningen bör ses över.

Skolan bör i större utsträckning än i dag förmedla värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati. Bilden av demokratin bör vara att den inbegriper ett stort antal former, både traditionella och icke traditionella, av politisk aktivitet, bland annat innehav av kommunala förtroendeuppdrag.

Kommunerna bör i sin uppföljning av skolorna i kommunen se över i vilken utsträckning dessa har kontakt med de politiska partierna och/eller deras ungdomsförbund. Om behov föreligger bör kommunerna i sin planering av skolans verksamhet slå fast vikten av sådana omvärldskontakter i samhällskunskapsundervisningen.

Behovet av kommentarer och referensmaterial vad beträffar kraven på allsidighet och saklighet i undervisningen bör ses över.

Politisk verksamhet på skolorna får inte motverkas utan bör främjas. Samtliga kommuner bör se över sina skolors bestämmelser vad beträffar möjligheten för politiska ungdomsförbund och andra organisationer att inom skolorna få uttrycka sina åsikter.

## 11.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall diskutera och lämna förslag till hur barn och ungdomar kan få bättre kunskaper om den kommunala demokratin och bli mer delaktiga i den. Det handlar dels om inflytande i den kommunala demokratin, dels om skolans roll.

## 11.2 Barns och ungdomars inflytande i demokratin

### 11.2.1 Demokratiutredningen

Demokratiutredningen konstaterar i sitt betänkande *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1) att ungdomar genomgående deltar i mindre utsträckning än medelålders personer i olika politiska aktiviteter. Detta beror dock inte på att yngre är mindre intresserade av politik än övriga åldersgrupper. Inte heller beror ungdomarnas lägre deltagande på att de saknar tilltro till det politiska systemet

och den svenska demokratin. Tvärtom hyser yngre något större systemtilltro än befolkningen som helhet. Yngre medborgare är också mer nöjda med den svenska demokratin än äldre medborgare.

Det finns, menar Demokratiutredningen, olika anledningar till att ungdomar avstår från att engagera sig. Vissa unga verkar medvetet välja bort politiken. Andra väljer att engagera sig utanför det etablerade politiska livet, till exempel i enfrågerörelser. Oavsett grunderna för ungdomars passivitet rör det sig, skriver Demokratiutredningen, om en kritik mot den representativa demokratis kanaler, det vill säga partierna och ungdomsförbunden.

Demokratiutredningen betonar vikten av att ungdomars engagemang i andra former än de traditionella tas till vara av samhället. Det råder i dag en brist på förståelse för det utomparlamentariska deltagandet och för direktaktioner. Med sådan bristande förståelse vinner, menar Demokratiutredningen, den traditionella politiken inte tillbaka något förtroende – snarare tvärtom.

### 11.2.2 Ungdomarnas demokratikommission

Under åren 1999 och 2000 arbetade en kommission bestående av ungdomar under namnet Ungdomarnas demokratikommission. Syftet med kommissionen var att komplettera Demokratiutredningens arbete. Resultatet av kommissionens arbete presenteras i slutrapporten *Ingång!* (Ungdomarnas demokratikommission 2000).

Enligt de undersökningar som Ungdomarnas demokratikommission lät genomföra anser 97 procent av Sveriges unga mellan 16 och 25 år att det är mycket eller ganska viktigt att unga människor deltar i och påverkar debatten och planeringen i samhället; över två tredjedelar anser att det är mycket viktigt (SKOP 2000). Samtidigt anser två av tre att de har ganska små, mycket små eller inga möjligheter alls att göra detta. Många unga anser också att det är viktigt med unga representanter i de valda politiska församlingarna; 86 procent tycker att det är mycket eller ganska viktigt att de som representerar dem i riksdagen och kommunfullmäktige är unga.

Samtidigt som allt färre ungdomar deltar i traditionella, politiska aktiviteter anser de flesta unga att det är genom dessa som man effektivast kan påverka samhällsutvecklingen. På frågan om medlemskap och aktivt arbete i ett politiskt parti eller ett politiskt

ungdomsförbund är ett effektivt sätt att påverka samhällsutvecklingen svarar 42 procent av 16–25-åringarna ”ja, absolut”. Motsvarande andel när det gäller organisationer som Fältbiologerna eller Röda Korsets ungdomsförbund samt aktionsgrupper som djurrätts-, antiporr- eller plogbillsrörelsen är betydligt lägre; 18 respektive 19 procent svarar ”ja, absolut” på frågan om medlemskap och aktivt arbete i dessa är effektiva sätt att påverka samhällsutvecklingen. Nästan en tredjedel av 16–25-åringarna, 31 procent, svarar också ”ja, absolut” på frågan om de tror att de själva genom medlemskap och aktivt arbete skulle kunna påverka ett politiskt parti eller ett politiskt ungdomsförbund. Även här är andelen som svarar ”ja, absolut” lägre när det gäller organisationer och aktionsgrupper: 26 respektive 23 procent.

Kommissionen lade fram flera förslag för att öka ungdomarnas inflytande i samhället. Bland annat föreslog kommissionen att de politiska uppdragen skall bli fler. På så vis kunde antalet unga politiker öka. Kommissionen föreslog också att förtroendeuppdrag skall bli förenliga med studier på annan ort, att partierna skall redovisa ålder på samtliga valsedlar i samtliga val samt att den allmänna rösträtten skall sänkas till 16 år; valbarheten skall dock fortfarande vara 18 år.

### 11.2.3 Projektet *Ung i demokratin*

Inom ramen för det internationella projektet IEA *Civic Education Study* genomfördes år 1999 enkätundersökningar i 28 länder, bland andra Sverige, i syfte att få kunskap om skolungdomars demokratiska kompetens. Totalt i alla deltagande länder besvarades enkäten av närmare 90 000 skolungdomar i 14-årsåldern. Den svenska delen av projektet benämns *Ung i demokratin* och leds av Skolverket med medverkan av Statskontoret och Ungdomsstyrelsen.

Den första internationella resultatredovisningen från projektet presenterades i mars 2001 i rapporten *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen* (Torney-Purta m.fl. 2001). Den första nationella rapporten med fokus på svenska ungdomar kommer att presenteras senare under år 2001.

Den internationella resultatredovisningen ger en översiktlig bild av skolungdomars demokratiska kompetens i respektive land. Vad beträffar svenska ungdomar kan först konstateras att de flesta av

dem förstår grundläggande demokratiska ideal och processer. Till exempel kunde 75 procent av de svenska 14-åringarna fastställa orsaken till varför det i en demokrati är bra med fler än ett politiskt parti. Förståelsen för demokratiska värderingar och institutioner visar sig vara något lägre. Bara 52 procent kunde tolka en illustration vars huvudbudskap handlade om ett lands önskan att tona ned problematiska aspekter av sin historia. En större andel, 69 procent, kunde se negativa konsekvenser av att en stor utgivare köper upp flera av landets tidningar. Ytterligare något fler, 73 procent, kunde genom att studera en fingerad valbroschyr tolka ett politiskt material och identifiera ett partis åsikt.

I studien fick skolungdomarna även uppge hur troligt de ansåg det var att de som vuxna eller unga skulle delta i ett antal traditionella och icke traditionella politiska aktiviteter. Av de svenska 14-åringarna uppgav 75 procent att de troligen skulle rösta i de nationella valen, 31 procent att de troligen skulle samla in namnunderskrifter för ett uppdrag, 42 procent att de troligen skulle samla pengar till välgörenhet, 36 procent att de troligen skulle delta i en fredlig protestmarsch eller ett protestmöte, 12 procent att de troligen skulle sprejmåla slagord på väggar och 10 procent att de troligen skulle ockupera offentliga byggnader som en form av protest. Endast 23 procent av de svenska ungdomarna instämde i påståendet att de är intresserade av politik.

De svenska 14-åringarna skiljer sig i flera avseenden från andra länders 14-åringar. Medborgar- och demokratikunskaperna hos svenska 14-åringar ligger ungefär på det internationella genomsnittet men är lägre än hos 14-åringar i bland annat Finland, Norge, Polen och USA. Vidare avviker svenska 14-åringars syn på medborgarskapets innebörd från det internationella genomsnittet. Dessa anser i mindre utsträckning att politisk aktivitet är viktigt för att en vuxen person skall vara en god medborgare. I linje med detta resultat tror färre svenska 14-åringar än genomsnittet att de som unga eller vuxna kommer att delta i olika politiska aktiviteter. Detta gäller för både traditionella och icke traditionella aktiviteter. Den politiska aktivitet som flest tror sig komma att utöva som vuxna är röstning, men även här ligger svenska ungdomar under det internationella genomsnittet. Med undantag för valdeltagande är andelen 14-åringar som tror att de kommer att delta i traditionella politiska aktiviteter – som att bli medlem i ett politiskt parti, skriva insändare till tidningar och kandidera till kommunala förtroendeuppdrag – låg i de flesta länder. Däremot är

öppenheten större för olika former av politiskt engagemang som inte direkt har att göra med partipolitik.

Svenska 14-åringar är också mindre politiskt intresserade än det internationella genomsnittet; andelen svenska skolungdomar som instämde i påståendet att de är intresserade av politik var nästan bara hälften av det internationella genomsnittet (23 mot 39 procent). Nyhetskonsumtionen verkar däremot vara relativt god bland svenska skolungdomar. Andelen 14-åringar som läser artiklar i tidningarna om vad som händer i det egna landet är högre i Sverige än det internationella genomsnittet. Andelen 14-åringar som lyssnar på nyheterna på radio är dock lägre än genomsnittet, medan andelen som tittar på nyheterna på tv ungefär är lika stor.

#### 11.2.4 Ungas valdeltagande, representation och avhopp från kommunala uppdrag

Vid 1998 års riksdagsval var det totala valdeltagandet 82 procent. Bland förstagångsväljarna (18–22 år) var deltagandet lägre, 74 procent. Totalt i befolkningen sjönk deltagandet mellan 1994 och 1998 års val med fem procentenheter. Bland förstagångsväljarna sjönk deltagandet med hela åtta procentenheter (Ungdomsstyrelsen 1999).

I kommunalvalen var deltagandet totalt sett ett par procentenheter lägre än i riksdagsvalet. Skillnaden mellan förstagångsväljarnas och övriga befolkningens valdeltagande var dessutom större i de kommunala valen än i riksdagsvalen.

Kommundemokratikommittén har i kapitel 4 redogjort för olika gruppers representativitet i de kommunala församlingarna. Ungdomars representativitet i dessa visar sig vara mycket låg. I valmanskåren är 19 procent i åldern 18–29 år. Bland de kommunalt förtroendevalda är endast 6 procent i åldern 18–29 år. Underrepresentationen av yngre är något större i landstingen än i kommunerna.

I kapitel 5 redogör kommittén för hur vägen till fullmäktige ser ut för olika grupper. Sannolikheten för att nomineras i valet till kommun- respektive landstingsfullmäktige visar sig vara betydligt lägre för personer mellan 18 och 29 år än för befolkningen totalt. Därtill har de 18–29-åringar som nomineras lägre chans än genomsnittet att placeras på valbar plats; de placeras ofta längre ned på valsekeln.

Yngre förtroendevalda hoppar enligt Kommundemokratikommitténs undersökningar av sina uppdrag i betydligt större utsträckning än övriga åldersgrupper. Framför allt sker yngres avhopp till följd av omständigheter i privatlivet. Huvudskälet tycks vara flyttning från kommunen. Kommundemokratikommitténs undersökning visar också att studerande är överrepresenterade bland dem som hoppar av i förtid (Nielsen 2001). Ett annat resultat är att studenter oftare än övriga anger flytt från kommunen som skäl för sitt avhopp.

### 11.3 Barns och ungdomars rätt till inflytande

#### 11.3.1 FN:s konvention om barnets rättigheter

År 1990 trädde FN:s konvention om barnets rättigheter, den så kallade barnkonventionen, i kraft. Sverige var en av de 20 stater som redan från början ratificerade konventionen. I dag har i det närmaste samtliga världens stater anslutit sig.

Barnkonventionen handlar om barns och ungdomars medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Bland de medborgerliga och politiska rättigheterna kan nämnas åsiktsfrihet (artikel 12), yttrande- och informationsfrihet (artikel 13) samt förenings- och församlingsfrihet (artikel 15). Med barn avses enligt konventionen varje människa under 18 år.

Artikel 12, rätten att fritt uttrycka sina åsikter, är barnkonventionens demokratiartikel. Den räknas som en av barnkonventionens fyra grundläggande principer som dels är styrande för tolkningen av övriga artiklar, dels har en egen självständig betydelse (prop. 1997/98:182). I artikel 12 inkluderas även rätten att bli hörd och att barnets åsikter skall tillmätas betydelse. Konventionen anger här ingen nedre åldersgräns, utan endast att detta skall göras i förhållande till ålder och mognad. Konventionsstaterna är också skyldiga att involvera barn i alla frågor som rör dem. Det kan gälla både större samhällsfrågor och avgöranden som rör enskilda barn. I praktiken innebär det att det knappast finns någon begränsning över huvud taget för vilka områden som barn har rätt att delta i. Som exempel på områden där det är särskilt viktigt för barn att få delta i beslutsfattandet nämner FN:s barnkommitté samhällsplanering, beslut som fattas på lokal nivå inom kommunerna, beslut och planering av skolan samt inom arbetslivet (SOU 1997:116).

### 11.3.2 Barnkommittén

Våren 1996 tillsattes en parlamentarisk kommitté – Barnkommittén – med uppdraget att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till FN:s konvention om barnets rättigheter. I sitt huvudbetänkande *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116) konstaterade Barnkommittén att svensk lagstiftning i huvudsak stämmer överens med åtagandena i barnkonventionen.

Barnkonventionen begränsas emellertid inte till enbart traditionella barnområden. Barnkommittén föreslog att plan- och bygglagen borde ses över i syfte att stärka barnets ställning i samhällsplaneringen. Kommittén ansåg dock inte att det var nödvändigt med förändringar i kommunallagen för att stärka barnets ställning i kommunerna, eftersom lagen redan gav kommunerna möjlighet att samråda med barn och ungdomar. Eventuella hinder för barns och ungdomars inflytande och delaktighet finns, menade kommittén, på ett annat plan. Samhällets tilltro till barns och ungdomars kompetens ansågs vara alltför liten. På många områden präglas attityderna till barn av att de är irrationella, lätt påverkade av andra, saknar förmåga att se in i framtiden etc. Dessa attityder låser fast barn och ungdomar i en passiv roll. För att ändra detta krävs, ansåg kommittén, systematisk attitydpåverkan och att effektiva metoder utarbetas i kommunerna för att barn och ungdomar skall komma till tals. Lagstiftning för att påskynda denna process riskerade enligt kommittén att tvinga fram formella samrådsförfaranden utan någon verklig mening. En sådan effekt skulle snarast skada barns och ungdomars förtroende för demokratiska processer.

Barnkommittén tyckte sig också se att attityderna hade börjat förändras och att det fanns ett ökat intresse hos politiker och tjänstemän för att förstärka barns och ungdomars inflytande i kommunerna. Om det efter några år skulle visa sig att kommunerna fortfarande inte samrådde med barn och ungdomar borde man dock, menade kommittén, överväga en bestämmelse om att samråd måste ske. Kommittén ansåg att det var av stor vikt att utvecklingen i kommunerna följdes noga, och man föreslog att Barnombudsmannen (BO) tillsammans med Ungdomsstyrelsen skulle få ett sådant uppdrag.

I propositionen En strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182) framhöll regeringen barnkonventionen som ett viktigt instrument för att ta



vara på barns och ungdomars rättigheter och intressen. I likhet med Barnkommittén ansåg regeringen att det viktigaste inslaget i förverkligandet av barnkonventionen i Sverige var att sprida kunskap och medvetenhet om konventionen. Regeringen poängterade även vikten av Ungdomsstyrelsens uppgift att både kontinuerligt följa kommunernas ungdomspolitiska arbete och stödja utvecklingen av verksamheter som syftar till ökat inflytande i lokalsamhället. Regeringen poängterade också BO:s särskilda uppdrag att bevaka barns rättigheter enligt barnkonventionen.

### 11.3.3 Barnombudsmannen och barnkonventionen i kommuner och landsting

Barnombudsmannen har i uppdrag att bevaka att barnkonventionen genomförs på alla nivåer i samhället. För att få reda på hur stort genomslag konventionen har fått i kommunerna har BO vid tre olika tillfällen – åren 1995, 1997 och 1999 – genomfört undersökningar i samtliga kommuner. Den senaste av dessa undersökningar visar att det har varit en positiv utveckling i kommunerna (Barnombudsmannen 1999a). Klart mer än hälften, 61 procent, av kommunerna uppgav att de hade behandlat barnkonventionen i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen, vilket var mer än en fördubbling jämfört med två år tidigare.

Än så länge, menade BO, återstod dock en hel del arbete. Fortfarande var det många kommuner som inte hade behandlat barnkonventionen i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. En fjärdedel av Sveriges kommuner redovisade inga som helst åtgärder för att genomföra barnkonventionen.

Fokus i 1999 års undersökning låg på konventionens artikel 12. Svaren visade att antalet kommuner där barn och unga på något sätt hade inflytande i det kommunala arbetet hade ökat jämfört med tidigare undersökningar. Emellertid fanns 34 kommuner som inte uppgav någon som helst inflytandeform för barn och unga. Studien visade också att inflytandet nästan bara gällde äldre barn och tonåringar.

Vidare framkom att det främst var inom områdena skola, kultur och fritid som barn och ungdomar hade möjlighet att påverka. Möjligheterna att påverka var betydligt mindre i mer allmänna frågor som till exempel fysisk planering och miljöfrågor. En stor

majoritet av kommunerna uttryckte ett stort behov av stöd i arbetet med att omsätta barnkonventionen i praktiken.

För att få reda på hur stort genomslag barnkonventionen hade fått i de 24 landstingen genomförde BO i slutet av år 1998 även en undersökning i dessa (Barnombudsmannen 1999b). Elva landsting uppgav att de hade särskilda rutiner eller forum för att ta reda på vad barn och ungdomar tyckte så att barnens åsikter kunde vägas in och påverka planering, beslut och utformning av landstingets olika verksamheter. Fler landsting ville dock ta vara på barns och ungdomars egna åsikter och uppgav att det fanns planer på att utveckla rutiner för detta. Hela 19 landsting uppgav att de hade behov av stöd för att utveckla arbetet med barnkonventionen.

I sitt remissvar på Barnkommitténs huvudbetänkande var BO kritisk till att kommittén inte föreslog några förstärkningar i lagstiftningen vad beträffar barns och ungdomars inflytande i kommunala frågor. BO ansåg att det inte längre räcker med goda exempel. I sin årsrapport år 2000 till regeringen, *Barndom pågår*, upprepade BO kravet på att barn och ungdomar skall få inflytande både som brukare av kommunala verksamheter och i den mer övergripande beslutsprocessen (Barnombudsmannen 2000). Enligt BO finns i dag regler i kommunallagen som möjliggör ett brukarinflytande för barn i kommunerna, även om reglerna behöver förtydligas och användas i praktiken. Däremot saknas lagregler som ger barn rätt att påverka i frågor som beslutas på en övergripande nivå i kommunen: Barn under 18 år saknar rösträtt i de kommunala valen, de är inte valbara till förtroendeuppdrag och de kan inte annat än genom förmyndare begära laglighetsprövning av kommunala beslut.

I sin årsrapport lämnade BO ett förslag till ändring av kommunallagen vilken skulle ge barn under 18 år rätt att också påverka frågor som beslutas på övergripande nivå i kommunen. Förslaget innebar bland annat att det kommunala partistödet skulle villkoras så att en del av detta kunde användas till att öka inflytandet för barn och unga i det politiska arbetet. Förslaget innebar också att barn och ungdomar under 18 år skulle ges rätt att få till stånd en opinionsundersökning i frågor som angår deras närmiljö, att kommunala nämnder skulle samråda med barn och ungdomar under 18 år i frågor som angår dem samt att de politiska ungdomsförbunden eller en grupp om minst tio barn och ungdomar under 18 år skulle kunna begära att ett ärende som särskilt angår dem väcks i en kommunal nämnd.

#### 11.3.4 Boverket och barns roll i samhällsplaneringen

Som ett led i förverkligandet av barnkonventionen gav regeringen år 1998 Boverket i uppgift att tillsammans med BO, Ungdomsstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och Vägverket utreda metoder för hur barns och ungdomars inflytande i den fysiska samhällsplaneringen skulle kunna öka. Utredningens resultat presenterades i rapporten *Unga är också medborgare – om barns och ungdomars inflytande i planeringen* (Boverket 2000).

Man konstaterade att medborgarnas deltagande i samhällsplaneringen är lågt; särskilt gäller detta barns och ungdomars deltagande. Städer och annan bebyggelse är oftast inte planerade utifrån barns och ungdomars behov. Endast i undantagsfall har planeringen tagit till vara den kunskap som finns hos barn och ungdomar själva eller hos dem som arbetar med barn och ungdomar. Såväl barnkonventionen som plan- och bygglagen ger barn och ungdomar rättigheter att påverka sin omgivning. Bestämmelserna i plan- och bygglagen ställer krav på samråd med enskilda och grupper som har ett väsentligt intresse av ett planförslag. I lagen anges ingen åldersgräns för vilka som kan ha inflytande. Ytterligare stöd för barns och ungdomars inflytande finns i Agenda 21; i kapitel 25 slås fast att barns och ungdomars deltagande i genomförandet av programmet på lång sikt är nödvändig för att Agenda 21 skall lyckas.

Enligt Boverket finns det med andra ord ett stort outnyttjat utrymme för barns och ungdomars inflytande inom det befintliga regelverket. Erfarenheten har dock visat, menade Boverket, att bestämmelserna i plan- och bygglagen inte ger tillräckligt stöd för att säkerställa medborgarinflytandet, särskilt inte för barn och ungdomar. För att ytterligare förtydliga lagen, och framför allt för att ge stöd för arbetet att förändra attityderna hos såväl planerare och politiker som andra vuxna, föreslogs en ändring av plan- och bygglagens portalparagraf så att den uttryckligen skulle nämna att lagen även skulle inbegripa barn.

För att barns och ungdomars inflytande i samhällsplaneringen skall förverkligas måste också, menade Boverket, vuxnas attityder och kunskaper ändras. Tjänstemän och förtroendevalda som arbetar med samhällsplanering behöver få möjlighet att höja sin kompetens och ta sig den tid en sådan omställningsprocess kräver. I syfte att åstadkomma detta föreslogs olika kunskapshöjande och attitydförändrande projekt.

I rapporten betonades även skolans roll; dels är skolan en viktig arena för möten mellan å ena sidan barn och ungdomar och å andra sidan planerare och förtroendevalda, dels är skolan en pedagogisk miljö där man lär sig om samhällsplanering och demokrati.

### 11.3.5 Ungdomspolitiken under 1990-talet

Barnkonventionen gäller för barn och ungdomar under 18 år och utgör därmed en väsentlig grund för såväl barn- som ungdomspolitiken. Det senare politikområdet omfattar dock även personer över 18 år. Att fylla 18 år innebär inte något definitivt slut på ungdomen. När övergången från ung till vuxen sker är högst individuellt. Faktorer som försörjning, familjebildning och eget boende kan spela stor roll för när en person uppfattar sig som vuxen – men även sociala sammanhang och möjlighet till inflytande över den egna tillvaron kan vara av betydelse.

Ungdomars villkor i samhället var under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet föremål för ett antal utredningar. En av dessa, Generationsutredningen, pekade bland annat på tendenserna till en förlängd ungdomstid orsakad av allt längre utbildningstider och svårigheter för unga att etablera sig på arbetsmarknaden (SOU 1994:77).

År 1994 tillstyrkte riksdagen den första ungdomspolitiska propositionen med nationella mål och riktlinjer för ungdomspolitiken (prop. 1993/94:135, bet. 1993/94:KrU31, rskr. 1993/94:354). I propositionen betonas de offentliga organens stödjande roll samt nödvändigheten av en sektorsövergripande helhetssyn på ungdomars situation. Beslut fattades också om att en ny myndighet, Ungdomsstyrelsen, skulle ersätta den tidigare myndigheten Statens ungdomsråd.

I november år 1999 beslutade riksdagen att anta en ny ungdomspolitisk proposition, På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro (prop. 1998/99:115, bet. 1999/2000:KrU04, rskr. 1999/2000:53). I denna slogs följande övergripande mål för den nationella ungdomspolitiken fast:

- Ungdomar skall ha goda förutsättningar att leva ett självständigt liv.
- Ungdomar skall ha verklig möjlighet till inflytande och delaktighet.

- Ungdomars engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande skall tas till vara som en resurs.

Ungdomsstyrelsen har som övergripande mål att verka för att målen för den nationella ungdomspolitiken uppfylls.

I delbetänkandet *Ungdom och makt* (SOU 1991:12) redovisade Ungdomskommittén i början av 1990-talet en lång rad förslag som syftade till att stärka ungdomars inflytande i politiken. Inte minst betonade kommittén vikten av hur det politiska beslutsfattandet i kommunerna organiserades. Betänkandet kom att följas av ett alltmer omfattande utvecklingsarbete på ungdomsområdet i kommunerna under hela 1990-talet. Mycket arbete har ägnats åt att utveckla metoder för ungdomars möjlighet till inflytande i lokalsamhället. Till exempel har många kommuner inrättat ungdomsråd. Allt fler kommuner har också upprättat ungdomspolitiska handlingsprogram. Även om utvecklingen är positiv kan man konstatera att det fortfarande finns stora skillnader mellan olika kommuner och landsting vad gäller i vilken utsträckning man stödjer ungas möjlighet till inflytande i den kommunala verksamheten i stort (Ungdomsstyrelsen 2001a).

#### 11.4 Kommitténs överväganden och förslag på åtgärder

Kommundemokratikommittén anser att barns och ungdomars engagemang måste tillmätas betydelse och tas tillvara. Att så sker är en rättighet för barn och ungdomar vilken bland annat har stöd i barnkonventionen och den nationella ungdomspolitiken. Barns och ungdomars engagemang tillför också kunskap till den politiska beslutsprocessen, vilket förbättrar beslutens kvalitet. Ytterligare ett skäl för att tillvarata barns och ungdomars engagemang och tillmäta det betydelse är att det ger dem en positiv syn på demokratiska arbetsmetoder som gagnar framtida politisk aktivitet i vuxen ålder.

Rätten till inflytande och delaktighet har ingen nedre åldersgräns, men ålder och mognad spelar självklart stor roll för inflytandets former och innehåll. I juridisk mening är alla barn upp till 18 år. I fysiologisk, psykologisk och historisk-sociologisk mening skiljer sig dock ungdom från barndom. Barn kan i stor utsträckning sägas vara beroende av vuxenvärldens skydd, medan ungdomar snarare efterlyser stöd i sin egen utveckling och

frigörelse från föräldraberöendet. Förutsättningarna för att utöva politiskt inflytande är också helt olika för till exempel 7-åringar och 16-åringar.

För att tillvarata såväl barns som ungdomars engagemang fordras både ett positivt förhållningsätt bland vuxna till nya former av politisk aktivitet, och att de etablerade politiska institutionerna förmår skapa kanaler till sådana aktiviteter. De traditionella arenorna för politisk aktivitet behöver reformeras och dessutom kompletteras med nya. Även om undersökningar visar att synen på partierna och de politiska ungdomsförbunden är förhållandevis positiv bland unga kvarstår det faktum att många av dessa i dag väljer att engagera sig i nya former och på andra arenor än de traditionella. En alternativ arena kan vara ungdomsråd i kommunerna; i kapitel 16 redovisar kommittén erfarenheter av ungdomsråd och deras roll i den kommunala demokratin. Internet är en annan arena för barns och ungdomars politiska aktivitet. Ytterligare tänkbara arenor är skolan, föreningslivet och fritidsgårdar. En fördel med dessa är att de samlar alla eller en stor grupp barn och ungdomar och inte enbart dem som redan är engagerade.

Det finns i gällande lagstiftning inget som hindrar att kommuner och landsting bjuder in barn och ungdomar att medverka i den politiska beslutsprocessen. Kommundemokrati-kommittén ser därför inget behov av ändringar i kommunallagen för att tvinga fram inflytande och delaktighet för barn och ungdomar. Barns och ungdomars verkliga inflytande och delaktighet beror framför allt på vilja och kunskaper hos kommunalt förtroendevalda och tjänstemän. Om viljan saknas riskerar en tvingande lagstiftning att endast leda till att skendemokratiska strukturer skapas, vilket snarast skulle skada barns och ungdomars tilltro till demokratiska processer. I 2000 års rapport till regeringen skriver BO att det har skett en attitydförändring i synen på barns och ungdomars inflytande på framför allt lokal nivå (Barnombudsmannen 2000). Problemet tycks i stället vara brist på kunskap om hur man skall gå tillväga; flera kommuner efterfrågar stöd för att utveckla arbetet med barnkonventionen. Även den av Ungdomsstyrelsen genomförda uppföljningen av ungdomspolitikerna visar en positiv trend när det gäller kommunernas, och till viss del även landstingens, arbete med att upprätta former för dialog mellan unga och beslutsfattare (Ungdomsstyrelsen 2001a).

Våren år 1999 beslutade riksdagen om en nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU06, rskr. 1998/99:171). I samband med detta fick BO i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser och utveckla metoder och verktyg för genomförande av barnkonventionen på kommunal och statlig nivå. Strategiarbetet kan följaktligen bidra till att ge kommuner och landsting värdefull kunskap som de behöver för att kunna omsätta barnkonventionen i praktiken.

Kommittén vill lyfta fram BO:s pådrivande och stödjande roll när det gäller kommuners och landstings arbete med att förverkliga barnkonventionen. Även Ungdomsstyrelsens arbete för att uppfylla målen för den nationella ungdomspolitik, däribland att ungdomar skall ha verklig möjlighet till inflytande och delaktighet, bidrar till att långsiktigt stärka ungas ställning i den kommunala demokratin.

#### 11.4.1 Använd skolan som mötesplats

Kommundemokratikommittén ägnar nästföljande avsnitt åt skolans roll i den kommunala demokratin. Redan här vill vi lyfta fram skolan som mötesplats för barn, ungdomar och kommunala beslutsfattare. Genom att involvera skolan i den politiska beslutsprocessen kan samtliga barn och ungdomar få möjlighet att vara med och påverka dagordningen och beslutsfattandet i kommunen. Särskilt lämpligt skulle detta vara i samhällsplaneringen och inom områdena skola, kultur och fritid. Om elever får delta i en politisk beslutsprocess förbättras också deras kunskaper om samhället och politik.

I flera svenska kommuner, till exempel Jönköpings och Karlstads kommuner, utnyttjas redan skolan som en arena i den kommunala beslutsprocessen (www.bo.se, Ungdomsstyrelsen 2001a). Det kanske mest kända och lyckade exemplet återfinns emellertid i Porsgrunns kommun (cirka 33 000 invånare) i Norge (Lillestøl 1996). Porsgrunnsmodellen innebär bland annat att elever på skolklassnivå diskuterar olika åtgärder för att förbättra närmiljön. Klassernas förslag på åtgärder lämnas därefter till elevrådet på respektive skola. Elevrådets uppgift är sedan att sortera och prioritera förslagen samt att göra upp listor på åtgärder som är praktiskt möjliga att genomföra och som är en kommunal angelägenhet. Listorna ligger sedan till grund för ett stormöte där

ett par elevrepresentanter från varje skola deltar tillsammans med politiker och tjänstemän från kommunen. För att öka engagemanget har skolungdomarna också tilldelats vissa ekonomiska resurser som de själva fått fördela. År 1999 uppgick dessa till 168 000 nkr ([www.porsgrunn.kommune.no](http://www.porsgrunn.kommune.no)). Ett resultat av arbetet har varit att det politiska engagemanget ökat kraftigt. Bland annat har antalet medlemmar i de politiska ungdomsförbunden ökat kraftigt och representationen av unga i de kommunalpolitiska organen har förbättrats.

Kommundemokratikommittén anser att kommuner och landsting bör använda skolan som arena för möten mellan å ena sidan barn och ungdomar och å andra sidan kommunala politiker och tjänstemän. En i sammanhanget väsentlig fördel med skolan som arena är att den samlar alla barn och ungdomar i kommunen och landstinget. En summa pengar som barn och ungdomar får fördela till olika projekt kan vara ett sätt att skapa incitament för ett ännu större engagemang.

#### 11.4.2 Initiativrätt till fullmäktige även för kommuninvånare under 18 år

Som framgår ovan anser Kommundemokratikommittén inte att en skärpt lagstiftning är en lämplig väg för att öka barns och ungdomars inflytande och delaktighet i kommuner och landsting.

Samtidigt vill kommittén öppna möjligheten för kommuner och landsting att skapa nya kanaler för barns och ungdomars inflytande i beslutsprocessen. I kapitel 19 föreslår kommittén att fullmäktige får besluta att alla kommun- och landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun i landstinget skall ha initiativrätt i fullmäktige. Formen för detta är ett så kallat medborgarförslag. Detta skall undertecknas av en eller flera kommuninvånare. I de kommuner och landsting som inför en sådan initiativrätt får kommuninvånare under 18 år möjlighet att själva eller tillsammans med andra kommuninvånare få upp ett ärende på fullmäktiges dagordning som fullmäktige sedan har att besluta i.

En initiativrätt som tillkommer även barn och ungdomar kan innebära att frågor som annars inte når den politiska agendan gör det. Den kan också innebära att barn och ungdomar blir mer delaktiga i den kommunala demokratin samt bidra till att öka deras kunskaper om hur den kommunala politiken och förvaltningen



fungerar. Möjligheten att samla ett flertal kommun- eller landstingsinvånare bakom ett medborgarförslag är viktig eftersom den kan leda till samtal och diskussioner om kommunal- och landstingspolitiken bland medborgarna. Detta innebär till exempel att eleverna i en skolklass eller en skola gemensamt kan väcka ett ärende i fullmäktige. En sådan möjlighet kan skapa intresse och diskussion bland barn och ungdomar i kommunalpolitiska frågor.

#### 11.4.3 Möjlighet att kvarstanna på förtroendeuppdrag mandattiden ut

Ändringen från tre- till fyraåriga mandatperioder har bland annat inneburit att tiden som en förtroendevald binder sig vid kommunalpolitiska uppdrag har blivit längre. Hos framför allt yngre människor kan fyra år uppfattas som en alltför lång tid eftersom mycket annat skall hinnas med. Att i en sådan fas i livet binda sig för ett förtroendeuppdrag i fyra år kan vara svårt. Ett uttryck för att så också är fallet är att förtida avhopp, enligt Kommundemokratikommitténs undersökningar, är vanligast bland yngre förtroendevalda (Nielsen 2001).

Det måste därför finnas en beredskap och en acceptans hos partierna för att unga förtroendevalda inte stannar kvar på sina uppdrag under en hel mandatperiod utan väljer att hoppa av för att göra något annat, till exempel studera eller resa utomlands. De måste sedan kunna komma tillbaka utan att bli betraktade som svikare, och åter kunna bli aktuella för kommunala förtroendeuppdrag.

Kommundemokratikommittén har i kapitel 6 föreslagit att fullmäktige ges rätt att låta en förtroendevald som under en tidsbegränsad period flyttar till en annan kommun och i samband med detta upphör att vara folkbokförd i kommunen få kvarstanna på sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Studenter visar sig i Kommundemokratikommitténs undersökning vara en överrepresenterad grupp bland dem som hoppar av sina förtroendeuppdrag i förtid (Nielsen 2001). Kommitténs förslag om att låta fullmäktige få besluta att förtroendevalda får kvarstanna på sina uppdrag innebär i praktiken att förtroendevalda som flyttar till en annan kommun för att studera och som har för avsikt att när studierna är avklarade, återvända till kommunen, ges möjlighet att stanna kvar på sina uppdrag mandattiden ut. En förutsättning är att fullmäktige

gör bedömningen att den förtroendevalda även efter flytten kommer att delta i flertalet av de sammanträden som följer av uppdraget. Möjligheten att stanna kvar gäller endast uppdrag som tillsätts av fullmäktige, det vill säga uppdrag i nämnder och beredningar samt revisorsuppdrag. Uppdrag som tillsätts av väljarna i allmänna val, det vill säga fullmäktigeuppdrag, är således undantagna.

#### 11.4.4 Rösträtt och möjlighet att bli vald till förtroendeuppdrag från och med det år man fyller 18 år

Rösträttsåldern vid kommunala val är enligt 4 kap. 2 § kommunallagen 18 år. Därmed sammanfaller rösträttsåldern med myndighetsåldern. Ingen myndig person saknar med andra ord rösträtt i de kommunala valen under förutsättning att han eller hon uppfyller övriga krav som ställs i kommunallagen. Ordningen innebär dock att personer som tillhör samma årskull inte alltid får rösta i samma val; de som fyller 18 år under ett valår på ett datum som infaller efter valdagen har inte rösträtt i valet. Bestämmelsen innebär att omkring en fjärdedel av dem som fyller 18 år under ett valår måste vänta ytterligare fyra år till nästa ordinarie val för att få rösta.

Valbar till kommunala uppdrag är enligt 4 kap. 5 § kommunallagen den som har rösträtt. Detsamma som gäller i fråga om ålder och rösträtt gäller följaktligen även i fråga om ålder och valbarhet. Av dem som tillhör en årskull vars 18-årsdag inträffar under ett valår är en fjärdedel med andra ord även utestängda från fullmäktigeuppdrag under den kommande mandatperioden.

Kommundemokratikommittén anser att den nuvarande ordningen har en väsentlig nackdel. I praktiken innebär den att en förhållandevis stor grupp måste vänta fyra år längre än övriga i sin årskull på första möjligheten att få delta i ett allmänt val och kandidera i valet till fullmäktige. Skillnaden mellan när olika personer från samma årskull har möjlighet att utöva sina politiska rättigheter i allmänna val är enligt kommitténs mening för stor. Kommittén anser att rösträttsålder och valbarhetsålder i stället bör vara knutna till valåret. Detta bör ske på så sätt att samtliga som under ett valår fyller 18 år och uppfyller övriga förutsättningar som anges i kommunallagen bör ges rösträtt och vara valbara till fullmäktige.

Eftersom omyndiga personer enligt 9 kap. 1 § föräldrabalken inte har full rättslig handlingsförmåga kan emellertid personer under 18 år inte delta i fullmäktiges beslut. De som blir invalda i fullmäktige utan att vara myndiga, och alltså uppnår myndig ålder först efter valdagen, måste således vänta till sin 18-årsdag med att tillträda sitt uppdrag. Under tiden fram till dess får ersättare tjänstgöra i den invaldas ställe. Detsamma som gäller i fråga om uppdrag i fullmäktige skall även gälla i fråga om uppdrag i styrelsen, nämnder och fullmäktigeberedningar som väljs av fullmäktige under valåret.

Enligt kommittén bör rösträttsålder och valbarhetsålder vara samma i de kommunala valen och i riksdagsvalet. Bestämmelserna om rösträttsålder och valbarhetsålder i riksdagsvalet återfinns i 3 kap. 2 och 10 §§ regeringsformen och ligger därmed utanför vårt uppdrag. Vi avstår därför från att lägga ett konkret förslag och anser att det i stället bör utredas vidare om rösträttsålder och valbarhetsålder i de kommunala valen och riksdagsvalet bör vara knutna till det kalenderår man fyller 18 år i stället för, som i dag, till den dag man fyller 18 år.

## 11.5 Skolan i den kommunala demokratin

### 11.5.1 De nationella styrdokumentet och demokrati

De nationella styrdokument som skall styra verksamheten i barnomsorg och skola är skollagen, läroplanerna och kursplanerna.

#### *Skollagen*

I skollagen (1985:1100) regleras de grundläggande bestämmelserna om utbildningen inom alla skolformer. Lagen anger övergripande mål för utbildningen samt övergripande riktlinjer för hur skolans verksamhet skall utformas.

Att skolan vilar på demokratins grund framkommer i 2 § skollagen. Enligt bestämmelsen skall verksamheten i skolan utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar.

### *Läroplanerna*

Läroplanerna fastställs av regeringen och skall tillsammans med skollagen styra verksamheten i skolan. I läroplanerna bestäms skolans uppgifter och de värden som skall ligga till grund för undervisningen. På grundskolans område gäller läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, medan läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94, är tillämplig för gymnasieskolan. Läroplanerna präglas av en gemensam grundsyn, och de idémässiga skillnaderna dem emellan förefaller vara ringa. Vissa skillnader i disposition och terminologi förekommer dock. Beträffande de grundläggande värden som skolan skall hävda och värna, refereras inledningsvis till vad som sägs i 2 § skollagen. Sist i avsnittet om grundläggande värden framhävs att det inte är tillräckligt att i undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värderingar. Undervisningen skall också bedrivas i demokratiska arbetsformer. Grundskolan skall *förbereda* eleverna för ett aktivt deltagande i samhällslivet, medan gymnasieskolan skall *utveckla* elevernas förmåga att aktivt delta i samhällslivet.

I läroplanerna betonas vikten av fyra olika perspektiv i undervisningen: ett historiskt, ett etiskt, ett internationellt och ett miljömässigt. Enligt förarbetena var samtliga dessa sådana områden där utvecklingen och förändringarna hade varit påfallande de senaste 10–15 åren, och de ansågs ha särskild relevans för skolans uppgifter (SOU 1992:94). Om det internationella perspektivet sades bland annat att internationaliseringen av det svenska samhället hade varit omfattande under de senaste decennierna och att det var en nationell angelägenhet att medborgarna skulle rustas för att fånga de möjligheter och hantera de problem som en sådan förändring innebär. Kunskap om det internationella samarbetet och förhållanden i andra länder ansågs nödvändiga för att tillgodose kraven på en allmän orientering i vår tid.

### *Kursplanerna*

Kursplanerna kompletterar läroplanen och anger målen för undervisningen i varje enskilt ämne. Regeringen beslutar om kursplan för grundskolan och för gymnasieskolans kurser i grundläggande ämnen, så kallade kärnämnen, medan Skolverket beslutar om kursplaner för övriga gymnasieämnen.

Kursplanerna skiljer mellan mål att sträva mot och mål att uppnå. I kursplanerna anges mål som alla eleverna skall ha uppnått i slutet av det femte skolåret, i slutet av det nionde skolåret samt efter avslutad kärnämneskurs på gymnasiet.

Enligt kursplanen skall grundskolans utbildning i samhällskunskap ge grundläggande kunskaper om olika samhällen, förmedla demokratiska värden och stimulera till delaktighet i den demokratiska processen. Utbildningen skall öppna för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Om ämnets karaktär och uppbyggnad sägs bland annat att samhällskunskapen skall bidra med kunskaper som varje individ behöver för att bedöma och påverka såväl den egna som samhällets framtid. Detta skall ske genom att man vidgar förståelsen för det som sker i både det lokala och det globala. De fyra perspektiv som omnämns i Lpo 94 – ett historiskt, ett etiskt, ett internationellt och ett miljömässigt – speglas i kursplanen för samhällskunskap. Bland de mål som alla elever skall ha uppnått i slutet av det nionde läsåret finns målet att förstå de gemensamma och grundläggande demokratiska värden som vårt samhälle vilar på samt att kunna tillämpa ett demokratiskt arbets- och beslutsätt. Eleverna skall också ha grundläggande kunskaper om det svenska styrelsesättets framväxt och samhällssystemets uppbyggnad. Det internationella perspektivet har fått ett eget mål som innebär att eleverna skall ha kunskaper om internationella förhållanden samt kunna diskutera relationer och samarbete ur ett globalt perspektiv.

Enligt kursplanen för gymnasieskolans kärnämneskurs i samhällskunskap syftar ämnet till att med demokratin som värdegrund bredda och fördjupa elevernas kunskaper om samhällsförhållanden och samhällsfrågor. Ämnet syftar vidare till att ge eleverna ökade förutsättningar att aktivt delta i samhällslivet samt en beredskap att hantera förändringar i samhället. Ett annat syfte med ämnet samhällskunskap sägs i kursplanen vara att bidra med kunskaper om levnadsvillkoren i olika länder och samhällssystem.

Om samhällskunskapsämnets karaktär och uppbyggnad står i kursplanen att politiska och ekonomiska aspekter, liksom användningen av begrepp som inflytande, makt, konflikt, ideologi, klass, intresse och påverkan, är väsentliga vid studier av olika samhällsfrågor. Vidare sägs att samhällskunskap har ett internationellt perspektiv och bidrar med kunskaper om globala överlevnadsfrågor. Även övriga tre perspektiv som nämns i Lpf 94 – ett

historiskt, ett etiskt och ett miljömässigt – kommer till uttryck i kursplanen.

Bland de mål som alla elever skall ha uppnått efter avslutad kärnämneskurs i samhällskunskap finns målet att kunna förstå hur politiska, ekonomiska, geografiska och sociala förhållanden har format och ständigt påverkar såväl vårt eget samhälle som det internationella samhället. Eleverna skall också ha kunskap om demokratins framväxt och funktion samt kunna tillämpa ett demokratiskt arbetssätt. Eftersom denna kursplan gäller kärnämnet samhällskunskap, skall målen uppnås av alla elever i gymnasieskolan oavsett gymnasieprogram.

De nu gällande kursplanerna för grundskolan och gymnasiet är nya från och med läsåret 2000/01. I de nya kursplanerna har anvisningar om stoff – det vill säga det man kan välja att studera för att uppnå målen – och arbetssätt tagits bort. På detta sätt har revideringen förstärkt den inriktning mot mål- och resultatstyrning som började gälla fullt ut med införandet av Lpo 94 och Lpf 94 och som innebär att staten sätter upp målen och kommunerna och skolorna bestämmer vägen fram till målen. Utrymmet för läraren att fatta beslut om undervisningen har utvidgats.

Även kursplanerna i samhällskunskap har således blivit mindre till omfånget. Målen som eleverna skall uppnå har delvis också formulerats om. Bland annat har delmålet i grundskolan om det svenska styrelsesättet och samhällssystemet fått en ny utformning. Enligt den tidigare kursplanen skulle alla elever i slutet av det nionde läsåret ”känna till det svenska styrelsesättets framväxt och grunddragen i det svenska samhällssystemets uppbyggnad på nationell, regional och lokal nivå”. I den nya kursplanen har skrivningen om samhällssystemets olika nivåer tagits bort. Delmålet är i stället att eleverna skall ”ha grundläggande kunskaper om det svenska styrelsesättets framväxt och samhällssystemets uppbyggnad”.

#### 11.5.2 Undervisningen har betydelse för elevers demokratiska kompetens

Av den tidigare nämnda internationella IEA-studien av 14-åringar i 28 länder, däribland Sverige, framgår att det finns ett samband mellan medborgarkunskaper och deltagande i det demokratiska livet (Torney-Purta m.fl. 2001). Ju mer eleverna vet om grund-

läggande demokratiska processer, desto mer benägna är de att tro att de kommer att rösta som vuxna.

När det gäller undervisningen i demokrati- och samhällsfrågor visar studien att skolor som jobbar med ett demokratiskt förhållningssätt lyckas bättre än andra. Elever med erfarenheter av ett öppet diskussionsklimat i klassrummet, och som bjuds in att delta i utformningen av skollivet, uppvisar större kunskaper i demokrati- och samhällsfrågor än andra elever, och de tror i större utsträckning att de kommer att rösta som vuxna.

I studien visar sig även undervisningens innehåll spela en viktig roll för elevers förväntade beteende. I de fall eleverna uppfattar att deras skola lär ut betydelsen av att rösta ökar andelen som säger att de sannolikt kommer att rösta som vuxna. Bland svenska 14-åringar visar sig undervisningens innehåll till och med vara den undersökta faktor som har störst betydelse för framtida röstbenägenhet, större än till exempel litterära resurser i elevernas hem.

Härvid kan också noteras att statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet i ett projekt benämnt *Demokratiwerkstaden* har undersökt huruvida statsvetenskapliga insikter om demokratiskt beslutsfattande har relevans för skolungdomars tänkande om demokrati och politik (Brorström, Esaiasson & Jodal 2000). Resultaten av projektet har hittills varit mycket goda. De smågruppsdiskussioner som forskarna genomförde med skolungdomar från årskurs åtta visade sig bland annat leda till att skolungdomarna blev mer intresserade av politik och mer positiva till att försöka påverka politiska beslut. Ett annat resultat var att eleverna blev mer positivt inställda till att medborgarna engagerar sig i politiska partier.

### 11.5.3 Demokrati i undervisningen

I den internationella IEA-studien rapporterade en majoritet av lärarna i de flesta länder att undervisning om betydelsen av att rösta ingick i läroplanen. Av de svenska lärarna ansåg hela 99 procent att eleverna fick lära sig detta. Samtidigt var det bara en knapp majoritet, 55 procent, av 14-åringarna som svarade att de i skolan hade lärt sig om vikten av att rösta i nationella och lokala val. I Sverige ansåg 57 procent av 14-åringarna att de hade lärt sig om vikten av att rösta (Torney-Purta m.fl. 2001).

Enligt en annan undersökning, som utfördes på uppdrag av Ungdomarnas demokratikommission, anser endast 6 procent av unga svenskar mellan 16 och 25 år att de i skolan har fått lära sig mycket om hur man kan påverka samhället. Av övriga svarande anser 28 procent att de har fått lära sig ganska mycket och 55 procent att de har fått lära sig ganska litet; 10 procent anser att de inte alls har fått lära sig hur man kan påverka i samhället. I samma undersökning uppger en stor majoritet, 69 procent, att de i skolan aldrig eller nästan aldrig har blivit uppmuntrade att kritisera och förändra samhället (SKOP 2000).

Av den internationella IEA-studien framgick också att svenska 14-åringar i mindre utsträckning än 14-åringar i många andra länder anser att politisk aktivitet ingår i medborgarrollen (Torney-Purta m.fl. 2001). Läroboksmaterial i skolorna förmedlar inte heller en bild av politiskt aktiva medborgare. En genomgång av svenska samhällskunskapsböcker för gymnasiet visar att medborgarna i dessa förvisso ofta framställs som bärare av makt, men inte som utövare av makt (Bronäs 2000). Den möjlighet till politiskt deltagande som erbjuds medborgarna är valdeltagande. I övrigt framställs medborgarna som passiva inom den politiska sfären. Samhället beskrivs som toppstyrt och vägarna till inflytande ses som pyramidalt utformade. Även partier, intresseorganisationer och föreningar beskrivs som toppstyrda. En jämförelse med tyska samhällskunskapsböcker visar att dessa mer betonar medborgarnas egna handlingar i demokratin.

#### 11.5.4 Kravet på allsidighet i undervisningen och skolans kontakter med omvärlden

Enligt läroplanerna för grundskolan och gymnasiet, Lpf 94 och Lpo 94, skall skolan vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de framförs. I frågor där det föreligger olika uppfattningar skall undervisningen alltid vara saklig och allsidig.

Kravet på allsidighet innebär inte att undervisningen skall vara fri från värden. Historiskt har skolorna emellertid präglats av en objektivistisk kunskapssyn (SOU 1992:94). Efter andra världskriget fanns en ambition att kunskapen som förmedlades skulle vara fri från värden och ge en objektiv bild av världen. Med detta synsätt grundlades en utveckling som ledde till ett förbiseende av



att kunskap utvecklas i ett socialt sammanhang som omfattar såväl särskilda perspektiv som värderingar.

Enligt de nuvarande läroplanerna har skolan ett krav på sig att samverka med omvärlden. I Lpo 94 anges att skolan bland annat skall sträva efter att varje elev får inblick i närsamhället och dess arbets-, förenings- och kulturliv. I både Lpo 94 och Lpf 94 anges som riktlinjer för skolan att alla som arbetar i den skall verka för att utveckla kontakter med kultur och arbetsliv, föreningsliv och andra verksamheter utanför skolan som kan berika den som en lärande miljö.

Kontakter med politiska partier tycks dock vara sällsynta i skolorna. I en hearing som Kommundemokratikommittén anordnade med de politiska ungdomsförbunden framhöll samtliga att de har svårt att komma in på skolorna. Undantaget gäller veckan före ett val, då många skolor vill anordna paneldebatter i skolans aula mellan de politiska partierna. Detta är ett problem för ungdomsförbunden eftersom man inte har resurser att nå ut till alla skolor under så kort tid. En paneldebatt leder heller inte till några samtal med eleverna. Helst skulle ungdomsförbunden vilja medverka i klassundervisningen och samtala om politik med eleverna under lektionstid mellan valen, men att så sker tillhör ovanligheterna. När ungdomsförbunden tar kontakt med lärare för att höra sig för om möjligheten att träffa elever under till exempel en samhällskunskapslektion blir svaret ofta att det är olämpligt att ge ungdomsförbunden en sådan roll. Flera lärare svarar också att man inte bara kan låta ett ungdomsförbund medverka utan man måste i så fall låta alla få komma, och eftersom det saknas tidsutrymme för att låta varje ungdomsförbund medverka på lektionstid har man beslutat att inte bjuda in något förbund.

På många skolor inkluderas med andra ord sällan de politiska ungdomsförbunden i omvärldskontakterna. Det motiv som ofta anförs mot sådana kontakter – det vill säga att om ett ungdomsförbund medverkar måste alla andra också göra det, vilket i sin tur inte är möjligt eftersom det skulle ta för mycket tid från undervisningen – är kopplat till kravet på allsidighet.

En konsekvens av att man inte låter ungdomsförbunden medverka i till exempel samhällskunskapsundervisningen är att många elever aldrig träffar representanter från något parti i undervisningen. För många elever är det enda mötet med de politiska ungdomsförbunden vid en paneldebatt som anordnas var fjärde år i

skolans aula inför valen; var fjärde årskull elever missar till och med detta möte.

#### 11.5.5 Yttrandefrihet i skolorna

Vid Kommundemokratikommitténs hearing med de politiska ungdomsförbunden framhöll flera av förbunden även att de på många håll hindrades från att bedriva opinionsbildande verksamhet på skolorna i form av till exempel bokbord och affischering. Svårigheterna för just de politiska ungdomsförbunden bekräftas även av andra, icke partipolitiska, organisationer som kommittén har varit i kontakt med.

Det är emellertid tveksamt om ett beslut att inte låta politiska ungdomsförbund vara verksamma i skolans lokaler är förenligt med grundlagen. Av JO 1991/92 s. 346 framkommer att en skola inte får förbjuda politiska partier att sprida flygblad inom skolans lokaler på grund av flygbladets innehåll. Ett sådant beslut strider mot förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen; att skolans lokaler inte är att anse som allmän plats saknar betydelse. Stadgandet i tryckfrihetsförordningen förbjuder emellertid inte hindrande åtgärder som enbart dikteras av ordningsskäl. Ett beslut om inskränkning av spridningsrätten måste dock strikt baseras på bedömningen att skriftens spridning inte kan förenas med ordningens upprätthållande. Vidare kan, enligt JO, svårligen accepteras att man generellt tillåter endast vissa organisationer att sprida tryckt material inom skolans lokaler. Om skolans ledning gör bedömningen att ordningshänsyn endast medger att en, två eller tre flygbladsutdelare samtidigt är verksamma inom skolan, skulle det däremot vara godtagbart att bifalla den eller de ansökningar som inkom först men avslå övriga med upplysning om möjligheten att få tillstånd till spridning av material vid något annat tillfälle.

I JO 1997/98 s. 436 argumenterar JO för att samma grundläggande synsätt som gäller hindrande av spridning av tryckt skrift även måste anläggas när det gäller hindrande av uttryck av vissa åsikter, till exempel genom muntliga uttalanden eller märken på kläder. Om det inte är olagligt att sprida åsikterna kan skolledningen ändå ha rätt och skyldighet att undertrycka dem, men bara om ledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen att

ordningen på skolan tar skada av att åsikterna sprids, till exempel i form av bråk mellan eleverna.

### 11.5.6 Skollagskommittén

I februari 1999 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté, den så kallade Skollagskommittén, för att göra en översyn av skollagstiftningen (U 1999:01). Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 15 september 2001.

Till stora delar är Skollagskommitténs uppdrag av teknisk art. Kommittén skall föreslå de förändringar som behövs för att åstadkomma en enhetlig och tydlig terminologi och struktur i skollag, läroplaner och skolformsförordningar. Kommittén skall även utreda om det finns bestämmelser som är överflödiga och kan tas bort.

Skollagskommittén skall i sitt arbete också beakta FN:s konvention om barnets rättigheter samt ta till vara det arbete som gjorts i Barnkommittén (SOU 1997:116). Frågan om elevinflytande kommer att behandlas av kommittén.

## 11.6 Kommitténs förslag

### 11.6.1 Flernivåperspektivet bör betonas i samhällskunskapsämnet

Demokratiutredningen konstaterar i sitt betänkande att antalet nivåer i det politiska systemet har ökat de senaste åren (SOU 2000:1). Medborgarna kan numera ha politiska företrädare på upp till sex olika samhällsnivåer: kommun- eller stadsdelar, kommuner, kommunalförbund, landsting eller regioner samt riket och EU. Till detta kan även läggas den globala nivån på vilken FN:s medlemsstater finns representerade i FN:s generalförsamling. I demokratiforskningen talas om en flernivådemokrati (Pettersson 2001b).

Den pågående utvecklingen innebär att den nationella nivåns hegemoni utmanas såväl underifrån som ovanifrån. Kunskapen om olika samhällsnivåer och deras kompetens samt om relationerna mellan dem har blivit allt viktigare för förståelsen av politik och samhälle.

Samhällskunskapsundervisningen i grundskolan och på gymnasiet bör följlaktligen också anlägga ett flernivåperspektiv. Den bör förmedla kunskap både om alla samhällsnivåer – lokal, regional, nationell och europeisk/internationell – och om förhållandena mellan dessa. Ensidig koncentration till en eller ett par samhällsnivåer innebär inte bara sämre kunskaper om hur övriga nivåer fungerar, utan leder också till mindre förståelse av de studerade nivåerna och deras roll i det politiska systemet. Reell kunskap om och förståelse av till exempel det nationella politiska systemet förutsätter grundläggande kunskaper om såväl den lokala och regionala nivån som den europeiska.

Vid Kommundemokratikommitténs möten med enskilda gymnasieelever och med ungdomsorganisationer har ofta framhållits att den lokala och regionala nivån får förhållandevis liten uppmärksamhet i samhällskunskapsundervisningen. Fokus ligger i stället på den nationella och den europeiska/internationella nivån. Kommittén anser att det är allvarligt om denna bild är representativ för innehållet i samhällskunskapsundervisningen. Kunskap om den nationella och övernationella nivån är självklart viktig för förståelsen av politik och samhälle, men ett flernivåperspektiv förutsätter att samhällskunskapsundervisningen också ägnar stor uppmärksamhet åt den lokala och regionala nivån.

I de nationella styrdokumenterna betonas vikten av ett internationellt perspektiv i läroplanerna för grundskolan och för gymnasieskolan. Det internationella perspektivet har också fått ett eget delmål i såväl grundskolans som gymnasieskolans kursplaner för samhällskunskapsämnet. Den lokala och regionala nivån omnämns inte uttryckligen i kursplanernas mål, utan får läsas in i andra delmål. I grundskolans tidigare kursplan för samhällskunskap fanns som mål att eleverna skulle ha uppnått kunskap om samhällssystemets uppbyggnad på nationell, regional och lokal nivå. I den kursplan som började gälla den 1 juli år 2000 har denna formulering följlaktligen utmönstrats. Grundskolans nya kursplan innebär således att flernivåperspektivet har fått en mindre tydlig skrivning.

Kommundemokratikommittén anser att man vid nästa översyn av grundskolans och gymnasieskolans kursplaner för samhällskunskapsämnet särskilt bör beakta behovet av att dessa tydligt uttrycker ett flernivåperspektiv på samma sätt som de i dag tydligt uttrycker ett internationellt perspektiv.

### 11.6.2 Samhällskunskapsundervisningen och lärarnas fortbildningsbehov bör ses över

De undersökningar som Kommundemokratikommittén har tagit del av visar att inte bara undervisningens innehåll utan också dess form är viktig. Skolor som jobbar med ett demokratiskt förhållningssätt, genom att främja ett öppet diskussionsklimat och genom att bjuda in eleverna att delta i utformningen av skollivet, lyckas bättre än andra skolor med undervisningen av demokrati- och samhällsfrågor. Elever i sådana miljöer uppvisar både bättre medborgarkunskaper och ett högre engagemang än andra elever. Även innehållet i vad skolan lär ut har betydelse härvidlag; elever som får lära sig vikten av politiskt engagemang tenderar också att vara mer engagerade.

Frågan om elevinflytande utreds för närvarande av Skollagskommittén (U 1999:01), vars arbete beräknas vara avslutat i september år 2001. Kommundemokratikommittén vill understryka vikten av att elever är delaktiga och får inflytande i skolans verksamhet. Inflytandet bör finnas både på elevnivå, klassnivå och skolnivå. I övrigt hänvisar kommittén till Skollagskommitténs arbete för att stärka elevinflytandet.

Innehållet i undervisningen är givetvis betydelsefullt för elevers kunskaper om det politiska systemet och för deras benägenhet att agera politiskt. Ett sätt att göra barn och ungdomar mer delaktiga i just den kommunala demokratin, samt ge dem bättre kunskaper om hur den kommunala förvaltningen och politiken fungerar, är att mer betona ett flernivåperspektiv i undervisningen. Kommundemokratikommittén bedömer att behovet av kommentarer och referensmaterial som kan understödja ett sådant perspektiv i samhällskunskapsundervisningen på grundskolan och gymnasiet bör ses över. Mot bakgrund av vad som ofta framhållits vid kommitténs möten med enskilda gymnasieelever och med ungdomsorganisationer bör särskilt behovet av material när det gäller undervisningen om de lokala och regionala nivåerna och deras relation till övriga samhällsnivåer uppmärksammas.

Enligt olika undersökningar förmedlar den svenska skolan en bild av en passiv medborgarroll i demokratin. Ur ett internationellt perspektiv tenderar svenska ungdomar också att i mindre utsträckning än genomsnittet betona vikten av politisk aktivitet i medborgarrollen. Kommundemokratikommittén betraktar detta med oro. Undervisningens genomslagskraft på barns och ungdomars

beteende är stor, och det är viktigt att innehållet i undervisningen förmedlar värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati. Bilden av demokratin bör vara att den inbegriper många former av politisk aktivitet, både traditionella och icke traditionella. Inte minst är det viktigt att undervisningen förmedlar kunskap om dagens förtroendevalda, om vilka och hur många de är, om vad de sysslar med och om hur vägen till politiska förtroendeuppdrag ser ut.

Skolverket har tillsammans med Växjö universitet påbörjat ett arbete med att utveckla ett diagnostiskt material som syftar till att mäta elevers demokratiska kompetens. Materialet är tänkt att inkludera både rena kunskaper om vad demokrati är och argumentationsövningar. Proven skall kunna användas både på individuell och kollektiv nivå, det vill säga den demokratiska kompetensen skall kunna mätas både per elev och per klass och/eller skola. Tanken är dock att tonvikten skall ligga på den kollektiva nivån. Proven skall inte vara betygsgrundande. Idén med ett diagnostiskt material för att mäta elevers demokratiska kompetens framstår som mycket lovvärd. Det kan fungera som ett stöd för samhällskunskapslärare i deras arbete med att utveckla undervisningen så att den gör barn och ungdomar bättre rustade för politiskt engagemang.

Mot bakgrund av den tidigare omnämnda internationella studien, som visar att skolungdomar i Sverige i lägre grad än för det internationella genomsnittet tror att de kommer att rösta i de nationella valen, vill kommittén lyfta fram skolvalets betydelse. Projektet *Skolvalet 2002 – demokratistöd med Internet* som genomförs av Ungdomsstyrelsen, Skolverket och Riksskatteverket på uppdrag av regeringen är lovvärt. Syftet med projektet är att öka elevernas engagemang i demokratifrågor inför skolvalet år 2002. En annan avsikt är att skapa möten mellan elever och politiska ungdomsförbund m.fl. Projektet riktar sig både till elever och lärare och går till stor del ut på att stödja dessa med hjälp av Internet. Själva skolvalet kommer att genomföras under en vecka före det vanliga valet. I första hand är det skollära och lärarna på respektive skola som kommer att anordna skolvalen.

### 11.6.3 Demokratidagar i skolan

Skolmiljön bör vara sådan att den uppmuntrar elever till politiskt engagemang. Ett sätt att skapa en gynnsam miljö för politiskt engagemang kan vara att anordna så kallade demokratidagar. Under en demokratidag skulle alla elever på en skola under en heldag kunna ägna sig åt politik och demokrati. Innehållet skulle till exempel kunna vara möten och diskussioner med företrädare för de politiska partierna och andra organisationer som bedriver politisk verksamhet. Skolorna skulle även kunna ordna flera diskussionsgrupper kring olika teman, till vilka folk utifrån bjuds in och som eleverna sedan får välja mellan. Ett annat alternativ kunde vara att eleverna i grupp eller själva väljer en fråga som de vill påverka och sedan får möjlighet att göra detta på olika sätt. En sådan demokratidag bör sedan följas upp på till exempel kommande samhällskunskapslektioner.

### 11.6.4 De politiska partierna och/eller de politiska ungdomsförbunden bör medverka i undervisningen

Kommundemokratikommittén ser med oro på att politiska ungdomsförbund utestängs från många skolor. Varje elev borde ges tillfälle att på lektionstid få träffa och samtala med representanter för dessa organisationer. Omvärldskontakter av detta slag borde vara ett självklart inslag i samhällskunskapsundervisningen och pekas också ut som ett prioriterat område i 1999 års ungdomspolitiska proposition (prop. 1998/99:115). I denna anser regeringen att det inte är acceptabelt att elever förhindras att i skolan få kontakt med organisationer och andra sammanslutningar som har stor betydelse för vår demokrati. Tvärtom är det angeläget att skolorna generellt öppnar sig för medverkan från såväl samhällspolitiskt engagerade organisationer i allmänhet som från de politiska partierna och ungdomsförbunden i synnerhet.

Kravet på allsidighet är inte detsamma som att undervisningen skall vara fri från värden. Det skall heller inte tolkas som att alla partier eller ungdomsförbund måste medverka i undervisningen, annars får inget delta. Ansvar för att frågor blir allsidigt belysta och att argument möts med motargument är lärarens, och han eller hon kan se till att detta görs genom själv tillsammans med eleverna lyfta fram olika perspektiv och värderingar i undervisningen.

Kommundemokratikommittén anser att kommunerna i sin egen uppföljning av skolan bör se över i vilken utsträckning skolorna i kommunen har kontakter med de politiska partierna och/eller deras ungdomsförbund. Om behov föreligger bör kommunerna i sin planering av skolans verksamhet slå fast vikten av sådana omvärldskontakter i samhällskunskapsundervisningen. Kommundemokratikommittén anser också att behovet av kommentarer och referensmaterial vad beträffar kraven på allsidighet och saklighet i undervisningen bör ses över.

#### 11.6.5 Politisk verksamhet på skolorna får inte motverkas utan bör främjas

Enligt vad Kommundemokratikommittén har erfarit har de politiska ungdomsförbunden i dag svårt att få bedriva verksamhet i skolorna till exempel i form av bokbord. Att särskilja politiska ungdomsförbund från andra organisationer så att endast de senare får bedriva meningsutbytande verksamhet på skolorna innebär att vissa organisationer – de politiska ungdomsförbunden – särbehandlas på grund av att deras åsikter är kopplade till politiska partier.

Det är viktigt att erinra om att syftet bakom det tidigare nämnda spridningshindret i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Under inga andra förhållanden än dem tryckfrihetsförordningen anger får spridning av tryckt skrift hindras, om syftet med hindrandet är att inskränka ett meningsutbyte eller en allsidig upplysning. Ordningsskäl och praktiska och liknande skäl får inte användas som svepskäl för att kringgå förbudet mot spridningshinder. Samma grundläggande synsätt måste anläggas även när det gäller hindrande av muntliga uttalanden. En skolledning får endast hindra lagliga åsiktsyttringar om ledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen att ordningen i skolan störs av att åsikterna sprids. Däremot har skolledningen självklart rätt och skyldighet att ingripa mot åsiktsyttringar som är brottsliga eller innefattar kränkningar eller trakasserier.

Kommundemokratikommittén anser att samtliga kommuner bör se över sina skolors bestämmelser vad beträffar möjligheten för



politiska ungdomsförbund och andra organisationer att inom skolorna få uttrycka sina åsikter. Kommittén anser att skolan som miljö bör uppmuntra till politisk verksamhet bland elever. Att förbjuda opinionsbildande verksamhet, till exempel i form av bokbord eller utdelande av flygblad, har direkt motsatt effekt. Sådana beslut kan heller inte sägas gå väl ihop med skolans värdegrund. Enligt denna vilar skolan på demokratins grund och skolan har som ett uppdrag att hävda, värna och utveckla de grundläggande värden som utgör basen för vår demokrati. Eftersom politiska partier är en omistlig del i demokratin borde de utgöra ett naturligt inslag på skolorna. Beslut att förbjuda politiska ungdomsförbund, eller andra organisationer, att inom skolan uttrycka sina åsikter är, som framgått ovan, också tveksamma ur laglighetssynpunkt. Sådana förbud får *endast* utfärdas om en sådan verksamhet kan störa ordningen på skolan – och att politiska ungdomsförbund stör ordningen genom att sätta upp bokbord i skolans korridorer torde tillhöra undantagen.

## 12 Kommunalsnämnder

### **Kommitténs bedömning:**

- Kommunalsnämnder har inte infriat förhoppningarna om en bättre kontakt mellan väljare och valda.
- Kommunalsnämnder har däremot haft positiva demokratiska effekter när det gäller antal förtroendevalda, politikerrollen och det lokala partiarbetet.
- Det är viktigt att de frågor som kommunalsnämnder arbetar med berör många kommunalsnämndare gemensamt. En fortsatt diskussion om vilka uppgifter som kommunalsnämnder bör ansvara för är därför betydelsefull.
- Lokala utvecklingsgrupper kan knytas närmare till eller ta över uppgifter från den kommunala organisationen. Detta kan förbättra demokratin och bidra till en mer effektiv förvaltning. Det är dock viktigt att en sådan utveckling inte forceras fram av kommunerna utan sker på utvecklingsgruppernas villkor.

### 12.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall göra en samlad utvärdering av hur kommunalsnämnderna har fungerat under 1980- och 1990-talen. Tonvikten skall ligga på de demokratiska aspekterna.

## 12.2 Omfattning av kommunaldelsnämnder

På uppdrag av Kommundemokratikommittén har statsvetaren Folke Johansson sammanställt och analyserat olika utvärderingar som gjorts av kommun- och stadsdelsnämnder under 1980- och 1990-talen (Johansson 2001). Samtliga kända utvärderingar från år 1988 och framåt finns med i sammanställningen.

Johanssons sammanställning visar att det i februari år 2001 fanns någon form av kommunaldelsnämnder eller stadsdelsnämnder i 18 kommuner (Johansson 2001). Heltäckande system med kommunaldelsnämnder fanns i elva kommuner och har funnits i ytterligare tre kommuner (Eskilstuna, Södertälje och Umeå) av dem som fortfarande har någon kommunaldelsnämnd kvar. Ytterligare sex kommuner har haft heltäckande kommunaldelsnämnder men har i dag lagt ned samtliga sådana nämnder.

På 1990-talet har tre större kommuner, Stockholm, Malmö och Helsingborg, infört kommunaldelsnämnder. Den sistnämnda av dessa, Helsingborg, har under 1990-talet också avskaffat sina kommunaldelsnämnder. I kommuner med ett icke heltäckande system med kommunaldelsnämnder har man normalt en kombination av territoriell och sektoriell organisation.

