På medborgarnas villkor

– en demokratisk infrastruktur

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1996:162

På medborgarnas villkor

– en demokratisk infrastruktur

BETÄNKANDE AV DEMOKRATIUTVECKLINGSKOMMITTÉN

SOU 1996:162

A: Ref KB
Occ SOV
1996:162
33

Statens offentliga utredningar
1996:162
Inrikesdepartementet

På medborgarnas villkor

– en demokratisk infrastruktur

Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20414-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Leif Blomberg

Genom beslut den 6 april 1995 bemyndigade regeringen chefen för Civildepartementet, statsrådet Marita Ulvskog, att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 18 april 1995 verkställande direktören Bengt Owe Birgersson som ordförande. Den 30 maj 1995 förordnades teologie studeranden Ragnhild Johansson, författaren Tomas Lappalainen, journalisten Ingvar Persson och kooperativa rådgivaren, numera Europaparlamentarikern Inger Schörling som ledamöter i kommittén. Den 7 maj 1996 entledigades Ragnhild Johansson på egen begäran.

Som sakkunniga förordnades den 30 maj 1995 verksamhetschefen Benny Jansson, Folkrörelserådet hela Sverige skall leva, och departementssekreteraren Eva Cederholm Cars, Inrikesdepartementet, samt den 13 september 1995 sektionschefen Marie Pernebring, Svenska Kommunförbundet.

Som experter förordnades den 30 maj 1995 universitetslektorn Erik Amnå, Högskolan i Örebro, organisationsdirektören Simon Anderson, Statskontoret och Gunilla Thorgren, politiskt sakkunnig vid Civildepartementet. Den 16 april 1996 entledigades Gunilla Thorgren. Den 12 juni 1996 förordnades som expert Ozan Sunar, politiskt sakkunnig vid Inrikesdepartementet.

Som sekreterare förordnades från och med den 1 maj 1995 socionom Jörgen Mark-Nielsen och från och med den 19 februari 1996 jur.kand. Anna-Karin Lindh.

Utredningen har antagit namnet Demokratiutvecklingskommittén.

Härmed överlämnas kommitténs betänkande *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*. Kommittén har därmed slutfört sitt arbete.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av Inger Schörling.

Stockholm i oktober 1996

Bengt Owe Birgersson
Tomas Lappalainen
Ingvar Persson
Inger Schörling

/Jörgen Mark-Nielsen
Anna-Karin Lindh

Innehåll

Sammanfattning 7

1 Utredningsuppdraget 13

2 Förändrade förutsättningar – 75 år med demokratiskt styrelseskick 19

2.1 Inledning 19

2.2 Från jordbrukssamhälle till industrisamhälle 22

2.3 Industrisamhället kulminerar 25

2.4 Mot ett postindustriellt samhälle? 34

3 På medborgarnas villkor – utgångspunkterna för våra förslag 73

3.1 Alla människors lika värde 75

3.2 Jämlikt fördelade resurser 76

3.3 Staten och kommunerna skall underlätta medborgarinflytande och delaktighet 77

3.4 Beslut skall fattas av de berörda medborgarna själva eller så nära dessa som möjligt 80

3.5 Demokratin förutsätter fri information, fri debatt och kunniga medborgare 85

3.6 Demokratin är ett redskap i ständig förändring 88

4 Förslag 91

4.1 Skapa demokraticentrum för möten, information och öppenhet 92

4.2 Mötesplatser – grundbultar i den lokala demokratin ... 97

4.3 Öppna dörrarna till politikens slutna rum 101

4.3.1 Direktsändningar från de politiska arenorna 101

4.3.2 Lättillgänglig samhällsinformation 103

4.3.3 Utveckling av folkinitiativ till folkomröstningar . 105

4.3.4 Medborgerlig motionsrätt i fullmäktige 110

4.4 Vänd på perspektivet 115

4.4.1 Direktvalda lokala organ 115

4.4.2 Samhällsplanering nerifrån och upp 121

4.5 Utveckla lokalsamhällena 124

4.6 Stärk medborgarinflytandet över EU–frågorna 135

4.6.1 Stärk riksdagens ställning 136

4.6.2 Underlätta Europaparlamentarikernas förankring på hemmaplan 141

4.7 Tillsätt en demokratiberedning i regeringskansliet ... 143

Särskilt yttrande 145

Bilaga 1 Kommittédirektiv 149

Bilaga 2 Förslag till lagändring för främjande av hyresgästernas självförvaltning 155

Bilaga 3 Kort beskrivning av berednings-, besluts- och verkställighetsfaserna i EU 165

Referenslitteratur 169

Innehåll

4 Förslag 91

4.1 Skapa demokratiskt utrum för politisk information och oppinion 92

4.2 Motsatspolser – grundbulten i den lokala demokratin 97

4.3 Öppna dörrarna till politiskt utrum 101

4.3.1 Direkt sändningar från de politiska arenorna 101

4.3.2 Lättillgänglig sammanställd information 103

4.3.3 Utveckling av förslaget till folkomröstningar 105

4.3.4 Medborgerlig medinverkan i halmstad 110

4.4 Vänd på perspektiven 115

4.4.1 Direktvalda lokala organ 115

4.4.2 Samhällsplanering utifrån ett ppp-perspektiv 121

4.5 Utveckla lokalsamhällen 125

4.6 Stärk medborgarinflytandet inom EU-frågorna 135

4.6.1 Stärk riksdagens ställning 135

4.6.2 Underlätta Europaparlamentarikernas förankring på hemmaplan 141

4.7 Tillåten en demokratiskt levande kommunalpolitik 145

Sämskt yttrande 149

Bilaga 1 Kommittédirektiv 155

Bilaga 2 Förslag till lagändring Förslag till lagändring av lagen om allmänna val 165

Bilaga 3 Kort beskrivning av demokratiska beslutsprocesser och verksamhetsformer i EU 169

Referenslitteratur 189

Sammanfattning

Demokratiutvecklingskommitténs uppdrag har varit att utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen och därmed på sikt bidra till en vital demokratisk utveckling.

Kommittén har kartlagt demokratins utveckling i Sverige från dess genombrott i det tidiga industrisamhället till de nya utmaningar som dagens och morgondagens samhälle innebär för de numera väl etablerade demokratiska strukturerna. Denna kartläggning har skett med hjälp av ett antal forskare och fristående experter.

Mot bakgrund av denna historiska exposé redovisar kommittén det principiella synsätt som ligger till grund för kommitténs förslag. Detta synsätt kan sammanfattas i följande sex punkter.

- Alla människors lika värde.
- Jämlikt fördelade resurser.
- Staten och kommunerna skall underlätta medborgarinflytande och delaktighet.
- Beslut skall fattas av de berörda medborgarna själva eller så nära dessa som möjligt.
- Demokratin förutsätter fri information, fri debatt och kunniga medborgare.
- Demokratin är ett redskap i ständig förändring.

Skapa demokraticentrum för möten, information och öppenhet

Kommunerna bör bygga upp lokala demokraticentrum. Syftet med dessa är att erbjuda medborgarna mötesplatser, information och öppenhet, för att därigenom bidra till ökat medborgarinflytande och delaktighet. Ett demokraticentrums uppgifter är att underlätta för medborgarna att inhämta samhällsinformation, att vara med och påverka samhällsutvecklingen också mellan de allmänna valen samt att organisera sig för att artikulera sina intressen. Ett demokraticentrum följer ingen standardiserad modell utan byggs och drivs utifrån de lokala förutsättningarna. Att göra ett medborgarkontor till ett demokraticentrum är *en* möjlighet. Centrumet kan också inrymmas t.ex. i ett bibliotek eller i ett medborgarhus.

Mötesplatser - grundbultar i den lokala demokratin

Alla former av statligt lokalstöd bör bli föremål för en samlad översyn, med syfte att effektivisera stödet, så att det på ett mer kraftfullt sätt än i dag kan bidra till att upprätthålla och bygga ut en demokratisk infrastruktur. Dessutom bör kommunerna i samverkan med föreningslivet göra en inventering av befintliga och tänkbara mötesplatser i kommunen.

Direktsändningar från de politiska arenorna

Offentliga politiska debatter bör bli mer lättillgängliga för medborgarna genom regelbundna och okommenterade direktsändningar i radio och TV. De medborgare som vill får då möjlighet att lyssna på hela debatten, ta del av de olika argumenten och bilda sig en egen uppfattning i sakfrågorna. Några av de nya digitala TV-kanalerna bör därför reserveras för okommenterade direktsändningar från de politiska arenorna.

Lättillgänglig samhällsinformation

Den moderna datatekniken ger medborgarna nya möjligheter att söka och hämta information. Ett flertal kommuner och statliga myndigheter har redan tagit initiativ som innebär att informationen lagras så att den är lätt för medborgarna att ta del av. Demokratiutvecklingskommittén ser det som viktigt att denna utveckling inte bara fortsätter utan också påskyndas. Skall informationen vara lättillgänglig för medborgarna måste den också vara överkomlig i pris. Kommittén anser att någon avgift inte bör tas ut då medborgare via datanätverk hämtar allmänna handlingar som motioner, beredningsförslag, protokoll och allmän information hos kommunen.

Utveckling av folkinitiativ till folkomröstningar

Ett 40-tal folkinitiativ om folkomröstning har tagits i kommunerna. Inte en enda gång har detta lett till att en folkomröstning genomförts. Detta innebär att den ökning av antalet folkomröstningar som reformen syftade till inte har blivit av. Reformen riskerar därmed att framstå som skendemokratisk. Demokratiutvecklingskommittén föreslår att kommunallagen tillförs bestämmelser som innebär att reglerna om folkinitiativ kompletteras med krav på kvalificerad majoritet i kommunfullmäktige för att avslå ett förslag om folkomröstning. Detta innebär att det räcker med att 1/3 av fullmäktiges ledamöter röstar för en folkomröstning, för att den skall komma till stånd, förutsatt att frågan väckts genom ett folkinitiativ.

Medborgerlig motionsrätt till fullmäktige

Medborgarinflytandet kan öka och demokratin fördjupas om alla som är röstberättigade i kommunalvalet får motionsrätt till kommunfullmäktige. En sådan initiativrätt anknyter till de demokratiska traditioner som finns inom alla större svenska organisationer - medlemmarna har motionsrätt, men besluten fattas av valda representanter.

En medborgerlig motionsrätt skulle på ett radikalt sätt öppna dörrarna till politikens slutna rum, minska avståndet mellan väljare och valda och öka förståelsen för den representativa demokratins arbetssätt. Den skulle också bidra till att öka intresset för de kommunalpolitiska frågorna och därmed underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag. Förvisso skulle en medborgerlig motionsrätt också leda till att goda förslag väcks, vilka annars aldrig kommit fram.

En medborgerlig motionsrätt konkurrerar inte heller med den representativa demokratin. Den innebär i stället att den representativa demokratin förädlas genom att den ges mer värdefulla egenskaper.

Den medborgerliga motionsrätten bör kompletteras med möjligheter för medborgarna att relativt snabbt få svar i aktuella kommunalpolitiska frågor genom "allmänhetens frågestund" i anslutning till fullmäktigesammanträden.

Försöksverksamhet med direktvalda lokala organ

För- och nackdelar med direktvalda lokala organ har diskuterats sedan 1980-talets början. Med lokalsamhällets renässans har diskussionen fått ny aktualitet. Landsbygdsriksdagens starka önskemål om utveckling av olika modeller av självstyre och lokalt beslutsfattande, liksom Stockholms stads önskemål om direktval i några stadsdelar aktualiserar frågan ytterligare.

Demokratiutvecklingskommittén anser att en sammanvägning av argumenten för och emot direktvalda lokala organ, talar för att möjligheten till direktval bör få en chans. Det bör därför bli möjligt för de kommuner som vill införa direktvalda lokala organ att göra det, i en eller flera kommundelar. Denna reform bör genomföras som en försöksverksamhet från och med 1998 års allmänna val och två mandatperioder framåt.

Utveckla lokalsamhällena

Särskilda åtgärder måste vidtas för att bryta människornas vanmakt i miljonprogramsområdena i storstädernas förorter. Skall förändringarna vara uthålliga och långsiktiga får de inte bygga på tillfälliga projektmedel från staten eller kommunen. De måste bygga på medborgarnas egna initiativ. För staten och kommunerna blir det viktiga att, samtidigt som

man avstår från att tillföra särskilda medel, skapa goda förutsättningar för en utveckling, men undvika att styra denna. Det innebär att skapa en demokratisk infrastruktur, att tillämpa underifrånperspektivet och att beslut skall fattas på den optimala nivån, dvs. av de berörda själva eller av deras representanter.

Direktvalda områdesstyrelser och lokala demokraticentrum har en särskilt stor betydelse i dessa områden. Även självförvaltning, kooperation i olika former, lokal arbetsförmedling och frivilligcentraler kan vara väsentliga inslag.

Hyresgästernas självförvaltning

En form av självförvaltning har etablerats i bostadsområdena Holma och Kroksbäck i Malmö. Den hyresgäst som medverkar i förvaltningen får en återbäring på hyran. Detta har dock stött på ett hinder i och med att Skattemyndigheten beslutat att den individuella hyresåterbäringen skall anses som ersättning för ett arbete som utförts för hyresvärdens räkning.

Demokratiutvecklingskommittén har tidigare föreslagit en lagändring för främjande av hyresgästernas självförvaltning. Förslaget innebar skattefrihet för hyresåterbäring upp till ett halvt basbelopp per bostadshyreskontrakt och år för hyresgäster som deltar i självförvaltning. Regeringen har avstått från att lägga ett sådant förslag, men Inrikesdepartementet har tillsatt en arbetsgrupp som skyndsamt skall redovisa ett förslag till lösning.

Demokratiutvecklingskommittén vidhåller detta förslag eftersom det har två uppenbara fördelar. För det första kan självförvaltningen fungera flexibelt, den blir också enkel att administrera och lätt att förstå för alla som deltar. För det andra innebär förslaget att hyresgästerna betraktas som självständiga individer med olika intressen och preferenser, trots att trapphus och rabatter är till för gemensamt bruk.

Demokratiutvecklingskommittén föreslår dock att det högsta belopp för vilket skattefrihet för bostadshyresgäster som medverkar i självförvaltning skall medges begränsas till en fjärdedels basbelopp per år.

Stärk medborgarinflytandet över EU-frågorna

För att öka medborgarinflytandet över de unionspolitiska frågorna bör riksdagens roll stärkas. Riksdagen är folkets främsta företrädare och bör därför ta aktiv del i alla viktiga politiska frågor, oavsett om besluten fattas i riksdagen eller inom unionen.

Fler riksdagsledamöter bör engageras i de unionspolitiska frågorna. Därför bör regeringens information och förankring inför ministerrådsmötena ske hos respektive fackutskott. Därigenom utnyttjas hela den stora kompetens som finns hos riksdagens ledamöter och utskotten får

ett eget intresse av att i god tid sätta sig in i de förslag som är på väg att ta form på unionsnivå. De kan t.ex. föra diskussioner utifrån vitböcker, grönböcker och förslag som kommissionen presenterar. Detta innebär också att riksdagens EU-nämnd blir obehövlig och kan avskaffas.

De 22 svenska Europa-parlamentarikerna bör få samma rätt till fria tjänsteresor inom landet som de svenska riksdagsledamöterna har. Detta är en viktig politisk signal till parlamentarikerna att genom resor och kontakter med svenska medborgare prioritera förankringen på hemmaplan mycket högt.

Tillsätt en demokratiberedning i regeringskansliet

Den fokusering som regeringen gjort på inflytande- och delaktighetsfrågor är förpliktande och bör fortsätta i lämpliga former. Demokratiutvecklingskommittén föreslår därför att en särskild demokratiberedning inrättas inom Statsrådsberedningen. Denna bör ha till uppgift att följa utvecklingen av frågor som rör demokrati, medborgarinflytande och medborgarnas delaktighet i samhällsutvecklingen. Beredningen bör också bevaka dessa frågor i samband med reformer och ny lagstiftning.

1 Utredningsuppdraget

I direktiven anförs att kommittén skall "utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen och därmed på sikt bidra till en vital demokratisk utveckling".

Kommittén fick i uppgift att särskilt

- belysa medborgarnas förändrade organisationsmönster och analysera förändringens betydelse för en demokratisk förnyelseprocess,
- föreslå former för medborgarnas inflytande i den politiska beslutsprocessen med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen,
- föreslå förändringar av stödformer som kan ge förutsättningar för föreningslivet att utvecklas och förändras och som också bidrar till ett ökat medborgarengagemang,
- ge förslag till hur samverkan mellan medborgare, organisationer och myndigheter kan underlättas.

I motiveringen till utredningsdirektiven anför departementschefen att ett stort antal utredningar under senare år visat att medborgarnas tilltro till den traditionella politikens möjligheter har försvagats. De politiska partiernas medlemsantal minskar, inte minst på grund av svårigheter att engagera yngre människor i arbetet. Detta har bland annat medverkat till en förskjutning av opinionsbildningen från de politiska partierna till massmedierna. Det finns också en risk för att klyftorna i samhället ökar mellan "de som engagerar sig och de som lämnas utanför".

Departementschefen anför också att folkrörelser och andra idéburna organisationer historiskt sett haft en central funktion i välfärdsutvecklingen och demokratiseringen av samhället. Men formerna för samverkan mellan det offentliga och organisationerna genomgår nu omfattande förändringar, samtidigt som kommunerna i stor omfattning omprövar såväl organisation som arbetsformer. Föreningar får i samband därmed allt oftare en roll som entreprenörer i den kommunala verksamheten. Samtidigt bedrivs en allt större del av den kommunala verksamheten i bolagsform. Detta kan leda till att insyn och kontroll minskar.

Slutligen pekar departementschefen också på att inträdet i den Europeiska unionen skapat nya frågetecken kring medborgarnas möjligheter att påverka beslut och samhällsutveckling. Sammantaget är den beskrivna utvecklingen enligt direktiven oroande från demokratisk synpunkt.

I preciseringen av kommitténs uppdrag diskuteras den ovannämnda utvecklingen något ytterligare. Bland annat erinras om studier som pekar på att medborgarna i större utsträckning än tidigare tycks organisera sig för att tillfredsställa individuella intressen framför ett bredare samhällsengagemang. En kärnfråga blir därför vad som händer med demokratin i framtiden när allt färre väljer att organisera sig i politiska organisationer och idéburna folkrörelser. Demokratins former och institutioner måste utvecklas i en ny tid med nya förutsättningar. Parti- och föreningslivets förnyelse och utveckling är därför, enligt departementschefen, av stor betydelse i en demokratisk förnyelseprocess.

Bland de frågor som kommittén uppmanas att ägna särskild uppmärksamhet åt hör den utveckling av nya samarbetsformer, grupperingar och utvecklingsprojekt som nu växer fram runt om i landet. Kommittén bör också uppmärksamma de skillnader i inflytande och delaktighet som skapas då en stor del av befolkningen, till exempel invandrare och boende i vissa bostadsområden, är politiskt passiv. Kommittén uppmanas att samordna sitt arbete med Invandrarpolitiska kommittén och med Storstadskommittén.

Ett område som är särskilt intressant för kommittén är den utveckling som sker av det frivilliga arbetet, och nya samarbetsformer mellan kommunerna och föreningslivet. Leder detta till ett ökat engagemang och till att fler medborgare blir delaktiga i samhällsutvecklingen? Det är viktigt att tydliggöra var gränserna går för det allmännas ansvar och enskildas åtaganden.

Kommitténs direktiv är sålunda mycket vida. Mot bakgrund av den aktuella samhällsutvecklingen skall kommittén uppmärksamma både förhållanden som har anknytning till den demokratiska processen på lokal nivå, och konsekvenserna för medborgarinflytandet av att en del av den svenska riksdagens beslutsbefogenheter överlåtits till en internationell organisation med säte i Bryssel.

Många av frågeställningarna gränsar dessutom till mycket centrala frågor i det politiska systemet. Det gäller bland annat den kommunala självstyrelsen och EU-medlemskapets konsekvenser för riksdagen samt den nya makt- och funktionsfördelningen mellan politik, förvaltning och domstolar.

Den demokratiska beslutsprocessen är inte opåverkad av situationen i det samhälle den har att verka i. Den har dessutom till uppgift att i stort och smått påverka just den situationen. Det är därför naturligt att se både problem och möjligheter i ljuset av de förändringar som skett i samhället i övrigt under demokratins korta tidsperiod i vårt land och i övriga västländer.

Det finns fem andra utredningar som arbetar eller har arbetat med mycket näraliggande frågor. Direktiven till Kommunala förnyelsekommittén, Storstadskommittén, Bostadskommittén, Invandrarpolitiska kommittén och Demokratiutvecklingskommittén ger sammantaget bil-

den av en kraftsamling från regeringens sida på inflytandefrågorna på lokal nivå. Denna bild förstärks ytterligare av den nyligen beslutade femåriga försöksverksamheten med lokala skolstyrelser. Även om utredningsuppdragen i viss mån överlappar varandra har det varit nödvändigt att finna någon form av arbetsfördelning och avgränsning dem emellan.

Kommunala förnyelsekommittén kan ses som ytterligare en länk i den långa kedja av utredningar om den kommunala demokratin som startade i slutet av 1960-talet. Demokratiutvecklingskommitten har inte kunnat bortse från det politiska systemet på lokal nivå när det gäller medborgarnas möjligheter att vara delaktiga och få inflytande. Det har dock varit naturligt för kommittén att koncentrera intresset på de möjligheter vid sidan om det traditionella politiska systemet som debatten om behovet av så kallat socialt kapital bidragit till att flytta fram i rampljuset.

Storstadskommittén skall enligt sina direktiv stimulera försöksverksamhet i de bostadsområden som har resurssvaga invånare och en i förhållande till andra områden ofta svag offentlig och kommersiell infrastruktur. Syftet är att medborgarna i dessa områden i större utsträckning genom egna insatser skall ges möjlighet att höja sin livskvalitet. Det är uppenbart att detta måste ske genom att det sociala kapital som finns också i dessa områden mobiliseras och utvecklas, bl.a. genom att hinder rivs som förhindrar detta. Avgränsningen mellan Storstadskommittén och Demokratiutvecklingskommittén har därför inte varit helt självklar.

Ett av *Bostadskommitténs* uppdrag kan beskrivas som ett försök att motverka en för samhällssolidariteten negativ fortsatt segregation, vilket är ett något annorlunda uppdrag. Avgränsningen till denna kommitté har därför varit relativt klar.

Den *Invandrarpolitiska kommittén* har redovisat sitt uppdrag i betänkandet *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55). Kommittén lyfter särskilt fram betydelsen av individuella politiska och ekonomiska resurser för möjligheterna att ta del i samhällsutvecklingen.

Samtidigt har en särskild utredare tillkallats med uppgift att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. Sammanställningen skall ligga till grund för en översyn av gällande regler och ett övervägande av behovet av författningsändringar. Denna utredning berör dock endast nationella folkomröstningar. Frågor som rör kommunala folkomröstningar omfattas inte av uppdraget.

Med hänsyn till det sammantaget mycket omfattande utredningsarbetet på detta område har det framstått som naturligt för Demokratiutvecklingskommittén att koncentrera sig på att skapa förutsättningar för inflytande och delaktighet i första hand i gränslandet mellan den politiska demokratin och föreningslivet såväl på landsbygden som i våra storstäder och bostadsområden.

Utredningsarbetet

Kommitténs arbetstid och resurser har inte medgivit några nya forskningsinsatser eller någon uppföljning av de resultat som maktutredningen publicerade bl.a. i sitt betänkande *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44). I stället har arbetet inriktats på att sammanställa kända kunskaper, analysera dessa och låta detta ligga till grund för vidare förslag. Arbetet har också i allt väsentligt fokuserats på det lokala samhället och generella frågor kring medborgarinflytande och delaktighet. Specifika områden, särskilt där annat utredningsarbete pågår, som till exempel skolan och arbetslivet, har inte penetrerats av kommittén.

Kommittén har angripit frågeställningarna i fyra steg. Det första steget innebar att försöka förstå vad som hänt med den svenska folkstyrelsen. Det andra steget innebar att ta del av den utveckling som nu sker. Det tredje steget handlade om att ta del av bedömningar av den kommande utvecklingen. Det fjärde steget har sedan gått ut på att utreda vad som bör göras för att – ur ett medborgarinflytande- och delaktighetsperspektiv – stärka positiva tendenser och försvaga negativa tendenser i samhällsutvecklingen.

Som ett led i arbetet har kommittén beställt ett antal underlagsrapporter. Dessa uppsatser är skrivna av experter inom respektive områden. Följande uppsatser publiceras i en separat bilaga till detta betänkande.

- *Författningen, demokratin och medborgarinflytandet* av Kai Kronvall, fil.dr. i statskunskap och föredragande i Konstitutionsutskottet.
- *Kommuner i omvandling* av Henry Pettersson, fil.kand. och forskningsassistent vid Novemus, Högskolan i Örebro.
- *Från medlemspartier till väljarpartier* av Tommy Möller, docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet, och Mikael Gilljam, docent i statsvetenskap vid Göteborgs universitet.
- *Organisationer och svensk demokrati* av Michele Micheletti, docent och universitetslektor i statsvetenskap vid Stockholms universitet och ledamot av SNS demokratiråd.
- *Det ideella arbetet* av Birgitta Eurenius, avdelningsdirektör vid Statskontoret, Stockholm.
- *Demokrati och delaktighet genom kooperation* av Per-Olof Jönsson, jur.kand. och verkställande direktör vid Kooperativa institutet.
- *Medierna och demokratin* av Stig Hadenius, professor i journalistik och docent i statsvetenskap och historia vid Stockholms universitet.
- *Invandrarna, demokratin och samhället* av Henry Bäck, professor i offentlig administration vid Göteborgs universitet, och Maritta Soininen, fil.dr. i statsvetenskap vid Stockholms universitet
- *Demokratins dynamik* av Åke E Andersson, professor i nationalekonomi vid Umeå universitet och chef för Institutet för framtidsstudier.