Det är i huvudsak kommuner med ett invånarantal som ligger omkring eller över det svenska genomsnittet som har eller har haft kommunaldelsnämnder. I ett inledande skede inrättades kommunaldelsnämnder även i små kommuner, men dessa har i dag lagts ned. Bland de kommuner som i dag har kommunaldelsnämnder är Köping den minsta med ett invånarantal ungefär som genomsnittskommunen. De kommuner som har heltäckande kommunaldelsnämnder har, om man räknar bort de tre storstäderna, i dag i genomsnitt 93 000 invånare. Motsvarande genomsnitt för dem som har avskaffat kommunaldelsnämnder är omkring 57 000 invånare. Kommunaldelsnämnder har med andra ord alltmer blivit en organisationsform för de större kommunerna.

**Tabell 12:1 Kommuner med kommunalnämnder**

<i>Kommun</i>	<i>Antal kommundelsnämnder</i>	<i>Startår</i>	<i>Slutår</i>	<i>Heltäckande kommundelsnämnder</i>
Borås	10	1986		1992–
Eskilstuna	1	1982		1986–1997
Göteborg	21	1982		1989–
Huddinge	6	1986		1989–
Hudiksvall	4	1983		1987–
Malmö	10	1991		1996–
Nacka	4	1983		1989–
Norrköping	9	1984		1989–
Sandviken	6	1986		1986–
Stockholm	18	1997		1997–
Södertälje	4	1989		1989–2000
Umeå	3	1982		1982–1990
Uppsala	14	1983		1986–
Örebro	14	1980		1983–
Kalmar	1	1986		Nej
Köping	1	1986		Nej
Trollhättan	1	1999		Nej
Västerås	1	1984		Nej
Ale		1982	1997	1984–1997
Bräcke		1982	1996	1984–1996
Helsingborg		1991	1998	1991–1998
Järfälla		1982	1991	1988–1991
Lund		1987	2000	1997–2000
Upplands Väsby		1983	1992	1983–1992
Botkyrka		1981	1985	Nej
Falkenberg		1989	1991	Nej
Linköping		1983	1991/92	Nej
Motala		1985	1988	Nej
Nyköping		1984	1991/92	Nej
Uddevalla		1985	1987	Nej
Vadstena		1985	1988	Nej
Växjö		1983	1987	Nej

*Källa:* Johansson (2001).

### 12.3 Kommunalsnämndernas verksamhet

Enligt Folke Johanssons undersökning handhar kommunalsnämnder i första hand verksamheter inom de så kallade mjuka sektorerna (2001). Däremot brukar de inte ha ansvar för gymnasieskolor samt kommuncentrala/gemensamma anläggningar som huvudbibliotek eller större idrottsanläggningar. Dessa ligger antingen kvar under en (ibland nybildad) central nämnd, eller så har de i något fall lagts ut på en kommunalsnämnd som specialuppgift utan koppling till det territoriella ansvaret i övrigt.

Från senare år finns flera exempel på att olika tekniska uppgifter i större utsträckning än tidigare har lagts ut på nämnderna. Dessa har då enbart beställansvar, antingen med valfri leverantör eller från en kommungemensam teknisk förvaltning. Man har på detta sätt kringgått de tidigare vanliga synpunkterna att sådana tekniska uppgifter krävde speciell utrustning och förutsatte större driftsenheter än nämnderna. En annan förändring av kommunalsnämndernas verksamhetsområden är att man i några fall har lagt samman produktionen av all service i en enhet och givit nämnderna en ren beställarroll.

I fallet Stockholms kommun har en mycket stor del, tre fjärdedelar, av verksamheten överförts till stadsdelsnämnderna. Sådant som brukar karakteriseras som den mjuka sektorn dominerar. Här ingår sociala frågor, grundskola och stora delar av fritid och kultur. Utöver detta har man i Stockholm också fört över skötsel av gator, torg och parker till stadsdelsnämnderna. Nämnderna är dessutom remissinstanser för trafik- och bostadsplanering och för översikts- och detaljplaner. De svarar också för tillstånd när det gäller alkoholservering.

Också i Göteborgs kommun har, om man för att uppnå jämförbarhet fram till år 1999 räknar bort sjukvården, närmare tre fjärdedelar av verksamheten förts över till stadsdelsnämnderna. Grundskola, barnomsorg och fritidsverksamhet har lagts ut. Likaså har huvuddelen av bibliotek och kultur förts ut till nämnderna. Individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg tillhör stadsdelsnämndernas uppgifter. Primärsjukvården är en central angelägenhet liksom, med något undantag, teknisk verksamhet.

I Malmö ligger förskola, daghem och obligatorisk skola på stadsdelsfullmäktige, vilket är Malmö kommuns benämning på kommunalsnämnder. Hemtjänst, färdtjänst och annan service för äldre och handikappade har lagts ut liksom primärsjukvården.

Socialbidrag, vård av missbrukare och individ- och familjeomsorg liksom lokalt anknutna frågor inom området kultur och fritid hör också till stadsdelsfullmäktige. När det gäller gatu- och parkunderhåll skall stadsdelsfullmäktige ge synpunkter innan centrala beslut fattas.

I de flesta andra kommuner som har kommundelsnämnder ligger uppgifterna för dessa inom områdena barnomsorg, grundskola, förskola, individ- och familjeomsorg samt kultur- och fritidsverksamhet. Inom områdena kultur och fritid förekommer undantag när det gäller till exempel centrala bibliotek, museer, stadsteatrar och kommungemensamma idrottsanläggningar. Föreningsbidrag och stöd till lokala kulturaktiviteter är en ofta förekommande uppgift. Skötsel av lokala parker och grönområden ingår i vissa fall. Ett exempel är Norrköping, där kommundelsnämnderna dessutom fungerar som trafiknämnder för sina områden. Teknisk närservice och gatu- och parkfrågor ingår i vissa fall. I ett mindre antal fall anges också lokal fysisk planering och miljöfrågor som verksamhetsområden för kommundelsnämnder.

## 12.4 Erfarenheter av kommundelsnämnder<sup>1</sup>

### 12.4.1 Kunskap om kommundelsnämnder

Det förefaller vara fullt möjligt att sprida kunskap om att kommundelsnämnder existerar. Över 80 procent av medborgarna har kännedom om systemets existens, och över tre fjärdedelar känner till vilken kommun de själva tillhör. Denna kunskap får givetvis ses som mycket grundläggande. Om kraven ställs högre så faller andelen kunniga kraftigt. Kännedom om vilka verksamhetsområden som ingår i kommundelsnämndernas uppgifter är knappt hälften så stor som kännedomen om deras existens; mellan 20 och 40 procent kan i allmänhet svara korrekt på frågor om ett visst verksamhetsområde ingår eller inte. Variationen är dock stor mellan olika kommuner.

Kännedom om kommundelsnämndspolitiker är ännu mindre. Den mest kände är bekant för en tredjedel av invånarna i en kommundelsnämnd och generellt sett är det mindre än en av tio svarande som känner till ens någon av de ledande företrädarna i den egna nämnden. Man kan å andra sidan konstatera att denna

---

<sup>1</sup> Avsnittet "Erfarenheter" bygger på Johansson (2001).

kunskapsnivå är ungefär densamma som för politiker utanför gruppen ledande kommunalpolitiker i kommuner i allmänhet. Om ambitionen är att kommunalsnämnder skall vara en bättre fungerande kanal in i det politiska systemet än vad den tidigare nämndstrukturen var, så förefaller dock denna kunskap vara väl låg.

#### 12.4.2 Syn på kommunalsnämnder

Den bild man får av medborgarnas syn på kommunalsnämnder beror till avsevärd del på hur frågan ställs. Om det finns möjlighet så väljer den största delen alternativet "ingen åsikt" när man frågar om synen på kommunalsnämnder. När man i stället frågar om antalet nämnder bör öka eller minska så vill många ha färre, något som i många fall är liktydigt med inga alls. Om man försöker sig på en grov sammanvägning av dessa olika typer av frågor och svar så kommer man fram till tre ungefär lika stora grupper. En tredjedel är positiva, en tredjedel saknar uppfattning och en tredjedel är kritiska/negativa.

Det skall också noteras att det finns en lågstatusprofil vad gäller sympatin för kommunalsnämnder bland medborgare i allmänhet. Arbetare, personer med lägre utbildning och även äldre är mer positiva än högutbildade, yngre och egna företagare. Denna profil tenderar dock att avta med tiden eftersom systemet ofta inte klarar av att uppfylla förväntningarna.

#### 12.4.3 Politiskt deltagande

Tilltron till den större möjlighet att få kontakt med kommunpolitiker som kommunalsnämnder kan ge är avsevärd bland medborgarna, framför allt i inledningsskedet. Den minskar emellertid drastiskt när man fått verklig erfarenhet av nämnderna. Andelen medborgare som tror att kommunalsnämnder ger större möjlighet att påverka är också avsevärd i ett inledningsskede, men minskar sedan mycket kraftigt; det sker i princip en halvering av andelen med denna uppfattning. Även efter en tid är det dock en avsevärt större andel som anser att kommunalsnämnder ger ökade möjligheter att påverka än som anser att möjligheterna blir mindre.

Vad beträffar faktiskt politiskt deltagande uppfattar de förtroendevalda tämligen genomgående att kontakten med medborgarna

har ökat. Det ligger nära till hands att se det som "önsketänkande" från de förtroendevaldas sida, men olika mättekniker övertygar om att det är mer än så. Det har skett en liten förändring, men den behöver inte vara antalsmässigt särskilt stor för att politikerna skall notera en ökning. På medborgarnivå går det bara i undantagsfall att se effekter i form av ökad politisk aktivitet.

#### 12.4.4 Medborgarnas förtroende

Förtroendet för politiker är en fråga som har varit central i den politiska diskussionen under de senaste åren. Ur ett internationellt perspektiv har förtroendet gått ned i flera länder, men minskningen har varit extra stor i Sverige.

Den mer centrala frågan här gäller dock den eventuella skillnaden i förtroende mellan kommunalpolitiker och politiker med uppdrag centralt i kommunen. En tanke med kommunalråd var att närheten till politikerna skulle kunna bidra till bättre kontakt och förhoppningsvis därmed större förtroende. Det huvudmönster man kan utläsa ur resultaten i olika utvärderingar är, om än med vissa undantag, att förtroendet för kommunalpolitiker är lika stort som förtroendet för andra kommunpolitiker. Kommunalpolitikerna bedöms inte heller annorlunda eller på andra grunder än kommunpolitiker generellt.

#### 12.4.5 Massmedierna och kommunalråd

Massmedier och speciellt tidningar är medborgarnas mest väsentliga informationskanaler om kommunalråd. I den mån det finns olika typer av tidningar, lokala och för kommunen heltäckande, så är en specialisering på kommunalråd naturlig för de lokala tidningarna. I dessa fall kommer centrala tidningar och etermedier att lägga tonvikten på den kommuncentrala nivån.

Trots massmediernas tunga roll är inte andra kanaler oväsentliga. Resultat från flera kommuner visar att en satsning på kommunala informationsbroschyrer kan ge utdelning. I vissa kommuner är de viktigare än enskilda massmedier som informationskanaler när det gäller kommunalråd.

Studier av kommunalråd och massmediebevakning har i allt väsentligt genomförts endast i de tre största kommunerna (Stockholm, Göteborg och Malmö). Enligt dessa får kommunal-



nämnder, såvitt kan bedömas, relativt stort utrymme i massmedierna. Särskilt intensivt bevakas materialet i lokala tidningar, något som kan sägas vara nästan "tekniskt nödvändigt". En stor dagstidning klarar inte att plötsligt bevaka 20 politiska system i stället för ett.

#### 12.4.6 Effekter för förtroendevalda och politiska partier

Införandet av kommundelsnämnder innebär normalt fler förtroendeuppdrag och förtroendevalda än tidigare. Kontaktytan mellan allmänhet och politiker ökar, vilket ofta är ett delmål vid införandet av kommundelsnämnder. Det framgår också klart att politikerna är positiva till kommundelsnämnder i allmänhet och positiva till de bredare uppgifter som de nya nämndernas ledamöter får i jämförelse med sektoriella nämnder. Man uppskattar rollen som allmänpolitiker och denna roll bidrar till stark lokalanknytning och ofta stark lojalitet med kommundelen. I första hand den bättre lokalkännedomen, men kanske också uppdragsbredden, bidrar till att stärka politikernas position i förhållande till tjänstemännen.

Ibland vid införande av kommundelsnämnder finns en helt eller till större delen överensstämmande partiorganisation, men i flertalet fall förefaller partierna ha fått överväga att anpassa den lokala organisationsstrukturen. Större partier tenderar härvidlag att ha lättare än mindre att anpassa sin organisation till kommundelsnämnders geografiska indelning.

Med något undantag tycks kommundelsnämnder vitalisera partiarbetet. Den partipolitiska aktiviteten ute i kommundelarna ökar. Diskussionen om de lokala frågorna fördjupas och man anser sig få bättre kunskap om lokala problem, önskemål och förutsättningar. Politiker från båda sidor tycker sig i vissa fall ha fått lättare att driva frågor i kommundelsnämnder.

#### 12.4.7 Indelningen i kommundelsnämnder

Medborgarnas möjligheter att identifiera sig med en kommun eller en kommundel är klart beroende av om de ser kommunen/kommundelen som en naturlig och klart avgränsad enhet. I begreppet identifikation med en enhet ligger också ett mått av avståndstagande från andra enheter, något som innebär att ett

identifikationsmål inte är oproblematiskt. Detta är särskilt uppenbart när det gäller kommundelar. Optimalt borde man där ha en identifikation med den egna kommundelen samtidigt som man bibehåller en identifikation med hela kommunen.

Det är inte självklart att kommunerna alltid ses som naturligt avgränsade enheter. Speciellt i storstadsområden torde det finnas påtagliga problem. Kommunerna har dock funnits så länge att det byggts upp en form av acceptans bland medborgarna. När man skall dela in kommunerna i kommundelar och vill nå en acceptans snabbt så måste man rimligen knyta an till "naturliga" inomkommunala indelningar. Detta har man såvitt det går att utläsa oftast gjort, om än med större eller mindre framgång. Det finns emellertid också undantag. Ett tydligt sådant utanför Sverige är Köpenhamn. Där gjorde man indelningen i bydelar med det uttalade syftet att det efterhand skulle skapas en känsla av identitet inom respektive del. Man var klar över att en sådan inte existerade från början. Ett svenskt exempel på en situation där ett misslyckande med att skapa "naturliga" kommunalnämnder har haft stor betydelse är Eskilstuna. Där infördes kommunalnämnder redan år 1982, och mellan åren 1986 och 1997 var systemet heltäckande. Kommundelarna var skapade enligt något som kan beskrivas som "tärtbitsprincipen". Principen innebar att glesbygdsområden tillsammans med en sektor av den centrala staden bildade kommundelar. Dessa blev därmed heterogena, och man lyckades inte skapa någon samhörighetskänsla. De ersattes därför från och med år 1998 med en målgruppsorienterad organisation. Ett undantag var dock kommundelen Torshälla, tidigare egen stad och en enhet som uppfattades som naturligt geografiskt avgränsad.

Ytterligare två avgöranden vid indelningen i kommunalnämnder är antalet nämnder och storleken mätt i antal invånare i varje nämnd. Här är givetvis kommunstorleken central. I en liten kommun har man ofta lättare att finna naturliga enheter. Enheterna kan vara relativt små utan att bli alltför många. I en storstad finns färre naturliga gränser, men framför allt är stadskärnan större. Detta innebär svårigheter med gränsdragning som ytterligare accentueras av att man ofta vill både begränsa antalet nämnder och nå målet att göra nämnderna små.

## 12.4.8 Sammanfattande diskussion

### *Allmänt om kommundelsnämnder*

Det är många som tror på idén med kommundelsnämnder. Speciellt stora förväntningar kan man notera inom vad som brukar kallas underprivilegierade grupper. Kommundelsnämnder ses som något som kan ge nya möjligheter till inflytande för dem som tycker sig sakna detta. Resultatet är dock sällan så positivt. Det är i allt väsentligt samma grupper som redan tidigare var aktiva som utnyttjar den nya kanalen för inflytande. Detta är något som leder till besvikelse hos dem som haft förväntningar om något nytt.

### *Politikerna*

De politiker som sitter i kommundelsnämnder driver i stor utsträckning det lokala intresset. Majoriteten av dem skulle se sig som företrädare för kommundelen snarare än för kommunen om det skulle uppstå någon konflikt mellan dessa intressen. Det finns klara tecken på att politikernas lokala förankring ökar. Kommundelspolitikerna ägnar sig till stor del åt problem som knappast kan ses som partipolitiska. Det kan till exempel röra sig om att lösa praktiska problem för medborgarna. De förefaller närma sig den gamla förtroendemannarollen snarare än en mer "modern" politikerroll. Uppdraget som kommundelspolitiker uppfattas som intressant genom att man får ett vidare arbetsfält än man har som sektorspolitiker. Det ses samtidigt ofta som ganska krävande arbetsmässigt. Med tanke på att kommundelsnämnder i flertalet fall leder till ett större antal politiker så krävs ofta med nödvändighet en nyrekrytering av politiska företrädare.

### *Information och kunskap*

Det är inte bristen på tillgänglig information om kommundelsnämnder som är ett problem för allmänheten. Möjligen är det i stället kommundelsnämndernas stora synlighet som är ett problem. Medborgarna noterar ny kommunal verksamhet och konstaterar att det skett en "byråkratisering", vilken medför kostnader som skall betalas med skattepengar. Det är inte självklart att man noterat att annan verksamhet samtidigt

försvunnit. Sådant behandlas inte i massmedierna, och det utgår ingen information på annat sätt. Kunskapen om politiska representanter i kommunaldelsnämnder och om vad nämnderna sysslar med är mycket varierande. I något fall är allmänheten i kommunen mycket välinformerad om nämndernas ansvarsområden. Normalt är dock kunskapen om dessa nämnder vare sig större eller mindre än kunskapen om annan kommunal verksamhet och kommunala politiska företrädare.

### *Delaktighet – deltagande*

På flera håll säger sig ett antal politiker ha fått mer kontakt med medborgarna genom kommunaldelsnämnderna. Inte oväntat finns det tecken som tyder på att det i första hand är de mer kända politikerna som fått ökad medborgarkontakt. Det går däremot inte att i mätningarna på medborgarnivå få fram någon motsvarande förändring, vilket inte alls behöver innebära att politikernas bild av sina erfarenheter skulle vara fel. Det krävs helt enkelt synnerligen få nya kontakter för att politikerna skall uppleva en ökning. Översatt i andel av medborgarna kan det röra sig om någon enstaka procentenhet, vilket i regel ligger inom den statistiska felmarginalen.

## 12.5 Lokala utvecklingsgrupper

På lägre territoriell nivå än traditionella kommunaldelsnämnder återfinns på många håll i landet lokala utvecklingsgrupper. Formerna varierar, men gemensamt för de lokala utvecklingsgrupperna är att de består av en sammanslutning av medborgare som arbetar för sin bygds utveckling. Geografiskt finns i många fall en koppling till de tidigare socknarna och dagens församlingsgränser. Totalt i Sverige finns nästan 4 000 lokala utvecklingsgrupper. Tillsammans med organisationer och föreningar som också arbetar lokalt för bygdens utveckling utgör de den så kallade bygderörelsen (Herlitz 2000).

### 12.5.1 Exemplet Svågadalen

Vissa lokala utvecklingsgrupper sköter sig helt självständigt medan andra mer eller mindre har integrerats i den kommunala organisa-

tionen. Ett exempel på det senare är Svågadalen, en glest befolkad del i Hudiksvalls kommun (Montin 1998). I området bor cirka 700 personer. Tidigare ingick Svågadalen i en större kommunalnämnd. Från och med år 1996 har dock svågadalsborna en egen nämnd, den så kallade Svågadalsnämnden.

Denna nämnd kan beskrivas som en ny typ av kommunalnämnd. Ledamöterna och ersättarna väljs i praktiken direkt av svågadalsborna. Vid det första valtillfället år 1996 deltog 70 procent av de röstberättigade, och vid det andra tillfället år 1998 deltog 62 procent. Alla invånare får fritt nominera kandidater, och de nominerade får sedan meddela om de vill ställa upp i valet. De kandiderar i så fall som enskilda personer utan någon anknytning till parti eller organisation. Den person som får flest röster blir ordförande i nämnden. De sex närmast följande blir ledamöter, och följande sju personer blir ersättare. Formellt utses ledamöterna och ersättarna dock av Hudiksvalls kommunfullmäktige eftersom det inte finns någon laglig grund för tillsättning direkt genom valresultatet (Johansson 2001).

År 1996 genomfördes en enkätundersökning bland samtliga röstberättigade svågadalsbor. Enligt denna trodde många att de skulle få ännu större inflytande i och med att nämnden inrättades. Det fanns också en spridd uppfattning om att redan inflytelserika svågadalsbor skulle få ännu större inflytande. När det gällde den allmänna inställningen var, med undantag för dem över 65 år, en majoritet av svågadalsborna positiva till nämnden. Avvikelsen för dem över 65 år berodde inte på att de var mer negativa, utan på att de i större utsträckning var utan uppfattning (Montin 1998).

### 12.5.2 Exemplet Kallbygden

I Åre kommun har man på försök infört en områdesstyrelse för kommundelen Kallbygden. Områdesstyrelsen kan beskrivas som en blandning av en kommunalnämnd och en opolitisk nämnd som den i Svågadalen (Röjmalm 1999). Styrelsen väljs till hälften av fullmäktige och till hälften av invånarna i kommundelen. Av samma skäl som i Svågadalen utses även den sistnämnda gruppen formellt av kommunfullmäktige, men det handlar endast om att konfirmera valresultatet. Valdeltagandet år 1998 var 47 procent (Johansson 2001).

## 12.6 Frågan om direktval<sup>2</sup>

Enligt gällande regler väljs ledamöter och ersättare till kommun-  
delsnämnder av fullmäktige på samma sätt som alla andra  
ledamöter i kommunala nämnder. Detta innebär att majoriteten i  
normalfallet blir densamma som i hela fullmäktige och alltså kan  
avvika från väljarmajoriteten i den aktuella kommundelen.  
Anhängare av det rådande systemet resonerar i styrningstermer.  
De anser att fullmäktige inte skulle kunna genomföra sina  
intentioner om det i vissa kommundelsnämnder fanns en majoritet  
som avvek från fullmäktigemajoriteten. Kritikerna av systemet  
anser att det ur principiell demokratisk synvinkel vore naturligt  
och skulle stärka medborgarnas känsla för kommundelsnämnder  
om det i stället vore den lokala majoriteten som var avgörande.  
Det skulle också utgöra en garanti för åtminstone en viss form av  
väljarrepresentativitet bland nämndledamöterna (Johansson 2001).

Formerna för val av ledamöter i kommundelsnämnder har länge  
varit föremål för diskussion. Redan året efter införandet, i den  
första utvärderingen av en kommundelsnämnd i Bräcke,  
förespråkade ett par borgerliga ledamöter direktval. Motivet skulle  
vara dels att öka intresset för kommundelsnämnder, dels att ge  
icke partianknutna medborgare bättre möjligheter till inflytande.  
Under 1990-talet föreslog Demokratiutvecklingskommittén (SOU  
1996:162) en försöksverksamhet där kommuner som ville skulle  
kunna ha möjlighet att anordna direkta val till kommundelsnäm-  
nder. Införande av direktval har också förespråkats av Demokrati-  
utredningen (SOU 2000:1).

### 12.6.1 Attityder till direktval

Attityden till direktval är positiv bland medborgarna. I en  
undersökning från år 1991 ansåg nio av tio av dem som hade någon  
uppfattning att man skulle ha direktval till kommundelsnämnder.  
Hela en tredjedel av de svarande saknade dock uppfattning.<sup>3</sup>  
Stödet för direktval bland kommunmedlemmar i Stockholm var år  
1996 något över hälften (53 procent) men sjönk sedan till 43  
procent år 1999. Vid bägge undersökningstillfällena saknade  
ungefär en tredjedel av de svarande uppfattning. I Malmö

<sup>2</sup> Avsnittet "Frågan om direktval" bygger på Johansson (2001).

<sup>3</sup> Det bör observeras att frågan ställdes till kommunmedlemmar oavsett om de hade någon  
egen erfarenhet av kommundelsnämnder eller inte.

förordade exakt hälften av medborgarna år 1999 att medborgarna i stadsdelen själva skulle få välja sina politiker. Det hade då skett en viss nedgång (fyra procentenheter) sedan undersökningen år 1997. Endast 12 procent av malmöborna sade år 1999 nej till direkta val (Hagström & Petersson 2000). Det skall tilläggas att det finns en inte obetydlig grupp som är negativ till kommunalnämnder men stöder tanken på direktval (Bäck & Johansson 2001).

År 1996 uppgav 59 procent av politikerna i Stockholm att de var helt eller delvis för tanken på direktval. Av Malmös politiker var en majoritet av dem som uttryckte en åsikt år 1997 positiva till direktval. Vid en studie år 1999 hade dock uppfattningen svängt så att en knapp majoritet nu var mot direktval (Hagström & Petersson 2000). I Svenska Kommunförbundets urvalsundersökning av kommunalt förtroendevalda år 1999 ansåg drygt en tredjedel av de förtroendevalda i samtliga kommuner att direktvalda kommunalnämnder var ett mycket eller ganska bra sätt att reformera demokratin (Svenska Kommunförbundet 2000c). En lika stor andel ansåg att det var ett ganska eller mycket dåligt förslag.

#### 12.6.2 Erfarenheter av direktval till kommunalnämnder i Oslo och Köpenhamn

År 1995 valde fyra stadsdelar i Oslo sina representanter i bydelsutvalget (stadsdelsnämnden) genom allmänna direkta val. I övriga stadsdelar utnämndes ledamöterna av bystyret (fullmäktige). Valen ägde rum i samband med ordinarie kommunalval. I utvärderingen av försöksvalet konstaterar forskarna att valdeltagandet varit lågt. I genomsnitt var det sju procentenheter lägre i stadsdelsvalen än i de kommunalval som samtidigt genomfördes. Dessutom gick deltagandet i kommunalvalen ner mer i de stadsdelar där man hade direktval (fyra procentenheter) än i övriga stadsdelar (två procentenheter). Det är inte klart om denna nedgång hade något att göra med stadsdelsvalet. Ytterligare ett problem var att eftersom valen gällde relativt få mandat så bildade en del mindre partier koalitioner för att inte med automatik bli utan. Detta gjorde att väljarna inte kände igen partibeteckningarna på listorna (Hagen, Klausen & Aardal 1998).

Samtidigt som valdeltagandet minskade kunde författarna belägga vissa positiva effekter. Både bland politiker och väljare finns en större kunskap om lokalpolitiken i stadsdelarna med

försöksval än i övriga stadsdelar. Den partiinterna aktiviteten har också ökat. Däremot finns inga tecken på att direktvalen skulle leda till större styrningsproblem. Det finns inga tecken på att lokala grupperingar kommer att ställa upp i valen i mer än mycket begränsad utsträckning. Det förefaller inte heller som om de nu valda representanterna skulle ha några andra prioriteringar än dem som partierna generellt står bakom. Både bland väljare i allmänhet, bland partimedlemmar och bland politiker finns också ett starkt stöd för systemet med direktval. I samtliga dessa tre grupper saknar en fjärdedel uppfattning medan tre fjärdedelar av dem som har en uppfattning stöder tanken på direktval (Hagen, Klausen & Aardal 1998).

Bystyret i Oslo beslutade, med hänvisning till att utvärderingen inte gav något entydigt resultat, att fortsätta med direktval under ytterligare en period. Nya val för samma fyra stadsdelar ägde rum i samband med kommunvalet år 1999 för perioden fram till och med år 2001.

I Köpenhamn genomfördes på försök år 1996 direktval till tre bydelsråd (stadsdelsnämnder). Året därpå genomfördes ytterligare ett direktval till ett bydelsråd. Stödet för direktval var stort bland medborgarna i Köpenhamn. Omkring 70 procent ansåg att direktval var det bästa sättet att utse bydelsråd. Beslutet om direktval togs relativt kort tid innan valet genomförs, vilket ledde till problem för de partier som hade svag organisatorisk bas. Valkampanjerna uppfattades som "mindre professionella". Samtidigt hade lokala partier en inte obetydlig framgång trots avsaknad av tidigare befintlig organisation.

Diskussionen inför valet rörde till större delen frågor som låg inom bydelsrådets kompetensområde. Det kunde röra lokala trafikförhållanden, skolfrågor och privatisering inom äldreomsorgen. En stor fråga som låg utanför kompetensområdet men som föranledde diskussion var en eventuell nedläggning av ett sjukhus i en av stadsdelarna.

Valdeltagandet i de danska kommunalvalen ligger på omkring 60 procent. Andelen väljare som röstade i stadsdelsvalen var omkring 40 procent, förutom i den stadsdel där valet genomfördes senare. Där var valdeltagandet något högre. Det bör också noteras att valen till bydelsråden genomfördes helt separat från de kommunala valen och dessutom innan verksamheten i nämnderna påbörjats (PLS Consult & Köpenhamns kommun 1999).



I september år 2000 hölls en folkomröstning i Köpenhamn som gällde om staden skulle delas in i 15 direktvalda bydelsråd. Resultatet blev att en stor majoritet, 66 procent, röstade mot förslaget. Även i tre av de fyra försöksstadsdelarna var majoriteten negativ. Troligen avvecklas bydelsråden i de fyra försöksstadsdelarna i slutet av år 2001 (*Kommunaktuellt* 2000/28, 2000/29).

### 12.6.3 Möjligheten till "direktval" med gällande lagstiftning

Gällande lagstiftning tillåter inte direktval till kommunalnämnder. Däremot finns det inget som hindrar att kommuner låter kommuninvånarna i en kommunal del rösta fram vilka de vill skall representera dem i kommunalnämnder, varefter kommunfullmäktige konfirmerar valresultatet genom att utse ledamöter och ersättare i enlighet med hur väljarna har röstat. Så har skett i Svågadalen i Hudiksvalls kommun.

Förfarandet innebär dock ett avsteg från proportionalitetsprincipen. Enligt kommunallagen väljs ledamöter och ersättare i nämnder av fullmäktige. Valet skall ske enligt lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Enligt denna skall ett val vara proportionellt om detta begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal skall den avrundas till närmast högre hela tal.

Detta innebär att en relativt liten minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i den kommunala nämndorganisationen. Hur stor minoriteten måste vara för att driva igenom proportionella val avgörs både av antal ledamöter i fullmäktige och av hur många ledamöter som skall väljas, det vill säga nämndens storlek. Ju större fullmäktigeförsamling och ju mindre nämnd, desto större minoritet krävs (Gustafsson 1999).

I tabell 12:2 anges hur stor minoritet i fullmäktige som kan driva igenom proportionella val till nämnder av olika storlek. I en fullmäktigeförsamling bestående av 31 ledamöter kan, vid val till en nämnd som skall bestå av 7 ledamöter, 4 fullmäktigeledamöter driva igenom att valet görs proportionellt. I en fullmäktigeförsamling med 101 ledamöter är motsvarande siffra 13 stycken. Vid val till större nämnder krävs något färre fullmäktigeledamöter. I en fullmäktigeförsamling bestående av 31 ledamöter kan, vid val till

en nämnd som skall bestå av 11 ledamöter, 3 fullmäktigeledamöter driva igenom proportionella val. Motsvarande siffra i en fullmäktige-församling med 101 ledamöter är 9 stycken.

**Tabell 12:2 Minoritet som krävs för proportionellt val**

Antal ledamöter i fullmäktige	Antal ledamöter som krävs i fullmäktige för att driva igenom proportionella val till nämnd med		
	7 ledamöter	9 ledamöter	11 ledamöter
31	4	4	3
41	6	5	4
51	7	6	5
61	8	7	6
71	9	8	6
101	13	11	9

Reglerna om proportionella val innebär en minoritetsgaranti för små partier att representeras i styrelsen och nämnderna. Kommunrättsligt görs ingen skillnad mellan kommunalsnämnder och andra kommunala nämnder. Val av ledamöter och ersättare till kommunalsnämnder sker således enligt lagen om proportionellt valsätt. För att "direktval" skall vara möjligt krävs därför en bred uppslutning bland partierna i kommunfullmäktige. Det räcker med en minoritet på runt tio procent i fullmäktige för att i praktiken förhindra en ordning som innebär att fullmäktige utser ledamöter och ersättare till kommunalsnämnder i enlighet med hur kommunalsinvånarna har röstat.

## 12.7 Kommitténs bedömning

### 12.7.1 Kommunalsnämnders demokratiska effekter

Trenden är att antalet kommuner med kommunalsnämndsorganisation minskar. På grund av att många stora kommuner, däribland Stockholm, Göteborg och Malmö, har system med stadsdelsnämnder bor emellertid en stor del av Sveriges befolkning i kommuner med en sådan organisation. Kommunalsnämnder tycks således ha blivit en organisationsmodell för i huvudsak större kommuner.

När det gäller kommundelsnämnders demokratiska effekter kan Kommundemokratikommittén konstatera att de har varit måttliga på medborgarnivå. I det avseendet kan förväntningarna som funnits i samband med att kommundelsnämnder införts inte sägas ha blivit uppfyllda. Däremot tycks effekterna ha varit större på politikernivå. Bland annat har kommundelsnämnder på många håll lett till fler förtroendevalda, en förändrad politikerroll från sektorspolitiker till allmänpolitiker och en vitalisering av partierna ute i kommundelarna.

Sammantaget blir kommitténs bedömning att kommundelsnämnder har haft en viss positiv effekt på den kommunala demokratin. Förhoppningarna om en bättre kontakt mellan väljare och valda har förvisso inte infriats, men den representativa nivån har förändrats till det bättre.

### 12.7.2 Kommundelsnämndernas uppgifter

I några kommuner har frågan om vilka uppgifter kommundelsnämnderna bör ha diskuterats ur ett demokratiperspektiv. De sociala frågorna som förskola, skola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg har oftast varit huvuduppgiften för kommundelsnämnderna. Ur medborgarnas synvinkel upplevs det många gånger som naturligare att vända sig till tjänstemän och personal snarare än till förtroendevalda när man vill diskutera sådana frågor. De sociala frågorna är dessutom sällan av gemensamt intresse för alla som bor i kommundelen, utan främst för brukarna.

Samtidigt framstår frågor som samhällsplanering, byggplaner, infrastruktur, gator och vägar, områdesutveckling, miljö, kultur och fritid som mer naturliga för en dialog just på kommundelsnivå. Sådana frågor är oftare av mer gemensamt intresse för dem som bor i kommundelen.

Mot denna bakgrund framstår det som betydelsefullt att i den vidare diskussionen om kommundelsnämnder noga överväga vilka uppgifter som är lämpliga för en sådan geografisk organisation.

### 12.7.3 Lokala utvecklingsgrupper

Samtidigt som antalet kommuner med kommundelsnämnder minskar knyts på flera håll lokala utvecklingsgrupper närmare den kommunala organisationen och övertar uppgifter från denna. I

enstaka fall har grupperna helt integrerats i den kommunala organisationen och fått status som kommunal nämnd.

Kommundemokratikommittén ser positivt på denna utveckling. Lokala utvecklingsgrupper utgör på många håll en stor resurs som både kan förbättra den lokala demokratin och bidra till en mer - effektiv förvaltning av gemensamma angelägenheter. Det är dock viktigt att kommunerna inte ger utvecklingsgrupperna fler uppgifter än vad de önskar och klarar av. Inflytandet måste tillåtas växa fram underifrån, och här har kommunerna den viktiga uppgiften att stödja utvecklingsgrupperna utan att för den skull forcera dem.

#### 12.7.4 Direktval till kommunaldelsnämnder

Frågan om hur ledamöter och ersättare till kommunaldelsnämnder skall utses – direkt av väljarna i val eller av kommunfullmäktige – har länge varit föremål för diskussion. Flera statliga utredningar har, som tidigare nämnts, tagit upp frågan. Till exempel föreslog Demokratiutvecklingskommittén under 1990-talet en försöksverksamhet där de kommuner som ville skulle kunna anordna direkta val till kommunaldelsnämnder. Demokratiutredningen tar i sitt betänkande *En uthållig demokrati!* ställning för att kommun- och stadsdelsnämnder bör vara direktvalda (SOU 2000:1).

Demokratiutredningens argument för direktvalda kommunaldelsnämnder är att dessa ökar genomskinligheten och möjligheterna för medborgare att bestämma vem som skall företräda dem. Ett annat argument för direktval är att det skulle skapa incitament för de förtroendevalda i kommunaldelsnämnden att lyssna på invånarna i kommundelen eller stadsdelen. En indirekt vald kommunaldelsnämnd har sitt mandat från fullmäktige, och genom direktval skulle nämndpolitikerna få ett direkt mandat från invånarna i kommundelen eller stadsdelen och därmed primärt vara ansvariga inför dessa. Detta torde i sin tur leda till ett bättre samspel mellan väljare och valda.

Ett argument som kan anföras mot direktvalda kommunaldelsnämnder är att en sådan ordning inte alls gör ansvaret tydligare. Eftersom kommun- och stadsdelsnämnderna saknar egen beskattningsrätt, och även vid direktval alltjämt skulle vara beroende av kommunen för finansieringen, blir det ännu svårare för väljarna att veta vem som bär ansvaret för kommundelarnas eller stadsdelarnas verksamhet. Ett annat argument mot direktvalda kommunaldels-

nämnder är att de kan innebära att en motstridig politik bedrivs på kommuncentral nivå och på kommun- och stadsdelsnämnds nivå, och att kommunen därvid kan bli svärstörd. Ett tredje argument emot direktval är att den kommunala likställighetsprincipen kan sättas ur spel. Denna invändning gäller även kommunalsnämnder som inte är direktvalda, men kommunalstyrelsens handlingsutrymme för egna prioriteringar torde behöva vara ännu större om nämnderna skulle utses direkt av väljarna.

Även om det inte är fråga om direktval i formell mening kan kommuner, enligt den modell som tillämpas i Svågadalen, låta invånarna i en kommunalstyrelse i praktiken själva välja vilka som skall representera dem i nämnden. 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.

## 13 Erfarenheter av kommundelningarna under 1990-talet

### **Kommitténs bedömning:**

Det är inte möjligt att dra några entydiga slutsatser beträffande de demokratiska effekterna av de kommunindelningar som genomförts under 1990-talet. I samband med delningarna uppstod ett stort intresse för de kommunalpolitiska frågorna i de nya kommunerna, men i de flesta fall avtog detta intresse några år efter delningen. Positivt är emellertid att antalet förtroendevalda har ökat i förhållande till antalet kommuninvånare, vilket bland annat kan antas innebära att betydligt fler personer i kommunen känner eller är bekanta med någon förtroendevald.

### 13.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall göra en utvärdering av de allmänna kommunaldemokratiska erfarenheterna från de kommunindelningar som genomförts under 1990-talet, i syfte att bland annat se om och i så fall på vilket sätt medborgarnas engagemang ökat genom delningen.

Kommundelningarna under 1990-talet har resulterat i att fem nya kommuner bildats. Dessa är Gnesta och Trosa, som tidigare ingick i Nyköpings kommun, Lekeberg som tidigare ingick i Örebro kommun, Bollebygd, som brutit sig loss från Borås, och senast i raden Nykvarn, som tidigare tillhörde Södertälje kommun. Från och med år 2003 kommer Knivsta, som för närvarande ingår i Uppsala kommun, att bilda en egen kommun.

## 13.2 Bakgrund

Fram till mitten av 1900-talet fanns det cirka 2 500 kommuner i Sverige. Denna indelning av landet hade sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar. På 1930-talet började dessa uppfattas som omoderna, och som ett led i byggandet av välfärdsstaten började statsmakten utreda möjligheterna att slå samman kommunerna till befolkningsmässigt större enheter. Syftet var främst att skapa förvaltningspolitiskt optimala och bärkraftiga kommuner. Dessa utredningar resulterade senare i att sammanläggningar genomfördes i den så kallade storkommunreformen år 1952 respektive kommunblocksreformen under åren 1962–1974. Dessa reformer innebar att antalet kommuner sjönk från närmare 2 500 till 277 inom loppet av 22 år. Under de senaste decennierna har denna trend långsamt börjat vända. I vissa delar av de nya kommunerna var man missnöjd med den situation som uppstått genom sammanläggningen och började aktivt sträva efter att få bilda egna kommuner.

## 13.3 Lokala erfarenheter av de genomförda kommunindelningarna

Kommittén har låtit genomföra en undersökning i de kommuner som bildats under 1990-talet. Statsvetaren Gissur Erlingsson har på kommitténs uppdrag genomfört en undersökning av de kommunaldemokratiska erfarenheterna av de aktuella kommunindelningarna. Erlingsson har genomfört intervjuer med personer som har centrala positioner i respektive kommun, såväl förtroendevalda som tjänstemän, och i några av kommunerna även en representant för lokalpressen (Erlingsson 2001).

Någon undersökning av motsvarande slag har inte genomförts före respektive kommunindelning, vilket naturligtvis försämrat möjligheterna för jämförelse med förhållandena före delningarna. I studien ingår inte heller någon undersökning riktad till invånarna i de berörda kommunerna, något som hade kunnat ge en bättre bild av kommunindelningarnas effekter ur ett medborgarperspektiv.

Erlingssons studie redovisas i bilaga till betänkandet. Detta kapitel innehåller ett kort referat av studien.

Frågor som rör själva förfarandet vid kommunala indelningsändringar behandlas i kapitel 22.

### 13.3.1 Trosa kommun

#### *Bakgrund*

I samband med kommunsammanläggningarna var det inte självklart att dåvarande Gnesta, Daga, Trosa och Vagnhärad kommuner skulle ingå i Södermanlands län och i Nyköpings kommun. Att så blev fallet bottnade bland annat i en oro för Södermanlands läns överlevnad om dessa kommuner skulle föras till Södertälje kommun och Stockholms län. Vid årsskiftet 1973/74 lades kommunerna samman med Nyköpings kommun. Redan så tidigt som år 1976 fanns dock tankar på kommunindelning. Dessa tankar resulterade emellertid inte i några åtgärder. År 1978 utsåg Nyköpings kommun Trosa–Vagnhärad respektive Gnesta–Daga till försöksområden som skulle ha så kallade kommunedelsråd. Råden skulle ha en rådgivande funktion men fick ingen beslutanderätt. I maj år 1982 väcktes en motion i Nyköpings kommunfullmäktige om utredning av förutsättningarna för delning. Fullmäktige beslutade att kommunkansliet skulle genomföra en sådan utredning. Under år 1983 ersattes kommunedelsråden med kommunedelsnämnder, vilket innebar att kommundelarnas möjligheter till självstyrelse stärktes något. Delningsförespråkarna fortsatte dock att arbeta för en kommunindelning. I juni år 1984 presenterade kommunkansliet sin utredning, och i denna ställde man sig starkt negativ till en delning. Kommunedelsnämnderna förkastade delningsförslaget, och fullmäktige avlog begäran om delning. Efter valet år 1985 fick de borgerliga partierna majoritet i fullmäktige. En ny framställning om delning lämnades in som resulterade i att en ansökan gavs in till Kammarkollegiet. Som en följd av utredningen lade Kammarkollegiet, i maj år 1990, fram en promemoria i vilken föreslogs att Nyköpings kommun skulle upplösas och att tre nya kommuner, Nyköping, Trosa och Gnesta, skulle bildas. Regeringen beslutade i november år 1990 att den nya kommunindelningen skulle träda i kraft den 1 januari 1992.

#### *Har kommunindelningen medfört att medborgarnas engagemang ökat?*

Gemensamt för de intervjuade är uppfattningen att kommunpolitikerna, och därmed också politiken, har blivit synligare. Detta förefaller vara ett resultat av närheten mellan beslutsfattarna och dem som berörs av besluten. Ett ökat politiskt intresse har visat sig



i samband med att kommuninvånare och förtroendevalda mött varandra i vardagssituationer. När det gäller mer organiserat medborgarligt deltagande utnyttjar dock det stora flertalet inte de möjligheter som följer av kommunindelningen. De öppna nämndsammanträdena har inte varit särskilt välbesökta. Så länge allting fungerar normalt är medborgarna inte särskilt intresserade av att delta. Det är först när det "hettar till" i någon fråga som medborgarna kommer till sammanträdena. En uppfattning är att medborgarna inte är så insatta i hur den lokala demokratin fungerar och att de exempelvis inte är medvetna om skillnaden mellan tjänstemän och förtroendevalda. Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte tycks vara möjligt att få fram någon entydig bild av om kommuninvånarna har blivit mer engagerade i den lokala politiken. De som verkligen är intresserade av att engagera sig tycks däremot ha fått bättre möjligheter till detta efter delningen.

#### *Kommundelningens effekter på förvaltningen*

När det gäller de förvaltningsrelaterade frågorna är uppfattningen bland de intervjuade att kommunen hade problem att skapa en väl fungerande organisation efter kommunindelningen. Idén med den nya organisationen var att undvika en hierarkisk uppbyggnad och i stället sträva efter en plattare organisation. Detta mynnade ut i beslutet att inte ha någon kommunchef, vilket dock bland annat fick till följd att ansvarsområdena blev oklara. En annan omständighet som hängde samman med de förvaltningsrelaterade problemen var att den politiska organisationen fick in en mängd nya förtroendevalda som saknade tidigare erfarenheter av förtroendeuppdrag och därför inte kände till politikens villkor. De saknade kunskaper om sådant som mötesteknik och rollfördelningen mellan de förtroendevalda och tjänstemännen.

### 13.3.2 Gnesta kommun

#### *Bakgrund*

Gnesta kommun bildades genom att Nyköpings kommun upplöstes och tre nya kommuner, Gnesta, Trosa och Nyköpings kommuner, bildades. Bakgrunden till bildandet av Gnesta kommun

sammanföll i huvudsak med de händelser som föregick bildandet av Trosa kommun.

### *Har kommundelningen medfört att medborgarnas engagemang ökat?*

Till följd av delningen ökade antalet förtroendevalda då posterna i fullmäktige, styrelse och nämnder skulle fyllas. Det är dock tveksamt om det politiska engagemanget hos kommuninvånarna i allmänhet har blivit större efter delningen. Däremot tycks de som redan tidigare var politiskt engagerade eller intresserade ha fått bättre möjligheter att påverka i och med att avståndet till förvaltning och förtroendevalda har minskat. Några kritiska röster menar att man inte utnyttjat den lilla kommunens fördelar i tillräcklig utsträckning och att kommundelningen inte har fått den betydelse för den enskilde medborgaren som det hade funnits möjlighet till om kommunen hade organiserats på ett annat sätt. De förtroendevalda är alltjämt anonyma, trots det minskade geografiska avståndet till medborgarna. Fullmäktiges sammanträden är inte heller särskilt välbesökta. Det allmänna politiska samtalet förefaller ha ökat under den första tiden efter delningen men tycks ha mattats av under senare tid.

### *Kommundelningens effekter på förvaltningen*

En tendens till uppluckring av rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän har beskrivits av de intervjuade. Förvaltningsorganisationen tycks inte ha anpassats till den nya kommunstorleken, vilket har lett till att de önskade effektivitetsvinsterna uteblivit. Det har även framförts farhågor om risken i en liten kommun för att antipatier eller sympatier från tjänstemännens sida gentemot enskilda personer skulle kunna komma att styra besluten på bekostnad av gällande regelverk. Närheten mellan invånare och beslutsfattare kan innebära en risk för svägerpolitik.

### 13.3.3 Lekebergs kommun

#### *Bakgrund*

Lekebergs kommun bildades år 1952, i samband med den första omgången kommunsammanläggningar. I januari år 1971 uppgick Lekebergs kommun i den nybildade Örebro kommun. Frågan om försämrad lokaldemokrati väcktes tämligen snabbt i Örebro kommun. Under 1970-talet tillsattes två utredningar i kommunen angående frågan hur man bäst kunde stärka den lokala självstyrelsen. Utredningarna utmynnade i ett förslag om att på försök ge områdesvisa organ beslutanderätt i frågor om fritid, kultur, skola och social verksamhet. Utifrån erfarenheterna från dessa försök inrättades kommunalnämnder i Örebro kommun. Reformen var helt genomförd vid årsskiftet 1983/84. Kommunalnämnderna tillfördes under år 1988 ytterligare uppgifter. I Lekeberg ansågs detta dock inte vara tillräckligt, och frågan om kommunindelning väcktes. En ansökan om delning gavs in till Kammarkollegiet och en folkomröstning, som genomfördes i september år 1990, visade att en majoritet var positiv till delning. En kompletterande opinionsundersökning genomfördes i Hidinge, den del av Lekeberg som ligger närmast Örebro, eftersom majoriteten av de negativa rösterna hade avgivits där. Opinionsmätningen visade att merparten av dem som bodde i Hidinge ändå ställde sig positiva till delningen. Kammarkollegiet lade fram ett förslag till delning i januari år 1991. Ärendet kom dock inte upp till regeringen förrän efter valet år 1992. I november år 1992 beslutade den nya, borgerliga regeringen att Lekebergs kommun skulle brytas loss från Örebro kommun, och den 1 januari 1995 återbildades Lekebergs kommun.

#### *Har kommunindelningen medfört att medborgarnas engagemang ökat?*

De intervjuade vittnar om att det har varit en svår uppgift att engagera de medborgare som inte redan före delningen hade ett politiskt intresse. Samtidigt förefaller engagemanget och diskussionen ha fått förnyad kraft bland dem som redan var politiskt engagerade. Under den tid som Lekeberg tillhörde Örebro fanns det 15 personer i kommunalnämnden. Efter delningen finns det ungefär 100 förtroendevalda i Lekebergs kommun. Detta innebär att det finns fler som känner en förtroendevald. Det större antalet

förtroendevalda anses innebära att det också har blivit lättare för kommuninvånarna att föra fram sina åsikter. De förtroendevalda är inte lika anonyma som de var medan Lekeberg ingick i Örebro kommun. Den minskade kommunstorleken anses även ha medfört att det blivit lättare för de förtroendevalda att få en helhetssyn genom att de har en bättre lokalkännedom och genom att frågorna blivit mer gripbara. En uppfattning som framförts är att merparten av medborgarna dock inte är beredda att engagera sig politiskt så länge det mesta fungerar.

### *Kommundelningens effekter på förvaltningen*

Ett problem som lyfts fram är att det inte finns någon tydlig rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän. Både förtroendevalda och tjänstemän påtalar att alltför många förtroendevalda inte har kunnat skilja mellan tjänstemanna- och politikeruppgifter. Personliga egenskaper anses ha fått en betydligt större betydelse efter kommundelningen, och personliga schismer anses i vissa fall ha fått ett alltför stort utrymme. En av de fördelar som lyfts fram är att det är lättare att få ett helhetsgrepp om en liten kommun. Till nackdelarna hör att sårbarheten har blivit betydligt större. Kommunen är sårbar på så sätt att den är helt beroende av skatteutjämningsystemet. Litenheten har inneburit att det är svårt att täcka alla områden kunskapsmässigt.

#### 13.3.4 Bollebygds kommun

##### *Bakgrund*

Under 1952 års kommunsammanläggningar lades Bollebygds och Töllsjös kommuner samman. De kom att utgöra vad som då fick namnet Bollebygds kommun. Under kommunblocksreformerna genomfördes en ny sammanläggning. Tanken hade varit att Borås kommun skulle bildas den 1 januari 1974 genom sammanläggning av Bollebygds, Borås, Dalsjöfors, Fristad, Sandhults och Viskafors kommuner. Medan övriga kommuner samtyckte, motsatte sig Bollebygds kommunfullmäktige sammanläggningen och begärde dispens för att kommunen under ytterligare tre år skulle få vara en egen kommun. Dispensansökan avslogs dock. Tanken på delning tycks ha väckts redan då. Ett skäl till detta anses vara att det inte

kändes naturligt att ha Borås som centralort eftersom Bollebygd alltid haft en starkare koppling till Göteborg, bland annat på grund av att många av invånarna hade flyttat till Bollebygd från Göteborg och många pendlade till arbetsplatser i Göteborg.

I september år 1985 beslutade fullmäktige i Borås att en fördjupad försöksverksamhet med kommunalnämnder skulle påbörjas i bland annat Bollebygd under mandatperioden 1986–1989. Syftet med försöksverksamheten var att fördjupa demokratin och öka effektiviteten. Reformen kom att förstärka engagemanget i Bollebygd för en kommunindelning. I mars år 1993 gjorde socialdemokraterna, moderaterna, folkpartiet och kristdemokraterna en gemensam ansökan hos Kammarkollegiet om kommunindelning. Efter en inledande utredning genomfördes, i september år 1993, en folkomröstning. En majoritet var positiv till delning, men rösterna var mycket ojämnt fördelade och merparten av de negativa rösterna kom från de delar som ligger närmast Borås. I Bollebygds tätort fanns en klar övervikt för delning. Kammarkollegiet avtog ansökan om delning. Den borgerliga regeringen beslutade dock om delning, och sedan den 1 januari 1995 är Bollebygd en egen kommun.

#### *Har kommunindelningen medfört att medborgarnas engagemang ökat?*

De intervjuade framhåller att det politiska intresset bland medborgarna förefaller ha ökat kraftigt efter kommunindelningen. Det minskade avståndet mellan medborgare och förtroendevalda tycks ha medfört att medborgarna i högre grad tar kontakt med förtroendevalda i olika frågor. En bidragande orsak till det ökade politiska intresset antas vara den omfattande mediala bevakningen som bland annat beror på att det finns konkurrerande tidningar som bevakar kommunen. Även regionala tv- och radiokanaler rapporterar om kommunalpolitiken. Det ökade antalet förtroendevalda i kommunen har medfört att de allra flesta känner någon som är förtroendevald. Det inledningsvis ökade engagemanget tycks dock vara på väg att minska och ett slags "vardagslunk" har infunnit sig. Någon av de intervjuade menar att det har varit svårt att kanalisera den inledande entusiasmen, omvandla medborgarnas intresse till praktik och att hitta de naturliga formerna för att dra in allmänheten i beslutsprocessen. Den allmänna bilden tycks dock vara att medborgarna faktiskt ser en positiv förändring till följd av

kommundelningen. Frågor som hade funnits på dagordningen under mycket lång tid i den stora kommunen utan att man hade kommit någon vart har nu kunnat föras till beslut, och medborgarna har med egna ögon kunnat se resultaten.

### *Kommundelningens effekter på förvaltningen*

Rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän uppges ha varit ett stort problem. Detta problem anses delvis kunna förklaras av att många nya och oerfarna förtroendevalda kom in i fullmäktige, styrelse och nämnder. Rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän har varit oklar även för allmänheten, vilket har förstärkt problemet. I en liten kommun väljer man att gå till någon som man känner, utan hänsyn till om den personen är tjänsteman eller förtroendevald. Till de positiva effekterna av delningen hör att förvaltningen har blivit betydligt smidigare och effektivare. Möjligheterna till överblick och flexibilitet har blivit bättre. Till nackdelarna hör att kommunen blivit mycket mer sårbar. Det finns ingen möjlighet att upprätthålla specialistkompetens i den egna organisationen, varför kommunen blir beroende av experter utifrån. En annan nackdel är att personliga tråtor fått större utrymme än vad de hade i den större kommunen. En nygammal motsättning mellan Bollebygds tätort och en annan ort i kommunen, Töllsjö, har också återuppväckts.

### 13.3.5 Nykvarns kommun

#### *Bakgrund*

När Nykvarn var en del av Södertälje kommun bestod kommundelen av två församlingar – Taxinge och Turinge. Dessförinnan, mellan åren 1863 och 1951, utgjorde Taxinge församling en egen kommun i Södermanlands län. I samband med den första omgången av kommunsammanslagningar år 1952, uppgick Taxinge i Mariefreds stad. Turinge i sin tur, utgjorde en egen kommun från år 1863 till år 1970. Från och med år 1971 kom Taxinge och Turinge att uppgå i Södertälje kommun.

Även om det kan ha funnits missnöje med sammanläggningen under år 1971, fanns det ingen organiserad kampanj för en kommunindelning förrän Södertälje kommun införde en kommunds-

organisation år 1989. Taxinge och Turinge kom då att slås samman till Nykvarns kommundel. Under år 1995 genomfördes en namninsamling för att ta reda på nykvarnsbornas inställning till att bilda en ny kommun. En ansökan om delning gavs in till Kammarkollegiet, och i maj år 1997 genomfördes en folkomröstning. Resultatet av denna visade att majoriteten av nykvarnsborna var positiva till en delning. I december år 1997 beslutade regeringen att Nykvarn skulle få bilda en egen kommun den 1 januari 1999.

*Har kommundelningen medfört att medborgarnas engagemang ökat?*

I samband med delningen gjordes försök att organisera arbetet på ett delvis annorlunda sätt än enligt den traditionella modellen med nämnder kopplade till förvaltningar. I stället inrättades så kallade beredningsgrupper. Varje parti i fullmäktige hade en representant i respektive beredning. Tanken med denna modell var att de förtroendevalda, och inte som tidigare tjänstemännen, skulle formulera de övergripande, strategiska målen och visionerna samt att medborgarnas inflytande skulle öka. Till beredningsgrupperna knöts initialt sex referensgrupper med "vanliga" medborgare. Referensgrupperna arbetade med de frågor som respektive beredningsgrupp hade ansvar för, och den första uppgift som referensgrupperna fick var att besvara frågan "Vad vill vi med Nykvarn?". Många förslag väcktes, men merparten av dem resulterade inte i några beslut eller åtgärder utan samlades i en pärm. Så småningom upplöstes fyra av de sex referensgrupperna. Det råder delade meningar om huruvida upplösningen av referensgrupperna skall ses som ett misslyckande. Många av dem som deltagit i referensgrupperna kom i stället att engagera sig i partierna. En tänkbar förklaring till varför referensgrupperna inte fungerade är att medborgarna helt enkelt inte har tid att engagera sig i lokaldemokratiska frågor, och att medborgarnas engagemang är tämligen begränsat så länge det mesta fungerar bra i kommunen.

Till fördelarna med delningen hör att den inneburit fler förtroendevalda per kommuninvånare. Detta bör i sin tur innebära att fler kommuninvånare känner någon som är förtroendevald och att det därigenom skapas fler kontaktytor mellan de förtroendevalda och övriga kommuninvånare.

### *Kommundelningens effekter på förvaltningen*

Efter delningen har många nya förtroendevalda utan tidigare erfarenhet av kommunala förtroendeuppdrag kommit in i de politiska församlingarna. Detta har medfört svårigheter i några avseenden. Rollfördelningen mellan de förtroendevalda och tjänstemännen har varit oklar. En del av de nya förtroendevalda har inledningsvis också haft svårt att inse att demokrati är något som tar tid. En nackdel som uppkommit till följd av delningen är att kommunen har blivit mer sårbar. Detta tar sig uttryck i bland annat svårigheter att rekrytera personal och upprätthålla viss specialistkompetens i den egna organisationen.

## 13.4 Effekter av kommundelningar

### *Demokratieffekter*

Begreppet demokrati kan betyda olika saker för olika personer. Dessutom riskerar flera värden att komma i konflikt med varandra i demokratin. Utifrån olika ideologier går också synen på vad demokrati är och borde vara isär. Det finns flera motstridiga krav som kan ställas på en demokrati som gör det problematiskt att utvärdera vad som är bra och vad som är dåligt. Ett antal effekter av kommundelningar, som kan anses vara positiva för demokratin, framkommer i undersökningen.

En vinst med kommundelningar är att kvoten förtroendevalda per invånare ökar. Detta ökar det reella värdet av den enskilda medborgarens röst vid valhandlingen och underlättar därmed ansvarsutkrävandet. Denna vinst med kommundelningar kan fastställas med fullständig matematisk säkerhet.

En annan vinst med kommundelningar är det förbättrade informationsflödet i kommunen. Informationsflödet förbättras på två plan. Sannolikheten att man umgås privat med en politiker eller chefstjänsteman ökar. Vidare tycks rapporteringen av kommunalpolitiska frågor i lokala medier ha vitaliserats i samband med delningarna. Effekterna på detta område är dock osäkra. Dels har de bara kunnat iakttas i vissa av de delade kommunerna, dels kan det mediala intresset misstänkas vara av övergående karaktär eftersom delningen i sig haft ett påtagligt, men troligen avtagande, nyhetsvärde.



Kommundelningarna får anses ha haft positiva effekter på medborgarnas möjligheter till personlig utveckling genom aktivt deltagande i offentliga angelägenheter. Fler förtroendeuppdrag har tillkommit, vilket i sin tur gett fler möjligheter för den enskilde medborgaren att engagera sig politiskt. Vidare har kommunpolitikens synlighet förbättrats, och det förefaller som om de förtroendevalda – och därmed också kommunpolitiken – blivit mindre anonyma, vilket i sin tur har underlättat en mer naturlig dialog mellan väljare och valda. De omorganiseringar som följer med en kommunindelning, i kombination med den ökade mediala bevakningen, tycks på flera håll ha vitaliserat kontakten mellan medborgarna och det offentliga. Tydligast märks detta i de två kommuner där nya lokala partier bildats i direkt anslutning till delningen – partier som dessutom fått starkt stöd i kommunalvalet.

Det finns dock indikationer på att vitaliseringen kan vara av övergående karaktär. Nyhetens behag styr inte bara mediernas intresse, utan rimligen också medborgarnas. Om inte det initiala medborgarengagemanget tillvaratas på ett bra sätt, finns därför skäl att förvänta sig att det kan komma att avta med tiden.

Sett utifrån sambandet mellan politiska enheter och gemenskapskänslor hos medborgarna, finns det en tydlig vinst med de kommunindelningar som genomförts under 1990-talet. Såväl opinionsundersökningar som folkomröstningar inför delningarna visade ett starkt folkligt stöd för självbestämmande i de utbrutna kommundelarna. Kommunindelningarna skulle kunna beskrivas som en anpassning av den politiska geografin till den sociala och mentala kartbilden. Detta kan förväntas leda till starkare sammanhållning i den nya kommunen, vilket skulle beskrivas som en demokrativinst.

Denna fördel kan dock ifrågasättas i och med att nya, eller nygamla, geografiska spänningar tycks uppstå i den delade kommunen. Gemenskapskänslan var primärt formulerad negativt, som ett utanförskap i kommundelen gentemot huvudorten. När kommundelen bryter sig loss faller gemenskapsgrunden och nya spänningar kan uppstå. I samtliga undersökta fall finns indikationer på sådana spänningar. Utifrån denna bakgrund skulle man kunna dra slutsatsen att det skulle vara bättre att försöka bygga upp politiska gemenskaper kring existerande kommuner än att anpassa kommunstorleken till gemenskaperna. I detta sammanhang förtjänar också tilltagande personliga schismer att uppmärksammas. Flera av de intervjuade har vittnat om att personliga motsättningar har fått otillbörligt stort utrymme efter delningarna. Detta har skett på

bekostnad av den substantiella politiska diskussionen. Detta riskerar naturligtvis att underminera den politiska gemenskapen och medborgarnas respekt för den kommunala demokratin.

### *Effekter på den kommunala förvaltningen*

De negativa effekter av kommundelningar som tycks vara mest påtagliga hänger samman med den kommunala förvaltningen. Rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän har blivit oklar efter delningarna. Detta kan antas hänga samman med att många nya förtroendevalda, som inte har tidigare erfarenhet av förtroendeuppdrag, har kommit in i de beslutande församlingarna. Förvaltningen i de nya kommunerna har inte heller alltid anpassats till den nya kommunstorleken, och därför har möjligheten till effektivitetsvinster i vissa fall gått förlorad.

En framträdande negativ effekt av kommundelningarna är att de nya kommunerna upplevt en ökad sårbarhet. Små administrativa enheter med snäva ekonomiska ramar har sämre möjligheter att hantera till exempel oförutsedda kostnader. Vidare vittnar de intervjuade om att det blivit svårare att upprätthålla nödvändig specialistkompetens. Denna nackdel kan emellertid kompenseras genom interkommunal samverkan, entreprenader och konsulttjänster. Dock kvarstår vissa luckor som svårligen kan kompenseras på detta sätt. Exempel som nämnts är frånvaron av stadsarkitekt och verksamhetsintegrerad juridisk expertis. Den ökade sårbarheten kan leda till att kommunernas förmåga att verkställa politiska beslut påverkas negativt.

Något som antytts av vissa av de intervjuade är att de nya kommunernas litenhet inte bara bidrar till en positiv närhetskänsla mellan beslutsfattare och medborgare, utan även ökar risken för att ovidkommande personliga hänsyn tas vid beslutsfattandet. Privata sympatier och antipatier kan föra in godtycklighet i beslutsfattandet och underminera rättssäkerheten. Tendenser i denna riktning har framkommit i materialet, men några långtgående slutsatser kan inte dras. Vidare vittnar många av de intervjuade om ökade personliga motsättningar efter kommundelningen, såväl inom som mellan partierna.

### 13.5 Sammanfattande erfarenheter

Den genomförda undersökningen har, som tidigare anförts, haft sina begränsningar. Kommundemokratikommittén anser att det trots detta är möjligt att dra vissa slutsatser av det som framkommit i undersökningen.

Det kan konstateras att kommunindelningarna i flera avseenden har haft påtagliga effekter för berörda kommuner. En del erfarenheter är mycket likartade, men det förekommer också skillnader. En positiv effekt, som förefaller vara gemensam för de nybildade kommunerna, är att politiken har blivit mera synlig som en följd av det ökade antalet förtroendevalda och den närhet som uppstått mellan beslutsfattarna och dem som berörs av besluten. En återkommande reflektion är att det inte nödvändigtvis är så att det politiska intresset generellt sett har ökat hos kommuninvånarna, men däremot tycks de som redan är politiskt intresserade ha fått bättre möjligheter till delaktighet och inflytande. Ett ökat intresse för lokal politik har kunnat noteras under en tid efter delningen. Detta tycks dock ha avtagit med tiden.

Ett gemensamt drag för de studerade kommunerna är att rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän, i vart fall under en inledande period, har luckrats upp. Denna rollupplösning sägs bero på att många, oerfarna förtroendevalda kommit in i kommunpolitiken.

I några av de nya kommunerna uppges förvaltningen ha blivit mer flexibel och effektiv. Det har blivit enklare att få överblick över kommunen som helhet. En återkommande reflektion är att sårbarheten har ökat i de nybildade kommunerna, exempelvis när det gäller oväntade utgifter och svårigheter att rekrytera personal och upprätthålla specialistkompetens inom den egna organisationen.

Studien ger vid handen att det inte är möjligt att dra några entydiga slutsatser beträffande de demokratiska effekterna av kommundelningar. Delningarna har i samtliga fall haft såväl positiva som negativa effekter, både ur kommunaldemokratiskt och ett mer allmänt perspektiv. På den positiva sidan framträder sådant som ett ökat antal förtroendevalda, närhet, samhörighetskänsla, effektivitet och smidighet. På den negativa sidan återfinns sådant som rollupplösning, nya konflikter, sårbarhet samt beroende av andra aktörer i ekonomiskt och praktiskt hänseende.

För att få en heltäckande bild av kommundelningar och deras konsekvenser på kort och lång sikt, är det dock nödvändigt att belysa fler aspekter än de demokratiska, såväl i de nybildade kommunerna, som i de kommuner från vilka de nybildade kommunerna brutit sig loss.

## 14 Demokratiredovisning

### **Kommitténs bedömning:**

Demokratiutvecklingen i kommuner och landsting kan främjas genom regelbundna demokratiredovisningar. En sådan redovisning innebär att demokratin mäts, granskas och värderas. Redovisningen bör inte begränsas till frågor som rör den offentliga verksamheten utan också inkludera andra förhållanden som tillsammans formar det lokala demokratiska klimatet.

Granskningen ger möjlighet till jämförelser såväl med tidigare mätresultat från den egna kommunen eller landstinget som med på motsvarande sätt uppmätta värden i andra kommuner eller landsting. 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. Vid värderingen av demokratin bör förutom partierna även föreningar, organisationer, enskilda medborgare och massmedier engageras. På så sätt kan ett kreativt samspel uppnås mellan deltagardemokratin och den representativa demokratin.

### 14.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall studera de försök som görs med så kallade demokratibokslut i syfte att vinna erfarenheter inför regeringens fortsatta arbete med att följa förnyelsearbetets konsekvenser för demokrati och rätts-

säkerhet. Under arbetets gång har det emellertid visat sig att det ännu inte finns några färdiga demokratibokslut. Uppdraget har därför begränsats till redovisning av erfarenheter från pågående utvecklingsarbete och vissa allmänna överväganden kring mätning, granskning och värdering av demokratin i kommuner och landsting.

## 14.2 Bakgrund

Kommuner och landsting har alltid gjort ekonomiska redovisningar. Enligt 8 kap. 16–18 §§ kommunallagen har styrelsen skyldighet att upprätta en årsredovisning som skall godkännas av fullmäktige. Närmare bestämmelser om årsredovisningen finns i lagen om kommunal redovisning.

Den ekonomiska årsredovisningen ger dock en snäv och begränsad bild av förhållandena. Privata företag kompletterar ibland årsredovisningen med till exempel en miljöredovisning eller balanserade styrkort. Kommuner och landsting har i ökande utsträckning börjat komplettera den ekonomiska redovisningen med till exempel en miljöredovisning eller en folkhälsoredovisning. Avsikten är då att ge dessa aspekter en större tyngd när verksamheten granskas och värderas.

I takt med att frågor om den kommunala demokratin möjligheter och problem aktualiserats alltmer, har behovet ökat av att också hitta former för att regelbundet redovisa demokratin tillstånd i kommunerna och landstingen.

När det gäller ekonomiska redovisningar finns en lång tradition, ett omfattande regelverk, entydiga mått och en vedertagen terminologi. Detta är emellertid inte fallet vid redovisning av hur förhållandena ser ut och vilka resultat som har uppnåtts på demokratin område. Vad som skall mätas, granskas och värderas är således i stor utsträckning en öppen fråga.

Vi har valt att använda begreppet demokratiredovisning och inte demokratibokslut. Med begreppet demokratiredovisning vill vi understryka dels att det handlar om att redovisa en kontinuerlig process, dels att mätning, granskning och värdering kan göras på olika sätt. Begreppet anknyter också till den terminologi som vanligen används inom redovisningsområdet, till exempel brukar det heta årsredovisning och miljöredovisning.

### 14.3 Syftet med en demokratiredovisning

Syftet med att upprätta en demokratiredovisning är att underlätta granskning och värdering av de demokratiska förhållandena. Redovisningen görs med hjälp av ett antal indikatorer eller demokrativärden. Demokratiredovisningsprocessen kan – något förenklat – delas in i tre steg. Det första steget är mätningen som innefattar insamling och sammanställning av uppgifter och beräkning av nyckeltal. Det andra steget är granskningen som innebär att mätresultaten jämförs med tidigare mätresultat från samma kommun eller landsting eller med på motsvarande sätt uppmätta resultat från andra kommuner eller landsting. Det tredje steget är värderingen som innebär att resultaten jämförs med hur det borde vara.

#### 14.3.1 Att mäta kommunal demokrati

En mätning omfattar insamling och sammanställning av uppgifter. Den enklaste formen av mätning är att undersöka om något förekommer eller inte. Redovisningen kan då innehålla värdena "ja" eller "nej", alternativt 1 respektive 0. Exempel på detta kan vara förekomst av öppna nämndsammanträden, allmänhetens frågestund vid fullmäktigesammanträden, direktsändning av fullmäktigesammanträden, demokratiutbildning för förtroendevalda, ungdomsråd etc. Mätningen är enkel att göra, men den information som erhålls är mycket begränsad.