Kommittén har också arrangerat tre seminarier. Vid det första seminariet granskades den svenska demokratin ur fyra olika vinklar; kvinnoperspektivet, ungdomsperspektivet, invandrarperspektivet och det socioekonomiska perspektivet. Vid det andra seminariet fokuserades på den intressanta utveckling mot ökad lokal demokrati och delaktighet som nu sker på Sveriges landsbygd och i flera städer. De praktiska exempel som redovisades under detta seminarium har dokumenterats i kommitténs skrift *Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd* (SOU 1996:71). Vid det tredje seminariet diskuterades medborgarnas möjligheter till inflytande i den politiska beslutsprocessen med anledning av medlemskapet i EU. Vid seminariet medverkade företrädare för EU 96-kommittén, riksdagens EU-nämnd och EU-upplysning, Utrikesdepartementets EU-sekretariat samt svenska Europaparlamentariker och fristående forskare i statsvetenskap.

Kommittén har även genomfört en hearing med 53 svenska organisationer om hur de förändrar sitt arbetssätt, om vilka hinder de upplever och om deras visioner om ett samhälle med goda förutsättningar för delaktighet. I hearingen deltog gruppvis traditionella folkrörelser, organisationer som arbetar med samhällsfrågor, de politiska partierna liksom kvinno- och ungdomsförbunden, alternativorganisationer och informella nätverk, organisationer som arbetar med sociala frågor samt ungdomsorganisationer.

Kommittén har haft kontakter med institutioner och organisationer inom och kring EU i Bryssel. Kommittén har också haft regelbundna kontakter med Storstadskommittén, Invandrarpolitiska kommittén och Kommunala förnyelsekommittén samt sporadiska kontakter med vissa andra utredningar, kommunala företrädare och andra intressenter.

Betänkandets disposition

Kapitel två innehåller en övergripande genomgång av de förändringar Sverige genomgått på vägen från ett jordbrukssamhälle till ett postindustriellt samhälle. Syftet är att erinra om några drag i denna samhällsutveckling som är särskilt viktiga att känna till för att möta de nya utmaningar som folkstyrelsens aktörer i dag står inför. Redovisningen är övergripande och svepande. Den som söker belägg och ytterligare information hänvisas till de expertuppsatser som publiceras i en separat bilaga till betänkandet.

Kapitel tre innehåller en redovisning av kommitténs principiella utgångspunkter för de förslag som därefter presenteras i kapitel fyra.

2 Förändrade förutsättningar – 75 år med demokratiskt styrelseskick

2.1 Inledning

Den moderna svenska demokratin som vi i dag tar för självklar har bara funnits en kort tid. Än i dag finns det omkring 660 000 personer som är födda innan den parlamentariska demokratin förverkligades 1921.

Införandet av den allmänna rösträtten för alla vuxna medborgare innebar kulmen på den kamp för rösträtt och demokrati som inleddes under 1800-talets andra hälft.

Detta var den tid då jordbrukssamhället omformades till ett industrisamhälle. Under kortare tid än en normal livslängd ändrade Sverige helt karaktär. Tillverkningsindustrin blev ryggraden i landets ekonomi. Allt fler började arbeta inom industrin, allt färre fortsatte att arbeta med jordbruk. De sociala följderna blev enorma. Ett nytt klassamhälle uppstod. Hundratusentals människor flyttade från landsbygden till städerna. Landet drabbades av den största massutvandringen någonsin, ungefär var sjätte svensk lämnade landet. De människor som inte lyckades i industrisamhället och inte heller hade resurserna att flytta till Amerika fick det mycket svårt.

På lite längre sikt ledde den industriella utvecklingen till ett kraftigt ökat materiellt välstånd för hela befolkningen. Utbildningsnivån höjdes, vilket var en förutsättning för industrialiseringens framväxt.

De nya sociala strukturerna och den höjda utbildningsnivån ledde till krav på demokrati och inflytande. I början av 1870-talet hade endast omkring 20 procent av de vuxna männen rösträtt. Det var naturligt att dåtidens krav på demokratiutveckling handlade om allmän och lika rösträtt.

Många människor valde att gå samman i självständiga organisationer. Man insåg att man kunde få större inflytande genom att förena sig och verka i organiserad form. Man kunde också själv lösa problem och ta hand om gemensamma uppgifter i en självständig organisation. Att gemensamt och i organiserad form arbeta med demokratiska och sociala frågor var ett nytt fenomen som fick snabb spridning. Arbetarrörelsen, hembygdsrörelsen, de fria religiösa samfunden och nykterhetsrörelsen var några av de tidigaste organisationerna. Dessa växte snabbt och fick flera efterföljare på andra områden. Organisationerna blev snart riksomfattande och kom att kallas för folkrörelser. Medlemmarna skolades samtidigt i demokratiska spelregler. Genom sin bredd, omfattning och uppbyggnad fick folkrörelserna stor betydelse för den demokratiska samhällsutvecklingen i Sverige.

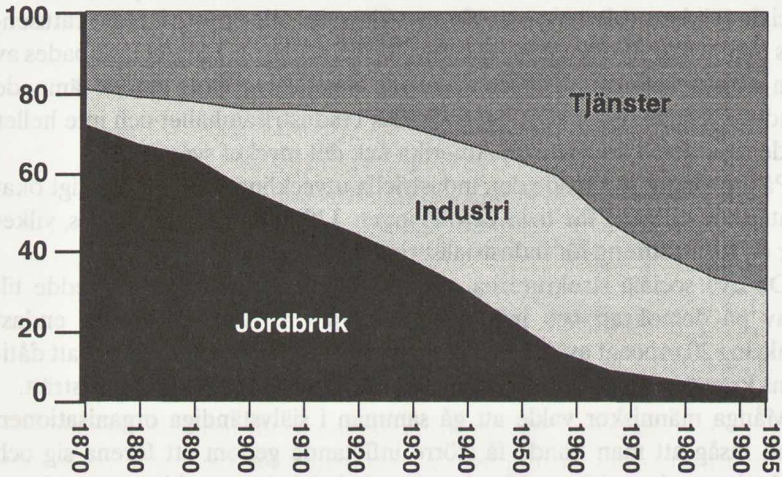
Industrisamhället nådde sin kulmen under 1960-talet. Det var då som flest människor arbetade inom industrin samtidigt som tillverkningsindustrin utgjorde landets ekonomiska bas. Tiden före och under industri-

samhällets kulmen var en tid av ökat välstånd, och politiken kom i stor utsträckning att handla om hur detta ökande välstånd skulle fördelas. Begrepp som den svenska modellen och det starka samhället härstammar från denna tid.

Därefter har både industrisysselsättningen och dess andel av den svenska ekonomin minskat. I stället har produktionen av tjänster – i privat och offentlig regi – tagit överhanden. Samhällsutvecklingen har helt enkelt gått vidare och vi är på väg in i ett nytt samhälle. Detta har kallats för postindustriellt samhälle, informationssamhälle, IT-samhälle, kunskapssamhälle, K-samhälle och tjänstesamhälle. Förmodligen är det först när man kan titta i den historiska backspegeln som man kan ge perioden en adekvat beteckning.

Den stora förändringen av den svenska näringsstrukturen under de senaste 125 åren redovisas i Nationalencyklopedin med följande diagram och kommentar:

Diagram 1: Sysselsättning på olika områden



Diagrammet åskådliggör de dramatiska förändringar som den svenska näringsstrukturen genomgått sedan industrialismens genombrott: Från agrarsamhälle till industrisamhälle, därefter till tjänstesamhälle. År 1870 var hela 71 procent av alla yrkesutövare syselsatta i jordbruk med binäringar och ännu år 1940 gällde detta nästan var tredje svensk. I takt med jordbrukets fortgående mekanisering har andelen sjunkit till 3 procent. Denna nedgång motsvarades länge av en ökning för industrin, som från blygsamma 9 procent år 1870 ökade sin sysselsättningsandel till 45 procent år 1960 för att därefter sjunka till 27 procent år 1993. Däremot har tjänstesektorn hela tiden ökat, till en början förhållandevis måttligt men under efterkrigstiden allt snabbare i takt med välfärdssamhällets uppbyggnad. (Källa: Nationalencyklopedin)

Denna pågående omvandling av samhället innebär en växande osäkerhet. Tryggheten ligger inte längre i fysiskt påtagliga ting som fastigheter, aktier, anställningsavtal och hyreskontrakt. I stället ökar betydelsen av humankapital, kunskaper, rörlighet, flexibilitet och andra opåtagliga resurser. Därmed ökar också, på goda grunder, många människors osäkerhet om framtida sysselsättning och inkomster.

Att samhället inte längre entydigt kan karaktäriseras som ett industrisamhälle betyder ingalunda att den industri som finns kvar saknar betydelse för samhällsutvecklingen. Industrin har i dag en högre produktivitet än någonsin tidigare. Det behövs allt färre personer för att tillverka samma mängd varor. Likadan har utvecklingen varit inom jordbruket; produktiviteten är högre än någonsin. Däremot har industrins och jordbrukets relativa betydelse för den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen minskat på ett avgörande sätt. I dag växer i stället service- och tjänsteproduktionens betydelse.

Kommitténs vidare resonemang i detta betänkande utgår från att industrisamhället håller på att fasas ut och successivt ersättas med något nytt. Vi tror att tjänste- och serviceproduktionen blir mer betydelsefull i detta samhälle, men ingen vet i dag hur det kommer att se ut. Självfallet får en sådan utgångspunkt konsekvenser för bedömningen av hur medborgarinflytandet, delaktigheten och demokratin kommer att utveckla sig.

Med industrisamhället kom den moderna demokratin, partierna, folkrörelserna och en knippe värderingar och förhållningssätt hos människorna. Allt detta förändras ständigt i ett dialektiskt samspel mellan människorna och produktionsförhållandena. Industrisamhället och dess värderingar såg annorlunda ut på 1960-talet än på 1920-talet. Men när industrisamhället nu övergår till något nytt ökar åter takten i utvecklingen. Förändringarna av människornas värderingar och förhållningssätt går snabbare.

Sveriges förändring från jordbrukssamhälle till industrisamhälle och vidare till ett slags postindustriellt samhälle har beskrivits på många olika sätt och meningarna är delade om vilka konsekvenserna är i olika avseenden.

Industrisamhället medförde att stora delar av befolkningen flyttade. Varuproduktionen ökade samtidigt som folkskolan bidrog till att höja utbildningsnivån radikalt. Gamla och nya hierarkier ifrågasattes. För att få del av välståndet var människorna tvungna att lämna det traditionella synsättet och samarbeta på grundval av solidaritet med klassens och gruppens intressen och mål. De stora folkrörelserna växte fram på grundval av klasstillhörighet, hembygdskänsla och gemensamma intressen.

Mycket tyder på att industrisamhället allt mer håller på att förlora sin kraft när det gäller att ge näring till värderingar. I stället råder ett slags kaos med kamp mellan olika värderingsinriktningar.

Institutet för framtidsstudier har regelbundet genomfört värderingsundersökningar bland gymnasieungdomar. En slutsats av dessa studier är att allt fler ungdomar i dag har s.k. postmaterialistiska värderingar och värderar relationer, utbildning, rörlighet och internationalism högt. Det individuella ansvaret värderas också högt och olika former av självorganisering favoriseras. Samtidigt betonas familjens och arbetskamraternas betydelse, liksom miljö och ekologi. Det rör sig knappast om någon sköt-dig-själv-och-strunta-i-andra-syn på världen. Individualismen har inte blivit egoism.

Den naturliga frågan att ställa sig är om demokratin kommer att överleva industrisamhället. Finns de politiska partierna och folkrörelserna kvar år 2016? Hur ser de i så fall ut? På vilka nivåer i samhället fattas beslut om 20 år? Vem fattar besluten? Hur går det till?

Dessa frågor kan varken kommittén eller någon annan svara på i dag. Däremot är det kommitténs bedömning att samhällsförändringarna kommer att få stora konsekvenser för den demokratiska utvecklingen, konsekvenser som vi i dag inte kan överblicka men möjligen ana. Utifrån detta synsätt har kommittén tagit sig an att utreda och föreslå åtgärder som kan bidra till att öka medborgarnas delaktighet och inflytande i samhällsutvecklingen.

Detta kapitel ger en bakgrund till kommitténs synsätt och förslag. Vi har valt att behandla några av de viktigaste ämnesområdena när det gäller den vidare diskussionen om åtgärder för att öka medborgarnas inflytande och delaktighet och vitalisera demokratin. Syftet är att klargöra vad som hänt, vad som pågår och om möjligt vad som kommer att ske.

2.2 Från jordbrukssamhälle till industrisamhälle

Under 1800-talets andra hälft påbörjades en omfattande omdaning av Sverige. Den nya näringsfriheten och den tekniska utvecklingen gav förutsättningar för en snabbt ökande exploatering av naturtillgångar och arbetskraft. På bara 50 år förvandlades Sverige från ett jordbrukssamhälle till ett industrisamhälle. De ekonomiska, sociala och politiska konsekvenserna blev enorma.

Industrisamhället gav förutsättningarna för att utveckla välfärden. Befolkningens hälsa förbättrades och den materiella standarden och sociala tryggheten ökade. De stora sociala och ekonomiska klyftorna i samhället ifrågasattes.

Den politiska demokratin och de system för medborgarinflytande som vi i dag tar för självklara är alla barn av industrialismen. Till övervägande del är också de materiella strukturerna i samhället och medborgarnas värderingar barn av industrialismen.

Hur såg då de demokratiska strukturer ut som växte fram med industrisamhället?

En ny riksdag med politiska partier och allmän rösträtt

År 1866 avskaffades ståndsriksdagen och tvåkammarriksdagen infördes. Till andra kammaren var det direkta val och treåriga mandatperioder. År 1921 blev mandatperioderna fyraåriga. Till första kammaren hade väljarna inte samma direkta inflytande; den utsågs indirekt och förnyades med en åttondel per år. Mandatperioden var åtta år.

Införandet av tvåkammarriksdagen var bara ett första litet steg i demokratiutvecklingen. Rösträtten var förbehållen män som var minst 21 år gamla och som ägde en fastighet eller hade en viss inkomst. Det betydde att ungefär var femte vuxen man, eller om man så vill, var tionde vuxen medborgare, hade rösträtt.

Dåtidens krav på demokratisering kom därför i stor utsträckning att handla om allmän och lika rösträtt. Det dröjde mer än 40 år innan ett första rejält steg i denna riktning. År 1909 fick alla män från 24 års ålder rösträtt. 1921 fick kvinnorna rösträtt och det är från denna tidpunkt som demokratins genombrott i Sverige brukar räknas. Tvåkammarriksdagen bibehölls sedan i nästan ett halvt sekel. Den allmänna rösträtten hade kommit för att stanna; endast mindre ändringar av rösträtts- och valbarhetsålder har därefter gjorts.

De svenska politiska partierna bildades och formades i allt väsentligt under åren strax före och strax efter den moderna demokratins genombrott. De politiska partierna tillkom i huvudsak på två sätt; antingen skapades de av riksdagsmän som ville förankra sin politik i bredare folklager, eller så skapades de som folkrörelser, som ville in i riksdagen för att få politisk makt. Högerpartiet samt liberalerna och de frisinnade bildades av riksdagsmän. Socialdemokraterna och Bondeförbundet bildades som folkrörelser utanför riksdagen. Det kommunistiska partiet bildades genom en utbrytning ur socialdemokratin. Ganska snabbt formades en mycket stabil struktur med fem partier grupperade längs en axel från vänster till höger.

Folkrörelser skapas och får med tiden en ny roll

1800-talets jordbrukssamhälle hade månghundraåriga rötter och var socialt sett ett stabilt samhälle. Det präglades av patriarkala relationer och av statskyrkans auktoritet. Industrialismen innebar att denna av både förtryck och trygghet präglade sociala struktur bröts upp och det var inte självklart vad som skulle komma i stället.

Det hade kunnat bli ett rått samhälle där flertalet medborgare stått ensamma och saknat skydd mot godtycke och övergrepp från staten och annan överhet. Men det blev inte så. Det fanns starka krafter som arbetade för demokrati, individuell frihet och rättvisa. En central roll i utvecklingen spelade folkrörelserna som började bildas under 1800-talets andra hälft. Inspirationen kom ofta från utländska organisationer.

Folkrörelserna var därför mycket internationalistiska samtidigt som de lyckades bygga upp organisationer som var väl anpassade till svenska förhållanden.

Folkrörelserna bedrev sin verksamhet på en rad olika sätt. Många gånger tog man "saken i egna händer" och skapade med egen kraft bättre förhållanden för de egna medlemmarna. Andra gånger handlade arbetet mer om att ställa krav på beslutsfattare att genomföra olika reformer. Folkrörelserna var ofta i mycket stark opposition både mot staten och mot det etablerade samhället.

De äldsta folkrörelserna är nykterhetsrörelsen och de frikyrkliga samfunden som tillkom i mitten av 1800-talet. Snart tillkom fackföreningsrörelsen och senare folkrörelsepartierna, kvinnorörelsen, fredsrörelsen och flera andra. På 1900-talet tillkom ytterligare organisationer. Exempel är hyresgäströrelsen, konsumentkooperationen, bostadskooperationen, idrottsrörelsen, folkbildningsförbunden, naturskyddsföreningarna och arbetsgivarorganisationerna.

Folkrörelserna hade både framgångar och bakslag. Men framgångarna övervägde. Allmän och lika rösträtt blev verklighet och en rad andra reformer genomfördes. Efter det demokratiska genombrottet upphörde successivt folkrörelsernas roll som proteströrelser mot det etablerade samhället. Folkrörelserna accepterades som legitima politiska aktörer. De började allt mer betrakta sig själva som en del av det etablerade samhället och satsade på samarbete med statliga och kommunala organ.

Kommuner organiseras men har en blygsam roll

Ungefär samtidigt som tvåkammarriksdagen infördes reformerades också den lagstiftning som reglerade kommunernas indelning och självstyre. En viktig orsak till detta var att kommunerna fick ansvar för skolan. Genom 1862 års kommunalförordningar gjordes en indelning i städer, landskommuner, landsting och kyrkokommuner. Sverige hade då 89 städer som tidigare fått privilegier och fick nu 2400 landskommuner utifrån den gamla sockenindelningen.

Den kommunala självstyrelsen kom att vila på tre ben:

- rätt att vårda sina "gemensamma ordnings- och hushållsangelägenheter",
- beskattningsrätt och
- rätt för kommunmedlemmar att anföra kommunalbesvär.

Det tidiga industrisamhällets kommuner var ofta, med undantag av städerna, mycket små. Skola och fattigvård var de viktigaste uppgifterna. Landskommunerna hade mycket få eller ingen personal anställd.

Medborgarna får bättre utbildning

Industrialismen förde med sig att medborgarna fick bättre utbildning och blev bättre informerade. År 1842 infördes folkskolan och skolplikten. I början var dock antalet ämnen, antalet läsår och antalet skoldagar per läsår tämligen begränsat. Med tiden utvidgades och förbättrades undervisningen. Industrin behövde ha arbetare med en viss kunskapsnivå. Medborgarna insåg att man måste kunna läsa, skriva och räkna för att kunna klara sig själv och för att kunna påverka samhällsutvecklingen. År 1949 var reformen med sjuårig folkskola helt genomförd, vilket innebär att de flesta som fötts i Sverige efter år 1942 har gått åtminstone sju år i skolan. Trots skolplikten fick många barn, särskilt på landsbygden, periodvis ledigt från skolan för att hjälpa till med jordbruket.

Läskunnighet bland befolkningen var en förutsättning för den stora spridningen av dagstidningar, böcker, broschyrer och affischer som blev en viktig del i det demokratiska genombrottet. Dåtidens dagstidningar var ofta starkt partiprofilerade och tvekade inte för att visa detta i nyhetsurval, vinklade artiklar och rubriksättning. Detta bidrog sannolikt till att ytterligare stabilisera den socialt baserade partistrukturen. I radion fanns endast en kanal, som var mycket försiktig i politiska frågor och närmast hade en underdånig attityd till politiska makthavare.

2.3 Industrisamhället kulminerar

Efter demokratins genombrott på 1920-talet utvecklades industrisamhället snabbt. Utvecklingen bromsades tillfälligt under 1930-talets depression och under andra världskriget. Efter krigsslutet tog utvecklingen ny fart. Hjulen rullade snabbare i den svenska industrin och exportindustrin skördade stora framgångar. Industrins behov av arbetskraft påskyndade urbaniseringen. Landsbygden avfolkades i allt snabbare takt och utanför de stora och mellanstora städerna växte nya förortsområden upp. Det stora arbetskraftsbehovet kunde trots detta inte täckas av den inhemska befolkningen. I stället började arbetskraft rekryteras främst från Finland, men också från andra nordiska länder och från Sydeuropa.

Industrins framgångar medförde att nya resurser genererades som kunde användas till att öka välfärden i landet. Detta skedde genom en kombination av statliga åtgärder och en utbyggnad av kommunernas och landstingens verksamhet. Politikens viktigaste uppgift, såväl på central som lokal nivå, blev att fördela en växande välfärd. Tidsandan präglades av optimism. Det var få som uttryckte någon oro för att tillväxten i framtiden skulle kunna stagnera eller rentav sjunka eller för att resurserna som behövdes för att upprätthålla välfärden skulle minska.

Samhällsutvecklingen präglades också av en strävan mot effektivisering, centralisering och stordrift. Detta synsätt genomsyrade så gott som alla samhällssektorer: flyttning från landsbygd till städer, sammanslagning eller uppköp av företag, nedläggning av mindre fabriker och koncentration till större produktionsenheter, sammanläggning av kommuner, sammanläggning av folkrörelsernas lokala avdelningar till storavdelningar, uppförande av storskaliga och homogena bostadsområden. Syftet med stordrift och ökad effektivitet var att frigöra resurser som kunde bidra till att ytterligare öka välfärden.

Industrisamhället var en tid med standardökning för alla. Ingen behövde längre riskera att svälta. Nya, sunda och större bostäder byggdes. Den privata konsumtionen växte; allt fler skaffade bil, modern köksutrustning och hemelektronik. Semestern blev längre och utlandsresor blev överkomliga. Samtidigt avsattes stora resurser till att bygga upp ett offentligt trygghetssystem och en modern sjukvård. Industrisamhället innebar också att de ekonomiska och sociala klyftorna i landet minskade.

Hur såg då de demokratiska strukturer ut som formades när industrisamhället kulminerade?

Riksdagen får en kammare och det blir gemensam valdag vart tredje år

Tvåkammarriksdagen kom att leva kvar länge i industrisamhället. Men under 1950-talet började en stor författningsreform planeras. Efter ett omfattande utredningsarbete och förhandlingar enades man om en ny författning byggd på folksuveränitetsprincipen, samt att parlamentarismen, som redan tillämpades, skulle grundlagsfästas. Riksdagen fick en kammare med 350 ledamöter vilka utses genom direkta val. Systemet kompletterades med en spärregel för att utesluta mycket små partier från riksdagen, med en valkretsindelning för att ge god regional representation och med utjämningsmandat för att ge partierna en mer rättvis mandatfördelning.

Kommunernas stora och betydelsefulla roll i utbyggnaden av välfärden var en viktig anledning till den diskussion som kom att föras om det *kommunala sambandet.* Idén om det kommunala sambandet bygger på synsättet att man inte kan skilja på kommunal- och rikspolitik. De kommunalpolitiska frågorna måste ofrånkomligen också handla om rikspolitik. Därför borde författningsreformen också inkludera en övergång till gemensam valdag. Andra argument var att detta skulle leda till högre valdeltagande i de kommunala valen och att valresultaten inte kunde ge upphov till motsättningar mellan riksdagen och den aktuella folkopinionen.

En viktig del i denna diskussion var också frågan om mandatperiodens längd. En förkortning av mandatperioden från fyra till tre år ansågs

vara en rimlig avvägning mellan å ena sidan önskan att bereda väljarna tillfälle att med korta intervaller påverka riksdagens sammansättning och å andra sidan önskan att skapa arbetsro under rimlig tid för regeringen och dessutom möjligheter till långsiktig planering.

Den gemensamma valdagen och treåriga mandatperioder infördes från och med de allmänna val som hölls år 1970. Senare har antalet riksdagsledamöter minskats till 349 i syfte att undvika jämviktslägen vid omröstningar.

Kommunerna blir färre för att klara allt större uppgifter

Riksdagsbeslut angav välfärdspolitikens inriktning. Vissa delar tog staten själv hand om, andra uppgifter lades på kommunerna. Även om de statliga regelverken många gånger var omfattande ansågs den kommunala självstyrelsen och möjligheterna till lokala anpassningar kunna leda till högre kvalitet. Den lokala välfärdspolitiken blev dock ganska "standardiserad" och varierade främst med kommunernas olika ekonomiska förutsättningar.

Kommunerna slås ihop

Den omfattande inflyttningen till städerna innebar att många landskommuner tömdes på invånare. År 1940 hade hälften av landskommunerna under 1000 invånare. För att klara de stora uppgifter som den sociala och ekonomiska reformpolitiken lade på kommunerna behövdes ett betydligt större befolkningsunderlag. Att lägga ihop kommunerna till större enheter blev därför en angelägen fråga som kom att vara central i den svenska politiska debatten från mitten av 1940-talet och i trettio år framåt.

Ett första steg togs år 1952 då antalet landskommuner, städer och köpingar minskades från 2502 till 1037. Det genomsnittliga invånarantalet steg från 1500 till 4100 personer.

Folkomflyttningarna och reformpolitiken fortsatte. År 1960 hade 348 landskommuner färre än 300 invånare, samtidigt som ett högstadium ansågs kräva omkring 8000 invånare. Riksdagen beslutade år 1962 mot småkommunernas vilja om en ny indelning som innebar att Sverige skulle bestå av sammanlagt 282 kommuner. Ombildningen skulle ske frivilligt och utan någon särskild tidplan. Eftersom denna ombildning gick trögt beslutade riksdagen senare att den nya indelningen skulle vara avslutad till nyåret 1974. Därefter genomfördes reformen till största delen efter beslut av kommunerna själva, men i ett 40-tal fall mot någon kommuns vilja.

Kommunindelningsreformerna skapade offentliga organisationer väl rustade för att ta ett huvudansvar för den del av samhällsverksamheten som ibland kommit att karaktäriseras som *servicedemokratin*. Utan de kommunala indelningsreformerna hade helt säkert statliga – eller lands-

tingskommunala – organ i större utsträckning fått uppgiften att ansvara för t.ex. grundskola och förskoleutbyggnad.

Kommunalpolitiken ändrar karaktär

Kommunsammanläggningarna fick också andra konsekvenser. Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, som tillsattes 1979, drog bland annat följande slutsatser.

- Den kommunala demokratin genomgick ett "systemskifte" från en typ av direkt lokal demokrati byggd på mer avpolitiserad samverkan till en indirekt demokrati påverkad av rikspolitiken och med inslag av funktionsdelning.
- Parti- och rikspolitik fördes in i kommunfullmäktige på ett annat sätt än tidigare. Det blev mer av voteringar och mindre av konsensus. Partierna började även uppträda med kommunala handlingsprogram. Sannolikt bidrog också den gemensamma valdagen till detta.
- Nya geografiska motsättningar i storkommunerna uppstod och de sociala motsättningarna blev tydligare. Den geografiska motsättningen gick oftast mellan kommunens landsbygds- och tätortsdelar.
- Även styrningen och förvaltningen genomgick ett "systemskifte". Tjänstemannakåren ökade kraftigt medan antalet förtroendevalda minskade. De förtroendevalda fjärmades från det praktiska förvaltningsarbetet med beredning och verkställighet. Lekmanna- förvaltning ersattes av lekmannastyre.

Utvecklingen ledde också till specialisering och professionalisering. Både politiker och tjänstemän fick nya roller. En viktig uppgift för politikerna blev att leda och lotsa anställda till att genomföra de beslut man tänkt ut och formulerat. Detta tog förstås resurser från väljarkontakterna. Bland politikerna skedde en tudelning mellan fritidspolitiker och mer eller mindre "anställda" politiker. År 1954 hade 15 kommuner heltidsengagerade förtroendevalda. Fjorton år senare hade antalet ökat till 136 kommuner.

De nya kommunaltjänstemännen var i regel specialister inom sitt sakområde. Utifrån en specialiserad utbildning växte ett antal "kårer" fram inom kommunerna på 1960- och 1970-talen, till exempel bibliotekarier och socionomer. De hade mycket direkta kontakter med medborgarna och såg ofta som sin uppgift att artikulera medborgarnas medvetna och omedvetna behov för politikerna. Senare skulle de få sällskap av en lång rad experter, på bl.a. ekonomi, data, management och ledarskap.

Kommunala åtgärder mot demokratiskt underskott

De demokratiska brister som upplevdes efter att kommunsammanläggningarna hade genomförts kom att leda till olika reaktioner. I de flesta fall accepterade de sammanslagna kommunerna att vara en storkommun men sökte åtgärda bristerna på olika sätt. En del kommuner sökte en effektivare och mer "kundorienterad" organisation. Andra såg olika former av kommundelsnämnder som ett sätt att ta tillvara både den lilla och den stora kommunens fördelar. Några kommuner accepterade inte att vara en storkommun, utan arbetade för en delning av kommunen. I tio fall har regeringen beviljat ansökningar om delning av kommunen och sammanlagt har elva nya kommuner bildats.

Kommunindelningsreformen blev avstampen för ett omfattande och kontinuerligt statligt utredningsarbete med syfte att med de nya förutsättningarna ånyo förstärka demokratin på kommunal nivå. Bland de frågor som tagits upp i detta arbete hör de förtroendevaldas arbetsvillkor, rätten till ledighet och ersättning för uppdraget, tillkomsten av allt fler förtroendevalda som arbetar på heltid (kommunalråden), kommunalt partistöd och en förändring från "kommunalt samlingsregerande" till en slags "kommunal parlamentarism", definitivt genomförd 1994 då Stockholms stad slutligen övergick till s.k. majoritetsstyre där en majoritetskoalition tar ansvaret för samtliga ordförandeposter.

Flera åtgärder vidtogs för att kompensera det minskade antalet förtroendevalda med bättre resurser. Gemensamt för alla åtgärderna var att de bygger på en strävan att vitalisera en slags kommunal parlamentarism; en lokal variant av det rikspolitiska systemet. Det lokalpolitiska arbetet flyttades en bit bort från medborgarna samtidigt som det partipolitiserades för att bli en intresseväckande och i ideologiskt avseende vital modell av det rikspolitiska systemet. Samtidigt blev avståndet längre till de som mest berörs av verksamheten..

De politiska partierna fördelar det ökande välståndet

Den fempartistruktur som tog form vid demokratins genombrott byggde i huvudsak på den sociala struktur som befolkningens delats in i genom industrialismen. Partistrukturen förblev därför mycket stabil under hela industrialismens epok. Några nya politiska partier tillkom inte med undantag av splittringar på vänsterkanten och sammanslagningen av Frisinnade landsföreningen och det liberala partiet till Folkpartiet.

Eftersom politiken till stor del handlade om att fördela det växande välståndet och detta var en uppgift främst för staten så blev riksdagspartierna politikens centrum. För medborgare som aktivt ville påverka samhällsutvecklingen var ett aktivt partimedlemskap ett naturligt steg. År 1960 hade de politiska partierna omkring 1,5 miljon medlemmar av en befolkning på 7,5 miljoner.

Partierna utmanades inte som i dag av massmedier, lokala partier, aktionsgrupper och nätverk. De stora folkrörelserna hade anpassat sig till det faktum att välfärdsfördelningen styrdes genom statliga beslut och att deras roll var att tillföra sakkunskap och argumentera i utredningsarbete och i remissvar. Politiken förmådde att leverera ett växande välstånd till medborgarna, och de aktiva politikerna åtnjöt därför förtroende bland dessa.

Partipolitiseringen av det kommunala arbetet bidrog en tid till att öka intresset för medlemskap i de politiska partierna. När andra folkrörelser slog ihop sina lokala organisationer i storavdelningar behöll partierna så långt det var möjligt den lokala organisationen. Partiernas kommunala och subkommunala organisation spelade, och gör så alltjämt, en central roll i partiernas nomineringsarbete.

De svenska dagstidningarna har traditionellt haft nära band med de politiska partierna. I början av 1960-talet hade 85 procent av de svenska dagstidningarna en partipolitisk anknytning. Men många tidningar hade dålig ekonomi, vilket aktualiserade införande av ett statligt stöd. 1963 års pressutredning såg dagstidningarna som en del av det politiska systemet och föreslog därför ett statligt presstöd som kanaliserades via de politiska partierna.

Förslaget vann inte gehör och år 1965 infördes i stället ett statligt partistöd. Tanken var att detta stöd skulle användas för opinionsbildande verksamhet, särskilt i form av stöd till den egna pressen. Bara en begränsad del av stödet kom dock att användas till tidningarna. Partierna behöll de mesta pengarna själva och i början av 1970-talet infördes ett särskilt produktionsbidrag som gick direkt till dagstidningarna.

Innan partistödet infördes var alla partier utom Högerpartiet och Folkpartiet i mycket hög grad beroende av medlemsavgifter. Moderaterna och Folkpartiet var inte fullt så beroende av medlemsavgifterna eftersom de mottog stora bidrag från privata företag. Partierna valde senare att avstå från dessa bidrag. Socialdemokraterna – och i viss mån Vänsterpartiet – mottar bidrag från fackföreningsrörelsen. Dessa bidrag svarar dock för en mindre andel av partiernas intäkter.

Syftet med partistödet var att förbättra partiernas möjligheter att svara för den politiska opinionsbildningen och därigenom stärka demokratin. En kontinuerlig kontakt med väljarna skulle underlättas om de finansiella förutsättningarna förbättrades. De politiska partierna var till en början oeniga om det statliga partistödet. Snart uppnåddes dock en principiell samsyn. Denna manifesterades i 1969 års riksdagsbeslut som innebar att kommuner och landsting gavs rätt att bevilja anslag till de partier som är representerade i fullmäktige.

Införandet av det kommunala och landstingskommunala partistödet var ett led i en strävan att enligt rikspolitisk modell förnya kommunalpolitiken. Genom livaktigare partipolitik, majoritetsstyre och "parlamentarism" skulle den lokala och regionala demokratin stärkas.

Folkrörelserna blir en del av etablissemanget

Under den snabba men stabila utvecklingen av välfärdssamhället formades dialogen mellan motsatta politiska aktörer till en svensk institutionell tradition. Det blev allt vanligare att regeringen och organisationerna möttes och löste politiska problem på ett pragmatiskt och lågmält sätt. Därmed kom organisationernas roll i den politiska processen att både legitimeras och institutionaliseras.

De sociala och ekonomiska reformer som partier och folkrörelser på olika sätt verkade för, kom i stor utsträckning att handla om utbyggd kommunal service. De folkrörelser som tidigare "tagit saken i egna händer" fick nu se en hel del av verksamheten tas över i kommunal regi. Organisationerna hade arbetat för att skapa medvetenhet om sociala problem och politikerna hade åtagit sig att lösa dem. Därmed hade man placerat frågorna på den politiska dagordningen och förändrat politikens gränser. Politisk enighet om behovet att lösa ett socialt problem kom i efterkrigstidens Sverige i mycket att resultera i uppgifter för statliga eller kommunala organ. Även om folkrörelserna behöll flera viktiga uppgifter började många medborgare uppfatta staten och kommunerna som serviceorganisationer och i den politiska debatten lanserades begreppet servicedemokrati.

Välfärden byggs genom stora reformer

Industrisamhället ledde till ett antal stora reformer som främst syftade till att öka löntagarnas trygghet. Denna ökade trygghet var ett sätt att fördela industrisamhällets frukter på ett rättvist sätt. Genom att medborgarna slapp känna ständig oro för sjukdomar, skador, arbetslöshet, graviditet och pensionering kunde de samtidigt lägga ner mer energi på produktionen av varor och tjänster i arbetslivet och på vidareutbildning och personligt engagemang i förenings- och samhällsliv. Reformerna gjorde det också möjligt för kvinnorna att på allvar ta en plats på arbetsmarknaden.

Reformerna handlade i stor utsträckning om familjepolitiken. Folkpension infördes och byggdes senare ut med allmän tilläggspension (ATP). Barnbidrag med samma belopp till alla barn infördes. Ett omfattande bostadsbyggande startades med syfte att bygga bort bostadsbristen och höja bostadsstandarden. Staten ansvarade för finansieringen och kommunerna för planeringen. Vi fick ett nytt sjukförsäkringssystem och en ny arbetsmarknadspolitik. Genom att staten tog hand om det mesta av finansieringen av försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna fick staten också ett stort inflytande över dessa. Att arbetslöshetskassorna ändå behölls i facklig regi har betytt mycket för de fackliga organisationernas medlemsrekrytering.

Kommunerna fick i uppgift att bygga upp grundskolan och

gymnasieskolan, att bygga bostäder och att tillhandahålla barnomsorg och äldreomsorg. Samtidigt som detta bidrog till att öka medborgarnas välfärd var utbildning, sunda bostäder och fungerande barnomsorg nödvändigt för att människorna skulle kunna delta i arbetslivet och för att öka produktiviteten.

Att förstärka och förbättra verksamheten genom ökad effektivitet och produktivitet blev en genomgående trend i samhället. Det huvudsakliga receptet var centralisering, specialisering och stordriftsfördelar. Detta kom att få stora konsekvenser. Många gånger var förändringarna av den arten att de ledde till en sådan ökning både av kvaliteten och effektiviteten att man inte såg myntets baksida.

Avståndet mellan å ena sidan medborgarna och å andra sidan specialisterna och makthavarna ökade både bokstavligt och bildligt. Medborgarengagemanget ersattes i ökande utsträckning av experter och specialister som betalades över skatten.

Arbeskraftsinvandringen är omfattande

Före andra världskriget var utvandringen större än invandringen. Allt sedan dess har förhållandena varit de omvända. Under 1940-talet var immigranterna framför allt flyktingar från grannländer och överlevande från tyska koncentrationsläger. Många av dessa invandrare har stannat kvar i Sverige och funnit sig väl till rätta, men har samtidigt kvar kontakterna med de forna hemländerna.

Invandringen under 1950- och 1960-talen hade en annan karaktär. Den växande svenska industrin hade då ett stort behov av arbetskraft. Den svenska befolkningen räckte helt enkelt inte till. I många fall skedde då en aktiv värvning av arbetskraft i utlandet. I dessa fall var bostad och försörjning ofta ordnat från början. De flesta invandrarna kom då från Norden, särskilt Finland, och från Sydeuropa, särskilt Italien och Jugoslavien. Det fanns dock inga restriktioner för invandringen förrän 1967, då man började ställa krav på invandrare att ha både arbete och uppehållstillstånd ordnat före inresan till Sverige.

Medborgarna får ännu bättre utbildning och mer information

Industrialismen hade bidragit till att höja medborgarnas utbildningsnivå. Men samhällsutvecklingen gick vidare och krävde allt bättre kunskaper bland medborgarna. Industrin efterfrågade tekniska experter. Den växande offentliga sektorn behövde experter inom omsorg, vård, socialt arbete och administration.

Vid 1940-talets slut gick barn och ungdomar i genomsnitt sex år i skolan. Tre procent av ungdomarna tog studenten. I början av 1960-talet infördes grundskolan vilket innebär att alla som är födda i Sverige och yngre än 40 år har gått minst nio år i skola. Ungdomarna går i dag i

genomsnitt nästan 12 år i skolan och 90 procent avslutar gymnasieskolan. På 1960-talet påbörjades också en omfattande utbyggnad av universiteten och högskolorna. Studiestödet gav de ekonomiska förutsättningarna för betydligt fler ungdomar att bedriva akademiska studier. Dessutom började vuxenutbildningen att byggas ut.

Under 1950-talet startade regelbundna TV-sändningar och snart tillkom en andra och en tredje radiokanal. Flera dagstidningar lades ner medan de stora tidningarna ökade sin upplaga, utökade sitt redaktionella material och konsoliderade sin ställning. Tidningarna hade fortfarande en stark partiprofilering och det var särskilt de borgerliga tidningarna som det gick bra för.

Tidningarna sågs som mycket viktiga i ett demokratiskt samhälle. De skulle ge medborgarna information inför ställningstaganden i samhällsfrågor, de skulle ge fristående kommentarer till vad som hände i samhället och de skulle som allmänhetens företrädare kritiskt granska de inflytelserika i samhället. När tidningarna fick ekonomiska svårigheter och de politiska partierna inte ville eller inte ansåg sig ha resurser att stödja sin press, blev detta i stället en uppgift för staten. I början av 1970-talet infördes ett presstöd i form av ett produktionsbidrag. Detta stöd gavs till de näst största tidningarna på olika orter och skulle därmed också främja den massmediala mångfalden.

2 16-1417

2.4 Mot ett postindustriellt samhälle?

Redan på 1950-talet kunde de första tecknen iakttas som visade att industrisamhället höll på att kulminera. Bruttotillväxten på arbetsmarknaden var inte längre ett resultat av industrins utbyggnad utan av utbyggd offentlig sektor. På 1960-talet började sysselsättningen minska inom industrin, till följd av rationalisering och hårdnande internationell konkurrens. I stället ökade sysselsättningen markant inom tjänstesektorn. En allt större del av de mänskliga resurserna användes till att upprätthålla den samhällsservice som de stora reformerna avsåg att garantera.

Denna utveckling har sedan 1960-talet blivit starkare och tydligare. År 1995 hade andelen sysselsatta inom industrin minskat till samma nivå som 1910, samtidigt som produktiviteten var många gånger större. Antalet anställda inom den privata tjänstesektorn hade år 1995 ökat till 1 260 000. Därtill kommer ökningen av den offentliga sektorn, som i huvudsak producerar tjänster.

Denna förändring har lett till stora ekonomiska påfrestningar i samhället. Det handlar inte om konjunkturernas uppgångar och nedgångar, utan om en större, strukturell kris. Industrisamhällets standardökning och sociala utjämning har brutits. Samtidigt ökar de ekonomiska klyftorna i samhället.

Det postindustriella samhället innebär att industrialismens värdering av centralisering och stordriftsfördelar som det mest effektiva börjar ifrågasättas av allt fler. Decentralisering, anpassning och flexibilitet betraktas i stället som effektiva förhållningssätt. Samhället bryts upp i mindre beståndsdelar som utvecklas alltmer olika. Individuella och lokala projekt får en större betydelse. Utifrån dessa projekt bygger medborgarna nya nätverk.

I arbetslivet övergår vi nu från att tillverka varor åt varandra till att erbjuda varandra tjänster. De ekonomiska, kulturella, sociala och politiska konsekvenserna av denna förändring kan komma att bli minst lika stora som när vi för hundra år sedan övergick från att producera mat till oss själva till att tillverka varor åt varandra.

Övergången från jordbrukssamhället till industrisamhället var en ganska kaotisk tid och det är även det skifte som samhället nu genomgår. Nya strukturer verkar samtidigt med gamla strukturer, nya värderingar existerar parallellt med gamla. Osäkerheten om framtiden är stor. Förra gången kom mycket av kapitalet, inspirationen och idéerna från utlandet. Den här gången är Sverige ännu mer öppet mot utlandet; genom EU-medlemskapet, annat internationellt samarbete, större rörlighet över gränserna för människor, kapital, information, kultur och miljökonsekvenser. Det postindustriella Sverige kommer att utvecklas på dessa villkor.

Även om det finns oro och osäkerhet inför framtiden, så innebär varje

samhällsskifte stora möjligheter för medborgarna att tillsammans forma det nya samhället. Demokrati är den grund som gör det möjligt för alla att, på lika villkor, vara med om detta. Samtidigt kommer samhällsutvecklingen att tvinga fram förändringar av de demokratiska traditioner och institutioner som är barn av industrisamhället.

Hur ser då de demokratiska strukturer ut som kvarstår, försvinner, omformas eller nyskapas på tröskeln till det postindustriella samhället?

Riksdagen utvecklar arbetsformerna

Riksdagens sociala sammansättning har i stor utsträckning ändrats under industrialismen. De största förändringarna är att lantbrukarnas andel minskat kraftigt och att "proffspolitikernas" och de offentliganställdas andel ökat kraftigt. De största skillnaderna mellan riksdagsledamöterna och väljarna handlar om ålder, yrkestillhörighet, ägande av bostad och utbildning.

Riksdagsledamöternas och väljarnas åsikter stämmer dock ganska bra överens. I boken *Vetenskapen om politik* redovisar professor Sören Holmberg vid Göteborgs universitet en mätning från 1994. I denna mätning jämfördes riksdagsledamöternas och väljarnas uppfattningar i 20 olika sakfrågor. Åsiktsskillnaderna redovisades på en skala från noll till 100 procent, där noll stod för ingen skillnad och 100 för total skillnad i åsikter. Den genomsnittliga åsiktsskillnaden visade sig då uppgå till 14 procent. Åsiktsöverensstämmelsen varierar dock mellan olika sakfrågor.

När enkammarriksdagen infördes i början av 1970-talet fick riksdagen en helt ny organisation med 16 fackutskott. Den organisation som då infördes har därefter inte förändrats nämnvärt. Utskottens sammanträden är slutna och allmänheten och massmedierna inte har tillträde. Sedan 1988 finns dock en möjlighet för utskotten att ordna offentliga utfrågningar.

Ibland har idén om att göra *alla* utskottssammanträden offentliga framförts i debatten. Det främsta argumentet för att öppna utskottens sammanträden är att allmänheten direkt eller via massmedier skulle kunna få en bättre bild av beslutsprocessen i riksdagen genom att ta del av det underlagsmaterial som utskotten arbetar med och studera hur partierna argumenterar och intar sina ståndpunkter, hur koalitioner och skiljelinjer växer fram etc.

Ett argument mot en sådan ordning är att partierna skulle dra sig för att visa sina kort offentligt och på ett tidigt stadium. Utskottssammanträdena skulle därför bli mer formaliserade än i dag och den avgörande diskussionen skulle föras i andra forum än i utskotten. Syftet med öppna utskottssammanträden skulle därmed inte infrias.

Samhällsutvecklingen har lett till att riksdagens ställning i den politiska debatten försvagats. Viktiga politiska diskussioner startas i massme-

dierna och på annat håll. De politiska partierna gör sällan sina utspel i riksdagen. Genomslaget blir större om utspelen görs i massmedierna. Ofta finns en genomtänkt strategi bakom lanseringen av politiska förslag och idéer; det gäller att få massmedier att "nappa".

För att lättare få till stånd debatter i aktuella frågor har riksdagen under 1996 infört regler som innebär att statsråden får kortare tid på sig för att svara på ledamöternas frågor och interpellationer. Företrädare för regeringen måste också vara i riksdagen oftare för att svara på direkta frågor från ledamöterna.

Hösten 1994 beslutade riksdagen att förlänga mandatperioden från tre till fyra år med retroaktiv verkan. Denna återgång till fyraåriga mandatperioder motiverades med att tre år var en för kort period och att de politiska organens handlingskraft på alla nivåer därigenom försvagats. Detta kan också uttryckas som att den politiska majoriteten inte hinner genomföra sin politik.

Samtidigt bibehölls den gemensamma valdagen för riksdags- och kommunalval. I och med detta förkastades den tidigare avvägningen mellan de politiska organens arbetsro och väljarnas möjlighet att med rimligt korta intervaller påverka den politiska utvecklingen. Det sistnämnda fick stå tillbaka för att möjliggöra ökad politisk handlingskraft.

Kommunerna får fler uppgifter och större självständighet

Trenden mot ökad decentralisering och att beslut skall fattas av de berörda eller åtminstone så nära dessa som möjligt har märkts mycket tydligt i den kommunala utvecklingen. Staten har lämnat över en rad uppgifter till kommunerna. I de flesta fallen har staten ändå behållit inflytande över verksamheten genom mål- och resultatstyrning. Denna styrform har ersatt regelstyrningen. Tanken är att staten skall försäkra sig om att vissa för medborgarna väsentliga värden garanteras. För staten är det då viktigt *att* vissa saker görs, men det är kommunerna som bestämmer *hur* sakerna skall göras. Samtidigt har en rad olika statsbidrag riktade mot speciella verksamheter ersatts med ett generellt statsbidrag som kommunerna fritt disponerar. Inom de kommunala nivåerna har också skett ett byte av huvudman i och med att landstingen genom ädelreformen m.m. lämnat över ett antal uppgifter till primärkommunerna.

Konflikt mellan centralstyrning och självbestämmande

Utvecklingen mot större lokalt självbestämmande tycks ha välkomnats av alla parter. Den har dock inte varit problemfri. När staten lagt över stora uppgifter på kommunerna och samtidigt i praktiken kraftigt begränsat deras möjligheter att expandera sina ekonomier har kommunerna pressats till mycket kraftiga besparingar, nedskärningar av verk-

samhet och andra drastiska åtgärder. Olika kommuner har också haft olika ekonomiska och sociala förutsättningar. Det utökade kommunala självbestämmandet har lett till allt större olikheter mellan kommuner, både till följd av olika förutsättningar och som en följd av att man fattat olika beslut.

Ett stort problem har varit bristen på konsekvent ansvarsfördelning eller snarare svårigheten att dra gränser mellan olika kompetensområden. Å ena sidan skall kommunerna ha stort självbestämmande, å andra sidan måste hela befolkningen tillförsäkras vissa rättigheter. Förslag om skyldighet för kommuner att ha bibliotek och gratis bokutlåning eller förslag om förbud för kommuner att ta betalt för maten i skolan innebär att befolkningen tillförsäkras vissa rättigheter, men leder samtidigt till en inskränkning i det kommunala självbestämmandet.

Ett annat exempel är socialtjänstlagen som stadgar att den enskilde kan ha rätt till bistånd som tillförsäkrar honom eller henne en skälig levnadsnivå. Det finns också beloppsrekommendationer från Socialstyrelsen, en statlig myndighet. Beslut om bidrag fattas emellertid av kommunens socialnämnd eller motsvarande. Detta beslut kan dock överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är alltså kommunen som betalar, men statliga domstolar som slutgiltigt bestämmer hur mycket som skall betalas.

Med en fortsatt utveckling mot ökad decentralisering, beslut nära medborgarna och större olikheter i besluten kommer dessa problem att bli allt vanligare. Detta kommer att framtvinga en diskussion om på vilken nivå olika typer av beslut bör fattas och om och när avsteg kan göras från principen att den som bestämmer också har det ekonomiska ansvaret.

Kommunerna organiserar sig som de vill

Samtidigt med att kommunerna ålagts allt större uppgifter har de också fått en större frihet att själva bestämma hur de skall organisera arbetet. Tidigare var den kommunala organisationen detaljreglerad i kommunallagen. Så sent som i början av 1980-talet, visste den medborgare som lärt sig hur den egna kommunen var organiserad, också hur alla andra kommuner var organiserade. I mitten av 1980-talet startade frikommunförsöket som gav över 30 kommuner och ett par landsting möjlighet att pröva en alternativ nämndorganisation, som man själv utformade. De goda erfarenheterna av försöket lade grunden för 1992 års kommunallag som gav alla kommuner möjlighet att själva utforma sin organisation.

De organisationsförändringar som sedan kom var nödvändiga för att kommunerna med begränsade ekonomiska resurser skulle kunna lösa både de traditionella och alla nya uppgifter som de ålagts. En viktig del av förändringarna innebar ofta att ändra om och slå ihop nämnder och förvaltningar. Detta blev också fullt möjligt med den nya kommunallagen.

Flertalet kommuner har efter organisationsförändringar behållit en sektorsindelad nämndorganisation; med utbildning, socialtjänst, fritid och kultur etc. I januari 1995 hade 241 kommuner en sådan traditionell organisation. Sammanlagt 33 kommuner hade i stället en funktionell organisation, ofta med uppdelning på beställare och utförare. I åtta av kommunerna kombineras detta med kommundelsnämnder. Övriga fjorton kommuner hade kommundelsnämnder i hela kommunen.

Antalet ordinarie förtroendeuppdrag i kommunerna var år 1964 sammanlagt 114 000. Efter kommunsammanläggningarna fanns det år 1974 sammanlagt 42 000 uppdrag. Antalet uppdrag ökade fram till 1986 och var då drygt 46 000. Därefter har antalet uppdrag minskat. Från 1989 till 1995 minskade antalet uppdrag med 5 500. I dag finns 40 000 ordinarie uppdrag och 32 000 ersättare. Ungefär fyra av tio uppdrag innehas av kvinnor.

Våg efter våg av kommunala inflytandeprojekt

De storkommuner som tillkom genom kommunsammanläggningarna i början av 1970-talet har hela tiden försökt utveckla den kommunala demokratin. Väl medvetna om det farliga i att generalisera komplexa och olikartade förändringar vill vi ändå peka på tre olika förändringsvågor.