En mer avancerad form av mätning är att avläsa ett kvantitativt värde. Exempel på detta kan vara valdeltagande, antal åhörare vid fullmäktige och öppna nämndsammanträden, antal debattinlägg på webbplatsens diskussionsforum, antal förtroendevalda, antalet bokningsbara mötesplatser, antal valmöjligheter, antal arrangerade medborgarmöten, antal förtroendeuppdrag, antal medborgarkontor, de förtroendevaldas representativitet etc. Dessa värden kan redovisas som absoluta tal, men de blir oftast intressantare om de redovisas som relativa tal, normalt i förhållande till antalet invånare. Därmed får man vad som brukar kallas nyckeltal. Mätningen är relativt enkel att göra och ger förhållandevis värdefull information som underlag för jämförelser.

Redovisningen kan även ha en kvalitativ form. Exempel på detta kan vara att man i text beskriver ett förhållande som exempelvis dialogen mellan medborgare och politiker, hur medborgarkontoren

fungerar, alternativa valmöjligheter, jämställdhet, kommunens organisation, utformningen av kommunens eller landstingets webbplats etc. En sådan beskrivning ger mycket information, men kan vara problematisk att lägga till grund för jämförelser. Olika personer kan beskriva saker på olika sätt, och det finns risk för att mätningen också får inslag av värdering.

Det säger sig självt att det behövs vissa mått för att beskriva vissa saker och andra mått för att beskriva andra saker. Förmodligen är det nödvändigt att kombinera olika former av mätning för att kunna redovisa en allsidig bild av demokratins tillstånd och utveckling.

#### 14.3.2 Att granska kommunal demokrati

Granskningen omfattar jämförelser av mätresultaten. En jämförelse som är naturlig att börja med är den med tidigare uppmätta värden i den egna kommunen eller det egna landstinget. Det går att på ett enkelt sätt se om och på vilka områden det skett förändringar. Jämförelsen kan göras oavsett vilken av de tre ovan nämnda mätmetoderna som tillämpats. En förutsättning är dock att de värden som mäts är långsiktigt hållbara så att mätningarna kan genomföras på samma sätt.

Att granska demokratin genom en jämförelse med på motsvarande sätt uppmätta värden i andra kommuner eller landsting är mer komplicerat. Orsaken till detta är inte främst att de lokala förhållandena skiftar, utan att mål och åtgärder skiftar. Skillnader i demokratisyn kan leda till inte bara olika åtgärder utan också olika sätt att mäta demokratin. Därtill kommer att de kvalitativa delarna av redovisningen inte är lika enkelt jämförbara som de kvantitativa.

Att på grundval av demokratiredovisningar göra övergripande jämförelser mellan olika kommuner eller landsting är också komplicerat. I en ekonomisk årsredovisning kan kostnader på ett ställe balanseras av intäkter på ett annat. I en demokratiredovisning är det inte möjligt att på motsvarande sätt addera olika demokrativärden. Till exempel kan inte omfattande kritik av Justitieombudsmannen mot kommunen balanseras av en bra webbplats, lika lite som lågt valdeltagande kan balanseras av att det finns ett ungdomsråd. I och för sig skulle detta problem kunna åtgärdas genom viktning av olika demokrativärden, men att hitta en generellt accepterad modell framstår inte som möjligt.



Det uppstår således problem om man gör en interkommunal jämförelse. Enligt vår uppfattning är det därför inte ändamålsenligt att använda lokala demokratiredovisningar för att till exempel rangordna kommuner efter hur demokratiska de är. En sådan rangordning skulle bygga på alltför stora mått av godtycke.

Däremot är det fullt möjligt att göra en meningsfull jämförelse mellan olika kommuner eller landsting när det gäller enskilda förhållanden där de har samma mål, och där samma mätmetoder kan användas. Exempel på sådana områden kan vara valdeltagande, de förtroendevaldas representativitet och kommunmedlemmarnas rättssäkerhet.

### 14.3.3 Att värdera kommunal demokrati

Värderingen innebär att de uppmätta och granskade värdena jämförs med idealvärden. Hur ser den kommunala demokratin ut och hur borde den se ut? En sådan värdering blir ett värdefullt underlag för en diskussion om tänkbara åtgärder och behov av utvecklingsarbete.

Vi har tidigare pekat på att man kan värdera resultatet på olika sätt, inte minst beroende på olika demokratisyn. Vår uppfattning är att detta snarare är en tillgång än ett problem. Meningen med en demokratiredovisning är just att var och en, utifrån sin demokratisyn, skall kunna väga olika värden mot varandra och avgöra vad de skall jämföras med.

## 14.4 Exempel på demokratiredovisningar

I detta avsnitt beskrivs kortfattat några aktuella exempel på demokratiredovisningar. Inledningsvis refereras två genomförda forskningsprojekt. Därefter refereras ett pågående utvecklingsprojekt hos Statskontoret. Avslutningsvis refereras ett pågående interkommunalt utvecklingsprojekt i vilket Landstinget i Värmland samt Nacka och Örebro kommuner medverkar.

#### 14.4.1 Forskningsprojekt

##### *SNS Demokratiråd*

Studieförbundet Näringsliv och samhälle (SNS) inrättade år 1994 ett demokratiråd, som årligen har givit ett antal fristående statsvetenskapliga forskare i uppdrag att göra en samlad bedömning av läget i den svenska demokratin. Som grund för undersökningarna formulerades ett ideal om en handlingskraftig, demokratisk rättsstat. Utifrån dessa tre grundvärden har ett antal indikatorer tagits fram. Med hjälp av dessa indikatorer analyseras förhållandena med hjälp av två huvudmetoder: dels jämförs de faktiska förhållandena med de demokratiskt ideala förhållandena, dels analyseras utvecklingen över tid. Metoden skulle förenklat kunna ses som en sammanvägning av en balans- och en resultaträkning.

Det första grundvärdet – medborgarstyrelse – konkretiserades i följande indikatorer: kontroll över dagordningen, upplyst förståelse, effektivt deltagande, jämlikhet i beslut och medborgerlig tolerans. Det andra grundvärdet – rättsstat – konkretiserades i indikatorerna fri- och rättigheter, rättssäkerhet och maktindelning. Det tredje grundvärdet – handlingskraft – samlade indikatorer som kontroll över resurser, beslutsförmåga och kontroll över genomförandet. Dessa indikatorer använder Demokratirådet generellt för att granska demokratin på olika nivåer (Rothstein m.fl. 1995).

I 1997 års rapport från Demokratirådet undersöktes demokratin i kommunerna. Indikatorerna bröts då ned i ett antal konkreta och för detta ändamål lämpliga variabler, vilka skulle kunna mätas var för sig (Petersson m.fl. 1997).

Inom området medborgarstyrelse operationaliserades indikatorerna på följande sätt. Kontrollen över dagordningen mättes i medborgarnas möjlighet att föra fram frågor, fullmäktigesammanträdenas frekvens och längd, fullmäktigeledamöternas initiativkraft och folkinitiativets förekomst och resultat. Den upplysta förståelsen mättes i spridning av mass- och etermedier, biblioteksresurser, webbplatser, förekomst av öppna sammanträden och utsändningar av sammanträden. Effektivt deltagande mättes i valdeltagande, partimedlemskap, föreningsmedlemskap samt förekomst av studiecirklar, byalag och lokala styrelser. Jämlikhet i beslut mättes i valdeltagande och representation av kvinnor respektive personer med utländsk bakgrund. Medborgerlig tolerans mättes i förekomst av rasism, intolerans mot andra religioner än den kristna och intolerans mot homosexualitet.

Inom området rättskommun operationaliserades indikatorerna på följande sätt. Fri- och rättigheterna mättes i kommunens förmåga att tillgodose barnens rättigheter och i hanteringen av FN:s barnkonvention. Rättsäkerheten mättes i hur många av kammarrättens domar som gått kommunen emot i olika förvaltningsmål, hur ofta Justitieombudsmannen respektive Skolverket framfört kritik mot kommunen och hur väl arkivlagen tillämpats i kommunerna. Maktdelningen mättes i hur många ledamöter förtroendeuppdragen var fördelade på.

Inom området handlingskraft operationaliserades indikatorerna på följande sätt. Kontroll över resurser mättes i kommunens soliditet och skuldsättning. Beslutsförmåga mättes i partisplittringen i fullmäktigeförsamlingen. Kontrollen över genomförandet mättes i indextal för kommunal service.

Det visade sig under arbetets gång att flera av de uppgifter Demokratirådet behövde ha tillgång till för mätningen inte var tillgängliga i användbar form ens med en rimlig arbetsinsats.

### *Forskningsprojekt hos Åbo Akademi i Finland*

Inom ramen för ett demokratiprojekt hos Finlands kommunförbund har forskare vid Åbo Akademi upprättat ett slags demokratibokslut för 46 finska kommuner. Underlaget för dessa bokslut hämtades ur ett större forskningsprogram, kallat KommunFinland 2004. Demokratiredovisningen gjordes inom sex olika områden (Ståhlberg 2001).

- **Åsiktsrepresentativitet:** Skillnaden mellan kommuninvånare och beslutsfattare mättes vad gäller tillfredsställelse med servicen, utgiftsvillighet, uppfattningar om medborgarskap och placering på axeln vänster–höger.
- **Social representativitet:** Skillnaden mellan kommuninvånare och beslutsfattare mättes vad gäller andel kvinnor, andel män i övre medelåldern och andel högutbildade.
- **Kommuninvånarnas deltagande:** Valdeltagandet år 1996 mättes och jämfördes med valdeltagandet år 1992. Förekomsten av andra kanaler för deltagande mättes också.
- **Beslutsfattandets funktionssätt:** Mätningen avsåg de förtroendevaldas upplevelse av inflytande och deras värdering av hur kommunen leddes, av arbetsklimatet och av den interna partidemokratin.

- Medborgarsamhällets funktionssätt: Mätningen avseende föreningstätheten i kommunen, förekomsten av organiserad interaktivitet mellan kommunen och de olika föreningarna samt användningen av föreningarna som påverkningskanaler.
- Tillfredsställelse med kommunen: Mätningen avseende kommuninvånarnas tillfredsställelse med den kommunala servicen, tillfredsställelse med kommunen som en plats att bo i och upplevelsen av delaktighet, alternativt främlingskap.

#### 14.4.2 Statskontorets utvecklingsprojekt

Statskontoret har av regeringen fått i uppdrag att föreslå ett system för kontinuerlig uppföljning av väsentliga nyckeltal vad gäller den lokala demokratin och medborgarnas rättssäkerhet i kommuner och landsting. Syftet är att underlätta för staten, landsting, kommuner och forskare att följa och utvärdera effekter av bland annat organisationsförändringar. Målet är att systemet skall innehålla en metod för enkel och kostnadseffektiv uppgiftsinsamling och att informationen skall lagras i en databas som skall kännetecknas av hög kvalitet och lättillgänglighet. En delredovisning av uppdraget skall göras i december år 2001, medan slutredovisningen skall göras i maj år 2002. Någon slutrapport finns alltså ännu inte. I en promemoria från Statskontoret skisseras emellertid en tänkbar uppdelning i nio olika nyckeltalsområden enligt följande (Statskontoret 2000).

Politiska styrkeförhållanden redovisas genom mätning av mandatfördelning i fullmäktige, partitillhörighet vad gäller styrelsens ordförande samt majoritetsförhållanden. Förvaltningsfrågor redovisas genom mätning av organisationsprinciper, former för ekonomisk styrning samt antal anställda i relation till befolkningen. Fullmäktige- och nämndorganisation redovisas genom mätning av antal fullmäktigeledamöter, utskott, delegationer och nämnder samt nämndernas namn, storlek och typ. Vidare mäts förekomsten av heltäckande kommunaldelsorganisation, självförvaltningsorgan och professionella styrelser. Fullmäktiges beslutsfattande redovisas genom mätning av antal ärenden, motioner, interpellationer, yrkanden och reservationer per år.

Samverkansformer redovisas i form av förekomst av kommungemensamma nämnder och deltagande i kommunalförbund, regionförbund och andra samverkansformer. Företags- och entre-

prenadfrågor redovisas genom mätning av antal företag och stiftelser, former för styrning av företag, förekomst av entreprenader samt antal friskolor och andel elever i friskolor. Förtroendevalda redovisas genom mätning av partitillhörighet, kön och ålder, antal uppdrag och antal förtroendevalda per uppdrag samt antal hel- eller deltidsarvoderade.

Medborgarrelationer redovisas genom mätning av antal fullmäktigesammanträden, förekomst av öppna nämndsammanträden, antal medborgarundersökningar samt förekomst av medborgarkontor och webbplats. Demokratifrågor redovisas genom mätning av valdeltagande, valresultat, röstsplittring och förekomst av personröstning. Vidare mäts förekomsten av lokala folkomröstningar och demokratiredovisningar. Rättssäkerhet redovisas genom mätning av utfall av laglighetsprövning i första instans, överklagade förvaltningsärenden i första instans, diarieförda tillsynsärenden med kritik mot kommunen samt förekomst av rättsäkerhetsstärkande åtgärder i kommunen.

#### 14.4.3 Interkommunalt utvecklingsprojekt

Våren 1998 startade ett interkommunalt utvecklingsprojekt kring demokratibokslut. I detta projekt deltog Landstinget i Värmland, Nacka, Örebro respektive Gävle kommun samt Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Novemus vid Örebro universitet. Syftet med projektet var att ta fram en grundläggande modell för ett demokratibokslut och att utreda tillgången till sådan information som ett bokslut kan grundas på. Utvecklingsprojektet avslutades våren år 2001.

En viktig erfarenhet från detta arbete var att det är komplicerat och orealistiskt att försöka konstruera en övergripande modell för demokratiredovisning. En orsak till detta är den kommunala mångfalden. Eftersom både problem och åtgärder varierar mellan de olika kommunerna så skiftar också önskemålen och förväntningarna på en demokratiredovisning. Det visade sig också att det inte fanns några självklara och entydiga begrepp och termer som kunde användas. Det tog tid att komma fram till sådana.

Svårigheterna att trots skilda demokratimodeller hitta gemensamma mått skall dock inte överdrivas. Ett flertal av de mått som projektdeltagarna utvecklade lokalt liknade dem i andra kom-

muner. Däremot sorterades de uppmätta demokrativärdena olika, och redovisningarnas struktur kom att variera betydligt.

Slutsatsen av detta var att det är fullt möjligt att upprätta demokratiredovisningar där vissa delar har en gemensam utformning, vilket möjliggör en jämförelse mellan olika kommuner och landsting. Andra delar av demokratiredovisningen kan i stället vara kommun- eller landstingsspecifika och bygga på lokala förhållanden. En sådan kombination borde även ge goda förutsättningar för lärande kommuner och landsting emellan.

En annan lärdom var att det inte enbart handlar om att utveckla nya mått och mätmetoder. Inom kommunerna och landstingen görs redan i dag en hel del arbete med granskning och utvärdering. En viktig uppgift blir därför att skaffa överblick över vad som redan görs i kommunen eller landstinget. Att sedan samordna dessa insatser kan komma att ta förhållandevis mycket resurser i anspråk. Sammantaget är slutsatsen att det är angeläget att koncentrera sig på ett begränsat antal frågor (Olsson 2000).

### *Landstinget i Värmland*

Landstinget i Värmland har tagit fram ett första utkast till ett eget demokratibokslut. Indikatorerna har sorterats efter de grundvärden som SNS Demokratiråd använt, det vill säga medborgarstyrelse, handlingskraft och rättssäkerhet. I avsnittet medborgarstyrelse redovisas representativ demokrati, individuellt deltagande och kollektivt deltagande.

Under representativ demokrati redovisas valdeltagande och partiernas medborgerliga förankring, förtroendemannaorganisationen och de förtroendevaldas sociala representativitet. Vidare redovisas tillgängligheten till de förtroendevalda samt till information och beslutsunderlag.

Under individuellt deltagande redovisas medborgarnas förtroende för landstinget, överensställningen mellan medborgarnas och de förtroendevaldas politiska dagordning, förekomsten av och hanteringen av klagomål samt förekomsten och medborgarnas värdering av valfrihet inom landstingets verksamhet.

Under kollektivt deltagande redovisas medborgarnas föreningsengagemang, förekomsten av brukarorganisationer och kontakter mellan dessa och landstinget samt brukares och brukarorganisationers erfarenheter av kontakterna med landstinget.

I avsnittet om handlingskraft redovisas ansvarsfördelningen i landstingets organisation, graden av genomförande av politiska beslut och regler för delegation samt den ekonomiska situationen i landstinget.

Avsnittet om rättssäkerhet innehåller dels en redovisning av möjligheterna att överklaga beslut och antalet överklaganden eller besvär samt utfallet av dessa, dels vilka insatser landstinget gör för att säkerställa särskilda gruppers rättigheter, i detta fall information på andra språk till invandrare och flyktingar.

Som ett fjärde avsnitt redovisas den massmediala situationen, med tonvikt på mediernas spridning, täckning samt spegling av landstingets verksamhet.

Slutligen redovisas hur medborgarna väljer att kanalisera sina synpunkter på landstingets verksamhet.

Till grund för sammanställningen ligger förutom befintlig statistik en omfattande medborgarenkät som tillställdes cirka 8 000 invånare i Värmland under hösten 1999.

### *Nacka kommun*

Nacka kommun har under ett par år arbetat med att ta fram ett demokratibokslut. Kommunen har valt två perspektiv för att granska och värdera den kommunala demokratin. Det ena är att beskriva hur kommunen möter medborgarna och det andra är att beskriva hur medborgarna möter kommunen. Kommunen har lagt stor vikt vid rättsäkerhetsaspekterna (Skjönberg & Swahn 2001).

I ett första utkast till ett demokratibokslut för Nacka kommun har en uppdelning gjorts på fyra olika områden enligt följande.

- Representativ demokrati: Valdeltagandet redovisas för kommunen som helhet och i olika kommundelar. De förtroendevaldas sociala representativitet redovisas. Dessutom redovisas vilka fem verksamhetsområden de förtroendevalda respektive medborgarna vill prioritera när det gäller att åstadkomma förändringar samt vilka förändringar som är mest angelägna. Dessa uppgifter insamlas genom enkäter eller på annat sätt.
- Den stora demokratin: Medborgarnas faktiska och fysiska tillgång till kommunala handlingar redovisas, dels i allmänhet, dels med avseende på funktionshindrade och personer med utländsk bakgrund. Redovisningen omfattar även handlingarnas begriplighet och i vilken utsträckning denna

insynsmöjlighet utnyttjas. Medborgarnas möjligheter att ge sin mening till känna och delta i en dialog beskrivs genom en redovisning av omfattning och utnyttjande av bland annat följande resurser: öppna nämndsammanträden, NackaDialogen på Internet, fasta tider för möten med förtroendevalda, ungdomsråd, pensionärsråd och handikappråd.

- Den lilla demokratin: Redovisning av medborgarnas utnyttjande av kundvalssystem samt upplevt inflytande och bemötande inom barnomsorgen, skolan och äldreomsorgen. Redovisning av upplevt inflytande och bemötande inom andra kommunala verksamheter samt av rättssäkerhet.
- Demokratiskt klimat: Redovisning av bland annat kommunmedlemmarnas politiska resurser som till exempel medlemskap i politiska partier och andra politiska organisationer. Redovisning av bland annat det lokala politiska klimatet och mediestrukturen. Uppgifter har bland annat hämtats ur Statistiska centralbyråns undersökningar om levnadsförhållanden.

I en bilaga till demokratibokslutet redovisas för kommunen som helhet och för elva olika områden både valdeltagande och socioekonomiska uppgifter som utbildningsnivå, arbetslöshet, andel förtidspensionerade, förekomst av socialbidrag samt ohälsotal.

### *Örebro kommun*

År 1997 antog Örebro kommunfullmäktige ett program för demokratiutveckling i kommunen kallat Medborgarnas Örebro. Samtidigt beslutade kommunen att ett demokratibokslut skulle göras. Syftet var att se om programmets viljeinriktning fick genomslag i den kommunala organisationen och hur kommunmedlemmarna tog emot de erbjudanden som programmet innehöll (Ek 2001).

I ett första utkast till ett demokratibokslut för Örebro kommun har en uppdelning gjorts på fyra olika områden enligt följande.

- Den representativa demokratin: Redovisning av valdeltagandet i allmänhet kompletterad med en särskild redovisning avseende personer med utländsk bakgrund. Redovisning av antalet förtroendevalda per invånare, de politiska partiernas medlemsantal och förekomst av kommundelsnämnder.
- Kommunfullmäktige: Redovisning av svar på enkät till fullmäktiges ledamöter och suppleanter angående förtroendeupp-



draget, fullmäktiges arbetsformer, relationer till medborgarna, relationer till förvaltning och verksamhet samt samhällsklimat och demokratiska attityder.

- Medborgarnas inflytande: Redovisning av hur medborgarförslag hanteras, av möjligheter att påverka som enskild brukare och som kollektiv, av kommunala dokumentens begriplighet och av kommunmedlemmarnas möjligheter att ta del av handlingar och protokoll, kompletterad med en särskild redovisning avseende personer med språkhinder eller synskada. Förekomst av öppna nämndsammanträden, brukarråd och arrangerade möten mellan förtroendevalda och kommunmedlemmar samt tillämpning av FN:s barnkonvention.
- Medborgaranda: Redovisning av medlemskap i föreningar och andra organisationer, förtroende för samhälleliga institutioner samt inflytande och delaktighet i skolan.

En grupp förtroendevalda har följt och styrt arbetet och gör en första värdering av granskningen innan materialet går vidare till kommunfullmäktige.

#### 14.5 Kommitténs slutsatser

Vi har i kapitel 3 föreslagit att demokrati som princip lyfts in i kommunallagen. Syftet med detta är att framhålla värdet av demokrati i den kommunala praktiken. Ett sätt att konkret stärka demokratin i den kommunala praktiken är att komplettera den ekonomiska årsredovisningen och de andra redovisningar som redan görs med en demokratiredovisning. De studier och det interkommunala utvecklingsarbete som vi har tagit del av har lett fram till följande slutsatser.

Grunden för en demokratiredovisning är en mätning av ett antal demokrativärden. Det finns olika uppfattningar om vilka demokrativärden som skall mätas. Vår förhoppning är att det utvecklingsarbete som bedrivs av olika aktörer kommer att leda fram till enighet om vissa allmängiltiga demokrativärden och mätmetoder som kan tillämpas vid demokratiredovisning i kommuner och landsting.

Ett syfte med att utveckla sådana allmängiltiga demokrativärden är att möjliggöra rumsliga jämförelser, vilket förutsätter att värdena operationaliseras och mäts på samma sätt. Den representativa

demokratin, deltagardemokratin, de förtroendevalda, medborgarnas demokratiska resurser och rättssäkerhet framstår som centrala områden för dessa demokrativärden.

Därutöver kan varje kommun och landsting, utifrån lokala förhållanden och vidtagna åtgärder, utveckla kompletterande demokrativärden och mätmetoder. Detta möjliggör en fördjupad granskning och värdering över tid av hur den lokala demokratin utvecklas i den egna kommunen eller det egna landstinget.

En sådan uppdelning av demokratiredovisningen i en allmängiltig och en kommun- eller landstingsspecifik del är önskvärd. Den allmängiltiga delen kan ge regeringen, kommunerna, landstingen, massmedierna och forskare goda möjligheter att följa det kommunala förnyelsearbetets konsekvenser för demokrati och rättssäkerhet. Den kommun- eller landstingsspecifika ger varje kommun eller landsting möjlighet att rikta in sig på de lokala förhållandena och få en fördjupad diskussion om den egna demokratiutvecklingen.

Erfarenheterna av hittills gjorda försök med demokrati-redovisning visar att vissa uppgifter redan finns tillgängliga hos kommun, landsting eller statliga myndigheter och därmed är relativt enkla att samla in, medan andra uppgifter kräver en förhållandevis omfattande arbetsinsats. Det kan handla om uppgifter som finns på många platser i den kommunala organisationen eller uppgifter som måste samlas in från föreningar eller andra organisationer utanför kommunen. För att få fram vissa uppgifter kan man behöva göra enkäter till medborgare och förtroendevalda.

En demokratiredovisning är ett instrument som bör användas långsiktigt och regelbundet. Ambitionsnivån för en demokratiredovisning bör sättas så att den begränsar de personella och ekonomiska resurser som tas i anspråk utan att man för den skull gör avkall på kvalitet och substantiellt innehåll.

En lokal demokratiredovisning bör inte begränsas till frågor som rör den rent kommunala verksamheten. En sådan redovisning riskerar att bli alltför inskränkt till sin karaktär och därmed inte kunna ge något fruktbart bidrag till den lokala diskussionen om hur demokratin kan förbättras. Det är därför värdefullt att demokratiredovisningen inkluderar också andra förhållanden som tillsammans utgör en del av det lokala demokratiska klimatet inom kommunen eller landstingets område. Exempel på sådana frågor kan vara medborgarnas föreningsengagemang, antal partimedlem-

skap, medborgarnas förtroende för lokalpolitikerna, lokaltidningens betydelse och antal anmälda rasistiska brott.

Det är också angeläget att de förhållanden som mäts är relevanta över tid. En ekonomisk årsredovisning ser i princip likadan ut i dag som den gjorde år 1980 eller år 1960. Däremot är det inte särskilt troligt att en kommunal demokratiredovisning ser likadan ut i dag som den skulle ha gjort för 20 eller 40 år sedan. Att demokratimätt kan tillkomma eller behöva revideras på grund av samhällsförändringar är självklart, men det är angeläget att mätningarna utformas så att de är långsiktigt tillämpbara. I detta ligger också att de mätt som används bör vara oberoende av vilken politisk majoritet det är i kommunen eller landstinget.

En demokratiredovisning kan, som tidigare nämnts, ses som en process i flera steg. Det första steget är en mätning och resultat-sammanställning av demokrativärden.

Det andra steget är granskningen, då resultaten jämförs med tidigare mätresultat från samma kommun eller landsting eller med motsvarande resultat från andra kommuner eller landsting. Det är naturligt att dessa steg i arbetet utförs av tjänstemän och experter.

Det tredje steget är värderingen, som innebär att resultaten jämförs med hur det borde vara.

Var och en kan då, utifrån sin demokratisyn, väga olika värden mot varandra och avgöra vad de olika värdena skall jämföras med. En sådan process kan främjas av att de politiska partiernas fullmäktigegrupper var och en för sig ges i uppdrag att värdera resultatet. På så sätt tydliggörs olika uppfattningar, vilket sannolikt är fruktbart för den fortsatta diskussionen.

Möjligheten att vara med och värdera den lokala demokratin bör emellertid inte förbehållas de politiska partierna utan erbjudas föreningar, organisationer, enskilda medborgare och massmedier. Inom det tidigare nämnda interkommunala utvecklingsprojektet har en modell för en sådan process diskuterats. Modellen innebär att demokratiredovisningen, inklusive den värdering som gjorts av de politiska partiernas fullmäktigegrupper, remitteras till dessa aktörer och diskuteras på offentliga möten och på Internet. Efter att remissvaren sammanställts behandlas redovisningen i fullmäktige. På så sätt kan ett kreativt samspel uppnås mellan deltagardemokratin och den representativa demokratin.

Kommundemokratikommittén anser att det är angeläget att det görs regelbundna redovisningar av den lokala demokratin. Det interkommunala utvecklingsarbete som har påbörjats är värdefullt

och bör utvecklas och spridas till fler kommuner och landsting. Det är naturligt att arbetet för närvarande har karaktären av experimentverksamhet, men det är angeläget att denna verksamhet framöver vidgas, stabiliseras och formas utifrån vissa gemensamma förutsättningar. Det är också önskvärt med en gemensam kärna i demokratiredovisningarna.

En sådan utveckling skulle gynnas av ett brett samarbete i frågan, mellan kommunerna, Svenska Kommunförbundet, landstingen, Landstingsförbundet och berörda statliga myndigheter. Enligt Kommundemokratikommitténs bedömning bör regeringen medverka i ett sådant samarbete för att utveckla lokala demokratiredovisningar med en gemensam kärna.

Vi vill i detta sammanhang erinra om Demokratiutvecklingskommitténs förslag att regeringen årligen i en skrivelse till riksdagen skall redovisa vad som hänt under året när det gäller demokrati, medborgarinflytande och delaktighet. Kommundemokratikommittén kan instämma i detta förslag. En gemensam kärna i de lokala demokratiredovisningarna skulle kunna fungera som ett centralt bidrag till en sådan skrivelse som i sin tur skulle kunna utgöra inte bara underlag för en riksdagsdebatt utan också ett viktigt inslag i den lärande process som det lokala arbetet med en demokratiredovisning innebär.

## 15 Medborgarpaneler

### **Kommitténs bedömning:**

Medborgarpaneler kan utgöra ett värdefullt inslag i den kommunala demokratin. Förutom att utgöra ytterligare en möjlighet för medborgare att framföra sina åsikter fungerar de som arenor för samtal och reflektion för medborgare som står utanför partipolitiken.

Det är dock viktigt att understryka att medborgarpaneler och andra typer av medborgarråd inte kan fylla de politiska partiernas funktion i demokratin. Som länk mellan medborgare och den beslutande nivån har partierna den oersättliga uppgiften att väga samman olika intressen och att ta ett samlat och övergripande samhällsansvar. I idealfallet fungerar partierna som offentliga arenor där opinioner bildas, debatteras och ifrågasätts. Medborgarpaneler kan i detta sammanhang fungera som inspirationskällor för partiernas arbete med att ytterligare förbättra medborgardialogen.

### 15.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall studera erfarenheter av medborgarpaneler och diskutera om de kan användas i större utsträckning.

### 15.2 Bakgrund

Medborgarpanelen är en förhållandevis nyligen utvecklad demokratisk arbetsform. Idén går ut på att man först drar ett slumpmässigt urval medborgare på samma sätt som när man skall

genomföra en vanlig representativ opinionsundersökning. Men i stället för att man bara ställer frågor individuellt till personerna i urvalet bjuds de in till ett gemensamt samråd. Först efter att ha läst in sig på ämnet i fråga och i smågrupper ha diskuterat sakfrågan grundligt med andra inbjudna medborgare, experter och politiker lämnar deltagarna i medborgarpanelen sina åsikter (Teorell 2001).

I grunden för modellen ligger den deliberativa demokratiteorin. Enligt denna demokratiteori betonas argumentationens och samtalets betydelse. Demokratien är i behov av offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas (SOU 2000:1). Skillnaden mot andra demokratiteorier kan sägas vara just synen på den fria åsiktsbildningen. I stället för att betrakta den som bisaken – som ett nödvändigt villkor för att allmänna och fria val skall kunna åstadkomma det önskvärda förverkligandet av folkviljan – ser den deliberativa demokratiteorin åsiktsbildningen som huvudsaken. Hållandet av allmänna och fria val är då närmast en bisak och endast ett led i den fria åsiktsbildningens process, vilken utgör demokratins egentliga kärna (Teorell 2001).

Medborgarpanelen kan sägas vara en organisatorisk lösning på hur den deliberativa demokratins samtalsideal skall kunna förverkligas. Modellen kombinerar opinionsundersökningens representativitet med den deliberativa demokratiteoriens betoning av argumentation, samtal och reflektion. På så vis kan medborgarpaneler ses som ett slags ”reflekterande opinionsundersökningar”. Det slumpmässiga urvalet leder till att deltagarna i panelen är statistiskt representativa för befolkningen, medan samrådsmomentet leder till att åsikterna baseras på information, eftertanke och åsiktsutbyte. Man skulle därför kunna säga att en medborgarpanel mäter folkets vilja så som den skulle ha sett ut om alla hade haft tid och lust att delta i den önskvärda åsiktsbildningen (Teorell 2001).

### 15.3 Erfarenheter av medborgarpaneler

En medborgarpanel skall uppfylla två krav: urvalet av medborgare skall vara slumpmässigt och paneldeltagarna skall delta i en form av samråd innan de lämnar sina åsikter. Till detta läggs även ibland ett krav på opinionsmätning. Medborgarpaneler av detta slag har främst prövats i England, USA, Norge och Danmark. I Sverige har medborgarpaneler genomförts i enstaka kommuner, bland annat i

Upplands Väsby. Dessa har dock genomförts utan opinionsmätning. Flera kommuner har även anordnat olika slags medborgarråd som påminner om medborgarpaneler, men som antingen inte uppfyller kravet på representativitet i urvalet eller kravet på ett samråd av deliberativ karaktär.

### 15.3.1 Medborgarpaneler i andra länder

Statsvetaren Jan Teorell har sammanställt erfarenheter från medborgarpaneler i fyra länder – England, USA, Norge och Danmark – samt utvärderat dessa utifrån två kriterier: panelens representativitet och huruvida paneldeltagandet har lett till åsiktsförändringar (2001). Panelerna handlade om olika frågor som kriminalpolitik, ekonomisk politik, familjepolitik, miljöpolitik och sjukvårdspolitik.

En förutsättning för medborgarpaneler är självklart att urvalet av medborgare görs slumpmässigt, men för att deltagarna skall vara representativa får inte heller bortfallet vara för stort. I de fyra länderna har deltagandet i de studerade medborgarpanelerna legat mellan 30 och 50 procent. Bortfallet var således förhållandevis stort i samtliga länder, trots att flera ansträngningar gjordes för att locka deltagarna. Förutom full täckning av alla utgifter i samband med deltagandet lockades i vissa fall med honorar, chans att få komma med i tv, hjälp med att ordna barnvakt, ledigt från jobbet och ytterligare assistans för särskilt behövande. Vid de danska och norska medborgarpanelerna erbjöds endast full täckning av alla utgifter. Trots detta blev deltagandet inte särskilt mycket lägre där än i de anglosaxiska panelerna. En tendens i flera av panelerna var att medelålders män var överrepresenterade bland dem som kom till överläggningarna.

Endast i de brittiska och danska medborgarpanelerna kunde systematiska åsiktsförändringar registreras på gruppnivå. De amerikanska och norska panelerna uppvisade endast förändringar på individnivå. I det norska fallet kunde dock motsvarande förändringar konstateras i en kontrollgrupp varför det rådde tvivel om huruvida medborgarpanelen kunde tillskrivas någon betydelse i detta avseende. Resultatet av utvärderingar visar att medborgarpaneler kan ha en positiv effekt på opinionens kvalitet, men att effekten sällan är särskilt stor.

### 15.3.2 Medborgarpaneler i Sverige

#### *Upplands Väsby kommun*

Hösten år 1997 genomförde Upplands Väsby kommun två medborgarpaneler (Montin 1998, Granberg & Olsson 1999). Inbjudan till medborgarpanelerna skickades ut till 1 000 slumpmässigt utvalda kommuninvånare. Syftet med panelerna var att skapa ett möte mellan kommunens medborgare och politiker. På mötet skulle man diskutera vad kommunen borde göra, inflytandet och dess former, information och kommunikation, sakfrågor, verksamhetsfrågor och övriga frågor.

Till det första tillfället anmälde sig 46 personer, och av dessa kom 29 stycken. Vid det andra tillfället var 74 personer anmälda av vilka 52 kom. Av sammanlagt 1 000 inbjudna kom alltså 81, vilket innebar en uppslutning på åtta procent. Merparten av dem som kom var över 51 år. Efteråt gjorde kommunen en sammanställning av de diskussioner som förekom vid panelerna – någon regelrätt opinionsmätning genomfördes med andra ord inte.

Flera av de som deltog i medborgarpanelen var politiskt engagerade. Det fanns en vilja att delta och utöva inflytande, men utanför de politiska partierna som deltagarna snarare såg som hinder än kanaler för kommunikation och inflytande. Attityderna till direkt demokrati var positiva. Vidare ville man sätta sakfrågorna i fokus och inte partipolitiken.

Från början var tanken att medborgarpaneler skulle hållas vartannat år. Så har emellertid inte blivit fallet. Efter de två panelerna år 1997 har Upplands Väsby inte haft några fler medborgarpaneler.

#### *Södermöre kommunaldelsnämnd*

Södermöre kommunaldelsnämnd i Kalmar kommun har anordnat flera medborgarpaneler. Dessa går i regel till så att deltagarna bildar små grupper tillsammans med politiker från kommunaldelsnämnden och diskuterar en konkret fråga. Även tjänstemän är närvarande för att kunna svara på frågor. I övrigt deltar de dock inte i diskussionen.

Vanligast är att alla invånare i kommundelen bjuds in till panelen, men vid ett tillfälle gjordes ett slumpmässigt urval av medborgare vilka sedan bjöds in. När alla invånare i kommundelen bjuds in till medborgarpanelen sker detta i kommunaldelsnämndens



informationsblad till samtliga hushåll samt genom affischer på allmänna platser och annonser i lokalpressen. Enligt uppgift från Södermöre kommundelsförvaltning deltar i regel mellan 60 och 90 av totalt 7 000 kommundelsinvånare vid dessa tillfällen.<sup>1</sup> Eftersom frågorna som diskuteras ofta har större relevans för en viss del av kommundelen är uppslutningen högre från dessa delar. Vid den medborgarpanel som utsågs slumpmässigt skickades personliga inbjudningar ut till 200 invånare, av vilka ett tjugotal deltog.

### *Uppsala kommun*

I Uppsala kommun genomfördes hösten år 2000 en medborgarpanel inom ramen för det pågående arbetet med en fördjupad översiktsplan. I likhet med två tidigare genomförda medborgarpaneler som genomförts rörande Uppsalas framtid inbjöds 1 000 slumpvis utvalda invånare mellan 16 och 75 år. Av dessa deltog 96 stycken i medborgarpanelen (Uppsala kommun 2001).

Ett material som beskrev det pågående arbetet med översiktsplanen skickades i förväg ut till deltagarna. Själva samrådet genomfördes under en kväll. Medborgarna delades in i små grupper om 6–12 personer. Förutom medborgare deltog i varje grupp även två politiker och en tjänsteman. Den senare fungerade som sekreterare och hade till uppgift att sammanställa ett referat av gruppdiskussionen.

### *Deltagandet i medborgarpaneler*

I Kommundemokratikommitténs undersökning om medborgarnas uppdragsvillighet, som presenteras mer utförligt i kapitel 5, ställdes även en fråga om villighet att delta i en medborgarpanel.<sup>2</sup> Nästan hälften, 47 procent, av de tillfrågade uppgav att de skulle kunna tänka sig att tacka ja till att delta i en sådan, 29 procent att de inte skulle kunna tänka sig det och 24 procent att de var tveksamma (Nielsen 2001). Män var något mer positiva än kvinnor, men

---

<sup>1</sup> Enligt telefonsamtal den 2 maj 2001 med Stig Sjödin, kommundelschef i Södermöre kommundel i Kalmar kommun.

<sup>2</sup> Frågan löd "Om du fick en personlig inbjudan till ett möte för att tillsammans med andra utvalda invånare och politiker från din kommun diskutera den kommunala verksamheten, skulle du då kunna tänka dig att tacka ja?".

skillnaden var liten. Bland olika åldersgrupper är personer i yngre medelåldern mest positiva, medan äldre personer var mest negativa. Mellan inrikes och utrikes födda fanns ingen skillnad i attityd till att delta i en medborgarpanel.

Som framgår ovan är det faktiska deltagandet i de svenska medborgarpanelerna betydligt lägre. I regel deltar i slutänden knappt tio procent av dem som blir tillfrågade. Om detta skall anses högt eller lågt är svårt att säga. Å ena sidan är bortfallet tämligen stort, och det går inte betrakta en sådan grupp som statistiskt representativ för alla kommuninvånare även om urvalet har gjorts slumpmässigt. Å andra sidan visar sig nästan var tionde medborgare som blir tillfrågad faktiskt också ställa upp och utan någon form av ersättning lägga ned tid på både inläsning och möte med andra medborgare och kommunala politiker för att diskutera en kommunalpolitisk fråga.

#### 15.4 Andra slags medborgarråd

Medborgarpaneler är en förhållandevis ny demokratisk arbetsmetod som endast prövats i begränsad skala. Andra slags medborgarråd har emellertid funnits länge i kommunerna. I 1987 års plan- och bygglag (1987:10) stadfästes medborgarnas krav på delaktighet i samhällsplaneringen som hade aktualiserats redan under 1960-talet (Khakee 1999).

I många kommuner anordnas också olika slags medborgarråd som påminner om medborgarpaneler – och ibland populärt kallas medborgarpaneler – men som skiljer sig från sådana. Antingen är deltagarna inte slumpmässigt utvalda eller så innehåller medborgarråden inte det samrådsmoment som skall finnas i en medborgarpanel.

Ett exempel på det förra är de olika former av medborgarråd som genomfördes under år 1999 i ett utvecklingsprojekt som drevs av Svenska Kommunförbundet tillsammans med Oxelösunds, Strängnäs och Ulricehamns kommuner (Svenska Kommunförbundet 2000d). I Strängnäs och Oxelösund genomfördes sökkonferenser; i Strängnäs för att inventera invånarnas visioner och möjlighet att påverka utvecklingen i en kommunal del och i Oxelösund för att utvärdera verksamheten vid en omdiskuterad skola. I Ulricehamn användes fokusgrupper för att utvärdera arbetssättet under ett regionalt bygdeutvecklingsprojekt.

Till de olika medborgarråden bjöds representanter från olika grupper som hade intresse i frågorna in. Deltagarna delades sedan in i smågrupper i vilka flera intressen fanns representerade.

Av Svenska Kommunförbundets utvärdering av projekten framkom bland annat att deltagarna i allmänhet var positiva till arbets-sätten. Några problem med att få tag på deltagare tycktes inte ha funnits.

Den så kallade medborgarpanelen i Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun har funnits sedan sommaren år 2000 och är ett exempel på ett medborgarråd utan något samrådsmoment. Av 2 500 slumpmässigt utvalda och tillfrågade Älvsjöbor anmälde cirka 500 sitt intresse för att ingå i panelen. Panelen fungerar så att deltagarna ett par gånger per år får svara på frågor i enkätform som skickas ut av stadsdelsnämnden. Det stora flertalet deltar via Internet. Den första omgången frågor, som gick ut i juni år 2000, besvarades av knappt hälften av de cirka 500 deltagarna.

## 15.5 Kommitténs slutsatser och överväganden

Någon vetenskaplig utvärdering av vilka effekter medborgarpaneler i Sverige har på deltagarnas åsikter har inte genomförts. Internationella forskningsresultat pekar dock på att medborgarpaneler kan ha positiva effekter på opinionens kvalitet. Emellertid är det långt ifrån alla som bjöds in till en medborgarpanel som slutligen deltar; i de paneler som har genomförts i Sverige har regelmässigt knappt tio procent av de inbjudna medverkat. Kommundemokratikommittén anser inte att bortfallet behöver innebära att medborgarpaneler är ointressanta som demokratisk arbetsform. Tvärtom kan de utgöra ett värdefullt inslag i den kommunala demokratin.

Förutom att utgöra ytterligare en möjlighet för medborgare att framföra sina åsikter är medborgarpaneler arenor för samtal och reflektion för medborgare som står utanför partipolitiken. Det kan också ses som positivt att nästan var tionde medborgare som blir tillfrågad faktiskt ställer upp och utan ersättning lägger ned tid på både inläsning inför, och medverkan i, ett möte med kommunalpolitiker och andra medborgare för att diskutera någon kommunalpolitisk fråga. Det vanligtvis stora bortfallet innebär dock att deltagarna i medborgarpanelerna inte är statistiskt representativa för hela befolkningen. Resultat av medborgarpaneler kan därför

inte tolkas som "folkets vilja så som den skulle sett ut om alla hade haft tid och lust att delta i den önskvärda åsiktsbildningen".

En vinst med medborgarpaneler jämfört med medborgarråd som inte bygger på slumpmässiga urval, är att deltagandet kan tänkas vara högre. Även om det stora flertalet av de som tillfrågas inte deltar i medborgarpaneler visar erfarenheten att allmän annonsering om olika slags medborgarråd i regel lockar en ännu mindre andel av de potentiella deltagarna. Ett slumpmässigt urval innebär att det är möjligt att skicka ut personliga inbjudningar, vilket sannolikt har en positiv effekt på deltagandet. Alternativet till ett slumpmässigt urval, nämligen att handplocka deltagare, innebär förmodligen en ännu större uppslutning och kan i vissa fall också vara att föredra, men ur demokratisk synvinkel är det mer tillfredsställande om deltagarna väljs ut slumpmässigt.

Kommundemokratikommittén vill dock understryka att medborgarpaneler och andra medborgarråd inte kan fylla de politiska partiernas funktion i demokratin. I en tid när medborgarnas partipolitiska aktivitet minskar är det förvisso nödvändigt att skapa nya arenor för politisk aktivitet som kan kanalisera medborgarnas engagemang och åsikter. Som länk mellan medborgarna och den beslutande nivån har emellertid partierna den oersättliga uppgiften att väga samman olika intressen och ta ett samlat och övergripande samhällsansvar. Det är därför viktigt att det förs en dialog mellan å ena sidan kommuner och landsting och å andra sidan partierna, om nya inflytandeformer. Medborgarpaneler och andra medborgarråd bör helst genomföras under medverkan av de politiska partierna, där dessa deltar som en av flera aktörer. I idealfallet fungerar partierna som offentliga arenor där opinioner bildas, debatteras och ifrågasätts – och om så också sker minskar behovet av medborgarpaneler och andra medborgarråd (jfr Naurin 2001). På många håll bjuder även partierna aktivt in medborgare, inte bara partimedlemmar, till diskussioner kring politiska frågor. Medborgarpaneler kan i detta sammanhang fungera som inspirationskällor för partiernas arbete med att ytterligare förbättra medborgardialogen.

## 16 Ungdomsråd

### **Kommitténs bedömning:**

Ungdomsråden är en arena 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 utvärderingen av verksamheten. Det är också angeläget att det i den kommunala verksamheten finns ett ungdomsperspektiv på alla frågor som på något sätt berör unga.

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.

### 16.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall studera erfarenheterna av de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd. Syftet är att på grundval av detta föra en diskussion om hur ungdomsråd i större utsträckning skall kunna användas som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin. Syftet är också att diskutera hur ungdomars inflytande och delaktighet i den kommunala demokratin kan förbättras.

Som ett led i detta arbete har kommittén uppdragit åt Elisabet Ljungberg och Anna Norling vid Demokratiinstitutet att sammanställa erfarenheter av ungdomsråd och analysera dem ur perspektivet att öka ungdomars kunskap om samt inflytande och delaktighet i den kommunala demokratin. I uppdraget ingick även att göra undersökningar i fyra strategiskt valda kommuner – Gällivare, Jönköping, Skellefteå och Ludvika – vilka sedan länge bedrivit breda satsningar på frågor om inflytande för unga. Intervjuer har genomförts med förtroendevalda på ledande positioner, tjänstemän med ansvar för ungdomsfrågor och ungdomar som är medlemmar i ungdomsråd. Detta kapitel bygger huvudsakligen på vad som framkommit i denna rapport. Rapporten redovisas i bilaga till betänkandet.

Det är viktigt att notera att det finns en mycket stor spännvidd vad gäller ungdomsrådens organisation och arbete och att den summariska beskrivning som här redovisas med nödvändighet innebär vissa generaliseringar. Frågan om hur barn och ungdomar i allmänhet kan få bättre kunskaper om och bli mer delaktiga i den kommunala demokratin har behandlats i kapitel 11.

## 16.2 Framväxt

Ungdomsråd är en relativt ny företeelse. De första kommunala ungdomsråden började växa fram i slutet av 1980-talet. Inspirationskällorna var flera. FN:s världsungdomsår 1985 hade fokuserat på tre teman: delaktighet, utveckling och fred. När detta skulle följas upp i Sverige blev det naturligt att betona delaktigheten. Ungdomsråd lanserades som en metod och en av flera möjliga vägar för att minska klyftan mellan förtroendevalda och unga. Denna utveckling understöddes av Statens ungdomsråd, nuvarande Ungdomsstyrelsen.

De första ungdomsråden bildades huvudsakligen i kommuner som präglades av utflyttning. Kommunerna skulle med hjälp av ungdomsråden få information om hur ett bra lokalsamhälle – enligt ungdomarna – ser ut och därigenom kunna forma attraktiva livsmiljöer för och tillsammans med dem. Engagemang och möjligheter att göra sin röst hörd skulle medföra att unga människor valde att stanna kvar i sin kommun eller återkomma efter utbildning på annan ort.

Andra kommuner som tidigt startade ungdomsråd var sådana som hade en stark fritidssektor och som givit ungdomsfrågorna en central roll i kommunalpolitiken. Det handlade då ofta om att ge de unga ett inflytande utöver verksamheten på ungdomsgårdar och om implementering av barnkonventionens intentioner.

De första ungdomsråden inrättades främst i mindre kommuner. I slutet av 1990-talet har det även tillkommit ungdomsråd i storstadskommuner. Förutsättningarna för ungdomsråden att fungera i storstäderna är dock väsentligt annorlunda, bland annat därför att ungdomar rör sig över större ytor; vardagen är sällan knuten enbart till den stadsdel där de bor.

För att i så vid mening som möjligt avgränsa och definiera något som är under utveckling har Ungdomsstyrelsen i sin definition av ungdomsråd tagit fasta på två gemensamma nämnare. Den första är att ungdomar och kommunpolitiker eller beslutsfattare skall föra en kontinuerlig dialog, och den andra är att syftet skall vara att anlägga ett ungdomsperspektiv på lokala samhällsfrågor i stort. Ungdomsstyrelsen har på regeringens uppdrag följt förekomsten av ungdomsråd. Kartläggningar har genomförts årligen sedan år 1997 och visar en kontinuerlig ökning av antalet ungdomsråd eller liknande forum. I dag finns sammanlagt 115 ungdomsråd i 103 kommuner (Ungdomsstyrelsen 2001b).

### 16.3 Syfte

Initiativet till ungdomsråden förefaller med få undantag inte ha kommit ifrån ungdomar. Det vanligaste är att initiativet tagits av kommunalt förtroendevalda eller tjänstemän. I ett flertal kommuner har de skapats som ett led i en process i vilken förtroendevalda, tjänstemän och ungdomar deltagit tillsammans. Ungdomsstyrelsens senaste kartläggning visar emellertid att ett tiotal ungdomsråd initierats enbart av unga.

De utvärderingar som gjorts av Ungdomsstyrelsen visar att ungdomsråden har startats i syfte att förbättra kontakten mellan kommunala företrädare och unga och öka ungdomars möjlighet att påverka i olika samhällsfrågor. Inledningsvis bildades också ungdomsråden för att kommunala företrädare ville skaffa sig kunskaper om ungdomars sätt att tänka och syn på samhället och framtiden.

I några fall har syftet med ungdomsråden inte varit tydligt uttalat. Det handlar då oftast om att ungdomsråden inte vuxit fram ur kommunens ungdomspolitik utan startats som en följd av inspiration från andra kommuner. Ett otydligt syfte har gjort det svårt för alla inblandade att veta vad man konkret skall ägna sig åt. Det har också gjort det svårt att lokalt utvärdera effekterna.

Med tiden har utvecklingen av den lokala demokratin fått en alltmer framskjuten plats när det gäller kommunernas syfte med ungdomsråden. Det talas alltmer om demokratifostran och om att öka intresset för politiska frågor och samhällsengagemang. Att kompensera och på lång sikt även motverka det fallande intresset för medlemskap i politiska ungdomsförbund och partier, ses ibland som en uppgift för ungdomsråden.

Dagens ungdomsråd kan i huvudsak sägas ha två syften, vilka har sin grund i vad som kan kallas ett ungdomsperspektiv respektive ett kommunperspektiv. Ungdomsperspektivet ställer ungdomarna i centrum; begrepp som engagemang, delaktighet och aktivitet blir centrala. Man betonar ungdomsrådets oberoende och självständighet vad gäller både form och innehåll för arbetet. Kommunen ger ungdomsråden vissa ekonomiska resurser som fritt fördelas till andra organisationer och egna arbetsgrupper. Ungdomsråden väljer själva vilka frågor de vill driva. Att påverka kommunen är *en* sak som ungdomsrådet kan välja att göra. Ungdomsrådet fungerar då närmast som en fristående förening, men med en något otydlig roll i den kommunala beslutsprocessen. Kommunperspektivet ställer kommunens samverkan med ungdomarna i centrum; medbestämmande, att lyfta fram ungdomsfrågorna och att tillsammans skapa en bra kommun blir centralt. Man betonar samverkan med kommunen och rollen som remissinstans. Balanspunkten mellan dessa perspektiv varierar, men båda perspektiven förekommer hos alla ungdomsråd.

#### 16.4 Verksamhet och organisation

Ungdomsrådets konkreta verksamhet skiljer sig åt mellan olika kommuner. Tillkomst, syfte, lokala förhållanden, de förtroendevaldas engagemang, tjänstemännens stöd och vilka ungdomar som deltar påverkar förstås verksamheten. I grova drag kan de flesta ungdomsråd dock sägas syssla med två saker.



För det första fungerar ungdomsråden ofta som remissinstans i kommunalpolitiken. I några fall är ungdomsrådet en formell remissinstans. I andra kommuner inhämtas ungdomsrådets synpunkter på mer informella sätt, till exempel genom medverkan i möten och arbetsgrupper. Att använda ett ungdomsråd som remissinstans är inte helt okomplicerat. Många av de ärenden som kommunen bereder och beslutar om berör ungdomar på ett eller annat sätt – i dag eller i framtiden. Flera ungdomsråd har blivit besvikna då remisser i ärenden som de har intresse av inte skickats till dem; förvaltningen har "glömt bort" dem eller så har ärendena inte ansetts beröra ungdomarna. Samtidigt upplever ungdomsrådens medlemmar att det kan vara både arbetsamt och krävande att svara på remisser. Svårare frågor önskar de inte bara "tycka till" om. Synpunkterna måste vara väl underbyggda, vilket kräver en hel del eget arbete; något som tiden sällan räcker till för.

För det andra kan ungdomsråden driva egna frågor. Denna möjlighet utnyttjas ofta, men inte så mycket som medlemmarna skulle vilja, vilket kan bero på att andra uppgifter tar en hel del tid i anspråk. Det blir inte så mycket tid över att driva egna frågor vid sidan av uppgiften att vara remissinstans. Det saknas många gånger gemensamma mål av mer övergripande karaktär i ungdomsrådet. Upplevelsen av ungdomsrådet som ett "halvkommunalt" organ kan bidra till att ungdomsrådet avstår från arbete i frågor där det riskerar att få en konfrontation med kommunen, särskilt om frågorna har en partipolitisk eller ideologisk dimension. Det finns en självbevaringsdrift att ha goda relationer till kommunen och hålla ihop inom ungdomsrådet i de frågor man är överens om. Det kan dock antas att ungdomsrådets utrymme att ta initiativ och agera i egna frågor faktiskt är större än vad medlemmarna själva tror och utnyttjar.

Dessutom får ungdomsråden i regel vissa ekonomiska resurser av kommunen. Det är sällan särskilt stora belopp som det rör sig om, men det förhållandet att ungdomsrådet har en egen ekonomi anses ändå mycket väsentligt. Det ger ungdomsrådet en självständighet, ett oberoende från kommunens makthavare, som även om det på olika sätt är villkorat, ger möjlighet att ordna egen verksamhet. Det man gör blir "på allvar" och deltagarna fostras i ansvarstagande. En del ungdomsråd får också resurser för att kunna ge bidrag till initiativ som tagits av andra organisationer, av enskilda ungdomar och av egna arbetsgrupper som ägnar sig åt konkreta frågor. När ungdomsråden inte haft några egna

ekonomiska resurser har de fått vända till sig till kommunen och begära och motivera särskilda anslag för varje aktivitet. En sådan ordning har haft en hämmande effekt på verksamheten.

Många ungdomsråd har själva valt en relativt traditionell organisation. Det är vanligt att de har styrelse, förtroendeuppdrag och tillämpar traditionella mötesformer och dokumenterar möten med protokoll eller minnesanteckningar. Detta står i viss kontrast med uppfattningen att ungdomar anser att formella möten är tråkiga. Vi vet dock inte om valet av arbetsform beror av att ungdomsråden önskar bli tagna på allvar av omgivningen eller att de anser att en traditionell organisation är den mest effektiva. I mindre grupper samt arbetsgrupper som arbetar med konkreta frågor bedrivs arbetet oftast mer informellt. Enligt Ungdomsstyrelsens senaste kartläggning har drygt hälften av ungdomsråden en egen lokal att samlas och träffas i, vilket är en viktig faktor för att ungdomsrådet skall kunna fungera och vara aktivt.

### 16.5 Representativitet och rekrytering

Ungdomsråden skiljer sig en hel del vad gäller åldern på de aktiva. Sett till alla ungdomsråd finns det medlemmar från ungefär 13 år till ungefär 25 år. En stor del av de aktiva är i gymnasieåldern, och relativt få är över 20 år. Ungdomsråden är inte självklart representativa för kommunens ungdomar om man ser till demografi, social ställning eller åsikter. Den enda egenskap som de aktiva i ungdomsrådet säkert har gemensamt med kommunens övriga ungdomar är just den att vara ung. Man kan diskutera huruvida en person kan representera en annan endast på grundval av denna gemensamma egenskap. De ungdomar som är engagerade i ungdomsråd har själva valt det av eget intresse – de har inte blivit valda av några andra. Frågor om ungdomsrådets representativitet har alltid funnits i de kommuner som haft ungdomsråd. Den vanligaste uppfattningen som framförts i sammanhanget är att unga har en unik erfarenhet av att vara unga just nu och att den erfarenheten bör tas tillvara av det politiska systemet. Det är bättre att skicka en remiss till de ungdomar som vill engagera sig än att frågorna inte når ungdomarna över huvud taget.

I några fall utses ungdomsrådets medlemmar genom val i skolan, vilket leder till att en viss representativitet uppstår. Vissa kommuner har försökt inrätta ungdomsråd som ett slags representant-

skap. Alla medlemmar i ungdomsrådet skulle representera en annan förening. Problem uppstod då vid vakanser och när man tvingades avvisa ungdomar som ville engagera sig men som inte representerade någon organisation. I de kommuner som ingår i undersökningen har kraven på representation avvecklats.

Det finns inga studier av vilka sociala och andra egenskaper som förenar ungdomar som är aktiva i ungdomsråd. Vår begränsade undersökning ger dock vid handen att de inte representerar ett tvärsnitt av kommunens ungdomar utan många gånger tillhör de som är engagerade i andra sammanhang, det vill säga i annat föreningsliv, elevråd etc. Däremot tycks det vara relativt få som är engagerade både i ett ungdomsråd och ett politiskt ungdomsförbund. En sak som många av ungdomarna har gemensamt är att de studerar på gymnasieskolans teoretiska program. Generellt sett attraherar ungdomsråden fler flickor än pojkar; det har hävdats bero på att arbetsformerna främjar gemenskap och samtal vilket kan locka flickor i högre grad än pojkar.

Flera ungdomsråd har problem med rekryteringen. Ungdomarna är engagerade under en mycket begränsad tid, vilket kan innebära att det råder en stor genomströmning på medlemmar i råden. Den övervägande andelen av dem är i åldern 15–18 år och studerar på gymnasieskolan. I samband med att ungdomarna går ut gymnasiet lämnar en del av dem orten för att studera eller arbeta på annat håll, och därmed försvinner många medlemmar från ungdomsråden. Detta kan medföra att ungdomsråd tillfälligt eller permanent läggs ned på vissa orter. Eftersom nya medlemmar ofta värvas genom personliga kontakter kan det finnas en risk för att ungdomsråden blir något av en "kompisklubb", dit de ungdomar som saknar de rätta kontakterna har svårigheter att få tillträde. Dels kanske dessa ungdomar aldrig får reda på att ett ungdomsråd existerar, dels är det möjligt att de tvekar inför att gå med, eftersom övriga medlemmar ingår i en etablerad vänkrets. Att rekryteringen sker via kontakter är förvisso både naturligt och jämförbart med hur det fungerar i de flesta andra föreningar, men det innebär också en begränsning i den reella öppenheten gentemot potentiella medlemmar, vilket i och för sig inte är unikt för ungdomar.

Som tidigare konstaterats ses det ibland som en uppgift för ungdomsråden att kompensera och på lång sikt även motverka det fallande intresset för medlemskap i politiska ungdomsförbund och partier. Det är således intressant att utröna huruvida ungdomars engagemang i ungdomsråd leder vidare till ett fortsatt engagemang

i samhällsfrågor. Ungdomsråden har en relativt kort historia, och det finns få studier som behandlar hur engagemanget i dem präglar de unga som varit med. De få undersökningar som gjorts visar dock att värdet av engagemanget ofta ligger på ett personligt plan, vilket kan tjäna som grund för ett aktivt medborgarskap. Det kan bidra till den personliga utvecklingen för unga, genom att de får träning i att argumentera, diskutera och göra sin röst hörd samt skaffar sig kunskap om den kommunala beslutsprocessen och olika vägar till påverkan.

## 16.6 Kontakt med kommunen och den övriga omgivningen

I den kommunala beslutsprocessen går det att urskilja fem olika steg: initiativ, beredning, beslut, implementering och utvärdering. De ungdomsråd som fungerar som remissinstanser, har möjlighet att framföra sina synpunkter i det steg som avser beredning av ärenden. En del ungdomsråd har också möjlighet att delta i utvärderingar. Detta har bland annat skett i några av de undersökta kommunerna och då framför allt när det har gällt att revidera ungdomspolitiska handlingsprogram.

Ungdomsrådets inflytande över den politiska dagordningen varierar i viss mån utifrån hur aktiva och engagerade deras medlemmar för tillfället är och i vilken grad de är pådrivande i sina kontakter med de förtroendevalda och tjänstemännen i kommunen.

Många ungdomar upplever dock att ungdomsrådet är en viktig inflytandekanal gentemot kommunalt förtroendevalda och tjänstemän. Trots detta anser såväl ungdomar som tjänstemän och politiker i de undersökta kommunerna att ungdomsråden skulle kunna ha ett större inflytande, men att de av olika anledningar inte utnyttjar sina möjligheter. Flera förtroendevalda i de undersökta kommunerna har framfört att de skulle uppskatta att ungdomarna tog för sig mer. En del ungdomar menar att ungdomsråden tydligare borde ha detta som målsättning.

Ett sätt för kommunerna att stimulera ungdomsrådets verksamhet är att utveckla kontakterna mellan förtroendevalda och ungdomar. Kontakterna fungerar i dag mycket olika på olika platser. Ibland sker de regelbundet, men i många fall sker de oregelbundet och vid behov. Uppfattningarna om vad som är bäst är olika. En

del föredrar regelbundna möten, medan andra tycker att det är onödigt att ha möten om det inte finns någon speciell fråga att diskutera. Vilken modell man än väljer är det förmodligen så att möten mellan förtroendevalda och ungdomsråd inte bör hållas alltför sällan och att de förtroendevalda är beredda att medverka med relativt kort varsel om ungdomsrådet anser att ett mötesbehov föreligger.

Än viktigare än mötesfrekvensen är förmodligen mötesformerna. Många ungdomar upplever att mötena sker på de förtroendevaldas villkor. De upplever att politikerna lägger ned onödigt mycket tid på att förklara för ungdomarna hur det hela ligger till och varför deras idéer inte går att genomföra, när de i stället borde mötas i en ömsesidig dialog. Det handlar många gånger om problem med förhållningssätt och attityder. Här finns det anledning för särskilt de förtroendevalda att reflektera över attityden till ungdomsrådets representanter. Hur ungdomarna bemöts är av stor betydelse.

I kontakten mellan ungdomsrådet och kommunen finns nästan alltid en ansvarig tjänsteman som spelar en mycket viktig roll. Han eller hon är kommunens kontaktperson med ungdomsrådet, men har också den viktiga rollen att stödja ungdomsrådet på olika sätt. Det kan handla om att medverka på ungdomsrådets möten, informera om kommunens verksamhet, läsa och strukturera remissmaterial och ge råd i allehanda praktiska frågor. Denna tjänsteman är också den som lotsar ungdomsrådet rätt när det vill framföra synpunkter till någon ansvarig politiker eller cheftjänsteman, och även när det gäller kontakter utanför kommunen. Personen beskrivs ibland som en "spindel i nätet" som varken ungdomarna eller de förtroendevalda vill vara utan.

Även om denna roll i formell mening är förhållandevis tydlig är uppdraget inte enkelt. För de aktiva i ungdomsrådet står personen för kunskaper och kontinuitet. De är oftast mycket positiva till honom eller henne och beskriver många gånger en närmast personlig relation. En svårighet för denna tjänsteman är att vara respekterad på alla håll – något som emellertid brukar kunna uppnås om uppdraget är tydligt och personen förmår att kombinera integritet och ödmjukhet. Mer komplicerat är dock att ge ungdomsråden lagom stöd, det vill säga att inte styra vad de skall göra eller hur det skall gå till, och inte minst att låta ungdomsråden både lyckas och misslyckas och dra sina egna lärdomar.

Även kontakterna med den övriga omgivningen, till exempel föreningar, elevråd och de politiska ungdomsförbunden, är oftast oregelbundna och sker vid behov. Samarbete med elevråden förekommer. Många av medlemmarna i ungdomsråden är dock även aktiva i elevråden, vilket innebär att det blir samma personer som träffas. En del ungdomsråd har en generell positiv inställning till att skaffa sig nära kontakter med andra organisationer och aktörer, medan andra medvetet strävar efter att begränsa sitt samarbete med bland annat skolan och andra föreningar. Ett skäl till att kontakterna med de politiska ungdomsförbunden ibland begränsas är att kommunerna i hög grad vill se ungdomsråden som partipolitiskt obundna. Ungdomsråden väljer därför att undvika samarbete med dessa.

### 16.7 Sammanfattande slutsatser

Ungdomsråd kan vara ett värdefullt sätt att i den kommunala demokratin främja delaktighet och inflytande för unga människor. Verksamheten med ungdomsråd innebär att det skapas en mötesplats för ungdomar och kommunens förtroendevalda och tjänstemän. Betydelsen av en direktkanal har framhållits av många ungdomar i de undersökta kommunerna. I den relation till kommunen som etableras kan ungdomarna också få inblick i och lära sig om den kommunala verksamheten, organisationen och beslutsprocessen genom att bland annat svara på remisser, delta i utvärderingar och driva egna frågor.

Kan då ungdomsråden i större utsträckning användas för att öka ungdomars kunskaper om, inflytande över och delaktighet i den kommunala demokratin?

En förutsättning är att ungdomsråden på ett naturligt sätt ges möjlighet att påverka den kommunala beslutsprocessen. Ungdomsråden måste få medverka redan i ett tidigt skede av beredningsprocessen i de frågor som angår ungdomar. Ungdomsråden bör även ges möjlighet att komma in redan innan beredningsprocessen startar, det vill säga att komma med initiativ. Det finns också anledning att se över hur till exempel remisser utformas och att det sker en återrapportering till den som har svarat på en remiss. Ungdomsråden bör även kunna engageras i utvärdering av vissa delar av den kommunala verksamheten.

Det är också angeläget att det finns ett ungdomsperspektiv på alla frågor som på något sätt berör unga. I de kommuner där ungdomsrådet haft direktkontakt med kommunstyrelsen har detta fungerat som en tydlig signal till övriga nämnder och förvaltningar att det gäller för alla att aktivt bidra till att på olika sätt skapa kontakt med ungdomsrådet och se till att ungdomsperspektivet finns med i frågor som berör unga. Det krävs en uppriktig vilja från de förtroendevalda att lyssna på ungdomarna och se dem som en resurs.

En fråga som bör uppmärksammas är att ungdomsråden oftast startats uppifrån för ungdomarna – inte av ungdomarna själva. I många andra sammanhang är erfarenheten att ett underifrån-perspektiv är centralt för att det skall gå att upprätthålla ett långsiktigt engagemang bland medborgare. Det finns ingen enkel lösning på detta problem. Men det kan vara värdefullt för kommunen att i stället för att fråga sig varför man skall starta ett ungdomsråd ställa frågan: Vad kan vi göra för att underlätta för våra ungdomar att starta och driva ett ungdomsråd eller någon annan form av organiserat engagemang i ungdomsfrågor?

Den finns också anledning att överväga rollen hos den tjänsteman som är kontaktperson med ungdomsrådet. Han eller hon har en mycket svår uppgift. Det handlar om att styra lagom; ungdomsrådet behöver inspiration, hjälp och stöd i olika sammanhang, men blir det alltför beroende av tjänstemannen hämmas rådets egen utveckling. Det är viktigt att dessa tjänstemän erbjuds fortbildning och möjlighet till erfarenhetsutbyte.

Det finns emellertid en viktig invändning mot uppfattningen att ungdomsråden skulle kunna ha någon större betydelse för att öka ungdomars kunskaper om och delaktighet i den kommunala demokratin. Ungdomsråden samlar en begränsad skara unga som inte representerar andra ungdomar vare sig det gäller social ställning eller åsikter, utan endast utifrån egenskapen att vara ung. De som är aktiva kan därför inte anses vara representativa för kommunens ungdomar. De är också tämligen få till antalet.

Mot detta kan i sin tur invändas att ungdomsråden inte är en del av den representativa demokratin. Att försöka uppnå en representativ struktur i ungdomsråden är inte ett realistiskt mål. Det är mer ändamålsenligt att betrakta ungdomsråden som ett slags fristående föreningar vilkas verksamhet är samhällsnyttig och på olika sätt bör underlättas av kommunerna.

Sammantaget kan konstateras att ungdomsråden kan bidra till att öka ungdomars deltagande och inflytande, men att de inte kan utgöra någon patentlösning på det problem som upplevs med ungdomars brist på engagemang i kommunala frågor. Det är dock viktigt att ta vara på engagemanget och ge ungdomsråden legitimitet som *ett* sätt att erhålla ett ungdomsperspektiv på olika frågor. Ungdomsråden får emellertid inte användas som ursäkt av de förtroendevalda att låta bli att fråga ungdomar i till exempel elevråd, ungdomsorganisationer eller på fritidsgårdar om deras åsikter.



## 17 Fullmäktiges ställning

### **Kommitténs förslag:**

- 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.
- 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.
- Ett ärende i fullmäktige skall 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.

### 17.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall överväga hur det demokratiska inflytandet kan stärkas över centrala frågor. Det kan till exempel handla om att skärpa kraven i de bestämmelser i kommunallagen som reglerar berednings- och beslutsprocesserna eller om att införa krav på fullmäktiges uttryckliga godkännande av vissa åtgärder. En viktig utgångspunkt skall vara att det kommunala beslutssystemet skall innefatta garantier för 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.

## 17.2 Bakgrund

Fullmäktige är den folkvalda församlingen och samtidigt kommunens eller landstingets högsta beslutande organ. Fullmäktige skall enligt kommunallagen besluta i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Kommunallagen pekar bland annat ut mål och riktlinjer, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, nämndernas organisations- och verksamhetsformer, årsredovisning och ansvarsfrihet som frågor fullmäktige skall besluta om.

Fullmäktigeförsamlingen har dock i realiteten sällan den tunga roll som den skulle kunna ha, även om detta varierar en hel del mellan olika kommuner och landsting. I den kommunaldemokratiska debatten brukar pekas på två förhållanden som orsak till detta.

För det första fattas allt färre beslut av fullmäktige. Detta beror på att ett stort antal viktiga frågor delegerats från fullmäktige till styrelse och nämnder. Fullmäktige har stor möjlighet att delegera beslutanderätt, och många ärenden befinner sig i en gräzon där det inte är självklart om fullmäktige måste besluta själv eller har rätt att delegera ärendet.

För det andra uppfattas fullmäktige ibland som ett transportkompani för beslut som i praktiken redan är fattade. Eventuella kompromisser mellan partierna är gjorda i nämnder och styrelser, vilket innebär att när frågan kommer till fullmäktige så är de politiska positionerna lästa. Diskussionen i fullmäktige blir inte konstruktiv utan antar närmast formen av en uppvisning. Det blir ett tillfälle att argumentera, inte främst för att övertyga dem som har en annan uppfattning, utan för att stärka dem som delar den egna uppfattningen och redovisa sina argument för det fåtal medborgare som tar del av debatten.

Denna bild av fullmäktiges funktionssätt är inte ny, men tycks ha stärkts i takt med kommunernas expansion och professionalisering. Allt fler beslut har delegerats till nämnder och styrelser. Tanken har varit att fullmäktige skulle ägna mer tid åt övergripande och generella frågor. Så har det emellertid sällan blivit.

Statsvetarna Jan Olsson och Stig Montin vid Örebro universitet framhåller att grundproblemet är att fullmäktiges roll som dominerande beslutsarena har försvagats, samtidigt som funktionen som idépolitisk debattarena inte har utvecklats i motsvarande grad (Montin & Olsson 1999). Detta har på flera håll lett till att allt färre frågor behandlas i fullmäktige. Sammanträdena blir kortare och ibland ställs de in. Under år 2000 ställdes 90 planerade fullmäktigesammanträden in i landets kommuner, enligt en enkätundersökning utförd av tidningen *Kommunaktuellt* (2000/35). För fem år sedan var genomsnittet i kommunerna tio fullmäktigesammanträden per år, i nuläget är det nio. Enligt enkäten, som besvarades av 95 procent av kommunerna, menade 56 kommuner att antalet ärenden fortsatt minska även under denna mandatperiod. År 2000 planerade 47 kommuner för mindre än sju sammanträden under året. En kommun planerade att endast ha tre möten.

Är detta en bra eller dålig utveckling? Man kan mycket väl argumentera för att det är bra att beslut i stor utsträckning fattas i styrelser och nämnder. Där är sakkunskapen stor och möjlighet finns att göra kompromisser och kalla in tjänstemän för att vid behov tydliggöra beslutsunderlaget osv. Sammanträdena kan också vara offentliga om fullmäktige medgivit detta och styrelsen eller nämnden så bestämmer. Fullmäktiges roll blir då att vara en sista kontrollstation som i praktiken konfirmerar beslutet. Det behövs också en politisk arena där ideologiska meningsskiljaktigheter kommer fram och ställs mot varandra.

Kritikern skulle hävda att en sådan utveckling försvagar demokratin genom att dra undan viktiga beslut från fullmäktige. Alla frågor som är principiella eller viktiga bör beslutas av den folkvalda församlingen. Detta skapar tydlighet i fråga om makt och ansvar och bidrar till att klargöra de ideologiska skillnaderna mellan de olika partierna. Fullmäktiges sammanträden är också alltid offentliga.

Även de förtroendevalda själva anser att kommunfullmäktige har ett för litet inflytande. Detta framgår av en urvalsundersökning som Svenska Kommunförbundet nyligen gjort bland 2 400 förtroendevalda. I undersökningen tillfrågades de förtroendevalda bland annat om sin syn på den lokala demokratin. Resultatet visar att det finns stora skillnader mellan vilka aktörer som har mest inflytande och vilka som borde ha mest inflytande. De förtroendevalda anser att kommunstyrelsen och kommunalråden har för stort inflytande

och att fullmäktige har för litet inflytande (Svenska Kommunförbundet 2000c). Som omnämns i kapitel 6 anser 70 procent av de som är ledamöter eller ersättare i kommunfullmäktige att fullmäktiges inflytande bör vara större än i dag.

Flera kommuner har på olika sätt försökt vitalisera fullmäktige. Ibland har sammanträden utlokaliseras till andra orter än centralorten. Allmänhetens frågestund har införts på många ställen, men gensvaret har överlag inte varit särskilt stort. En del kommuner har inrättat beredningar och utskott som arbetar mellan fullmäktiges sammanträden. I några fall har man minskat antalet ledamöter enligt tanken "färre men bättre".

För att återföra makten till kommunfullmäktige har några kommuner avskaffat beställar-utförarmodellen och återgått till en mer traditionell organisation (*Kommunaktuellt* 2000/38, 2000/40). Den nya organisationen går ut på att vända på processen och låta ärendena starta i fullmäktige. Tanken är att särskilda vägledningsdebatter i viktiga frågor hålls i fullmäktige innan någon som helst beredning ägt rum i andra organ. Debatten är då helt fri, och varje ledamot kan framföra personliga åsikter oberoende av partiståndpunkter. Med vägledning av denna debatt bereds ärendena på vanligt sätt och återkommer sedan till fullmäktige för beslut. En sådan berednings- och beslutsprocess har redan prövats i åtminstone en kommun i frågor om budgetvägledning, avfallshantering och alternativ inom skola och barnomsorg.

Statsvetarna Olsson och Montin pekar på två viktiga förutsättningar för att fullmäktige skall utvecklas mot ett forum för idédebatt om lokalsamhällets utveckling. För det första måste debatten vridas om från att handla om kommunens verksamhet i termer av service och omsorg till att i större utsträckning handla om hur kommunen kan skapa förutsättningar för lokal utveckling. För det andra krävs en omfattande massmediebevakning av fullmäktige. Skillnaderna är stora menar man; det är främst storstädernas förortskommuner som lever i massmedieskugga (Montin & Olsson 1999).

Ett annat sätt att vitalisera fullmäktige är att införa en möjlighet till medborgerlig initiativrätt. Denna fråga behandlas i kapitel 19.

### 17.3 Åtgärder för att stärka fullmäktiges ställning

Kommundemokratikommittén anser att fullmäktiges ställning som den folkvalda församlingen och kommunens eller landstingets högsta beslutande organ bör stärkas. Uppdraget som ledamot i fullmäktige skall vara meningsfullt. Detta förutsätter att fullmäktige har regelbundna sammanträden, en vital debatt och en stor beslutskompetens. I många kommuner och landsting pågår ett arbete som syftar till att förbättra fullmäktiges arbetsformer. Inom kommunallagens regelverk finns ett betydande utrymme för lokala variationer och anpassningar.

Det finns emellertid tre områden där kommunallagen bör förändras för att ge fullmäktige en starkare ställning i den kommunala demokratin. Det gäller fullmäktiges rätt att godkänna viktiga beslut i helägda kommunala bolag, rätt för ledamöter i nämnder att lyfta frågor till fullmäktige och möjligheten för en minoritet i fullmäktige att få en fråga mer utredd och bättre belyst innan beslut fattas.

#### 17.3.1 Fullmäktiges godkännande av viktiga beslut i helägda bolag

Kommunerna har valt att lägga en relativt stor del av sin verksamhet i bolagsform. Vid utgången av år 1999 fanns 1 079 helägda kommunala företag. Det betyder att varje kommun i genomsnitt har drygt tre företag. Företagen arbetar främst med bostadsförsörjning och energiverksamhet och i mindre omfattning med fastighetsförvaltning och annan teknisk infrastruktur.

Inom dessa företag hanteras förhållandevis stora ekonomiska värden. De helägda kommunala företagens omsättning utgjorde år 1999 cirka 17 procent av den kommunala sektorns sammanlagda omsättning. De helägda företagens balansomslutning, det vill säga summan av tillgångarna enligt balansräkningen, utgjorde vid utgången av år 1999 cirka 42 procent av kommunernas totala balansomslutning, inklusive förvaltningssektorn samt hel-, majoritets- och minoritetsägda bolag (Svenska Kommunförbundet 2001a).

Det demokratiska inflytandet över denna del av kommunernas verksamhet tillgodoses främst genom den styrning som fullmäktige utövar.

I 1991 års kommunallag preciserades förutsättningarna för att lämna över värden av en kommunal angelägenhet till ett kommu-

nalt företag. Innan en kommun eller ett landsting lämnar över värdnaden av en kommunal angelägenhet till ett helägt aktiebolag skall fullmäktige enligt 3 kap. 17 § kommunallagen fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter samt se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Förslaget till ny kommunallag utarbetades av 1988 års kommunallagskommitté. I betänkandet *Ny kommunallag* (SOU 1990:24) föreslog kommittén särskilda regler för att trygga inflytande och kontroll av verksamheten när en kommun eller ett landsting använder sig av ett annat rättssubjekt för sin verksamhet. Om inte särskilda skäl talade däremot skulle fullmäktige, enligt kommitténs förslag, se till att sådana beslut i företaget som är av principiell beskaffenhet skall godkännas av fullmäktige.

Motivet till detta var att kommunallagen inte är tillämplig på ett privaträttsligt organ. Kravet på fullmäktiges godkännande syftade till att trygga fullmäktiges exklusiva beslutanderätt. Detta skulle ske genom att särskilda föreskrifter infördes i till exempel bolagsordningen. Förekomsten av en sådan föreskrift skulle medföra antingen att fullmäktiges godkännande måste inhämtas innan beslut fattas eller att bolaget kan fatta beslutet med förbehåll för ett sådant godkännande.

Som exempel på beslut som alltid skall underställas fullmäktige angavs ändring i till exempel bolagsordning. Som exempel på beslut som regelmässigt bör godkännas av fullmäktige angavs förändring av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fastighet över viss beloppsgräns samt införande och ändring av avgiftstaxor. Detta skulle närmare preciseras av fullmäktige när värdnaden av en angelägenhet överlämnas.

Regeringen gjorde emellertid bedömningen att det är fullt tillräckligt att fullmäktige yttrar sig innan beslut fattas och att något krav på godkännande inte behöver ställas upp. Motivet var att det inte finns någon anledning att tro att kommunala företag skulle gå emot fullmäktiges uppfattning i en för företaget grundläggande fråga. Regeringen framhöll vidare att ett krav på godkännande skulle kunna leda till problem i förhållande till de regler som gäller på associationsrättens område. Som nämnts ovan kom lagstiftningen på denna punkt att utformas i enlighet med regeringens uppfattning.

Det finns en tydlig rättslig skillnad mellan ett krav på godkännande respektive yttranderätt för fullmäktige. Om ett godkännande krävs är bolagens beslut inte giltiga förrän ett godkännande föreligger. Godkännandet kan lämnas innan bolaget fattar beslutet eller i efterhand. Det senare fallet förutsätter dock att ett förbehåll för fullmäktiges godkännande intas i beslutet eller avtalet. Ett yttrande från fullmäktige måste däremot ha gjorts innan beslutet fattas. Ett förbehåll i beslut eller avtal för vad fullmäktige kommer att uttala för uppfattning framstår inte som rimligt. Fullmäktiges yttranderätt är närmast av politisk karaktär och binder inte på något sätt bolaget. Bolaget kan fatta vilket beslut man vill oavsett innehållet i fullmäktiges yttrande. Den rättsliga påföljd som kan aktualiseras är att fullmäktige avsätter styrelsen. Det beslut som bolaget fattat ligger dock fast även om så sker.

Tio års tillämpning av dessa bestämmelser visar främst två saker. För det första att det knappast förekommer att kommunala bolag går emot fullmäktiges uppfattning i viktiga frågor. För det andra att flera kommuner gått längre än vad kommunallagen kräver och i bolagsordningarna skrivit in att fullmäktige skall godkänna vissa beslut. Det finns inga belägg för att detta kommit i konflikt med associationsrättsliga bestämmelser.

Varken regeringsformen eller annan lagstiftning förbjuder att särregler, som avviker från vad som annars gäller inom associationsrätten, tillskapas för kommunala företag. Detta har i realiteten redan skett genom den särreglering som infördes i 1991 års kommunallag och därefter genom de särregler som gäller för offentlighet och meddelarfrihet i kommunala företag som infördes år 1995.

Det kan i vissa fall affärsmässigt sett vara en nackdel för aktiebolaget att behöva invänta ett godkännande från fullmäktige, men genom möjligheten att villkora ett beslut eller avtal så att det förutsätter fullmäktiges godkännande, har den nackdelen i princip kunnat undanröjas.

Kommundemokratikommittén anser att fullmäktiges ställning som kommunens eller landstingets högsta beslutande organ måste stärkas. Det måste finnas en garanti för att fullmäktige alltid skall ha det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt för kommunen eller landstinget. Det kan inte finnas någon rimlig anledning för en kommun eller ett landsting att frivilligt driva verksamhet över vilken fullmäktige inte är tillförsäkrad ett avgörande inflytande i viktiga frågor. Det skall inte spela roll om

kommunen eller landstinget väljer att driva verksamhet i förvaltningsform eller i bolagsform.

Detta är motivet till att fullmäktiges godkännande bör krävas när kommunala bolag fattar sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

När det gäller vilka beslut som skall anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt finns ingen anledning att ändra gällande principer. De beslut i verksamheten som bör omfattas av kravet på godkännande av fullmäktige skall vara de som i dag omfattas av kravet på fullmäktiges yttrande innan beslut fattas. 1988 års kommunallagskommitté anförde i sitt betänkande *Ny kommunallag* (SOU 1990:24) att vissa slag av beslut alltid bör underställas fullmäktige. Det gäller särskilt beslut om ändring i bolagsordning, stiftelsestadgar eller samarbetsavtal. Som exempel på andra beslut som regelmässigt bör godkännas av fullmäktige nämndes ändring av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fastighet över viss beloppsgräns samt införande och ändring av avgiftstaxor. Det är fullmäktiges uppgift att i samband med att värden av en angelägenhet överlämnas till ett privaträttsligt organ precisera vilka beslut som skall förbehållas fullmäktiges godkännande.

Om det i något fall skulle råda osäkerhet om en fråga är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är det naturligt att föra upp frågan för fullmäktiges godkännande. Frågor som rör den löpande driften skall emellertid inte heller framdeles omfattas av denna bestämmelse.

Fullmäktiges godkännande kan, som tidigare nämnts, inhämtas innan beslutet fattas eller i efterhand. I det sistnämnda fallet måste beslutet fattas med förbehåll för fullmäktiges godkännande. Innebär beslutet till exempel att ett avtal tecknas med ett annat rättssubjekt måste ett förbehåll för fullmäktiges godkännande tas in i avtalet.

Kravet på fullmäktiges godkännande av beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, bör kompletteras med en bestämmelse som innebär att en på beslutet grundade rättshandling blir ogiltig om fullmäktige inte godkänner aktiebolagets beslut. Denna bestämmelse aktualiseras naturligtvis endast i de fall fullmäktige inte godkänt beslutet i förväg. Utan en sådan bestämmelse finns risk att det kan uppstå en situation som innebär att till exempel ett avtal blir civilrättsligt bindande men kommunalrättsligt ogiltigt. Bestämmelsen avser att undanröja möjligheten att



sådana problem uppkommer. Rättsäkerhetsskäl talar vidare för att fullmäktiges beslut om godkännande bör fattas inom en inte orimligt lång tid. En tidsperiod på tre månader från det att beslutet underställdes fullmäktige framstår som en rimlig avvägning mellan en avtalsparts intresse av ett snabbt besked och kommunens eller landstingets möjligheter att bereda ärendet och avgöra det i fullmäktige.

Fullmäktiges rätt att yttra sig innan beslut fattas om en viktig fråga i verksamheten brukar i dag regleras genom en särskild bestämmelse om detta i bolagsordningen. Kravet på fullmäktiges godkännande av viktiga beslut förutsätts regleras på samma sätt.

### 17.3.2 Lyftningsrätt införs i kommunallagen

Fullmäktiges rätt att delegera till nämnderna innebär att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller viss grupp av ärenden. Detta gäller alla ärenden om det inte anges i kommunallagen eller någon annan författning att ett ärende skall avgöras av fullmäktige. Denna omfattande delegationsmöjlighet tillkom i och med 1991 års kommunallag. Regeringen motiverade förändringen med den kommunala verksamhetens expansion samt att uppgifterna blivit alltmer differentierade och komplicerade. Mot denna bakgrund ansågs det nödvändigt med en viss tyngdpunktsförskjutning mellan fullmäktige och nämnder (prop. 1990/91:117).

Samtidigt framhölls i propositionen att det av kommunaldemokratiska skäl är viktigt att slå vakt om fullmäktiges ledande ställning i beslutssystemet. Detta skulle ske främst genom att fullmäktige behåller finansmakten och anger övergripande mål och riktlinjer för verksamheten. Vidare framhölls att nämnderna måste lämna verksamhetsredovisningar och att fullmäktige faktiskt kan återkalla ett uppdrag.

Snart tio års erfarenheter av dessa bestämmelser visar att möjligheten till delegation är väl utnyttjad, vilket skapar möjligheter till ett effektivt beslutsfattande. Detta har samtidigt lett till att fullmäktiges ledande ställning i beslutssystemet i viss mån urholkats. Allt fler beslut fattas längre ifrån den folkvalda församlingen och utan direkt insyn. Framför allt har beslut i allt större utsträckning kommit att fattas av styrelsen, men i viss utsträckning också av nämnder. Öppna sammanträden förekommer endast i begränsad

utsträckning när det gäller nämnderna och i princip aldrig när det gäller styrelsen.

Det finns mot denna bakgrund anledning att överväga om och hur fullmäktiges ledande ställning i beslutssystemet åter kan stärkas och om detta kan ske utan att delegationsrätten och möjligheten till ett effektivt beslutsfattande inskränks.

Fullmäktige kan, som ovan nämnts, alltid återkalla ett uppdrag från styrelsen eller en nämnd. Detta skulle emellertid framstå som en drastisk åtgärd och en kritik av styrelsen eller nämndens agerande. Ett beslut som fattas av en nämnd eller styrelse och sedan verkställts kan inte heller återställas genom indragen delegation i efterhand. Att minska fullmäktiges möjligheter att delegera ärenden till nämnder och styrelse, eller att förändra reglerna för hur detta skall gå till, framstår därför inte som ändamålsenligt.

Det kan i sammanhanget vara intressant att erinra om den danska kommunallagens bestämmelse om standsningsrätt. Inledningsvis bör noteras att den svenska och den danska kommunallagen avviker från varandra och att några enkla jämförelser inte låter sig göras.

Den danska kommunalbestyrelsen kan sägas motsvara vårt kommunfullmäktige medan dess utskott närmast motsvarar våra nämnder. Det finns i lagen ingen direkt delegeringsregel, utan kommunalbestyrelsen bestämmer hur den vill fördela de kommunala uppgifterna. Kompetensfördelningen mellan utskotten kan närmast beskrivas som att kommunalbestyrelsen genom budget och andra åtgärder utövar en mer eller mindre långtgående instruktionsmakt över utskotten (Höök 2000).

Standsningsrätten innebär att varje enskild medlem av ett utskott kan stoppa ett beslut och få avgörandet hänskjutet till kommunalbestyrelsen. Det fordras endast att en ledamot yrkar på detta. Någon begränsning till vissa ärendetyper finns inte heller. Standsningsrätten ger därmed utskottsminoriteter ett mycket starkt skydd.

Att ge enskilda nämnd- och styrelseledamöter en motsvarande rätt framstår som ett alltför starkt minoritetsskydd. Risken ökar för att ett stort antal ärenden lyfts till fullmäktige och att den balans mellan fullmäktige och nämnder som man ville uppnå med 1991 års kommunallag kantraras och urholkas nämndernas ställning.

Den önskvärda tyngdpunktsförskjutningen tillbaka till fullmäktige kan i stället uppnås genom att en minoritet i styrelser och

nämnder ges rätt att lyfta frågor till fullmäktige. Att avväga hur stor en sådan minoritet bör vara är inte enkelt. Krävs en alltför stor minoritet uppkommer vissa nackdelar; krävs en alltför liten minoritet uppkommer andra nackdelar. Det framstår därför som naturligt att återknyta till befintliga bestämmelser där en minoritet tillförsäkras en rättighet. En sådan bestämmelse finns i kommunalagens regler för minoritetsbordläggning, vilket kan begäras av en tredjedel av ledamöterna. Denna regel är etablerad och knappast ifrågasatt. En lyftningsrätt som tillkommer en tredjedel av ledamöterna i nämnder och styrelser framstår därför som en rimlig avvägning.

Genom att nämnden eller styrelsen själv hänskjuter ett ärende till fullmäktige, ändras inte fullmäktiges generella beslut att nämnden eller styrelsen har rätt att fatta beslut i fullmäktiges ställe. Delegationen kvarstår således orubbad, utom i det ärende som hänskjuts. Därmed skapas en möjlighet att lyfta viktiga och principiella frågor till fullmäktige utan att gällande delegationsordning förändras.

En lyftningsrätt kan, som tidigare nämnts, endast omfatta frågor som fullmäktige delegerat till styrelse och nämnder. Inom den ramen kan lyftningsrätten omfatta alla frågor eller begränsas till vissa frågor. En möjlig avgränsning skulle kunna vara till beslut som är av särskild vikt. Problemet med en sådan begränsning är att man kan förutsätta att ledamöterna inte alltid kommer att vara ense om huruvida en viss fråga är av särskild vikt eller inte. Det krävs i så fall regler för hur detta skall avgöras. Att reglera detta i lag skulle innebära en omfattande detaljreglering som ändå aldrig skulle kunna vara heltäckande. Detta framstår därför inte som ändamålsenligt.

Ett alternativ skulle kunna vara att detta avgjordes av nämnden eller styrelsen. Även detta innebär problem; skall frågan avgöras med enkel majoritet urholkas minoritetsskyddet, skall frågan om vad som är av särskild vikt kunna avgöras av en tredjedel av ledamöterna blir bestämmelsen meningslös. Sammantaget talar detta för att det inte bör anges några begränsningar av vilka ärenden som skall omfattas av lyftningsrätten. Den enda begränsningen som föreslås är således att minst en tredjedel av ledamöterna i styrelsen eller nämnden måste rösta för förslaget.

Om ett ärende lyfts från en nämnd eller styrelse innebär detta att nämnden eller styrelsen inte avgör ärendet. Beslutet innebär att ärendet hänskjuts till fullmäktige. Styrelsen eller nämnden skall

bereda ärendet som vilket ärende som helst som skall behandlas av fullmäktige. Detta innebär att nämnden normalt kommer att lämna ett förslag till beslut. Nämndens förslag till beslut fastställs med enkel majoritet.

Styrelsen skall, liksom i andra ärenden som skall avgöras av fullmäktige, ges tillfälle att yttra sig. Styrelsen skall vidare lägga fram förslag till beslut i ärendet, om inte någon annan nämnd eller fullmäktigeberedning gjort det.

En konsekvens som skulle kunna uppstå i de fall denna lyftningsrätt tillämpas är en viss tidsfördröjning. Vilka effekter en sådan för med sig beror närmast på fullmäktiges sammanträdesfrekvens. Om fullmäktige har sammanträden relativt sällan kan det bli nödvändigt med något tätare sammanträden, vilket ur demokratisynpunkt knappast kan betraktas som en nackdel. Möjligheten till lyftningsrätt framstår som en rimlig avvägning mellan behovet av ett effektivt beslutsfattande och behovet av att stärka fullmäktiges ställning i beslutsprocessen.

### 17.3.3 Möjlighet till återremiss införs i kommunallagen

I Kommundemokratikommitténs uppdrag ingår att överväga hur avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut och att i samband med detta se över de bestämmelser som reglerar berednings- och beslutsprocesserna.

En åtgärd som kan vidtas är att förbättra beslutsunderlaget i form av konsekvensanalyser och beskrivningar. Det är emellertid inte lämpligt att lagtekniskt reglera detta. Det är de förtroendevaldas uppgift att avgöra om det underlag som finns tillgängligt har tillräckligt hög kvalitet för att kunna ligga till grund för ett beslut.

I de fall fullmäktigeledamöterna anser att underlaget är otillräckligt kan frågan återremitteras. En återremiss innebär normalt att ärendet överlämnas för ytterligare utredning till det organ som lagt förslaget. Formerna för återremiss finns inte reglerade i kommunallagen. Enligt praxis tar fullmäktige ställning till ett yrkande om återremiss före ställningstagandet i sakfrågan. Bifalles yrkandet om återremiss behandlas ärendet inte vidare under sammanträdet. Finns det även ett bordläggningsyrkande brukar det behandlas efter yrkandet om återremiss, såvida det senare inte bifallits.

Bordläggning av ett ärende innebär att man skall avvakta med beslut i det bordlagda ärendet under en viss tid. Under denna tid får ärendet inte beredas ytterligare. Det bordlagda ärendet får inte tillföras något nytt utan skall behandlas i oförändrat skick vid nästa sammanträde.

Bordläggningsinstitutet regleras i 5 kap. 36–37 §§ kommunallagen. Ett ärende i fullmäktige skall bordläggas om det begärs av en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Ett bordlagt ärende skall, om fullmäktige inte beslutar annat, behandlas på nästa sammanträde. Möjligheten för en minoritet att få en bordläggning till stånd gäller endast vid ett tillfälle; skall ärendet bordläggas ytterligare en gång krävs vid detta tillfälle enkel majoritet. Begäran om minoritetsbordläggning är inte särskilt vanligt förekommande. Då det begärs handlar ärendet vanligen om en principiellt viktig fråga. Det kan antas att bordläggning ibland begärs som ett substitut för begäran om återremiss, eftersom en sådan inte kan beslutas av en minoritet.

Bordläggning av ett ärende har således ingen effekt om syftet är att ärendet skall bli ytterligare berett. Skall konsekvenserna belysas bättre, djupare eller mer allsidigt genom ytterligare beredning framstår återremiss som mer ändamålsenligt. Möjligheten till återremiss bör därför regleras i kommunallagen.

Det kan emellertid i fullmäktige råda olika uppfattningar om huruvida ett ärende är tillräckligt berett. För att rätten att begära återremiss skall vara meningsfull måste det vara möjligt för en minoritet att få till stånd ett sådant beslut, på samma sätt som en minoritet i dag kan få till stånd en bordläggning. Vad gäller hur stor en minoritet bör vara för att få till stånd ett beslut om återremiss framstår det som naturligt att återknyta till kommunallagens regler för minoritetsbordläggning, vilket kan beslutas av en tredjedel av ledamöterna. Denna regel är etablerad och knappast ifrågasatt. En rätt till återremiss som tillkommer en tredjedel av ledamöterna i fullmäktige framstår därför som en rimlig avvägning.

En möjlighet för en minoritet att få till stånd en återremiss kan kritiserats för att den ger en minoritet möjlighet att försena beslut. Detta förhållande får dock vägas mot den demokratisering och det minoritetsskydd som en sådan rätt till återremiss innebär. Yrkan- den om återremiss bör heller inte tillåtas vara alltför allmänt utformad. Det bör av yrkandet framgå i vilka avseenden som ärendet bör beredas ytterligare. Motivet till återremissen bör även framgå av beslutet. Det är dock den politiska majoriteten som bestämmer

hur den fördjupade beredningen skall genomföras och som när ärendet åter behandlas i fullmäktige, avgör om ärendet då är tillräckligt berett.

Möjligheten att få till stånd en minoritetsåterremiss bör vidare kopplas ihop med möjligheten att få till stånd en minoritetsbordläggning. Ett och samma ärende skall av en minoritet endast kunna återremitteras eller bordläggas en gång. För beslut om återremiss eller bordläggning i ett ärende som tidigare varit återremitterat eller bordlagt till följd av ett minoritetsbeslut, skall enkel majoritet krävas. Därigenom uppstår i princip inte större effektivitetsnackdelar med en återremiss än med en bordläggning. Samtidigt har en möjlighet öppnats att ytterligare belysa ett ärende, fördjupa konsekvensanalyser, genomföra samråd etc.

Om det vid ett ärendes behandling i fullmäktige skulle föreligga yrkande om såväl bordläggning som återremiss och båda alternativen stöds av minst en tredjedel av ledamöterna, uppstår en konflikt mellan två minoritetsrättigheter. Valet mellan bordläggning och återremiss måste då ske med enkel majoritet. En minoritets rätt till bordläggning eller återremiss undanröjs emellertid inte av ett sådant förfarande. Möjligheten för en minoritet att få till stånd en bordläggning eller återremiss kvarstår då frågan åter behandlas eftersom det tidigare beslutet fattats av en enkel majoritet och inte genom ett minoritetsbeslut.

Kommundemokratikommittén anser att en bestämmelse om rätt för en minoritet att få till stånd återremiss bör införas i kommunallagen. Detta bidrar till att fördjupa demokratin och motverka kortsiktigt framhastade beslut, utan att effektiviteten i berednings- och beslutsprocesserna försämras jämfört med dagens regler. Möjligheten till återremittering skapar ett större utrymme för samtal och samråd och bör rimligtvis stimulera en utveckling där ärenden som behandlas i fullmäktige är mer allsidigt beredda redan från början.

## 18 Folkinitiativ till folkomröstning

### **Kommitténs förslag:**

Ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige väckas 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 avser ett ärende som skall handläggas av fullmäktige. Fullmäktige fastställer frågeställning och svarsalternativ i folkomröstningen. Folkomröstningen skall hållas inom skälig tid från det att ärendet väcktes.

### 18.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall, 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.

### 18.2 Bakgrund

#### 18.2.1 Framväxten av det kommunala folkomröstningsinstitutet

Det första förslaget om anordnande av kommunala folkomröstningar framlades av 1950 års folkomröstnings- och valrättsutredning i betänkandet *Kommunal folkomröstning* (SOU 1952:47). Kommittén såg inget större behov av kommunala folkomröstningar, men uteslöt inte att situationer kunde uppkomma då det i frågor av stort allmänt intresse skulle vara av värde att inhämta

kommuninvånarnas synpunkter. Kommittén föreslog att det i primärkommuner, men inte i landstingskommuner, skulle bli tillåtet att anordna rådgivande omröstningar i frågor som låg inom fullmäktiges kompetensområde. Förslaget ledde emellertid inte till någon proposition från regeringen.

Drygt 20 år senare genomförde Kommunaldemokratiutredningen en noggrann undersökning av ett kommunalt folkomröstningsinstituts allmänna förutsättningar och tänkbara funktionssätt. Kommitténs slutsats blev att man inte föreslog något lagreglerat kommunalt folkomröstningsinstitut. I sitt betänkande *Kommunal demokrati* (SOU 1975:41) hävdade kommittén att problemen var alltför svåröverskådliga och att behovet av lagstiftning inte var styrkt.

### *Kommunal folkomröstning blir tillåten*

Kommunaldemokratiutredningen konstaterade emellertid att rättsläget var oklart beträffande en kommuns möjligheter att ordna en folkomröstning. I en dom från Regeringsrätten (RÅ 1967 ref. 57) klargjordes att ett kommunalt beslut om en sådan omröstning var olagligt, åtminstone om avsikten var att valnämnden skulle medverka, medan ett beslut om en opinionsundersökning inte var olagligt.

Utredningen menade att denna skillnad behövde undanröjas och att fullmäktige i kommuner och landsting som ett möjligt alternativ vid beredningen av ett ärende skulle ha rätt att inhämta medlemmarnas synpunkter på det lämpligaste sättet. Regleringen skulle göras i kommunallagen, och bestämmelsen borde ges en sådan placering och utformning att den också förmedlade insikten att det här var fråga om ett beredningsförfarande som var avsett att tillämpas bara i undantagsfall.

I propositionen *Kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.* (prop. 1975/76:187) anslöt sig regeringen till utredningens förslag. Vid riksdagsbehandlingen, som skedde efter regeringsskiftet år 1976, godtog majoriteten de bärande tankarna i förslaget. Dessutom gjordes ett tillägg som innebar att synpunkter kunde inhämtas genom "omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande". Bestämmelsen infördes i 1977 års kommunallag.

Därmed klargjordes att det inte möter hinder att kommuner eller landsting inhämtar synpunkter från invånarna. Fullmäktige



kunde, som ett led i beredningen av ett ärende, besluta att inhämta synpunkter från medlemmarna i kommunen eller landstingskommunen genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Dessutom bestämdes att valnämnden får anlitas om inte dess verksamhet i övrigt hindras därigenom.

Avsikten var endast att uppnå denna tydlighet om vad kommunen får göra, och inte att skapa ett lagreglerat kommunalt folkomröstningsinstitut. Omröstningar och opinionsundersökningar borde utnyttjas endast i sällsynta undantagsfall. Remisser, offentliga möten och partiaktiviteter ansågs som betydligt mer lämpliga för att åstadkomma en vidgad medverkan från invånarna i den kommunala verksamheten.

### *Bestämmelserna förs över till 1991 års kommunallag*

Frågan utreddes ånyo av 1988 års kommunallagskommitté. Utredningen framhöll i sitt betänkande *Ny kommunallag* (SOU 1990:24) att möjligheterna att ordna folkomröstningar är avsedda att vara ett extra led i det sedvanliga beredningsförfarandet. Syftet är att tillhandahålla fullmäktige ett så brett beslutsunderlag som möjligt.

Utredningen framhöll att fullmäktige genom att ordna en rådgivande folkomröstning vid behov kan få information om kommunmedlemmarnas ståndpunkt i viktiga ärenden. För kommunmedlemmarna kan möjligheten att på detta sätt uttrycka sin åsikt vara betydelsefull, eftersom de i val närmast har möjlighet att påverka de allmänna riktlinjerna för kommunalpolitiken.

Ytterst måste det dock vara de förtroendevalda ledamöterna i fullmäktige som har det fulla ansvaret för beslutens innehåll. Den representativa demokratin kan därför inte förenas med någon form av beslutande folkomröstningar.

Utredningens slutsats var att de gällande bestämmelserna skulle bibehållas utan någon utvidgning. Utredningen diskuterade även behovet av särskilda förfaranderegler för folkomröstningar. Slutsatsen blev dock att detta skulle innebära en onödig formalisering och rentav kunna motverka syftet att på ett relativt enkelt sätt få ett fördjupat beslutsunderlag i särskilt angelägna frågor.

I regeringens förslag till riksdagen om ny kommunallag (prop. 1990/91:117) återkom samma motivering. Regeringen föreslog att de gamla reglerna i princip skulle föras över till den nya kommunallagen. Detta blev också riksdagens beslut.

Även om de äldre reglerna i stort sett behölls fanns det en tydlig nyansskillnad i regeringens överväganden som de uttrycktes i proposition 1975/76:87 respektive proposition 1990/91:117. I den äldre propositionen omtalades folkomröstning som en möjlighet som bör utnyttjas endast i sällsynta undantagsfall. Enligt den nyare propositionen betraktades folkomröstningar som en värdefull möjlighet för kommunmedlemmarna att uttrycka sina åsikter och för fullmäktige att få information om kommunmedlemmarnas ståndpunkt.

### *Nuvarande reglering*

Med 1991 års kommunallag fick bestämmelsen sin nuvarande utformning. Den innebär att fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det. Skall synpunkter inhämtas genom en folkomröstning får fullmäktige besluta att det skall framställas röstlängd och röstkort för folkomröstningen. Föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Statsvetaren Gunnar Wallin har undersökt förekomsten av genomförda omröstningar enligt kommunallagens bestämmelser under perioden 1977–1999. Under denna period genomfördes 46 folkomröstningar och sex opinionsundersökningar i kommunerna. Av dessa folkomröstningar hölls 24 stycken innan lagen om kommunala folkomröstningar trädde i kraft år 1994, och 22 stycken därefter. Omkring hälften av folkomröstningarna har avsett den kommunala indelningen. De näst vanligaste ämnena har varit dragning av trafikleder och etablering av systembolag. Något mindre vanliga ämnen har varit länstillhörighet, kommunal organisation och energiförsörjning/förvaring av kärnbränsleavfall (Wallin 2000).

### 18.2.2 Framväxten av det kommunala folkinitiativinstitutet

Lokaldemokratikommittén föreslog i sitt betänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90) att folkomröstningar skulle kunna komma till stånd genom så kallade folkinitiativ. Ett folkinitiativ kunde enligt kommittén utformas på två sätt: antingen genom att en viss andel röstberättigade medborgare ges möjlighet att väcka förslag om detta men att rätten att besluta om en folkomröstning alltså förbehålls fullmäktiges majoritet, eller genom att fullmäktige är skyldig att besluta om en folkomröstning om en viss andel röstberättigade medborgare begär det. Skillnaden är således att fullmäktige i det förstnämnda fallet innehar vad som skulle kunna liknas vid en veto rätt.

Kommittén ansåg att tiden var mogen för ett mer frekvent utnyttjande av folkomröstningsinstitutet. Därför föreslog kommittén att möjligheten till folkinitiativ skulle införas i kommunallagen. Bestämmelsen föreslogs utformas så att rätten att utlysa folkomröstning skulle förbehållas fullmäktige. Därmed avsåg man inte bara att stärka medborgarinflytandet utan även att behålla omröstningsinstitutets konstitutionella förankring genom kopplingen till fullmäktige. För att klargöra att folkomröstningar normalt endast bör avse för kommunen, landstinget eller dess medlemmar viktigare frågor borde man kunna kräva att en relativt stor andel av de röstberättigade kommunmedlemmarna står bakom ett initiativ. Kommittén ansåg att tio procent av de röstberättigade medlemmarna skulle vara en rimlig andel.

Regeringen framhöll i propositionen *Lokal demokrati* (prop. 1993/94:188) att folkomröstningar är ett komplement till den representativa demokratin. Väljarna får möjlighet att ge uttryck för sin mening mellan de allmänna valen. Man bedömde att intresset för folkomröstningar skulle öka och ville därför möjliggöra ett mer frekvent utnyttjande av kommunala folkomröstningar. Regeringens förslag överensstämde i allt väsentligt med Lokaldemokratikommitténs förslag. Regeringen ansåg emellertid att den av kommittén föreslagna tröskeln för möjligheten att väcka folkinitiativ (tio procent) var för hög. Det skulle till exempel vara svårt att få till stånd ett folkinitiativ i Stockholms kommun. Regeringen föreslog därför en generell gräns på fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Riksdagen följde regeringens förslag.

Bestämmelserna om folkinitiativ i 5 kap. 23 § kommunallagen trädde i kraft den 1 juli 1994. Dessa innebär att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Sedan bestämmelserna trädde i kraft har nästan 70 folkinitiativ tagits. Endast två av dessa initiativ har lett till att fullmäktige fattat beslut om folkomröstning; övriga initiativ har avslagits.

### 18.2.3 Demokratiutvecklingskommitténs förslag

Demokratiutvecklingskommittén konstaterade i sitt betänkande *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur* (SOU 1996:162) att den ökning av antalet folkomröstningar som 1994 års reform syftade till inte hade blivit av. Av de cirka 40 folkinitiativ som då tagits i kommunerna hade inget lett till folkomröstning. Enligt kommittén innebär detta att reformen riskerade att framstå som skendemokratisk. Ett krav på folkomröstning är många gånger ett rop på en dialog med politikerna. De medborgare som skrivit under en namninsamling vill göra politikerna uppmärksamma på att en sakfråga bör diskuteras och på att de traditionella kanalerna inte fungerar tillfredsställande. Om gensvaret på detta rop ständigt uteblir riskerar man att ytterligare öka avståndet mellan väljarna och de förtroendevalda. Samtidigt finns en uppenbar risk att många av de medborgare som aktivt men "förgäves" samlat in kanske tusentals namn kommer att tappa lusten att engagera sig i samhällsfrågor.

Demokratiutvecklingskommittén såg en fara i denna utveckling och framhöll att i och med att möjligheten till folkinitiativ införts och väckt ett betydande intresse från medborgarna, så är det också angeläget att dessa initiativ i rimlig utsträckning resulterar i omröstningar.

Demokratiutvecklingskommittén föreslog en förändring av reglerna om folkinitiativ. Enligt förslaget skulle det krävas kvalificerad majoritet i fullmäktige för att avslå ett folkinitiativ. Detta skulle innebära att om ett förslag om folkomröstning väckts genom

folkinitiativ, och minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter biträder förslaget, så skall en folkomröstning genomföras.

Demokratiutvecklingskommitténs betänkande remitterades av dåvarande Inrikesdepartementet till ett flertal kommuner, myndigheter och organisationer.

Av de 16 kommuner som yttrade sig i frågan var fyra för förslaget, åtta emot och fyra tveksamma. Kritiken handlade främst om att den representativa demokratin urholkas och om att en politisk minoritet kan fördröja beslut genom att genomdriva en folkomröstning.

Förslaget tillstyrktes av bland andra Folkrörelserådet, Barnombudsmannen, Folkbildningsförbundet, Institutet för kommunal och regional demokrati, SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, LO och Göteborgs universitet. LO menade att en rådgivande folkomröstning kan ge medborgarna möjlighet till ökad kunskap, bidra till möten och diskussioner mellan människor samt ge det politiska systemet viktig vägledning i det politiska beslutsfattandet. Förslaget avstyrktes av bland andra Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Pensionärernas riksförbund och Riksförbundet Hem och Skola. Svenska Kommunförbundet ansåg att förslaget gav politiska minoriteter alltför stora möjligheter att manipulera, fördröja och rycka sönder den politiska processen.

#### 18.2.4 Konstitutionsutskottets förslag

Konstitutionsutskottet behandlade i mars år 1999 ett antal kommunala demokratifrågor (bet. 1998/99:KU21). En av dessa frågor handlade om kommunala folkomröstningar. Enligt utskottets mening var erfarenheterna av bestämmelserna om folkinitiativ nedslående. Med få undantag hade fullmäktige avslagit de initiativ som kommit fram, något som enligt utskottets mening var ägnat att misskreditera idén om folkinitiativ.

Mot denna bakgrund, framhöll utskottet, fanns det skäl att vidare utreda en förstärkning av medborgarnas inflytande i initiativärenden. En möjlighet som därvid borde övervägas var att en kommunal folkomröstning skulle komma till stånd när en viss procentandel, till exempel tio procent av de röstberättigade i kommunen, står bakom initiativet. Därigenom, menade utskottet, borde det skapas förutsättningar för att seriösa initiativ förs fram.

Andra frågor som borde övervägas i detta sammanhang var hur och av vem frågeställningen för folkomröstningen skulle formuleras vid ett folkinitiativ.

En minoritet inom utskottet ville dock avstyrka motionerna med hänvisning till pågående beredning inom Regeringskansliet. Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottsmajoritetens förslag.

### 18.2.5 Intresset för kommunala folkomröstningar

SOM-institutet (samhälle, opinion, massmedia) vid Göteborgs universitet genomför årligen en riksrepresentativ enkätundersökning som omfattar 2 800 personer. På uppdrag av Demokratiutredningen ställdes i 1998 års SOM-undersökning ett antal frågor om hur demokratin i Sverige borde förändras. Ett av de förslag som de svarande fick uttala sig om var att genomföra fler kommunala folkomröstningar.

Resultatet redovisades i Demokratiutredningens skrift nr 26, *Demokratiopinioner*. Av de svarande ansåg 40 procent att det var ett mycket bra eller ganska bra förslag, medan 25 procent ansåg att förslaget var dåligt eller mycket dåligt. Resten av de svarande tog inte ställning. Bland dem som hade en uppfattning i frågan rädde det således en övervikt (balansmått +15) för dem som var positiva. Att en förhållandevis stor andel var osäkra kan förklaras med att kommunala folkomröstningar varken diskuterats eller genomförts i någon större omfattning i Sverige (Oscarsson 1999).

Studien visade även att de som var mest positiva till folkomröstningar var ungdomar i tonåren. Förhållandevis positiva var även äldre ungdomar, egenföretagare, personer som ideologiskt står klart till vänster och personer som ofta diskuterar politik. Minst positiva var personer i övre medelåldern, boende i de tre storstäderna, högre tjänstemän, företagare med anställda och personer som aldrig diskuterar politik.

För att undersöka åsiktsrepresentativiteten bland förtroendevalda ställdes motsvarande frågor i en riksdagskandidatundersökning som genomfördes efter 1998 års val. Av de svarande ansåg 53 procent att det var ett mycket bra eller ganska bra förslag, medan 26 procent ansåg att förslaget var dåligt eller mycket dåligt. Bland dem som hade en uppfattning i frågan rädde det således en övervikt (balansmått +27) för dem som var positiva. Enligt under-

sökningen var således uppfattningen att flera kommunala folkomröstningar borde genomföras mer utbredd bland riksdagskandidaterna än bland allmänheten.

I Svenska Kommunförbundets urvalsundersökning till kommunalt förtroendevalda år 1999 fick de svarande ta ställning till ett antal förslag om hur den lokala demokratin borde reformeras. Ett av förslagen gick ut på att genomföra fler kommunala folkomröstningar. 40 procent tyckte att det var ett bra förslag och 36 procent tyckte att det var ett dåligt förslag. Övriga tog inte ställning. Opinionsbalansen var alltså svagt positiv (Svenska Kommunförbundet 2000c).

### 18.3 Erfarenheterna av folkinitiativ

Efter den 1 juli 1994 har folkinitiativ tagits i knappt 70 fall i nästan lika många kommuner, och i något enstaka fall i ett landsting. Samtliga folkinitiativ utom två har avslagits av fullmäktige.

Folkinitiativ som lett till en folkomröstning har tagits i Uddevalla, där frågan avsåg ett grönområdes framtida användning, och i Uppvidinge, där frågan avser införande av ett kommunalt vårdnadsbidrag för småbarnsföräldrar. Folkomröstningen i Uddevalla genomfördes i samband med 1988 års allmänna val, och den i Uppvidinge kommer att genomföras i samband med valet år 2002.

Under år 1999 undersökte Justitiedepartementets kommunenhet vilket utfallet skulle ha blivit om Demokratiutvecklingskommitténs förslag hade gällt under hela perioden från 1 juli 1994. Det visade sig då att av totalt 60 stycken väckta folkinitiativ skulle 20 ha bifallits och 40 avslagits om det hade räckt med stöd av en tredjedel av fullmäktigeledamöterna (dir. 1999:98).

Folkinitiativen har framför allt gällt vissa ärendekategorier. De vanligast förekommande frågorna har avsett infrastruktur (17 ärenden), försäljning av kommunal egendom (13 ärenden), byggnation (13 ärenden) och kommunens organisation (8 ärenden).

Frågorna om infrastruktur har oftast handlat om väg- eller järnvägsdragning. Frågorna om försäljning av kommunal egendom har oftast avsett energibolag och ibland allmännyttiga bostäder.

I nedanstående tabell visas förekomsten av folkinitiativ, vad ärendena handlat om och vilket fullmäktiges beslut blivit.

**Tabell 18:1 Väckta folkinitiativ**

<i>Kommun</i>	<i>Fråga om</i>	<i>Beslut</i>
Alingsås	bevarande av bryggeri	avslag
Arboga	motorvägsanslutning	avslag
Boden	bevarande av sjuk- och demenshem	avslag
Eda	byggande av informationscentral	avslag
Eksjö	detaljplan för bostäder	avslag
Emmaboda	bidrag till Folkets Hus	avslag
Eslöv	1) räddningstjänstens organisation 2) brandstation	avslag avslag
Essunga	kommunnamnsbyte	avslag
Falkenberg	placering av järnvägsstation	avslag
Gnesta	försäljning av energibolag	avslag
Gällivare	slutförvaring av kärnkraftsavfall	avslag
Helsingborg	detaljplan för bostäder	avslag
Hjo	byggande av konstmuseum	avslag
Huddinge	vägdragning	avslag
Hällefors	skolans organisation	avslag
Hässleholm	nytt kulturhus	avslag
Hörby	försäljning av hotell	avslag
Kalix	skolans organisation	avslag
Karlsborg	räddningstjänsten	avslag
Karlskrona	parkeringsmätare	avslag
Karlstad	placering av flygplats	avslag
Kristinehamn	1) borgen till bostadsstiftelse 2) drift av stadshotellet	avslag avslag
Kävlinge	stängning av Barsebäck	avslag
Linköping	försäljning av bostäder	avslag
Ludvika	vägdragning	avslag
Lund	kommundelsnämnder	avslag
Malmö	stadsdelsnämnder	avslag
Markaryd	försäljning av energiverksamhet	avslag
Mjölby	dragning av järnväg	avslag
Mora	vägdragning	avslag
Mölndal	arvoden till förtroendevalda	avslag
Nacka	försäljning av bostäder	avslag
Norrköping	försäljning av energibolag	avslag
Norrtälje	räddningstjänsten	avslag
Nyköping	försäljning av energibolag	avslag
Pajala	slutförvaring av kärnkraftsavfall	avslag
Rättvik	vägsaltning	avslag
Sala	vägdragning	avslag
Sjöbo	utbyggnad av skola	avslag
Stockholm	1) vägdragning 2) utbyggnad av hamnanläggning	avslag avslag
Strängnäs	försäljning av bostäder	avslag
Sundbyberg	skattesats	avslag



Säter	försäljning av elverk	avslag
Sävsjö	försäljning av energibolag	avslag
Tidaholm	utbyggnad av skola	avslag
Torsby	badhus	avslag
Tranås	dragning av järnväg	avslag
Trosa	försäljning av energibolag	avslag
Täby	försäljning av energibolag	avslag
Uddevalla	bevarande av grönområde	bifall
Ulricehamn	vägdragning	avslag
Umeå	vägdragning	avslag
Uppsala	försäljning av bostäder	avslag
Uppvidinge	kommunalt vårdnadsbidrag	bifall
Vara	skolans organisation	avslag
Varberg	järnvägstunnel	avslag
Vindeln	nytt hotell	avslag
Vårgårda	ny gymnasieskola	avslag
Åmål	länsstillsättning	avslag
Älvdalen	vägdragning	avslag
Ängelholm	dragning av järnväg	avslag

*Kommentar:* Enstaka kommuner kan saknas i redovisningen.

### 18.3.1 Skälen till att folkinitiativ avslagits

Någon studie av folkinitiativets innehåll, den lokala politiska diskussionen, de politiska partiernas överväganden och vad som sedan hände med frågan, har inte gjorts. En genomgång av ett antal protokoll från fullmäktigesammanträden då folkinitiativ behandlats visar emellertid vilka konkreta skäl som oftast har angivits för att avslå initiativen. Dessa skäl sammanfattas nedan utan rangordning.

- Frågan har beretts under en lång tid, ibland flera år, vilket har lett fram till att det nu finns en politisk majoritet, eller en politisk kompromiss, om att fatta ett visst beslut. Ibland är beslutet till och med redan fattat.
- Ärendet har redan varit föremål för en planprocess, i vilken allmänheten har kunnat ge synpunkter.
- Frågan är föremål för förhandling med andra aktörer, och det vore därför olyckligt att "binda" kommunen vid ett alternativ. Det handlar i dessa fall oftast om dragningen av en större väg eller järnväg.
- Frågan är inte tillräckligt viktig. I dessa fall anknyts inte sällan till den proposition som låg till grund för 1977 års kommunal-

- lag, i vilken det framhölls att folkomröstningar endast bör genomföras i sällsynta undantagsfall.
- Kostnaden för att genomföra en folkomröstning är alltför stor. Detta skäl har ofta kombinerats med skälet att frågan inte är tillräckligt viktig.
  - Frågan är alltför komplicerad att avgöra genom en folkomröstning. Den går inte att fanga med två enkla svarsalternativ. Frågan kan också ha ett direkt samband med andra frågor.
  - Frågan är av sådan karaktär att det inte är fullmäktiges sak att fatta beslut i ärendet.
  - Frågan har diskuterats i den senaste valrörelsen och väljarna hade då möjlighet att väga in sitt ställningstagande när de valde parti i kommunalvalet.
  - Frågan diskuterades i den senaste valrörelsen, och i princip alla partier deklarerade en gemensam ståndpunkt i frågan och fick tillsammans nästan alla röster i kommunalvalet.
  - En folkomröstning innebär att den representativa demokratin urholkas.

I det följande görs en genomgång av de skäl som angivits för att avslå folkinitiativ. Vissa skäl är av större dignitet än andra, men det finns anledning att överväga hållbarheten hos samtliga angivna skäl.

#### *Folkomröstningens plats i beslutsprocessen*

Många gånger kommer ett folkinitiativ sent i beslutsprocessen. Partierna har tagit ställning efter interna diskussioner och kanske gjort kompromisser med andra partier. En eventuell planeringsprocess enligt plan- och bygglagen har avslutats. Ur fullmäktiges synvinkel kommer folkinitiativet "fem i tolv". Det är inte ovanligt att medborgare reagerar först när det kommunala beslutet skall fattas eller när det redan är fattat.

Ett stort ansvar ligger emellertid på de förtroendevalda att ta initiativ till en dialog med medborgarna i god tid innan ett beslut skall fattas. Att en beslutsprocess är långt framskriden kan rimligen inte vara ett tungt vägande skäl att säga nej till ett folkinitiativ, förutsatt att de förtroendevalda inte gjort vad de kunnat för att genomföra en dialog med medborgarna.

### *Folkomröstningen i en förhandlingsprocess*

Om det i en fråga pågår en förhandlingsprocess mellan kommunen och andra aktörer, kan det i vissa skeden av denna vara problematiskt med en folkomröstning. Det är därför viktigt att det finns ett visst utrymme i tid mellan det att folkinitiativet tas och en folkomröstning genomförs. Därigenom kan dessa två processer harmoniseras.

Att ett ärende vid ett eller flera tillfällen är föremål för förhandling mellan kommunen och andra aktörer kan i sig rimligen inte vara ett tungt vägande skäl till att säga nej till ett folkinitiativ. En stor del av de kommunala ärendena innehåller större eller mindre moment av förhandling med andra aktörer eller intressenter. Resultatet av en folkomröstning är endast rådgivande, men kan ändå på informella grunder begränsa kommunens förhandlingsutrymme. Å andra sidan kan ett folkomröstningsresultat fungera som ett bra argument i en förhandling. Det är i detta sammanhang också av stor betydelse i vilket skede en folkomröstning hålls och hur många svarsalternativ som är möjliga. Att avgöra tyngden hos detta skäl är emellertid komplicerat och det är svårt att ha ett annat förhållningssätt än det pragmatiska.

### *Är frågan tillräckligt viktig för en folkomröstning?*

Om en fråga är tillräckligt viktig för att det skall genomföras en folkomröstning går inte att svara enkelt på. Det är en politisk bedömning som fullmäktige skall göra. Vi har tidigare redovisat vad regeringen i propositioner anfört i denna fråga. Inför 1977 års kommunallag framhölls att möjligheten borde utnyttjas endast i särskilda undantagsfall. Inför 1991 års kommunallag anfördes att möjligheten att i en rådgivande folkomröstning få uttrycka sin åsikt är betydelsefull för medlemmarna. Inför folkinitiativets införande år 1994 hävdades att tiden var mogen för att utveckla möjligheterna till ett mer frekvent utnyttjande av kommunala folkomröstningar. Att endast hänvisa till det som anfördes inför 1977 års kommunallag är därför inte rimligt.

Det framstår som orimligt att försöka sätta upp någon form av objektiva kriterier enligt vilka det går att avgöra om en fråga är av tillräckligt stor vikt för en folkomröstning. En viktig faktor när det gäller att bedöma en frågas vikt kan dock vara hur stor andel av de röstberättigade som ställt sig bakom folkinitiativet. Någon hänsyn

till detta tycks inte ha tagits av fullmäktigeförsamlingarna, utöver den formella kontroll som gjorts av att andelen varit tillräckligt stor (fem procent). Folkinitiativens anordnare tycks också ha nöjt sig med att samla in underskrifter från fem procent av de röstberättigade, ibland med en viss marginal, medan de sällan gått vidare till att samla in ett betydligt större antal underskrifter för att ge initiativet större tyngd. Det har knappast funnits några motiv för att gå vidare och samla in fler namn.

### *Frågans komplexitet och sammanhang*

Frågans komplexitet har ibland anförts som ett skäl för att avslå ett folkinitiativ. Med detta avses inte att frågan är för svår att förstå för väljarna, utan att den förutsätter överväganden och beslut i en rad detaljer och/eller påverkar avgörandet i andra frågor. I det första fallet låter sig frågan inte besvaras med ett enkelt ja eller nej. I det andra fallet krävs en helhetssyn som inte kommer fram genom ett enkelt ja eller nej i en av flera sammanhängande frågor.

En folkomröstning i en viss fråga kan mycket väl ha de enkla svarsalternativen ja och nej. I en annan fråga kan det vara värdefullt att komplettera varje alternativ med en förklarande text som redovisar det på ett nyanserat sätt. Det bör också vara möjligt att låta omröstningen omfatta fler än två alternativ. Resultat är ju inte beslutande, utan endast rådgivande inför fullmäktiges eget beslut. Vi återkommer till detta.

Om frågan har ett tydligt samband med andra frågor och inte rimligen kan brytas ut utan att man mister helhetssynen framstår en folkomröstning som bekymmersam. Så behöver emellertid inte vara fallet. Som vi tidigare framhållit är det de politiska partierna som har den aggregerande uppgiften att skapa sammanhang, göra prioriteringar och se till helheten. En rådgivande folkomröstning ger partierna information om medborgarnas uppfattning i en sakfråga. Det är viktig information för partierna, oavsett om den prioritering de sedan gör motsvarar utslaget i folkomröstningen eller inte. Den diskussion som förs inför folkomröstningen kommer sannolikt också att bidra till att sätta in frågan i ett helhetsperspektiv.

I en del fall har frågan diskuterats under längre tid i den lokalpolitiska debatten och kanske även i en valrörelse. Partiernas ståndpunkter har varit kända, och medborgarna har haft möjlighet

att ta hänsyn till detta när de röstat i det allmänna valet. Problemet är att väljarna då kan antas ha gjort en sammanvägning av de olika partiernas uppfattningar i olika frågor och i samband med detta vägt varje partis ståndpunkt i den aktuella frågan i förhållande till ståndpunkter i andra viktiga frågor. Detta är naturligt eftersom den representativa demokratin förutsätter att väljaren gör sådana helhetsbedömningar.

Resultatet av detta är emellertid att väljarna kan ha en annan uppfattning än partiet de röstade på. Detta innebär att fullmäktigemajoritetens uppfattning i en sakfråga inte nödvändigtvis överensstämmer med medborgarnas uppfattning. Att partierna, eller majoriteten i fullmäktige, redan före det senaste allmänna valet klargjort sin uppfattning kan rimligen inte med automatik anses vara ett skäl att avslå ett folkinitiativ.

### *Kostnader för en folkomröstning*

Att genomföra en folkomröstning innebär kostnader för kommunen. I de fall motivet för avslag av ett folkinitiativ framgår av fullmäktiges beslut, tycks dock detta förhållande sällan ha anförts som något tungt vägande skäl. I de fall kostnaden har anförts som ett skäl att inte genomföra en folkomröstning, har detta kopplats samman med bedömningen att frågan inte är av så stor vikt. Det kan dock inte uteslutas att kostnaden för att genomföra en folkomröstning i några fall ändå har haft en förhållandevis stor betydelse för beslutet att avslå folkinitiativet.

Kommunens kostnader för att genomföra en folkomröstning beror framför allt på om den kan genomföras i samband med ett allmänt val eller om den genomförs vid en annan tidpunkt. I det första fallet är kommunens merkostnad mycket begränsad och kan rimligen inte utgöra något skäl att avslå ett folkinitiativ. I det andra fallet är kommunens kostnad större. Vi återkommer till vad en folkomröstning uppskattningsvis kan kosta.

### *Folkinitiativet och fullmäktiges beslutanderätt*

Om folkinitiativet avser en fråga som fullmäktige inte får handlägga, exempelvis en statlig angelägenhet eller ett ärende som skall handläggas av en kommunal nämnd, är det självklart att folkinitiativet inte kan leda till ett beslut om folkomröstning. Det kan dock

vara lämpligt att i sådana fall lämna upplysning om vilken instans som hanterar sådana frågor.

### 18.3.2 De samlade erfarenheterna av folkinitiativ

Erfarenheterna av möjligheten till folkinitiativ är inte entydiga. Det är sant att samtliga initiativ utom två har avslagits. Det kan se ut som om folkinitiativen avslagits mer eller mindre automatiskt av fullmäktige. Men det behöver inte vara så. I de fall skälen till avslaget har redovisats tycks det ha skett efter en lämplighetsbedömning. En folkomröstning har då ofta ansetts olämplig därför att frågan kommit upp för sent, varit föremål för förhandling, inte varit tillräckligt viktig eller ansetts alltför komplicerad. En genomgång av de olika skäl som anförts för att avslå ett folkinitiativ visar dock att de flesta av dem inte är särskilt starka. Det förhållandet att omkring en tredjedel av folkinitiativen skulle ha resulterat i en folkomröstning, om det hade räckt med stöd från en tredjedel av fullmäktiges ledamöter, tyder också på att uppfattningen om huruvida en folkomröstning är lämplig eller inte varierar inom fullmäktigeförsamlingarna.

De skäl som angivits för att avslå ett folkinitiativ har naturligtvis haft olika tyngd beroende på vad frågan handlat om. Man har dock inte någonstans visat att en folkomröstning skulle vara till nackdel för demokratin, medborgarna, de politiska partierna eller kommunen. Det ligger nära till hands att anta att de angivna skälen haft stor tyngd i fullmäktiges överväganden därför att lokala folkomröstningar är ett förhållandevis nytt och främmande inslag i den svenska demokratin. Inte minst detta talar för att det finns anledning att hysa respekt för de politiska svårigheter som är förknippade med en folkomröstning. Fullmäktiges uppgift är inte bara att ta emot ett förslag som direkt kan bli föremål för omröstning. Den viktigaste uppgiften för fullmäktige är att renodla den fråga som folkomröstningen skall handla om, att formulera själva frågeställningen och svarsalternativen samt inte minst att tolka resultatet när folkomröstningen är avslutad. I vissa fall kan detta vara relativt enkelt, i andra fall ganska komplicerat.

Svårigheterna att genomföra en folkomröstning på ett bra sätt är emellertid inte större än andra politiska knäckfrågor som fullmäktige har att handlägga. De är rimligen inte så stora att de kan vara skäl att avstå. Lokaldemokratikommittén framhöll i sitt slut-

betänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90) att lokala folkomröstningar är vanligare i flera andra europeiska länder än i Sverige. Det lokala folkomröstningsinstitutet befinner sig också på frammarsch bland Europarådets medlemsländer. Erfarenheterna är visserligen begränsade, men det finns inget som talar för att det skulle vara mer komplicerat med lokala folkomröstningar i Sverige än i andra europeiska länder.

Det har inte framkommit att det uppstått några svårigheter när det har gällt att avgöra huruvida kravet på att folkinitiativet skall vara undertecknat av fem procent av de röstberättigade har varit uppfyllt. Kommunerna har alltid gjort en kontroll av namnlistorna med initiativtagare. Oftast har kontrollen begränsats till stickprov, men i några fall har den varit mer omfattande. Antalet namn brukar vara tillräckligt stort, och formella brister, som avsaknad av namnförtydligande eller adress, förekommer endast undantagsvis.

Det skall också framhållas att det förhållandet att ett folkinitiativ avslagits inte automatiskt innebär att ett förslag försvinner från den lokalpolitiska debatten. I flera fall har arbetet med att samla deltagare till folkinitiativet och debatten inför fullmäktiges beslut fungerat som ett konstruktivt samtal mellan förtroendevalda och medborgare. Detta samtal har ibland påverkat kommunfullmäktiges överväganden och ställningstaganden i den riktning initiativtagarna önskat, trots att någon folkomröstning inte kommit till stånd.

## 18.4 Överväganden och förslag

### 18.4.1 Folkinitiativet blev ingen lyckad reform

Införandet av folkinitiativet motiverades med att det skulle stärka den lokala demokratin och öka enskilda kommunmedlemmars inflytande på den kommunala verksamheten. Det framhölls att förslaget var väl avvägt i förhållande till den representativa demokratin. Både i Lokaldemokratikommitténs betänkande och regeringens proposition talades det om att tiden var mogen för ett mer frekvent utnyttjande av det kommunala folkomröstningsinstitutet. Syftet var att det skulle bli fler kommunala folkomröstningar.

Det är uppenbart att reformen misslyckats i så motto att den inte lett till fler folkomröstningar. En viktigare fråga är emellertid vad den har betytt för den lokala demokratin på de orter där ett

folkinitiativ tagits. I den mån reformen haft någon betydelse finns det i princip två alternativa svar på frågan:

- Möjligheten till folkinitiativ har stärkt den kommunala demokratin genom att människor faktiskt engagerat sig och att diskussioner förts i större utsträckning mellan förtroendevalda och medborgare. Debatten har flera gånger påverkat kommunens beslut, även om det inte blivit någon folkomröstning.
- Möjligheten till folkinitiativ har försvagat den kommunala demokratin genom att människor som engagerat sig fått sina förslag avslagna. Detta har skapat besvikelse och missnöje. Inte sällan har man tappat lusten för fortsatt engagemang. Avståndet mellan medborgare och politiker har ökat.

Kommundemokratikommitténs bedömning är att inget av svaren ovan helt kan avvisas. Folkinitiativet har många gånger lett till en lokalpolitisk debatt, men också till stor besvikelse när ett initiativ avslagits av en eller annan anledning. Omfattningen av såväl debatten som besvikelsen varierar naturligtvis mellan de kommuner där folkinitiativ tagits.

Vid en samlad bedömning framstår dock det andra alternativet ovan som det som bäst beskriver de demokratiska effekterna av folkinitiativet. Även om folkinitiativen stimulerat en lokalpolitisk debatt så har de rimligen inte utgjort en förutsättning för en sådan. Den besvikelse och det missnöje som ett av fullmäktige avslaget folkinitiativ har skapat är dock en direkt följd av 1994 års reform. Folkinitiativet har således varken lett till fler folkomröstningar eller en förbättrad dialog mellan medborgare, men däremot bidragit till att skapa besvikelse och minskad tilltro till det demokratiska systemet. Vi kan instämma både i Demokratiutvecklingskommitténs påstående om att reformen framstår som skendemokratisk och i Konstitutionsutskottets uttalande om att idén har misskrediterats. Vi har tidigare framhållit vikten av ett kreativt och fungerande samspel mellan deltagardemokratin och den representativa demokratin. Effekterna av folkinitiativet pekar i motsatt riktning.

Kommundemokratikommitténs slutsats är att folkinitiativet i sin nuvarande utformning inte bör bibehållas. Därmed står två alternativ till buds. Antingen förstärks folkinitiativet så att det blir lättare att få till stånd en folkomröstning eller så utmönstras möjligheten till folkinitiativ ur kommunallagen.



För en förstärkning av folkinitiativet talar vikten av att medborgarna även mellan valen har möjlighet att framföra sin uppfattning med tyngd, i frågor som tillräckligt många tycker är viktiga. Folkinitiativet erbjuder medborgarna en ny kanal för direkt påverkan, men det sker hela tiden inom ramen för det representativa systemets beslutsformer. Folkinitiativet bidrar därigenom till att förena deltagardemokratien med den representativa demokratin. En förstärkning av folkinitiativet kan åstadkommas på två olika sätt. Ett sätt är att det skall krävas en kvalificerad majoritet för att avslå ett folkinitiativ. Ett annat sätt är att ett folkinitiativ alltid skall medföra att en folkomröstning skall hållas.

För ett borttagande av folkinitiativet talar att medborgarna har en rad andra möjligheter att framföra sin uppfattning till de politiska partierna mellan valen. Krav på kvalificerad majoritet för att avslå ett folkinitiativ skapar ett alltför stort utrymme för politiska minoriteter i fullmäktige. Förslaget att ett folkinitiativ alltid skall leda till en folkomröstning bryter mot den representativa demokratin på ett principiellt plan.

Vid en sammanvägd bedömning av de möjliga alternativen anser Kommundemokratikommittén att folkinitiativet bör förstärkas. Ingenting talar för att folkomröstningar kommer att bli vanligt förekommande, men det är viktigt att det finns en möjlighet för medborgare att ta kraftfulla initiativ när de upplever att de traditionella kanalerna för inflytande inte fungerar tillfredsställande.

När Lokaldemokratikommittén diskuterade utformningen av folkinitiativet övervägdes också ett alternativ där ett folkinitiativ skulle leda till en folkomröstning oavsett hur fullmäktiges majoritet ställde sig. Kommittén ansåg emellertid att en utvidgning av möjligheten att få till stånd kommunala folkomröstningar borde ske etappvis, och att man därvid noga borde pröva förhållandet mellan den direkta och den representativa demokratin (SOU 1993:90). Sex års misslyckande med folkinitiativet talar för att det nu är dags för nästa etapp. Den representativa demokratin hotas inte av detta eftersom folkomröstningen endast är rådgivande.

#### 18.4.2 Folkinitiativ bör leda till folkomröstning

Demokratiutvecklingskommittén hävdade att ett folkinitiativ många gånger är ett rop på en dialog med politikerna. Om svaret på detta rop ständigt uteblir riskerar man att ytterligare öka

avståndet mellan väljarna och de förtroendevalda. Det borde därför bli lättare att få till stånd folkomröstningar utan att den representativa demokratin urholkas.

Demokratiutredningen framhöll att det inte är trovärdigt att ha ett så klen instrument för medborgarnas påverkan som folkinitiativet och föreslog att det skulle bli svårare för fullmäktige att vägra ordna folkomröstningar.

Kommundemokratikommittén kan instämma i detta resonemang. Vi har inledningsvis framhållit vikten av att förena den representativa demokratin med en deltagardemokrati och att tillföra deliberativa kvaliteter. Med detta vill vi betona argumentationens och samtalets fundamentala betydelse och att det behövs offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas.

#### *Folkinitiativ när samråd inte räcker till*

Dialogen mellan de förtroendevalda och kommunmedlemmarna kan förverkligas på många olika sätt; samråd, offentliga möten, dialog via Internet, medborgarpaneler, enkäter, brukarstyrelser och inte minst partiernas arbete är exempel på arenor där kommunala frågor diskuteras. Detta ger i normalfallet ett tillräckligt stort demokratiskt inflytande mellan valen i dessa frågor. Men det kommer också att finnas undantagsfall då medborgarna inte anser att samrådet är tillräckligt utan i stället önskar hitta en väg att med större eftertryck framföra sin uppfattning. En metod för detta kan vara att stärka medborgarnas möjligheter att få till stånd en rådgivande folkomröstning. Folkinitiativet får då närmast karaktären av en reservutgång som kan användas när varken gängse kanaler för medborgardialog eller ett organiserat samrådsförfarande är tillräckligt. Det blir därmed ett viktigt komplement till den representativa demokratin.

#### *Folkinitiativet och demokratin*

Kommundemokratikommittén anser inte att det ligger ett egenvärde i att ett stort antal kommunala folkomröstningar genomförs. Att det tas många folkinitiativ behöver inte betyda att den lokala demokratin fungerar bra, det kan likaväl tolkas som att det motsatta förhållandet föreligger. Antalet folkinitiativ som leder till

folkomröstning är därför inget acceptabelt mått på demokratins tillstånd. Däremot ligger det ett stort värde i att medborgarna har goda möjligheter att få en folkomröstning till stånd, om en tillräckligt stor andel är av den uppfattningen att frågan är viktig och lämplig för en folkomröstning. Ur ett sådant perspektiv blir i stället andelen folkinitiativ som leder till folkomröstning ett intressant mått på demokratins tillstånd.

#### *Folkinitiativ med minoritetsstöd*

Demokratiutvecklingskommittén föreslog att folkinitiativet skulle ges en starkare ställning. Detta skulle åstadkommas genom att man införde en bestämmelse i kommunallagen som innebär att det krävs kvalificerad majoritet i fullmäktige för att avslå ett initiativ om folkomröstning. Fördelen med detta förslag är att det förmodligen skulle innebära att fler folkinitiativ leder till folkomröstningar. Om reglerna om folkinitiativ redan från början innehållit en sådan bestämmelse hade omkring en tredjedel av folkinitiativen lett till folkomröstningar. Nackdelen med förslaget är att det ger en minoritet i fullmäktige ett förhållandevis stort inflytande i den opinionsmässigt viktiga fråga som en folkomröstning är. Svenska Kommunförbundet framhöll, som tidigare nämnts, i sitt remissvar på Demokratiutvecklingskommitténs betänkande att förslaget gav politiska minoriteter alltför stora möjligheter att manipulera, fördröja och rycka sönder den politiska processen.