Den första vågen gick ut på att förstärka medborgarinflytandet genom att flytta ner den representativa demokratin. Detta manifesterades med kommundelsråd och kommundelsnämnder som skulle ha bättre kontakt med medborgarna än de centrala nämnderna. Förankringen skulle bli bättre och vissa beslut skulle kunna fattas lokalt.

Den andra vågen innebar ett försök att skapa ett slags individuellt brukarinflytande genom att betrakta medborgarna som kunder. Politiken och politikerna skulle endast ta hand om övergripande frågor och ange ramar. Inom dessa ramar skapades en "marknad" på vilken kunder agerade med kraft av rätt att välja mellan institutioner, skolpeng, checkar, "vouchers" etc. Kundvalsmodellen skulle ge inflytande på ett nytt sätt.

Den tredje vågen som nu rullar in handlar om att förstärka brukarinflytandet underifrån; att underlätta, stödja och skapa goda förutsättningar för människorna att själva bestämma och ta ansvar. Brukarinflytande, lokala organ och institutionsstyrelser är exempel på detta.

Parallellt med den tredje vågen rullar den första och andra vågen vidare. Nya kommuner inrättar kommundelsnämnder och diskuterar direktval till dessa. Andra kommuner utvecklar kundvalsmodellen som en möjlighet för medborgarna att utöva påtryckningar mellan valen.

Den representativa demokratin flyttas ner

Målen med den första vågens kommundelsnämnder har varit två; att fördjupa demokratin och att spara pengar. Demokratin fördjupas genom att avståndet minskar mellan väljare och valda och ekonomin förbättras genom införande av "geografiska resultatenheter" nära den praktiska verksamheten. Kritikerna har hävdat att en ny byråkrati byggs upp utan att de två målen uppnås, och att en kundvalsmodell skulle vara mer effektiv. Andra kritiker har också hävdat att införandet av kommundelsnämnder varit ett försök att göra kraftiga besparingar med bibehållen politisk legitimitet.

Åtskillig forskning och utredningsarbete har ägnats åt effekterna av kommundelsnämnder. Resultaten varierar mycket mellan olika kommuner och kommundelar. Genomgående redovisas positiva erfarenheter av lokalpolitiker, förvaltningar och partiföreningar. Kommundelspolitikerna har blivit generalister i stället för sektorspolitiker och de har fått bättre insyn och inflytande. Medborgarnas attityder är mer skiftande. Kontakten med de förtroendevalda har knappast förbättrats på något avgörande sätt. Kommundelsnämnderna har också förknippats med nedskärningar och dålig kommunal ekonomi.

Medborgarna blir kunder

Den andra vågens kundvalsmodell var ett radikalt avsteg från tidigare demokratitraditioner. En kund utövar inte sitt huvudsakliga inflytande genom att välja mellan partier eller personer utan genom att välja mellan att köpa eller inte köpa. Även om kunden kan klaga eller berömma och försäljaren kan göra marknadsundersökningar, så är själva köpet det centrala. Den praktiska konsekvensen av att betrakta medborgaren som kund blev att göra de arenor där han eller hon kan uppträda som kund så stora som möjligt. Detta kan i princip ske på två sätt.

Ett sätt är att kommunen driver verksamhet i egen regi eller på entreprenad och ger medborgarna skattefinansierade resurser, t.ex. skolpeng, och möjlighet att välja bland olika alternativ. Detta skulle kunna beskrivas som en fiktiv marknad med ofullständiga valmöjligheter. Ett annat sätt är att verksamhet avknoppas från kommunen genom privatisering. En skattesänkning ger sedan medborgarna resurser att agera på den nya privata marknaden. I praktiken har endast den första varianten tillämpats.

Förespråkarna för kundvalsmodellen menar att den ger medborgarna ett direkt inflytande över om och hur de vill utnyttja den kommunala servicen, att den ger ett mått på vad medborgarna vill betala för och därför kommer att leda till en anpassning av serviceutbudet och samtidigt bidra till kostnadseffektiv verksamhet. I själva verket har kundvalsmodellen främst handlat om ideologiska förändringar. Modellen har blivit praktiskt

genomförd endast i mycket begränsad utsträckning.

Kritikerna framhåller att enskilda kunder sällan har särskilt stort inflytande över utbudet; endast genom att tillsammans diskutera, argumentera och kompromissa kan man påverka inriktning och utbud i någon större omfattning. Kritikerna menar också att kundvalsmodellen kan leda till en individualisering som hotar att erodera det sociala kapital som finns i form av tillit, förtroende och hänsyn, vilket bygger på att människor träffas och samverkar.

Medborgarna bestämmer själva – tillsammans

Den tredje vågens underifrånperspektiv innebär ett brott mot de demokratiska traditionerna som hittills alltid betonat den representativa demokratin. Möjligheten till direkt demokrati via kommunalstämma eller allmän rådstuga avskaffandes med 1953 års kommunallag. Därefter har tonvikten legat på att förbättra den representativa demokratin.

Under 1980-talet påbörjades en diskussion om brukarinflytande och brukarmedverkan. Brukarinflytande sågs som en möjlighet för de medborgare som utnyttjade vissa kommunala tjänster, att vara med och påverka utformning och kvalitet på dessa genom att delta i den konkreta beslutsprocessen. Brukarmedverkan sågs som deltagande i verksamheten, till exempel i arbetet på en förskola. I dagligt tal avses med brukarinflytande allt från samråd till formaliserat beslutsfattande där de som nyttjar tjänsterna är engagerade.

För att underlätta självförvaltning har kommunallagen tillförts bestämmelser om villkorad delegation och om självförvaltningsorgan. Den villkorade delegationen innebär att en kommunal nämnd uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar. Den anställde får dock fatta beslutet först sedan han eller hon samrått med eller fått ett godkännande av företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna. Denna modell tillämpas i skolor, inom barnomsorgen och i byar med självförvaltningsråd.

År 1994 tillkom bestämmelser om självförvaltning i kommunallagen. Dessa innebär att en nämnd kan uppdra åt ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Ett självförvaltningsorgan skall bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och för de anställda. Ledamöterna utses av nämnden på förslag av nyttjarna respektive de anställda. Självförvaltningsorganen får dock inte omfatta ett geografiskt område.

Som ett led i att förstärka den lokala demokratin har i flera sammanhang diskuterats möjligheten att kommunfullmäktige utser en slags partipolitiskt oberoende nämnd, efter omröstning bland medborgarna i det berörda området i stället för på partipolitiska grunder. Detta skulle kunna liknas vid ett geografiskt självförvaltningsorgan. Hittills har en

sådan nämnd utsetts i Svågadalen i Hudiksvalls kommun. Planer på att starta sådana nämnder finns på ytterligare några platser.

Öppna nämndsammanträden m.m.

År 1994 fick kommunerna möjlighet att ordna öppna nämndsammanträden. Syftet var att underlätta för medborgarna att få insyn i det kommunala beslutsfattandet. Våren 1996 hade ett trettiotal kommuner beslutat att ha öppna nämndsammanträden. Det är framför allt kommuner med kommundelsnämnder som satsat på detta och då har sammanträdena ofta föregåtts av en frågestund för åhörarna.

Ett argument för att ha öppna nämndsammanträden är att flera viktiga frågor flyttats från fullmäktige till nämnderna. Ökad insyn och öppenhet är ett sätt att minska människors misstänksamhet mot hur politiska beslut kommer till och vad politikerna har för sig. Argumenten mot öppna nämnder är att ledamöterna låser fast sig i partipositioner och därmed inte förmår att föra förtroliga samtal, att vissa frågor görs upp vid sidan av sammanträdena, att starka påtryckningsgrupper genom sin närvaro kan påverka besluten samt att praktiska problem kan uppstå med sammanträdeslokaler.

Många kommuner arbetar också för att göra fullmäktigemötena mer intressanta med frågestunder och stramare debattregler. I Sundsvalls kommun har man infört en slags offentliga förhör med facknämndernas ordföranden och förvaltningschefer samt med de kommunala bolagens ordföranden och VD, till stor del baserat på synpunkter som medborgarna i förväg lämnat in.

Ungdomsråd

För att öka ungdomarnas intresse för politiska frågor och för att ge ungdomarna ett lokalt inflytande har flera kommuner tagit initiativ till ungdomsråd, ungdomsfullmäktige eller liknande. Syftet med ungdomsråden är att ta tillvara de ungas åsikter och att förbättra kontakten mellan ungdomar och beslutsfattare. Dessa fungerar därför som rådgivande organ till kommunens politiska ledning i frågor som mer eller mindre direkt rör ungdomar. Arbetssätt och metod att utse råden varierar mellan olika kommuner. En vanlig arbetsmetod är obyråkratiska samråd. Oftast rekryteras representanterna genom skolan eller föreningslivet. Enligt Ungdomsstyrelsen fanns det år 1995 ungdomsråd i cirka 50 kommuner och i ytterligare 25 kommuner var de under bildande. Antalet aktiva ungdomsråd varierar dock starkt över tiden beroende på intresset bland kommunens ungdomar.

Partierna blir väljarpartier i stället för medlemspartier

De etablerade politiska partierna bildades, som framhållits, samtidigt som jordbrukssamhället övergick till ett industrisamhälle. Under hela industrisamhället fungerade partierna i stor utsträckning som representanter för olika klassintressen. Genom att partierna aktivt var med och byggde upp välfärden i offentlig regi etablerade de ett intimt förhållande till staten.

Detta förhållande kvarstår samtidigt som det postindustriella samhället medför förändringar av klasstrukturen. De politiska partierna undviker i dag i allt större utsträckning att ta ställning för olika särintressen. I stället finns det en tendens till att de säger sig ta ansvar för helheten, t.o.m. i sådan utsträckning att de kan upplevas som systemförsvarare.

Industrisamhällets partier ställs inför nya utmaningar

När de etablerade partiernas förmåga att fungera som effektiva och vitala länkar för medborgerliga opinioner ifrågasätts och de blir, eller åtminstone betraktas som, en del av etablissemanget skapas en grogrund för nya protest- och utmanarpartier.

Ett uttryck för de starka strömningarna mot etablissemanget i svensk politik finns på lokal nivå. Sammanlagt 123 lokala partier har i dag representation i olika kommunfullmäktige runt om i landet. De lokala partiernas företrädare brukar framhålla de etablerade partiernas oförmåga att fånga upp sådana problem som verkligen berör medborgarna i det lokala området. Dessa upplevs ofta bjuda ut ett nationellt åsiktspaket med svag anknytning till lokala förhållanden.

De etablerade partierna kan sägas vara barn av industrisamhället. När nu detta är på väg bort får också de etablerade partierna problem. En del forskare och debattörer går till och med så långt som att tala om en kris för dessa partier.

Samhällsutvecklingen har också lett till att flera nya partier tagit sig in i riksdagen. Efter 1988 års val tog Miljöpartiet plats i riksdagen. Det var första gången på över 70 år som ett nytt parti tagit sig in i riksdagen. Tre år senare tog Kristdemokraterna och Ny Demokrati plats i riksdagen. Miljöpartiet nådde då inte upp till fyraprocentsspärren och förlorade därmed sina riksdagsmandat. Genom politiskt arbete på den kommunala nivån upprätthöll Miljöpartiet verksamheten och kunde efter 1994 års val åter ta plats i riksdagen. Kristdemokraterna kvarstod i riksdagen, medan Ny demokrati förlorade större delen av sina väljare och därmed också sina riksdagsmandat.

Partiväsendets ställning är intimt sammankopplat med förtroendet för välfärdsstaten. Under uppbyggnaden av välfärdsstaten har partierna spelat en helt dominerande roll. När välfärdsstaten inte längre förmår leverera service i nöjaktig omfattning drabbar medborgarnas missnöje även partierna.

Problemen visar sig på två sätt; i partiernas förhållande till sina medlemmar och i partiernas förhållande till sina väljare.

Partierna får allt färre medlemmar

De politiska partierna har många gånger svårt att upprätthålla aktivitet och engagemang på den lokala nivån. Med undantag för ett fåtal särskilt heta frågor har partierna svårt att samla medlemmarna till diskussioner, oavsett om ämnena är lokala, regionala, nationella eller globala. Färre än tre procent av befolkningen är aktiva i ett politiskt parti och andelen minskar, samtidigt som medborgarnas politiska intresse ökar. När medborgarna vill påverka samhällsutvecklingen vänder de i allt större utsträckning partierna ryggen.

Dessutom har väljarnas känsla av partianhängarskap och partiidentifikation minskat drastiskt. Den utvecklingen sammanfaller med en allmänt minskad tilltro till olika samhällsinstitutioner och med en växande misstro mot partier och politiker.

De politiska partierna hade som flest medlemmar när industrisamhället kulminerade. Därefter har andelen medborgare som är partimedlemmar minskat kraftigt. År 1960 hade partierna omkring 1,5 miljon medlemmar. Trettio år senare fanns det ungefär lika många medlemmar, men samtidigt hade befolkningen ökat med nästan 1,1 miljon invånare.

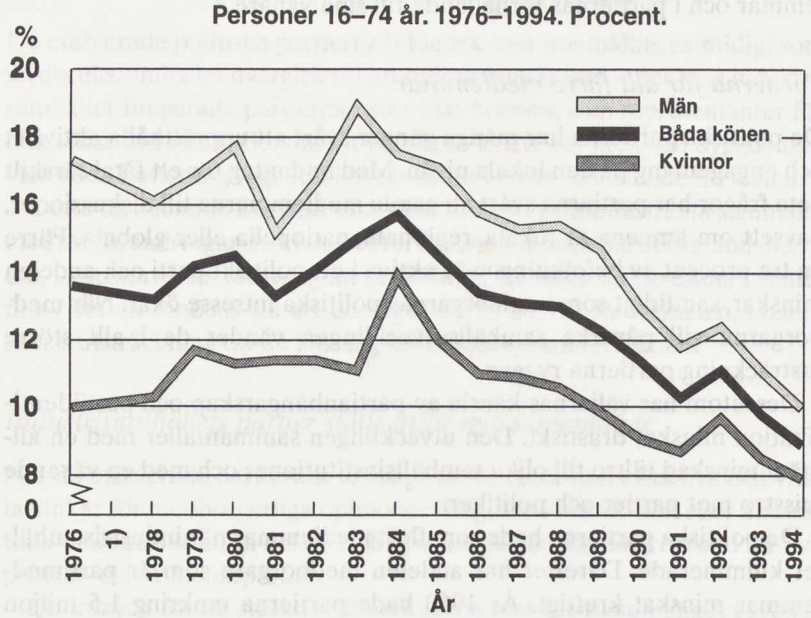
År 1991 avskaffade Socialdemokraterna kollektivanslutningen. Detta innebar att partiet tappade nästan 800 000 medlemmar. Men det är inte bara socialdemokraterna som har förlorat medlemmar under 1990-talet. Samtliga partier utom kristdemokraterna har haft en negativ trend. Framförallt är det tre partier – Centerpartiet, Moderaterna och Folkpartiet – som brottas med stora rekryteringsproblem. Mellan 1992 och 1995 förlorade partierna tillsammans drygt 80 000 medlemmar.

Under den senaste 20-årsperioden har den andel av befolkningen som är medlemmar i politiska partier minskat kraftigt. Framför allt har männens deltagande minskat. Ett gap mellan män och kvinnor på sju procentenheter år 1976, hade år 1994 minskat till två procentenheter.

I sammanhanget bör noteras att det inom flera partier är möjligt att vara aktiv utan att vara medlem. Det har helt enkelt blivit vanligare att sympatisörer arbetar med partiernas politiska arbete, utan att de formellt blivit partimedlemmar. Inom åtminstone ett parti pågår också en diskussion om lokalt medlemskap. Detta innebär att man blir medlem i den lokala partiorganisationen, men inte i riksorganisationen.

Statistiska Centralbyrån genomför regelbundet urvalsundersökningar av svenska folkets levnadsförhållanden. Ett av de områden som undersökts är *politiska resurser.* Undersökningarna genomförs i intervjuform med personer i åldrarna 16-84 år.

Diagram 2: Medlemskap i politiska partier bland män och kvinnor. Personer 16–74 år. 1976–1994. Procent.



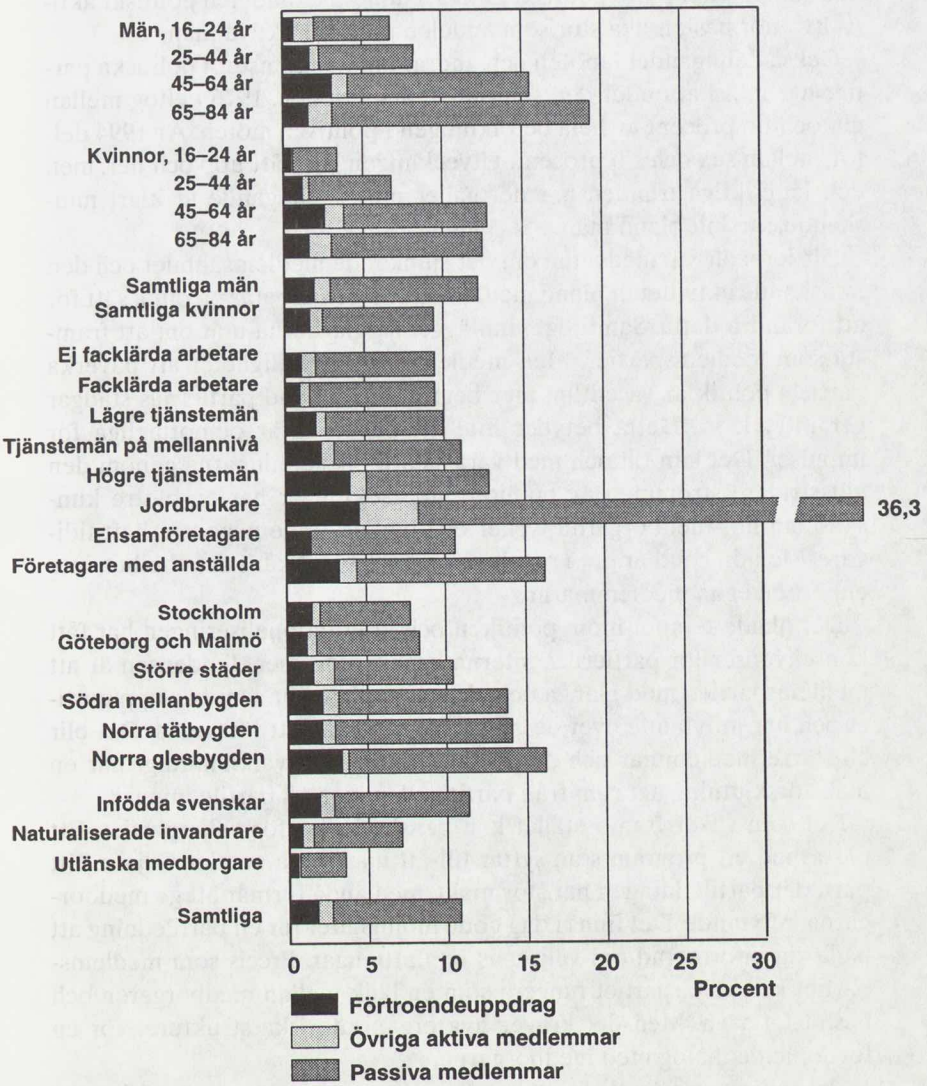
1) Uppgifter saknas för år 1977.
Källa: Statistiska Centralbyrån. Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994.

SCB:s undersökningar visar att andelen partimedlemmar under samma period minskat i alla åldrar. Särskilt har andelen ungdomar minskat. I åldrarna 16-44 år är 4-6 procent medlemmar i ett parti, i åldrarna 45-74 är siffran 12-14 procent.

År 1994 var cirka 640 000 personer anslutna till ett politiskt parti. Detta motsvarar 9,4 procent av den aktuella befolkningen. En fjärdedel av de partianslutna uppgav att de antingen hade något förtroendeuppdrag eller på annat sätt deltog aktivt i partiets verksamhet.

Bland de 640 000 partimedlemmarna fanns omkring 365 000 män (10,8 procent av samtliga män 16-84 år) och 275 000 kvinnor (7,9 procent). Det är främst de medelålders och äldre männen, 45-84 år, som är överrepresenterade. Bland manliga pensionärer är nästan var femte ansluten till ett politiskt parti. Med sjunkande ålder minskar antalet medlemmar successivt. I åldersgruppen 16-24 år är sju procent av pojkarna och tre procent av flickorna medlemmar i ett politiskt parti. De politiska partiernas rekryteringsproblem kan också illustreras av det faktum att hälften av den vuxna befolkningen är under 45 år, samtidigt som knappt en tredjedel av alla partimedlemmar är under 45 år. De flesta är äldre.

Diagram 3: Medlemskap och aktiviteter inom politiska partier. Personer 16–84 år. 1992/93. Procent.



Källa: Statistiska Centralbyrån. Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994.

I diagram 3 framgår vidare att jordbrukare är den grupp som har den i särklass högsta graden av partianslutning. Även företagare med anställda och högre tjänstemän har en förhållandevis hög anslutningsgrad. När det gäller geografisk spridning tycks förhållandet vara så att andelen partianslutna är mindre desto mer tätbebyggt ett område är. Det är i storstäderna som den lägsta andelen partimedlemmar finns.

Andelen medborgare som är aktiva i de politiska partierna var år 1978 fem procent men hade år 1994 nästan halverats. Framför allt är det männen som blivit mindre politiskt aktiva. Numera är andelen politiskt aktiva kvinnor nästan lika stor som andelen politiskt aktiva män.

Också deltagandet i möten och andra sammankomster i politiska partier har minskat under den senaste 20-årsperioden. 1976 deltog mellan nio och tio procent av hela befolkningen i politiska möten. År 1994 deltog mellan sex och sju procent. Utvecklingen har gått upp och ner, men den långsiktiga trenden när det gäller mötesdeltagande är klart minskande, särskilt bland män.

Partierna är väl medvetna om det sjunkande medlemsantalet och den minskande aktiviteten bland medlemmarna och arbetar på olika sätt för att förändra detta. Samtidigt vinnlägger sig partierna utåt om att framstå som medlemspartier. Men medlemmarnas möjligheter att påverka partiets politik är väsentligt mer begränsade än vad partiernas stadgar ger intryck av. Detta betyder inte att partierna är oemottagliga för impulser. Det kan till och med vara så att partiledningarna genom den allt stridare strömmen av opinionsundersökningar har en bättre kunskap om hur medborgarna tycker och tänker än de någonsin haft tidigare. Men då handlar det i regel om partiets väljarkår i dess helhet, inte enbart de egna medlemmarna.

Det ökade tempot inom politiken och internationaliseringen har fått konsekvenser för partiernas interna beslutsprocesser. Tendensen är att medlemspartiet, med många och aktiva medlemmar som bär upp partiet och har inflytande över dess politik, är på väg att försvinna. Det blir allt färre medlemmar och de blir allt mindre aktiva. Samtidigt har en maktförskjutning ägt rum från partimedlemmar till partiledningar.

Det som växer fram i stället kan kanske kallas för väljarpartiet. Ett parti med ett program som syftar till att maximera antalet väljare. Ett parti där partiledningen har stor makt, men ändå förmår att ge medborgarna inflytande. Det finns i dag goda möjligheter för en partiledning att hålla sig informerad om väljarnas uppfattningar. Precis som medlemspartiet kan väljarpartiet fungera som en länk mellan medborgaren och beslutsfattarna. Men det kräver nya organisatoriska strukturer för en fortlöpande dialog med medborgarna.

En konsekvens är dock att medborgarna, även om de behåller sitt inflytande, inte kommer att bli delaktiga i samhällsutvecklingen. Det finns risk för att det utvecklas en slags "åskådardemokrati". En annan konsekvens är att grundläggande värderingsskillnader som finns i samhället och som traditionellt återspeglas i de politiska partiernas program får svårare att prägla den politiska dialogen.

Väljarna är välinformerade men otrogna

Valdeltagandet är högt men.....

Efter att den allmänna rösträtten infördes 1921 ökade valdeltagandet praktiskt taget oavbrutet för att kulminera under 1970- och början av 1980-talet, då i runda tal nio av tio röstberättigade deltog. I de tre senaste valen har deltagandet varit 86-87 procent.

Valdeltagandet är nästan lika stort i alla befolkningsgrupper. Det finns dock en skillnad mellan arbetare och medelklassväljare och mellan låg- och högutbildade som brukar ligga runt fem procent. Skillnaderna mellan yngre och medelålders väljare respektive mellan ogifta och gifta brukar ligga runt tio procent.

Trots det höga, stabila och relativt jämnt spridda valdeltagandet finns det grupper med särskilt lågt valdeltagande:

- Invandrarnas deltagande i de kommunala valen har minskat från 60 procent år 1976 till 40 procent år 1994.
- Bland medborgarna som har den lägsta sociala positionen i samhället – ung, arbetare, ensamstående, lågutbildad och låginkomsttagare – är det endast två tredjedelar som utnyttjar sin rösträtt.
- Valdeltagandet bland de arbetslösa har ökat men låg 1994 ändå tio procentenheter under valdeltagandet för förvärvsarbetande.

En väljares kön har också betydelser för hur hon eller han röstar. Kvinnor och män är ungefär lika politiskt engagerade, men intresserar sig för olika typer av frågor. Kvinnornas politiska intresse är främst riktat mot frågor som rör reproduktion, omsorg och välfärd samt lokalpolitik. Männens politiska intresse är mer orienterat mot ekonomi och internationell politik. Dessa skillnader går igen i de flesta befolkningsgrupper och inom de flesta partier. Skillnaderna brukar förklaras med en hänvisning till arbetsdelningen utanför den direkta politiska arenan. Män sysslar i högre utsträckning med produktion och kvinnor i högre utsträckning med reproduktion. Det finns däremot inga stora skillnader mellan hur kvinnor och män röstar. Valunder-sökningarna visar dock att de två största partierna har en övervikt av män bland väljarna, medan samtliga mindre partier har fler kvinnliga än manliga väljare.

Under senare år har det meningsfulla i att gå och rösta börjat diskuteras på allvar. Tidigare har det inte varit ett socialt acceptabelt beteende att "röstskolka" (själva ordet antyder vad det är fråga om); att rösta har inte bara setts som en rättighet utan även som en skyldighet. Denna diskussion kulminerade i samband med det första svenska valet till Europaparlamentet i september 1995. Valdeltagandet blev då så överraskande lågt som 41,6 procent. Enligt en undersökning från SCB rös-

tade 33 procent av LO-medlemmarna, 51 procent av TCO-medlemmarna och 70 procent av SACO-medlemmarna i detta val.