#### *Folkinitiativ med ökat medborgarstöd*

Konstitutionsutskottet framhöll år 1999, som tidigare nämnts, att en möjlighet som bör övervägas är att en kommunal folkomröstning skall komma till stånd när en viss andel, till exempel tio procent av de röstberättigade i kommunen, står bakom initiativet. Även detta förslag har den fördelen att det förmodligen skulle innebära att fler folkinitiativ leder till folkomröstningar. Mot detta talar i någon mån att tröskeln höjs till tio procent, vilket innebär att det krävs att dubbelt så många kommunmedlemmar medverkar i folkinitiativet. Frågan om hur många folkinitiativ som skulle ha lett till folkomröstningar om bestämmelserna om folkinitiativ från början haft en sådan utformning kan inte besvaras. Initiativtagarna

har inte haft några skäl att fortsätta samla deltagare sedan den femprocentiga andelen av de röstberättigade uppnåts.

### *Folkinitiativet och grundlagen*

Förslaget innebär att fullmäktige, som är kommunens eller landstingets högst beslutande organ, måste följa folkinitiativet, oavsett om man vill det eller ej. Frågan har väckts om huruvida en sådan bestämmelse strider mot grundlagen. I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Innebär då vårt förslag att beslutanderätten i dessa fall inte längre skulle utövas av den valda församlingen?

Kommundemokratikommitténs bedömning är att med beslutanderätt avses rätten att avgöra ett ärende. Fullmäktiges rätt att slutligt avgöra ett ärende påverkas inte av folkinitiativet. En kommunal folkomröstning kan endast genomföras som ett led i beredningen av ett ärende. Ett folkinitiativ med en sådan utformning skulle endast innebära att fullmäktige, återigen som ett led i beredningen av ett ärende, skall se till att en folkomröstning genomförs. Fullmäktige har, när ärendet sedan avgörs, ingen formell skyldighet att följa resultatet av folkomröstningen. Eventuella politiska löften om att följa resultatet är i detta sammanhang inte relevanta eftersom de inte är formellt bindande. Vår bedömning är att beslutanderätten ligger orörd hos de valda församlingarna även med en sådan utformning av folkinitiativet. Någon konflikt mellan förslaget och grundlagen föreligger enligt vår bedömning alltså inte.

### *Kommundemokratikommitténs slutsatser*

Båda förslagen till reformering av folkinitiativet innehåller för- och nackdelar. Kommundemokratikommittén betraktar inget av förslagen som orimligt, men anser att en samlad bedömning ger vid handen att fördelarna överväger i det alternativ som innebär att en folkomröstning kommer till stånd om tio procent av de röstberättigade önskar detta. Den viktigaste fördelen med detta alternativ är att det sätter det medborgerliga engagemanget i centrum. Det kräver att dubbelt så många medborgare deltar i initiativet men innebär också, om detta faktiskt uppnås, att folkomröstningen skall genomföras. Detta kan uttryckas som att medborgarna har

rätt att beställa en kommunal folkomröstning om tillräckligt många anser att frågan är viktig och lämplig.

### 18.4.3 Den närmare utformningen av förslaget

Om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väcker ett ärende i fullmäktige om att hålla folkomröstning i en viss fråga, skall kommunen respektive landstinget genomföra omröstningen. Fullmäktige beslutar om folkomröstningen och fastställer den fråga som skall ställas till de röstberättigade samt svarsalternativen. Folkomröstningen genomförs som ett led i beredningen av ett ärende och är endast rådgivande.

Gällande bestämmelser innebär att ett folkinitiativ kan väckas av fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Denna bestämmelse bör ändras så att det krävs tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna för att väcka ett folkinitiativ. Det finns tre skäl till att denna förändring bör göras.

För det första är det angeläget att markera att ett avsevärt förstärkt folkinitiativ också förutsätter en avsevärd ökning av antalet röstberättigade medlemmar. För det andra blir bestämmelserna mer överskådliga om det endast finns en nivå vad gäller andel av de röstberättigade när det gäller rätten att väcka folkinitiativ. För det tredje skulle förekomsten av två nivåer riskera att leda till en ryckig och utdragen process vid beredningen av ärendet. Ett folkinitiativ skulle kunna tas på femprocentnivån och avslås av fullmäktige, för att sedan kompletteras med fler initiativtagare och återkomma till fullmäktige på tioprocentnivån. En sådan process skulle riskera att vidga förtroendeklyftan mellan väljare och valda och även kunna leda till en faktisk sänkning av tioprocentnivån när fullmäktige tar ställning till ett folkinitiativ.

Om ett ärende om att hålla folkomröstning väckts i fullmäktige genom folkinitiativ, skall fullmäktige besluta att hålla folkomröstning i ärendet. Det är alltså inte fråga om att en folkomröstning automatiskt skall utlösas av folkinitiativet. Folkomröstningen förutsätter ett beslut av fullmäktige och skall genomföras som ett led i beredningen av ärendet och på det sätt som regleras i kommunallagen. Närmare bestämmelser om sådana omröstningar finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Av denna lag

framgår att fullmäktige beslutar om den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade.

### *Folkinitiativet måste rymmas inom den kommunala kompetensen*

När ett ärende om folkomröstning väckts i fullmäktige genom folkinitiativ skall fullmäktige pröva om det ärende som folkinitiativet avser är ett sådant ärende som skall handläggas av fullmäktige.

Ett grundläggande villkor för att detta krav skall anses vara uppfyllt är att ämnet för folkomröstningen ligger inom den kommunala kompetensen. Kommunernas och landstingens befogenheter följer av 2 kap. 1 § kommunallagen, enligt vilken kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte skall handhas av enbart staten, annan kommun, annat landsting eller någon annan. Ett annat villkor är att det ingår i fullmäktiges uppgifter att fatta beslut i ett sådant ärende som initiativet avser. Fullmäktiges uppgifter framgår av kommunallagen, särskilt 3 kap. 9 §, och i andra författningar. Förutsättningarna för fullmäktige att anordna en folkomröstning skall således vara desamma oavsett om ärendet väckts av en ledamot i fullmäktige eller genom ett folkinitiativ.

Vi menar att fullmäktige på formella grunder skall pröva huruvida det ärende som folkinitiativet berör faller inom ramen för den kommunala kompetensen och är ett sådant ärende som fullmäktige skall fatta beslut om. Om dessa kriterier inte är uppfyllda skall fullmäktige avslå folkinitiativet. Ett sådant beslut kan överklagas genom laglighetsprövning.

### *Kontroll av folkinitiativets stöd*

Om fullmäktige finner att ärendet faller inom ramen för den kommunala kompetensen och är ett sådant ärende som fullmäktige skall fatta beslut om, skall fullmäktige kontrollera att folkinitiativet har stöd av minst en tiondel av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna.

För att kunna beräkna detta behövs uppgift om det totala antalet röstberättigade i kommunen eller landstinget. Tidigare tog Riksskatteverket årligen fram en röstlängd som gällde från september

månad och ett år framåt. Numera tas röstlängder fram endast inför varje val. Det innebär att röstlängden ibland kan vara aktuell men även att den kan vara upp till fyra år gammal. Att ta fram en ny röstlängd enbart för att kunna bedöma huruvida ett folkinitiativ har tillräckligt stor anslutning framstår emellertid som orimligt med hänsyn till kostnaden. Utgångspunkten för beräkningen bör därför vara senast framtagna röstlängd.

När folkinitiativet infördes framhöll regeringen att det ligger i sakens natur att initiativet skall vara skriftligt och innehålla initiativtagarnas namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om adresser. Detta för att det skulle vara möjligt att i tveksamma fall kontrollera att en viss person, vars namn fanns med på initiativet, verkligen skrivit under det.

Vidare framhölls att kommunen eller landstinget i normalfallet borde utgå från att endast behöriga personer undertecknat initiativet och inte låta hanteringen omgärdas av en alltför stor byråkrati. Eftersom folkinitiativets utformning inte innebar att fullmäktige måste ordna en folkomröstning, så ansågs rättssäkerhetskraven inte göra sig gällande med samma styrka som om fallet varit det motsatta.

Med ett förstärkt folkinitiativ ställs högre rättssäkerhetskrav. Det finns anledning att i större utsträckning kontrollera att de som undertecknat ett folkinitiativ är behöriga. Detta kan i normalfallet ske genom att ett större antal stickprov görs. Ett sätt att underlätta kontrollen och därigenom skapa större rättssäkerhet vore att kräva att initiativtagarna även skall ange sitt personnummer.

Vår bedömning är emellertid den att ett sådant krav skulle kunna urholka folkinitiativet. Det finns en risk att en del medborgare skulle avstå från att underteckna initiativet av rädsla för att uppgiften om personnumret inte skulle komma att hanteras på ett betryggande sätt. Ett sådant krav skulle sannolikt försvåra möjligheterna att väcka ett folkinitiativ.

Något formellt krav på att de som undertecknar ett folkinitiativ skall ange personnummer bör därför inte ställas upp. Om det skulle visa sig att det blir stora problem med att kontrollera behörigheten hos dem som undertecknat ett folkinitiativ, bör denna fråga övervägas på nytt.

*Frageställning och svarsalternativ i folkomröstningen*

Om folkinitiativet inte avslås på någon av dessa grunder skall fullmäktige formulera frågeställningen och svarsalternativen. I vissa fall kan ämnet för folkomröstningen på ett enkelt sätt sammanfattas i en viss frågeställning. I andra fall kan det, som tidigare anförts, vara en komplicerad uppgift att formulera både frågeställningen och svarsalternativen på ett så tydligt sätt att resultatet kan fylla en reell rådgivande funktion i fullmäktiges fortsatta handläggning av ärendet. Det är angeläget att klargöra att det alltid är fullmäktige som fastställer frågeställning, svarsalternativ och röstsedlarnas utformning.

Vissa enkla frågeställningar bör kunna besvaras med "ja" eller "nej", eller med "alternativ A" eller "alternativ B". Detta är valtekniskt och beredningsmässigt okomplicerat. Men som tidigare redovisats är frågeställningarna många gånger komplicerade, och det skulle då vara värdefullt för beredningen att de röstberättigade valde mellan flera alternativ, till exempel "A", "B" och "C". Vid behov finns också möjligheten att på röstsedeln med en kort text utveckla och nyansera alternativens innebörd. Om alternativen är begränsade till tre finns även en praktisk möjlighet att med sex olika valsedlar ge de röstberättigade en möjlighet att rangordna alternativen. Detta kan ge en mer nyanserad bild av de röstades uppfattningar och prioriteringar.

Den närmare utformningen av svarsalternativen och röstsedlarna beror på frågeställningens karaktär och utformas därför av fullmäktige i varje enskilt fall. Det är naturligtvis en stor fördel för omröstningens genomförande och tolkningen av resultatet om detta beslut fattats med stor enighet i fullmäktige.

*Tidsfrist för folkomröstning vid folkinitiativ*

Ett folkinitiativ bör leda till att en folkomröstning hålls inom rimlig tid. De lokala folkomröstningar som genomförts har i regel hållits i samband med allmänna val. Det är uppenbart att det finns såväl praktiska som ekonomiska fördelar med en sådan samordning. De allmänna valen hålls numera endast vart fjärde år, vilket innebär att det kan bli en orimligt lång väntetid innan ett folkinitiativ leder till folkomröstning. Val till Europaparlamentet hålls vart femte år och innebär att det i viss utsträckning genomförs val även vid andra tidpunkter. Det finns dock inget samband mellan



dessa valtillfällen; tidsskillnaden kommer därför att variera från ett par månader till ett par år.

Enligt Kommundemokratikommitténs bedömning bör folkomröstningen hållas inom skälig tid efter att folkinitiativet väcktes. Med skälig tid anser vi i detta fall att folkomröstningen normalt bör hållas inom ett år. Om det inom en begränsad tid efter att en sådan ettårsperiod förflutit skall hållas ett allmänt val, är det rimligt att folkomröstningen senareläggs så att den hålls i samband med detta allmänna val. För detta talar såväl ekonomiska skäl som möjligheten att få ett högre deltagande i folkomröstningen. Tidsutdräkten mellan folkinitiativets väckande och folkomröstningens genomförande bör dock inte i något fall överstiga 18 månader.

#### 18.4.4 Kostnad för att anordna en folkomröstning

Kommunens eller landstingets kostnader för att genomföra en folkomröstning beror, som tidigare nämnts, framför allt på om den kan genomföras i samband med ett allmänt val eller om den genomförs vid en annan tidpunkt.

Vi har gjort översiktliga kalkyler över kostnaderna för att genomföra en folkomröstning i samband med ett allmänt val respektive vid en annan tidpunkt. I kalkylerna har vi använt tre exempel: 5 000, 50 000 respektive 1 000 000 röstberättigade. Ingångsvärdena bygger på uppgifter som lämnats av Riksskatteverket, Posten och tryckerier. För att kontrollera rimligheten i resultatet har vi jämfört kostnaderna för nyligen genomförda folkomröstningar i Göteborgs, Uddevalla och Heby kommuner.

Kalkylen för en folkomröstning i samband med ett allmänt val innefattar följande kostnader: tryckning av röstsedlar, tryckning och distribution av åttasidig informationsfolder, inköp av valkuvert samt sammanräkning och avtal med Posten om poströstning.

I kalkylen för folkomröstning vid en annan tidpunkt innefattas dessutom följande kostnader: ersättning till Valmyndigheten för framtagande av underlag för röstkort och röstlängd, tryckning av röstkort och röstlängd, distribution av röstkort och arvode till valförrättare och funktionärer. Dessa kostnader belastar inte kommunen eller landstinget om folkomröstningen genomförs i samband med ett allmänt val.

De angivna kostnaderna kan ses som minimikostnader. Visst extraarbete förutsätts kunna göras av ordinarie personal. Om

kommunen eller landstinget inte har tillgång till egna vallokaler tillkommer kostnader för sådana. Om kommunen eller landstinget vill göra mer omfattande informationsinsatser, och till exempel ordna debatter, tillkommer kostnader också för detta.

Resultatet av kalkylen redovisas i nedanstående tabell, där kostnaden anges i kronor per röstberättigad kommunmedlem. Mervärdesskatt ingår inte i kostnadsberäkningen.

**Tabell 18:2 Kostnad per röstberättigad för att anordna en folkomröstning**

<i>Antal röstberättigade</i>	<i>Vid allmänt val</i>	<i>Vid annat tillfälle</i>
5 000	11 kr	27 kr
50 000	8 kr	18 kr
1 000 000	8 kr	16 kr

## 19 Medborgerlig initiativrätt i fullmäktige

### **Kommitténs förslag:**

Kommunfullmäktige får besluta att alla som är folkbokförda i kommunen skall ha rätt att väcka ärenden i kommunfullmäktige. Landstingsfullmäktige får besluta att alla som är folkbokförda i en kommun inom landstinget skall ha rätt att väcka ärenden i landstingsfullmäktige. Ett sådant initiativ kallas medborgarförslag. Ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väcktes. Om fullmäktige beslutar om medborgerlig initiativrätt skall arbetsordningen tillföras föreskrifter om hur medborgarförslag skall handläggas.

### 19.1 Vårt uppdrag

Kommundemokratikommittén har ett allmänt uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin. Frågan om medborgerlig initiativrätt berörs inte explicit i direktiven, men har aktualiserats sedan regeringen till kommittén överlämnat skrivelser i ärendet från en kommun och ett landsting.

### 19.2 Bakgrund

#### 19.2.1 Nuvarande reglering

Initiativrätten i fullmäktige regleras i 5 kap. 23 § kommunallagen. Ett ärende får väckas av en nämnd, en ledamot genom motion, revisorerna, en fullmäktigeberedning om fullmäktige har

föreskrivit det och styrelser i vissa företag om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall. Ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga kan vidare väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna genom ett folkinitiativ.

Enskilda kommun- och landstingsmedlemmar har, bortsett från möjligheten att medverka i ett folkinitiativ, inga formella möjligheter att väcka ärenden i fullmäktige. Den enskilde kommun- eller landstingsmedlemmen kan i och för sig skriva till kommunen eller landstinget och begära en åtgärd i en viss fråga. Det finns dock inget formellt krav på att en fråga som väckts på detta sätt skall tas upp som ett ärende i kommunen eller landstinget.

### 19.2.2 Demokratiutvecklingskommitténs förslag

I betänkandet *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur* (SOU 1996:162) lämnade Demokratiutvecklingskommittén ett förslag till medborgerlig motionsrätt. I betänkandet föreslogs bland annat att det i kommunallagen skulle införas bestämmelser om motionsrätt för dem som är röstberättigade i fullmäktigevalet. Kommittén ansåg att detta skulle öka medborgarinflytandet och bidra till en fördjupad demokrati. En medborgerlig motionsrätt borde utformas på ett sätt som anknyter till de demokratiska traditionerna i Sverige. Inom hela föreningslivet finns, på alla nivåer utom den lägsta lokala nivån, en tradition av att kombinera förslagsrätt för medlemmar med beslutanderätt för valda representanter. Kommittén menade att motsvarande initiativrätt också borde ges medlemmar i kommuner och landsting, samtidigt som beslutanderätten ligger kvar hos den valda församlingen.

Demokratiutvecklingskommittén pekade vidare på att medborgerlig initiativrätt knyter an till en lång och betydelsefull tradition i den svenska folkstyrelsen. Efter införandet av 1862 års kommunalförordningar fattades beslut av kommunalstämman i de allra flesta kommuner. På stämman kunde alla röstberättigade medlemmar delta i överläggningar och beslut. När kommunerna under 1900-talet successivt slogs samman och växte ersattes kommunalstämman med representativ demokrati. I de nya större kommunerna gav medlemmarna sina förtroendevalda "fullmakt" att fatta beslut på deras vägnar. När 1953 års kommunallag trädde i kraft är

1955 avskaffades slutligen kommunmedlemmarnas initiativ- och beslutanderätt.

Kommunsammanläggningarna var en del av en allmän social och ekonomisk politik som syftade till att bygga ett välfärdssamhälle. Såväl politiska som praktiska skäl talade för att beslutanderätten i de allt större kommunerna skulle utövas av en folkvald församling. Men när den kommunala direktdemokratien ersattes av en representativ demokrati försvann inte bara kommunmedlemmarnas beslutanderätt utan också deras initiativrätt. De valda representanterna fick inte bara rätten att besluta utan också en exklusiv initiativrätt. Denna förändring genomfördes utan någon större debatt. Så behöver det emellertid, enligt Demokratiutvecklingskommitténs uppfattning, inte nödvändigtvis fungera i en representativ demokrati. Detta är uppenbart om man jämför med hur föreningslivet kombinerar representativt beslutsfattande med initiativrätt för föreningsmedlemmar.

Vad gäller utformningen av motionsrätten anförde Demokratiutvecklingskommittén i huvudsak följande. För att förenkla hanteringen och göra det möjligt att behandla olika motioner inom samma ämnesområde vid samma tillfälle skulle ett eller två datum per år kunna sättas ut som sista motionsdag. Det bör dock vara en uppgift för varje kommun att utforma de detaljerade föreskrifter som behövs för handläggningen av motionerna. En motion skall kunna undertecknas av ett flertal röstberättigade kommunmedlemmar. Enligt kommunallagen bör motioner beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes. Detsamma bör gälla för de motioner som väcks av medborgare som inte sitter i fullmäktige.

### 19.2.3 Remissvar på Demokratiutvecklingskommitténs förslag

Demokratiutvecklingskommitténs betänkande remitterades av dåvarande Inrikesdepartementet till ett flertal kommuner, myndigheter och organisationer.

Av de 21 kommuner som yttrade sig i frågan var sju för förslaget, tio emot och fyra tveksamma. I en enkät som tidningen *Kommunaktuellt* gjorde bland kommunstyrelseordföranden i samband med att betänkandet lämnades var 29 procent positiva och 64 procent negativa till medborgerlig motionsrätt (*Kommunaktuellt* 1996/34).

Stockholms kommun menade i sitt remissvar att det är praktiskt omöjligt att ge alla kommuninvånare motionsrätt till fullmäktige. Däremot avsåg man att inleda försök med att ge medborgarna i de olika stadsdelarna möjlighet att få frågor behandlade i stadsdelsnämnderna. Bland de kommuner som motsatte sig förslaget var det viktigaste argumentet att det skulle innebära en ökad arbetsbelastning. Några kommuner ansåg också att förslaget skulle urholka den representativa demokratin. Vissa kommuner menade även att förslaget borde utredas ytterligare och att det i första hand kunde införas på försök i frivilliga kommuner.

Flera organisationer, däribland Folkrorelserådet, Folkbildningsförbundet, Hem och skola, LO, Hyresgästernas Riksförbund, SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige – samt Barnombudsmannen tillstyrkte förslaget. LO menade att förslaget skulle innebära en möjlighet för medborgarna att inte bara påverka den politiska dagordningen utan också det politiska beslutsfattandet. Det skulle vidare kunna öka det medborgerliga utrymmet och deltagandet under mandatperioden. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet avstyrkte förslaget. De menade i huvudsak att medborgerlig motionsrätt är främmande för den representativa demokratin och påpekade att det går att väcka en fråga genom att skriva till en nämnd eller en styrelse i en kommun.

Demokratiutvecklingskommitténs förslag ledde inte till någon proposition från regeringen i ämnet.

#### 19.2.4 Medborgerlig initiativrätt i Finland

I Finland infördes medborgerlig initiativrätt i kommunerna år 1976. Bestämmelsen återfinns i dag i 4 kap. 28 § i den finska kommunallagen från år 1995. I regeringens proposition om ny kommunallag (RP 192/1994) framhölls att ett syfte med bestämmelsen var att skapa förutsättningar för direkt deltagande jämsides med den traditionella representativa demokratin.

Initiativrätten innebär att kommuninvånarna har rätt att komma med initiativ till kommunen i frågor som rör kommunens verksamhet. Initiativtagaren skall informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ. Dessutom skall fullmäktige minst en gång om året underrättas om de initiativ som tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen.

Om antalet initiativtagare i en fråga som hör till fullmäktiges befogenhet motsvarar minst två procent av kommunens röstberättigade invånare, skall frågan tas upp till behandling i fullmäktige inom sex månader efter att den väckts.

Lagen anger inte någon tidsfrist inom vilken information om vidtagna åtgärder skall ha redovisats för initiativtagarna. Enligt propositionen skall detta ske inom skälig tid. Initiativet behöver inte vara slutbehandlat när informationen ges. Enligt god förvaltningssed ställs det krav på att även initiativets beräknade handläggningstid meddelas till initiativtagaren. Hur ett medborgarinitiativ behandlas beror på vad ärendet avser. Detta innebär att det inte alltid är fullmäktige som behandlar initiativet. Det är vanligare att det behandlas av kommunstyrelsen, en nämnd eller någon annan kommunal instans.

Statsvetaren Stefan Sjöblom redovisade i en avhandling år 1988 vissa erfarenheter av medborgarinitiativet. I enkätundersökningar av medborgardeltagande brukar omkring fem till sex procent av invånarna uppge att de utnyttjat initiativrätten. Initiativen tas dock inte enbart av enskilda individer utan också av föreningar och lokala organisationer. Initiativ förekommer oftare i större kommuner än i mindre; i små kommuner upplevs direkta kontakter med tjänstemän och förtroendevalda som ett effektivare sätt att påverka. Initiativrätten förefaller inte ha skapat några problem för de politiska partierna, eftersom medborgarinitiativet uppfattas som en opolitisk kanal för att föra fram krav och förslag i relativt konkreta frågor. Politiska lokalorganisationer som har försökt utnyttja initiativrätten för sina egna syften har inte varit särskilt framgångsrika (Sjöblom 1988).

Det saknas aktuella undersökningar av omfattning och erfarenheter av initiativrätten i Finland. Enligt Finlands Kommunförbund utnyttjas initiativrätten generellt sett i förhållandevis begränsad utsträckning, men det varierar mellan olika kommuner. De initiativ som tagits handlar i stor utsträckning om trafik- och vägfrågor. Omkring hälften av initiativen har tagits av enskilda individer, medan resten har tagits av olika föreningar, till exempel föräldraföreningar och boendeföreningar.

### 19.2.5 Medborgarförslag till stadsdelsnämnder

Stockholms och Malmö kommuner har en indelning i stadsdelsnämnder respektive stadsdelsfullmäktige. I stadsdelen Norrmalm (ca 59 000 invånare) i Stockholm och stadsdelen Fosie (ca 37 000 invånare) i Malmö har det sedan år 1997 varit möjligt att lämna in medborgarförslag till stadsdelsnämnden respektive stadsdelsfullmäktige. Denna verksamhet utvärderades år 1999 i en studie från Förvaltningshögskolan i Göteborg (Mårtensson 1999).

De viktigaste slutsatserna av denna studie var att möjligheten att lämna medborgarförslag givit medborgarna möjlighet till ett betydligt större inflytande än tidigare. Däremot hade medborgarna endast i begränsad utsträckning utnyttjat denna möjlighet. I genomsnitt har ett till tre medborgarförslag lämnats varje månad till dessa stadsdelsnämnder.

I studien framgår också att medborgarförslagen lett till en konstruktiv dialog mellan förslagsställarna och de förtroendevalda. Denna dialog brukar föras muntligt under den offentliga delen av nämndens sammanträde.

Enligt studien är det kanske mest påtagliga resultatet att många goda förslag väckts som troligen inte hade kommit fram om inte möjligheten till medborgarförslag funnits. Man har ibland hittat både billigare och bättre lösningar på olika frågor genom medborgarförslagen.

I studien framhålls att det kan bli svårt att hinna handlägga alla medborgarförslag om antalet skulle öka kraftigt. Några tecken på en sådan ökning finns dock inte, utan antalet medborgarförslag är relativt begränsat. I studien framhålls att det begränsade antalet medborgarförslag kan ha flera orsaker och inte behöver tolkas negativt. Det kan bero på att möjligheten att lämna medborgarförslag inte är känd bland invånarna, men det kan också vara ett tecken på att medborgarna är nöjda.

Kommundemokratikommittén har under våren 2001 inhämtat aktuella uppgifter om omfattning och erfarenheter av medborgarförslag från Norrmalm i Stockholm och Fosie i Malmö. Motsvarande uppgifter har inhämtats även från Frölunda (ca 12 000 invånare) i Göteborg och Älvsjö (ca 20 000 invånare) i Stockholm, som infört möjlighet att lämna medborgarförslag efter att ovan nämnda studie genomfördes.

I stadsdelen Norrmalm har antalet medborgarförslag ökat. Under år 2000 lämnades det in cirka 53 förslag, medan det under



första kvartalet år 2001 inkom över 30 förslag. Förslagen rör främst trafik- och stadsplanefrågor. Stadsdelsnämnden och förvaltningen har utvecklat rutiner för att hantera förslagen, vilka innebär att de i regel behandlas under den månad som de kommer in eller månaden därefter. Spridningen av förslagsställare har hittills varit god. Fler-talet av medborgarförslagen lämnas på ett särskilt formulär som finns tillgängligt på stadsdelens webbplats. Arbetsbelastningen på förvaltningen har ökat men hittills inte krävt någon resursförstärkning. Erfarenheterna är enligt uppgift övervägande positiva, och möjligheten att väcka medborgarförslag är uppskattad av invånarna. Det är inte ovanligt att förslagen accepteras av nämnden.

I stadsdelen Fosie har varje år lämnats in drygt tio medborgarförslag. Antalet har varit relativt konstant sedan möjligheten att lämna förslag infördes. Förslagen har främst berört den fysiska miljön och handlat om till exempel trafik och parkskötsel. Handläggningen av förslagen går enligt uppgift snabbt. Så fort ett förslag har kommit in lämnas det till den ansvarige politikern som etablerar kontakt med förslagsställaren. Spridningen av förslagsställare och mängden förslag har varit lägre än vad man förväntat. Eftersom antalet förslag har varit begränsat har möjligheten att lämna medborgarförslag inte inneburit någon större arbetsbörda för förvaltningen.

I stadsdelen Frölunda öppnades möjligheten att lämna medborgarförslag under år 2000, i samband med att stadsdelsnämnden antog ett demokratiprogram. Under första kvartalet år 2001 inkom omkring 20 medborgarförslag. Dessa handlade i stor utsträckning om den fysiska miljön.

Förslagen kan lämnas på ett särskilt formulär som finns tillgängligt på stadsdelens webbplats. Eftersom verksamheten är nystartad är erfarenheterna begränsade, och bland invånarna är kännedomen om möjligheten att lämna medborgarförslag ännu tämligen begränsad.

I stadsdelen Älvsjö öppnades möjligheten att lämna medborgarförslag i september år 2000. Under resten av året inkom 35 förslag, och under första kvartalet år 2001 inkom 34 förslag. De flesta förslagen har rört trafik-, park- och naturfrågor. För att behandla förslagen planerar stadsdelsnämnden att bilda en särskild arbetsgrupp. Inget förslag har dock lett till något konkret beslut ännu. Liksom i Norrmalm och i Frölunda finns ett formulär för medborgarförslag tillgängligt på stadsdelens webbplats. De hittills

gjorda erfarenheterna är begränsade. Det finns planer på att ge invånarna mer information om möjligheten att lämna förslag.

Sammanfattningsvis tycks antalet medborgarförslag följa en svagt ökande trend. Det är emellertid troligt att många kommunmedlemmar inte känner till möjligheten att lämna medborgarförslag. De lokala nämnderna har utformat effektiva rutiner för handläggningen av medborgarförslag. Den ökade arbetsbelastningen är praktiskt hanterbar så länge antalet medborgarförslag är förhållandevis begränsat. Några problem med "okynnesförslag" har inte rapporterats. Frågor som rör den lokala miljön tycks dominera bland förslagen, vilka i ganska stor utsträckning lämnas på särskilda formulär som finns tillgängliga på kommundelens webbplats.

### 19.3 Överväganden kring medborgerlig initiativrätt

Frågan om medborgerlig initiativrätt reser ett antal viktiga frågeställningar. I debatten har fokuserats främst på tre områden: medborgarnas delaktighet, den representativa demokratin och kommunernas och landstingens arbetsbelastning. Det är angeläget att överväga vilka effekterna skulle bli på samtliga dessa områden.

#### 19.3.1 Medborgarnas delaktighet

Medborgerlig initiativrätt har beskrivits som ett sätt att minska avståndet mellan väljare och valda. Rätten att initiera ett ärende i fullmäktige väger förstås betydligt tyngre än möjligheten att skriva ett brev eller ringa ett telefonsamtal. Initiativrätten kan sägas ha ett symboliskt värde. En annan fråga är om den har ett reellt värde. Detta beror givetvis på hur en medborgerlig initiativrätt skulle hanteras av den folkvalda församlingen.

Om i princip alla medborgerliga initiativ skulle avslås, kommer kritiken, som talar om skendemokrati och som drabbat folkinitiativet, att riktas även mot en medborgerlig initiativrätt. Å andra sidan är andelen bifallna medborgarinitiativ knappast ett entydigt mått på en väl fungerande demokrati. Det är snarare medborgarnas möjlighet till inflytande över dagordningen och de politiska partiernas förmåga att ta till sig medborgarinitiativen som avgör reformens värde. Dessutom är det naturligtvis också positivt om goda förslag kommer fram som annars aldrig hade väckts.

Demokratiutvecklingskommittén framhöll att medborgaren som motionerar engagerar sig i hela processen: från att motionen skrivs, över beredning och beslut fram till att protokollet justeras och eventuell åtgärd vidtas. Kommittén pekade också på ett troligt scenario där medborgare, som en del av det demokratiska livet, tillsammans diskuterar och utformar motioner. Detta kan naturligtvis vara en positiv effekt som bidrar till att öka medborgarnas delaktighet.

### 19.3.2 Representativ demokrati

Det finns i princip två olika uppfattningar om hur medborgerlig initiativrätt förhåller sig till den representativa demokratin. Enligt den ena uppfattningen innebär representativ demokrati att såväl initiativrätt som beslutanderätt skall ligga exklusivt hos de förtroendevalda. Enligt den andra uppfattningen innebär den representativa demokratin att beslutanderätten ligger hos de valda representanterna, men att initiativrätten inte är förbehållen dessa. Dessa två uppfattningar ligger närmast dem som av Demokratiutredningen beskrevs som en elitistisk respektive deltagardemokratisk demokratisyn.

En viktig fråga är vilka effekter en medborgerlig initiativrätt skulle ha på den representativa demokratin. Enligt kritikerna av medborgerlig initiativrätt skulle denna öppna en väg till inflytande vid sidan av den representativa demokratin. Medborgarna får en möjlighet att "runda" de politiska partierna. Medborgarnas intresse för partipolitiken skulle riskera att sjunka ytterligare om det blir möjligt att föra fram förslag utan att ens ta kontakt med partierna eller med enskilda förtroendevalda. Detta skulle riskera att urholka den representativa demokratin.

Enligt anhängarna till medborgerlig initiativrätt skulle denna leda till ett ökat engagemang i kommunal- och landstingspolitiska frågor och fler diskussioner mellan valen bland medborgare, i lokaltidningen och på Internet. Om partierna är beredda att både delta i dessa diskussioner och att ta till sig av dem, skulle en sådan initiativrätt gynna partierna och den representativa demokratin. Konkret kan det till exempel handla om att ta kontakt med medborgare eller medborgargrupper som tagit initiativ för att inleda en dialog med dem. Enligt denna uppfattning är det alltså snarast partiernas agerande som avgör vilken effekten blir. En annan effekt

som framhållits är att en medborgerlig initiativ rätt kan bidra till att vitalisera fullmäktige och locka fler åhörare, vilket i sin tur skulle kunna öka intresset för kommunal- och landstingspolitiken och för de politiska partierna.

### 19.3.3 Kommunernas och landstingens arbetsbelastning

Att behandla ett medborgarförslag innebär alltid en viss arbetsinsats för kommunen eller landstinget, även om den självklart varierar beroende på förslaget innehåll. Hur mycket arbetsbelastningen skulle öka om en medborgerlig initiativ rätt infördes är omöjligt att beräkna. Det beror helt på antalet initiativ och på deras karaktär. Hur stor arbetsbelastningen blir av de motioner som fullmäktiges ledamöter lämnar in i dag går av samma skäl inte heller att beräkna i förväg. Detta är således en osäkerhetsfaktor.

Samtidigt bör framhållas att införandet av en medborgerlig initiativ rätt rimligen måste syfta till att ett antal initiativ faktiskt skall tas, i annat fall skulle en sådan reform vara tämligen meningslös. I syftet ligger alltså en presumtion om ett antal medborgarinitiativ och därmed en ökad arbetsinsats för kommunen eller landstinget. Att arbetsbelastningen i viss utsträckning kommer att öka och att detta tar vissa resurser i anspråk är naturligt.

Den angelägna frågan är emellertid hur en sådan ökad arbetsbelastning kan hanteras på ett sätt som innebär att medborgarinitiativen behandlas seriöst, utan att det leder till orimliga kostnader.

Innan fullmäktige avgör ett ärende skall det ha beretts. Med beredning menas att ett ärende skall förberedas så att ett beslut kan fattas av fullmäktige som är grundat på både fakta och kännedom om ekonomiska, sociala, politiska och andra konsekvenser. I beredningsarbetet ingår både probleminventering, materialinsamling, bearbetning av materialet, redovisning av olika beslutsalternativ och deras konsekvenser samt förslag till beslut. Detta arbete utförs huvudsakligen av tjänstemän, men även förtroendemannaberedning förekommer.

Som tidigare nämnts beror beredningens omfattning på ärendets karaktär, men det ligger också i sakens natur att beredningsarbetet i ett visst ärende kan göras mer eller mindre omfattande och utförligt. Det är de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för beredningen och som avgör om beslutsunderlaget är tillfyllest.

Inom ramen för beredningsplikten finns alltså utrymme att bereda ärenden på olika sätt. Det finns inget som hindrar att vissa initiativ bereds summariskt, att vissa initiativ samlas ihop och bereds "i klump" eller att man låter omfattningen av beredningen påverkas av huruvida ärendet är väckt av en kommun- eller landstingsmedlem eller ett större antal medlemmar. De närmare formerna för beredningsarbetet måste bestämmas av varje kommun och landsting. Givetvis skall grundläggande kvalitetskrav alltid iakttas i beredningsarbetet. Fullmäktige kan i sin arbetsordning ta in föreskrifter om handläggning av medborgarförslag.

#### 19.3.4 Sammanfattning av överväganden

Sammantaget anser Kommundemokratikommittén att när det gäller medborgarnas delaktighet, den representativa demokratin samt kommunernas och landstingens arbetsinsatser, väger de skäl som talar för en medborgerlig initiativrätt tyngre än de skäl som talar emot. En medborgerlig initiativrätt kan bidra till att förena den representativa demokratin med en stärkt deltagardemokrati. En medborgerlig initiativrätt kan bidra till att vitalisera fullmäktige och tillföra deliberativa kvaliteter till den lokala demokratin. Den ökade arbetsbelastning som en medborgerlig initiativrätt skulle kunna innebära för kommunerna och landstingen framstår inte som orimlig.

#### 19.4 Kommuner med kommunalnämnder

Det finns emellertid mycket som talar för att en medborgerlig initiativrätt till fullmäktige kan bli praktiskt svärgenomförbar i större kommuner. I remissvaret på Demokratiutvecklingskommitténs betänkande pekade Stockholms kommun på de praktiska svårigheterna att ge medborgare motionsrätt i fullmäktige. Man framhöll att medborgarna i stället skulle kunna lämna förslag till stadsdelsnämnden.

Möjligheten att lämna ett förslag till en stadsdelsnämnd har inte samma symboliska betydelse som möjligheten att väcka ärenden i fullmäktige. Stadsdelsnämnden handlägger dessutom endast vissa typer av ärenden. Möjligheten att lämna medborgarförslag till en stads- eller kommunalnämnd framstår emellertid, inte minst av praktiska skäl, som en rimlig avvägning i stora kommuner. De

erfarenheter som finns från bland annat Norrmalm i Stockholm och Fosie i Malmö är också i huvudsak goda. De överväganden vi gjort ovan angående medborgarnas delaktighet, den representativa demokratin och kommunernas arbetsinsatser överensstämmer i allt väsentligt med en förslagsrätt till stads- och kommunalnämnder.

Det finns i dag ingenting som hindrar en stads- eller kommunalnämnd att behandla av medborgare insända skrivelser som ärenden. Någon lagändring i det avseendet är således inte nödvändig. Skall en medborgerlig initiativrätt till en stads- eller kommunalnämnd ha en positiv effekt på medborgarnas delaktighet bör den emellertid konkretiseras och tydliggöras. Det räcker inte med att konstatera att varje medborgare har rätt att skicka en skrivelse till nämnden. I Norrmalm och i Fosie är medborgarna garanterade att få upp ärendet på nämndens dagordning för en politisk behandling. Utan en sådan förpliktande bestämmelse är medborgarna beroende av de förtroendevaldas goda vilja för att få en skrivelse upptagen till behandling.

Stads- och kommunalnämnder har goda möjligheter att skapa sina egna rutiner för hantering av medborgarinitiativ. Dessa kan innebära att nämnden bestämmer sig för att medborgarna får väcka ärenden i nämnden, att nämnden fastställer regler för hur sådana ärenden skall hanteras och beredas samt att nämnden informerar medborgarna om möjligheten att väcka initiativ. Om ett ärende i en kommunal fråga inte ligger inom nämndens kompetensområde, men det vid den politiska behandlingen framkommer att nämnden instämmer i förslagsställarens yrkanden, kan nämnden själv föra detta ärende vidare till fullmäktige.

### 19.5 Ökat intresse för medborgerlig initiativrätt

Frågan om medborgerlig initiativrätt har diskuterats i olika sammanhang, inte minst i anslutning till Demokratiutvecklingskommitténs förslag. Under senare år har ett ökat intresse för någon form av medborgerlig initiativrätt vuxit fram. Önskemål om att få genomföra försöksverksamhet med medborgerlig motionsrätt har i skrivelser till Justitiedepartementet framförts av Karlskrona kommun och Jämtlands läns landsting.

Kalix kommun har infört en rätt för alla som bor i kommunen att lämna medborgarförslag till fullmäktige. Kommunallagens regler innebär dock att medborgarförslagen måste behandlas innan

fullmäktiges sammanträde öppnas. Detta framstår inte som ändamålsenligt och talar för att reglerna bör ändras så att medborgarförslagen kan behandlas under sammanträdet.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet avstyrkte år 1997 Demokratiutvecklingskommitténs förslag om medborgerlig motionsrätt. I det remissvar som organisationerna gemensamt lämnade på Demokratiutredningens betänkande (SOU 2000:1) framhölls emellertid att det i dag finns kommuner och landsting som på försök vill införa motionsrätt eller andra former av direktkontakt, att de hinder som finns bör omprövas och att staten bör öppna möjligheterna för lokalt och regionalt experimenterande.

I en urvalsundersökning riktad till kommunalt förtroendevalda, som Svenska Kommunförbundet nyligen låtit göra, ställdes frågor om politikernas inställning till olika förslag att reformera demokratin. Ett av förslagen gick ut på att ge alla väljare i kommunen förslagsrätt till kommunfullmäktige. Undersökningen visade att det var fler förtroendevalda som var positiva (45 procent) än som var negativa (37 procent) till förslaget. Övriga tog inte ställning (Svenska Kommunförbundet 2000c).

I den undersökning om medborgarnas uppdragsvillighet som Kommundemokratikommittén har gjort och som närmare redovisats i kapitel 5, ställdes också följande fråga: "Om det skulle vara möjligt för kommuninvånare att lägga förslag/motioner i olika frågor direkt till kommunfullmäktige, skulle du då använda dig av denna möjlighet?" På denna fråga svarade 48 procent ja och 21 procent nej. Övriga var tveksamma. Även om detta resultat kan innehålla en viss överskattning, tyder det ändå på att det finns ett stort folkligt intresse för en medborgerlig initiativrätt.

## 19.6 En medborgerlig initiativrätt bör införas

Kommundemokratikommittén har identifierat ett tydligt och ökat intresse för en reform som ger kommun- och landstingsmedlemmar möjlighet att väcka ärenden i fullmäktige. En genomgång av effekterna med avseende på medborgarnas delaktighet, den representativa demokratin och kommunernas och landstingens arbetsbelastning, visar att en sådan initiativrätt har både för- och nackdelar. Sammantaget är det vår bedömning att fördelarna är klart övervägande. De nackdelar som kan befaras är inte så stora att

de rimligen kan anses utgöra skäl att förhindra de kommuner och landsting som vill införa en medborgerlig initiativrätt att göra detta.

Ett annat skäl att införa medborgerlig initiativrätt är att det kan leda till att bra förslag kommer fram. Inte minst erfarenheterna från de stadsdelsnämnder som inrättat en möjlighet att lämna medborgarförslag visar att goda förslag väckts som antagligen inte hade kommit fram utan en sådan möjlighet.

I våra allmänna överväganden i kapitel 2 framhöll vi att utvecklingen av den lokala demokratin i första hand är en fråga för kommunerna och landstingen och att det inte finns en demokratimodell som passar alla. Kommundemokratikommittén vill möjliggöra för kommuner och landsting att utveckla den lokala demokratin utifrån lokala förhållanden och medborgarnas önskemål. Vi föreslår därför att kommunallagen tillförs en bestämmelse som gör det möjligt för fullmäktige att bestämma att ärenden får väckas av kommun- och landstingsmedlemmar.

Det är också vår bedömning att reformen har störst förutsättningar att bli framgångsrik i de kommuner och landsting där fullmäktige anser att medborgerlig initiativrätt kan vara ett bra sätt att öka medborgarnas delaktighet och få fram nya förslag inom det kommunala området respektive landstingsområdet.

### 19.7 Den närmare utformningen av förslaget

Alla kommun- och landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen eller i en kommun inom landstinget skall ha initiativrätt i fullmäktige om fullmäktige så beslutar. Initiativrätten skall emellertid inte vara någon obligatorisk rättighet. Varje fullmäktigeförsamling beslutar om medlemmarna i kommunen respektive landstinget skall ha initiativrätt.

Initiativrätten kan, som tidigare nämnts, utövas av en nämnd, en ledamot, revisorerna, en fullmäktigeberedning och av styrelser i vissa företag om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall. Om ett initiativ tas av en ledamot skall det ske genom en motion. De initiativ som tas av kommun- eller landstingsmedlemmar som inte är ledamöter bör särskiljas från motioner och i stället benämnas medborgarförslag.

Möjligheten att lämna medborgarförslag bör inte begränsas till dem som är röstberättigade, utan tillkomma alla kommun- och



landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen respektive i en kommun inom landstinget. En av Kommundemokratikommitténs uppgifter är att lämna förslag till åtgärder som kan göra barn och ungdomar mer delaktiga i den kommunala demokratin. En initiativrätt som tillkommer även barn och ungdomar bör i hög grad kunna bidra till detta och även ha den effekten att barn och ungdomar får bättre kunskaper om hur den kommunala politiken och förvaltningen fungerar. Detta är huvudskälet till att initiativrätten inte bör begränsas till de röstberättigade kommun- och landstingsmedlemmarna.

Om initiativrätten tillkommer alla kommun- och landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen respektive i en kommun inom landstinget innebär det att personer med utländsk bakgrund, som ännu inte fått rösträtt, kommer att ha initiativrätt. Kommittén för medborgarskapskrav har i sitt betänkande *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106) föreslagit att alla folkbokförda i Sverige som har fyllt 18 år skall ha rösträtt i kommunal- och landstingsval. Kommundemokratikommittén har i kapitel 10 instämt i detta förslag. Gentemot de föreslagna nya reglerna innebär förslaget om initiativrätt för alla kommun- och landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen respektive i en kommun inom landstinget således ingen avvikelse.

Initiativrätten föreslås omfatta endast de medlemmar som också är folkbokförda i kommunen respektive i en kommun som ingår i landstinget. Som medlem i en kommun räknas även den som äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Vi anser att initiativrätten bör begränsas till de medlemmar som stadigvarande bor i kommunen.

Ett medborgarförslag skall kunna undertecknas av en eller flera kommun- eller landstingsmedlemmar. Möjligheten att samla ett flertal kommun- eller landstingsmedlemmar bakom ett medborgarförslag är viktig, eftersom den kan leda till samtal och diskussioner om kommunal- och landstingspolitiken bland medborgarna. Den ger också medborgarna en möjlighet att ge initiativen en större tyngd genom att redovisa ett stort folkligt stöd. Den medborgerliga initiativrätten bör exklusivt tillkomma kommun- och landstingsmedlemmar och inte föreningar, sammanlutningar, råd eller olika slags organisationer. Däremot finns det naturligtvis inget som hindrar att det i medborgarförslaget anges att yrkandena har stöd av till exempel en organisation eller en förening.

Den som har lämnat ett medborgarförslag skall inte ha någon automatisk yttranderätt när ärendet behandlas i fullmäktige. Utomståendes medverkan i fullmäktiges överläggningar regleras i 5 kap. 21 § kommunallagen. Enligt denna avgör fullmäktige om andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningarna. Någon ändring av denna bestämmelse föreslås inte.

Bestämmelsen i 5 kap. 21 § kommunallagen öppnar formellt en möjlighet för fullmäktige att tillåta att även andra än fullmäktiges ledamöter deltar i överläggningarna. Lagstiftarens avsikt har emellertid inte varit att fullmäktige skall ge närvarande kommun- eller landstingsmedlemmar en generell yttranderätt, utan främst att ge fullmäktige frihet att bestämma över vilka som skall få yttra sig. Det föreligger således inget hinder för fullmäktige att föreskriva att den som väckt ett medborgarförslag skall ha rätt att yttra sig i ärendet.

Enligt 5 kap. 25 § kommunallagen skall fullmäktige besluta i alla ärenden som väckts i fullmäktige. Enligt 5 kap. 26 § kan ett ärende avgöras av fullmäktige först sedan det beretts av en nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Dessa bestämmelser kommer att gälla även ärenden som väckts i fullmäktige genom medborgarförslag.

Som tidigare nämnts beror emellertid omfattningen av beredningen på ärendets karaktär. Det ligger i sakens natur att beredningsarbetet i olika ärenden kan göras mer eller mindre omfattande och utförligt. Detta står inte i motsats till att vissa grundläggande kvalitetskrav skall iakttas. Det är de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret för beredningen och som avgör om beslutsunderlaget är tillfyllest.

Några närmare föreskrifter om beredning av medborgarförslag bör inte föras in i kommunallagen utan fastställas av varje kommun respektive landsting. Om fullmäktige föreskriver att ärenden får väckas genom medborgarförslag, skall därför föreskrifter om handläggningen av dessa tas in i fullmäktiges arbetsordning.

Kommunallagens regler om beredningsfrist för motion bör gälla också för beredning av ett medborgarförslag. Det innebär att medborgarförslag normalt bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att förslaget väcktes.

## 20 Utökad medborgerlig insyn

### **Kommitténs förslag:**

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 kommer överens 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.

Den som är huvudman för en fristående förskoleklass, grundskola, särskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola som enligt beslut av Skolverket har rätt till kommunalt bidrag, skall regelbundet lämna sådan information till Skolverket, som behövs för att ge allmänheten insyn i skolverksamheten. Närmare föreskrifter om vad informationen bör innehålla skall utfärdas av Skolverket eller annan myndighet. 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.

**Kommitténs bedömning:**

Om en skolhuvudman inte fullgör sin informationsskyldighet bör en sanktionsmöjlighet finnas i form av vitesföreläggande eller återkallande av rätten till bidrag. Den närmare utformningen av sådana sanktionsmöjligheter bör utredas av Skollagskommittén.

## 20.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall föreslå åtgärder för att garantera medborgerlig insyn i verksamheter som kommuner och landsting lägger ut på entreprenad. Förslagen skall även innefatta föreningsdriven och kooperativ verksamhet samt åtgärder som garanterar medborgerlig insyn i bidragsberättigad verksamhet som drivs av fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg. Utgångspunkten skall vara att medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av på vilket sätt kommuner och landsting väljer att organisera sin verksamhet eller bedriva sitt arbete. En avvägning skall göras mellan å ena sidan krav på offentlighet och å andra sidan berättigade krav på sekretess och tystnadsplikt som kan motiveras inom olika verksamheter.

## 20.2 Insyn i kommunala entreprenader

### 20.2.1 Bakgrund

#### *Gällande regler för insyn i kommunal verksamhet*

Den medborgerliga insynen i kommunal verksamhet tillgodoses genom offentlighetsprincipen. En viktig del av denna princip är handlingsoffentligheten, vilken regleras i tryckfrihetsförordningen. Handlingsoffentligheten innebär i korthet att handlingar som antingen inkommit till eller upprättats hos en myndighet betraktas som allmänna handlingar. Varje medborgare har en principiell rätt att på begäran omedelbart få ta del av allmänna handlingar, om de inte omfattas av sekretess. Allmänna handlingar skall i princip registreras i ett diarium eller liknande, vilket också är att betrakta som en allmän handling.

I begreppet handling innefattas inte bara pappersdokument med text, utan alla framställningar i skrift eller bild samt upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniska hjälpmedel. En handling anses inkommen när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. En handling anses upprättad när den expedierats, justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Myndighetsbegreppet innefattar både förvaltningsorgan och nämnder. I detta sammanhang likställs också beslutande församlingar i kommuner och landsting med myndigheter. För kommunala myndigheter finns en dokumentationsplikt som garanterar att vissa typer av handlingar, till exempel protokoll, upprättas. I myndigheternas arbetssätt ingår även att i övrigt dokumentera arbetet genom att göra promemorior, aktanteckningar och skriftliga beslutsunderlag etc.

Sekretess avser viss uppgift och innebär att uppgiften inte får röjas, varken muntligt eller genom utlämnande av handling som innehåller hemlig uppgift. Sekretess kan endast gälla om det är påkallat med hänsyn till någon av de sju sekretessgrunder som anges i tryckfrihetsförordningen.

Handlingsoffentligheten gäller också i tillämpliga delar handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Med rättsligt bestämmande inflytande avses enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen att kommuner eller landsting

- ensamma eller tillsammans äger aktier i aktiebolag eller andelar i ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,
- har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av styrelseledamöterna i ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller
- utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Detta innebär att handlingsoffentlighet alltid gäller i ett av en kommun eller ett landsting helägt bolag eller annan juridisk person som man kontrollerar fullt ut. I delägda bolag eller andra juridiska personer som kommunen eller landstinget inte själv kontrollerar fullt ut gäller handlingsoffentligheten endast om kommunen eller landstinget utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. I delägda

bolag eller andra juridiska personer där kommunen eller landstinget inte utövar ett rättsligt bestämmande inflytande gäller inte med automatik någon handlingsoffentlighet. Däremot skall fullmäktige enligt 3 kap. 18 § kommunallagen verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

#### *Rättsliga förutsättningar för överlämnande av uppgift*

Kommuner och landsting får enligt 3 kap. 16 § kommunallagen, efter beslut av fullmäktige, lämna över värden av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Med en kommunal angelägenhet menas en uppgift som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen.

Från denna grundregel finns vissa undantag. På de speciallagsreglerade områdena får en kommunal angelägenhet i princip inte överlätas till ett särskilt rättssubjekt om det i en författning angetts att ett visst kommunalt organ skall handha den kommunala angelägenheten. En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privaträttsligt organ endast om det finns lagstöd för det.

Bestämmelsen i 3 kap. 16 § kommunallagen tillkom ursprungligen för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Bestämmelsen har emellertid getts en sådan utformning att den allmänt reglerar förutsättningar för kommuner och landsting att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt, till exempel genom avtal om entreprenaddrift (prop. 1993/94:188).

Genom en lagändring den 1 juli 1994 klargjordes att det krävs två beslut för att åstadkomma ett överlämnande av en kommunal angelägenhet. Fullmäktiges beslut utgör den kommunalrättsliga grunden för att ett överlämnande över huvud taget skall få ske. Efter det att fullmäktige har fattat ett sådant beslut är det möjligt för nämnder att lägga ut verksamhet på entreprenad och i samband med detta uppställa de närmare villkor som skall gälla.

### *Omfattningen av entreprenader*

Kommuner och landsting utnyttjar i stor utsträckning andra aktörer som producenter av varor och tjänster. Kommunernas och landstingens marknadsutnyttjande kan ske antingen direkt eller indirekt. Ett direkt marknadsutnyttjande innebär att kommunen eller landstinget överlämnar värden av angelägenheten till en annan juridisk person. Ett indirekt marknadsutnyttjande sker när kommuner och landsting själva vårdar en angelägenhet, men köper in varor och tjänster, utnyttjar underleverantörer eller hyr lokaler och maskiner.

Svenska Kommunförbundet har sammanställt aktuella uppgifter om kommunernas marknadsutnyttjande under perioden 1995–1999 (Svenska Kommunförbundet 2001b). Motsvarande uppgifter har inte sammanställts för landstingen.

För att fånga in hela det kommunala marknadsutnyttjandet använder man begreppet *externa resurser*. Med externa resurser avses sådan verksamhet där personalen inte är anställd av kommunen och där produktionsresurserna inte ägs av kommunen. Med en sådan definition uppgick kommunernas externa resurser år 1999 till närmare 87 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 26 procent av den sammanlagda justerade driftskostnaden.

Den del av verksamheten som avsåg entreprenader utgjorde bara en begränsad del, men uppgick ändå samma år till drygt 36 miljarder kronor, motsvarande 10,6 procent av den justerade driftskostnaden.

Entreprenaderna har under senare år ökat kraftigt, om man ser till deras andel av kommunernas driftskostnader. År 1995 stod entreprenaderna för 7 procent av driftskostnaderna. Ökningen till 10,6 procent år 1999 motsvarar en andelsökning med drygt 50 procent. Räknat i nominellt penningvärde under samma period var tillväxttakten 73 procent. Några tecken på avmattning har inte kunnat konstateras, utan ökningen har skett successivt under hela femårsperioden. Andelen entreprenaddriven verksamhet har ökat främst inom områdena *pedagogisk verksamhet* och *vård och omsorg* där volymtillväxten under perioden sammantaget uppgick till drygt 13 miljarder. Den relativt sett största ökningen har dock skett inom området *infrastruktur*.

År 1995 levererades 38 procent av entreprenadtjänsterna av den privata sektorn och 62 procent av den offentliga sektorn (andra kommuner, kommunala företag, landsting och stat). Fyra år senare var bilden den omvända. År 1999 levererades 60 procent av entre-

prenadtjänsterna av den privata sektorn och 40 procent av den offentliga sektorn. Bland leverantörer av entreprenadtjänster inom den privata sektorn är det främst privata företag som har ökat sin andel. År 1999 levererade de privata företagen 42 procent av det totala värdet av alla entreprenader. Även föreningslivet har stärkt sin ställning som leverantör och stod år 1999 för 14 procent av alla levererade entreprenadtjänster. Det skall dock noteras att entreprenadbegreppet här motsvarar inte bara huvudverksamhet utan också stödverksamhet som till exempel städning. De statistiska uppgifter som föreligger möjliggör inte någon särredovisning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att entreprenader utgör en begränsad men kraftigt ökande andel av kommunernas verksamhet. Bland leverantörerna är det främst de privata företagen som ökar sin andel. Såväl volymen som ökningen är störst inom så kallade mjuka verksamhetsområden men betydande också inom området infrastruktur.

### *Behov av och motiv för insyn*

Den insyn i kommunal verksamhet som offentlighetsprincipen ger möjlighet till är en viktig del av demokratin och rättssäkerheten. När kommunal verksamhet läggs ut på entreprenad till annan än ett helägt företag undandras verksamheten från offentlighetsprincipen, vilket innebär att ett demokratiskt underskott uppstår. Det viktigaste motivet för en utökad medborgerlig insyn i kommunala entreprenader är att motverka detta demokratiska underskott.

Ett annat skäl är att entreprenadverksamheten omsätter förhållandevis stora summor av offentliga medel. Det är både önskvärt och rimligt att medborgarna tillförsäkras goda möjligheter till insyn i hur de offentliga medlen används.

Frågan om medborgerlig insyn är således av principiell natur. Det är också vår bedömning att den blir alltmer angelägen att lösa, ju större andel av kommunernas verksamhet som bedrivs på entreprenad. Mycket talar också för att tydliga regler om medborgerlig insyn i kommunala entreprenader skulle bidra till att ytterligare öka andelen entreprenaddriven verksamhet.

I dag gäller vissa allmänna bestämmelser om kontroll och uppföljning av verksamhet på entreprenad. När en kommun eller ett landsting lämnar över värden av en kommunal angelägenhet till



någon annan än ett kommunalt företag eller en kommunal stiftelse skall fullmäktige, enligt 3 kap. 19 § kommunallagen, se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Denna bestämmelse syftar dock endast till att möjliggöra för en nämnd att kontrollera och följa upp verksamhet som lagts ut på entreprenad. Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen har nämnderna alltid ett ansvar för verksamheten inom sitt område, oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltningsform eller på entreprenad. Bestämmelsen om att fullmäktige skall se till att kommunen eller landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten är därför en förutsättning för att nämnderna skall kunna fullgöra sitt ansvar härvidlag. Bestämmelsen ger däremot inte allmänheten någon rätt till insyn i verksamheten.

Hur nämnden skall kontrollera och följa upp verksamheten regleras i det enskilda entreprenadavtalet. Detta kan till exempel ske genom att entreprenören sänder vissa handlingar till kommunen eller landstinget. Dessa handlingar utgör allmänna handlingar hos kommunen eller landstinget och kan därför lämnas ut till allmänheten om inga hinder möter vid sekretessprövning. De handlingar som entreprenörer i dag lämnar till kommuner och landsting för att de skall kunna följa upp och kontrollera verksamheten, har emellertid inte den omfattningen och det innehållet att allmänheten genom dessa kan sägas tillförsäkras en rimlig insyn i verksamheten. Det har inte heller varit syftet med bestämmelsen.

Enligt Kommundemokratikommitténs uppfattning bör det därför införas bestämmelser som utgår från att medborgarnas möjligheter till insyn i kommunala angelägenheter inte skall vara beroende av vilken form kommuner väljer att bedriva verksamheten i. Syftet med sådana bestämmelser bör vara att motverka uppkomsten av ett demokratiskt underskott. Samtidigt måste en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av medborgerlig insyn i verksamheten och å andra sidan entreprenörens intresse av att inte behöva lämna ut uppgifter som kan försämra hans eller hennes förutsättningar att konkurrera med andra företag på marknaden.

## 20.2.2 Tidigare förslag

### *Lokaldemokratikommittén*

Lokaldemokratikommittén behandlade i sitt betänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90) frågan om allmänhetens insyn i kommunala entreprenader.

Lokaldemokratikommittén konstaterade att det ur demokratisk synpunkt finns risker med att stora delar av den offentliga verksamheten undandras den grundlagsskyddade rätten till insyn genom att den drivs av enskilda företag. Enligt kommittén fanns det därför starka skäl som talade för att allmänheten genom lag borde garanteras någon form av insyns rätt.

Kommittén ansåg att det inte är lämpligt att insynsrätten ges direkt i företagets verksamhet. I stället föreslog man att kommunerna och landstingen genom en bestämmelse i kommunallagen skulle åläggas att tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses befogad.

Förslaget innebar att det i avtalet mellan kommunen eller landstinget och entreprenören skulle regleras vilka uppgifter som kommunen respektive landstinget skulle få ta del av. Kommunen eller landstinget skulle inte ställa sådana krav på offentlighet att effekten blev en snedvriden konkurrens. Uppgifterna skulle inges till kommunen eller landstinget där de blir allmänna handlingar och således föremål för sedvanlig sekretessprövning i samband med att någon ber att få ta del av handlingarna.

Sammanfattningsvis syftade Lokaldemokratikommitténs förslag till att ge allmänhetens insyns rätt en rimlig omfattning som både tillgodoser allmänhetens och företagets intresse samt att reglera detta i avtalet mellan entreprenören och kommunen eller landstinget. Den detaljerade utformningen skulle preciseras i entreprenadavtalet.

Lokaldemokratikommitténs förslag remitterades till statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer. Av de 48 remissinstanser som svarade var 46 positiva eller lämnade förslaget utan erinran. Endast två remissinstanser – Konkurrensverket och Stockholms kommun – var negativa.

Konkurrensverket hävdade att den föreslagna bestämmelsen var klart olämplig ur konkurrenssynpunkt eftersom den medför en risk att allmänheten, konkurrenterna och i praktiken även kommunen, kan få insyn i ekonomiska och affärsmässiga förhållanden i entreprenörens verksamhet. Kommunen skulle

kunna utnyttja denna information i sin producentroll vid konkurrens med berörda företag. Möjligheten till insyn skulle även kunna avhålla vissa privata entreprenörer från att lämna anbud vid kommunala upphandlingar.

Stockholms kommun framhöll att den föreslagna bestämmelsen skulle kunna medföra tillämpningssvårigheter.

Förslaget fick alltså ett omfattande stöd av remissinstanserna. Trots detta avstod regeringen från att föra fram förslaget. I propositionen Lokal demokrati (prop. 1993/94:188) motiverades ställningstagandet med att en utökad insyn för allmänheten skulle kunna minska intresset hos företag att träffa entreprenadavtal om kommunal verksamhet, samt att gränsdragningsproblem skulle kunna uppkomma beträffande vad som i det enskilda fallet skulle vara föremål för insyn.

### *Kommunala förnyelsekommittén*

Kommunala förnyelsekommittén behandlade frågan i sitt betänkande *Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader* (SOU 1996:67).

Kommittén framhöll att medborgarnas rätt till insyn i kommunal verksamhet i princip borde vara densamma oavsett vilken driftsform som väljs. Samma regler bör därför i möjligaste mån gälla när en kommun eller ett landsting bedriver verksamhet i egen regi, i ett helägt företag eller anlitar ett delägt eller privat företag för viss verksamhet.

Kommittén föreslog att vården av en kommunal angelägenhet skulle få lämnas över till ett privat företag endast om kommunen eller landstinget i avtal med entreprenören tillförsäkrar allmänheten en rätt till insyn i verksamheten.

Genom ett sådant avtal skulle allmänheten garanteras rätt att ta del av handlingar rörande den överlättna verksamheten i samma omfattning som om den skulle ha bedrivits i kommunens eller landstingets egen regi. I princip skulle avtalet alltså innebära att handlingsoffentlighet infördes hos entreprenören. Avtalet skulle innehålla en skyldighet för företagen att till kommunen eller landstinget lämna in handlingar som skulle ha varit allmänna om verksamheten bedrivits i kommunens eller landstingets egen regi. Av avtalet skulle också framgå om allmänheten får vända sig till entreprenören eller kommunen/landstinget för att få ut handlingarna.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag ställde sig flertalet av remissinstanserna bakom det principiella ställningstagandet att insynen bör vara densamma oavsett vald driftsform och att denna insyn bör lagregleras i någon form. Flertalet remissinstanser avstyrkte dock de förslag som utredningen lämnade, bland annat den föreslagna avtalsmodellen. Som skäl angavs att förslagen var alltför komplicerade, att de skulle vara svåra att tillämpa samt att vissa delar i förslagen inte var tillräckligt utredda för att kunna ligga till grund för ny lagstiftning.

### 20.2.3 Allmänna överväganden

Kommundemokratikommittén anser att den medborgerliga insynen är väsentlig främst av demokrati- och rättssäkerhetsskäl, men också för allmänhetens möjlighet att kontrollera hur offentliga medel används.

Vi har i utredningsarbetet då och då fått följande fråga: Vilka handlingar är det ni menar att allmänheten skall få tillgång till? Enligt vår uppfattning ger en sådan fråga uttryck för en alltför snäv syn på offentlighetsprincipen. Vår utgångspunkt är att allmänheten skall ha insyn i verksamheten och att denna insyn uppnås bland annat genom handlingsoffentlighet. Det handlar således om en *möjlighet* för allmänheten att ta del av handlingar. Om någon och i så fall vem som faktiskt tar del av en handling är i sammanhanget ointressant och inte en fråga för varken lagstiftaren eller myndigheten.

Kommundemokratikommittén anser att allmänhetens insyn inte skall vara beroende av i vilken form kommunen eller landstinget bedriver verksamheten. Det är emellertid rimligt att det vid entreprenader görs en avvägning mellan å ena sidan allmänhetens möjlighet till insyn och å andra sidan entreprenörens intresse av att inte behöva lämna ut viss information som kan vara till nackdel för företaget och snedvrیدا konkurrensen. Insyn i verksamhet som bedrivs på entreprenad kan därför inte ha samma omfattning som insyn i den verksamhet som en kommun eller ett landsting driver i egen regi. Givet dessa begränsningar finns dock ett stort utrymme som både kan och bör vara föremål för medborgerlig insyn vid entreprenader.

Lokaldemokratikommittén föreslog, som tidigare nämnts, att kommuner och landsting genom en bestämmelse i kommunallagen

skulle åläggas att tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses befogad. Kommunala förnyelsekommittén föreslog att värden av en kommunal angelägenhet skulle få lämnas över till ett privat företag endast om kommunen eller landstinget i avtal med entreprenören tillförsäkrade allmänheten en rätt att ta del av handlingar rörande den överlätna verksamheten i samma omfattning som om den hade bedrivits i kommunens eller landstingets egen regi.

Kommundemokratikommittén anser att de tankar som låg till grund för Lokaldemokratikommitténs förslag är värdefulla och bör utvecklas. Kommunala förnyelsekommitténs förslag ger däremot ingen grund att bygga vidare på. Det som talar emot det senare förslaget är inte bara det kritiska remissutfallet utan också praktiska skäl.

Den dokumentationsplikt som åvilar kommuner och landsting finns inte inom den privata företagssfären. Ett krav på handlingsoffentlighet hos privata företag får därmed inte alls samma betydelse som det har hos en myndighet. Handlingar som brukar upprättas hos kommuner och landsting kanske över huvud taget inte upprättas hos ett privat företag. Det är fullt möjligt att man i ett privat företag faktiskt skulle avstå från att upprätta handlingar, som man inte är tvungen att upprätta, om de skulle bli offentliga. Att basera en rätt till medborgerlig insyn i kommunala entreprenader på handlingsoffentlighet hos entreprenörer framstår därför mer som ett slag i luften än en ändamålsenlig åtgärd.

De handlingar som emellertid faktiskt upprättas eller inkommer till ett privat företag blir heller inte alltid enkla att hantera. Även om det finns sekretessregler som skyddar enskildas personliga och ekonomiska förhållanden är dessa förhållandevis svåra att tillämpa. Även bland handläggare hos kommuner och landsting råder i dag en inte obetydlig osäkerhet om hur reglerna skall tillämpas. Hos privata företag finns av naturliga skäl normalt sett ingen större kompetens vad gäller handlingsoffentlighet och sekretessfrågor. Även om de privata företag som erhåller entreprenaduppdrag i och för sig skulle kunna skaffa sig sådan kompetens, framstår detta som en orimligt resurskrävande och kostnadsdrivande åtgärd. Ett alternativ vore att handlingar hos entreprenören regelbundet överlämnades till kommunen eller landstinget och därigenom blev allmänna, men också en sådan åtgärd framstår som orimligt resurskrävande.

Över huvud taget bör den medborgerliga insynen utformas på ett sätt som inte kräver några omfattande nya arbetsinsatser, varken hos kommunen respektive landstinget eller hos entreprenören, eftersom detta i förlängningen skulle kunna leda till högre kostnader för den kommunala verksamheten. Den mest väsentliga åtgärden för att undvika onödig resursåtgång är att möjligheterna till medborgerlig insyn utformas så att de så långt det är möjligt anknyter till och blir en del av den ordinarie verksamheten, både hos entreprenören och hos kommunen eller landstinget. Det går dock inte att komma ifrån att medborgerlig insyn tar vissa resurser i anspråk hos såväl kommunen eller landstinget som hos entreprenören.

Kommundemokratikommitténs uppfattning är att den medborgerliga insynen inte bör vara en insyn direkt hos entreprenören. Medborgarna skall vända sig till kommunen eller landstinget när de vill utnyttja sin rätt till insyn i kommunens respektive landstingets angelägenheter. Det är kommunens och landstingets ansvar att tillse att allmänheten har den insyn som kan anses befogad.

Kommunerna och landstingen bör ta detta ansvar genom att träffa avtal med entreprenörerna om att vissa uppgifter skall lämnas till kommunen respektive landstinget. När handlingar med sådana uppgifter kommer in till kommunen eller landstinget blir de allmänna handlingar och skall därmed på begäran lämnas ut till allmänheten. Det blir alltså en uppgift för kommunen eller landstinget att som upphandlare av entreprenadtjänster se till att avtalet med entreprenören innehåller bestämmelser om överlämnande av uppgifter i sådan utsträckning att allmänheten tillförsäkras den insyn som kan anses befogad. Det som därigenom uppnås blir en reell snarare än en formell insyn i verksamheten.

Sammanfattningsvis bör allmänhetens rätt till insyn i verksamheten inte inriktas på handlingar hos entreprenören. Insynen bör i stället möjliggöras 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.

#### 20.2.4 Kommitténs förslag

Enligt Kommundemokratikommitténs uppfattning bör grundregeln vara att om en kommun eller ett landsting lämnar över värden av en kommunal angelägenhet till någon annan än ett kommunalt företag eller en kommunal stiftelse, skall kommunen respektive landstinget tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses vara befogad. Detta sker lämpligen genom att det i entreprenadavtalet tas in bestämmelser om att vissa uppgifter skall lämnas till kommunen eller landstinget.

Kommunernas och landstingens marknadsutnyttjande kan som tidigare nämnts ske antingen direkt eller indirekt. I det första fallet överlämnar kommunen eller landstinget värden av en angelägenhet till en annan juridisk person. I det andra fallet vårdar kommunen eller landstinget själv angelägenheten, men köper in varor och tjänster, utnyttjar underleverantörer eller hyr lokaler och maskiner. Till det indirekta marknadsutnyttjandet hör också till exempel att kommunen eller landstinget låter bygga ett hus. Kravet på att tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses befogad bör endast gälla när kommunen eller landstinget överläter värden av angelägenheten på någon annan, aldrig när kommunen eller landstinget själv vårdar angelägenheten genom ett indirekt marknadsutnyttjande.

Därmed bortfaller också kravet på insyn när det gäller olika servicebetonade stöd- och kringfunktioner. Härmed avses sådan verksamhet som inte riktar sig till allmänheten i någon form utan som behövs för att den kommunala verksamheten skall fungera, som till exempel städning, fastighetsunderhåll, tryckeri och vaktmästeri.

Ansvar att tillse att allmänheten tillförsäkras den insyn som kan anses vara befogad bör ligga på den kommunala part som sluter entreprenadavtalet, det vill säga en nämnd eller någon som genom delegation erhållit nämndens uppdrag. En förutsättning för att en kommun eller ett landsting skall få överlämna värden av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 16 § kommunallagen, är att fullmäktige har fattat beslut om detta. Ett sådant fullmäktigebeslut kan innehålla generella riktlinjer om hur allmänheten skall tillförsäkras insyn. Uppdraget till nämnden kan emellertid inte innehålla alltför preciserade avtalsvillkor, eftersom fastställandet av dessa tillhör upphandlingsförfarandet.

*Vilken information skall redovisas?*

Syftet med den föreslagna regleringen är att allmänheten skall tillförsäkras den insyn som kan anses befogad. Utgångspunkten för bedömningen av vilka uppgifter som entreprenören skall lämna till kommunen eller landstinget bör således vara att allmänheten genom tillgång till dessa uppgifter kan få den insyn som är befogad.

Vad informationen bör innehålla och hur omfattande den skall vara beror på verksamhetens art. Vissa verksamheter kan kräva mycket information för att möjliggöra en meningsfull insyn; i andra verksamheter kan behoven vara mindre omfattande. Hur ofta och på vilket sätt uppgifterna bör lämnas till kommunen eller landstinget är också beroende av verksamhetens art.

En avvägning måste göras mellan å ena sidan entreprenörens intressen och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Det innebär att hänsyn måste tas till att entreprenören i regel är ett vinstdrivande företag som arbetar på en konkurren utsatt marknad. Entreprenören har därför ett intresse av att behålla vissa uppgifter för sig själv så att de inte sprids till konkurrenter. Även en förening som har ett entreprenaduppdrag åt en kommun eller ett landsting har i regel ett sådant intresse. Samtidigt skall hänsyn tas till allmänhetens intresse av insyn i verksamheten. Entreprenörens intresse att bevara affärshemligheter kan rimligen inte tillåtas sträcka sig utöver det som kan innebära direkta konkurrensnackdelar. När det gäller insyn i hur verksamheten faktiskt bedrivs bör utgångspunkten därför vara en jämförelse med vilka uppgifter som skulle finnas tillgängliga i allmänna handlingar om kommunen eller landstinget själv skulle driva verksamheten.

Det är inte ovanligt att entreprenörer bedriver verksamhet vid sidan av uppdraget åt en kommun eller ett landsting, eller att annan verksamhet är företagets huvudsyssla och den kommunala entreprenaden endast utgör en mindre del av företagets verksamhet. Vårt förslag innebär naturligtvis inte att allmänheten skall tillförsäkras insyn i sådan verksamhet som entreprenören driver utöver den aktuella entreprenaden.

De uppgifter som skall lämnas av entreprenören förutsätts inte vara av den arten att omfattande undersökningar och analyser krävs för att sammanställa och presentera dem. Uppgifterna skall vara sådana som på ett naturligt sätt finns tillgängliga i verksamheten och vilkas sammanställande endast kräver en



begränsad arbetsinsats. Avsikten är att sammanställningen och överlämnandet av uppgifter till kommunen eller landstinget inte skall betraktas som ett krav vid sidan om verksamheten, utan som en naturlig del av verksamheten för varje kvalitetsmedvetet företag. Vilka uppgifter som skall lämnas till kommunen eller landstinget bör därför framgå av förfrågningsunderlaget. Därmed uppstår också en förutsebarhet, vilket är angeläget för alla entreprenörer.

Det närmare innehållet i den information som skall lämnas till kommunen eller landstinget är, som tidigare nämnts, beroende av verksamhetens art. Att rent praktiskt formulera vilka uppgifter som bör lämnas i en viss verksamhet är en uppgift för dem som har kompetens inom de olika verksamhetsområdena och berörs inte närmare i detta betänkande. Det är emellertid kommitténs bedömning att Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet kan medverka till att formulera för kommunerna och landstingen gemensamma utgångspunkter inför sådana avgöranden. Det är vidare kommitténs förhoppning att även entreprenörernas branschorganisationer kan bidra till utvecklingen av sådana gemensamma utgångspunkter.

### *Sekretessfrågor*

Sekretess gäller enligt 8 kap. 10 § sekretesslagen hos myndighet om affärs- eller driftsförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Denna bestämmelse innebär att kommunen eller landstinget, när någon begär att få ta del av en handling, måste göra en sekretessprövning på ovannämnda grunder. Därigenom finns ett grundläggande skydd för att uppgifter om entreprenörens affärs- och driftsförhållanden inte kommer att röjas, om denne skulle lida skada därav.

Enligt Kommundemokratikommitténs bedömning kommer den av oss föreslagna lagtekniska lösningen normalt sett inte att leda till att uppgifter, som en entreprenör på grundval av denna bestämmelse lämnat till en kommun eller ett landsting, omfattas av sekretess. Förslaget innebär, som tidigare nämnts, att kommunen eller landstinget och entreprenören skall träffa överenskommelse om vilka uppgifter som skall lämnas och att man då både skall

beakta de enskildas intressen och ta hänsyn till allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Det finns ingen anledning för en kommun eller ett landsting att i en sådan överenskommelse kräva att uppgifter lämnas, om det kan antas att dessa inte skulle lämnas ut efter en sekretessprövning. Ett sådant förfarande skulle i praktiken ändå inte förbättra den medborgerliga insynen i entreprenader.

### *Konkurrensfrågor*

Ett privat företag som levererar entreprenadtjänster till en kommun eller ett landsting har i regel ett vinstmotiv och vill inte att uppgifter om företagets affärs- och driftsförhållanden skall bli kända för allmänheten. Även om en entreprenadtjänst levereras av en förening eller ett företag som saknar enskilt vinstintresse kan det finnas ett intresse av att uppgifter om affärs- och driftsförhållanden skyddas. Ett offentliggörande av uppgifter om enskilds affärs- och driftsförhållanden kan också snedvrída konkurrensen.

Konkurrensverket har i en skrivelse till Kommundemokrati-kommittén pekat på fyra förhållanden som man anser vara viktiga vid bedömningen av ett förslag om medborgerlig insyn i kommunala entreprenader (Konkurrensverket 2001).

Det första förhållandet är att kommunen eller landstinget kan vara konkurrent till en entreprenör som kommunen respektive landstinget anlitar. Insynsreglerna får inte utformas så att de snedvrider konkurrensen mellan aktörerna. Vårt förslag innebär emellertid att en avvägning skall göras mellan å ena sidan entreprenörens intressen och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Hänsyn skall då tas bland annat till den enskildes intresse av att inte lämna ifrån sig uppgifter som rör hans eller hennes affärsförhållanden. Det finns, som tidigare nämnts, ingen anledning för en kommun eller ett landsting att samla in sådana uppgifter som skulle sekretessbeläggas i en utlämnande-situation. Vår bedömning är därför att den föreslagna bestämmelsen inte riskerar att snedvrída konkurrensen.

Det andra förhållandet är att det är svårt att överföra lagstiftning som omfattar myndigheter, till exempel offentlighetsprincipen, till att gälla privata företag. Vårt förslag innebär inte att någon ny lagstiftning direkt träffar entreprenadföretag. Den föreslagna lag-

stiftningen träffar endast kommunerna. För entreprenörerna kan vissa nya klausuler tillkomma i avtal med en kommun eller ett landsting, men innehållet i dessa kommer att framgå redan av förfrågningsunderlaget. Vår bedömning är därför att detta problem inte aktualiseras med vårt förslag.

Det tredje förhållandet rör svårigheterna för små och medelstora företag att anpassa sig till lagstiftningen om offentlighet och sekretess med hänsyn till regelsystemens komplexitet och de kostnader som detta medför för företagen. Vårt förslag har tagit hänsyn till detta och innebär att entreprenörerna inte behöver skaffa sig kompetens rörande offentlighet och sekretess. Den uppgift som tillkommer är att överlämna viss information till kommunen eller landstinget i enlighet med vad man kommit överens om i entreprenadavtalet. Vår bedömning är därför att den av oss föreslagna modellen inte kommer att innebära något problem för entreprenadföretagen härvidlag.

Det fjärde och sista förhållandet handlar om i vilken utsträckning ökade möjligheter till insyn kan minska anbuds konkurrensen vid kommuners och landstings upphandling av entreprenader. Insynsregler kan utformas så att privata företag avstår från att lämna anbud. Vårt förslag innebär, som tidigare nämnts, att en avvägning skall göras mellan å ena sidan entreprenörens intressen och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Hänsyn skall då tas bland annat till att uppgifter som rör den enskildes affärsförhållanden inte offentliggörs. Vår förhoppning är också att företrädare för den kommunala sektorn och branschorganisationer tillsammans kan hitta gemensamma utgångspunkter för vilken typ av uppgifter som behövs för att tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses vara befogad inom olika verksamhetsområden. Det framstår därför inte som särskilt troligt att något seriöst företag skulle avstå från att lämna ett anbud på grund av den föreslagna bestämmelsen. Vår bedömning är att den av oss föreslagna modellen inte kommer att påverka anbuds konkurrensen negativt.

När en kommun eller ett landsting skall överlämna värden av en kommunal angelägenhet till en privat entreprenör är lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) tillämplig på förfarandet. Denna lag är tillkommen i syfte att implementera ett antal EG-direktiv i svensk lagstiftning. Dessa EG-direktiv avser att främja likabehandling och icke-diskriminering samt förutsebarhet och öppenhet i den offentliga upphandlingen. I LOU finns en

huvudregel om affärsmässighet. Bestämmelsen innebär att en upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Vilka krav som får ställas på en entreprenör vid upphandling är inte exakt definierat. Givetvis får tekniska kravspecifikationer och beskrivningar av tjänster och produkter begäras in i förfrågningsunderlaget. Det finns emellertid begränsningar vad gäller vilka uppgifter som får krävas in avseende tekniska hemligheter och affärshemligheter, som till exempel uppgift om vinstmarginal eller uppgifter som gör det möjligt att beräkna vinstmarginalen.

Rättsområdet utvecklas emellertid genom praxis, och några exakta gränser kan inte dras. Inom EU diskuteras till exempel nya upphandlingsdirektiv.

EG-rätten ställer stränga krav på att anbudsgivare och leverantörer inte skall utsättas för oproportionella eller diskriminerande villkor. Det är inte omöjligt att till exempel ett krav på handlingsoffentlighet i entreprenadföretag skulle anses som mindre väl förenligt med EG-rätten.

Vårt förslag innebär emellertid att den information som entreprenören skall lämna till kommunen eller landstinget är sakligt motiverad utifrån själva uppdraget. Kravet på insyn kan ses som ett så kallat kontraktskriterium. I många fall borde det vara möjligt att se öppenheten som en integrerad del av den verksamhet som upphandlingen avser. Det framstår inte heller som orimligt att ur ett upphandlingsperspektiv motivera insynskraven med att det handlar om att överta och utföra en speciell sorts verksamhet, som i allt väsentligt bär den offentliga verksamhetens särprägel, däribland kraven på öppenhet och insyn. De verksamheter det främst handlar om lyder dessutom under åtskilliga offentlighetskrav, till exempel vad avser säkerhet, myndighetstillsyn med mera, som närmast är en del av uppdraget och som knappast skulle kunna avvisas på någon EG-rättslig grund.

När det gäller utländska företags möjligheter att konkurrera om anbud bör erinras om att vårt förslag, som tidigare nämnts, endast syftar till att tillförsäkra allmänheten insyn i den verksamhet som bedrivs på entreprenad och inte alls i någon annan verksamhet som företaget bedriver vid sidan av entreprenaden. Den av oss föreslagna bestämmelsen är enligt vår bedömning varken diskriminerande eller konkurrenshindrande gentemot utländska företag.

Dessutom kan erinras om att det, sedan den 1 juli 1994, i 3 kap. 19 § kommunallagen finns en bestämmelse av liknande karaktär. Denna bestämmelse innebär, som tidigare nämnts, att fullmäktige när en kommun eller ett landsting lämnar över värden av en kommunal angelägenhet till någon annan än ett kommunalt företag eller en kommunal stiftelse, skall se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Denna bestämmelse har inte ansetts stå i strid med EG-rätten. Vår bedömning är att den av oss föreslagna modellen för insyn inte heller står i strid med gällande EG-rätt.

### *Ansvarsutkrävande*

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har enligt 10 kap. kommunallagen rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom laglighetsprövning. Vissa beslut får dock inte överklagas. Det gäller bland annat beslut på vilka LOU är tillämplig. Den kommun- eller landstingsmedlem som anser att en nämnd i samband med tecknandet av ett entreprenadavtal inte i tillräcklig utsträckning tillgodosett kravet på att tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses befogad, kan alltså i ett sådant fall inte få till stånd en laglighetsprövning av detta beslut. Den enda möjlighet som står honom eller henne till buds är att utkräva ett politiskt ansvar av de förtroendevalda.

Givetvis finns också en möjlighet till ansvarsutkrävande i samband med revisorernas granskning och fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet.

### *Den närmare utformningen av förslaget*

Kommundemokratikommittén föreslår att medborgarnas insyn regleras i en ny paragraf i 3 kap. kommunallagen, som behandlar kommunernas och landstingens verksamhet och organisationsformer. I 6 kap. kommunallagen införs också en bestämmelse som klargör att en nämnd som lämnar över värden av en kommunal angelägenhet skall se till att allmänheten tillförsäkras insyn. Vi föreslår även att det i de lagar som innehåller bestämmelser om att en kommun eller ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter som kommunen respektive landstinget har ansvar för, införs en hänvisning till kommunallagens bestämmelser.

Detta gäller socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) tandvårdslagen (1985:125) och räddningstjänstlagen (1986:1102).

### 20.2.5 Insyn i föreningsdriven och kooperativ verksamhet

Enligt direktivet skall Kommundemokratikommittén föreslå en förstärkt medborgerlig insyn i föreningsdriven eller kooperativ verksamhet som helt eller delvis finansieras av kommunen eller landstinget.

Inledningsvis bör härvidlag skiljas mellan å ena sidan föreningsdriven och kooperativ verksamhet som bedrivs i eget intresse med bidrag från kommunen eller landstinget och å andra sidan verksamhet som bedrivs på uppdrag av en kommun eller ett landsting.

När det gäller verksamhet som bedrivs i eget intresse handlar det om bidrag till ideella föreningar vilka, inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen, kan ges till exempel till ungdomsverksamhet, idrott, kultur och andra verksamheter som har ett allmänintresse. I dessa fall drivs verksamheten av en annan huvudman än kommunen eller landstinget, och den kan inte heller anses bedriven på uppdrag av kommunen eller landstinget.

I sådana former av föreningsstöd ligger det i regel ett allmänt syfte att underlätta och möjliggöra olika former av verksamheter som har ett allmänt intresse, inte att kontrollera verksamheten i detalj. Däremot brukar stödet normalt villkoras med någon form av redovisningsskyldighet. Kommunerna och landstingen ser däri- genom till att de har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten i den utsträckning som behövs. Den redovisning som föreningar enligt bidragsvillkoren lämnar in blir allmänna handlingar hos kommunen respektive landstinget. Kommundemokratikommittén ser inget skäl till att i dessa fall utöka allmänhetens möjlighet till insyn i föreningarnas verksamhet.

När det gäller verksamhet som bedrivs på uppdrag av en kommun eller ett landsting handlar det om överlämnande av vården av en kommunal angelägenhet. Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen får kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell

förening, en stiftelse eller en enskild individ. Det råder således ingen principiell skillnad mellan olika rättssubjekt när det gäller till vem kommunen eller landstinget kan överlämna värden av en kommunal angelägenhet.

Enligt Kommundemokratikommitténs bedömning är det ovidkommande vilken typ av rättssubjekt entreprenören är. Informationens omfattning och innehåll skall enbart relateras till verksamhetens art, de enskildas intressen och allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. En särbehandling av vissa typer av entreprenörer, som till exempel föreningar eller kooperativ, framstår som orimlig och skulle dessutom riskera att snedvrیدا konkurrensen.

Vårt förslag innefattar därför alla rättssubjekt, utom de som anges i 3 kap. 17 § kommunallagen, och någon skillnad mellan dem är i detta sammanhang inte avsedd.

## 20.3 Insyn i fristående skolor

### 20.3.1 Bakgrund

Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna finns det skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer, så kallade fristående skolor. Sådana skolor finns på grundskole- och gymnasienivå. Vidare finns fristående särskolor, som oftast är integrerade i en fristående grundskola, samt fristående gymnasiesärskolor och riksinternatskolor.

År 1992 infördes systemet med kommunala bidrag till fristående skolor, och antalet fristående skolor har ökat kraftigt sedan dess. Under läsåret 1992/93 fanns cirka 105 fristående grundskolor, och dessa hade knappt 10 000 elever. Under läsåret 2000/01 är antalet elever i fristående grundskolor ungefär 41 500, fördelat på cirka 435 godkända skolor. Antalet fristående särskolor uppgår till cirka 25 stycken. De fristående gymnasieskolorna är ungefär 100 till antalet medan det finns ungefär 15 fristående gymnasiesärskolor. Ungefär fyra procent av alla elever i Sverige går i en fristående skola (Skolverket 2001a, 2001b, Utbildningsdepartementet 2001).

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan bedrivas av enskild, vilket förutsätter tillstånd av kommunen, som även kan lämna bidrag till sådan verksamhet. Även utbildning som motsvarar förskoleklassen kan, efter godkännande av kommunen eller Skolverket (om den är knuten till en fristående grundskola

eller särskola), bedrivs av enskild och vara berättigad till kommunalt bidrag.

### *Kommunala bidrag till fristående skolor*

Skolverket beslutar för fristående förskoleklass, fristående grundskola eller fristående särskola dels om godkännande, dels om rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. För godkännande ställs vissa, i skollagen (1985:1100) angivna, krav bland annat på utbildningens innehåll och på att skolan skall vara öppen för alla.

Med hemkommun avses i skollagen i normalfallet den kommun i vilken eleven är folkbokförd.

När Skolverket handlägger ärenden om godkännande av och bidrag till en fristående skola, skall Skolverket bereda den kommun där skolan skall vara belägen tillfälle att yttra sig. Vid handläggning av ärenden som rör fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor, skall även närliggande kommuner som kan bli berörda av en etablering av en skola, beredas tillfälle att yttra sig över ansökan.

**Förskoleklass.** Rätt till bidrag för fristående förskoleklass föreligger inte om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen. Bidrag skall inte heller beviljas om skolan tar ut elevavgifter (2 b kap. 10 a–d §§ skollagen).

**Grundskola och särskola.** Vad gäller fristående grundskolor och särskolor regleras rätten till bidrag för sådana i 9 kap. 6 § respektive 6 a § skollagen. Skolverket skall besluta dels om godkännande, dels huruvida den fristående skolan skall ha rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Även för dessa skolformer ställs, för att skolan skall godkännas, krav på utbildningens innehåll och skolans öppenhet. Därutöver sägs att förklaring om rätt till bidrag inte skall ges om skolan inte erbjuder kostnadsfria skolmåltider.

Bidrag skall utges av elevernas hemkommuner. Bidraget bestäms med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen/grundskolan. Om en elev har omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.



Beslut om godkännande respektive rätt till bidrag skall återkallas om villkoren inte längre uppfylls. Ett godkännande skall också återkallas om den fristående skolan inte deltar i den uppföljning och utvärdering som genomförs av Skolverket eller i riksomfattande prov (Skolverket 2001a).

**Gymnasieskola och gymnasiesärskola.** För att en fristående gymnasieskola eller gymnasiesärskola skall ställas under statlig tillsyn och bli berättigad till bidrag, måste vissa villkor vara uppfyllda. Däremot finns inte något krav på godkännande som motsvarar det som ovan beskrivits för skolor på för- och grundskolenivå.

Elevernas hemkommuner skall betala bidrag till den fristående skolan. Bidragets nivå skall i första hand fastställas i överenskommelse mellan elevens hemkommun och den fristående skolan. Om hemkommunen och skolan inte kommer överens, skall hemkommunen betala det belopp som regeringen fastställt. Beloppet varierar beroende på vilken utbildning det handlar om. Skolverket skall återkalla rätten till bidrag om verksamheten vid en fristående gymnasieskola eller gymnasiesärskola förändras så att den medför påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner. Rätten till bidrag skall även återkallas om skolan tar ut oskäligena elevavgifter eller om den fristående skolan inte deltar i den uppföljning och utvärdering som genomförs av Skolverket. Detsamma gäller om skolan inte längre uppfyller villkoren för bidrag (Skolverket 2001b).

### *Tillsyn*

Fristående skolor som anordnar utbildning i förskoleklass och för skolpliktiga elever, står under tillsyn av Skolverket (2 b kap. 8 § och 9 kap. 11 § skollagen). Normalt görs en första granskning av utbildningen under en skolas andra verksamhetsår. Därefter sker tillsyn med mellan ett och fem års mellanrum. Därutöver kan tillsyn ske på förekommen anledning, exempelvis efter en anmälan till Skolverket.

Utbildning i förskoleklassen står i vissa fall under tillsyn av den kommun där utbildningen bedrivs (2 b kap. 6 § skollagen).

Fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor står också under Skolverkets tillsyn och är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som Skolverket genomför av skolväsendet (9 kap. 13 § skollagen). Även för dessa skolformer gäller att en första

**Tabell 20:1 Skillnader mellan olika fristående skolor**

Typ av fristående skola/motsvarande	Beslutande	"Godkännandeform"	Tillsyn	Bidragsgrund	Elevavgifter
Enskild förskoleklass	Kommunen	Godkännande	Kommunen	Bidrag kan utgå	Ja, skäligen elevavgifter
Fristående förskoleklass (sär)	Skolverket	Godkännande	Skolverket	Överens-kommelse	Nej
Fristående förskoleklass (gr)	Skolverket	Godkännande	Skolverket	Samma som kommunal skola	Nej
Fristående grundskola	Skolverket	Godkännande	Skolverket	Samma som kommunal skola	Nej
Fristående sarskola	Skolverket	Godkännande	Skolverket	Överens-kommelse	Ja, skäligen elevavgifter
Fristående gymnasieskola	Skolverket	Statlig tillsyn	Skolverket	Överens-kommelse	Ja, skäligen elevavgifter
Fristående gymnasiesarskola	Skolverket	Statlig tillsyn	Skolverket	Överens-kommelse	Ja, skäligen elevavgifter
Riksinternatskola	Regeringen	Statlig tillsyn	Skolverket	Statsbidrag. Bidrag från kommun kan utgå.	Ja, för kostnader som inte täcks av statsbidrag eller ersättning från

granskning av utbildningen görs under skolans andra verksamhetsår och att tillsyn därutöver sker med ett till fem års mellanrum eller på förekommen anledning.

Tillsynen syftar till att kontrollera om de grundkrav som staten ställer på fristående skolor uppfylls. Tillsynen är en kontroll som skall utmynna i ett ställningstagande till fortsatt godkännande respektive rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Däremot innebär tillsynen inte någon utvärdering av skolans kvalitet, utöver en bedömning av om grundkraven är uppfyllda eller inte. Det är den enskilda skolan som ansvarar för att utvärdera kvaliteten i sin verksamhet.

Den regelbundna tillsynen består av dokumentstudier, intervjuer och besök på skolan. Ett sådant besök omfattar en till två dagar och genomförs av minst två undervisningsråd. Inför ett tillsynsbesök uppmanas skolan att inge ett antal handlingar till Skolverket. Det som framkommer vid besöket och i de ingivna

handlingarna läggs sedan till grund för beslut om fortsatt godkännande.

De handlingar som kommer in till, eller upprättas hos, Skolverket i samband med tillsyn blir allmänna handlingar. Sådana handlingar lämnas ut på begäran av enskild, med undantag för sådant som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen – exempelvis uppgifter om enskilds personliga förhållanden (Skolverket).

### *Insyn*

Den kommun där en fristående skola är belägen har rätt till insyn i verksamheten. Skolorna är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende (2 b kap. 8 §, 9 kap. 11 § respektive 13 § skollagen).

I prop. 1995/96:200 Fristående skolor, anfördes att det är väsentligt att den kommun där en fristående skola är belägen har insyn i verksamheten. Insyn ansågs vara en förutsättning för att kommunen skall kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov, grundat på skolans åtagande och elevernas behov. Den kommunala rätten till insyn ansågs även garantera att offentliga medel för utbildning används för avsedda ändamål.

Begreppet insyn är oklart både för de fristående skolorna och för kommunerna, och insynens omfattning varierar kraftigt mellan olika kommuner. Detta redovisas i Fristkommitténs betänkande *Likvärdiga villkor* (SOU 1999:98). Enligt Fristkommittén finns ett behov av att närmare definiera begreppet insyn.

### *Bidrag, tillsyn och insyn i enskild verksamhet m.m.*

När det gäller enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg, samt när en utbildning som motsvarar förskoleklassen inte bedrivs av en godkänd fristående skola, sköts tillståndsgivning och tillsyn helt av kommunen. En kommun *kan* lämna bidrag till en sådan verksamhet om den uppfyller vissa krav. Det är, till skillnad från vad som gäller för fristående skolor, kommunen själv som avgör om bidrag skall ges. Kommunen har rätt att inspektera sådan verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Om allvarliga miss-

förhållanden föreligger får kommunen återkalla tillståndet för verksamheten. Skolverket sköter endast statistikuppgifter avseende enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnomsorg.

När det gäller riksinternatskolor skall dessa i vissa fall anses vara fristående skolor. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om riksinternatskolornas organisation och tillsynen över dem (10 kap. 1 a § skollagen).

### *Kvalitetsredovisning*

Av förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet framgår att fristående grundskolor, särskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor samt riksinternatskolor varje år skall upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som visar dels i vilken mån målen för utbildningen uppnåtts, dels vilka åtgärder som behövs om målen inte har uppnåtts.

Skolverket har utfärdat *Allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet* (1999:1) i vilka förtydligas vilka uppgifter som skall tas upp i kvalitetsredovisningen.

I anslutning till ovan nämnda allmänna råd har Skolverket angivit att man också kan välja att göra beskrivningar av skolans eller huvudmannens förutsättningar; till exempel organisation, eventuell pedagogisk profil, uppgifter om elever och personal, lokaler, utrustning och andra resurser. Redovisningarna bör emellertid inte tyngas med för mycket uppgifter av dessa slag. I Utbildningsdepartementets promemoria *Fristående skolor* (Utbildningsdepartementet 2001) föreslås att ovan nämnda förordning om kvalitetsredovisning skall ändras på så sätt att fristående skolor skall bli skyldiga lämna sina kvalitetsredovisningar till den kommun där skolan är belägen.

### *Uppgiftsskyldighet*

I förordningen om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m. (SFS 1992:1083) anges att skolhuvudmännen är skyldiga att i den utsträckning Skolverket föreskriver lämna uppgifter om sin skolverksamhet för uppföljning och utvärdering. Vidare anges att om skolhuvudmannen inte fullgör sina skyldigheter härvidlag, får Skolverket förelägga skol-

huvudmannen att vid vite fullgöra sina skyldigheter. Uppgiftsskyldigheten omfattar även fristående skolor.

Skolverket har i föreskrifter om uppgiftsinsamling från skolhuvudmännen (SKOLFS 2000:157) utfärdat bestämmelser angående uppgiftsskyldighet. Av dessa framgår vilka uppgifter som skall lämnas till Skolverket samt vid vilka tidpunkter sådan information skall lämnas in.

### *Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem*

Under år 2001 kommer Skolverket att introducera ett Internetbaserat informationssystem (SIRIS). Informationssystemet skall vara ett sätt att göra den information som redan finns hos Skolverket mer lättillgänglig för allmänheten. Systemet kommer att innehålla sådan information som staten har bestämt att skolor och huvudmän skall lämna om sin verksamhet. I SIRIS skall vidare bland annat finnas statistikuppgifter såsom slutbetyg från grundskolan och gymnasieskolan, resultat från de nationella ämnesproven år 9, resultat från de nationella kursproven i gymnasieskolan samt uppgifter om kostnader och antal elever och lärare. De rapporter som Skolverkets utbildningsinspektörer upprättar avseende skolor och kommuner skall också finnas tillgängliga (Skolverket 2001c).

#### 20.3.2 Allmänna överväganden

Fristående skolverksamhet bedrivs inte på entreprenad, men finansieras ändå med medel från elevernas hemkommuner, efter beslut av Skolverket. Eftersom verksamheten är offentligt finansierad bör allmänheten tillförsäkras den insyn som kan anses befogad.

Vi har i avsnitt 20.2 konstaterat att handlingsoffentlighet inte är ett ändamålsenligt sätt att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som bedrivs av en privat aktör. Insyn bör i stället möjliggöras genom att den som driver verksamheten lämnar viss information till den myndighet som är ansvarig.

Redan i dag lämnar fristående skolor viss information till Skolverket. Det sker dels i samband med att huvudmannen ansöker om godkännande och/eller rätt till bidrag, dels i samband med den tillsyn som Skolverket utför. Denna information är

tillgänglig för allmänheten hos Skolverket, men enligt vår bedömning inte tillräcklig för att ge allmänheten den insyn som är befogad.

Den information som lämnas vid ansökan redovisas bara *en* gång och beskriver av naturliga skäl enbart planerad och inte pågående verksamhet. Den information som lämnas i samband med Skolverkets tillsyn syftar endast till att utgöra underlag för en bedömning av om grundkraven är uppfyllda eller inte och berör inte alls kvaliteten på verksamheten. Informationen lämnas dessutom endast i samband med Skolverkets tillsyn, vilket kan ske så sällan som vart femte år.

För att informationen skall ge allmänheten möjlighet till sådan insyn som kan anses vara befogad bör den lämnas regelbundet och med inte alltför långa tidsintervall.

I vissa fall bedrivs skolverksamhet i form av ett sedvanligt entreprenadförhållande mellan kommunen och en enskild. Kommunen får till exempel sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (2 a kap. 5 och 13 §§ skollagen).

En kommun får även sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter beträffande förskoleklassen (2 b kap. 2 och 6 §§).

Dessa verksamheter överlämnas på initiativ av kommunen till enskild och utgör inte någon form av fristående skola utan ett sedvanligt entreprenadförhållande. Rätt till medborgerlig insyn i sådan verksamhet bör regleras på motsvarande sätt som vid andra kommunala entreprenader (jfr avsnitt 20.2).

### 20.3.3 Kommitténs förslag

Kommundemokratikommittén anser att det är viktigt att medborgarna ges möjlighet till insyn i den verksamhet som bedrivs i fristående skolor. Denna insyn bör, som tidigare nämnts, möjliggöras genom att den som driver verksamheten lämnar viss information till den myndighet som är ansvarig, där informationen kommer att utgöra en allmän handling.

I detta sammanhang måste en avvägning göras mellan å ena sidan entreprenörens intressen och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Det innebär att hänsyn måste tas till att entreprenören i regel är ett vinstdrivande företag som

arbetar på en konkurrensutsatt marknad. Entreprenören har därför ett intresse av att behålla vissa uppgifter för sig själv så att de inte sprids till konkurrenter. Även om entreprenören inte är ett vinstdrivande företag finns i regel ett motsvarande sådant intresse. Samtidigt skall stor hänsyn tas till allmänhetens intresse av insyn i verksamheten. Entreprenörens intresse att bevara affärshemligheter kan rimligen inte tillåtas sträcka sig utöver det som kan innebära direkta konkurrensnackdelar. Lagstiftningen bör ge uttryck för en sådan avvägning.

#### *Vilken information skall redovisas?*

Den information som enligt Kommundemokratikommitténs uppfattning skall redovisas bör innehålla sådana uppgifter att medborgarna kan bilda sig en uppfattning om hur verksamheten bedrivs och kontrollera hur offentliga medel används.

Kommittén menar dock att en uttömmande uppräkningslista av vilken information som skall redovisas inte bör anges i lagtext. En sådan uppräkningslista kan bli tämligen omfattande och behov av förändringar i en sådan uppräkningslista bör kunna göras genom ett enklare förfarande än lagstiftning.

Vägledande vid fastställandet av vilken information som skall omfattas bör vara de uppgifter som i dag lämnas till Skolverket i samband med ansökan om bidrag respektive vid tillsyn. Exempel på vad som skulle kunna ingå är informationsmaterial om skolan, information om skolans lokaler, verksamhetsberättelse, timplaner, kursplaner, fortbildningsplaner, skolans kvalitetsredovisning samt scheman och klassorganisation. Sådana uppgifter som normalt omfattas av sekretess enligt sekretesslagen, bör naturligtvis undantas.

Skolverket bör ges i uppgift att utreda vilken information som de fristående skolorna bör lämna. I detta arbete bör företrädare för de fristående skolorna medverka.

#### *Hur ofta skall informationen lämnas?*

Vid avgörandet av hur ofta information skall lämnas, måste en avvägning göras mellan å ena sidan den arbetsinsats som det kan innebära för en enskild skolhuvudman att sammanställa och ge in sådan information och å andra sidan medborgarnas möjligheter till

insyn i verksamheten. Kommundemokratikommittén anser att en skyldighet för skolhuvudmännen att lämna sådan information regelbundet och i vart fall arligen framstår som rimlig.

#### *Vart skall informationen lämnas?*

Den aktuella informationen skall ges in till Skolverket som i sin tur skall skicka kopia av handlingarna till den kommun i vilken skolan är belägen. Den enskilde medborgaren kan då vända sig till såväl skolans lägeskommun som Skolverket för att få tillgång till informationen. För att skolhuvudmannen skall anses ha fullgjort sin informationsskyldighet, skall det dock vara tillräckligt att informationen kommit in till Skolverket inom föreskriven tid.

#### *Sanktionsmöjligheter*

Om en fristående skola inte i rätt tid ger in föreskriven information till Skolverket, bör Skolverket ha möjlighet att använda någon form av tvångsmedel gentemot skolan. Det skulle kunna röra sig om möjlighet att vid vite förelägga en skolhuvudman att inkomma med föreskriven information eller att återkalla en förklaring om rätt till bidrag. Skollagskommittén utreder för närvarande frågor som rör fristående skolor, bland annat vad avser sanktionsmöjligheter. Kommundemokratikommittén anser därför att frågan om sanktionsmöjligheter i samband med underlåtenhet att inge föreskriven information till Skolverket, bör utredas av Skollagskommittén.

#### *Enskild verksamhet m.m.*

Enskild förskoleverksamhet, enskild skolbarnsomsorg samt utbildning som motsvarar förskoleklassen och som inte bedrivs av godkänd fristående skola, bör enligt kommittén inte åläggas någon informationsskyldighet motsvarande den som föreslås för fristående skolor. När det gäller dessa verksamheter har kommunen inte någon *skyldighet* att utge bidrag. Kommunen har som ovan nämnts rätt att inspektera sådan verksamhet och får inhämta upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Om bidrag utgår till sådan verksamhet bör enligt kommitténs



uppfattning en tillräcklig möjlighet till insyn för medborgarna kunna garanteras genom att kommunen upprättar någon form av dokumentation i samband med tillståndsgivning och tillsyn.

Vad gäller riksinternatskolor framgår av skollagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om bland annat tillsynen över dessa. Enligt Kommundemokratikommitténs uppfattning bör möjligheterna till insyn i sådana skolors verksamhet inte regleras på annat sätt.

#### 20.3.4 Den närmare utformningen av förslaget

Kommundemokratikommittén anser att skollagen bör tillföras regler som innebär att en huvudman för förskoleklass (om denna tillhör en fristående grundskola), fristående grundskola, fristående särskola, fristående gymnasieskola eller fristående gymnasiesärskola är skyldig att, för att tillförsäkra allmänheten insyn, lämna information om skolans verksamhet till Skolverket.

Kommittén föreslår vidare att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter som anger omfattningen av och formerna för skyldighet för skolhuvudmän för sådana fristående skolor att lämna information till Skolverket.

## 21 Öppna sammanträden i fullmäktigeberedningar

### **Kommitténs förslag:**

Fullmäktigeberedningar ges möjlighet att besluta att deras sammanträden skall vara offentliga om fullmäktige har medgett det.

### 21.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén har ett allmänt uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin. Frågan om öppna sammanträden i fullmäktigeberedningar berörs inte explicit i direktiven men har aktualiserats sedan regeringen till kommittén lämnat över en skrivelse i ärendet från Svedala kommun.

### 21.2 Gällande rätt avseende öppna sammanträden

Av 5 kap. 38 § kommunallagen framgår att fullmäktiges sammanträden skall vara offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar.

Sedan den 1 juli 1994 är det möjligt att även ha offentliga nämndsammanträden. Reglerna för öppna nämndsammanträden återfinns i 6 kap. 19 a § kommunallagen. Enligt huvudregeln skall en nämnds sammanträden hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att dess sammanträden skall vara öppna, under förutsättning att fullmäktige medgett detta. En nämnds sammanträden skall dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden som

avser myndighetsutövning eller ärenden i vilka det förkommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt sekretesslagen.

Beträffande fullmäktigeberedningar saknas i dag motsvarande reglering.

### 21.3 Fri nämndorganisation

I och med införandet av 1991 års kommunallag ställs endast krav på att det i varje kommun och landsting skall finnas en styrelse med vissa övergripande uppgifter. Inom de specialreglerade områdena har kommuner och landsting givits ökad frihet att bestämma vilka nämnder som skall finnas för att fullgöra uppgifterna och om deras verksamhetsområden och inbördes förhållanden (prop. 1990/91:117).

Enligt 3 kap. 3 § kommunallagen skall fullmäktige tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

### 21.4 Fullmäktigeberedningar

Beträffande fullmäktigeberedningar sägs i 3 kap. 7 § kommunallagen att sådana får inrättas av fullmäktige för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige. En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.

Fullmäktigeberedningar är inte avsedda att vara allmänna beredningsorgan med uppgifter som svarar mot styrelsens. Fullmäktige kan i vissa fall tillsätta ett särskilt organ för beredningen av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Inom ramen för denna uppgift kan fullmäktigeberedningen ha vissa funktioner som förberedelse för fullmäktiges uppföljning av nämndverksamheten. Det ankommer på fullmäktige att fatta närmare beslut om beredningarnas uppgifter och arbetsformer (prop. 1990/91:117 s. 157).

## 21.5 Kommitténs överväganden

Kommuner och landsting har i dag en stor frihet att bestämma hur deras verksamhet skall organiseras. Det förekommer att de väljer att organisera sin verksamhet genom att inrätta fullmäktigeberedningar, som stadigvarande bereder vissa ärendetyper, i stället för att inrätta nämnder för detta ändamål. Om en kommun eller ett landsting vill ge medborgarna möjlighet till insyn i sådana beredningars verksamhet, på motsvarande sätt som i dag är möjligt när det gäller nämnder, bör en kommun eller ett landsting enligt Kommundemokratikommitténs uppfattning ges möjlighet till detta.

Fullmäktigeberedningar bör därför ges möjlighet att besluta att deras sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

## 22 Förfarandet vid kommunala indelningsändringar

### **Kommitténs bedömning:**

Möjligheten att införa en rätt för regeringen att, i samband med beslut om indelningsändring, besluta om extraval bör utredas.

### 22.1 Vårt uppdrag

Kommittén har tolkat sitt uppdrag på följande sätt. Kommittén skall se över bestämmelserna i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) samt föreslå de ändringar som kan anses motiverade. Kommittén skall se över hur de procedurer som har samband med kommunindelningar kan underlättas, det vill säga hur ärendena utreds, vem som beslutar samt möjligheten att genomföra en snabb indelningsändring när beslut väl fattats. Kommittén skall vidare överväga behovet av och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av indelningsändring. Om kommittén finner att ett sådant behov föreligger, skall kommittén i detta sammanhang också överväga bland annat hur extraval skall genomföras, vem som skall besluta om extraval och när det skall hållas. Frågor som rör *förutsättningarna* för indelningsändring samt vilken storlek kommuner bör ha, ligger emellertid enligt kommitténs uppfattning inte inom ramen för uppdraget.

### 22.2 Processen vid indelningsändring

Inledningsvis lämnas en kort redogörelse för hur processen vid indelningsändring ser ut i dag. Härvid berörs vilka som har rätt att

väcka frågan om indelningsändring, handläggande myndigheter och utredningsprocessens olika steg.

### 22.2.1 Ansökan och utredning

Av 1 kap. 20 § indelningslagen framgår att fråga om indelningsändring kan väckas av en kommun, eller en medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. Ansökningar om indelningsändringar inges till Kammarkollegiet. Det vanligaste är att ansökningar om indelningsändringar görs av enskilda, normalt en grupp av kommunmedlemmar. Även regeringen, Kammarkollegiet och länsstyrelsen kan enligt 1 kap. 21 § på eget initiativ ta upp en fråga om indelningsändring. Kammarkollegiet är utredande myndighet.

Om ansökan om en indelningsändring givits in av enskilda personer, skickar Kammarkollegiet normalt en remiss till fullmäktige i den aktuella kommunen för att utröna inställningen till en indelningsändring. Om fullmäktige är negativ till en indelningsändring beslutar Kammarkollegiet normalt att avslå ansökan om indelningsändring med motiveringen att det saknas skäl för vidare utredning. Om kommunfullmäktige däremot ställer sig positiv till att en utredning om förutsättningarna för en indelningsändring görs, beslutar Kammarkollegiet om fortsatt utredning i ärendet. För genomförandet av en sådan utredning får Kammarkollegiet anlita länsstyrelsen eller en särskild utredare (1 kap. 21 §).

Om vidare utredning blir aktuell är en viktig del i denna att undersöka hur befolkningen i den aktuella kommunen ställer sig till en indelningsändring. Detta kan ske genom en opinionsundersökning eller folkomröstning. Av 1 kap. 1 § framgår att särskild hänsyn skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

Efter det att man undersökt befolkningens inställning görs en ny remiss till kommunen. Därefter gör Kammarkollegiet sitt ställningstagande. Om Kammarkollegiet anser att någon ändring inte bör ske får Kammarkollegiet, enligt 1 kap. 4 §, avslå ansökan. Ett sådant beslut kan med stöd av 1 kap. 5 § överklagas till regeringen. Om Kammarkollegiet däremot anser att en ändring bör ske, fattar Kammarkollegiet inte beslut om ändring, utan överlämnar ärendet till regeringen med ett eget yttrande.

Regeringen får enligt 1 kap. 1 § indelningslagen besluta om en indelningsändring om en sådan kan antas medföra bestående fördel

för en kommun eller en del av en kommun, eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid en sådan prövning skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en berörd kommun motsätter sig en indelningsändring får ett beslut om ändring fattas endast om det finns synnerliga skäl.

### 22.2.2 Ekonomisk reglering

När en kommun delas skall, enligt 1 kap. 6 § indelningslagen, de inbördes ekonomiska förhållandena mellan kommunerna enligt den nya indelningen regleras. Under delningsprocessen görs en ekonomisk reglering. Om en indelningsändring blir aktuell fastställs den ekonomiska regleringen av regeringen i samband med beslutet om indelningsändring.

### 22.2.3 Tidsåtgång

Från det att idén om en indelningsändring – normalt sett en kommunindelning – väcks, till att en ny indelning träder i kraft, förflyter det oftast flera år. Orsakerna till detta är flera.

Det lokala arbetet med att bilda opinion för en indelningsändring tar ofta lång tid. Ett beslut att ansöka om en indelningsändring är ett ställningstagande som behöver växa fram och " mogna ". Efter det att ansökan har gjorts, tar remissförfarandet – Kammarkollegiets förfrågan till den berörda kommunen och andra instanser – ofta lång tid i anspråk, framför allt på grund av att kommunerna vid upprepade tillfällen brukar begära anstånd med att inge yttrande till Kammarkollegiet. Denna första del är den mest tidskrävande i indelningsprocessen.

Därefter skall en utredning genomföras av länsstyrelsen eller en särskild utredningsman. Normalt skall sedan befolkningens inställning utrönas. Beslut om mer omfattande indelningsändringar skall enligt 1 kap. 12 § indelningslagen meddelas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft. Skälet till detta är att nödvändiga förberedelser inför indelningsändringen skall hinna genomföras (jfr prop. 1978/79:157).

## 22.2 Tidigare indelningsändringar

Som beskrivits i kapitel 13 har, sedan de stora sammanläggningsreformerna, ett antal indelningsändringar beslutats och genomförts.

**Tabell 22:1 Kommundelningar som genomförts efter senaste sammanläggningsreformen år 1974**

<i>Ursprunglig kommun</i>	<i>Ny indelning</i>	<i>Beslutstillfälle</i>	<i>Genomfört</i>
Åsele	Åsele/Dorotea	1979-02-08	1980-01-01
Motala	Motala/Vadstena	1979-04-20	1980-01-01
Norsjö	Norsjö/Malå	1981-12-22	1983-01-01
Vännäs	Vännäs/Bjurholm	1981-12-22	1983-01-01
Vaxholm	Vaxholm/Österåker	1981-12-22	1983-01-01
Vara	Vara/Essunga	1981-12-22	1983-01-01
Botkyrka	Botkyrka/Salem	1981-12-22	1983-01-01
Nyköping	Nyköping/Gnesta/Trosa	1990-11-08	1992-01-01
Örebro	Örebro/Lekeberg	1992-11-12	1995-01-01
Borås	Borås/Bollebygd	1993-12-22	1995-01-01
Södertälje	Södertälje/Nykvarn	1997-12-18	1999-01-01

*Källor:* SOU 1993:90, Erlingsson (2001).

Regeringen beslutade den 19 april 2001 om ytterligare en indelningsändring. Den innebär att Uppsala kommun delas i två kommuner – Uppsala och Knivsta – från och med den 1 januari 2003.

## 22.3 Möjligheter att förenkla proceduren vid indelningsändringar

### 22.3.1 Ikraftträdande av indelningsändringar

Större indelningsändringar träder enligt nuvarande bestämmelser i kraft den 1 januari året efter det att ordinarie val har hållits. Orsaken till detta är att sådana indelningsändringar i de flesta fall påverkar fullmäktiges sammansättning. Detta innebär att fullmäktige i bland annat den nya kommunen måste väljas. Enligt gällande regler är kommunala extraval inte tillåtna.

Beslut om indelningsändring skall som huvudregel meddelas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft. Den normala tidsåtgången från ansökan till regeringsbeslut synes vara ungefär två till tre år. Beroende på när under en mandatperiod en ansökan görs,



kan det finnas en risk att det dröjer lång tid från det att en indelningsändring beslutats till att den faktiskt kan genomföras.

### 22.3.2 Lokaldemokratikommittén

Lokaldemokratikommittén anförde i sitt betänkande, *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90), att det ofta finns en stor entusiasm och ett stort engagemang bland medborgare och lokalt förtroendevalda både i samband med att man verkar för en kommunindelning och vid själva delningsbeslutet. Kommittén bedömde att det enda reformbehov som man kunde peka på var ett återinförande av möjligheten för regeringen att förordna om nyval till fullmäktige i samband med delning av en kommun. I anslutning till detta resonemang anförde kommittén att bestämmelsen om att indelningsändringar skall träda i kraft den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum, hade införts med uttrycklig hänvisning till de treåriga mandatperioderna.

Vid den tidpunkt då Lokaldemokratikommittén lämnade sitt betänkande, hade en överenskommelse om fyraåriga mandatperioder träffats mellan riksdagspartierna. Kommittén framförde som sin mening att om fyraåriga mandatperioder infördes, borde även en möjlighet att förordna om nyval i samband med indelningsändringar införas. Indelningsändringar borde i sådant fall kunna träda i kraft även vid andra tidpunkter än i samband med val till fullmäktigeförsamlingar i hela riket. Kommittén anförde att möjligheten att förordna om nyval dock borde begränsas till de fall då regeringens beslut om delning meddelas minst tre år före nästa ordinarie val.

### 22.3.3 Ny röstsammanräkning eller extraval

Om en indelningsändring kunde träda i kraft under en pågående mandatperiod skulle det teoretiskt sett vara möjligt att avstå från extraval i den ursprungliga kommunen. De platser som blivit tomma i den större kommunens fullmäktigeförsamling skulle kunna fyllas med nya ledamöter genom ny röstsammanräkning, på samma sätt som när någon fullmäktigeledamot lämnar sitt uppdrag i förtid. En ny sammanräkning av rösterna från det senaste valet till fullmäktige förutsätter emellertid dels att den nya kommungränsen helt sammanfaller med gränserna för de tidigare valkretsarna eller

valdistrikten, dels att det faktiskt finns tillräckligt många personer kvar från respektive partis valsedlar för att fylla platserna i fullmäktige. Det är dock inte alltid självklart att så är fallet.

Det är inte heller självklart att en ny röstsammanräkning är ett önskvärt tillvägagångssätt. En person som är bosatt i en del av den ursprungliga kommunen kan till exempel ha personröstat på någon som är bosatt i den del som kommer att tillhöra en annan kommun. Denne väljares röst kommer således inte att återspeglas i resultatet av en ny röstsammanräkning.

En ny röstsammanräkning skulle också kunna medföra en helt annan mandatfördelning än den som gällt sedan det ordinarie valet, beroende på hur rösterna fördelat sig i olika delar av en kommun. Det kan inte uteslutas att väljarna hade röstat på ett annat sätt om den nya kommunindelningen varit känd vid valtillfället.

Sammantaget förefaller en ny röstsammanräkning inte vara ett ändamålsenligt tillvägagångssätt vid en kommunindelning. Det framstår därför som nödvändigt att hålla extraval i båda kommunerna om en indelningsändring innebär att en kommun delas. En synpunkt som talar mot att anordna extraval avser förväntat valdeltagande. Det kan antas att intresset för ett extraval i en "utbrytarkommun" kommer att vara stort. Intresset för ett extraval i en större, "kvarvarande" kommun kan dock befaras bli lågt, med litet eller begränsat valdeltagande som följd. Hur stor denna risk är går dock inte att bedöma. Ett extraval skulle dessutom komma att medföra omfattande kostnader exempelvis för framställning av valsedlar, vallokaler och valförrättare.

#### 22.3.4 Övriga åtgärder som skulle kunna förenkla proceduren

En av de delar i utredningsförfarandet som förefaller ta lång tid är remissförfarandet i inledningsskedet av handläggningen, det vill säga när Kammarkollegiet skall undersöka kommunfullmäktiges inställning till en indelningsändring. Det kan diskuteras om denna del av proceduren skulle kunna förkortas och om detta i så fall vore önskvärt.

## 22.4 Kommitténs överväganden

### *Allmänt om indelningsändringar*

Som redovisats i kapitel 13 genomfördes i den så kallade stor-kommunreformen år 1952 och i kommunblocksreformen under åren 1962–1974 omfattande kommunsammanläggningar. Sedan den senaste sammanläggningsreformen slutfördes, har ett antal nya kommuner bildats och ytterligare ansökningar om kommunindelningar har gjorts. Det är givetvis inte så att nuvarande indelning kommer att vara den mest ändamålsenliga för all framtid. I den allmänna debatten talas det främst om möjligheterna att dela kommuner. Kommittén har dock under sitt arbete även gjorts uppmärksam på att det kan finnas behov av att slå samman kommuner.

### *Handläggande och beslutande myndigheter*

Kammarkollegiet har under en lång rad år handlagt ärenden som rör indelningsändringar. Sedan införandet av indelningslagen får Kammarkollegiet också besluta om sådana mindre indelningsändringar som behövs på grund av oregelbundenhet i indelning eller med hänsyn till fastighetsförhållandena, om en sådan indelningsändring inte föranleder någon ekonomisk reglering mellan kommuner. Kommundemokratikommittén har inte funnit några skäl att föreslå att ärenden om indelningsändringar skall handläggas av någon annan myndighet. Kommundemokratikommittén föreslår därför inte någon förändring i denna del.

### *Remisstider*

Indelningsändringar är, som framgått ovan, en procedur som tar tid. Det finns flera delmoment i kommunindelningsprocessen som ofta drar ut på tiden. När det gäller möjligheten att närmare reglera remisstiderna vid Kammarkollegiets remisser till kommunerna och andra instanser, bedömer Kommundemokratikommittén att det inte vore lämpligt att reglera dessa i indelningslagen. Kommittén föreslår därför inte någon ändring på denna punkt.

*Extraval*

Vad gäller behov av möjlighet att besluta om extraval i samband med större indelningsändringar gör kommittén följande överväganden. Med nuvarande fyraåriga mandatperioder finns det en risk för att tiden mellan ett beslut om en indelningsändring och ikraftträdandet kan bli tämligen lång.

Den tid som förberedelser och opinionsarbete normalt tar i anspråk, tillsammans med den väntetid som kan bli aktuell om ett beslut om en indelningsändring meddelas – exempelvis ett år efter ett ordinarie val – innebär att tiden från det att frågan om en indelningsändring väcks i en kommun till dess den träder i kraft kan komma att uppgå till sex till sju år. Kommundemokratikommittén anser att detta normalt sett är en alltför lång tid för en sådan process. Kommittén ställer sig därför positiv till införandet av en möjlighet för regeringen att, i samband med beslut om en indelningsändring, även besluta att extraval skall hållas.

Ett sådant extraval bör hållas i den eller de kommuner som berörs av en indelningsändring. Med hänsyn till frågans komplexitet anser kommittén emellertid att erforderliga förändringar av lagstiftningen på detta område bör utredas i annat sammanhang.

## 23 Konsekvenser av förslagen

### 23.1 Allmänt om konsekvenser

I detta kapitel redovisas våra bedömningar av vilka konsekvenser våra förslag till lagändringar kan ha för den kommunala ekonomin, den kommunala självstyrelsen, små företags arbetsförutsättningar och jämställdheten mellan kvinnor och män.

### 23.2 Konsekvenser för den kommunala ekonomin

Våra förslag till ändringar i kommunallagen kan medföra konsekvenser för den kommunala ekonomin i följande delar. Ekonomiska villkor för förtroendevalda. Åtgärder för att främja deltagandet i den kommunala demokratin för personer med funktionshinder. Folkinitiativ till folkomröstning. Medborgerlig initiativrätt i fullmäktige. Utökad medborgerlig insyn.

#### *Ekonomiska villkor för förtroendevalda*

Enligt kommunallagen har de förtroendevalda rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. De föreslagna förändringarna innebär en begränsad utökning av denna rätt.

I förslaget tydliggörs att den som har skiftarbete eller oregelbunden arbetstid skall ha rätt till ledighet från arbetet om han eller hon behöver det för att fullgöra sitt uppdrag, även om tiden för ledigheten inte sammanfaller med, men väl ligger i anslutning till den tid då uppdraget skall fullgöras. Förslaget innebär att en förtroendevald skall ha rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst han eller hon förlorar också vid sådan ledighet. Många kommuner lämnar redan i dag sådan ersättning till skiftarbetare.

Eftersom denna grupp av förtroendevalda är relativt liten kommer kostnadsökningarna för de kommuner och landsting som ännu inte lämnar sådan ersättning att bli begränsade.

Förslaget innebär också att den som uppbar ersättning från arbetslöshetskassan, men förlorar den då han eller hon fullgör sitt uppdrag, skall ha rätt till kompensation för denna förlust. Förslaget innebär i så motto en ökad kostnad för kommunen eller landstinget, en kostnad som emellertid automatiskt skulle uppstå den dag den arbetslöse fick en anställning. Eftersom denna grupp av förtroendevalda är relativt liten, kommer kostnaderna för kommunerna och landstingen att bli begränsade.

Förslaget innebär vidare att förtroendevalda som har barn med tillsynsbehov skall ersättas för de kostnader för barntillsyn som uppkommer till följd av uppdraget. Sådan ersättning aktualiseras främst då sammanträden genomförs på kvällstid då den förtroendevalda inte har tillgång till sedvanlig barntillsyn. Förslaget innebär att ersättning i normalfallet skall utges i enlighet med styrkta kostnader för barntillsyn och beräknas med hänsyn till att avdragsrätt för kostnaderna inte föreligger. Ersättningen skall dock inte utgå om barntillsynen utförts av någon i den förtroendevaldas hushåll.

Gruppen förtroendevalda som har barn med tillsynsbehov är relativt stor, men varierar i andel mellan olika kommuner och landsting. Den direkta kostnaden för en enskild kommun eller ett landsting beror på hur många förtroendevalda som har behov av barnomsorg för att fullgöra sina uppdrag. Många kommuner utger redan i dag ersättning för barntillsyn. Även om ersättningsnivån är förhållandevis låg, kommer kostnadsökningen att bli relativt begränsad. I de kommuner och landsting som inte redan utger sådan ersättning blir kostnadsökningen något större.

#### *De funktionshindrades deltagande i den kommunala demokratin*

Förslaget innebär att fullmäktige och nämnder skall verka för att förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor i handläggningen av fullmäktiges respektive nämndens ärenden. Syftet är att alla som deltar i fullmäktiges och nämnders sammanträden skall ha haft möjlighet att ta del av allt beslutsunderlag och av allt som sagts i diskussionen under sammanträdet.

Detta innebär att beslutsunderlag måste vara tillgängligt i blindskrift eller i sådan form att det kan läsas med syntetiskt tal, om någon ledamot eller ersättare behöver detta för att kunna ta del av informationen. Detsamma gäller om information i skriftlig form presenteras vid sammanträdetets början eller under sammanträdet. Kostnader för åtgärder som tillgodoser detta har behandlats i kapitel 9. Den direkta kostnaden för en enskild kommun eller ett landsting beror på vilka åtgärder som redan har vidtagits och i vilken utsträckning det finns förtroendevalda som har dessa behov.

Förslaget innebär även att det som sägs i diskussionen under ett sammanträde måste göras tillgängligt för alla. Om någon ledamot är hörselskadad behövs en hörselslinga, och om någon ledamot är döv behövs teckentolk för att dessa personer skall kunna ta del av diskussionen. Hörselslingor finns i dag i de flesta lokaler där fullmäktigesammanträden hålls, men förekommer endast i begränsad utsträckning i andra sammanträdeslokaler. Teckentolkning av fullmäktigesammanträden sker i knappt var sjätte kommun, men mer sällan vid andra sammanträden. Kostnader för åtgärder som tillgodoser dessa behov har behandlats i kapitel 9. Den direkta kostnaden för en enskild kommun eller ett landsting beror på vilka åtgärder som redan har vidtagits och i vilken utsträckning det finns förtroendevalda som har dessa behov.

Förslaget innebär vidare att förtroendevalda med funktionshinder skall ha rätt till ersättning för nödvändiga resekostnader som uppstår när de fullgör sina uppdrag.

Sådan ersättning aktualiseras främst då sammanträden avslutas på kvällstid och allmänna färdmedel eller färdtjänst inte kan användas för hemresan. Förslaget innebär att ersättning då skall utges i enlighet med styrkta kostnader för till exempel taxi. Eftersom de förtroendevalda som har sådana behov är en relativt liten grupp, kommer kostnaderna för kommunerna och landstingen att bli begränsade.

### *Folkinitiativ till folkomröstning*

Förslaget innebär att om tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna i fullmäktige väckt ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga, skall fullmäktige besluta att genomföra omröstningen.

Kostnader för att genomföra en folkomröstning har behandlats i kapitel 18.

En viktig fråga att bedöma när det gäller ekonomiska konsekvenser av förslaget är om en folkomröstning genomförs i samband med ett allmänt val eller vid en annan tidpunkt. Om den genomförs vid en annan tidpunkt blir kostnaderna högre. Den föreslagna bestämmelsen, att en folkomröstning skall genomföras inom skälig tid – normalt högst ett år från det att frågan väckts i fullmäktige – kan innebära att folkomröstningar behöver genomföras vid andra tidpunkter än vid allmänna val.

Kostnaden påverkas också av antalet röstberättigade på så sätt att styckekostnaden sjunker ju fler som är röstberättigade.

Den avgörande faktorn är dock i vilken omfattning folkinitiativ till folkomröstningar kommer att tas. Det finns emellertid inget underlag för att uppskatta eller beräkna detta.

### *Medborgerlig initiativrätt i fullmäktige*

Förslaget innebär att fullmäktige får bestämma att kommun- eller landstingsmedlem som är folkbokförd i kommunen respektive en kommun inom landstinget, får väcka ett ärende i fullmäktige genom medborgarförslag. Ett sådant förslag skall beredas så att beslut kan fattas inom ett år i enlighet med i fullmäktiges arbetsordning fastställda föreskrifter om hantering av medborgarförslag. Kostnaden för den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget beror på antalet medborgarförslag och på vilket sätt dessa bereds. Hur många medborgarförslag som kan komma att lämnas kan inte beräknas, liksom inte heller antalet kommande motioner till fullmäktige kan beräknas.

Eftersom fullmäktige bestämmer om medborgarförslag skall få väckas och hur dessa skall beredas blir kommunens eller landstingets kostnad till stor del beroende av fullmäktiges beslut. Lagändringen leder inte med automatik till några ökade kostnader för kommuner eller landsting.



### *Utökad medborgerlig insyn*

Vi har i kapitel 20 föreslagit en utökad medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Förslaget innebär 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. I praktiken innebär detta att entreprenadavtal bör innehålla en klausul som innebär att entreprenören regelbundet skall lämna viss information till kommunen eller landstinget.

Den information som skall lämnas förutsätts vara sådan som redan finns hos entreprenören och som det är naturligt för ett företag att sammanställa av eget intresse. Tillkommande arbetsuppgifter förutsätts därmed bli relativt begränsade. Detta kan teoretiskt sett leda till en något högre anbuds nivå. Enligt vår bedömning är emellertid de tillkommande arbetsuppgifterna så begränsade att eventuella kostnadsförändringar för kommunen eller landstinget blir marginella.

### **23.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Den kommunala självstyrelsen regleras i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. I dessa bestämmelser sägs att den svenska folkstyrelsen utövas bland annat genom kommunal självstyrelse och att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar.

I förarbetena till kommunallagen uttalades att bestämmelsen om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån (prop. 1990/91:117).

Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår vidare att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestäms i lag.

De ekonomiska villkoren för de förtroendevalda regleras i dag i kommunallagen 4 kap. 12–15 a §§. Våra förslag avser att undanröja vissa brister i dessa bestämmelser, i syfte att göra det möjligt för fler medborgare att åta sig uppdrag som förtroendevald. Detta förslag påverkar inte relationen mellan staten och den kommunala nivån.

Det finns i dag inga bestämmelser i kommunallagen som särskilt tar fasta på de funktionshindrade medborgarnas möjligheter att delta i den kommunala demokratin. Vårt förslag syftar till att ge

förtroendevalda som har ett funktionshinder samma möjligheter som andra att delta i överläggningar och beslut. Inte heller detta förslag påverkar relationen mellan staten och den kommunala nivån.

Vårt förslag angående utökad medborgerlig insyn i kommunala entreprenader innebär 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. Enligt förslaget är det emellertid kommunen eller landstinget själv som bedömer vilken information som entreprenören skall lämna till kommunen eller landstinget, och utformar entreprenadavtalet i enlighet med detta.

Vi är medvetna om att förslagen om att förbättra de förtroendevaldas villkor i vissa avseenden, att funktionshindrade skall kunna delta på lika villkor i handläggningen av ärenden i fullmäktige och nämnder samt att allmänheten skall tillförsäkras insyn i kommunala entreprenader ändå kan uppfattas som ingripande gentemot kommunerna och landstingen. Vår uppfattning är emellertid att det på dessa områden finns ett nationellt intresse av att alla medborgare har samma möjligheter att vara delaktiga i den kommunala demokratin och till insyn i kommunala angelägenheter. Därför bör samma grundregler gälla i hela landet. Den närmare utformningen av ersättningen till förtroendevalda, åtgärderna för att främja de funktionshindrades medverkan i den kommunala demokratin och avtalsvilkoren som skall tillförsäkra allmänheten insyn i entreprenader är naturligtvis en fråga för varje enskild kommun respektive landsting.

Vi har också föreslagit en förändring av bestämmelserna om folkinitiativ till folkomröstning. Förslaget innebär att om en tiondel av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna i fullmäktige väckt ett ärende om folkomröstning i en viss fråga, skall fullmäktige besluta att genomföra folkomröstningen. En förutsättning är att det föreslagna ämnet för folkomröstningen ligger inom den kommunala kompetensen och att ärendet är ett sådant ärende som skall handläggas av fullmäktige.

Förslaget syftar endast till att komplettera den representativa demokratin i kommunerna och landstingen med ett verktyg som ger medborgarna möjlighet att mellan valen framföra en viss uppfattning med eftertryck.

Förslaget fräntar inte de valda församlingarna i kommuner och landsting beslutanderätt, eftersom en folkomröstning alltid genomförs som ett led i beredningen av ett ärende och endast är rådgivande.

Förslaget påverkar inte heller på något sätt relationen mellan staten och den kommunala nivån. Således har förslaget, enligt vår uppfattning, inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Vi har även föreslagit att fullmäktige skall kunna bestämma att kommun- eller landstingsmedlemmar som är folkbokförda i kommunen respektive i en kommun inom landstinget får väcka ärenden i fullmäktige genom medborgarförslag. Detta är en möjlighet som fullmäktige kan välja att öppna eller att avstå från.

Förslaget påverkar inte relationen mellan staten och den kommunala nivån och har således, enligt vår uppfattning, inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Inte heller något av våra övriga förslag kommer, enligt vår uppfattning, att ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

#### 23.4 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar

Vi har i kapitel 20 föreslagit en utökad medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Förslaget innebär 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. I praktiken innebär detta att entreprenadavtal bör innehålla en klausul som innebär att entreprenören regelbundet skall lämna viss information till kommunen eller landstinget. Vilken information som skall lämnas och i vilken omfattning det skall ske beror bland annat på verksamhetens art. En avvägning skall dessutom göras mellan entreprenörens intresse och allmänhetens intresse av insyn.

Den information som skall lämnas förutsätts vara sådan som redan finns hos entreprenören och som det är naturligt för ett företag att sammanställa av eget intresse. Att sammanställa och lämna information skall inte betraktas som ett krav vid sidan om verksamheten, utan som en naturlig del av verksamheten för varje kvalitetsmedvetet företag. Tillkommande arbetsuppgifter förut-

sätts därmed bli relativt begränsade, särskilt i små företag där sammanställningen kan ske på ett förhållandevis enkelt sätt. Uppgift om vilken information som skall lämnas till kommunen eller landstinget bör ingå i förfrågningsunderlaget och kan därför inkluderas i entreprenörens offert. Därigenom kan uppgiftslämnandet planeras som en naturlig del av ett entreprenaduppdrag.

Det närmare innehållet i den information som skall lämnas till kommunen eller landstinget är, som tidigare nämnts, beroende av verksamhetens art. Kommittén kan därför inte bedöma konsekvenserna i varje enskilt fall. Kommitténs förhoppning är emellertid att företrädare för kommuner, landsting och entreprenörer kan medverka till att formulera gemensamma utgångspunkter som kan ligga till grund för sådana bedömningar.

Bestämmelsen föreslås endast tillämpas när värden av en kommunal angelägenhet överläts på någon annan, men inte när kommunen eller landstinget själv vårdar angelägenheten. Det innebär att kravet på insyn inte träffar företag av vilka kommunen köper varor och tjänster eller hyr sådant som lokaler och maskiner etc.

Vi har i kapitel 20 vidare föreslagit 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 verksamheten.

Fristående skolor lämnar redan idag viss information till Skolverket inom ramen för Skolverkets tillsyn. De upprättar i dag också årligen en skriftlig kvalitetsredovisning som visar i vilken mån målen för utbildningen uppnåtts och vilka åtgärder som behöver vidtas i de fall målen inte har uppnåtts.

Vårt förslag innebär att de fristående skolorna utöver detta, regelbundet och minst årligen, skall lämna viss information till Skolverket. Den information som skall lämnas förutsätts vara sådan som redan finns hos skolorna och som det är naturligt för varje skola att sammanställa av eget intresse. Det närmare innehållet i denna information förutsätts bestämmas i särskild förordning. I utarbetandet av underlaget för en sådan förordning bör företrädare för de fristående skolorna medverka.

Detta innebär att vissa nya uppgifter kommer att åläggas de fristående skolorna. Dessa uppgifter är dock relativt begränsade

och påverkar de fristående skolorna i ungefär samma omfattning oavsett storlek.

Kommitténs bedömning är sammantaget att våra förslag inte påverkar små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag på ett negativt sätt.

### 23.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Vi har i kapitel 5 föreslagit att fullmäktige ges möjlighet att utse även andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning och i kapitel 6 att rätten till ledighet från anställning utvidgas till att omfatta styrelseledamöter och ersättare samt revisorer som utses av fullmäktige i aktiebolag och stiftelser. Vår bedömning är att dessa förslag kan bidra till en ökning av antalet kommunalt förtroendevalda vilket i sin tur kan innebära att kvinnornas underrepresentationen minskar. Förslagen har därför en positiv betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Vi har i kapitel 7 föreslagit att förtroendevalda skall ha rätt till skäligen ersättning för nödvändiga kostnader som uppstår när de fullgör sina uppdrag och att särskild hänsyn skall tas till förtroendevalda som har barn med tillsynsbehov. I praktiken innebär detta att ersättning för barnomsorg skall utgå till småbarnsföräldrar då sammanträden genomförs på kvällstid och den förtroendevalda inte har tillgång till sedvanlig barntillsyn. Vår bedömning är att detta förslag tydligt kommer att underlätta för föräldrar av båda könen, särskilt ensamstående, att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag. Vår bedömning är att förslaget har en positiv betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män.

## 24 Författningskommentar

### 24.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

#### 1 kap. 1 §

Förslaget har behandlats i kapitel 3.

I paragrafen har "och demokratins" förts in. Som framgår av den allmänna motiveringen förverkligas den svenska demokratin, såsom den definieras i grundlagen, bland annat genom kommunal självstyrelse och kommunal demokrati. Bestämmelsen syftar till ytterligare lyfta fram demokratins värde i den kommunala praktiken. Detta innebär i sin tur att kommuner och landsting, i all verksamhet, särskilt skall uppmärksamma vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin.

#### 3 kap. 7 §

Förslagen har behandlats i kapitel 5 respektive kapitel 21.

I syfte att bland annat öka antalet förtroendevalda, öppnas möjligheten att ingå i en fullmäktigeberedning även för andra än de som redan innehar förtroendeuppdrag. För att komma i fråga för ett sådant uppdrag förutsätts att man uppfyller kraven på valbarhet på motsvarande sätt som gäller vid val av ledamöter och ersättare i nämnderna samt revisorer och revisorsersättare, jfr 4 kap. 5 §. Fullmäktigeberedningar avses alltså kunna bestå av en eller flera personer.

I nuvarande reglering saknas en uttrycklig bestämmelse om att fullmäktigeberedningars sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. Detta får dock anses följa av att det saknas en uttrycklig regel som möjliggör offentliga beredningssammanträden.