Det finns inga belägg för att detta låga valdeltagande är ett tecken på en ny trend som kommer att påverka kommande nationella val. Det går dock inte att bortse från att valet till Europaparlamentet för många väljare kan ha lett till en förändrad syn på vikten av att rösta. Att avstå från att rösta i 1998 års val kan nu framstå som en mer legitim möjlighet. Det sociala tryck från omgivningen som tidigare funnits kan ha börjat minska.

Väljarna blir alltmer lättrörliga

Den svenska väljarkåren hörde tidigare till de mest stabila i västvärlden. Så är det inte längre. Det postindustriella samhället har på flera sätt fört med sig en påtagligt ökad rörlighet bland väljarna:

- Partibytena mellan valen har ökat. Under senare halvan av 1950-talet bytte tio procent av väljarna parti mellan valen. Under första halvan av 1990-talet var siffran 30 procent.
- Partibytena under valrörelsen har ökat. Under senare halvan av 1950-talet bytte fem procent av väljarna parti under valrörelsen. Under den senaste valrörelsen var siffran 14 procent.
- Väljarna bestämmer sitt partival allt närmare valdagen. År 1964 bestämde sig 20 procent av väljarna under valrörelsen och tio procent under den sista veckan före valet. Trettio år senare var motsvarande siffror 50 respektive nästan 30 procent.
- Röstsplittringen mellan riksdagsvalet och kommunalvalen har ökat. När den gemensamma valdagen infördes 1970 var röstsplittringen sex procent mellan riksdagsval och kommunalval. I det senaste valet hade siffran ökat till 21 procent.

Den ökade rörligheten bland väljare är sannolikt någonting som kommit för att stanna. Bland väljare under 30 år är det uppemot 40 procent som byter parti mellan valen, 20 procent som byter parti under valrörelsen, två tredjedelar som bestämmer sitt partival under valrörelsen och drygt 25 procent som splittrar sina röster mellan riksdagsval och kommunalval. Rörligheten tycks vara ett generationsfenomen.

Den allt större rörligheten bland väljarna har en rad orsaker. Klassröstningen har minskat. Den sociala strukturen betyder mindre för väljarnas röstning, vilket gör det lättare för många väljare att byta parti.

Sambandet mellan väljarnas åsikter i politiska sakfrågor och vilket parti de röstar på har ökat markant sedan 1950-talet. Förändringen innebär inte att dåtidens väljare röstade *emot* sina åsikter. De allt starkare sambanden mellan åsikter och partival beror snarare på att väl-

jarna har blivit allt kunnigare om partiernas ståndpunkter i olika frågor och att allt fler väljare har åsikter i allt fler frågor.

Samtidigt har partiidentifikationen, eller individens känslomässiga bindning till ett parti, minskat. Det är normalt en egenskap som förvärvas tidigt i livet, men som varar länge. Att känna sig som exempelvis socialdemokrat, moderat eller folkpartist kan sägas vara jämförbart med känslan av att vara t.ex. djurgårdare, gaisare eller degerforsare.

I Sverige har andelen väljare som på detta sätt uppger sig vara anhängare av ett politiskt parti minskat från ungefär två tredjedelar i slutet av 1960-talet till mindre än hälften på 1990-talet. Samtidigt har andelen *starkt* övertygade partianhängare minskat från cirka 40 till knappt 25 procent. Samtliga partier har drabbats av denna minskning, men i olika hög grad. En motsvarande minskning har förekommit i flera, men inte alla, länder i Västeuropa. Sverige är ett av de länder där minskningen av andelen partianhängare varit störst.

Känslan av partianhängarskap är betydligt mer utbredd bland äldre än bland yngre väljare. Två tredjedelar av väljarna över 60 år och en tredjedel av väljarna under 30 år uppfattade sig som partianhängare vid 1994 års val. En viktig förklaring till förändringen är att nya, mer välutbildade och mindre auktoritetsbundna generationer växer upp.

Väljarnas förtroende för partierna minskar

Samtidigt har väljarnas misstro mot partier och politiker ökat kontinuerligt. I valundersökningarna har andelen väljare som instämmer i påståendet att *"de som sitter i riksdagen och beslutar tar inte mycket hänsyn till vad vanligt folk tycker och tänker"* ökat från 46 procent 1968 till 70 procent år 1994. Ökningen är ännu något större när det gäller påståendet att *"partierna är bara intresserade av folks röster men inte av deras åsikter"* – från 37 procent år 1968 till 68 procent år 1994. Samtidigt har andelen väljare som instämmer i påståendet att *"det finns åtminstone något parti som alltid försöker tillvarata mina intressen"* minskat från 85 procent år 1968 till 64 procent år 1991.

I undersökningar i anslutning till de tre senaste valen har väljarna själva fått bedöma sitt förtroende för politiker genom att svara på frågan: *"Allmänt sett, hur stort förtroende har du för svenska politiker?"* Vid samtliga tre mätningar uppgav majoriteten av väljarna att de hade ganska litet eller mycket litet förtroende för politiker. Trenden går i riktning mot ökad misstro. År 1988 kände 55 procent av väljarna misstro. År 1991 var siffran 61 procent, år 1994 var den 63 procent och vid valet till Europaparlamentet år 1995 kände 68 procent misstroende.

Vad är det då som förklarar den ökade misstron mot politiker i Sverige? Inom valforskningen har man pekat på sex tänkbara förklaringar:

- Processer som utesluter sociala eller demografiska grupper från det politiska systemet.
- Stora ideologiska eller politiska motsättningar mellan styrande och styrda, t.ex. EU-frågan.
- Politiska skandaler.
- Partiers och andra politiska institutioners bristande förmåga att aktivera medborgarna i politiken.
- Statens bristande förmåga att lösa problem och tillfredsställa medborgarnas behov.
- Den alltmer kritiska journalistiken som innebär att det politiska spelet ständigt "genomskådas".

Om dessa förklaringar är riktiga kan de också ge en antydan om vad som behöver göras för att lösa problemen. Bilden kompliceras dock av det pågående samhällsskiftet, som ställer en rad normer och värderingar på huvudet.

Nytt liv i föreningslivet

Industrisamhället nådde, som anförts, sin kulmen under 1950- och 1960-talen. Men den otyglade optimismen under "rekordåren" på 1960-talet började också leda till motreaktioner. Begreppet "överflödssamhälle" förlorade sin positiva värdeladdning och fick i stället en negativ klang, åtminstone i ett globalt perspektiv.

Nya värderingar i föreningslivet

Den svenska mentaliteten och det politiska landskapet började förändras under 1960- och 1970-talen. Nya vänster- och s.k. postmaterialistiska värderingar fick fäste bland unga människor och hos andra nyare grupper som på allvar började ifrågasätta grunden för den svenska modellen.

De nya rörelserna ville omdefiniera politiken, formulera ett nytt samhällskontrakt och ompröva den sociala och ekonomiska utvecklingen. Demonstrationer och konfrontationer med polisen var vanliga, liksom politiska utbrytningar och allmän förstämning inför det politiska etablissemanget. Begreppet "den otillfredsställda generationen" karakteriserar denna kollektiva känsla av besvikelse på den politiska, sociala och ekonomiska utvecklingen. De rörelser som kanaliserade denna besvikelse i Sverige liknade dem i andra västländer: student-, antikrigs- och alternativrörelserna på 1960-talet och antikärnkraftsrörelsen på 1970-talet.

De nya grupperna ifrågasatte också den traditionella synen på och strukturen för den representativa demokratin. Denna uppfattades som elitorienterad och benägen att utesluta nya grupper och idéer från den politiska dagordningen. Ett annat viktigt inslag var nya organisatoriska mönster vilkas kännetecken var nätverksliknande utan formellt medlemskap och traditionella mötesregler. Ett flertal nya folkrörelser – nätverk, aktionsgrupper, enfrågerörelser m.m. – kom till under 1970- och 1980-talen. Tidsandan medförde att andra folkrörelser, som freds- och kvinnorörelsen, också upplevde ett uppsving.

Under 1980- och 1990-talen har de postmaterialistiska värderingarna enligt många undersökningar stärkts och blivit en allt viktigare grund för människors kollektiva handlande. Frågor som rör miljön, feminismen, rasismen och ett uthålligt samhälle har på allvar dykt upp på den politiska dagordningen och "konkurrerar" med mer traditionella frågor. Allt mer kunniga och allt mer välinformerade medborgare väljer i dag mellan en rad sätt att påverka samhällsutvecklingen. Etablerade partier och folkrörelser är en metod. Nätverk och aktionsgrupper kring enstaka frågor en annan. Samverkan på geografisk nivå för bygdens bästa är en tredje. Att agera som konsument är en fjärde. När man tycker något är angeläget väljer man den metod som man tror är mest effektiv.

En föreningsaktiv befolkning

I SCB:s regelbundna urvalsundersökningar av svenska folkets levnadsförhållanden ingår bland annat området *medborgerliga aktiviteter.* Dessa undersökningar visar på en mycket föreningsaktiv befolkning. Över hälften av de vuxna medborgarna säger sig vara aktiva i minst en förening. Av dessa har nästan två miljoner något förtroendeuppdrag. Endast omkring åtta procent av medborgarna befinner sig helt utanför föreningslivet. I nedanstående tabell redovisas hur stor andel av befolkningen som har förtroendeuppdrag och som är aktiva eller passiva medlemmar i olika organisationstyper.

Tabell 1: Medlemskap och aktiviteter i olika organisationer och sammanslutningar. Personer 16-84 år. 1992 (*) respektive 1992/93 (**). Procent.

	Medlemmar med förtroendeuppdrag	*Övriga aktiva medlemmar*	*Passiva medlemmar*	*Summa medlemmar*	*Aktivitetsnivå*[1]
Någon förening*	28,7	23,6	39,9	92,2	56,7
Facklig organisation**	6,9	2,2	53,5	62,6	14,5
Politiskt parti**	1,8	0,9	8,1	10,8	25,0
Idrottsförening**	6,9	12,7	12,8	32,4	60,5
Friluftsförening**	1,0	1,8	6,1	8,9	31,5
Miljöorganisation**	0,2	0,4	7,0	7,6	7,9
Kultur-, musik-, dans- eller teaterförening*	2,8	4,1	5,3	12,2	56,6
Annan hobbyförening*	1,9	3,5	3,0	8,4	64,3
Motororganisation*	0,7	1,5	6,4	8,6	25,6
Förening för boende**	3,5	2,4	19,7	25,6	23,0
Föräldraförening**	1,5	1,2	4,9	7,5	36,0
Handikapp- eller patientförening**	0,5	0,6	3,0	4,1	26,8
Invandrarorganisation**	0,2	0,3	0,6	1,1	45,5
Kvinnoorganisation**	0,5	0,4	0,7	1,6	56,3
Pensionärsorganisation**	1,0	1,8	5,9	8,7	32,2
Aktieägarförening*	0,3	0,5	3,4	4,1	19,5
Grupp eller förening inom svenska kyrkan*	0,8	1,1	1,4	3,2	59,4
Frireligiöst samfund*	1,5	1,5	0,9	3,8	78,9
Annat religiöst samfund*	0,3	0,2	0,5	1,0	50,0
Humanitär hjälporganisation*	0,6	1,4	6,5	8,5	23,5
Nykterhetsorganisation*	0,3	0,3	1,1	1,7	35,3
Frivillig försvarsorganisation*	1,0	1,4	1,6	3,9	61,5
Fredsorganisation**	0,1	0,2	1,0	1,3	23,1
Lokal aktionsgrupp**	0,5	0,3	0,5	1,3	61,5
Grupp för internationell fråga**	0,3	0,3	2,0	2,6	23,1
Ordenssällskap*	1,2	1,0	0,9	3,1	71,0
Konsumentkooperativ**	0,2	0,9	30,0	31,1	3,5
Annat kooperativ, annan samfällighet**	1,2	0,8	5,3	7,3	27,4
Annan förening*	3,2	2,5	7,0	12,7	44,9

[1]Aktivitetsnivå: andelen aktiva i förhållande till medlemsantalet i en viss förening.
Källa: Statistiska centralbyrån. Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994.

Antalet medlemskap i de olika föreningarna uppgår sammanlagt till drygt 19,3 miljoner. Det betyder att vuxna individer i genomsnitt är medlemmar i närmare 2,9 föreningar. Bland medlemskapen dominerar fyra stora organisationstyper; fackliga organisationer, idrottsföreningar, konsumentkooperation och boendeföreningar som tillsammans står för över hälften av samtliga medlemskap.

Bland medlemskapen finns totalt 5,9 miljoner "aktivitetskap" och närmare 2,8 miljoner förtroendeuppdrag. Många personer är aktiva i flera föreningar och antalet förtroendeuppdrag har uppskattas till 1,4 per person som har förtroendeuppdrag.

Omfattningen av föreningsmedlemskap varierar mellan olika befolkningsgrupper beroende på kön och ålder, familjesituation, socioekonomisk grupp, utbildningsnivå, nationalitet och i vilken landsdel man bor. Könsskillnaderna är relativt små. Däremot är det fler män än kvinnor som är aktiva och har förtroendeuppdrag. Om man även väger in familjesituationen visar det sig att det är särskilt bland samboende män som föreningsaktiviteten är hög och antalet förtroendeuppdrag många.

Över huvud taget är dock samboende mer föreningsaktiva än ensamstående. Enda undantaget är ungdomar och yngre barnlösa. Medlemskap och aktivitet är generellt sett vanligare bland tjänstemän än bland arbetare och bland högutbildade än bland lågutbildade.

Skillnaderna mellan olika regioner är små; möjligen är andelen föreningsaktiva något lägre i Stockholmsområdet. Också bland invandrare är föreningsaktiviteten lägre; av de naturaliserade invandrarna deltar 42 procent aktivt i föreningsarbete och bland de utländska medborgarna är 35 procent aktiva.

Tabell 2: Medlemskap och aktivitet inom det svenska föreningslivet. 1992. Procent.

	Medlem i någon-förening	*Genomsnitt-ligt antal medlemskap*	*Aktiv i någon förening*	*Förtroende-uppdrag i någon förening*
Samtliga	92,2	2,9	51,0	28,7
16-24 år	86,6	1,9	57,6	22,4
25-34 år	95,4	2,8	51,7	26,5
35-44 år	96,2	3,5	56,8	37,9
45-54 år	96,9	3,5	55,5	37,3
55-64 år	94,1	3,2	48,2	30,5
65-74 år	88,7	2,8	41,3	23,2
75-84 år	77,9	2,0	32,4	10,5
Samtliga män	93,4	3,0	56,1	34,1
Samtliga kvinnor	91,0	2,8	46,0	23,3
Stockholm	90,2	2,9	45,4	24,2
Göteborg och Malmö	91,5	2,8	49,7	27,6
Större städer	92,6	2,9	53,4	28,8
Södra mellanbygden	92,8	2,9	52,8	32,1
Norra tätbygden	93,8	3,1	51,8	31,4
Norra glesbygden	94,2	2,9	50,5	30,2
Ej facklärda arbetare	91,1	2,4	40,2	19,3
Facklärda arbetare	93,5	2,6	42,6	23,8
Lägre tjänstemän	93,6	3,0	52,6	32,1
Tjänstemän på mellannivå	96,4	3,7	61,5	39,9
Högre tjänstemän	96,4	4,3	67,2	45,3
Jordbrukare	88,4	2,6	48,8	23,9
Ensamföretagare	91,2	2,6	40,2	24,5
Företagare med anställd	90,5	2,9	58,4	35,7
Studerande	83,8	2,0	58,9	21,4
Förgymnasial utbildning	85,4	2,2	41,5	19,4
Gymnasial utbildning	94,8	2,9	50,9	28,8
Eftergymnasial utbildning	96,3	3,9	63,7	40,6
Infödda svenskar	92,9	3,0	52,4	29,9
Naturaliserade invandrare	89,6	2,4	41,8	22,0
Utländska medborgare	83,4	1,9	35,1	16,8

Källa: Statistiska centralbyrån. Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994.

Antalet förtroendevalda i Sverige har beräknats till omkring två miljoner, och antalet förtroendeuppdrag uppgår till närmare 2,8 miljoner. De förtroendevalda arbetar i genomsnitt nästan sju timmar per månad med oavlönat arbete. Den i särklass största volymen av oavlönat arbete bedrivs inom idrottsföreningarna. De närmare 470 000 förtroendevalda arbetar i genomsitt mer än 13 timmar per månad. Andra föreningar som har relativt höga insatser av oavlönat arbete av förtroendevalda är friluftsföreningar och frireligiösa samfund.

SCB:s undersökning visar också att nästan hälften av befolkningen har talat inför ett möte. Två tredjedelar av dessa har hållit ett eller flera anföranden, övriga har gjort diskussionsinlägg. Omkring 45 procent av befolkningen hade också tagit kontakt med någon ansvarig för att påverka ett beslut. I de flesta fallen togs denna kontakt med en facklig företrädare. De som uttalat sig på föreningsmöten och tagit kontakter för att påverka beslut tillhör ofta samma befolkningsgrupper som har en hög föreningsaktivitet.

Stort intresse för att engagera sig

Statistiska Centralbyrån har även undersökt hur stort intresset är för att aktivera sig i föreningslivet. Totalt är 11 procent av befolkningen intresserade av att börja aktivera sig i föreningslivet eller av att bli ännu mer aktiva. Denna andel utgör omkring 730 000 personer, vilket motsvarar ungefär 20 procent av det antal som är aktiva i dag. Här borde alltså finnas en rejäl potential för det svenska föreningslivet.

De grupper som uttrycker störst intresse av att börja arbeta inom föreningslivet är i första hand ungdomar och invandrare. Detta kan vara goda tecken på en framtida återväxt inom föreningslivet och ett viktigt bidrag till integrationen i ett samhälle med etnisk mångfald. SCB:s undersökning ger inte svar på frågan om varför de inte aktiverar sig trots att de säger sig vara intresserade av att göra det. En tänkbar förklaring kan vara att det etablerade föreningslivet traditionella organisationsstruktur och arbetsformer inte attraherar ungdomar och invandrare.

De som vill börja arbeta inom föreningslivet siktar i första hand på idrottsrörelsen. Men intresset är också stort för miljöorganisationer och kultur-, musik-, dans- och teaterföreningar samt för humanitära hjälporganisationer.

En ny form för samarbete mellan kommunerna och föreningslivet har utvecklats i det så kallade Agenda 21-arbetet, en form av globalt miljösamarbete med tyngdpunkt på det lokala planet och hos de enskilda medborgarna. Det är framför allt ungdomar som lokalt engagerat sig och tagit initiativ till en rad åtgärder för att värna miljön, återvinna sopor och minska energiförbrukningen. Ungdomsnätverket q2000 har fungerat som en nationell pådrivare för verksamheten.

Föreningslivet förändrar sig

Våren 1996 genomförde Demokratiutvecklingskommittén en hearing med sammanlagt 53 svenska organisationer. De frågor som diskuterades var hur organisationerna arbetar med att förändra sitt arbetssätt, vilka hinder de upplever och vilka deras visioner är om ett samhälle med goda förutsättningar för delaktighet. I hearingen deltog gruppvis traditionella folkrörelser, organisationer som arbetar med samhällsfrågor, de politiska partierna liksom kvinno- och ungdomsförbunden, alternativorganisationer och informella nätverk, organisationer som arbetar med sociala frågor samt ungdomsorganisationer.

Många av de deltagande föreningarna och organisationerna bekräftade att medlemsantalet sviktar. Framför allt har de traditionella folkrörelserna och då särskilt de idéburna organisationerna svårigheter att rekrytera ungdomar. Det traditionella föreningslivet med sammanträden, möten, formaliserat beslutsfattande och ett ansvarstagande för hela verksamheten uppfattas av många som betungande. Det finns visserligen många unga som vill hålla på med de aktiviteter som erbjuds inom en förening men det har blivit allt svårare att få dem att vilja ta ett helhetsansvar för föreningen genom att vara aktiva i styrelser och kommittéer. Många av de traditionella organisationerna arbetar därför med olika utvecklingsprojekt och modeller för att förändra verksamhetsformerna.

En annan bild av föreningslivet är att många nya grupper, nätverk och sammanslutningar skapas. Deras struktur är inte så fast och de arbetar inte enligt de traditionella formerna. Detta gör att de har svårt att få ekonomiskt stöd för sin verksamhet och att de har svårare än det traditionella föreningslivet att få tillgång till offentligt stöd i form av subventionerade lokaler, utrustning, bidrag m.m. Dessa grupper har ofta ett mycket stort och brett engagemang och många ungdomar dras till denna lösligare typ av samverkan. Ofta arbetar dessa grupper med enstaka frågor. Ibland sprider sig detta engagemang till vidare områden, ibland inte.

Ett problem som många föreningar tar upp är att tillgången till ändamålsenliga lokaler är dålig. Ett annat problem man pekar på är hur de offentliga bidragssystemen fungerar. För det första är antalet instanser som administrerar och beslutar om bidrag stort och därmed är möjligheterna svåra att överblicka; alltför mycket tid går åt att hitta rätt i jakten på bidrag. För det andra är bidragsreglerna utformade så att de tvingar föreningarna att ha en bestämd organisationsstruktur för att komma i åtnjutande av bidragen.

Föreningslivet samverkar med kommunerna

Kommunerna har under senare år i allt större utsträckning överlåtit verksamhet till föreningslivet särskilt inom fritidsområdet och barnomsorgen. Syftet har varit att engagera medborgarna; att medborgare gemensamt skall kunna ta ansvar och att spara pengar. De flesta skjutbanor, golfbanor, tennishallar, fotbollsplaner och slalombackar drevs 1990 av föreningar. Av 1500 enskilda dag- och fritidshem drevs 1993 omkring två tredjedelar i form av föräldrakooperativ.

Föreningsentreprenad är ett regelrätt uppdragsförhållande där föreningen enligt avtal utför ett arbete åt kommunen. Oftast finns betydande inslag av frivilligt oavlönat arbete som utförs av föreningens medlemmar. Uppdraget går dock inte i första hand ut på att tillgodose föreningsmedlemmarnas egna behov av den verksamhet som bedrivs. En förening som driver en simhall på entreprenad förutsätts även ge service till andra föreningar, skolor, daghem och allmänheten.

Föreningsdrift definieras som enskild verksamhet som drivs av en ideell eller ekonomisk förenings medlemmar i huvudsak för egen räkning oftast med stöd av kommunala bidrag eller subventioner. Vid föreningsdrift är det viktigaste kommunala stödet subventionerad hyra eller nolltaxa vid lokalupplåtelse. Andra stödformer är aktivitetsbidrag, förmånliga lån och borgensutfästelser.

En ny folkrörelse växer fram på landsbygden

En rörelse som vuxit snabbt under det senaste decenniet är den så kallade bygderörelsen. Den består av en mängd lokala grupper på landsbygden. Dessa grupper ser mycket olika ut beroende på tillkomst, syfte och lokala förutsättningar. Det finns ingen regional eller central organisation, men viss samverkan förekommer inom Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva. Det finns i dag omkring 3500 lokala utvecklingsgrupper.

Grogrunden för denna rörelse står främst att finna i den kommunala utvecklingen. Kommunsammanläggningarna ledde till att nya maktcentrum uppstod i centralorterna och att besluten kom att fattas allt längre bort från de som bodde utanför tätorterna. Samtidigt minskade landsbygdsbefolkningen drastiskt. År 1990 bodde 16 procent av befolkningen på landsbygden. Därigenom minskade underlaget för kommersiell service. När sedan kommunerna, trängda av ekonomiska nödvändigheter, tvingades till nedskärningar av service och tjänster riskerade landsbygden att drabbas särskilt hårt.

Drivkraften för engagemanget är viljan att vända utvecklingen och att tillsammans, på en mycket lokal nivå, arbeta för "bygdens bästa". I det lokala arbetet anses "bygdens bästa" stå över de partipolitiska intressena. Partipolitiken har därför hållits undan inom bygderörelsen. I mitten

av 1980-talet inrättades den statliga Glesbygdsdelegationen och samtidigt startade på Europarådets initiativ en landsbygdskampanj. Därigenom fick rörelsen extra fart och antalet lokala utvecklingsgrupper började öka snabbt.

Gruppernas arbete utgår oftast från en eller ett par viktiga lokala frågor. De vanligaste syftena är att skapa trivsel och att främja den lokala kulturen. Det som grupperna åstadkommit är t.ex. återkommande kulturaktiviteter, att byn fått en samlingslokal, en väg eller förbättrad service i någon form.

De lokala utvecklingsgruppernas arbete handlade till en början mycket om att ställa krav på kommunerna. Med tiden har det mer och mer gått över till samarbete med kommunen eller till att ta saken i egna händer. Arbetet har bland annat lett till att nya arbetstillfällen skapats, att nya bostäder byggts och att servicefunktioner bevarats eller startats.

Förhållandet mellan de lokala utvecklingsgrupperna och kommunerna rymmer både möjligheter och problem. I de lokala utvecklingsgrupperna upplever man kommunerna ömsom som bromsklossar och ömsom som stöttepelare för den lokala utvecklingen. Ett 70-tal kommuner har ingått i projektet Byapolitik som handlar om att hitta nya former för dialoger och nya organisatoriska grepp samt att få till stånd ett lokalt arbete med den fysiska planeringen. Hindren mot ett förnyat arbetssätt uppfattas inte främst ligga i lagar och regler, utan mer i förhållningssätt och gammal organisation. Det handlar till stor del om att utveckla de kommunanställdas förmåga att vara lyhörda och tillhandahålla medborgarna relevant information och kvalificerade beslutsunderlag, samt att backa upp särskilt de svaga gruppernas problemlösande.

Enligt uppgifter från kulturgeografen Ulla Herlitz, som studerat bygderörelsen, består varje utvecklingsgrupp i genomsnitt av 20 aktiva personer. Eftersom det totalt finns cirka 3500 utvecklingsgrupper har hon beräknat antalet aktiva till närmare 70 000 personer i hela landet. I genomsnitt lägger varje person som är aktiv uppskattningsvis ner 65 timmars arbete per år. Könsfördelningen är ganska jämn, men andelen ungdomar är liten. Många gånger drivs verksamheten framåt av en eller ett par eldsjälar. De lokala utvecklingsgrupperna är ofta organiserade som ideella eller ekonomiska föreningar men bedriver verksamheten i obyråkratiska former.