I ett nytt andra stycke förs in en regel om att fullmäktigeberedningars sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. Vidare införs en regel om att en fullmäktigeberedning får besluta att dess sammanträden skall vara offentliga om fullmäktige har medgett det.

Fullmäktige kan medge att fullmäktigeberedningar håller offentliga sammanträden. Det är sedan fullmäktigeberedningen själv som avgör om och vid vilka sammanträden allmänheten skall tillåtas närvara.

Det ligger i sakens natur att fullmäktigeberedningar inte hanterar ärenden som avser myndighetsutövning eller ärenden i vilka det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen. Införande av en regel som motsvarar 6 kap. 19 a § andra stycket, är således inte påkallad vad avser fullmäktigeberedningar.

### **3 kap. 10 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 17.

Första stycket har tillförts en ny mening som innebär att om fullmäktige uppdragit åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, skall ett sådant ärende hänskjutas till fullmäktige för avgörande om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i en nämnd.

Bestämmelsen innebär att nämnden kan besluta att frågor som delegerats till en nämnd av fullmäktige kan hänskjutas till fullmäktige för avgörande. Frågor som rör förvaltningen, eller som en nämnd enligt lag eller annan författning skall handha omfattas inte. Normalt krävs att ett ärende avgörs med enkel majoritet. Ett beslut att hänskjuta ett ärende till fullmäktige kräver inte enkel majoritet. För beslut att hänskjuta ett ärende till fullmäktige är det tillräckligt att yrkandet biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Ett yrkande om att hänskjuta ett ärende till fullmäktige skall behandlas före det materiella yrkandet. Det innebär att nämnden aldrig kan komma att avgöra ett ärende som hänskjuts till fullmäktige av nämnden.

Ärenden som på detta sätt hänskjuts till fullmäktige skall på samma sätt som andra ärenden beredas innan de avgörs av fullmäktige. Detta innebär att respektive ärende skall beredas av den

nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig.

Den nämnd som beslutar att hänskjuta ett ärende till fullmäktige är därför den nämnd som normalt skall bereda ärendet. Efter att nämnden beslutat att hänskjuta ett ärende till fullmäktige, måste nämndens beslut att framlägga visst beslutsförslag till fullmäktige fattas med enkel majoritet.

### 3 kap. 17 §

Förslaget har behandlats i kapitel 17.

Bestämmelsen reglerar vilka åtgärder som fullmäktige skall besluta innan en kommun eller ett landsting lämnar över värden av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier. En ändring har gjorts i första stycket, punkt 3. Ändringen innebär att fullmäktige skall se till att fullmäktige skall godkänna sådana beslut. Avsikten är att detta villkor, precis som det tidigare villkoret, skall skrivas in i bolagsordningen. Fullmäktiges beslut i detta avseende kan klandras genom laglighetsprövning.

Det är givetvis önskvärt att fullmäktiges godkännande lämnas i förväg. Kan så inte ske av någon anledning kan godkännandet likväl lämnas i efterhand. Godkännandet har samma betydelse oavsett om det lämnas i förväg eller i efterhand. En förutsättning för att godkännandet skall kunna lämnas i efterhand är emellertid att det i beslutet, eller i förekommande fall i skriftligt avtal med tredje part, intagits en bestämmelse om förbehåll för fullmäktiges beslut.

Ett nytt andra stycke förs också in som innebär att den på aktiebolagets beslut grundade rättshandlingen är ogiltig om den inte godkänts av fullmäktige senast tre månader efter det att beslutet underställdes fullmäktige för godkännande. Denna ogiltighetsregel har tillkommit för att motverka en situation där till exempel ett avtal är civilrättsligt bindande samtidigt som det är kommunalrättsligt ogiltigt. Regeln innebär att fullmäktiges godkännande krävs för att avtal som ett kommunalt aktiebolag eller en kommunal stiftelse ingår skall få civilrättslig verkan.

Begränsningen till tre månader syftar till att tillgodose att en avtalspartner ges en rimlig tid för sin bundenhet av ett avtal med ett kommunalt företag. Det är inte rimligt att behöva invänta



fullmäktiges godkännande under alltför lång tid, samtidigt som en kommun eller ett landsting måste ha rimlig tid på sig att bereda ärendet och fatta beslut i fullmäktige. Om fullmäktige inte godkänt beslutet inom tre månader från det att beslutet underställts fullmäktige, blir rättshandlingen under alla omständigheter ogiltig. Det finns emellertid inget som hindrar att ett bolag fattar ett nytt, likalydande beslut varefter en ny tremånadersfrist börjar löpa.

Fullmäktiges godkännande avser beslut i bestämda ärenden. Det betyder att fullmäktige skall godkänna varje enskilt beslut som omfattas av bestämmelsen. Fullmäktige kan inte fatta ett övergripande beslut inom vilken ram aktiebolaget sedan kan fatta beslut. Fullmäktige kan inte heller delegera rätten att fatta beslut om godkännande av sådana beslut hos aktiebolag.

Bestämmelsen avser inte att på något sätt förändra tolkningen av vilka beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. De beslut i verksamheten som omfattas av kravet på godkännande av fullmäktige är de som i dag omfattas av kravet på fullmäktiges yttrande innan beslut fattas. De beslut som avses rör således till exempel ändring i bolagsordning, förändring av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fastighet över en viss beloppsgräns samt införande och ändring av avgiftstaxor. Om det råder osäkerhet huruvida en fråga skall anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, är det naturligt att ta upp den i fullmäktige för godkännande. Frågor som rör den löpande driften omfattas inte av denna bestämmelse.

Enligt paragrafens tredje stycke gäller det som anges i första stycket också när kommunen eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. De föreslagna förändringarna gäller därför i sin helhet också stiftelser.

### **3 kap. 19 a §**

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen syftar till att tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses befogad om en kommun eller ett landsting uppdrar åt någon annan än som avses i 17 § att utföra en kommunal angelägenhet.

Bestämmelsen är endast tillämplig när vården av en angelägenhet överlämnas till någon annan. Bestämmelsen är därmed inte tillämp-

lig på de affärsrelationer som uppstår om kommunen eller landstinget själv vårdar angelägenheten, men köper in varor och tjänster, utnyttjar underleverantörer eller hyr sådant som lokaler och maskiner. Bestämmelsen är inte heller tillämplig på servicebetonade stöd- och kringfunktioner.

Om kommunen eller landstinget uppdrar åt någon som avses i 18 § att utföra en uppgift som åvilar kommunen eller landstinget enligt lag är bestämmelsen således tillämplig. I de fall uppdragstagaren är ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse där kommunen eller landstinget, enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande, skall allmänhetens inflytande dock anses tillgodosett genom sekretesslagens bestämmelser. Detsamma skall gälla om sådan juridisk person som avses i 3 kap. 18 § kommunallagen själv har bestämt att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Allmänhetens insyn tillförsäkras genom att den kommun eller det landsting som överlämnar värden av en kommunal angelägenhet samtidigt tillförsäkras sig rätt att få vissa uppgifter om verksamheten från uppdragstagaren. Detta bör regleras i ett avtal mellan entreprenören och kommunen eller landstinget. Vilken information som bör lämnas till kommunen eller landstinget kan inte fastslås generellt utan beror på verksamhetens art. Hänsyn skall också tas till allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Vidare skall entreprenörernas intressen beaktas. Även omständigheter i övrigt bör beaktas vid behov. Exempelvis bör inte uppgifter om anställdas personliga förhållanden omfattas.

Genom en bestämmelse i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, förhindras möjligheten att med stöd av 10 kap. kommunallagen få till stånd laglighetsprövning av upphandlingsbeslut. Huruvida den upphandlande nämnden har följt den föreslagna bestämmelsen eller eventuella av fullmäktige föreskrivna villkor, kan således inte på kommun- eller landstingsmedlemmarnas initiativ bli föremål för rättslig kontroll.

Bestämmelsen har därför utformats som en allmän handlingsregel av målsättningskaraktär. Fullmäktige kan utfärda generella riktlinjer för nämnderna vid upphandling av verksamhetsentreprenader eller föreskriva villkor i enskilda fall. Även utan riktlinjer från fullmäktige ställer bestämmelsen krav på nämnderna att

tillförsäkra allmänheten insyn. Om kraven inte tillgodosetts i tillbörlig omfattning, kan fullmäktige i vilket fall som helst i samband med revision utkräva ansvar av den som är ansvarig för avtalet med entreprenören.

#### **4 kap. 8 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 6.

I bestämmelsen anges att om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast.

Förslaget innebär att fullmäktige dock får besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får kvarstanna på sina uppdrag under återstoden av mandattiden

Bestämmelsen är avsedd att ge möjlighet för fullmäktige till undantag från huvudregeln att förtroendeuppdrag automatiskt upphör i samband med att en förtroendevald upphör att vara folkbokförd i kommunen. Regeln är endast tillämplig på sådana förtroendevalda som utses av fullmäktige. Syftet är att den som under en begränsad period är bosatt på annan ort, exempelvis för studier, och som enligt folkbokföringslagens regler skall ändra sin folkbokföring, skall kunna ges möjlighet att kvarstanna på sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Det bör dock förutsättas att den förtroendevalda avser att flytta tillbaka till hemkommunen när studier eller motsvarande slutförts samt har avsikt och reella möjligheter att delta i sammanträdena i det organ i vilket han eller hon behåller sitt uppdrag. Det är fullmäktige som avgör om den förtroendevalda skall få kvarstanna.

Bestämmelsen skall ses som en möjlighet för fullmäktige, inte som en rättighet för den förtroendevalda.

Situationer då valbarhet upphör på grund av omständighet som anges i 4 kap. 6 § kommunallagen, omfattas inte av denna möjlighet.

#### **4 kap. 11 §**

Förslagen har behandlats i kapitel 7 respektive kapitel 6.

Ändringen innebär endast ett förtydligande av rätten till ledighet. Som exempel kan nämnas det nödvändiga i att skiftarbetande eller personer som på annat sätt har oregelbundna arbetstider ges möjlighet till vila mellan sina arbetspass samt före och efter sam-

manträden i exempelvis fullmäktige eller nämnd. Rätten till ledighet skall omfatta en tillräcklig tidsperiod så att den förtroendevalda har en faktisk möjlighet att fullgöra sitt förtroendeuppdrag. I tillräcklig tidsperiod innefattas också tid för resor till och från sammanträden.

I ett nytt andra stycke införs en regel om att styrelseledamöter och ersättare samt revisorer som på förslag av fullmäktige utses i sådana kommunala företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ skall ha rätt till ledighet från anställning enligt samma förutsättningar som förtroendevalda.

#### **4 kap. 12 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 7.

Stadgandet innebär i viss mån en utvidgning av den ersättningskyldighet som föreligger i dag. Syftet är att sådana grupper som ibland har ansetts falla utanför rätten till ersättning fortsättningsvis skall ingå i den ersättningsberättigade kretsen av förtroendevalda. Det gäller förtroendevalda som förlorar rätt till ersättning från arbetslöshetskassa när de fullgör sina uppdrag. Bortfall av sådan ersättning skall ersättas enligt detta stadgande. Även förtroendevalda som uppbär ersättning från föräldraförsäkringen skall ingå i kretsen av ersättningsberättigade. Ändringen från "ersättning" till "kompensation" är endast språklig och innebär ingen ändring i sak.

Bortfallet i arbetstid, och därmed ersättning för densamma, skall betraktas i analogi med resonemanget under kommentaren till 4 kap. 11 §. Det innebär att skiftarbetare och personer som på annat sätt har oregelbunden arbetstid eller motsvarande har rätt till ersättning för inkomstbortfall på grund av att de måste ha skälig möjlighet till vila mellan arbetspassen.

Omfattningen av kompensationen skall vara skälig. Det innebär att det både finns en lägsta och en högsta gräns för kompensationen. Den lägsta kompensationsnivån innebär exempelvis att den förtroendevalda som har svårt att visa konkret inkomstbortfall, exempelvis egenföretagaren, trots detta har rätt till viss ekonomisk ersättning. Den högsta kompensationsnivån innebär att förtroendevalda med mycket höga inkomster inte bör ersättas fullt ut för sitt inkomstbortfall.

Det föreslagna stadgandet avser i första hand förlorad tjänstepension. Angående sådan hänvisas till vad som anförts ovan om

möjligheten till schabloniserade avsättningar. Vad gäller det nya allmänna pensionssystemet, bestående av inkomstpension, premiepension och garantipension, är det den taxerade inkomsten som ligger till grund för pensionsrätten. Detta innebär att rätt till pension inom det allmänna systemet i allmänhet inte torde påverkas nämnvärt av ett förtroendeuppdrag.

#### **4 kap. 12 a §**

Förslaget har behandlats i kapitel 9.

Paragrafen är ny.

Stadgandet tar sikte på förtroendevalda med funktionshinder.

Denna ersättningsskyldighet skall tolkas restriktivt. Endast "nödvändiga resekostnader" omfattas av rätten till ersättning. Detta 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 denna del är inte avsedd att påverka den rätt till hjälp från det allmänna som kan föreligga enligt annan lagstiftning.

Den förtroendevalda har en skyldighet att välja det billigaste alternativet, vanligen allmänna kommunikationer såsom buss eller liknande. Möjligheten att på frivillig väg ersätta resekostnader m.m. föreligger fortfarande i enlighet med 4 kap. 14 §.

Funktionshindrades rätt till hjälpmedel regleras i särskild ordning. Av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) följer att funktionshindrade har rätt till hjälpmedel från det allmänna. Avsikten med denna regel i kommunallagen är inte att utöka eller förändra denna rättighet.

Liksom i fallet med ersättning enligt 12 § krävs att den förtroendevalda yrkar ersättning. Den förtroendevalda måste kunna uppvisa ett underlag för kommunens eller landstingets beslut att utge ersättning, exempelvis kvitto på de yrkade kostnaderna. Schabloniserade kostnadsersättningar kan dock vara acceptabla i den mån det inte blir oskäligt för den förtroendevalda.

#### **4 kap. 12 b §**

Förslaget har behandlats i kapitel 7.

I en ny paragraf förs in en bestämmelse som rör förtroendevalda som har barn med behov av tillsyn. De nödvändiga kostnader som

uppstår för en förtroendevald som har behov av tillsyn för sitt barn under den tid som den förtroendevalda fullgör sitt uppdrag, är kommunen eller landstinget skyldigt att ersätta. Ersättningen skall vara skälig. I denna ersättningsskyldighet ingår att beakta skattemässiga konsekvenser av den utgivna ersättningen. Eftersom avdragsrätt i skattehänseende i princip saknas för kostnader för barntillsyn måste den förtroendevalda ersättas med beaktande av detta. Det kan däremot inte anses skäligt att den förtroendevalda får ersättning för barntillsyn som en nära anhörig utfört. Med nära anhörig avses i detta sammanhang den som exempelvis är familjemedlem, såsom samboende eller liknande, eller nära släkting.

I fråga om barn med behov av tillsyn kan en schabloniserad åldersgräns övervägas. I de flesta fall torde dock en åldersgräns på cirka 12 år vara rimlig.

Liksom i fallet med ersättning enligt 12 § krävs att den förtroendevalda yrkar ersättning. Den förtroendevalda måste kunna uppvisa ett underlag för kommunens beslut att utge ersättning, exempelvis kvitto på de yrkade kostnaderna. Schabloniserade kostnadsersättningar kan dock vara acceptabla i den mån det inte blir oskäligt för den förtroendevalda.

#### **4 kap. 13 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 7.

Fullmäktige är skyldig att anta närmare bestämmelser om de förtroendevaldas ekonomiska villkor. Detta gäller redan i dag. Förändringen avser att inskräpa att fullmäktiges bestämmelser inte får inskränka de rättigheter som följer av 12–12 b §§. Förfarandet skall präglas av skälighetsbedömningar. Det innebär bland annat att det självfallet är möjligt att införa yrkandefrister om dessa är skäliga och tar hänsyn till de förtroendevaldas situation.

#### **4 kap. 14 §**

Förslagen till bestämmelser i 12 a och 12 b §§ innebär en skyldighet för kommunen att ersätta de i paragraferna angivna kostnaderna. Ändringen i 14 § avser endast att förtydliga att den föreslagna ersättningsskyldigheten i dessa bestämmelser inte medför någon förändring av kommunens eller landstingets möjlighet att på frivillig väg ersätta kostnader relaterade till

förtroendeuppdraget. En kommun skall även fortsättningsvis ha möjlighet att, i den utsträckning fullmäktige väljer, ersätta förtroendevalda för kostnader relaterade till uppdraget.

### **5 kap. 11 a §**

Förslaget har behandlats i kapitel 9.

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen omfattar såväl möjlighet att ta del av sammanträdeshandlingar som möjlighet att delta i de överläggningar som föregår beslutsfattandet. Bestämmelsen tar i första hand sikte på funktionshindrade med varaktig funktionsnedsättning vad gäller hörsel eller syn.

Bestämmelsen är således avsedd att omfatta förtroendevalda som på grund av nedsatt hörsel eller dövhet är beroende av att lokalen har en fungerande hörselslinga eller att det finns teckentolk. Bestämmelsen avser vidare förtroendevalda som på grund av synskada inte kan läsa vanlig text utan är beroende av information i anpassad form. Bestämmelsen omfattar endast sådana generellt verkande åtgärder som kommunen eller landstinget kan vidta i sammanhanget och inte personliga hjälpmedel som den funktionshindrade behöver, som till exempel glasögon och hörapparat.

### **5 kap. 23 §**

Förslagen har behandlats i kapitel 19 respektive kapitel 18.

Bestämmelsen ger inte någon automatisk rätt att väcka ärenden i fullmäktige. Bestämmelsen ger däremot fullmäktige en rätt att medge detta. Ett sådant medgivande av fullmäktige gäller generellt; någon individuell prövning av om ärendet får väckas eller inte får inte förekomma. Eftersom ett medgivande från fullmäktige således omfattar alla som är folkbokförda i kommunen eller en kommun inom landstinget, finns det ingen begränsning av rätten att lämna medborgarförslag vad gäller ålder eller medborgarskap.

Det finns inget som hindrar att ett medborgarförslag väcks av flera personer.

Bestämmelsen omfattar inte den som är kommun- eller landstingsmedlem enbart på grund av att han eller hon äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där.

Några särskilda regler för handläggning av medborgarförslag föreslås inte. Den formella prövning som fullmäktige gör av motioner och på andra sätt väckta förslag förutsätts göras även av medborgarförslag.

I andra stycket har en ändring gjorts av bestämmelsen om hur stor andel av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna som krävs för att väcka ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga. Den andel som krävs har ändrats från fem procent till tio procent. Bestämmelser om vad som skall gälla när ett ärende väcks på detta sätt framgår av 34 a §.

### **5 kap. 33 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 19.

Första stycket har tillförts en bestämmelse med innebörden att ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väcktes.

Andra stycket har tillförts en bestämmelse med innebörden att 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 medborgarförslaget från vidare handläggning.

Dessa bestämmelser överensstämmer i sin helhet med vad som i dag gäller vid beredning av en motion som väckts av en ledamot i fullmäktige.

### **5 kap. 34 a §**

Förslaget har behandlats i kapitel 18.

Paragrafen är ny. Hänvisningen till 5 kap. 23 § andra stycket innebär att om ett folkinitiativ avseende en viss fråga samlar minst tio procent av de röstberättigade medlemmarna i kommunen eller landstinget, skall fullmäktige låta genomföra en folkomröstning.

Fullmäktige skall, innan beslut fattas om att genomföra folkomröstningen, pröva om ämnet för den föreslagna omröstningen faller inom den kommunala kompetensen och om ärendet är ett sådant ärende som skall handläggas av fullmäktige, enligt kommunallagen eller annan författning. Om hinder möter vid denna prövning skall fullmäktige på denna grund besluta att



folkomröstning inte skall hållas. Ett sådant beslut skall kunna överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap.

Om inget hinder möter vid denna prövning skall fullmäktige besluta att hålla folkomröstning i enlighet med lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Fullmäktige skall då fastställa bland annat när och hur omröstningen skall genomföras. Den aktuella frågan (ämnet) för folkomröstningen har formulerats i folkinitiativet, men det är fullmäktige som fastställer den konkreta frågeställning som skall besvaras och vilka svarsalternativ som skall gälla.

Med skälig tid avses att folkomröstningen normalt bör hållas inom ett år. Om det inom en begränsad tid efter att en sådan ett-årsperiod förflutit skall hållas ett allmänt val, är det rimligt att folkomröstningen senareläggs så att den hålls i samband med detta allmänna val.

### **5 kap. 36 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 17.

Första stycket har tillförts en bestämmelse om återremiss. Med återremiss menas att ärendet överlämnas till det beredande organ som lagt förslaget. Det kan i fullmäktiges fall vara en nämnd, en fullmäktigeberedning eller styrelsen. Det beredande organet skall därefter bereda ärendet på nytt och eventuellt lämna ett nytt förslag i ärendet. Begreppet återremiss har tidigare inte återfunnits i kommunallagen, men är väletablerat i kommunal praxis.

Bestämmelsen innebär att ett ärende skall återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Detta innebär att en minoritet har rätt att få till stånd en återremiss i ett ärende på motsvarande sätt som en minoritet redan i dag kan få till stånd en bordläggning av ett ärende. I de fall yrkande föreligger om såväl bordläggning som återremiss avgörs frågan med enkel majoritet.

För ny bordläggning eller återremiss fordras enkel majoritet om ärendet tidigare varit antingen bordlagt eller återremitterat. Om ett tidigare beslut om bordläggning eller återremiss fattats med enkel majoritet finns ingen sådan begränsning.

Tredje stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att beslut om återremiss skall motiveras. Syftet är att klargöra vad som ytterligare bör utredas innan beslut fattas. Saknas en sådan motivering kan det

vara svårt att på ett meningsfullt sätt bereda ärendet vidare. Att motivera en återremiss överensstämmer med kommunal praxis. Motivet till återremissen bör anges i protokollet.

### **5 kap. 65 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 19.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen är tillämplig om fullmäktige enligt 5 kap. 23 § har föreskrivit att den som är folkbokförd i kommunen eller, när det är fråga om ärenden i landstingsfullmäktige, i en kommun inom landstinget, i fullmäktige får väcka ärenden genom medborgarförslag, skall arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana medborgarförslag skall handläggas.

Av 5 kap. 64 § framgår vad fullmäktiges arbetsordning alltid skall innehålla föreskrifter om. De närmare bestämmelserna om handläggningen av medborgarförslag bör också framgå av arbetsordningen. Det kan vara bestämmelser om att ett medborgarförslag skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan och innehålla initiativtagarens egenhändiga namnteckning, namnförtydligande och uppgift om adress.

### **6 kap. 7 §**

I paragrafen regleras nämndernas verksamhetsansvar. Genom en ny mening i tredje stycket har bestämmelsen kompletterats så att det klart framgår att nämndsansvaret också innefattar att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn när det gäller uppgifter som läggs ut på entreprenad.

### **6 kap. 11 a §**

Förslaget har behandlats i kapitel 9.

Paragrafen är ny. I övrigt hänvisas till kommentaren till 5 kap. 11 a §.

### **Författningskommentar till övergångsbestämmelserna**

2. Bestämmelsen innebär att fullmäktige skall se till att fullmäktige får godkänna sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Avsikten är att detta skall skrivas in i bolagsordningen eller motsvarande, vilket kan göras först vid bolagsstämman. Genom att bestämmelserna tillämpas först efter utgången av juni år 2003 har kommuner och landsting möjlighet att se till att bolagsordningarna ändras innan bestämmelserna skall börja tillämpas.

3. Övergångsbestämmelsen behövs därför att en kommun eller ett landsting inte med hänvisning till 3 kap. 19 a § kan kräva att det i ett redan ingånget avtal tas in bestämmelser om insyn. I övergångsbestämmelsen anges därför att dessa bestämmelser skall tillämpas på avtal som träffas eller förlängs efter utgången av juni år 2002. Detta för att undvika övergångsproblem och kollisioner med den rättsliga principen att avtal som redan är slutna skall hållas. Övergångsbestämmelserna hindrar naturligtvis inte en kommun eller ett landsting från att göra vad de kan för att utöver vad som redan avtalats tillförsäkra allmänheten den insyn som kan anses vara befogad.

## **24.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring**

### **3 kap. 5 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 7.

Punkten 7 är ny och syftar till att skapa en garanti för att förtroendevalda inte skall förlora ekonomiskt på grund av sitt politiska åtagande. För det fall fullmäktiges bestämmelser inte medför full kompensation för inkomstbortfall innebär detta att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) sänks, vilket i sin tur kan medföra att en eventuell föräldrapenning blir lägre än vad den annars skulle vara.

I syfte att undgå denna olyckliga konsekvens bör 3 kap. 5 § lagen om allmän försäkring kompletteras med en punkt 7. Bestämmelsen reglerar så kallad SGI-skyddad tid och omfattar bland annat perioder av studier för vilka statligt stöd utgår, studier inom det egna yrkesområdet, vård av barn eller fullgörande av tjänstgöring enligt

lagen om totalförsvarspikt. Den försäkrades ställning bör inte försämrans då han eller hon ägnar sig åt olika samhällsnyttiga verksamheter. Den tidigare sjukpenninggrundande inkomsten bör därför inte sänkas, utan skall i stället följa löneutvecklingen på området. Den ursprungliga sjukpenninggrundande inkomsten förklaras vilande under tiden den försäkrade fullgör den samhällsnyttiga verksamheten. Under denna verksamhetstid baseras sjukpenning på aktuella inkomster som utgår. Därefter kan den vilande sjukpenninggrundande inkomsten aktiveras igen.

### **24.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar**

#### **5 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 10.

Avsikten med förslaget är att kraven för rösträtt vid kommunala folkomröstningar skall vara desamma som för rösträtt i val i kommun- och landstingsfullmäktige. Bestämmelsen motsvarar därför rösträttsreglerna i 4 kap. 2 § kommunallagen.

### **24.4 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)**

#### **2 b kap. 8 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

Avsikten med bestämmelsen är att tillförsäkra allmänheten insyn i sådan skolverksamhet som avses 2 b kap. 6 § och som får bidrag enligt 2 b kap. 10 a §. Detta skall ske genom att huvudman för sådan utbildning åläggs en skyldighet att ge in information om skolverksamheten till Statens skolverk. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall utfärda föreskrifter om vilken information som skall omfattas av informations-skyldigheten.

**9 kap. 11 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

Avsikten med bestämmelsen är att tillförsäkra allmänheten insyn i sådan fristående skola som avses i 9 kap. 1 §. Detta skall ske genom att huvudman för sådan utbildning åläggs en skyldighet att ge in information om skolverksamheten till Statens skolverk. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall utfärda föreskrifter om vilken information som skall omfattas av informationskyldigheten.

**9 kap. 13 §**

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

Avsikten med bestämmelsen är att tillförsäkra allmänheten insyn i sådan fristående skola som avses i 9 kap. 8 eller 8 b §§. Detta skall ske genom att huvudman för sådan utbildning åläggs en skyldighet att ge in information om skolverksamheten till Statens skolverk. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall utfärda föreskrifter om vilken information som skall omfattas av informationskyldigheten.

**24.5 Övriga lagförslag****24.5.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)****4 §**

Paragrafen har kompletterats med ett sjätte stycke som hänvisar till skyldigheten enligt 3 kap. 19 a § kommunallagen för kommunen att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som överlämnats åt annan.

#### 24.5.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

##### 3 §

Paragrafen har kompletterats med ett sjätte stycke som hänvisar till skyldigheten enligt 3 kap. 19 a § kommunallagen för landstinget att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som överlämnats åt annan.

#### 24.5.3 Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

##### 5 §

Paragrafen har kompletterats med ett fjärde stycke som hänvisar till skyldigheten enligt 3 kap. 19 a § kommunallagen för landstinget att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som överlämnats åt annan.

#### 24.5.4 Förslaget till lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102)

##### 12 §

Paragrafen har kompletterats med ett sjätte stycke som hänvisar till skyldigheten enligt 3 kap. 19 a § kommunallagen för kommunen att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som överlämnats åt annan.

## Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ledamöterna Jabar Amin (mp), Carin Högstedt (v), Eva-Lotta Nilson (fp) och Roland Åkesson (c)

### *Dags att möjliggöra direktval av kommunalnämnder!*

Alltsedan början på 1980-talet har kommunalnämnder kommit till och även i många fall lagts ned i många kommuner. I många storstadskommuner har stadsdels- och kommunalnämnder troligen kommit för att stanna. Under de gångna 20 åren har frågan om direktval till kommunalnämnder diskuterats. Vi anser att det nu hade varit hög tid att i kommunallagen medge direktval. På så vis kunde de kommuner som ville, låta utse ledamöter i kommunal- eller stadsdelsnämnder genom de allmänna valen. Vi talar om att möjliggöra för kommuner att själva avgöra hur de vill utse ledamöter – inte om att tvinga till direktval!

Argument mot direktval som yttrats i kommittén är bland annat att olika majoriteter i en kommun och en kommunal skulle vara stökigt och besvärligt. Vi tror tvärtom. Just möjligheten att valutgången kan resultera i olika majoriteter skulle kunna spela en vitaliserande roll för den politiska diskussionen inför valet. Skulle valet resultera i olika majoriteter, så kan den situationen och spänningen leda till positiv dynamik! Vår bestämda uppfattning är att kommittén borde möjliggjort för kommunerna att direktvälja kommunalnämnder.

## Reservation av ledamoten Jabar Amin (mp)

### *Sänk rösträttsåldern till 16 år*

En av Kommundemokratikommitténs uppgifter var att komma med idéer och förslag till hur ungdomars deltagande i den kommunala politiken kan ökas. Kommitténs slutsatser resulterar tyvärr inte i några radikala förslag. En enligt mitt förmenande viktig reform vore att sänka rösträttsåldern till 16 år. Men detta förslag avslogs tyvärr av kommitténs majoritet.

En sänkning av rösträttsåldern från 18 år till 16 år skulle ha en vitaliserande effekt på den kommunala demokratin. Att ge rösträtt åt fler unga än i dag skulle ge dessa ungdomar möjligheter att påverka samhällsutvecklingen och därmed även sin framtid. Det skulle även kunna leda till att fler engagerade sig i den kommunala politiken.

Inget talar för att dagens ungdomar skulle vara mindre upplysta, informerade eller engagerade än gårdagens ungdomar. Tvärtom, globaliseringen, rörelsefriheten, informationstekniken och den förändrade verkligheten i Sverige har gjort att många ungdomar är betydligt mer insatta och engagerade än sina tidigare jämnåriga.

En sänkning av rösträttsåldern har redan införts i andra delar av världen. Exempelvis visar erfarenheterna från de kommuner i Tyskland som har infört reformen goda resultat. Bland annat var valdeltagandet relativt högt. Många ungdomar röstade rationellt, och inte efter föräldrars tyckande, vilket har befarats från vissa håll. De extrema partierna har inte gynnats vilket också hade befarats. Inte heller har de partier som förespråkade sänkt rösträttsålder favoriserats speciellt.

Kravet på sänkt rösträttsålder har under senare tid väckts av flera grupper och organisationer. I sin rapport från förra året föreslår Ungdomarnas demokratikommission en sänkt rösträttsålder. Jag menar att Kommundemokratikommittén borde ha hörsammat kommissionens förslag.

Frågan om sänkt rösträtt är en demokratifråga i allra högsta grad. Därför är det inte tillfredsställande att kommitténs majoritet inte vill medverka till en sådan demokratireform.



## Reservation av ledamoten Carin Högstedt (v)

### *Dags att sänka rösträttsåldern till 16 år!*

Kommundemokratikommittén har haft i uppdrag att lämna förslag till hur barn och ungdomar kan få bättre kunskaper om den kommunala demokratin och bli mer delaktiga i den.

Jag har tagit fasta på förslag från Ungdomarnas demokrati-kommission 2000 om sänkt rösträttsålder till 16 år. Det är, tror jag, ett effektivt sätt att ge fler ungdomar inflytande över sina liv och villkor.

Sex delstater i Tyskland har sänkt rösträttsåldern till 16 år i kommunalvalen. Fem har genomfört val med den nya åldersgränsen. Erfarenheterna finns dokumenterade i Ungdomsstyrelsens utredning nr 22. En erfarenhet är att sänkningen av rösträttsåldern är en het och känsloladdad fråga i debatten, men att genomförandet var odramatiskt. En annan erfarenhet är att röstdeltagandet i den berörda åldersgruppen blev högt och att partierna tog 16-17-åringarna på större allvar.

Jag anser tiden mogen att sänka rösträttsåldern till 16 år i alla tre valen. Jag beklagar att Kommunemokratikommitténs majoritet inte tog chansen att föreslå denna reform.

**Särskilt yttrande av ledamöterna Eva-Lotta Nilson (fp),  
Monica Selin (kd), Henrik Westman (m) och Roland  
Åkesson (c)**

Enligt sina ursprungliga direktiv skulle Kommundemokrati-kommittén överväga hur avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse skulle kunna skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut.

Kommittén har också diskuterat detta tämligen ingående; ställningstagandena var klara men inte justerade. Diskussion, kommentarer och förslag redovisades i ett särskilt kapitel, f.d. nr 17. Sammanfattningsvis föreslogs där att medborgarnas inflytande i frågor av långsiktig karaktär och stor principiell och ekonomisk betydelse skall stärkas genom två åtgärder. För det första bör samråd med medborgarna ske innan beslut fattas i sådana frågor. För det andra bör medborgarnas möjligheter att få till stånd en rådgivande folkomröstning stärkas jämfört med dagens bestämmelser. Några övriga åtgärder eller regler bedömdes då inte erforderliga eller lämpliga.

Kommittén har nu fått tilläggsdirektiv för att just överväga denna fråga samt fått en anvisning om hur lösningen bör se ut om kommittén kommer fram till att en särskild reglering behövs för denna typ av frågor.

Regeringen borde ha haft kunskap om att frågan redan behandlats av kommittén samt om vad kommittén preliminärt kommit fram till. Att kommittén trots detta nu fått tilläggsdirektiv kan inte tolkas på annat sätt än som en beställning av ett visst resultat från en statlig utredning. Det kan diskuteras det demokratiskt lämpliga i detta särskilt som det gäller en utredning som just skall behandla demokratifrågor.

## Särskilt yttrande av ledamöterna Monica Selin (kd) och Henrik Westman (m)

Kommunal självstyrelse är en förutsättning för kommunal demokrati. Bland det viktigaste staten kan göra för att demokratins idéer skall bli vägledande i kommunala verksamheter är således att medvetet och tydligt verka för att den kommunala självstyrelsen får en stark och naturlig plats i det svenska samhället. Det är olyckligt om den kommunala självstyrelsen skall vila på en godtycklig bedömning av riksdagen eller regeringen. Snarare behövs en tydlighet i maktfördelningen mellan central och regional/kommunal nivå. En sådan tydlighet är viktig för att medborgarna skall ha möjlighet till insyn och förståelse för hur det demokratiska systemet är uppbyggt.

Statens uppgift är att på olika sätt stödja kommunerna och landstingen/regionerna, men staten skall inte detaljreglera den kommunala verksamheten. Det är i stället viktigt att det är väljarnas röst på valdagen som avgör vilken politik som skall gälla i den enskilda kommunen, det enskilda landstinget eller den enskilda regionen. Utredningen hade haft skäl att på ett tydligare sätt ta fasta på kopplingen mellan demokrati och självstyre. Demokrati innebär inte enbart att få framföra sina åsikter, exempelvis i en valhandling, utan måste även betyda att de framförda åsikterna tillåts påverka den politik som kommer att föras. Rimligen menar väljarna allvar när de lägger sina röster på olika partier som fört fram olika förslag kring hur den egna kommunen, det egna landstinget eller den egna regionen bör ledas. Om inte, varför skall då lokala och regionala val alls hållas?

Under senare år har staten visat stor kreativitet vad gäller att detaljreglera innehållet i den kommunala verksamheten alternativt lämna utrymme för statlig överprövning och tillrättavisning av kommunpolitiker. På senare tid har även argumentationen för "enhetsstaten" Sverige tilltagit, uppenbarligen som en reaktion mot att lokala och regionala politiker trätt fram och drivit de frågor deras väljare givit dem förtroende att driva. Inte minst har regeringen själv och enskilda statsråd bidragit till att ifrågasätta den kommunala självstyrelsen genom olika initiativ och beslut. Detta är allvarligt och innebär att man driver utvecklingen i en annan riktning än mot att stärka den kommunala representativa demokratin.

Mot bakgrund av detta är, menar vi, utredningen inte tillräckligt tydlig i frågan om betydelsen av en stark kommunal självstyrelse. Med subsidiaritetsprincipen som grund för kommunal självstyrelse kan man konstatera att det behövs en utökad respekt från statsmaktens sida för den kommunala gemenskapens eget kompetensområde. Det är inte acceptabelt att inskränka det kommunala eller regionala självstyret endast av det skälet att väljarna röstat fram politiker med andra program än sådana som den för tillfället sittande regeringen instämmer i. För att citera lagrådet: "någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen ha".

Utredningen har haft till uppgift att bland annat föreslå åtgärder för att öka antalet förtroendevalda och underlätta rekrytering. En grundläggande förutsättning för att bevara ett starkt demokratiskt system är att såväl medborgarna som de förtroendevalda är delaktiga i de beslut som fattas. Den som har ansvar för ett område måste även ha befogenheter att fatta de nödvändiga besluten. Det är därför allvarligt att närmare två tredjedelar av de förtroendevalda på lokal och regional nivå anser att staten lägger sig i dessa nivåers arbete i alltför hög utsträckning.

För att det skall vara intressant att engagera sig i lokal eller regional politik krävs att man har möjligheter att faktiskt påverka besluten; ett statligt "överförmyndarskap" bidrar inte till att motivationen ökar.

Trots att frågan om kommunalt självstyre är helt central i utredningens arbete, har den inte berörts i sammanfattningen av betänkandet. Detta är anmärkningsvärt och ger inte en riktig bild av utredningens arbete.

## Särskilt yttrande av ledamoten Jabar Amin (mp)

Kommundemokratikommitténs betänkande innehåller flera intressanta förslag och idéer.

Många av de idéer och förslag som Miljöpartiet länge har drivit finns nu med i kommitténs betänkande. Det gäller förslaget om lokala folkomröstningar, medborgerlig motionsrätt, utvidgad rösträtt för utländska medborgare, spridning av de politiska uppdragen, demokrati som viktig utgångspunkt för den kommunala verksamheten m.m. Slutprodukten hade dock kunnat bli ännu bättre om kommittén hade vågat gå lite längre i sina förslag.

### *Öppna sammanträden*

Ett av kommitténs förslag är att ge fullmäktigeberedningar möjlighet till offentliga sammanträden om kommunfullmäktige medger detta. Förslag är ett steg framåt. Kommittén hade kunnat ta ett mer principiellt och övergripande steg, nämligen att föreslå en lagändring som skulle medföra att sammanträdena i kommunala nämnder, styrelser, beredningar m.m. blev offentliga. Huvudprincipen skulle alltså vara att de kommunala sammanträdena är offentliga. Självfallet skulle undantag kunna göras. Kommunfullmäktige skulle få möjlighet att besluta om att en nämnds eller styrelses sammanträden skulle vara stängda om det föreligger skäl. Undantag skulle kunna göras även av nämnden om det föreligger skäl som överensstämmer med sekretesslagen.

Poängen med denna modell är att offentlighet är huvudprincipen och hemlighet är undantaget, till skillnad från rådande ordning som är den motsatta. Därmed kan medborgarna känna att de har större möjligheter till insyn i de kommunala angelägenheterna. Detta skulle även kunna öka förtroendet för kommunen och den kommunala politiken.

Det är beklagligt att kommitténs majoritet inte kunde vara med och besluta om en sådan öppenhetsprincip.

### *Mångfaldsplaner*

Kommittén hade också kunnat föreslå att kommuner och landsting skulle uppmanas att upprätta mångfaldsplaner, på samma sätt som det finns jämställdhetsplaner. Mångfaldsplaner innebär utarbetande av strategier och metoder för att öka mångfalden i den kommunala organisationen och verksamheten. Avsikten är att motverka alla former av diskriminering (kön, ålder, etnicitet, funktionshinder m.m.) och bereda möjligheter för allas deltagande i kommunen. Genom mångfaldsplaner skulle kommuner och landsting kunna bedriva ett viktigt arbete och visa att de bryr sig om kommunens/landstingets alla invånare och att diskrimineringen inte tolereras. På så sätt skulle fler medborgare även känslomässigt kunna känna sig som en del i kommunen/landstinget. Därmed skulle förutsättningarna för deras deltagande och engagemang öka, och därmed skulle demokratin utvecklas. Som ett led i demokratiseringsprocessen har flera kommuner och landsting börjat tänka på inrättandet av mångfaldsplaner. Det hade varit önskvärt om även denna kommitté hade kunnat uppmärksamma detta förslag. Nu blev det tyvärr inte så.

### *Antidiskrimineringsklausuler vid offentlig upphandling*

I sitt betänkande tar kommittén upp idén om antidiskrimineringsklausuler i offentlig upphandling. Idén är enkel och skulle kunna vara ett mycket effektivt medel mot alla former av diskriminering. Motverkande av diskriminering är en demokratifråga i allra högsta grad. Många människor som känner sig diskriminerade förlorar förtroendet för systemet. I förlängningen riskerar detta att bidra till marginalisering och utanförskap och därmed minskade förutsättningar för allas deltagande. Att arbeta mot diskrimineringen är att arbeta för ökade möjligheter för allas deltagande. Utifrån denna princip anser jag att införandet av en antidiskrimineringsklausul vid offentlig upphandling är viktigt.

Idén innebär att de offentliga institutionerna (kommuner och landsting) i sina upphandlingsavtal med entreprenörer eller andra skall kunna skriva in en klausul i avtalet som går ut på att kommuner/landsting skall kunna häva avtalet om entreprenören bryter mot gällande diskrimineringslagstiftning. En precisering av vilka diskrimineringslagar som är i kraft vid avtalets ingående kan bifogas avtalet. I dag har vi lagstiftning mot diskriminering på

grund av kön, etnisk bakgrund, funktionshinder och sexuell läggning. Dessa olika typer av diskrimineringsfall bör behandlas likvärdigt.

Införandet av en antidiskrimineringsklausul är viktigt av flera skäl. Ett första skäl är normbildningsskälet. Genom införandet av en sådan klausul visar kommunen/landstinget att den inte accepterar diskriminering utan ser fenomenet som förkastligt. Därmed bidrar kommunen/landstinget till förändrade attityder och bildandet av en norm. Ett annat skäl är demokratiskälet. Genom införandet av en sådan klausul visar kommunen/landstinget att den betraktar alla invånares lika värde som ett övergripande mål som ingen har rätt att bryta emot. Ett tredje skäl är ett preventivt och stävjande skäl. Införandet av en antidiskrimineringsklausul är ett sätt att använda marknadens egna verktyg för att uppnå ett mål som alla medborgare är betjänta av. Om kommunen/landstinget som kund uttrycker ett önskemål om respekten för mänskliga rättigheter, och förklarar att företagaren annars kan förlora kontraktet, får företagaren ett starkt incitament att motverka diskriminering.

Antidiskrimineringsklausuler är ett sätt att visa ansvar. I dag då fler och fler offentliga uppgifter utförs av privata aktörer, är det av allt större vikt att använda denna typ av politiska styrmedel. Att lägga ut verksamhet på entreprenad kan annars leda till att politiker avsvär sig ansvaret för hur en verksamhet bedrivs. På samma sätt som man skall kräva att en upphandlad verksamhet uppfyller vissa kvalitetskriterier skall man kräva att diskriminering inte förekommer i verksamheten.

Genom att ta ett sådant konkret ansvar som en antidiskrimineringsklausul innebär kan vi kanske bryta en del av den uppgivenhet som finns. Om vi kan inge hopp om att samhället ger likvärdiga möjligheter för människor oberoende av etnisk bakgrund, kön, sexuell läggning och funktionshinder så kan dagens trend med ökad segregation brytas.

Skattemedel skall inte gå till företag som diskriminerar. Det är viktigt för kommunen/landstinget att understryka hur viktigt det är att skattemedel inte går till företag som diskriminerar. Att konstatera att det finns lagar som förbjuder diskriminering av olika slag räcker inte. Om det tydliggörs i avtal att det offentliga inte accepterar diskriminering kommer entreprenören att lägga en helt annan vikt vid detta i sin verksamhet.

I samband med den statliga utredning (SOU 1997:174) som behandlade den nya lagen om etnisk diskriminering diskuterades frågan om huruvida en antidiskrimineringsklausul är förenlig med svensk lagstiftning och inte minst principerna för offentlig upphandling. Utredningen fann att det inte föreligger något hinder för införandet av en sådan klausul i offentliga avtal.

Användandet av antidiskrimineringsklausuler beskrivs även i en så kallad kommuniké från EU-kommissionen (DG XV, 11 mars 1998). Där understryks vikten av att eftersträva bästa möjliga kvalitet i offentlig service och att ge skattebetalarna största möjliga valuta för pengarna. Kommissionen lyfter fram den offentliga upphandlingens sociala aspekter och pekar på Amsterdamfördragets prioritering av insatser mot diskriminering. Kommissionen pekar vidare på att EU:s direktiv för offentlig upphandling föreskriver att man kan utesluta kandidater som bryter mot rådande sociallagstiftning, inklusive diskrimineringslagstiftning, förutsatt att man inte diskriminerar andra EU-företag. I kommunikén redovisas även delar av EG-domstolens rättspraxis, där man godkänt villkor om att entreprenören har åtaganden av social karaktär som till exempel har till syfte att främja anställning av kvinnor eller underlätta situationen för missgynnade grupper. Den svenska lagen om offentlig upphandling bygger helt på EU:s direktiv. Kommissionen åtog sig till och med att för egen del utnyttja upphandlingsprocessen på ovannämnda sätt och uppmanade medlemsstaterna att göra detsamma.

I en kommuniké från EU-kommissionen (DG XV, 11 mars 1998) tydliggörs EU:s upphandlingspolicy. Där klargörs att klausuler som ställer krav på att entreprenören skall följa antidiskrimineringslagar kan skrivas in i ett avtal mellan offentliga institutioner och andra parter. Därutöver antyds att krav kan ställas som går ännu längre.

Överensstämmelser mellan en antidiskrimineringsklausul och upphandlingsreglerna är inte svårare än att man kan hänvisa till en liknande klausul som kräver att entreprenören skall godta en klausul som innebär att han/hon måste betala skatt för att kommunen inte skall häva avtalet. Sådana klausuler är vanliga. Få ifrågasätter det offentligas rätt att införa sådana skatteklausuler trots att inbetalning av skatt inte har något med produkten i fråga att göra.

Dessutom finns det argumentet att det hänger ihop med produktens kvalitet. Antidiskrimineringsklausulen kräver inte



anställning av sämre arbetskraft. Tvärtom kräver den att den bäst kvalificerade arbetssökande bör anställas utan hänsyn till ovidkommande faktorer såsom kön, etnisk bakgrund, funktionshinder eller sexuell läggning. Den arbetsgivare som inte är villig att säga att han/hon kommer att följa dessa lagar säger att han/hon vill förbehålla sig rätten att bryta mot lagen genom att anställa sämre kvalificerad arbetskraft. Därmed finns det stor risk att ett sådant agerande från en arbetsgivare bidrar till en sämre produktkvalitet.

Avtalsvillkoret kan formuleras på ett enkelt och konkret sätt: "Entreprenören, eller den underentreprenör som denne anlitar, åtar sig att inte bryta mot gällande diskrimineringslagstiftning." En precisering av vilka diskrimineringslagar som är i kraft vid avtalets ingående kan bifogas avtalet. I dag har vi lagstiftning mot diskriminering på grund av kön, etnisk bakgrund, funktionshinder och sexuell läggning. Dessa olika typer av diskrimineringsfall bör behandlas likvärdigt.

Enligt allmänna avtalsrättsliga principer krävs ett kontraktsbrott av väsentlig betydelse för att ett avtal skall kunna hävas. För att undvika alla tveksamheter bör man komplettera en avtalsklausul med en hävningsklausul (exempelvis "Eftersom beställaren anser att diskriminering utgör ett kontraktsbrott av väsentlig betydelse skall beställaren ha rätt att häva avtalet om entreprenören, eller den underentreprenör som denne anlitar, under avtalstiden bryter mot gällande diskrimineringslagstiftning.") så att det klart framgår att kommunen uppfattar diskriminering som ett kontraktsbrott av väsentlig betydelse.

En hävningsklausul kräver inte en dom som vunnit laga kraft. Vissa anser att en hävning av ett avtal med hänvisning till brott mot diskrimineringslagstiftningen borde föregås av en dom mot entreprenören som vunnit laga kraft. Detta är riskabelt. Ett krav på en fällande dom skulle alltid kunna omintetgöras genom att en diskriminerande entreprenör betalar det skadestånd som krävs och får målet avskrivet. Därmed undermineras det preventiva syftet. I de länder som denna typ av klausul används kräver man inte någon fällande dom.

Därutöver krävs i "normala" affärsförbindelser till exempel inte domstolens konkursbeslut för rätt att häva avtalet på grund av motpartens insolvens. Om det visar sig att motparten inte var konkursmässig kan han/hon kräva skadestånd för avtalsbrott. En viktig fråga blir vem som i så fall avgör om diskriminering har

begåtts eller inte. Som med andra typer av avtalsbrott är det kommunen/landstinget som avtalspart som avgör om man vill häva avtalet. Och som med andra avtalsbrott kan kommunen/landstinget anse att det finns tillräckligt med bevisning.

Därmed är det kommunen/landstinget, genom sina politiker och ansvariga tjänstemän, som avgör hur man skall agera. Naturligtvis skall inte kommunen/landstinget häva ett avtal så fort en anmälan är gjord. I praktiken har kommunen/landstinget flera möjligheter. En möjlighet är att vända sig till den av regeringen tillsatta jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen eller handikappsombudsmannen för att begära in synpunkter. En annan möjlighet är att invänta en eventuell fällande dom. En tredje möjlighet är att påtala för den berörda avtalsparten att en anmälan om diskriminering har inkommit till kommunen/landstinget. Detta borde resultera i att parten undersöker saken och vidtar åtgärder om det behövs.

Ett fjärde alternativ är att kommunen uttrycker önskemål om att företaget ser över sin personalpolitik. Alternativen kan också kombineras. Huvudsaken när det gäller avtalsrätt är att kommunen/landstinget inte skall binda sina handlingsalternativ i onödan. Entreprenörer skall motiveras att undvika diskriminering i sina företag, inte att undvika att bli fällda i domstol.

## Särskilt yttrande av ledamoten Carin Högstedt (v)

### *Lite djärvare, tack!*

Det har varit ett intressant år med Kommundemokratikommittén. De mycket konkreta direktiven, som skall leda fram till handfasta förslag, är en utmaning i sig. Det har alltså inte varit läge för långa teoretiska utläggningar, utan för snabba undersökningar av det demokratiska tillståndet i landets kommuner och förslag till åtgärder! På det stora hela har kommittén varit överens om inriktningen på förslagen, men vi har skilt oss på vissa punkter.

Lite mer djärvhet hade jag önskat! Lite mer av att vända upp och ned på den rådande ordningen! Politiken har ju inte särskilt mycket att förlora på nytänkande. Här är en del av de idéer jag drivit i kommittén och inte fått majoritet för.

### *Partiernas kris – inte demokratins*

Först kan man allmänt konstatera att människor faktiskt har tilltro till demokratin och att den omtalade misstron snarare är riktad mot partierna och partiföreträdarna. Jag tror att ökade klassklyftor under 90-talet är en mycket stark faktor i sammanhanget. För de många som lever i utanförskap – socialt, ekonomiskt, kulturellt – finns det ingen större anledning att gå och rösta.

”Ingen bryr sig ju om våra villkor, så varför skall vi bry oss om politik?” Den inställningen är enligt min mening fullt begriplig. Man avstår från att rösta och ser med stor misstro på politiker och politik helt enkelt på grund av dåliga erfarenheter och upprepade besvikelser. Jag tror att en utredning som Kommundemokratikommittén i själva verket kan föreslå åtgärder som skummar på ytan och underlättar medborgarnas deltagande i samhällsutvecklingen. Men den djupa misstro som finns hos alltför många kommer vi inte tillrätta med genom diverse ändringar i kommunallagen. Det krävs en samhällsförändring som ger alla människor makten över livet, känslan av att delta i ett sammanhang, betydelse, tillgång till demokratisk dialog och jämlikhet i livsvillkor. Det ligger utanför kommitténs uppdrag men är desto angelägnare för partierna att ägna sig åt.

### *Möten på distans*

I tider när fritidspolitiker upplever att alltmer tid går åt till att sköta förtroendeuppdraget är det viktigt att tänka efter vad som kan göras för att minska tidsåtgången. Just tidsåtgången uppges rätt ofta som orsak till att man lämnar sitt uppdrag i förtid. Kommittén har diskuterat möjligheten att i kommunallagen skriva in rätt att ha formella sammanträden på distans, via informationsteknik till exempel. Tyvärr blev det ingen majoritet för detta. Visst finns det problem med säkerhet, sekretess med mera, men utvecklingen kring dessa frågor går mycket snabbt och kommer säkert att lösas. Jag anser att det bland annat av tids- och miljöskäl skall vara tillåtet att avgöra frågor via informationsteknik, telefon eller annan modern teknik. Jag vet ju av erfarenhet att något enstaka ärende ibland behöver avgöras snabbt, och i sådana undantagsfall kan vi spara tid och miljö (minskat resande) om det är möjligt att använda nya tekniska lösningar. Jag förstår inte att kommitténs majoritet avstår från möjligheten! Det är ju faktisk i allmänhet mycket kloka förtroendevalda som skulle avgöra när en sådan lösning är försvarbar!

### *Personer med utländsk bakgrund*

Kommittén anser att partierna skall göra mångfaldsplaner för att visa hur arbetet med att förbättra representativiteten för olika etniska grupper går. Jag anser att underrepresentationen i politiska sammanhang inte bara har att göra med partiernas nomineringar utan med underrepresentation i arbetslivet, organisationer och folkrörelser över huvud taget. Därför bör uppdraget att göra mångfaldsplaner omfatta inte minst kommunerna! Nu står kommuner och landsting inför situationen att behöva rekrytera personal som ersätter dem som går i pension. Då är rätt tillfälle för kommunerna att sätta upp mål för integrationen som medel för att få en god representation på arbetsplatserna. När personer med utländsk bakgrund blir synliga i arbetslivet kommer också engagemanget i olika rörelser inklusive partierna att bli naturligt.

### *Offentliga sammanträden som princip*

Kommittén föreslår att fullmäktigeberedningar kan ha öppna sammanträden. Bra så långt, men inte tillräckligt offensivt enligt min

mening. Varför inte vända upp och ned på begreppen? Varför inte utgå från att i alla sammanhang (från fullmäktige till arbetsutskott) där medborgarnas väl och ve och skattepengar hanteras – där är medborgarna välkomna att lyssna! Om ledamöterna i en församling tycker att det på något sätt är bättre att hålla allmänheten utanför, så får man ta det beslutet och motivera sina skäl. (Självfallet undantar jag sammanträden där individärenden behandlas.) Som det nu är måste det tas beslut om sammanträden skall vara offentliga, förutom för fullmäktige. Jag vill utgå från medborgarnas rätt att närvara överallt, men införa rätt att besluta om undantag.

### *Kommunalt självstyre och demokrati hör ihop!*

Kommittén hade i uppdrag att komma med förslag till hur den demokratiska processen och medborgarinflytandet kan förbättras när det gäller beslut av långsiktig karaktär och stor principiell och ekonomisk betydelse. På just denna punkt fick kommittén senare förlängd tid och ett tilläggsdirektiv. Det innebär förhoppningsvis att kommittén – efter nya resonemang och överväganden – kommer fram till (igen!) att det inför stora fullmäktigebeslut är rimligt att vända sig till medborgarna för samråd. Detta samråd kan bestå av en rådgivande folkomröstning eller andra former som varje kommun själv beslutar om. Däremot kan ju en kommundemokratikommitté näppeligen komma fram till att större beslut, som exempelvis försäljning av allmännyttiga bostäder, skall tas med kvalificerade majoritet eller andra begränsningar i det kommunala självstyret! Det vore märkligt med tanke på att kommittén varit ense i beskrivningen av hur det kommunala självstyret och demokrati hör ihop. Kommittén måste i sina förslag ha med sig perspektivet att kommunerna är mycket olika. Vid diskussioner i kommittén kom vi på ett tidigt stadium fram till att demokratin kan fördjupas genom att medborgarna tillfrågas vid större beslut. Vi sa också att varje kommun själv får besluta om de närmare formerna för samrådet. Jag anser fortfarande att vi kom fram till kloka slutsatser.

### *Skilda valdagar och kommunalval enligt rullande schema*

Det är med glädje jag ser tillbaka på året med Kommundemokratikommittén, och resultatens är i långa stycken konkreta och tillämp-

bara. Det finns mycket av rekommendationer och "vi anser" i kommitténs bedömningar. Så blir det med nödvändighet eftersom en statlig utredning inte kan reglera partiernas verksamhet och eftersom partierna har en nyckelroll i förnyelsen av kontakter med, och inflytande för, medborgarna. Kommittén hade kunnat gå längre. Några idéer har jag beskrivit ovan. Andra idéer – som direktvalda kommunalnämnder och sänkt rösträttsålder till 16 år – har inte heller lyckats samla tillräckligt många i kommittén, varför jag reserverat mig. Något som knappast berörts i kommittén är att införa skilda valdagar, vilket jag – precis om Demokratiutredningen SOU 2000:1 – skulle vilja. Det kan vara ett sätt att vitalisera demokratin. Det är alldeles för långt mellan valen i Sverige i dag. Man kan gärna ha kommunval enligt ett rullande schema, alltså inte samma dag i alla kommuner utan varierande.

En uppgift för kommande utredningar är att ta ett rejält grepp om den kommunala bolagssfären. Så mycket pengar, så mycket makt, så stor del av den kommunala sektorn! Hur är det med öppna sammanträden? Offentliga bolagsstämmor? Rätt för medborgarna att motionera till bolagsstämman? Vilka gränser sätter aktiebolagslagen och skall vi acceptera dem?

Slutligen: *Målet är ett jämlikt medborgarskap och ett politiskt system där varje förtroendevald ser sig som och är medborgarnas företrädare!*

## Särskilt yttrande av ledamoten Eva-Lotta Nilson (fp)

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 demokratins funktionssätt och former.

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

Kommittén har med sina förslag på olika sätt önskat möjliggöra för kommuner och landsting/regioner att utveckla egna former för den lokala demokratin. Kommittén har därför lagt sig vinn om att försöka undanröja de hinder, lagliga och andra, som finns för detta. Kommitténs förslag är i på det hela taget både viktiga, riktiga och nödvändiga, men de kommer enligt min bedömning inte att på något avgörande sätt leda till några större förändringar när det gäller att lyfta eller stärka medborgarnas deltagande i den kommunala demokratin.

I detta yttrande tar jag dels upp förslag av övergripande principiell betydelse, som också, enligt min bedömning, skulle leda till nödvändig förnyelse och vitalisering av demokratin. Dels tar jag upp förslag som skulle stärka medborgarnas makt och inflytande liksom rätten till insyn och deltagande. Sammanfattningsvis, i kommitténs förslag och bedömningar saknar jag framför allt ställningstaganden där man

- uttalar behovet av en nationell kompetens katalog och utredning i frågan,
- uttalar sig positiv till skilda valdagar,
- uttalar sig positiv till möjligheterna till att personrösta vid allmänna val, det vill säga personvalet som sådant, samt
- lämnar lagändringsförslag som gör det möjligt för de kommuner som vill inrätta direktvalda kommunalnämnder.

Därutöver tar mitt yttrande upp vikten av att ge laglig möjlighet för kommuner och landsting/regioner att ordna extraval på motsvarande sätt som till riksdagen, liksom att alla sammanträden som regel borde vara öppna för allmänheten i stället för slutna, som är fallet i dag.

Jag kan bara beklaga att det tyvärr inte funnits något gehör i kommittén för dessa förslag.

*Kommunalt självstyre och nationell kompetenskatalog*

Skall den lokala demokratin utvecklas och medborgarna bli delaktiga och få mer att säga till om är det viktigt att det kommunala självstyret stärks och att beslut fattas på lägsta möjliga nivå. Det handlar dels om att flytta makt och inflytande från de politiska partierna och de demokratiska institutionerna direkt till medborgarna, dels om att decentralisera beslutskompetens från europeisk och nationell nivå till regioner och kommuner. Med respekt för den kommunala självstyrelsen och behovet av att utveckla den lokala demokratin följer också att Sveriges kommuner måste tillåtas att se olika ut. Kommunerna måste i så måtto tillåtas, ja till och uppmuntras, att pröva olika former för demokratiskt inflytande och deltagande. Det är lika givet att kommunerna också har rätt att välja hur de vill organisera den egna verksamheten. En viktig förutsättning för att öka medborgarnas möjlighet till insyn och deltagande är att makt- och ansvarsfördelningen är tydlig för medborgarna – det vill säga att de vet av vem de skall utkräva vilket ansvar av, oavsett på vilken politisk nivå beslut fattas.

Under senare år har det lokala självstyret minskat i omfattning. Ökad reglering av vad som är tillåtet och inte tillåtet i den kommunala sektorn, villkorade bidrag m.m. har inskränkt kommunernas såväl politiska som finansiella autonomi. Självstyret måste enligt min uppfattning ges ett tydligare reglerat lagskydd. I likhet med vad folkpartiet föreslagit vad gäller relationerna mellan EU och dess medlemmar borde också en modell med en särskild kompetenskatalog för maktfördelningen mellan nationell och lokal nivå införas. Frågan om hur den närmare skulle utformas och vilken konstitutionell status den skulle ha bör bli föremål för närmare utredning.

*Skilda valdagar*

En vital demokrati på lokalplanet förutsätter att det kontinuerligt förs en livaktig debatt och dialog mellan väljare och valda om kommunala och lokala frågor. Inte minst är det nödvändigt om intresset för partierna på kommunal nivå och den lokala politiken skall öka. På sikt handlar det också om det demokratiska deltagandet, såväl inom och genom partierna som genom olika former av indirekt och direkt påverkan vid sidan om dessa.



Den lokala politiken, där många av de vardagsnära frågorna och de frågor som rör den offentliga välfärdspolitiken beslutas, kommer i skymundan av rikspolitiken generellt och vid de allmänna valen i synnerhet, i det sistnämnda fallet inte minst vad gäller medial uppmärksamhet.

Kommunalpolitikerna, vilka bör fungera som demokratins spjutspetsar, blir anonyma, och bilden av kommunerna som rena implementeringsorgan för riksdag och regering förstärks. Ur ett kommunaldemokratiskt perspektiv borde det, enligt min uppfattning, vara i det närmaste självklart att uttala stöd för att införa skilda valdagar. Medborgarmakt på partiernas bekostnad

Möjligheterna för medborgarna att inte bara ta ställning till parti vid allmänna val, utan också att avge personröst, ger medborgarna makt på partiernas bekostnad vilket är positivt. Jag och folkpartiet vill gå mycket längre – vi vill avskaffa alla spärregler så att samtliga av medborgarnas personröster räknas. Kommittén har inte haft till uppgift att utreda denna fråga. Enligt min uppfattning borde kommittén hur som helst – utifrån det faktum att möjligheten att personrösta ger medborgarna ett ökat inflytande över vem som skall representera dem – uttala sig positivt om medborgarnas möjlighet att avge personröst.

Det är min övertygelse att personvalet på sikt kommer att påverka rollen som förtroendevald och kandidat i positiv bemärkelse. Min bedömning är att personvalet kommer att få allt större genomslagskraft och därmed också påverkan på det demokratiska systemet som helhet – givetvis ännu mer om man tar bort de så kallade spärreglerna. Det blir än mer klart att de förtroendevalda har sitt mandat från väljarna och därför mycket tydligare kommer att agera som medborgarnas ombud.

Avslutningsvis tror jag dessutom att personvalet kan underlätta för dem som kommittén benämner som underrepresenterade grupper att komma fram och att också bli invalda i de politiska församlingarna.

### *Partiernas kris – demokratins problem*

De politiska partierna och deras företrädare har ett mycket stort ansvar för demokratins förnyelse. Det visar sig att medborgarnas tilltro till demokratin och de demokratiska institutionerna är förhållandevis god.

Demokratins problem handlar i stället i mångt och mycket om de politiska partiernas kris. Medborgarna är i dag mindre benägna att köpa färdiga åsiktspaket. Medlemsantalen sjunker och med det följer sämre möjligheter att rekrytera förtroendevalda och kandidater. Auktoriteter ifrågasätts överlag och i synnerhet politiska företrädare. Valdeltagandet sjunker.

Problemen är många och problembilden komplicerad. Vad som är orsak och verkan är inte lätt att reda ut. Samtidigt ger de fakta och slutsatser som presenteras i form av utrednings- och forskningsresultat också möjligheter till förändring och optimism, förutsatt att man inom de politiska partierna också är beredd till omprövningar och nya grepp. Kommittén lämnar ett antal förslag och bedömningar i detta sammanhang, som jag i allt väsentligt instämmer i. Enligt min uppfattning handlar det i grund och botten om att de förtroendevalda ser sig som medborgarnas ombud och inte som förvaltningens ombud gentemot medborgarna. Av det följer vikten av att partierna och deras företrädare tydliggör det egna partiets ideologi och ståndpunkter och för ut dem i aktiv medborgardialog – inte minst genom att lyssna och låta medborgarna vara med och tycka till innan partiet tar definitiv ställning. Det gäller också att öppna partiorganisationen för nya verksamhets- och associationsformer i syfte att välkomna utomstående och bredda den egna rekryteringsbasen.

#### *Direktvalda kommunalnämnder*

I denna fråga hänvisar jag till den reservation jag undertecknat om direktval till kommunalnämnder.

#### *Extraval vid kommunalningsärenden*

När det gäller förfarandet vid kommunala indelningsärenden ställer sig kommittén positiv till införandet av en möjlighet för regeringen att i samband med kommunalningsärenden även besluta om extraval. Kommittén föreslår till följd av frågans komplexitet att den utreds i ett annat sammanhang. Enligt min uppfattning är det önskvärt att det också skall kunna ordnas extraval till fullmäktige på kommunal och regional/landstingsnivå på samma sätt som till riksdagen. Enligt min uppfattning bör

frågan om extraval för kommuner och landsting/regioner utredas generellt.

*Offentliga sammanträden – regel snarare än undantag*

I dag är utgångspunkten att sammanträden i nämnder och styrelser hålls bakom lyckta dörrar. Kommittén föreslår att fullmäktigebere­dningar skall ha möjlighet att besluta att ett sammanträde skall vara offentligt, om fullmäktige medgivet det. Gott och väl så långt, men enligt min uppfattning borde den omvända principen gälla, nämligen att sammanträden som regel är offentliga, det vill säga öppna för allmänheten, och att beslut i stället fattas när det bedöms vara av vikt att de är slutna.

Självklart skall inte sammanträdet kunna vara öppet då ärenden som behandlas rör enskilda individer eller som på annat sätt omsluts av sekretess eller där den personliga integriteten på minsta sätt kan skadas eller bedöms kunna utsättas för kränkning eller obehörigt intrång.

### Särskilt yttrande av ledamoten Henrik Westman (m)

Kommittén anser att antalet förtroendevalda bör öka samt att kommuner och landsting bör inrätta nya politiska organ och fler förtroendeuppdrag. Detta kan vara bra för att sprida demokratin till flera. Att generellt föreslå detta är dock tveksamt av minst två skäl.

Det är inte givet att demokratin ökar bara för att det blir fler uppdrag eller fler politiska organ. Med ett för stort antal blir effektiviteten lätt lidande. Detta framtvingar någon instans eller rutin som kan samordna och göra övergripande beslut, vilket i sin tur kan leda till att de många tidigare instanserna kan upplevas som skendemokratiska.

Det andra skälet är att det ser mycket olika ut i de olika kommunerna och landstingen. Avgörandet om hur den politiska organisationen skall se ut bör därför överlätas till den lokala kommunala nivån.

## Särskilt yttrande av ledamoten Roland Åkesson (c)

Kommundemokratikommittén har haft till uppgift att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin samt åtgärder som stärker den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former. Arbetet har varit intressant och dialogen inom kommittén har varit öppen och konstruktiv. Därför kan kommittén nu presentera ett huvudbetänkande där det, inom kommitténs utredningsområde, råder stor enighet om att ge kommuner och landsting ytterligare möjligheter att flytta fram positionerna när det gäller demokratiutveckling.

Detta gäller bland annat följande lagförslag:

- Utvecklingen och förtydligandet av 1 kap. 1 § i kommunallagen att kommuners och landstings verksamhet sker på den kommunala självstyrelsens *och demokratins grund*.
- Fullmäktige ges möjligheter att utse även andra än redan förtroendevalda till en fullmäktigeberedning.
- Kommunalt förtroendevalda skall ha rätt till ledighet även i bolagsstyrelser.
- Fullmäktige ges möjlighet att låta en förtroendevald vara kvar på sitt uppdrag hela mandatperioden, även vid flyttning.
- Förtroendevalda ges rätt till skälig kompensation för pensionsrätt, semesterförmån och arbetslöshetsersättning samt under vissa villkor rätt till ersättning för barntillsyn.
- Förtroendevalda som har funktionshinder kan delta på lika villkor.
- Alla som uppnått rösträttsålder och är folkbokförda i Sverige, skall ha rösträtt till kommuner och landsting samt kommunala folkomröstningar.
- Fullmäktiges demokratiska ställning förstärks, bland annat genom att minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna vid ett nämndsmöte skall kunna lyfta av fullmäktige delegerade ärenden till fullmäktige. Ett ärende i kommunfullmäktige skall kunna återremitteras eller bordläggas en gång av en tredjedel av fullmäktigeledamöterna.

- Alla folkbokförda kommun- och landstingsmedlemmar skall ha rätt att väcka medborgarförslag i fullmäktige.
- Rådgivande kommunal folkomröstning skall genomföras om minst en tiondel av en kommuns folkbokförda medlemmar begär detta.
- Fullmäktige skall kunna ge fullmäktigeberedningar möjlighet att hålla öppna sammanträden.

Det gäller även i övrigt följande uttalanden och förslag:

- Partierna bör beakta behovet av god social representativitet vid nomineringar av förtroendevalda.
- Öka medvetenheten hos förtroendevalda om att de är medborgarnas ombud i förvaltningen och inte förvaltningens ombud gentemot medborgarna.
- Kommuner och landsting bör inrätta nya politiska organ och fler förtroendeuppdrag.
- Stärka fritidspolitikernas makt.
- Stärka fullmäktiges ställning.
- Tillvarata informationstekniken för att stärka de demokratiska processerna.
- Sänka rösträttsåldern och valbarhetsåldern till det kalenderår som en person fyller 18 år.
- Politisk verksamhet på skolorna skall främjas.
- Utökad medborgerlig insyn i gemensamt finansierad verksamhet.
- Möjlighet till extraval vid kommunindelningar.

### *Kommunindelningar*

Jag vill understryka att avsnittet "Erfarenheter av kommunindelningar under 1990-talet" bygger på ett mycket begränsat antal intervjuer i några kommuner. För att få en heltäckande bild av kommunindelningar är det viktigt att belysa fler aspekter samt att detta görs utifrån medborgarsynpunkt. Då hade kommittén också haft underlag för att föreslå åtgärder för att underlätta kommun-

delningar. Den korta utredningstiden har begränsat kommitténs möjligheter i detta avseende. Av samma orsak presenterar inte kommittén något författningsförslag angående möjligheten till extraval vid kommunindelningar. En enig kommitté har dock klart uttalat sig för en sådan möjlighet.

### *Kommundelsnämnder*

Kommittén har på många områden valt att möjliggöra en fortsatt demokratiutveckling – dock inte när det gäller direktvalda kommundelsnämnder. Jag har tillsammans med ytterligare ledamöter reserverat mig till förmån för att kommunerna skall ges möjlighet att fatta beslut om direktvalda kommundelsnämnder.

### *Kommunal demokrati förutsätter kommunal självstyrelse*

Den yttersta grundförutsättningen för att kommuner och landsting skall kunna ge medborgarna ökad makt och för att det skall gå att utveckla den kommunala representativa demokratin, är den kommunala självstyrelsen. Kommunal demokrati förutsätter kommunal självstyrelse.

Ovanstående förslag har ringa betydelse för en positiv demokratiutveckling om regering och riksdag återkommande beskär kommunernas demokratiska arena. Varje gång den centrala nivån urholkar den kommunala självstyrelsen, urvattnar man också möjligheterna för ökat medborgarinflytande och kommunal demokrati.

Kommunal självstyrelse och kommunal deltagardemokrati måste ses utifrån ett helhetsperspektiv. Medborgaren måste också tydligt kunna se var i systemet man kan utkräva ansvar. Då kan en demokratireform få en reell effekt för den enskilde medborgaren.

Regeringens direktiv till Kommundemokratikommittén har inte omfattat självstyrelsefrågorna. Detta hindrar inte att en kommande demokratiproposition tydligt markerar åtgärder och förslag även för att förstärka den kommunala självstyrelsen. Detta bör ske utifrån minst följande tre ingångar:

- Åtgärder för att ge den kommunala självstyrelsen ett stärkt grundlagsskydd. Delvis finns förslag i SOU 1996:129, *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.

- Minskad detaljstyrning av kommuner och landsting. Förslag finns bland annat i SOU 1998:105, *Minska regleringen av kommuner och landsting*.
- Klarlägga och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika samhällsnivåer. En sådan genomgång bör ske utifrån följande citat från Demokratiutvecklingskommittén:

”Utgångspunkten bör vara att besluten skall fattas på lägsta möjliga nivå. I stället 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.”



# Litteraturförteckning

- Adman, Per & Per Strömblad 2000. "Resurser för politisk integration". *Utanför demokratin?* Integrationsverkets rapportserie 2000:16.
- Amin, Jabar 2000. *Invandrarna och politisk integration – Slutrapport från Demokratiprojektet i Umeå*. Umeå: SIUM.
- Barnombudsmannen 1999a. *På god väg? En studie av kommunernas arbete med barnkonventionen*.
- Barnombudsmannen 1999b. *Landstingen och barnkonventionen. En studie av landstingens arbete med barnkonventionen*.
- Barnombudsmannen 2000. *Barndom pågår*. Rapport från barnens myndighet.
- Bet. 1985/86:KU15. Konstitutionsutskottets betänkande om vissa kommunala frågor m.m.
- Bet. 1993/94:KrU31. Ungdomspolitik.
- Bet. 1993/94:KU40. Lokal demokrati.
- Bet. 1998/99:KU21. Kommunala demokratifrågor.
- Bet. 1998/99:SoU06. Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige m.m.
- Bet. 1999/2000:SoU14. Nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Bet. 1999/2000:KrU04. På ungdomars villkor – Ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro.
- Bet. 2000/01:BoU5. Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser.
- Bet. 2000/01:KU12. Kommunal självstyrelse och flernivådemokrati.

- Bobo, Lawrence & Franklin Gilliam Jr. 1990. "Black Empowerment". *American Political Science Review* 84:377–393.
- Boverket 2000. *Unga är också medborgare – om barns och ungdomars inflytande i planeringen*.
- Brady, Henry E., Sidney Verba & Kay Lehman Schlozman 1995. "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation". *American Political Science Review* 89:271–294.
- Bronäs, Agneta 2000. *Demokratins ansikte. En jämförande studie av tyska och svenska samhällskunskapsböcker för gymnasiet*. Stockholm: HLS Förlag.
- Brorström, Bengt-Ove, Peter Esaiasson & Ola Jodal 2000. *Demokrativerkstaden – ett projekt under utveckling*. Arbetsrapport. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Brorström, Björn & Björn Rombach 2000. "Modernt kommunalt förändringsarbete", i Marie Fridolf, red. *Vem formar politiken i kommunerna?* Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, Henry 1993. *Hur många och hurudana? Om organisationsförändringar, politikerantal och representativitet i kommunerna*. IKE-rapport nr 1993:43. Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi.
- Bäck, Henry 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Bäck, Henry & Folke Johansson 1999. "Väljarföljsamhet och partisammanshållning", *Kommunal ekonomi och politik* 3(4):97–120.
- Bäck, Henry & Folke Johansson 2001. "Demokrati och stadsdelsnämnder", i Henry Bäck m.fl. *Stadsdelsnämnderna i Stockholm – Demokrati och effektivitet*. IKE-rapport nr 2001:111. Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi.
- Bäck, Henry & Maritta Soininen 1994. "Invandrarnas valdeltagande", i Henry Bäck & Anders Håkansson, red. *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, mistroende och politisk kultur*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, Henry & Maritta Soininen 1996. "Invandrarna, demokratin och samhället", i SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – en*

- demokratisk infrastruktur*. Bilaga till betänkande av Demokratiutvecklingskommittén.
- Dahlstedt, Magnus 2000. "Marginaliseringens politiska konsekvenser". *Utanför demokratin?* Integrationsverkets rapportserie 2000:18.
- Dir. 1992:12. Åtgärder för att stärka den lokala demokratin.
- Dir. 1994:151. Utvärdering och vidareutveckling av det kommunala förnyelsearbetet.
- Dir. 1999:98. Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin.
- Ds 1988:46. *Pengar är inte allt men – ersättning för förlorad arbetsförtjänst till kommunalt förtroendevalda*. Delbetänkande av Förtroendeuppdragsutredningen.
- Ds 1998:48. *Begreppet invandrare – Användningen i lagar och förordningar*. Kulturdepartementet.
- Ek, Bo 2001. *Demokratibokslut år 2000 – mätning för värdering*. Arbetsmaterial från Örebro kommun.
- Erlingsson, Gissur 2001. "Kommundelningseffekter – en inventering av 1990-talets nya kommuners lokaldemokratiska erfarenheter", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.
- Fredriksson, Jan 2001. "Vägen till politiken – en etnologisk studie av hur det går till när man blir kommunalpolitiskt engagerad", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.
- Fridolf, Marie 2000. "Demokratis villkor – är det partiernas kris?", i Marie Fridolf, red. *Vem formar politiken i kommunerna?* Stockholm: SNS Förlag.
- Gidlund, Gullan & Tommy Möller 1999. *Demokratis trojänare. Lokalt partiarbete förr och nu*. Demokratiutredningens forskarvolym X, SOU 1999:130.
- Granberg, Mikael & Jan Olsson 1999. "Decentralisering eller centralisering?", i Jan Olsson & Stig Montin, red. *Demokrati som ex-*

- periment: försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner.* Rapport 1999:1. Örebro: Novemus, Örebro universitet.
- Gustafsson, Agne 1999. *Kommunal självstyrelse.* 7:e uppl. Stockholm: SNS Förlag.
- Göteborgsregionens kommunalförbund 1998. *Politiska avhopp från kommunalpolitiken i Göteborgsregionen.* Göteborg: Styrgruppen för demokratiforum.
- Hagen, Terje P, Jan Erling Klausen och Bengt Aardal 1998. *Direkte valg till bydelerna. Evaluering av forsøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-1999.* Oslo: NIBR.
- Hagevi, Magnus 2000. *Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin. En analys av kommunala förtroendeuppdrag 1999.* CEFOS rapport 13. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet.
- Hagström, Bo & Harry Petersson 2000. *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Hallström, Nils-Eric 2001. *Bristen på politiker – ett demokratiskt dilemma. En undersökning av fullmäktigeledamöters attityder till sin roll som politiker.* Rapport 2001:1. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Hammar, Thomas 1979. *Det första invandrarvalet.* Stockholm: Liber Förlag.
- Handikappförbundens samarbetsorgan 1999. *Agenda 22. Bruksanvisning för hur kommuner kan ta fram handikappolitiska planer.*
- Handikappombudsmannen 1999. *Undersökning om delaktighet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning – en enkätundersökning bland Sveriges kommuner.* Delrapport till regeringen.
- Handikappombudsmannen 2001. *Tillgänglighet för alla.* Handikappombudsmannens 7:e rapport till regeringen.
- Hedlund, Gun 1996. *Det handlar om prioriteringar. Kvinnors villkor och intressen i lokal politik.* Örebro studies 14. Örebro: Högskolan i Örebro.

- Herlitz, Ulla 2000. *Platsideologi. Bygderörelsen och demokratiska perspektiv i det postindustriella samhället*. Institutet för regionalforskning rapport 119. Stockholm: Fritzes.
- Holmberg, Sören 1999. *Representativ demokrati*. Demokratiutredningens skrift nr 24, SOU 1999:64.
- Holmberg, Sören 2000. *Välja parti*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmlöv, Anna 2001. *Den kommunala demokratin i introduktionsutbildningen för nyanlända*. Rapport till Kommundemokratikommittén. Stencil.
- Håkansson, Anders 1997. "Systemskiftet som kom av sig. Förändringsarbete och medborgerliga reaktioner i 90-talets svenska kommuner", *Kommunal ekonomi och politik* 1(1):41-52.
- Höök, Johan 2000. *Intern kommunal kompetensfördelning*. Uppsala: Iustus.
- Integrationsverket 2000. *Produktion av samhällsinformation till nyanlända. Delrapport 2: Intervju med Sfi-elever*. Integrationsverkets rapportserie 2000:05.
- Johansson, Folke 1996. "Kommunfullmäktige representerar väljarna. En diskussion omkring några lokala frågor", i Bo Rothstein & Bo Särilvik, red. *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Johansson, Folke 2001. "Kommundelsnämnder ur demokratisk synpunkt", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.
- Johansson, Folke, Lennart Nilsson & Lars Strömberg 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Under utgivning.
- Karlsson, David 2001. "Ny som förtroendevald i kommuner och landsting", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.
- Kessling, Anna 2001. *Invandrades representation och politiska deltagande i den kommunala demokratin*. Rapport till Kommundemokratikommittén. Stencil.

- Khakee, Abdul 1999. "Demokratin i samhällsplaneringen", i Erik Amná, red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113.
- Kommunaktuellt* 1996/34, 1996/38, 2000/25, 2000/28, 2000/29, 2000/35, 2000/38, 2000/40, 2001/3.
- Konkurrensverket 2001. Skrivelse till Kommundemokratikommittén 2001-04-25.
- Larsson, Stig 2001. "Personer med funktionshinder i den kommunala demokratin – en pilotstudie", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.
- Lewin, Leif 1970. *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lillestøl, Kjell 1996. *Porsgrunnsmodellen. Systematisk medvirking fra barn och unge*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Ljungberg, Elisabet & Anna Norling 2001. "Ungdomsråd – socialisation och revolution på samma gång", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.
- Lukkarinen Kvist, Mirja-Liisa 2001. "Etnisk mångfald i politiken", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.
- Montin, Stig 1993. *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. SOU 1993:73.
- Montin, Stig 1998. *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. Demokratiutredningens skrift nr 9, SOU 1998:155.
- Montin, Stig 2000. "Tre landsting under förändring", i Per Kristen Mydske & Per Gunnar Disch, red. *Fem innlegg om regionkommunen og regionpolitikere i Skandinavia*. Forskningsrapport 4/2000. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Montin, Stig & Erik Amná 2000. "The Local Government Act and Local Government Reform in Sweden", i Erik Amná & Stig Montin, red. *Towards a New Concept of Local Government?* Bergen: Fagbokforlaget.

- Montin, Stig & Jan Olsson 1994. *Demokrati och legitimitet i landstingen. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstingen*. Rapport 1994:2. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro.
- Montin, Stig & Jan Olsson 1999. "Fullmäktige experimenterar", i Jan Olsson & Stig Montin, red. *Demokrati som experiment: försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner*. Rapport 1999:1. Örebro: Novemus, Örebro universitet.
- Mårtensson, Andréas 1999. *Medborgarförslag – ett försök att stärka demokratin*. Magisteruppsats. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Mörck, Johan 2000. *Landstinget/regionen i det politiska systemet – mellan geografi, funktion och partipolitik. Enkätundersökning av svenska landstings-/regionpolitiker. Frekvensöversikt*. Örebro: Novemus, Örebro universitet.
- Naurin, Elin 2001. "Partiet som samtalets arena. Ett bidrag till verklighetsanpassningen av den deliberativa demokratiteorin", i Jesper Strömbäck, red. *En uthållig demokrati? 7 debattinlägg om demokratiutredningen och demokratins framtid*. Uppsala: Uppsala Publishing House.
- Nielsen, Peder 1998. *Vem älskar den lokala demokratin? Om väljare och valda i kommuner och landsting*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Nielsen, Peder 2001. "På och av – om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.
- Norén, Ylva 1999. "Medborgarnas bekantskap med politiker", i Lennart Nilsson, red. *Region i omvandling*. SOM-rapport nr 23. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nygren, Gunnar 2001. *Medier och medborgare i den digitala demokratin*. Under utgivning.
- Olsson, Jan 2000. *Demokratibokslut – att granska och värdera demokratin i kommuner och landsting*. Stencil. Örebro: Novemus, Örebro universitet.

- Olsson, Jan och Stig Montin 1999. "Från partipolitik till demokratiolitik", i Jan Olsson & Stig Montin, red. *Demokrati som experiment: försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner*. Rapport 1999:1. Örebro: Novemus, Örebro universitet.
- Oscarsson, Henrik 1999. *Demokratiopinioner*. Demokratiutredningens skrift nr 26, SOU 1999:80.
- Oskarson, Maria & Lena Wängnerud 1995. *Kvinnor som väljare och valda*. Lund: Studentlitteratur.
- Pateman, Carole 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paulsson, Ingvar, Curt Riberdahl & Per Westerling 1997. *Kommunallagen. Kommentarer och praxis*. Stockholm: Kommentus Förlag.
- Petersson, Olof 2001a. *Kommunalpolitik*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Petersson, Olof 2001b. *Demokratipolitik*. Skrift från SNS författningsprojekt. Stockholm: SNS.
- Petersson, Olof m.fl. 1997. *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson Olof m.fl. 1998. *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof m.fl. 2000. *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Pierre, Jon 1994. *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- PLS Consult & Köpenhamns kommun 1999. *Evaluering af forsøg med bydelsstyre i Københavns Kommune. Slutrapport*.
- Prop. 1973:90. Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1975/76:187. Kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.
- Prop. 1990/91:117. Om en ny kommunallag.
- Prop. 1990/91:153. Om ny folkbokföringslag m.m.



- Prop. 1993/94:135. Ungdomspolitik.
- Prop. 1993/94:188. Lokal demokrati.
- Prop. 1995/96:200. Fristående skolor m.m.
- Prop. 1996/97:115. Mer tillgänglig kollektivtrafik.
- Prop. 1997/98:16. Sverige, framtiden, och mångfalden från invandrarpolitik till integrationspolitik.
- Prop. 1997/98:111. Reformerad förtidspension, m.m.
- Prop. 1997/98:182. Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.
- Prop. 1998/99:115. På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro.
- Prop. 1999/2000:79. Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Prop. 1999/2000:142. Videokonferens och telefon i allmän förvaltningsdomstol, m.m.
- Prop. 1999/2000:147. Lag om svenskt medborgarskap.
- Prop. 2000/01:1. Budgetpropositionen för 2001.
- Prop. 2000/01:42. Kommuner och landsting i internationell samverkan.
- Prop. 2000/01:48. Tillgänglighet till offentliga lokaler och på allmänna platser.
- Rothstein, Bo m.fl. 1995. *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. Stockholm: SNS Förlag.
- RP 192/1994. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till kommunallag.
- Rskr. 1993/94:354.
- Rskr. 1998/99:171.
- Rskr. 1999/2000:53.
- Rskr. 1999/2000:240.
- Rskr. 2000/01:150.
- Rskr. 2000/01:155.

- Rydberg, Gunilla 2000. "Kommunalpolitikerns vardag – samförstånd och hårt arbete" i Marie Fridolf, red. *Vem formar politiken i kommunerna?* Stockholm: SNS Förlag.
- Röjdmalm, Helen 1999. "'Fördjupat medborgarinflytande' i Åre kommun", i Jan Olsson & Stig Montin, red. *Demokrati som experiment: försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner*. Rapport 1999:1. Örebro: Novemus, Örebro universitet.
- SCB 1992. *Handikappade 1975–1989*. Levnadsförhållanden 74.
- SCB 1999a. *Nominerade och valda kandidater vid de allmänna valen 1998*. Me 12 SM 9901.
- SCB 1999b. *Deltagande bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigevalen 1998*. Me 14 SM 9901.
- SCB 1999c. *Befolkningsstatistik 1998: folkmängd efter kön, ålder och medborgarskap m.m. del 3*.
- SCB 1999d. *Allmänna valen 1998, del 2*.
- SCB 2000. *IT i hem och företag – en statistisk beskrivning*.
- SCB m.fl. 1999. *Funktionshindrades situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 1998*. Information om utbildning och arbetsmarknad 1999:1.
- Sharpe, L. J. 1970. "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*. 18: 153–174.
- Sjöblom, Stefan 1988. *Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Skjönberg, Guldbbrand & Swahn, Heidi 2001. *Demokratibokslut för Nacka*. Arbetspapper från Nacka kommun, Nämndkontoret.
- Skollagskommittén 2000. *Fristående skolor*. PM 2000-12-01.
- Skolverket 2001a. *Fristående skolor – förskoleklass, grundskolor, särskolor*. Information från Skolverket – mars 2001. Dnr 98:338.
- Skolverket 2001b. *Fristående skolor – gymnasieskolor, gymnasiesärskolor*. Information från Skolverket – mars 2001. Dnr 00:683.
- Skolverket 2001c. *SIRIS – Skolverkets Internetbaserade Resultat- och kvalitetsInformationsSystem*. Informationsfolder.
- Skolverket. *Tillsyn av utbildning vid fristående förskoleklasser, grundskolor, särskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor*.

- SKOP 2000. *Rapport till Ungdomarnas demokratikommission.*
- SKTF 2000. *Vem leder vem? Rapport om situationen i kommuner och landsting sett ur politikernas, förvaltningschefernas och personalens perspektiv.* Rapport 6/00.
- SKTF 2001. *Om demokratiska processer och offentlig service på Sveriges kommuners webbplatser.* Rapport 2/01.
- Socialdemokraterna 2000. Välkommen till politikens inre krets. *Integration i fokus 5/2000.*
- Socialstyrelsen 1999. *Socialtjänsten i Sverige 1999. Behov – Insatser – Utveckling.*
- SOU 1952:47. *Kommunal folkomröstning.* 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning.
- SOU 1975:41. *Kommunal demokrati.* Huvudbetänkande. Utredningen om den kommunala demokratin.
- SOU 1982:5. *De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner.* Betänkande av Kommunaldemokratiska kommittén.
- SOU 1989:108. *Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter.* Betänkande från förtroendeuppdragsutredningen.
- SOU 1990:24. *Ny kommunallag.* Betänkande av 1988 års kommunallagskommitté.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige.* Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1991:12. *Ungdom och makt.* Delbetänkande av Ungdomskommittén.
- SOU 1992:52. *Ett samhälle för alla.* Handikapputredningens slutbetänkande.
- SOU 1992:94. *Skola för bildning.* Betänkande av läroplanskommittén.
- SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling.* Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.
- SOU 1994:77. *Tillvarons trösklar.* Slutbetänkande av Generationsutredningen.
- SOU 1994:94. *Dagspressen i 1990-talets medielandskap.* En expertrapport från Pressutredningen-94.

- SOU 1996:67. *Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader*. Delbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén.
- SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén.
- SOU 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting*. Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén.
- SOU 1997:116. *Barnets bästa i främsta rummet : FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige*. Barnkommitténs huvudbetänkande
- SOU 1999:21. *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder*. Slutbetänkande av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder.
- SOU 1999:98. *Likvärdiga villkor?* Slutbetänkande av Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*. Demokratiutredningens betänkande.
- SOU 2000:106. *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning*. Betänkande av Kommittén om medborgarskapskrav.
- SOU 2000:121. *Sjukfrånvaro och sjukskrivning: fakta och förslag*. Betänkande av Sjukförsäkringsutredningen.
- SOU 2000:125. *Teknik och administration i valförfarandet*. Betänkande av Valtekniska utredningen år 2000.
- SOU 2001:3. *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*. Delbetänkande av Offentlighets- och sekretesskommittén.
- SOU 2001:19. *Vissa grundlagsfrågor*. Delbetänkande av 1999 års författningsutredning.
- SOU 2001:31. *Mera värde för pengarna*. Slutbetänkande av Upphandlingskommittén.
- Statskontoret 1999. *Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting*.
- Statskontoret 2000. PM 200012-19. Dnr 2000/331-5.
- Statskontoret 2001. *Hela resan är målet. En utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet*. 2000:51.

- Strömberg, Lars & Jörgen Westerstahl 1983. "De nya kommunerna", i Lars Strömberg & Jörgen Westerstahl, red. *De nya kommunerna. En sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber Förlag.
- Strömblad, Per 2001. *Data rörande invandrades och inföddas engagemang i föreningslivet*. Integrationspolitiska maktutredningen.
- Ståhlberg, Krister 2001. *Lokala demokratiexperiment i Norden: vilka slutsatser skall man dra?* Kompendium utdelat vid Uppsala kommundagar 11–12 januari 2001.
- Svenska Kommunförbundet 1975. *Kommunalt förtroendevalda, parti och kön – 1974*.
- Svenska Kommunförbundet 1990. "Avhopp". *Förändringar i kommunernas fullmäktigeförsamlingar*.
- Svenska Kommunförbundet 2000a. *Kommunpolitikern – Vem är det?*
- Svenska Kommunförbundet 2000b. *Kommunpolitikern – Uppdraget och rollen*.
- Svenska Kommunförbundet 2000c. *Kommunpolitikern – Om demokratin*.
- Svenska Kommunförbundet 2000d. *Politiker utvärderar – i teori och praktik*.
- Svenska Kommunförbundet 2000e. *Kommunernas ekonomiska läge – oktober 2000*.
- Svenska Kommunförbundet 2000f. *Kommunal personal 1999*.
- Svenska Kommunförbundet 2001a. *Kommunala företag – en faktabok om den kommunala företagssektorn vid utgången av 1999*.
- Svenska Kommunförbundet 2001b. *Kommunernas marknadsutnyttjande 1995-1999 – en faktasammanställning*.
- Teorell, Jan 2001. *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*. Rapport för SNS författningsprojekt. Stockholm: SNS.

- Teorell, Jan & Anders Westholm 1999. "Var det bättre förr? Politisk jämlikhet i Sverige under 30 år", i Erik Amná, red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113.
- Torney-Purta, Judith m.fl. 2001. *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Delft: Eburon Publishers.
- Ungdomarnas demokratikommission 2000. *Ingång!* Stockholm: LSU.
- Ungdomsstyrelsen 1999. *Svensk ungdomsstatistik*. Ungdomsstyrelsens utredningar nr 17.
- Ungdomsstyrelsen 2001a. *Den nationella ungdomspolitiken – första årets uppföljning*. Ungdomsstyrelsens utredningar nr 26.
- Ungdomsstyrelsen 2001b. *Adressboken 2001, Kommuner och landsting med inflytandeforum för unga*.
- Uppsala kommun 2001. *Årsredovisning 2000*.
- Utbildningsdepartementet 2001. *Fristående skolor*. PM 2001-03-12. U2001/1210/G.
- Utrikesdepartementet & Socialdepartementet 1995. *Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet*.
- Verba, Sidney & Norman H. Nie 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Vägverket 2000. *Utvärdering av ny lagstiftning för **Fel! Bokmärket är inte definierat**.färdtjänst och riksfärdtjänst: ett producentperspektiv*. 2000:103.
- Wallin, Gunnar 1983. "Politikerkären", i Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, red. *De nya kommunerna. En sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber Förlag.
- Wallin, Gunnar 2000. Det kommunala folkomröstningsinstitutet i tillämpning, i Elisabet Ljungberg, red. *Folkomröstning – en lokal fråga?* DMI skrift 2. Sundsvall: Demokratiinstitutet.

Wallin, Gunnar, Henry Bäck & Merrick Tabor 1981. *Kommunalpolitikerna. Rekrytering – arbetsförhållanden – funktioner. Del 1.* Ds Kn 1981:18.

Westerstahl, Jörgen 1997. "Representativ demokrati – teoretiska utgångspunkter", *Kommunal ekonomi och politik* 1(2):21–33.

Westerstahl, Jörgen & Folke Johansson 1981. *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse.* Ds Kn 1981:12.

[www.bo.se](http://www.bo.se).

[www.lf.svekom.se/demos](http://www.lf.svekom.se/demos).

[www.porsgrunn.kommune.no](http://www.porsgrunn.kommune.no).

[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se).

Åström, Joachim & Brodin, Per 2001. "De förtroendevalda och informationstekniken", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting.* Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.

# Kommittédirektiv



Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin

Dir.  
1999:98

---

Beslut vid regeringssammanträde den 25 november 1999.

## Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppdrag att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former.

Kommittén skall

1. analysera och föreslå förbättringar i dels de förtroendevaldas arbetsförhållanden, dels formerna för det politiska arbetet och då särskilt åtgärder för att öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering, förbättra representativiteten och motverka förtida avhopp,
2. föreslå åtgärder som underlättar för personer med utländsk bakgrund samt funktionshindrade medborgare att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i den kommunala verksamheten, liksom goda möjligheter att delta i den,
3. föreslå åtgärder som kan göra barn och ungdomar mer delaktiga i den kommunala demokratin och också ge barn och ungdomar bättre kunskaper om hur den kommunala förvaltningen och politiken fungerar,
4. föreslå åtgärder som kan stärka fullmäktiges ställning och den medborgerliga insynen i beslut av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse,



5. föreslå åtgärder som kan stärka den medborgerliga insynen i kommunalt delägda företag, kommunala entreprenader och andra alternativa drift- och samverkansformer,
6. utvärdera erfarenheterna av kommunalnämnderna som organisationsform och då särskilt deras betydelse för att öka medborgarnas möjligheter till inflytande i det lokala samhällslivet,
7. studera erfarenheterna i de kommuner som i sin verksamhet upprättat s.k. demokratibokslut eller utnyttjat möjligheten att inrätta s.k. medborgarpaneler,
8. studera erfarenheterna i de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och ungdomsparlament och utifrån detta föra en diskussion om hur dessa kan användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin,
9. utvärdera erfarenheterna av s.k. folkiniciativ till kommunala folkomröstningar enligt kommunallagen (1991:900), samt
10. göra en översyn av procedurerna för ändringar av den kommunala indelningen samt behovet av och förutsättningarna för att införa en lagreglerad möjlighet att vid indelningsändringar besluta om extraval under en löpande mandatperiod.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som den finner befogade.

## **Bakgrund**

### *Den motsägelsefulla bilden av demokratin*

Under senare år har ett flertal utredningar, bl.a. Kommunala förnyelsekommittén (jfr *Förnyelse i kommuner och landsting*, SOU 1996:169) och Demokratiutvecklingskommittén (jfr *På medborgarnas villkor*, SOU 1996:162) behandlat frågor som rör medborgarnas insyn och deltagande i den kommunala demokratin. För närvarande analyserar den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen (SB 1997:01) den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Utredningen skall lämna slutbetänkande den 15 februari år 2000.

Utredningarna visar en bild av demokratin som är motsägelsefull. Motsägelsefull i den meningen att den inrymmer starka inslag av såväl engagemang, kunskap, systemtillit och högt deltagande i samhällslivet som utanförskap, missnöje och avståndstagande.

Bland de positiva inslagen kan nämnas att det finns ett starkt opinionsstöd bland medborgarna för demokrati som den bästa styrformen. Medborgarna upplever goda inflytande- och påverkansmöjligheter och har höga anspråk och förväntningar på det politiska systemet. Vidare är medborgarnas engagemang för och kunskaper om gemensamma angelägenheter och samhällsfrågor goda. Intresset för politik ökar över tiden och deltagandet i samhällslivet ligger på en hög nivå. Det pågår bl.a. lokala och kommunala demokratiförsök runt om i landet vilka vittnar om ett spännande, livfullt och nyfiket lokalsamhälle. Ur demokratisk synvinkel har det lokala föreningslivet och folkbildningen ofta en stor betydelse genom sin demokratiska uppbyggnad, genom att ge röst åt medborgaropinioner och genom att de också är utförare av uppgifter.

Den negativa bilden kännetecknas av att valdeltagandet vid 1998 års allmänna val till riksdagen minskade från 87 procent år 1994 till strax över 81 procent år 1998. Även valdeltagandet vid de allmänna valen till kommun- och landstingsfullmäktige minskade från drygt 84 procent år 1994 till ca 78 procent år 1998. Det var framför allt gruppen personer med kort utbildning och låg lön som minskade sitt redan låga valdeltagande. En bekymmersam utveckling är det sjunkande valdeltagandet bland de röstberättigade utländska medborgarna. Valdeltagandet har bland dessa nästan halverats från 60 procent år 1976 till 35 procent år 1998. En annan mycket bekymmersam utveckling är att antalet förtroendevalda och förtroendepuppdrag fortsätter att minska och att antalet avhopp ökar. Medborgerligt deltagande i samhällslivet som kräver större arbetsinsatser och permanent engagemang minskar. Allt färre vill ägna sig åt politiska uppdrag på heltid. Det gäller bl.a. yngre medborgare. Allt fler väljer att enbart engagera sig i enstaka händelser eller aktiviteter som direkt berör dem själva. Negativt är också att medborgarnas förtroende för de politiska institutionerna minskar och att medborgarnas deltagande i de etablerade politiska partierna och förtroende för deras förmåga att lösa problem och visa handlingskraft försvagas successivt. Andelen medborgare som uppger sig ha ett mycket litet eller ganska litet förtroende för

politiker har ökat från 55 procent år 1988 till nästan 90 procent år 1998.

### *Kommunalt förnyelsearbete i backspegeln*

Kommuner och landsting har under hela 1990-talet haft en stor frihet att utforma sina styr-, organisations- och verksamhetsformer. Kommunala förnyelsekommittén konstaterade att ökad mångfald och lokal anpassning präglade förnyelsearbetet. Kommittén menade dock att demokratins ideal inte haft någon framträdande roll under förnyelsearbetet i den kommunala verksamheten. Förändringar introducerades inte alltid med beaktande av vilka konsekvenser dessa kunde få för medborgarnas möjligheter till insyn, det medborgerliga deltagandet i politiken och de förtroendevaldas möjligheter att utöva inflytande över verksamheter. Studier visar att medborgarna i minskad utsträckning ser röstning i val, arbete i politiska partier eller arbete i fackliga organisationer som effektiva påverkansmetoder. Det politiska intresset och det politiska deltagandet bland medborgarna ökar över tiden och det finner också nya former. Kommuner och landsting ställs därmed inför krav på delvis nya former för medborgerligt inflytande och deltagande.

En av Kommunala förnyelsekommitténs viktigaste slutsatser var att det ur ett gemensamt medborgarperspektiv är ett nationellt intresse att följa de demokratiska konsekvenserna av det kommunala förnyelsearbetet.

Regeringen bedömde redan i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150 utgiftsområde 7 Kommunsektorn, Övriga frågor s. 198) att det finns behov av att på nationell nivå kontinuerligt följa förnyelsearbetet inom kommuner och landsting, framför allt vad det gäller effekterna på demokrati och rättssäkerhet. Det gäller bl.a. frågor om representativiteten för vissa grupper och det medborgerliga deltagandet i grundläggande politiska processer.

Regeringen gav mot denna bakgrund i april 1998 Statskontoret i uppdrag (In98/1166/KL) att kartlägga samtliga kommuners och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer samt att föreslå former för ett fortsatt utvecklingsarbete vad gäller en kontinuerlig nationell uppföljning av förnyelsearbetets effekter på demokrati och rättssäkerhet. Uppdraget har slutredovisats i en

rapport (*Organisations-, styr-, och verksamhetsformer i kommuner och landsting*) till regeringen den 1 november 1999.

### *Kommunal demokratiutveckling*

Enligt regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I självstyrelsen förenas medborgarnas inflytande och ansvar. Självstyrelsen ger medborgaren möjlighet att påverka utformningen av viktiga institutioner och verksamheter i vardagen, men om självstyrelsen ska fungera krävs dessutom många medborgares engagemang och deltagande. Det är därför viktigt att självstyrelsen har ett innehåll och handlingsutrymme som gör att medborgaren upplever det meningsfullt att lägga tid och intresse på de gemensamma angelägenheterna.

Den kommunala demokratins arbetsformer skall på bästa sätt ge folkviljan möjligheter att komma till uttryck. I den kommunala demokratins mest grundläggande värde ligger att alla medborgare skall ha samma rättigheter och skyldigheter och behandlas likvärdigt av kommuner och landsting.

Att driva arbetet med demokratiutveckling på kommunal nivå är en kommunal angelägenhet inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Av det sätt som den kommunala demokratin förnyas i många kommuner och landsting framgår att det finns ett starkt önskemål att fördjupa det medborgerliga deltagandet i samhällslivet och därigenom stärka den representativa demokratin.

### *Behov av ytterligare utredning*

Det är en prioriterad uppgift för regeringen att på olika sätt underlätta och stödja kommunernas och landstingens arbete med att utveckla och fördjupa den kommunala demokratin. Det bör vidtas ett antal åtgärder som kan öka medborgarens deltagande i samhällslivet och samtidigt stärka det representativa systemet. I det följande beskrivs frågor som handlar om den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin och där det finns behov av ytterligare utredning. Direktiven skall ses mot bakgrund av att det finns frågor som inte kommer att beröras av

Demokratiutredningen men som av olika skäl ändå bör övervägas. Det finns också ett antal frågor som bör initieras redan nu för att möjliggöra en fördjupad analys av demokratifrågorna.

*De förtroendevaldas villkor behöver ses över och förbättras.*

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Ett aktivt och mångfasetterat medborgarligt deltagande i samhällslivet gör det möjligt att omsätta demokratins idéer i medborgarens vardag. Det behövs en demokratisk fördjupning där medborgarens deltagande sätts i förgrunden. Fler måste ges möjligheten att delta och praktiskt öva sig i att på demokratisk väg lösa gemensamma problem. Här har folkbildningen genom sin starka lokala förankring och sitt demokratiska arbetssätt en betydelsefull roll. Medborgaren skall ha goda möjligheter att vara aktiv, att skaffa sig information, att möta andra, att organisera sig, att ta kontakt med beslutsfattare och att både ta och utkräva ansvar. Kommuner och landsting bör därför söka efter arbetsformer som ger alla medborgare reella möjligheter att åta sig förtroendeuppdrag. Därigenom kan allsidigheten öka i de politiska diskussionerna, representativiteten bland de förtroendevalda förbättras och medborgarnas erfarenheter, kunnande, kreativitet och engagemang tas till vara.

De förtroendevaldas arbetsituation har kartlagts och analyserats vid flera tillfällen. Förändringar har också genomförts. Trots detta är det fortfarande många förtroendevalda som upplever att arbetsvillkoren såväl försvårar rekryteringen av nya förtroendevalda som bidrar till förtida avhopp från uppdragen. Omsättningen bland de förtroendevalda har tidvis varit mycket stor. Medborgarnas rättmätiga krav på de förtroendevaldas tillgänglighet har ökat samtidigt som många förtroendevalda upplever att kontakten med medborgarna försvåras av att en allt för stor del av tiden används till politiska möten i traditionella former. Det ställs också ökade och nya krav på aktiviteter utanför sammanträdena. I en del kommuner pågår därför en utveckling av IT-stödet för förtroendevalda. Detta är positivt samtidigt som en ny arena införs som kanske inte alla kan agera på.

Kommunala förnyelsekommittén konstaterade i sitt betänkande *Förnyelse kommuner och landsting* (SOU 1996:169) att de många förväntningar om nya förtroendevalda har på sitt uppdrag inte

infrias i tillräcklig utsträckning. Kommittén nämnde faktorer som bristande inskolning, avsaknad av delaktighet och påverkansmöjligheter samt svårigheterna att sätta in sig i partidisciplinen. Vidare nämndes att viljan att ställa upp som politiker och att vara med och påverka efter hand omvandlas till en känsla av maktlöshet. Många fritidspolitiker anser också att heltidspolitikerna fått ett allt för stort inflytande. Detta skall ses mot bakgrund av att endast två procent av de förtroendevalda är heltids- eller deltidsengagerade, dvs. den stora majoriteten är fritidspolitiker.

Den representativa demokratin förutsätter aktiva och engagerade förtroendevalda. De förtroendevalda måste kliva fram, kommunicera med och hållas ansvariga inför medborgarna. Deras formella befogenheter måste motsvaras av ett reellt inflytande över den verksamhet de ansvarar för. Det förutsätter en inblick i vad som utträttas, en uppfattning om vad som behöver göras och ett mod att prioritera detta. Annars ökar avståndet mellan politikerna och medborgarna. Det behövs en kommunikation som tar till vara de många förtroendevaldas erfarenheter och olika perspektiv. De förtroendevalda måste sättas i centrum av händelseutvecklingen inom respektive ansvarsområde. De förtroendevalda måste intressera sig mer för vad som händer bland medborgare i bostadsområden, lokala utvecklingsgrupper och partiföreningar för att få veta mer om både politikens utfall och de nya behov som kräver deras uppmärksamhet. Ett minskat antal förtroendevalda återverkar på möjligheterna att få till stånd en god representativitet. Redan i dag är t.ex. kvinnor, unga personer, personer med utländsk bakgrund, företrädare för det privata näringslivet och funktionshindrade underrepresenterade, något som inte är acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Det politiska livet skall i största möjliga utsträckning spegla sammansättningen av befolkningen som helhet.

De kommunalt förtroendevalda har i praktiken två uppdrag: att vara medborgarnas ombud i förvaltningen och att vara beslutsfattare. Båda uppdragen är viktiga och det är därför angeläget att de förtroendevalda ges förutsättningar att klara nutida och framtida krav på ett bättre sätt än i dag.

Införandet av reglerna i 4 kap. kommunallagen om en lagstadgad rätt till ledighet och obligatoriska regler om rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst och andra ekonomiska förmåner föregicks av omfattande analyser och diskussioner (jfr prop. 1990/91:117 och SOU 1990:24). Reglerna har kritiserats bl.a. för att de är svåra

att tillämpa och att de inte i tillräckligt stor utsträckning tar hänsyn till de särskilda förutsättningar för ledighet och ekonomisk ersättning som råder för t.ex. egna företagare och skiftarbetande (se bl.a. bet. 1993/94:KU9).

Sammantaget visar den nu tecknade bakgrunden att det finns behov av att göra en grundlig analys av de förtroendevaldas arbetsvillkor och i det sammanhanget också utvärdera de nuvarande bestämmelserna i kommunallagen som reglerar de förtroendevaldas villkor. Det handlar bl.a. om att se över rekryteringen, representativiteten, orsakerna till de förtida avhoppen och formerna för det politiska arbetet i allmänhet. Det handlar också om att analysera hur de nya arbetsformerna, nya styr- och organisationsformer – bl.a. en ökad användning av privaträttsliga verksamhetsformer – påverkat politikerrollen. Det finns även anledning att kartlägga vilket praktiskt stöd de förtroendevalda har i sitt arbete i dag och vad som kan behövas för framtiden.

#### *Personer med utländsk bakgrund behöver göras mer delaktiga i den kommunala demokratin*

Det är angeläget att alla medborgare kan känna sig delaktiga i den kommunala demokratin. Eventuella hinder som t.ex. beror på språksvårigheter måste överbryggas. Här kan t.ex. folkbildningens organisationer spela en betydelsefull roll. Det låga valdeltagandet bland utländska medborgare kan till viss del bero på dels brist på information och kunskap om politiska partier, dels språksvårigheter och begränsade kontakter i samhällslivet. Skillnader i valdeltagande mellan kvinnor och män bland personer med utländska bakgrund är också större än bland befolkningen som helhet.

Ingen medborgare skall behöva stå utanför demokratin på grund av bristande kunskaper om t.ex. demokratiska traditioner eller hur det svenska samhällslivet fungerar. Samhällets etniska och kulturella mångfald måste också på ett bättre sätt än i dag avspeglas bland de förtroendevalda. Det finns därför anledning att närmare undersöka om det behövs särskilda åtgärder för att öka möjligheterna för personer med utländsk bakgrund att få insyn i och möjligheter att delta i den kommunala demokratin.

*Personer med funktionshinder behöver ges bättre förutsättningar att delta i utformandet av den kommunala demokratin*

Den kommunala demokratin former och villkor är inte alltid anpassade utifrån funktionshindrade medborgares behov. En undersökning som Handikappombudsmannen gjort om kommunernas tillgänglighet visar att 27 procent av kommunfullmäktiges sammanträdeslokaler inte är tillgängliga för personer med rörelsehinder, 20 procent av lokalerna saknar hörselslinga och 25 procent av kommunerna tar inte fram anpassad information på förfrågan. Det innebär att en stor grupp medborgare utesluts från att ta del av och delta i den politiska debatten och från att fullgöra sina rättigheter som medborgare och att vara politiskt aktiva. Det finns därför anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade medborgares möjligheter att delta i den kommunala demokratin och närmare undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att undanröja hindren för delaktighet, bl.a. de fysiska förutsättningarna för deltagande i möten etc.

*Barns och ungdomarnas kunskaper om och delaktighet i den kommunala demokratin och den kommunal verksamheten behöver förbättras*

Även bland gruppen förstagångsväljare minskade valdeltagandet i det senaste allmänna valet, från 82 procent år 1994 till 74 procent år 1998. Många ungdomar är emellertid politiskt intresserade. I Ungdomsstyrelsens studie *Ny tid – nya tankar* anges att nära 60 procent av de unga kan tänka sig att gå med i ett politiskt parti men att bara 12 av dem har varit eller är medlemmar i ett politiskt parti. Många ungdomar känner i dag ett starkt engagemang i frågor som berör dem i vardagen. Dit hör t.ex. lokala miljöfrågor såsom Agenda 21-projekt. En relativt stor del av de yngre anser dock enligt studien att etablerade vägar att uttrycka sig politiskt är otillräckliga. Ungas engagemang kanaliseras i allt större utsträckning i avgränsade sakfrågor med krav på snabbare resultat än vad som kan uppnås i partipolitiken eller andra sammanhang med heltäckande program.

Barns och ungdomars kunskaper om den värdegrund som det svenska samhället vilar på fokuseras i skolan. Värdegrunden, såsom den uttrycks i läroplanerna, skall genomsyra all verksamhet i skolan för att stärka demokratin i skola och samhälle. Det kan



dock finnas skäl att närmare studera på vilka sätt barn och ungdomar kan ges möjligheter att lära känna sin egen kommun, hur den fungerar, vilka funktioner den sköter, hur det kommunala politiska systemet fungerar m.m. En demokratipraktik i demokratins institutioner kan vara en metod att öka intresset för politikens betydelse och förståelsen för politikens villkor.

*Den medborgerliga insynen i och fullmäktiges beslutsbefogenheter över den kommunala ekonomin måste förbättras*

Kommunerna och landstingen fick en stor ekonomisk frihet vid tillkomsten av 1991 års kommunallag. I samband med tillkomsten uttalade regeringen att avsikten var att efter hand följa upp hur kommunerna och landstingen använder denna frihet. Skulle det visa sig att tillämpningen skulle leda till oönskade konsekvenser fanns det anledning att senare på nytt överväga behovet av stramare reglering (prop.1990/91:117 s. 21, bet. 1990/91:KU38). Detta har bl.a. skett genom att kravet på årlig balans i budgeten införts och genom tillkomsten av lagen (1997:614) om kommunal redovisning den 1 januari 1998. Vidare har också den kommunala revisionen stärkts (prop. 1998/99:66, bet. 1998/99:KU30).

Med anledning av den utförsäljning av kommunala anläggningstillgångar och den bolagisering som skett under senare tid har frågan aktualiserats om dessa åtgärder har föregåtts av tillräckligt genomgripande analyser av framtida konsekvenser. Detsamma gäller när verksamhet läggs ut på entreprenad eller vid införandet av diverse checksystem. Det handlar i många fall om åtgärder som binder framtida generationer och framtida politiska majoriteter i kommunfullmäktige vid lösningar som i efterhand kan visa sig vara förhastade. Det kan ifrågasättas om de demokratiska aspekterna i tillräckligt stor utsträckning har stått i förgrunden vid besluten att vidta dessa åtgärder. I sammanhanget kan det nämnas att av 60 folkinitiativ till folkomröstningar har 15 handlat om kommunala utförsäljningar.

Det finns anledning att överväga om behandlingen av frågor av långsiktig karaktär och stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut. Det handlar om att slå vakt om det demokratiska inflytandet över centrala frågor.

*Den medborgerliga insynen i alternativa kommunala drift- och samarbetsformer behöver förbättras*

I dag drivs cirka en fjärdedel av den totala kommunala verksamheten, uttryckt som andel av omsättningen, i kommunala företag. Den sista december år 1997 fanns det totalt ca 1 600 majoritetsägda kommunala företag där kommuner eller landsting var majoritetsägare eller stiftare. Därtill kommer ett stort antal delägda kommunala företag.

Allmänhetens rätt till insyn skall vara huvudregel i verksamhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Det är de förtroendevalda som har ett ansvar att se till att medborgarnas rättmätiga krav på insyn tillgodoses. Från demokratisk synpunkt finns det risker med att stora delar av den offentliga verksamheten undandras tillämpningen av den grundlagsskyddade rätten till insyn genom att den drivs av delägda kommunala företag eller av enskilda företag.

Från och med den 1 januari 1995 jämställs företag i vilka kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande med myndigheter när det gäller handlingsoffentligheten (jfr prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46, SFS 1993:1295). I fråga om delägda företag som inte omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) gäller enligt 3 kap. 18 § kommunallagen att kommunen eller landstinget skall verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Medborgarna saknar direkt insyn i enskilda företag som kommunen anlitar i sin verksamhet. I 3 kap. 19 § kommunallagen sägs att det är fullmäktige som skall se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten innan värden av en kommunal angelägenhet överlämnas. Bristen på medborgerlig insyn i dessa företag har kritiserats. Krav har i olika sammanhang rests på att offentlighetsprincipen skall tillämpas eller åtminstone vara vägledande i all verksamhet som utförs för det allmännas räkning och som bekostas av allmänna medel. Detta oavsett om det sker genom kommunala företag eller helt privata entreprenörer.

Frågan om insyn i kommunala företag där det offentliga inte har ett rättsligt bestämmande inflytande och i verksamhet som drivs av

kommunala entreprenörer har varit föremål för utredning av Kommunala förnyelsekommittén (jfr också prop. 1993/94:188). Kommittén föreslog i sitt betänkande *Insyn i kommunala entreprenader* (SOU 1996:67) att kommuner och landsting skulle åläggas att i avtal med privata och delägda kommunala företag m.fl. juridiska personer tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamheten. Förslaget innebar också att värden av en kommunal angelägenhet endast skulle få lämnas över om den medborgerliga rätten till insyn tillgodosågs. Allmänheten skulle enligt förslaget ha rätt att ta del av handlingar rörande den överlätna verksamheten i samma omfattning som om verksamheten hade bedrivits i kommunens egen regi. Fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg skulle enligt förslaget, vad gäller allmänhetens rätt till insyn, behandlas på samma sätt som då en kommun lämnar över värden av en kommunal angelägenhet till ett delägt eller privat företag. Vad däremot gällde frågan om allmänhetens rätt till insyn innan en kommun bundit upp sig i ett avtal med en entreprenör borde den rätten, enligt Kommunala förnyelsekommittén, inte bli mer omfattande än i dag. De redan befintliga insynsmöjligheterna borde i stället utnyttjas i större utsträckning.

Vid remissbehandlingen av utredningens förslag ställde sig flertalet av remissinstanserna bakom det principiella ställningstagandet att insynen bör vara densamma oavsett vald driftform och att denna insyn bör lagregleras i någon form. Flertalet remissinstanser avstyrkte dock de förslag som utredningen lämnade, bl.a. den föreslagna avtalsmodellen. Som skäl angavs att förslagen var allt för komplicerade, att de skulle vara svåra att tillämpa samt att vissa delar i förslagen inte var tillräckligt utredda för att kunna ligga till grund för ny lagstiftning.

Mot denna bakgrund finns det anledning att närmare analysera remissinstansernas kritik över Kommunala förnyelsekommitténs förslag i betänkandet *Insyn i kommunala entreprenader* (SOU 1996:67) och utifrån detta överväga en annan lagteknisk lösning. Utgångspunkten skall vara att medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av på vilket sätt kommuner och landsting väljer att organisera sin verksamhet eller bedriva sitt arbete. Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn skall vara huvudregel i verksamhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Detsamma skall gälla för bidragsberättigad verksamhet som

drivs av fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg.

*Kommundelsnämnderna som verktyg för ökat lokalt medborgerligt inflytande behöver utvärderas mer samlad*

I 1991 års kommunallag infördes en möjlighet för alla kommuner att inrätta s.k. kommunalnämnder. Dessförinnan var detta möjligt endast inom ramen för en försöksverksamhet som reglerades i lagen (1979:408) om vissa lokala organ och därefter inom ramen för det s.k. frikommunförsöket (jfr prop. 1988/89:1, bet. 1988/89:KU6 samt betänkandet *Frikommunförsöket* SOU 1991:25).

Vid mitten av 1980-talet var det ca 20 kommuner som hade infört kommunalnämnder i hela eller delar av kommunen. År 1998 var antalet 21. Efter år 1985 synes det inte ha tillkommit fler kommuner som inrättat kommunalnämnder om man undantar de tre större städerna. I dag är det endast 14 kommuner som har en heltäckande kommunalnämndsorganisation. Det totala antalet kommunalnämnder i landet har ökat från 139 år 1995 till 163 år 1998.

Kommunalnämnder som organisationsform har utretts i många olika sammanhang. Det saknas emellertid en mer genomgripande och samlad nationell utvärdering av erfarenheterna av kommunalnämnder. Det är således i dag svårt att uttala sig om i vilken mån reformen ökat närheten till medborgarna. Det finns därför anledning att genomföra en sådan mer samlad utvärdering.

*Erfarenheterna från arbetet med att upprätta demokratibokslut skall studeras*

Demokratiska konsekvensanalyser används i dag i några kommuner och landsting som ett led i arbetet med att analysera vilka konsekvenser förnyelsearbetet har på demokrati och rättssäkerhet. För närvarande pågår också ett försök där demokratibokslut tas fram i tre kommuner och ett landsting. Svenska Kommunför-

bundet och Landstingsförbundet medverkar i detta utvecklingsarbete.

De försök som görs med s.k. demokratibokslut bör studeras i syfte att vinna erfarenheter för regeringens fortsatta arbete med att följa förnyelsearbetets konsekvenser för demokrati och rättssäkerhet.

#### *Erfarenheterna av s.k. medborgarpaneler skall studeras*

Ett problem i dagens kommunaldemokratiska arbete som både Demokratiutvecklingskommittén (dir. 1995:56 och betänkandet *På medborgarnas villkor* SOU 1996:162) och Kommunala förnyelsekommittén samfällt anger är det växande avståndet mellan medborgarna och de förtroendevalda. Ett annat problem är att fullmäktigeledamöterna inte alltid är tillräckligt representativa för den befolkning de företräder.

I några kommuner har mot denna bakgrund försök gjorts med att inrätta s.k. medborgarpaneler. I Storbritannien finns exempel på kommuner som inrättat s.k. Citizen´s panel. Syftet har varit att ge den politiska ledningen en uppfattning om vad medborgarna tycker i olika lokala frågor och därigenom bredda och fördjupa de förtroendevaldas beslutsunderlag. Det finns sålunda ett behov av att studera erfarenheterna i de försök som gjorts och utifrån detta föra en diskussion om hur medborgarpaneler kan användas i större utsträckning.

#### *Erfarenheter av särskilda ungdomsparlament och ungdomsråd skall studeras*

Under 1990-talet har särskilda ungdomsråd bildats i många kommuner. Olika former av ungdomsråd och liknande forum kan skapa en kontinuerlig dialog mellan kommunens ungdomar och beslutsfattare, något som även kan bli en väg in till vidare engagemang i olika samhällsfrågor. Ungdomsparlament och ungdomsråd skall inte enbart ses som forum där barn och ungdomar kan lära sig hur det politiska systemet fungerar utan även som direkta forum för inflytande och delaktighet. Det finns anledning att närmare studera erfarenheterna i de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och utifrån dessa föra en diskussion om

hur ungdomsråd skall kunna användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin och hur ungdomars inflytande och delaktighet i denna kan förbättras.

*Det finns behov av att närmare pröva utformningen av det s.k. folkinitiativet*

I 5 kap. 23 § kommunallagen (1991:900) finns i dag en bestämmelse som ger en möjlighet för allmänheten att direkt i fullmäktige väcka ärende om att hålla folkomröstning, s.k. folkinitiativ. En förutsättning är att minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enar sig om en sådan framställan.

Möjligheten till folkinitiativ infördes år 1994. Till dags dato har i landet totalt 60 initiativ väckts i fullmäktige. Av dessa har endast ett resulterat i en folkomröstning. Bland de folkomröstningsinitiativ som landets fullmäktigeförsamlingar har haft att ta ställning till är det värt att notera att folkinitiativen i påfallande stor utsträckning gällt samma ärendekategorier. Ärendena fördelar sig i huvudsak på kommunernas infrastruktur (15 ärenden, ej vatten och avlopp), organisationsärenden (13 ärenden), frågor om kommunal utförsäljning (15 ärenden) och byggnadsfrågor (8 ärenden). I många fall handlar det om ärenden som inte berör hela befolkningen i kommunen. Vidare är det uppenbart att det finns ett mycket svagt stöd i de berörda fullmäktigeförsamlingarna för folkinitiativet då endast ett av 60 har bifallits med nuvarande majoritetsregel. Det bör också särskilt uppmärksammas att även med en minoritetsregel som baseras på en tredjedel av de röstande i fullmäktige skulle 40 av samtliga folkinitiativ ha inneburit avslag för yrkandet om folkomröstning med anledning av folkinitiativ. Mot bakgrund av i vilka frågor ärenden väckts aktualiseras frågan om folkinitiativet verkligen är ett för medborgarna ändamålsenligt sätt att bereda ärenden. Det finns goda skäl att såväl överväga behovet av folkinitiativet som sådant som dess utformning (se Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99: *KU21 – Kommunala demokratifrågor*).

Mot bakgrund av den kritik som kan riktas mot utformningen av folkiniciativet i 5 kap. 23 § kommunallagen och att reglerna nu har varit i kraft under ett antal år finns det skäl att utvärdera erfarenheterna av folkiniciativets användning. Det finns också anledning att bedöma de demokratiska effekterna av folkomröstningsinstitutet.

#### *Vissa frågor om kommunala indelningsändringar behöver övervägas*

I dag regleras förfarandet vid kommunala indelningsändringar i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen). I debatten framförs i olika sammanhang ståndpunkten att kommunindelningar är ett sätt att öka den kommunaldemokratiska aktiviteten hos medborgarna. Kommunstorleken skulle alltså vara en faktor att ta med i beräkningen när det gäller att öka medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin.

Riksdagen har begärt att regeringen återkommer med förslag till riksdagen som gör det enklare att dela kommuner genom att procedurerna som har samband med kommunindelningar underlättas (se 1998/99:KU 21).

Enligt nuvarande bestämmelser i indelningslagen träder större indelningsändringar i kraft året efter det att ordinarie val har hållits i riket. Skälet för detta är att sådana ändringar i de flesta fall påverkar fullmäktiges sammansättning och att kommunala extraval inte är tillåtna. I olika sammanhang har det framförts önskemål om att kommunindelningar skall kunna träda i kraft under en pågående mandatperiod.

Lokaldemokratiutvecklingskommittén behandlade frågan om extraval vid en indelningsändring i sitt slutbetänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90). I sina överväganden anförde kommittén bl.a. att det ofta finns en stor entusiasm och ett stort engagemang bland de lokala politikerna och medborgarna både i samband med att man verkar för en kommunindelning och vid själva delningsbeslutet. Kommittén menade att frågan om nyval skulle behöva aktualiseras vid ett införande av fyraåriga mandatperioder. Reformen med fyraåriga mandatperioder är sedan valet år 1994 genomförd.

Det finns sålunda anledning att se över bestämmelserna i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningsslagen) i vilka förutsättningarna för att genomföra en indelningsändring läggs fast. Det handlar om att söka efter förbättringar som innebär att de procedurer som har samband med kommunindelningar underlättas. Det finns också ett behov av att göra en utvärdering av de allmänna lokaldemokratiska erfarenheterna från de kommunindelningar som genomförts under 1990-talet. Vidare finns det skäl att överväga behovet av och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av indelningsändring.

### **Uppdraget**

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas för att utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin. I de undersökningar och analyser som kommittén genomför skall genomgående barn och ungdomars inflytande och betydelsen av kön, utländsk bakgrund samt funktionshinder belysas.

Kommittén skall göra en grundlig analys av de förtroendevaldas arbetsförhållanden och i det sammanhanget också utvärdera de nuvarande bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) som reglerar de förtroendevaldas villkor. Kommittén skall föreslå de förändringar som den anser behövliga för att medborgarna skall stimuleras till att åta sig förtroendeuppdrag. Det handlar bl.a. om att se över rekryteringen, representativiteten, orsakerna till de förtida avhoppet och formerna för det politiska arbetet i allmänhet. Det handlar också om att analysera hur de nya arbetsformerna samt nya styr- och organisationsformer – bl.a. en ökad användning av privaträttsliga verksamhetsformer – påverkat politikerrollen. De åtgärder som föreslås skall analyseras ur ett könsperspektiv. Vidare skall de åtgärder som föreslås syfta till att öka antalet förtroendevalda.

Den nya informationstekniken har skapat nya möjligheter till dialog med medborgarna. Kommittén skall mot denna bakgrund kartlägga vilket praktiskt stöd de förtroendevalda har i sitt arbete i dag och vad som kan behövas för framtiden. Det kan handla om både personella resurser och arbetsverktyg i form av IT-stöd.



Kommittén skall också lämna förslag på åtgärder som kan underlätta för funktionshindrade medborgare att äta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Särskilt skall tillgången på stöd i olika former, t.ex. IT-stöd och behovet av resurspersoner, beaktas.

Kommittén skall vidare lämna förslag på åtgärder som kan underlätta för personer med utländsk bakgrund att äta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Utgångspunkten för dessa åtgärder skall vara att representativiteten bland de förtroendevalda skall förbättras i förhållande till samhällets etniska och kulturella mångfald.

Kommittén skall lämna förslag på hur barn och ungdomar kan göras mer delaktiga i den kommunala demokratin och också ge barn och ungdomar bättre kunskaper om hur den kommunala förvaltningen och politiken fungerar.

Kommittén skall överväga hur avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade beslut. Det handlar om att slå vakt om det demokratiska inflytandet över centrala frågor. En viktig utgångspunkt skall vara att det kommunala beslutssystemet skall innefatta garantier för 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 skall i detta sammanhang överväga behovet av att skärpa kraven i de bestämmelser i kommunallagen som reglerar berednings- och beslutsprocesserna. Det kan t.ex. handla om att kräva fullmäktiges uttryckliga godkännande av vissa åtgärder eller att införa krav på någon form av brukarinflytande genom att höra utomstående intressenter eller att samråda med berörda grupper av medborgare i viktiga ärenden i fullmäktige (jfr 6 kap. 8 och 38 §§ kommunallagen om brukarinflytande som gäller enbart för nämnder). Här kan särskilt nämnas bestämmelserna dels i 3 kap. 9 och 10 §§ om fullmäktiges uppgifter och begränsningarna i fullmäktiges rätt att delegera vissa uppgifter, dels i 3 kap. 17 § om fullmäktiges möjligheter att yttra sig innan sådana beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas av ett företag. Vid tillkomsten av denna regel förutsattes i förarbetena att kommunerna på frivillig grund skulle kunna gå längre och i bolagsordningen skriva in krav på att vissa principiellt viktiga

beslut skall godkännas av fullmäktige (prop. 1990/91:117 s. 54 och 163). Detta har inte skett i tillräckligt stor utsträckning varför det finns anledning för kommittén att överväga om det finns behov av att införa ett krav på fullmäktiges godkännande vid utförsäljning av kommunal egendom. Av intresse i sammanhanget är beredningsreglerna i 5 kap. 26–28 §§ avseende handläggningen av ärenden i fullmäktige som i dag avser enbart den interna beredningen och som föreskriver att kommunstyrelsen och berörda nämnder skall höras i ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Kommittén skall överväga behovet av att införa särskilda beredningskrav för vissa särskilt betydelsefulla fullmäktigebeslut.

Kommittén skall närmare analysera remissinstansernas kritik över Kommunala förnyelsekommitténs förslag i betänkandet *Insyn i kommunala entreprenader* (SOU 1996:67) och utifrån detta överväga en annan lagteknisk lösning. Förslaget bör även omfatta en förstärkt medborgerlig insyn i föreningsdriven och kooperativ verksamhet som helt eller delvis finansieras av kommunen. Kommittén skall också analysera formerna för allmänhetens insyn i de nya samverkansformer som etablerats under senare år bl.a. inom ramen för arbetet med tillväxtavtalen och strukturfondsarbetet. Utgångspunkten skall vara att medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av på vilket sätt kommuner och landsting väljer att organisera sin verksamhet eller bedriva sitt arbete. Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn skall vara huvudregel i verksamhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Detsamma skall gälla för bidragsberättigad verksamhet som drivs av fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg. Kommittén skall också göra de avvägningar mellan å ena sidan krav på offentlighet och å andra sidan berättigade krav på sekretess och tystnadsplikt som kan motiveras inom olika verksamheter. Kommittén skall därför se över bestämmelserna i bl.a. 3 kap. 18 och 19 §§ och 6 kap. 7 § kommunallagen.

I detta sammanhang skall kommittén också se över rösträttsbestämmelsen i 5 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Detta i syfte att anpassa den till vad som gäller enligt 4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen. I dag skiljer sig bestämmelserna åt genom att EU-medborgare har rätt att rösta i kommunala val på

samma villkor som svenska medborgare men inte att delta i kommunala folkomröstningar.

Kommundelsnämnder som organisationsform har utretts i olika sammanhang. Det saknas emellertid en genomgripande och samlad nationell utvärdering av erfarenheterna från kommunaldelsnämnder. Det är således i dag svårt att uttala sig om i vilken mån reformen ökat närheten till medborgarna. Kommittén skall därför genomföra en sådan utvärdering. En utvärdering skall bl.a. belysa frågan om medborgarna upplever en ökad närhet och tillgänglighet till de förtroendevalda och den kommunala förvaltningen. Utvärderingen skall också belysa om den medborgerliga insynen har ökat och om fler medborgare deltar i det lokala samhällslivet.

Kommittén skall studera de försök som gjorts med s.k. demokratibokslut i syfte att vinna erfarenheter för regeringens fortsatta arbete med att följa förnyelsearbetets konsekvenser för demokrati och rättssäkerhet. Kommittén skall studera erfarenheterna i de försök som gjorts i arbetet med medborgarpaneler och utifrån detta föra en diskussion om hur dessa skulle kunna användas i större utsträckning.

Kommittén skall vidare studera erfarenheterna av de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och utifrån detta föra en diskussion om hur ungdomsråd skall kunna användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin och hur ungdomars inflytande och delaktighet i denna kan förbättras. Kommittén skall mot bakgrund av den kritik som riktats mot utformningen av det s.k. folkinitiativet i 5 kap. 23 § kommunallagen och det förhållandet att reglerna nu har varit i kraft under ett antal år, utvärdera erfarenheterna av folkinitiativets användning. Kommittén skall såväl överväga behovet av folkinitiativet som sådant som dess fortsatta utformning (se bl.a. 1998/99:KU 21). Kommittén skall också bedöma de demokratiska effekterna av folkomröstningsinstitutet.

Kommittén skall vidare se över bestämmelserna i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningsslagen), i vilka förutsättningarna för att genomföra en indelningsändring läggs fast, samt föreslå de ändringar som kan anses motiverade (jfr också *Lokal demokrati i utveckling*, SOU 1993:90). Kommittén skall därför se över hur de procedurer som har samband med kommunaldelningar kan underlättas, dvs. hur ärendena utreds, vem som beslutar samt möjlig-

heten att genomföra en snabb indelningsändring när beslut väl fattats (se även 1998/99:KU21). Kommittén skall också göra en utvärdering av de allmänna kommunaldemokratiska erfarenheterna från de kommunindelningar som genomförts under 1990-talet. Detta i syfte att bl.a. se om och i så fall på vilket sätt medborgarnas engagemang ökat genom delningen. Kommittén skall överväga behovet av och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval med anledning av indelningsändring. Om det behövs skall kommittén i detta sammanhang också överväga bl.a. hur extraval skall genomföras, vem som skall besluta om extraval och när det skall hållas.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som anses befogade. Kommittén skall i sitt arbete beakta den kommunala självstyrelsens betydelse för den svenska folkstyrelsen och i sina förslag till åtgärder ta hänsyn till kommunernas ansvar för att utveckla den lokala demokratin. Kommittén skall i det sammanhanget bl.a. lämna förslag till hur vikten av att demokratins idéer blir vägledande i kommunal verksamhet kan tydliggöras i kommunallagen.

### **Samråd och avrapportering**

Kommittén skall samråda med de statliga myndigheter och utredningar som berörs av utredarens förslag samt med företrädare för kommuner och berörda organisationer. Kommittén skall redovisa sina resultat till regeringen senast den 1 februari 2001. Kommittén får lämna delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

## Styckkostnader för hjälpmedel för personer med funktionshinder

I tabellerna nedan redovisas uppskattade styckkostnader för vissa slag av hjälpmedel som kan komma i fråga för att förtroendevalda som är synskadade, hörselskadade eller döva skall kunna ta del av handlingar och delta i möten. De angivna kostnaderna bygger på uppgifter från Hjälpmedelsinstitutet och inkluderar inte mervärdesskatt.

**Tabell 1 Hjälpmedel som kan behövas för att förtroendevalda som är synskadade skall kunna ta del av handlingar (kostnad i tusental kronor)**

<i>Förtroendevald och synskadad – ta del av handlingar i hemmet</i>	<i>Kostnad</i>
Skärmläsningssystem med talsyntes	8–25
Punktskriftsdisplay	50–125
Förstoringsprogram	4–12
Punktskrivare	20–30
Förstorande TV-system	10–20
Optiska förstoringshjälpmedel	0,5–8
Kompletterande hjälpmedel och förbrukningsmaterial	0,5–10
Bandspelare	0,5–2
Talbokspelare (Daisy)	3–5
E-postmöjlighet	
Dokumenterna inlästa på band	
Dokumenterna utskrivna på punkt	
Dokumenterna utskrivna med stor stil	

*Kommentar:* Kostnaderna har tagits fram av Hjälpmedelsinstitutet i samråd med Synskadades riksförbund och Sjukvårdshuvudmännens Upphandlingsbolag (SUB).

**Tabell 2 Hjälpmedel som kan behövas för att förtroendevalda som är synskadade skall kunna delta i möten (kostnad i tusental kronor)**

<i>Förtroendevald och synskadad – delta i möten</i>	<i>Kostnad</i>
Bärbar dator med skärmläsningsprogram	5–15
Bärbar dator med förstoringsprogram	4–12
Bärbar dator med talsyntes (program eller hårdvara) med hörsnäcka	5–15
Bärbar dator med punktskriftsdisplay	75–175
Förstoringshjälpmedel (från enkla förstoringsglas till avancerade kikare)	0,5–15
Dokumenten utskrivna på punkt	
Dokumenten utskrivna med stor stil	

*Kommentar:* Kostnaderna har tagits fram av Hjälpmedelsinstitutet i samråd med Synskadades riksförbund och Sjukvårdshuvudmännens Upphandlingsbolag (SUB).

**Tabell 3 Hjälpmedel som kan behövas för att förtroendevalda som är hörselskadade skall kunna delta i möten (kostnad i tusental kronor)**

<i>Förtroendevald och hörselskadad – delta i möten</i>	<i>Kostnad</i>
Konferenssystem (anläggning med mikrofoner, högtalare, halsslina och myggmikrofon)	40–50
Teleslinga – fast installation med förstärkare	15
Teleslinga – flyttbar med mikrofoner	12
FM-system (mikrofon och mottagare)	15
Enklare handhållna hörhjälpmedel	1–2

*Kommentar:* Kostnaderna har tagits fram av Hjälpmedelsinstitutet i samråd med Hörservice AB och Sjukvårdshuvudmännens Upphandlingsbolag (SUB).

**Tabell 4 Hjälpmedel som kan behövas för att förtroendevalda som är döva skall kunna delta i möten (kostnad i tusental kronor)**

<i>Förtroendevald och döv – delta i möten</i>	<i>Kostnad</i>
Texttelefon	5–15
Teckentolk <sup>1</sup>	
Skrivtolk <sup>2</sup>	

*Kommentar:* Kostnaderna har tagits fram av Hjälpmedelsinstitutet i samråd med Hörservice AB och Sjukvårdshuvudmännens Upphandlingsbolag (SUB).

<sup>1</sup> Personer som är barndomsdöva (som föds döva eller mycket svårt hörselskadade) kan behöva hjälpmedel i form av teckentolk.

<sup>2</sup> Personer som är vuxendöva (som efter födseln förlorar hörseln) kan behöva hjälpmedel i form av skrivtolk.

## Medverkande i kommitténs referensgrupp

**Ingemar Almkvist**, Älmhults kommun, ledamot kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden.

**Carina Brandt**, Örebro kommun, ersättare kommunfullmäktige, ledamot kultur- och bildningsnämnden och ordförande länsmusiken.

**Mikael Janson**, Göteborgs kommun, ledamot kommunfullmäktige, vice ordförande Linnéstads stadsdelsnämnd.

**Mikael Karlsson**, Växjö kommun, ledamot byggnadsnämnden, ersättare kommunfullmäktige.

**Helena Koch**, Täby kommun, ordförande gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, ledamot kommunfullmäktige, ersättare kommunstyrelsen och landstingsfullmäktige.

**Elin Lundberg**, Uppsala kommun, ledamot kommunfullmäktige och ordförande jämställdhetskommittén.

**Marianne Molná**, Ockelbo kommun, ordförande omsorgsnämnden, ledamot kommunfullmäktige, folkhälsorådet och brottsförebyggande rådet.

**Fatima Nur**, Stockholms läns landsting, ledamot landstingsfullmäktige, ledamot Norra sjukvårdsstyrelsen, Övervakningsnämnden och styrelsen för SL.

**Cecilia Obermüller**, Stockholms kommun, ledamot kommunfullmäktige och stadsbyggnadsnämnden.

**Patric Pettersson**, Mönsterås kommun, ledamot kommunfullmäktige, ordförande barn- och utbildningsnämnden och ersättare kommunstyrelsen.

**Eva Ströman**, Örebro kommun, ordförande Varberga-Kil kommunalnämnd och ledamot av kommunfullmäktige.

**Göran Sydhage**, Örnsköldsviks kommun, ledamot kommunfullmäktige och kommunens förtroenderåd.