Kooperation växer i nya former

En annan form av medborgerliga initiativ med syfte att skapa delaktighet och även påverka samhällsutvecklingen är kooperationen. En kooperativ förening är en fristående sammanslutning av personer som frivilligt samverkar för att tillgodose sina gemensamma ekonomiska, sociala och kulturella behov och önskemål genom ett samägt och demo-

kratiskt styrt företag. De kooperativa föreningarna är i Sverige i regel organiserade som ekonomiska föreningar.

Olika former av kooperativa verksamheter fanns redan i jordbrukssamhället. Med industrisamhället växte en lång rad nya kooperativa verksamheter fram. En del av dessa verksamheter drivs i dag av stora organisationer och företag, medan andra har kommunaliserats.

Med det postindustriella samhället har det som brukar kallas *nykooperation* vuxit fram. Denna har tagit sig en rad olika former och uttryck. Det finns brukarkooperation i form av konsumentbaserade företag, personalkooperation i form av arbetskooperativ och även producentkooperativa företag.

År 1990 hade nykooperationen ungefär följande omfattning: 800 föräldrakooperativa daghem, 60 skolkooperativ och 40 vård- och omsorgskooperativ. Samtidigt fanns personalägda företag med sammanlagt omkring 25 000 anställda. Inom den klassiska bostadskooperationen fanns dessutom ett 50-tal kooperativa daghem. Under femårsperioden 1990-95 startades årligen omkring 300 ekonomiska föreningar av annan typ än bostadsrättsföreningar. Det är en historiskt sett hög siffra.

I dag utvecklas nykooperationen både inom nya och inom mer traditionella områden. Som potential för framtida nykooperation brukar nämnas inköpsföreningar för konsumenter, hälso- och sjukvård och äldreomsorg, skola och utbildning, kommunikation, sysselsättning och välfärdstjänster.

Storstadskommittén redovisar i betänkandet *Kooperativa möjligheter i storstadsområden* (SOU 1996:54) en sammanställning av exempel på kooperativa verksamheter i storstäderna och erfarenheter från dessa. De kooperativ som undersökts är på olika sätt knutna till bostadsområdet eller boendet. Sammanställningen har gjorts av Kooperativa institutet.

Bland de erfarenheter som redovisas i betänkandet framgår att det är viktigt att berörda bostadsföretag eller bostadsrättsföreningen stödjer de kooperativa verksamheterna i sitt område och att det finns ändamålsenliga lokaler att bedriva verksamheten i. Samarbetet mellan förvaltare och kooperativ leder till minskad omflyttning, större social kontroll, minskad skadegörelse, större engagemang och bättre ekonomi. De frivilliga insatserna i det kooperativa arbetet skapar "bygemenskap", motverkar isolering och stärker självkänslan hos de som deltar. En övergripande slutsats är att det är viktigt att sprida kunskaper om den kooperativa företagsformen för att kooperation skall bli en möjlig lösning för fler.

Medborgarna är politiskt intresserade och engagerade

Vid sidan av att rösta i de allmänna valen, och att vara medlem och aktiv i politiska partier och övrigt föreningsliv, finns flera andra former av medborgerlig aktivitet som syftar till att påverka samhälls-utvecklingen. Statistiska Centralbyrån har undersökt aktiviteter som att ta personliga kontakter med politiker och tjänstemän, skriva insändare och artiklar i tidningar, underteckna upprop, demonstrera och genom politiska diskussioner söka övertyga andra om sina åsikter.

Drygt hälften av den vuxna befolkningen har någon gång

- försökt göra någonting åt en upplevd brist eller felaktighet i sin egen kommun genom att ta direktkontakt med någon kommunal tjänsteman eller förtroendeman och/eller
- tagit kontakt med någon person i ansvarig ställning i någon förening för att försöka påverka ett beslut i en fråga.

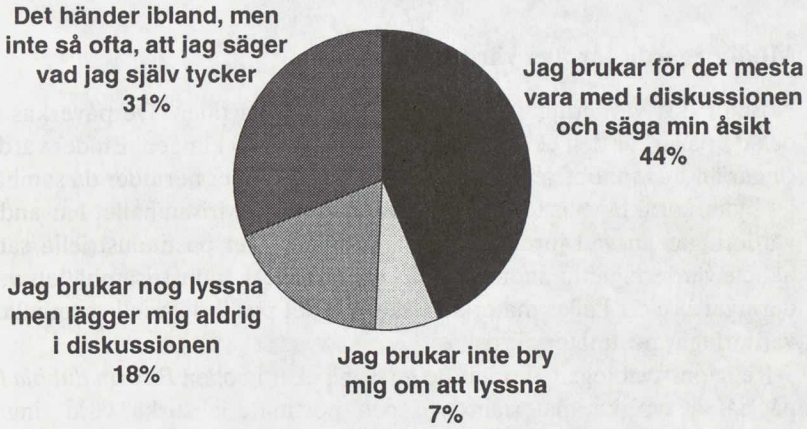
Det är vanligare för män än för kvinnor att ta sådana kontakter. De skillnader som kan relateras till utbildningsnivå och socioekonomisk grupp är betydande. Infödda svenskar har också tagit sådana kontakter oftare än naturaliserade svenskar och, framför allt, oftare än utländska medborgare.

Drygt var tionde vuxen person har skrivit minst en insändare eller artikel i en tidning eller tidskrift. Nio procent har skrivit om lokala brister och felaktigheter inom kommunen, fyra-fem procent har skrivit om mera allmänna politiska frågor. Två-tre procent har således skrivit om båda delarna. Mellan en och två procent av befolkningen har skrivit många gånger.

Närmare 38 procent av den vuxna befolkningen har någon gång undertecknat något upprop som behandlat lokala frågor. Omkring 21 procent har någon gång undertecknat ett upprop som gällde mer allmänna frågor. Totalt är det 43 procent av befolkningen som säger sig ha undertecknat något upprop över huvud taget.

När det gäller agerande i politiska diskussioner så har de som svarat på SCB:s undersökning fått ange vilket av följande fyra alternativ som stämmer in bäst på dem själva om de är med i ett sällskap där samtalet kommer in på politiska frågor.

Diagram 4: Hur brukar du själv göra om du är med i ett sällskap, där samtalet kommer in på politiska frågor?



Källa: Statistiska centralbyrån. Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994.

De aktivaste åldrarna när det gäller att delta i politiska diskussioner är de i intervallet 25-44 år. Även de yngsta, 16-24 år, brukar visa relativt stort intresse att delta i politiska diskussioner. Det är pensionärerna som är minst intresserade av att vara med i politiska diskussioner. Bland de yngsta märks ingen skillnad mellan könen. Men ju äldre grupper man jämför, desto mer ökar den relativa skillnaden. Äldre män är mer intresserade av politik än äldre kvinnor.

De socioekonomiska skillnaderna är stora också här. Bland de högre tjänstemännen brukar 63 procent delta i politiska diskussioner. Bland ej facklärda arbetare är motsvarande siffra 31 procent. Skillnaderna är också stora mellan olika regioner. Det är framför allt i storstadsområdena som man är mest diskussionslysten.

En studie av utvecklingen över tiden visar att intresset för att vara med i politiska diskussioner och säga sin åsikt har ökat markant, särskilt bland kvinnor.

Ungefär 22 procent av den vuxna befolkningen har minst en gång deltagit i en demonstration. Bland pensionärerna är det fler män än kvinnor som demonstrerat. Bland de yngre och medelålders är det tvärtom. Sammantaget för hela befolkningen finns inga skillnader mellan könen. Andelen som har demonstrerat är något större i storstadsregionerna än i övriga delar av landet. Det finns stora skillnader relaterade till utbildningsnivå och socioekonomisk ställning.

Ett annat sätt att nalkas frågorna är att studera den politiska passiviteten. Det blir ett slags omvänt mått mot de positiva mått som redovisats ovan. Uppgifterna avser den vuxna befolkningen, 16-84 år. Undersökningen visar att tre miljoner aldrig själva deltagit i någon slags politisk aktivitet. Däremot är det ytterst få medborgare som varken tagit kontakt med någon beslutsfattare, skrivit insändare, undertecknat upprop, demonstrerat, lyssnat när folk diskuterar politik eller röstat.

Medborgarna får nya värderingar

Normer och värderingar i samhället ändras hela tiden. De påverkas av och de påverkar den ekonomiska och sociala utvecklingen. En del värderingar ändras snabbt, andra mycket långsamt. Under perioder då samhället byter karaktär blir förändringarna större. Industrisamhället har andra värderingar än vad jordbrukssamhället hade. Det postindustriella samhällets värderingar är andra än industrisamhällets. Industrisamhällets värderingar brukar kallas materialistiska och det postindustriella samhällets värderingar postmaterialistiska.

Religionssociologen Thorleif Pettersson pekar i boken *Bakom dubbla lås* på några typiska materialistiska och postmaterialistiska värderingar. Sammanställningen bygger på europeiska studier gjorda av samhällsvetaren Ronald Inglehart.

Typiska materialistiska värderingar:

- Att bekämpa inflationen.
- Att prioritera ekonomisk tillväxt.
- Att prioritera stabil ekonomi.
- Att värna om lag och ordning.
- Att bekämpa brottslighet.
- Att ha en stark försvarsmakt.

Typiska postmaterialistiska värderingar:

- Vackra städer och skön natur.
- Mänskliga tankar och idéer viktigare än pengar.
- Att värna yttrandefrihet.
- Ett mer personligt och mänskligt samhälle.
- Att människorna får mer att säga till om i arbetsliv och bostadsområden.
- Att människorna får mera att säga till om i den politiska processen.
- Sekulariserad livsåskådning.

På det politiska området har den vänster-högerskala som etablerades när industrisamhället uppstod fått konkurrens. I dag är det svårt att placera ett politiskt parti eller en enskild medborgare på en sådan skala utan att samtidigt ta hänsyn också till andra dimensioner. Varken partiets eller den enskildes åsiktspaket låter sin inordnas på en så förenklad skala.

Redan på 1970-talet ifrågasatte statsvetenskapliga forskare om inte vänster-högerskalan var på väg att kompletteras med ytterligare en dimension; centrum-periferi. I dag kan det politiska fältet beskrivas som en mångdimensionell arena; vänster-höger och centrum-periferi har fått sällskap av nationellt-internationellt, manligt-kvinnligt, formellt-informellt, samverkan-konfrontation, gemensamt-individuellt, solidaritet-egoism, hierarki-nätverk, påverka-byta, specialisering-generalisering, särintresse-allmänintresse och en rad andra dimensioner.

Varje individ placerar sig på ett för honom eller henne unikt sätt på denna arena. Mycket talar för att allt fler får allt svårare att hitta ett parti vars åsikter man delar merparten av. Man föredrar sitt eget personliga åsiktspaket före partiernas standardpaket.

De attitydundersökningar som genomförts är i en brytningstid naturligt nog inte entydiga. Skiftande resultat framkommer till exempel i rapporten till Barn- och ungdomsdelegationen och Generationsutredningen, *Ungdomars välfärd och värderingar* (SOU 1994:73), och i de studier som redovisats av Institutet för framtidsstudier. Flera undersökningar visar också att den uppväxande generationen på flera områden har andra värderingar än den äldre. Därmed kommer känslan för vad som är viktiga livs- och samhällsvärden att förändras. Följande fyra områden har pekats ut som sådana där yngre generellt sett har andra värderingar än äldre:

- Större öppenhet för omvärlden.
- Större tolerans mot det som inte är "normalt".
- Större politiskt intresse.
- Mindre acceptans av hierarkier.

Ett sätt att försöka fånga in vilka värderingar som kommer att kännetecknа morgondagens samhälle är att ta reda på vilka värderingar ungdomarna har i dag. Varje individs värderingar grundläggs i regel tidigt i livet. Institutet för Framtidsstudier har under flera år undersökt värderingarna hos ungdomar som är födda under 1970-talets första hälft och som gått i gymnasiets sista årskurs.

Också dessa undersökningar visar på en större öppenhet för omvärlden, större tolerans och stöd för liberalisering, samt betoning av självbestämmande, individuell frihet och sekularisering. Normativa begrepp som frihet, jämlikhet, broderskap och produktivitet har fått konkurrens av nya: *Jämställdhet* mellan könen i stället för jämlikhet. *Integritet* som

innebär att få vara sig själv, bemöta andra och själv bemötas med respekt. *Icke-hierarkisk uppbyggnad* som ger möjlighet till självorganisation, att bilda och upplösa grupper, chefskap som vinns för tillfället och ledarskap i stället för chefskap. *Kreativitet* i stället för produktivitet. *Ett uthålligt samhälle* inte bara ur ett ekologiskt perspektiv utan också ekonomiskt, politiskt och socialt.

Intresset för politik visar sig vara stort både hos unga män och hos unga kvinnor. Men det är få som tycker att politikens vänster–högerskala fångar upp de viktigaste gemensamma problemen.

Den politiska debatten domineras fortfarande av frågor om materiell levnadsstandard, tillväxt och fördelning, sysselsättning och andra frågor som rör arbetets och ekonomins organisering. Dessa frågor kommer att vara viktiga också i framtiden, men allt talar för att de kommer att få ökad konkurrens av andra frågor. Bland de frågor som ungdomar prioriterar högst är sådana som har att göra med den egna hälsan och de gamlas och familjens välfärd. Det är framför allt kvinnor som prioriterar jämställdhet och jämlikhet framför löner som incitament till högre produktivitet.

Bättre omvårdnad av naturen, en levande landsbygd och vackrare bostadsmiljöer är andra frågor som ungdomarna prioriterar högt. En annan högprioriterad fråga är utbildning.

Flera värderingar hos ungdomarna är förenliga med den äldre generationens värderingar. Prioritering av hälsa, familj och sociala relationer innebär ingen uppenbar brytning med äldre värderingar. Men i synen på folkrörelsernas roll i organisationen av privatliv och arbetsmarknad finns en betydande värderingsklyfta. Ungdomarna känner ingen starkare lojalitet med de organisationer och institutioner som byggt upp välfärden och tryggheten och som i dag styr och administrerar stora delar av svensk arbetsmarknads- och kulturpolitik.

Bland ungdomarna finns en viktig könsskillnad. Det är framför allt unga män som står fast vid industrisamhällets värderingar. De unga kvinnorna är mer benägna att ta till sig postmaterialistiska värderingar.

Informationsutbudet växer och massmedierna blir en maktfaktor

I det postindustriella samhället finns ett mycket stort informationsutbud. De viktigaste kanalerna för information och diskussion är massmedierna. Trots att många dagstidningar har lagts ned har dagspressen behållit en hög upplaga. Dagstidningsläsandet är också högt i en internationell jämförelse.

Ungefär sju svenskar av tio läser morgontidningen en genomsnittlig dag. Det är lika vanligt för kvinnor som för män att läsa morgontidningen. Däremot finns skillnader när det gäller ålder och utbildning. De som är äldre och de som är högutbildade läser oftare morgontidningarna än de som är yngre respektive de som har en lägre utbildning.

Tidningsläsandet har minskat något sedan 1980-talets början, särskilt bland yngre människor och bland män. Överlag är dock läsandet ganska stabilt.

Radion har genomgått en stor förändring. På 1970-talet byggdes lokalradion ut. På 1980-talet startades närradion på en rad orter. På 1990-talet har ett stort antal kommersiella radiostationer nått ut i etern. Åtta av tio svenskar lyssnar på radio en genomsnittlig dag. Män lyssnar lite mer än kvinnor och högutbildade lite mindre än andra. Andelen radiolyssnare har ökat successivt under de senaste 15 åren.

TV har genom tillkomsten av en kommersiell kanal och satellit-TV genomgått en stor förändring. Att utbudet är stort innebär dock inte att TV-tittandet som helhet har ökat. Det är tre kanaler som totalt dominerar svenskt TV-tittande. En genomsnittlig dag tittar fyra av tio svenskar på Kanal 1, lika många på TV2 och fem av tio på TV4. Public servicekanalerna har störst räckvidd bland äldre tittare. De kommersiella kanalerna är mest attraktiva för yngre och för de som inte är högutbildade.

Den svenska dagspressen har alltid haft en partipolitisk koppling. I grova drag har dagspressen i dag till två tredjedelar borgerlig signatur och till en knapp fjärdedel socialdemokratisk signatur medan återstoden betecknas som opolitisk. Den traditionella partianknytningen har minskat i betydelse. Nyhetsrapportering är inte partipolitiskt vinklad utan strävar efter objektivitet. Ofta intar också ledarsidorna egna ståndpunkter, låt vara på grundval av ideologisk samsyn med ett parti. Opinionsmaterialet har breddats med debattsidor och kolumnister. Dagstidningarna vänder sig i dag till en läsekrets som röstar på flera olika partier, läsare som vill ta del av oberoende information för att bilda sig en egen uppfattning.

Vid sidan av dagspressen finns ett mycket stort utbud av medlemstidningar och facktidningar för speciella intressen. Flera av dessa tidningar behandlar olika aspekter på samhällsfrågor.

Massmediernas betydelse för demokratin är omdiskuterad. Den alltmer kritiska och självständiga journalistiken har givit medierna en tyngre roll i den politiska debatten. Lokalradion har bidragit till större intresse för de lokalpolitiska frågorna. Närradion drivs av föreningar och har säkerligen haft betydelse för ungdomar, men antalet lyssnare är relativt litet. De kommersiella radio- och TV-kanalerna som startades i början av 1990-talet har i första hand en underhållningsprofil och har därmed inte haft någon betydelse för den demokratiska utvecklingen.

Diskussionen har främst handlat om redaktioners och enskilda journalisters makt att sätta den politiska dagordningen och att avsätta ledare genom opinionstryck. De stora tidningarnas och TV:s urval av nyheter och debattinlägg påverkar i stor utsträckning vilka politiska debatter som kommer att föras. När kvällspressen gör egna snabbenkäter i aktuella frågeställningar kommer politikerna efter. När journalisterna

3 16-1417

beskriver politiska debatter och strider med idrottsmetaforer förstärks bilden av politiken som en arena för eliternas kamp där medborgarna bänkat sig på åskådarläktarna. Mediernas avslöjanden av olika ledares brister, misstag eller mygel har framtvingat avgångar oavsett hur välgrundade påståendena har varit.

Samtidigt hävdas ibland i debatten att särskilt TV har en negativ roll för demokratin. Bevakningen av politiska händelser uppfattas då som fragmentarisk och ytlig samtidigt som TV-mediet i sig anses minska det sociala kapitalet, eftersom det får medborgarna att sitta hemma i stället för att umgås i olika former av föreningsliv och andra sociala gemenskaper.

Alltmer av den samhällsinformation som finns görs nu tillgänglig via Internet eller andra datanätverk. Den 1 juli 1996 blev det möjligt att utan kostnad söka information i riksdagens databas Rixlex. Denna databas innehåller alla gällande lagar och författningar, statliga utredningsdirektiv, propositioner, utskottsbetänkanden, protokoll från kammarens debatter, uppgifter om hur ledamöterna röstat samt också en hel del EU-information.

Att ta del av digitalt lagrad information kräver ett helt nytt förhållningssätt hos medborgarna. Man får ingenting framdukat utan måste själv ta reda på vad som finns i "skafferiet". Betydelsen av kunskaper om hur man tolkar, värderar och sovrar information ökar. Allt tyder på att datorer blir allt viktigare när det gäller att hämta information, diskutera och bilda opinion, samtidigt som traditionella medier kommer att leva vidare. Att arbeta med datorer kräver en hel del kunskaper samt personliga investeringar i hårdvara och mjukvara. I dag är dessa tillgångar mycket ojämnt spridda bland befolkningen.

Ett samhälle med etnisk mångfald

Sverige har i dag drygt 8,8 miljoner invånare. Av dessa har 1,6 miljoner utländsk bakgrund. Drygt 1,1 miljon är födda utomlands eller i Sverige av utrikesfödda föräldrar. Knappt en halv miljon är födda i Sverige med en svenskfödd förälder.

I början av 1970-talet upphörde nästan den tidigare arbetskraftsinvandringen. I stället inleddes en period av flyktinginvandring och därpå följande familjeåterförening. Invandringen skedde under 1970-talet främst från Latinamerika, under 1980-talet främst från Mellanöstern och under 1990-talet främst från det forna Jugoslavien.

Invandringen har därmed ändrat karaktär från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring. Samtidigt har en förändring ägt rum som inneburit att många invandrare fått det svårare att bli delaktiga i det svenska samhället. Invandrare och flyktingar har fått allt större svårigheter att få fotfäste i arbetslivet, samtidigt som just integrationen i arbetslivet enhälligt bedöms vara nyckelfaktorn för all annan vidare delaktighet i det svenska samhället.

År 1995 stod 79 procent av den svenska befolkningen till arbetsmarknadens förfogande. Motsvarande siffra för utländska medborgare var 58 procent. Bakom denna genomsnittssiffra döljer sig stora nationella skillnader i hur de olika grupperna har lyckats etablera sig på arbetsmarknaden.

Att man ingår i arbetskraften behöver dock inte betyda att man har sin försörjning tryggad av arbete och egen inkomst. Av dem som står till arbetsmarknadens förfogande går många utan arbete. År 1995 var den genomsnittliga öppna arbetslösheten 7,2 procent bland svenska medborgare. För de utländska medborgarna låg den genomsnittliga arbetslösheten på 22,8 procent år 1995.

Precis som i Nordamerika och Västeuropa har invandringen gjort Sverige till ett samhälle med etnisk mångfald. Detta får naturligtvis konsekvenser för medborgarinflytande, delaktighet och demokrati i Sverige. När samtidigt industrisamhället förändras till ett postindustriellt samhälle blir frågorna än mer komplicerade.

Med utgångspunkten att medborgarinflytandet, delaktigheten och demokratin skall vara för alla som bor i Sverige blir invandrares politiska integration en viktig del av samhällsutvecklingen. Med begreppet integration menar vi deltagande i olika sociala samspel. En individ eller en grupp människor är integrerade i samhället i samma utsträckning som de deltar i sociala samspel med andra människor i samhället. Med politisk integration avser vi deltagande i de sociala samspel, som bygger upp det politiska systemet.

Invandrare röstar i allt mindre utsträckning

Den gamla principen om att utländska medborgare inte skall ha rätt att bedriva politisk verksamhet i landet är sedan länge förlegad. Det anses numera inte bara legitimt utan också angeläget att invandrare har rätt till politiskt inflytande i det samhälle där de bor, även om de inte är medborgare. Den stora förändringen skedde år 1975 då utländska medborgare som varit mantalsskrivna i Sverige i tre år fick rösträtt i kommunalvalen. Alla partier var överens om detta. Ett senare förslag att ge utländska medborgare rösträtt också i riksdagsvalen samlade inte tillräckligt brett parlamentariskt stöd.

De utländska medborgarna har dock inte utnyttjat sin rösträtt i lika stor utsträckning som svenska medborgare. År 1976 röstade 60 procent av de invandrare som hade rösträtt. Därefter har andelen minskat vid varje val och år 1994 hade den sjunkit till 40 procent. Invandrare är också underrepresenterade i de politiska beslutande församlingarna. Underrepresentationen minskar men det går mycket sakta.

I nedanstående tabell redovisas valdeltagandet för vissa större nationella väljargrupper i de kommunala valen sedan 1976.

Tabell 3: Valdeltagandet bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 1976-1994 efter medborgarskapsland.

Medborgarskap	Röstande i procent av röstberättigade						
	1976	*1979*	*1982*	*1985*	*1988*	*1991*	*1994*
Chile	–	–	–	77	70	65	59
Danmark	57	46	49	46	41	42	45
Etiopien	–	–	–	–	–	–	34
Finland	56	51	49	45	39	35	40
Grekland	76	65	61	49	46	37	28
Irak	–	–	–	–	–	–	42
Iran	–	–	–	38	39	41	41
Italien	61	60	58	52	50	44	49
F.d. Jugoslavien	66	56	52	45	38	35	27
Norge	59	54	52	49	45	46	42
Polen	64	59	54	47	40	36	32
Storbritannien	71	57	55	54	50	48	48
Turkiet	63	62	61	54	54	51	47
Tyskland	67	64	61	59	52	51	51
USA	45	45	47	45	44	43	40
Samtliga	60	53	52	48	43	41	40

Källa: Statistiska centralbyrån. Valdeltagande bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigevalen 1994. Statistiska meddelanden Be 37 SM 9501.

Det låga valdeltagandet kan bero på flera faktorer. Många av de utländska medborgarna är unga, ogifta, lågutbildade, inte medlemmar i organisationer och har dessutom nyligen flyttat till en ny miljö. Det är egenskaper som normalt brukar sammanfalla med lågt valdeltagande. En annan orsak kan vara brist på information och på kunskap om politiska partier och politiska frågor, vilket kan hänga samman med språksvårigheter och begränsade kontakter med det svenska samhället. De utländska medborgare som är mest benägna att rösta är sannolikt ofta också de som blir svenska medborgare och lämnar kategorin utländska medborgare. De ersätts med nyanlända invandrare, nykomlingar som är upptagna med att etablera sig i det svenska samhället, saknar kunskaper om svensk politik och inte heller har tid och resurser att ägna sig åt detta.

En jämförelse mellan samtliga röstberättigades och naturaliserade svenska medborgarnas deltagande i det senaste riksdagsvalet visar en skillnad på cirka tio procentenheter. Vid en jämförelse med invandrare som varit svenska medborgare en längre tid har denna skillnad försvunnit.

Invandrare är underrepresenterade

Invandrare är också underrepresenterade i de beslutande församlingarna. Detta kan visas på en skala där –1 innebär att representation saknas, 0 att representationen är proportionell och ett positivt värde att överrepresentation föreligger. För utlandsfödda är värdet –0,54 i kommunerna, –0,56 i landstingen och –0,80 i riksdagen. För utländska medborgare är värdet –0,83 i kommunerna, –0,91 i landstingen och naturligtvis –1,0 i riksdagen.

Tabell 4: Andel invandrare av de valda 1979, 1988, 1991 och 1994. Procent.

Organ	*1979*	*1988*	*1991*	*1994*
Utlandsfödda				
Kommunalfullmäktige	3,7	4,3	4,2	4,6
Landstingsfullmäktige	2,5	4	3,7	4,4
Riksdagen	–	2,6	2	2
Utländska medborgare				
Kommunalfullmäktige	0,7	0,9	0,7	0,9
Landstingsfullmäktige	0,2	0,6	0,5	0,5

Källor: Hammar, Thomas, Invandrarkandidater i 1979 års kommunala val i Stockholm. Expertgruppen för invandrarforskning, 1982.
Statistiska centralbyrån. Nominerade och valda kandidater vid de allmänna valen 1994. Statistiska meddelanden Be 31 SM 9501.

I de kommunala organ som den valda församlingen utser är både utländska medborgare och utrikes födda underrepresenterade. Representationen är sämst i kommunstyrelserna och bäst i de mindre prestigefyllda nämnderna.

I de kommuner som minskat på antalet förtroendevalda, genom sammanslagningar av nämnder eller genom övergång till marknadsorienterade organisationsmodeller, har representationen förändrats. I regel har representationen förbättrats för centralortsbor och äldre, samtidigt som den försämrats för grupper som kvinnor, ungdomar, arbetare och särskilt invandrare.

Också i föreningslivet är invandrare underrepresenterade. Skillnaderna är dock stora mellan olika organisationstyper bland föreningslivets medlemmar och aktivister. Invandrare är vad gäller medlemskap bäst representerade i organisationer som konsumentkooperationen, fackföreningsrörelsen, kulturföreningar, miljöorganisationer, boendeföreningar och idrottsrörelsen. Inom de fackliga organisationerna och miljörörelsen har invandrare relativt lätt att få förtroendeuppdrag, inom kooperationen är det däremot betydligt svårare.

Invandrare har egna organisationer

Det finns ett ganska stort antal invandrarorganisationer. Under budgetåret 1995/96 fick 32 invandrarorganisationer med mer än 1000 medlemmar stöd av Statens invandrarverk. Ytterligare ett 20-tal organisationer fanns, men fick inget stöd. Antalet invandrarorganisationer har ökat under 1990-talets första hälft, men det beror främst på att etablerade organisationer har delat sig. De mest etablerade organisationerna är de som samlar invandrare som kom under 1950-, 1960- och 1970-talen. Det har varit stora svårigheter att bilda organisationer av svensk modell bland de flyktinggrupper som senare kommit från Västasien och Afrika.

Invandrarorganisationerna har precis som andra organisationer arbetat med två inriktningar: att ställa krav på aktörer i omgivningen för att dessa skall tillfredsställa medlemmarnas behov, och att genom egen verksamhet själv stå för behovstillfredsställelsen. När det gäller nyanlända invandrares behov har organisationerna både ställt krav på statsmakten och bedrivit egen verksamhet. När det gäller behoven hos invandrare som tillhörande olika etniska grupper – behov av att umgås med landsmän, att bevara språket och kulturen m.m. – har inriktningen främst varit att själv stå för behovstillfredsställelsen. Invandrarorganisationerna har däremot nästan inte alls arbetat med frågor som rör invandrare som medlemmar också av andra samhällskategorier.

Allt öppnare gränser skapar en ny situation

Med industrialismen följde också en ökad internationalisering. En stor del av det kapital och kunnande som behövdes för att bygga upp det svenska industrisamhället kom från utlandet. Samtidigt inriktades en stor del av den svenska industrin redan från början på exportmarknaden. Mycket av inspirationen till och tankegodset som låg bakom de svenska folkrörelserna kom från utländska organisationer. Folkrörelserna har alltsedan dess varit internationellt inriktade.

I takt med industrialismens framväxt fortsatte internationaliseringen. Sveriges export och import ökade. Bilaterala och multilaterala avtal förde Sverige närmare andra länder. Både telekommunikationer och möjligheterna att resa över gränserna förbättrades. Ökad invandring

och ökad turism bidrog till att öka gränsöverskridandet också på kulturens område.

Internationaliseringen tycks fortsätta och nationsgränserna blir på en rad områden allt tunnare. Kapital för både investeringar och spekulationer rör sig snabbt över alla gränser. Information flyttas raskt och mer eller mindre kontrollerat över gränser med hjälp av datanätverk, telefoner, faxar och satellit-TV. Människor rör sig lättare över gränserna med moderna transportmedel. Att studera och arbeta utomlands blir allt mera självklart bland dem som växer upp i dag. Antalet svenskar som studerade utomlands med studiemedel ökade t.ex. från knappt 4700 läsåret 1989/90 till mer än 17 100 läsåret 1995/96. Miljöföroreningar och epidemiska sjukdomar känner inga gränser utan måste bekämpas med internationellt samarbete. När det multinationella företaget Shell ville sänka en oljeplattform utanför Brittiska öarna fördes inte diskussionerna med den brittiska regeringen, utan med den multinationella miljöorganisationen Greenpeace. Två internationella "nätverk" gjorde upp "över huvudet" på en stat.

Det ekonomiska beroendet av omvärlden och de snabba internationella kapital- och valutarörelserna har lett till vad som brukar kallas "marknadens makt". Vid politiska prioriteringar och vägval tas hänsyn till marknadsaktörernas förväntade reaktioner. Dessa har av vissa betraktats som ett viktigt korrektiv till de politiska besluten. Andra framhåller att de internationella marknadskrafterna är ett hot mot den nationella suveräniteten. Den traditionella politiken har byggt på suverän kontroll över ett territorium. Den internationella ekonomin tycks dock fungera bäst om den inte hindras av territoriella gränser. Det enda sättet för en stat att hävda politiskt makt över ett territorium blir då att vara ekonomiskt oberoende.

Den mest genomgripande förändringen mot ökad internationalisering är medlemskapet i Europeiska unionen. En grundtanke med unionen är att varor, personer, tjänster och kapital fritt skall kunna röra sig över gränserna inom ramen för vissa gemensamma regler. Genom medlemskapet lämnade Sverige ifrån sig delar av den nationella suveräniteten i utbyte mot att få vara med och påverka utvecklingen i hela Europa.

Den svenska folkomröstningen om anslutning till Europeiska unionen visade på en mycket stor oenighet bland väljarna. Anhängarna hävdade att Sverige inte kunde stå utanför gemenskapen, utan att drabbas av svåra ekonomiska problem och ökad arbetslöshet. Den inskränkning i suveräniteten som medlemskapet innebär ansågs väga lättare än de ekonomiska fördelar som medlemskapet ger. Eftersom Sverige i praktiken ändå skulle behöva anpassa sig till unionens regler är det bättre att som medlem försöka påverka dessa regler, än att stå utanför.

Motståndarna pekade bland annat på det så kallade demokratiska underskottet inom unionen. Ett medlemskap skulle innebära att viktiga beslut fattas allt längre bort från de som är berörda. Sverige skulle ge

upp stora delar av sin suveränitet utan att egentligen få något annat i utbyte än ett mycket ringa inflytande. Beslut som tidigare fattades av vår riksdag skulle i stället fattas av regeringsrepresentanter i slutna rum utan den demokratiska insyn och offentlighet som vi sedan länge tar för självklar. Politiska partier, folkrörelser och andra demokratiska organisationer skulle överflyglas av kapitalstarka grupper med stora resurser att satsa på lobbyverksamhet för att få igenom sina krav. Unionen sågs också som ett hinder mot en "globalare" internationalisering eftersom skydds- och tullbestämmelser skulle inverka negativt på handeln med bland annat tredje världens länder. Internationellt samarbete borde därför inte fungera som en union utan ordnas genom multilaterala avtal baserade på varje nations suveränitet.

I folkomröstningen 1994 röstade 52,3 procent av väljarna ja till medlemskap, medan 46,8 procent röstade nej. Skillnaden blev således 5,5 procentenheter vilket motsvarar knappt 300 000 röster. Det fanns tydliga skillnader i röstning mellan olika sociala grupper. De flesta män, äldre personer, tjänstemän, privatanställda, stadsbor och sydsvenskar röstade ja till medlemskap. De flesta kvinnor, yngre personer, arbetare, offentliganställda, landsbygdsbor och norrlänningar röstade nej.

Den knappa majoriteten i folkomröstningen har bidragit till en bristande legitimitet för unionen och det svenska medlemskapet. Det exceptionellt låga valdeltagande i valet till Europaparlamentet hösten 1995 kan tolkas som ett uttryck för detta.

EU-medlemskapet innebär att den högsta svenska beslutsnivån fått nya beslutsnivåer över sig. Över dessa nya beslutsnivåer har de enskilda medborgarna än mindre inflytande. Unionens utveckling diskuteras nu på en regeringskonferens för medlemsländerna, vilken beräknas pågå till sommaren 1997. En av många frågor som diskuteras är hur det demokratiska underskottet skall minskas. Möjligheterna att öka medborgarinflytandet blir beroende både av de beslut som kommer att fattas på regeringskonferensen och av de metoder vi väljer för att förankra ståndpunkter och agerande inom landet.

3 På medborgarnas villkor – utgångspunkterna för våra förslag

I kapitlet två har vi fört en diskussion om vad som hänt och händer i Sverige ur ett demokratiperspektiv. Syftet var att erinra om de grundläggande förändringar som skett i det samhälle som styrs genom demokratiska beslutsmetoder.

Den politiska agendan ser av naturliga skäl helt annorlunda ut i dag än den som gällde när vi stod på tröskeln till det moderna välfärdssamhället. De för folkstyrelsen centrala politiska strukturer som tillkom vid demokratiseringen har dock i stor utsträckning behållits.

Efter demokratins genombrott har följt 75 år av successiv utbyggnad av den moderna välfärdsstaten. De konstitutionella frågorna om makt och inflytande har inte stått i centrum under denna tid. I stället har frågor om förutsättningar för ökad tillväxt och om fördelningen av det växande välståndet stått överst på dagordningen. Ett antal stora reformer har genomförts med syfte att uppnå ett mer rättvist och jämlikt samhälle.

Under 1970-talet började utvecklingen delvis gå i en annan riktning. De viktigaste reformerna hade genomförts och grundläggande trygghetssystem hade skapats. Industrisysselsättningen började minska.

Den snabba utvecklingen av informationsteknologin har med tiden lett till en rad förändringar för alla medborgare. Den ökade internationaliseringen har begränsat nationalstatens handlingsfrihet och möjligheter att tillämpa egna lösningar främst inom det ekonomiska området. Befolkningsutvecklingen och den ökade pressen på biosfären skapar tvivel på möjligheterna att fortsätta välfärdsutvecklingen i gamla banor.

Denna förändring är minst lika omvälvande som demokratiseringen en gång var. Rösträttsreformen innebar att ett viktigt politiskt mål uppnåddes. Sedan kunde de olika aktörerna utnyttja denna i sin strävan att förändra samhället. I dag växer tveksamheten om färdriktningen, samtidigt som de gemensamma resurserna sviktar. Den aktuella politiska debatten i kommuner och riksdag handlar om hur de stora reformerna skall vårdas så att de positiva konsekvenserna så långt möjligt kan räddas trots att de totala resurserna inte växer som förr. Därmed skärps också den fördelningspolitiska debatten.

Samtidigt upplever vi hur allt fler medborgare lägger allt större vikt vid andra kvaliteter i livet och oroar sig för andra förhållanden än de traditionella fördelningspolitiska frågorna. Krav reses på ett uthålligt samhälle. Arbetstidsförkortning har åter blivit en fråga på den politiska dagordningen. Att "tänka globalt och handla lokalt" har för allt fler människor blivit en ledstjärna.

Demokratiutvecklingskommitténs hearing med svenska föreningar,

organisationer och partier visar att dessa är medvetna om denna nya utmaning. De arbetar nästan alla med att se över sin organisation och sina arbetsformer. Många idéburna rörelser försöker på olika sätt förskjuta tyngdpunkten i arbetet till dessa nya områden. Samtidigt växer floran av nya uttryck för ett nytt och annorlunda medborgarengagemang.

Demokratin som beslutssystem är inte ifrågasatt under denna process. Inte heller parlamentarismen eller behovet av ett system med politiska partier har ifrågasatts. Men öppenheten ökar för vad som tidigare beskrevs som "utomparlamentariska" aktiviteter. Demokratin framstår på många sätt som vitalare än någonsin. Den bygger ju på dialog samt att många olika värderingar bryts mot varandra. Så är det i dag i allra högsta grad i det svenska samhället.

Denna positiva bild skuggas dock av att människornas möjligheter att delta i denna dialog om den gemensamma framtiden är så olika. Industrisamhällets övergång till ett postindustriellt samhälle yttrar sig bland annat i en arbetslöshet som överskrider 10 procent. Många hushåll har sett sina ekonomiska resurser minska som en konsekvens av nödvändiga justeringar i trygghetssystemen. Samtidigt visar alltfler studier att de ekonomiska klyftorna i samhället ökar för första gången sedan andra världskriget.

Ökade klyftor utgör, enligt kommitténs synsätt, på sikt ett hot mot en fördjupad demokratisk utveckling. Medborgarengagemang och delaktighet förutsätter inte bara de formella rättigheterna, utan i minst lika hög grad de reella möjligheterna. Därför kan frågor om demokrati och inflytande aldrig helt skiljas från frågor om den ekonomiska fördelningen i samhället.

Demokratiutvecklingskommittén anser att staten och kommunerna bör förstärka de tendenser i samhället som pekar mot ökad demokratisering och större medborgarengagemang. Samtidigt bör de tendenser som pekar i motsatt riktning bromsas. Kommitténs förslag har denna inriktning och bygger på ett grundläggande synsätt som kan sammanfattas i sex punkter.

- Alla människors lika värde.
- Jämlikt fördelade resurser.
- Staten och kommunerna skall underlätta medborgarinflytande och delaktighet.
- Beslut skall fattas av de berörda medborgarna själva eller så nära dessa som möjligt.
- Demokratin förutsätter fri information, fri debatt och kunniga medborgare.
- Demokratin är ett redskap i ständig förändring.

3.1 Alla människors lika värde

Med demokratins genombrott blev tesen om alla människors lika värde en självklarhet. Den innebär att alla skall ha samma rättigheter och skyldigheter och behandlas likvärdigt av de offentliga organen. Den innebär tolerans mot minoriteter och skydd mot diskriminering. Den innebär lika inflytande vid val och omröstningar.

Demokratin som beslutsform bygger på denna grundläggande värdering och strävar därför till att så långt som möjligt väga in allas intressen i de gemensamma beslutsprocesserna. Detta kan ske genom att så många som möjligt deltar i processerna eller genom att olika gruppers intressen är så rättvist representerade som möjligt. Detta i sin tur förutsätter att de politiska resurserna – individuellt och kollektivt – inte är ojämlikt fördelade så att vissa människor eller vissa grupper utesluts.

Ett demokratiskt beslutsystem kan aldrig garantera att alla engagerar sig i politiskt arbete på ett eller annat sätt. Engagemanget kan bara komma från den enskilde. Vad systemet däremot kan, och måste, är att garantera att möjligheterna är så rättvist fördelade som möjligt.

Många medborgare står i dag utanför den politiska dialogen. Det gäller bland annat ungdomar som har svårt att få arbete och människor med dåliga ekonomiska resurser och dåliga språkkunskaper. Detta är ett allvarligt problem från flera utgångspunkter.

För det första innebär detta en allvarlig orättvisa gentemot dessa människor eftersom det skapar en vanmaktssituation som leder till ett fattigare liv. För det andra är detta på sikt ett hot mot demokratin som sådan. Demokratin som beslutsmodell bygger på dialog. Den som – utan egen förskyllan – ställs utanför processen berövas därmed också möjligheterna att förstå och uppskatta systemet som sådant.

Maktutredningen (SOU 1990:44) såg en utveckling mot allt mer självständiga och oberoende medborgare men samtidigt också en klyfta mellan det möjliga och det förverkligade medborgarskapet. Medborgarns förväntningar på personligt inflytande stiger snabbare än det faktiska handlingsutrymmet. Samhällsutvecklingen kännetecknas därför också av medborgerlig vanmakt.

Maktutredningen pekade ut tre områden där medborgarna upplevde särskilt stor vanmakt: sjuk- och hälsovården, skolan och boendet. På alla dessa områden har därefter åtgärder av mycket varierande karaktär vidtagits. Inom sjukvården har framför allt olika kundvalsmodeller lanserats, som t.ex. möjlighet att välja sjukhus och att välja husläkare. På skolans område finns både kundvalsmodeller med skolpeng och nya institutionsstyrelser med föräldramakt. Inom boendet i hyresrätt utvecklas nya former för boinflytande, självförvaltning, kooperativ hyresrätt och en lagstiftning som hindrar ovälkomna ombyggnader.

3.2 Jämlikt fördelade resurser

Demokratiutvecklingskommittén anser att staten och kommunerna inte kan nöja sig med att uttala uppfattningen om alla människors lika värde. Man måste också ge förutsättningarna för att så många som möjligt skall kunna realisera detta värde. Medborgarnas individuella förutsättningar är skiftande, men staten och kommunerna kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för dem som har ett sämre utgångsläge än andra. Den viktigaste insatsen som det allmänna kan göra är att aktivt erbjuda medborgarna utbildning.

Staten och kommunerna bör också tillhandahålla sådana regelverk och stödsystem som underlättar för medborgarna att vara delaktiga i och ha inflytande på samhällsutvecklingen. Den medborgare som ständigt behöver oroa sig för eller faktiskt drabbas av stora och negativa personliga konsekvenser om han eller hon blir arbetslös, sjuk, skadad, gravid, pensioneras eller på annat sätt lider förluster kommer att lägga sina resurser på att lösa dessa problem. Därmed blir hans eller hennes förutsättningar att engagera sig i samhällsutvecklingen mycket begränsade. Frånvaron av sådana förhållanden innebär mycket bättre förutsättningar för medborgarinflytande och delaktighet.

Hur dessa stödsystem konstrueras, finansieras och administreras är inte en fråga för Demokratiutvecklingskommittén. Det är en fråga för samhällsdebatten och för politiska beslut om resursanvändning och prioriteringar, där vikten av jämlikhet, rättvisa och långsiktighet inte nog kan understrykas.

3.3 Staten och kommunerna skall underlätta medborgarinflytande och delaktighet

Demokratin innebär att staten och kommunerna skall göra det som medborgarna bestämmer att de skall göra. För att detta skall fungera krävs en vital demokrati med en ständigt pågående dialog mellan medborgarna baserad på möjligheterna till inflytande och delaktighet. Därför är det statens och kommunernas uppgift att underlätta för medborgarna att vara delaktiga och ha inflytande.

Viljan att ha inflytande och vara delaktig i samhällsutvecklingen är något som växer fram hos den enskilde individen utifrån hans eller hennes egna erfarenheter. Statens och kommunernas roll är att skapa goda förutsättningar och undanröja hinder. Goda förutsättningar innebär välutbildade medborgare med gott självförtroende, god tillgång till information och en väl utbyggd demokratisk infrastruktur. Samtidigt kommer de som försöker att hitta nya former för delaktighet och att vitalisera demokratin att stöta på en rad olika hinder. Det är en viktig uppgift för de politiskt förtroendevalda både på riksplanet och i kommunerna att arbeta för att undanröja de hinder som kan finnas. Dessa hinder kan något förenklat karaktäriseras antingen som individuella eller som gemensamma.

Individuella hinder är sådana som anknyter till enskilda individers livssituation och därmed de egna politiska resurserna. Det är enligt direktiven inte en uppgift för Demokratiutvecklingskommittén att närmare uppehålla sig vid dessa frågor, vilka i allt väsentligt speglar den allmänna ekonomiska situationen för olika grupper av människor.

Gemensamma hinder är sådana regler som i välmotiverade syften tillkommit genom åren, men som i dag skapar svårigheter för de människor som vill ta nya initiativ och lösa gemensamma frågor på – i förhållande till tidigare – okonventionella sätt. Dessa hinder kan finnas i lagstiftning, i stödformer, i den offentliga organisationsstrukturen, i praxis eller i olika regelverk och bestämmelser. Beslut som tillkommit i en annan tid kan genom sin konstruktion bidra till att försvåra för nya aktiviteter att utvecklas.

Syftet med att skapa goda förutsättningar och undanröja hinder är att främja frivilligt medborgarengagemang och att göra det lättare för medborgarna att gemensamt ta ansvar för samhällsutvecklingen. De statliga och kommunala åtgärderna får dock inte utformas så att de kan riskera att leda till negativa konsekvenser för medborgarnas eget ansvarstagande eller för föreningslivets självständighet. Stödformer som leder till att föreningsmedlemmarnas insatser blir allt mindre betydelsefulla och till ett ekonomiskt och politiskt beroende av offentliga organ är exempel på detta. En sådan björntjänst är svår att upptäcka förrän det är för sent. Det är också väsentligt att de ekonomiska stödformer som utgår inte konserverar utan stimulerar till förnyelse av arbetsformer och organisationer.

Ett samhälle med goda förutsättningar för medborgarinflytande och delaktighet

Hur ser då det samhälle ut, som har de goda förutsättningarna för medborgarinflytande och delaktighet?

Först och främst måste samhället ha ett demokratiskt statsskick med full insyn och medborgerliga fri- och rättigheter. En rad krav måste alltså vara uppfyllda både formellt och i praktiken. Men det räcker inte. Det behövs också vilja, resurser, tid, platser och kunskaper:

- *Viljan* kan inte komma uppifrån utan måste finnas hos den enskilde medborgaren och utgår från hans eller hennes tankar, känslor och behov.

- *Resurserna* måste i första hand finnas hos den enskilde medborgaren och det är han eller hon som väljer att använda dem, men i viss mån kan staten och kommunerna träda in och stödja.

- *Tiden* måste den enskilde medborgaren själv sätta av genom att avstå från annat. Men den tillgängliga tiden kan påverkas både av offentliga beslut och förändringar på arbetsmarknaden.

- *Platser* behövs där medborgarinflytandet och delaktigheten kan utövas. Här finns goda möjligheter för staten och kommunerna att medverka till att platser finns tillgängliga.

- *Kunskaper* måste den enskilde medborgaren själv förvärva, men staten och kommunerna har goda möjligheter och stora erfarenheter av att aktivt erbjuda medborgarna utbildning.

Sammanfattningsvis kan sägas att medborgarna måste våga, vilja, orka, hinna, kunna och ha rätt att påverka. Dessutom måste det finnas mötesplatser för medborgarna. Staten och kommunerna kan bidra med utbildning, lokaler och vissa grundläggande resurser. Dessa åtgärder blir dock resultatlösa om inte den enskilde medborgaren tillvaratar dem och avsätter egen tid, intresse och engagemang. Ett beslut som hos den enskilde kan växa fram på många olika sätt och som alltid kan förändras.

Det är viktigt att det är lätt att vara aktiv. Det betyder inte att man som medborgare inte skall behöva anstränga sig, men att de samhälleliga förutsättningarna måste vara de bästa. Det innebär att man måste ha tid att vara delaktig i samhällsutvecklingen, att det skall vara lätt att hämta in de kunskaper som behövs och att de ekonomiska uppoffringarna inte skall behöva vara alltför stora.

Om detta fungerar ökar möjligheterna att bryta vanmakten. Engagemanget kan växa och utvecklas, kanske fördjupas, kanske gå mot nya frågor eller ett bredare samhällsintresse. Om det här inte fungerar är det lätt att man lägger av och berättar för alla man känner om hur besvärligt och meningslöst det är att försöka engagera sig.

Demokratisk infrastruktur

Med infrastruktur brukar avses det ekonomiska bassystem som utgör grunden för ett lands försörjning. Infrastrukturen omfattar fasta anläggningar, transportleder, telesystem, utbildningsväsen m.m. Med *demokratisk infrastruktur* menar vi det politiska bassystem som ger folkviljan möjligheter att på olika sätt komma till uttryck. Den viktigaste delen av detta system är de allmänna valen. Andra viktiga delar är mötesplatser, informationssystem, kommunikationssystem och utbildning.

I dag har samhället en infrastruktur som i huvudsak är kollektivt finansierad. Den består av vägar, järnvägar, hamnar, flygplatser, telenät etc. som behövs för att samhället skall fungera ekonomiskt och socialt. Det råder en ganska bred enighet om att staten och kommunerna har ett ansvar för infrastrukturen. De offentliga organen bygger t.ex. vägar utifrån behoven och fastställer vissa gemensamma spelregler för trafiken på dessa. Men vart den enskilda bilisten kör och varför, funderar varken Vägverket eller polisen på.

Ett liknande synsätt kan mycket väl anläggas på en demokratisk infrastruktur. Staten och kommunerna bör ta ett ansvar för den infrastruktur som behövs för att samhället skall fungera demokratiskt. Det handlar om att skapa vissa grundläggande förutsättningar, som medborgarna sedan kan använda på valfritt sätt. En sådan infrastruktur innehåller viktiga komponenter som utbildning, platser att mötas på, möjligheter att kommunicera, möjligheter att hämta information etc.

En demokratisk infrastruktur underlättar för människor att engagera sig i samhällsutvecklingen. Detta engagemang har en avgörande betydelse för hur demokratin fungerar. När människor organiserar sig uppstår ett sammanhållande kitt i form av normer om tillit och respekt. Man brukar tala om framväxten av ett socialt kapital. Detta sociala kapital innebär att man hyser förtroende för varandra. Man vågar samarbeta därför att man litar på att andra också kommer att samarbeta. Medborgarna ser inte bara till sin egen nytta utan också till helheten. Man utvecklar informella och horisontella nätverk som baseras på ömsesidigt förtroende; vertikala strukturer till olika makthavare får i gengäld mindre betydelse.

3.4 Beslut skall fattas av de berörda medborgarna själva eller så nära dessa som möjligt

Offentliga organisationer är såväl som andra organisationer i regel hierarkiskt uppbyggda. I en demokratisk organisation sker styrningen på mandat av medborgarna eller medlemmarna. I annat fall är mandatet självpåtaget eller kommer från annat håll. En hierarkisk organisation kan enklast beskrivas med ett enkelt organisationsschema, med ett maktcentrum högst upp, de "vanliga" människorna längst ner och ett varierande antal nivåer däremellan.

Moderna organisationer kännetecknas av decentralisering som innebär att makten flyttas neråt i organisationen. Kommuner, distrikt, lokalavdelningar och medborgare får, inom givna ramar, bestämma mer själva. Därigenom kan maktcentrum ägna sig åt viktiga övergripande och strategiska frågeställningar, medan det vardagliga beslutsfattandet effektiviseras och optimeras.

Den svenska staten har en lång tradition av centralstyrning. Samtidigt är ett långtgående kommunalt självstyre djupt förankrat i vårt samhälle. Efter andra världskriget lades en allt större del av välfärdsbygget i händerna på självständiga kommuner. Trenden mot minskad statlig styrning har därefter fortsatt och kommunerna tar hand om allt fler uppgifter. Den statliga styrningen är dock mycket omfattande på de flesta områden, men utövas med moderna metoder som mål- och resultatstyrning samt i sista hand sanktioner.

Relationerna mellan staten och kommunerna är en fråga som ständigt diskuteras. Å ena sidan framhålls lokal självbestämmanderätt som centralt för demokratiutvecklingen och för samhällsutvecklingen i övrigt. Å andra sidan framhålls staten som en garant för vissa gemensamma och omistliga värden.

Samtidigt har många kommuner strävat efter att minska den "lokala centralstyrningen". Det har skett genom distriktsindelning, kommundelsnämnder, brukarinflytande, institutionsstyrelser, kundval och en rad andra åtgärder.

Liknande förändringar sker inom de flesta organisationer och på alla nivåer. Det är svårt att se detta som annat än en reaktion på industrisamhällets strävan efter centralisering, stordrift och konformitet. I dag finns en medvetenhet om att centralisering inte alltid är det bästa sättet att öka kvaliteten och effektiviteten. Närhet, inflytande, delaktighet, decentralisering, självstyre och anpassning till lokala förhållanden är centrala begrepp när demokratins och den offentliga sektorns framtid diskuteras. Inom näringslivet har i stället lanserats begrepp som att riva pyramider, kundanpassning, flexibilitet, valfrihet och frontpersonal. Att hitta den optimala avvägningen mellan centralisering och decentralisering, helt enkelt den bästa nivån att fatta vissa beslut på och att bedriva

viss verksamhet på, har blivit en central fråga för alla typer av organisationer som funderar över sin framtid.

Medborgarperspektiv på demokratin

Decentraliseringen av offentlig makt har otvivelaktigt lett till större medborgarinflytande. Samtidigt är decentraliseringen ofta uttryck för ett makthavarperspektiv och inte ett medborgarperspektiv på demokratin. Triviala frågor flyttas bort från maktcentrumet medan de stora frågorna ligger kvar. Det är alltid högst upp som beslutet fattas om vad som skall decentraliseras.

Demokratiutvecklingskommittén vill i stället föra in ett medborgarperspektiv. I stället för att ställa frågan "Vad kan decentraliseras?" vill vi ställa frågan "Vad kan *inte* lösas lokalt?" Detta innebär samma sak som att vända ett organisationsschema upp och ner. Perspektivet blir då helt annorlunda.

Medborgarperspektivet innebär att de enskilda medborgarna avstår makt till gemenskaper på olika nivåer, t.ex. byalag, kommundel, kommun och region. Dessa gemenskaper består av de medborgare som är berörda. Gemenskapernas omfattning varierar därmed beroende på vilka frågor de skall ha makt att avgöra. I vissa näraliggande frågor kan medborgarna själva vara med om att fatta besluten, men i de flesta fall måste besluten fattas av representanter som utsetts på grundval av förtroende. En självklar konsekvens är att den enskilda medborgarens inflytande minskar i proportion till hur många som är berörda.

Grundtanken i detta synsätt är att ett starkt samhälle inte kan byggas i första hand på en stark stat och starka kommuner, utan på starka medborgare med stat och kommun i stödjande roller. Ett sådant samhälle ställer förstås höga krav på medborgarna. Detta gäller inte bara medborgarnas individuella förmåga att uttala och värna sina intressen. Minst lika viktiga är kraven på vilja och förmåga att solidarisera sig med det samhälle man lever i och på att kunna samarbeta med andra i gemensamma lösningar.

Den självklara frågan om hur man skall kunna fastställa vilka som är berörda av ett visst beslut är inte alltid enkel att besvara. Detta måste avgöras från fall till fall på pragmatiska grunder. Utgångspunkten bör vara att beslut skall fattas på lägsta möjliga effektiva nivå. Mot bakgrund av frågeställningen "Vad kan inte lösas lokalt?" måste bevisbördan rimligen ligga hos den som vill att beslutet skall fattas på en högre nivå.

Vem som skall bestämma vad, är ett närmast klassiskt dilemma som uppmärksammats mycket i debatten om den kommunala självstyrelsen. Vad måste vara lika i alla kommuner och vad måste vara lika inom varje kommun? Om den kommunala självstyrelsen skall ha någon reell innebörd måste den innebära en rätt för kommunerna att vara olika. Deras

verksamhet måste kunna anpassas efter vad medborgarna i den enskilda kommunen anser riktigt. Samtidigt finns det värden som solidaritet inom nationen och mellan olika befolkningsgrupper och generationer som av rättvise- och andra skäl upplevs som överordnade.

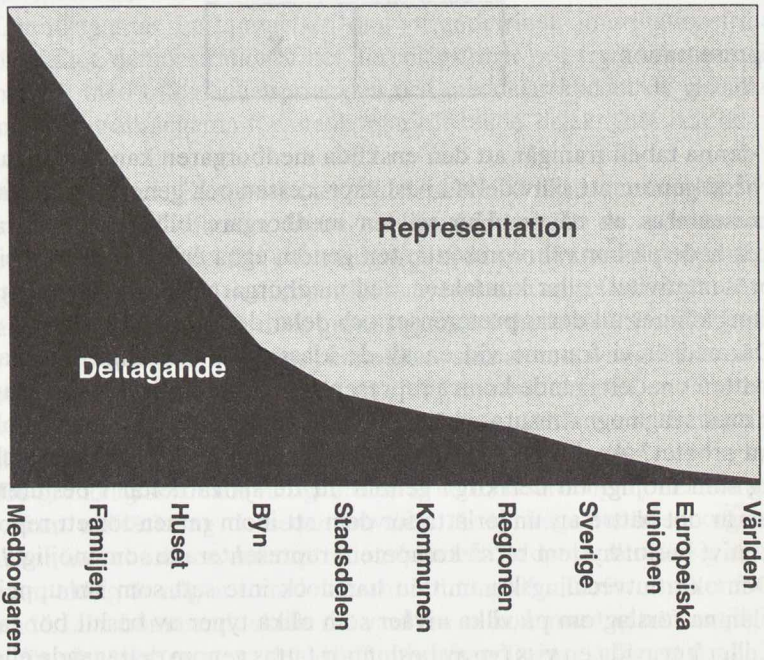
Här finns sålunda en målkonflikt mellan strävanden att skapa en situation där enskilda medborgares villkor i hela landet är lika i grundläggande avseenden och strävan att skapa förutsättningar för att sprida makt och inflytande till så många som möjligt. Det är svårt att se hur denna målkonflikt någonsin skall kunna finna sin definitiva lösning. Frågeställningen måste rimligen hanteras i pragmatisk anda från fall till fall.

Även inom en kommun kan motsvarande problem uppkomma. Den kommunala likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Därför måste den verksamhet som berör enskilda kommunmedlemmar vara systematisk och rättvis. Det är inget orimligt antagande att beslut som fattas på subkommunal nivå av de direkt berörda medborgarna kan vara så olika att det går att hävda att medborgare i olika delar av kommunen inte behandlas rättvist. Detta kan vara ett skäl att modifiera likställighetsprincipen. Men vilka dessa modifikationer kan vara får man inte något besked om i lagens förarbeten, och frågan har ännu inte hunnit bli belyst i rättspraxis. Den kommande utvecklingen av åtgärder för att fördjupa demokratin i kommunerna och rättspraxis får utvisa om och på vilket sätt en sådan modifiering är önskvärd.

Deltagande eller representation?

Medborgarnas möjligheterna att själva aktivt vara med och fatta beslut om gemensamma angelägenheter avtar snabbt med storleken på det område som besluten omfattar. Denna uppenbara iakttagelse kan illustreras med nedanstående figur.

Diagram 5: Deltagande eller representation?



När beslutsterritoriet blir för stort för att alla berörda skall delta övergår systemet från att vara direktdemokratiskt till att bli representativt. Detta inträffar ganska snart när vi lämnar samfällighetsnivån. Under 1970-talet gjordes flera försök att återföra makt och inflytande till delar av de nya större kommunerna. Dessa åtgärder syftade inte till att återskapa en deltagandedemokrati utan var i stället ägnade att föra ner den representativa demokratin till en lägre nivå.

I takt med att avståndet ökar till de förtroendevalda blir medborgarna i allt större utsträckning beroende av olika massmedier för att hålla sig informerade. Det är troligt att även de förtroendevalda i ökad utsträckning blir beroende av och tar intryck av mediernas nyhetsrapportering och debatt i olika frågor. Det är i dag ett etablerat statsvetenskapligt forskningsområde att studera vem som t.ex. under valrörelser sätter agendan – de politiska partierna eller mediavärlden.

Ett försök att kombinera begreppen deltagande och representation med direktivens begrepp delaktighet och inflytande leder till den nedanstående fyrfältstabell.

	Delaktighet	Inflytande
Deltagande	X	X
Representation		X

Av denna tabell framgår att den enskilda medborgaren kan få inflytande både genom att själv delta i beslutsprocessen och genom att låta sig representeras av någon. Hur väl en medborgare blir representerad beror både på hur väl representanten genom egna erfarenheter (social representativitet) eller kontakter med medborgarna (åsiktsrepresentativitet) känner till deras preferenser och delar deras uppfattningar.

Därmed är vi framme vid en av de klassiska avvägningsfrågorna i debatten om deltagande kontra representativ demokrati. Hur ska grupper med svaga egna resurser bäst bli representerade i det samhällspolitiska arbetet? Är det bäst att underlätta för dem att i så stor utsträckning som möjligt bli delaktiga genom att de själva deltar i besluten? Eller är det bättre att underlätta för dem att inom ramen för ett representativt beslutssystem bli så kompetent representerade som möjligt?

Demokratiutvecklingskommittén har dock inte sett som sin uppgift att lämna förslag om på vilka nivåer som olika typer av beslut bör fattas, eller huruvida en viss typ av beslut bör fattas genom deltagande eller av valda representanter. Vi har valt att koncentrera våra förslag till att skapa goda förutsättningar och riva hinder för medborgarinflytande och delaktighet i första hand på den lokala nivån.

3.5 Demokratin förutsätter fri information, fri debatt och kunniga medborgare

För att en medborgare skall kunna vara delaktig i samhällsutvecklingen och ha inflytande måste han eller hon ha vissa kunskaper, veta vad som händer och ha möjlighet att diskutera detta. Statens och kommunernas roll i detta sammanhang är att tillhandahålla information, garantera en fri debatt och se till att utbildning erbjuds.

Grundlagarnas bestämmelser om yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och tryckfrihet ger tillsammans med offentlighetsprincipen och meddelarskyddet de grundläggande förutsättningarna för medborgarinflytande, delaktighet och demokrati.

Medlemskapet i Europeiska unionen innebär att riksdagen överlåter viss beslutanderätt till unionen. Detta kan ske förutsatt att de andra unionsmedlemmarna har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande den svenska regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I Sverige betraktar vi även offentlighetsprincipen, vilken saknar motsvarighet inom de Europeiska gemenskaperna, som en viktig förutsättning för en fri debatt. Den svenska regeringens arbete för ökad öppenhet inom Europeiska unionen är därför av stor vikt för demokratin.

De grundlagsskyddade rättigheterna är en förutsättning för demokratin. I vilken utsträckning de sedan används är en fråga för medborgarna. Tanken att ta bort t.ex. demonstrationsfriheten om det skulle visa sig att det nästan aldrig är någon som demonstrerar, förefaller därför mycket främmande. Lika främmande skulle det vara om en kommun tog bort möjligheten för allmänheten att ta del av offentliga handlingar därför att det aldrig är någon som kommer och begär detta. Det centrala ur ett demokratiperspektiv är just tillhandahållandet; att den medborgare som vill alltid kan ta del av offentliga handlingar.

Möjligheten att ta del av offentliga handlingar är väsentlig men inte tillräcklig för att bidra till ökat medborgarinflytande och delaktighet. Staten och kommunerna måste också underlätta för medborgarna att ta del av inte bara offentliga handlingar utan av samhällsinformation över huvud taget.

Att använda den moderna informationstekniken i demokratins tjänst är *ett* sätt att underlätta för medborgarna att ta del av information och kommunicera. Den nya informationstekniken innebär från demokratisk aspekt främst tre saker.

- Medborgarna kan snabbt söka information som de sedan kan använda för att påverka eller för att agera på något sätt. Men det finns oändliga mängder information och det kräver ett visst mått av kunnande för att hitta det man söker och tillgodogöra sig informationen.

- Medborgarna kan utan insyn kommunicera och skapa nätverk. Detta kan vara ett led i att utöva inflytande eller agera på annat sätt. Det går också att skicka mängder av meddelanden (e-post) till en mycket liten kostnad.

- Medborgare som bor på landsbygden kan söka information och kommunicera på samma villkor som de som bor i centralorten. Stockholmaren kan i dag ta bussen till riksdagshuset och lyssna på debatter eller läsa handlingar. För den som bor i Hemse eller Norsjö är det ett jätteprojekt att åka till Stockholm för att lyssna på ett utskottsförhör, men med datanät och direktsändningar i TV blir han eller hon jämspelt med stockholmaren.

I framtiden kommer den som har kunskaper och tillgång till relevant information att vara den starke. Ur demokratiaspekt är det viktigaste att alla medborgare får utbildning så att de lär sig använda datatekniken för att söka information och kunskap. En sådan utbildning måste ge kunskaper både i att söka upp och tillgodogöra sig informationen.

Utvecklingen går i riktning mot att datorn blir lika vanlig som bilen. Det innebär att en stor del av befolkningen kommer att ha tillgång till en dator, samtidigt som många inte kommer att ha det. På motsvarande sätt som kollektivtrafiken spelar en central roll för den fysiska kommunikationen kan lokala demokraticentrum spela en viktig roll för datakommunikationen. Välutbildad personal på dessa ställen kan bli datatrafikens chaufförer och piloter.

En hög utbildningsnivå i allmänhet gör att medborgarna blir inte bara mer kunniga utan också mer självsäkra och självständiga. Därmed ökar också förmågan att vara med och bestämma, att vara med och ta ansvar, att själv kunna analysera problem och ta ställning, att kunna delta i det offentliga samtalet och att vägra låta sig styras av en politisk elit eller påverkas av sensationsskriverier i massmedierna.

En allt viktigare del i all utbildning är att lära sig söka upp ostrukturerad information, tillvarata, tolka och analysera denna, för att sedan presentera eller använda den i en struktur som man själv bestämt. Informationen kommer att behöva hämtas både från traditionella medier och från digitalt lagrade källor. I grund- och gymnasieskolan handlar det om en god utbildning i samhällskunskap och om praktisk demokrati och delaktighet i skolans angelägenheter. På de högskoleutbildningar som vanligen leder till ett arbete i offentlig tjänst, måste utbildningen inkludera kunskaper om hur man arbetar i en politiskt styrd organisation. Vuxenutbildningen och folkhögskolorna har också en viktig roll för att höja utbildningsnivån bland alla medborgare.

Kunskapslyftskommittén har i sitt betänkande *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande* (SOU 1996:27) presenterat ett förslag till en nationell strategi byggd på tre hörnpelare. *Ungdomsutbildning* som

ger eleverna en rejäl grund att stå på för det livslånga lärandet som individ och yrkesarbetande. *Kunskapslyft för vuxna* som innebär att de grupper som nu och i framtiden saknar utbildning på grundskole- och gymnasienivå erbjuds sådan utbildning. *Livslångt lärande* som är ett gemensamt intresse för individerna och arbetsmarknadens parter och där staten och kommunerna står för infrastruktur och samordning.

Antalet studiecirklar har ökat kraftigt på senare år. Studieförbundens verksamhet brukar ur demokratisynpunkt anses mycket väsentlig att slå vakt om och stödja från offentligt håll. Utredningen för statlig utvärdering av folkbildningen pekar i sitt betänkande *Cirkelsamhället* (SOU 1996:47) på cirklarnas betydelse för lokalsamhället. Man ser studiecirklarna som en resurs som bidrar till samhällets integration och stabilitet och som behåller människor och grupper inom en basal samhällsgemenskap präglad av skötsamhet och fredlig konfliktlösning. Studiecirklarna bidrar också till att skapa sociala nätverk och motverka utslagning.

3.6 Demokratin är ett redskap i ständig förändring

Den moderna demokratin växte fram med industrisamhället men har därefter inte förändrats i någon grundläggande mening. Däremot har medborgarnas synsätt och agerande förändrats under åren. Hela befolkningen är betydligt mer välutbildad. Respekten för auktoriteter och överhet har brutits ner och visar inga tecken på att öka. Medborgarna väljer mellan en rad olika möjligheter när de vill påverka samhällsutvecklingen.

När vi nu träder in i det postindustriella samhället kommer medborgarnas synsätt och agerande att förändras än mer drastiskt. En orolig och kaotisk situation är aldrig till gagn för styrelseskicket. Demokratin kommer att ifrågasättas om den inte kan "leverera" det som medborgarna önskar. I stället kan styrelseskick där makten utövas av ett fåtal personer åtminstone i teorin framstå som mer effektiva alternativ.

Demokratiutvecklingskommittén kan inte ur någon aspekt se något bättre styrelseskick än demokratin. Vi accepterar inte att demokratin skulle vara en historisk parentes samtidig med industrisamhället. Vi ser i stället demokratin som politisk metod som ett trendbrott i mänskligheten utveckling.

Demokratin måste värnas på en rad olika sätt. Vi har i detta kapitel pekat på förhållningssätt och åtgärder som slår vakt om och utvecklar demokratin. De demokratiska teknikerna utvecklas och förädlas som en del av samhällsutvecklingen. Därför måste demokratin ständigt erövras; eller som det ibland uttrycks – demokratin måste erövras av varje generation.

Det postindustriella samhället ställer nya krav på demokratin. I betänkandets andra kapitel har vi försökt beskriva de värderingsförändringar som håller på att ske. Att förändringarna i samhälleliga värderingar kommer att få effekter på demokratin är uppenbart, även om det i dag är svårt att bedöma vilka.

Att skapa bättre förutsättningar för medborgarinflytande och delaktighet och att låta beslut fattas av de direkt berörda kommer att leda till olikhet och mångfald. Demokratin kommer att bli pluralistisk. Lokala lösningar kan testas fullt ut, till skillnad från riksomfattande lösningar som riskerar att bli "urvattnade kompromisser". En sådan variation kommer också att skapa möjligheter att lära av varandra. Intressanta erfarenheter kommer att förädlas och utvecklas, dåliga idéer kommer att överges. Detta förutsätter en öppenhet för det nya; att det finns möjligheter att experimentera och pröva alternativa vägar, och ett utrymme för att göra misstag och ändra sig.

Vi vill särskilt peka på tre aktuella och stora samhällsförändringar som talar för en utveckling och förändring av demokratin som redskap

för folkstyret: Det ökande avståndet mellan väljare och politiskt förtroendevalda, lokalsamhällets renässans och medlemskapet i Europeiska unionen.

Ökat avstånd mellan väljare och valda

Många medborgare känner i dag ett stort avstånd till de förtroendevalda på alla nivåer i samhället. En höjd utbildningsnivå och ett minskat auktoritetstänkande har paradoxalt nog lett till att det upplevda avståndet ökat. Ett antal fall av oegentligheter och oetiskt agerande hos politiker, vilka kommit fram genom massmediernas försorg, har sannolikt bidragit till att förstärka denna utveckling. I LO:s rättviseutredning framgår att LO-förbundens medlemmar ser en svensk maktelit med tre grupper: de rika, de högutbildade på höga tjänster och politikerna.

Detta stora avstånd är ett problem som också många förtroendevalda lider av. I stället för avstånd kan man ur väljarens perspektiv tala om bristande tillit, vanmakt och förakt och ur den förtroendevaldas perspektiv bristande förankring och dålig kontakt med "gräsrötterna". Oavsett vilket begrepp man tycker passar bäst är det ett uppenbart problem för demokratin. Även om det alltid kommer att finnas ett visst avstånd mellan de som styr och de som inte gör det, så förutsätter ett demokratiskt förhållningssätt ständiga försök för att minska problemets omfattning.

Lokalsamhällets renässans

Det postindustriella samhället innebär i viss mån en renässans för det som brukar kallas lokalsamhället. En samhällsnivå som är överblickbar för medborgarna, som ger goda förutsättningar att skapa socialt kapital och möjligheter till uthållighet. Den tekniska utvecklingen gör det samtidigt enkelt att företa resor och ha kontakter över vida ytor. 2000-talets lokalsamhällen blir en del av världen på ett helt annat sätt än jordbrukssamhällets isolerade byar.

Det är i lokalsamhället som varje medborgare kan ha det största inflytandet över och vara delaktig i samhällsutvecklingen. Ett direkt inflytande och delaktighet ger en grogrund för medborgare att kandidera till de politiska förtroendeuppdragen på högre nivåer. Lokalsamhället laddar det representativa demokratiska systemet.

Inom bygderörelsen har många medborgare engagerat sig i lokala grupper. Den gemensamma nämnaren har varit bygdens överlevnad och utveckling. Engagemanget har varit stort och åtskilliga resultat har uppnåtts. I storstädernas förorter har en rad initiativ tagits för att utveckla den lokala demokratin och delaktigheten utifrån områdenas egna förutsättningar. Det finns flera exempel på att hyresgästerna i bostadsområden med egen kraft lyckats vända en negativ utveckling till en positiv,

bara förutsättningarna varit goda och hindren undanröjda. Det finns också flera exempel på hur olika former av nykooperation bidragit till att mobilisera medborgarna i lokalsamhällets utveckling.

På många platser har olika åtgärder vidtagits för att öka möjligheterna till medborgarinflytande och delaktighet i lokalsamhällena. Demokratiutvecklingskommittén anser att det är av synnerlig vikt för demokratin att denna utveckling förstärks.

Medlemskapet i Europeiska unionen

Sveriges medlemskap i EU föregicks av en mycket omfattande och intensiv debatt. Beslutet att delta fattades efter en folkomröstning med knapp majoritet. Omröstningsresultatet visar på regionala skillnader i värdering av medlemskapet som väcker oro för den fortsatta sammanhållningen i samhället mellan områden med en jämförelsevis positiv ekonomisk utveckling och bygder som lider svårt av den pågående ekonomiska strukturomvandlingen.

Det första valet till Europaparlamentet har av många beskrivits som något av en demokratisk katastrof. Valdeltagandet stannade på nivåer som vi aldrig varit i närheten av sedan demokratins genombrott. Tolkningarna av orsakerna till detta skiftar men alla är överens om att det låga valdeltagandet är en viktig signal från valmanskåren till de politiskt förtroendevalda att EU-frågan fortsättningsvis måste hanteras på ett helt annat sätt än hittills om medborgarna skall engagera sig.

Det är en viktig uppgift att hitta former för medborgarinflytande i den politiska beslutsprocessen som följer av medlemskapet i Europeiska unionen. Den framtida utvecklingen för unionen diskuteras på den regeringskonferens som beräknas pågå till sommaren 1997. De beslut som då eventuellt kommer att fattas kan få stor betydelse för möjligheterna att stärka demokratin och medborgarinflytandet. Men också inom de ramar som dagens och morgondagens union ger måste metoderna att stärka medborgarinflytandet i de unionspolitiska frågorna utvecklas.

4 Förslag

Den demokratiska infrastrukturen skall ge folkviljan möjligheter att komma till uttryck. Den måste ge goda förutsättningar för medborgarinflytande och delaktighet. Det skall vara lätt för en medborgare att vara aktiv, att skaffa information, att möta andra, att organisera sig, att ta kontakt med beslutsfattare och att ta ansvar. De offentliga strukturer som understödjer dessa möjligheter bör utvecklas. De strukturer som lägger hinder för dessa möjligheter bör avskaffas. Men varje enskild medborgare avgör själv innehåll, vägar och former för sitt engagemang. Det offentliga stödet måste därför vara neutralt i förhållande till hur medborgaren väljer att utöva inflytande och organisera sig.

Demokratiutvecklingskommittén har fått till uppgift att föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen. Åtgärderna syftar alltså inte i första hand till att öka medborgarnas inflytande och delaktighet, utan till att öka *möjligheterna.* Det som stat och kommun kan och skall göra är just att skapa de goda förutsättningarna. Att sedan använda dessa möjligheter till att enskilt eller i grupp utöva inflytande eller till att bli delaktig är upp till varje medborgare. Demokratin växer ur den enskildes vilja och resurser.

De goda förutsättningarna handlar inte bara om lagstiftning och regelverk. Minst lika viktigt är politiska prioriteringar samt attityder och förhållningssätt hos förtroendevalda och tjänstemän. Vad som är goda förutsättningar varierar med tid och plats. Samhällsutvecklingen ställer hela tiden nya krav på hur förutsättningarna skall utformas. Många möjligheter bör vara lika i hela landet, medan andra vinner på att utformas utifrån de lokala förhållandena.

Detta innebär att någon eller några enstaka åtgärder inte löser de problem som utpekas i direktiven. I stället handlar det om att hela tiden genomföra en rad olika mindre åtgärder. I enlighet med den avgränsning som redovisades i inledningen koncentreras våra förslag huvudsakligen till den demokratiska infrastrukturen, delaktigheten och demokratin på lokal nivå. Vi berör också medborgarinflytandet med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Vissa av förslagen avser lagändringar, andra fall handlar om förhållningssätt och ytterligare några avser sådan verksamhet som kommunerna bestämmer över. I några fall förutsätts också ytterligare utredningsarbete innan ett färdigt förslag kan läggas fram.

4.1 Skapa demokraticentrum för möten, information och öppenhet

Demokratiutvecklingskommittén föreslår att kommunerna bygger upp lokala demokraticentrum. Syftet med dessa är att erbjuda medborgarna mötesplatser, information och öppenhet, för att därigenom bidra till ökat medborgarinflytande och delaktighet.

Ett demokraticentrum kan – lite förenklat – liknas vid en modern turistbyrå. Turisten kan själv plocka till sig olika trycksaker, läsa på anslagstavlor och söka information på datorer med pekskärmar. Han eller hon kan få hjälp och rådgivning av personalen vid disken, som gärna bistår med all tänkbar information som kan inhämtas i skrifter eller via telefon, telefax eller data. Personalen förmedlar också hotellrum och ger tips om resrutter, adresser och telefonnummer. Samtidigt upprätthåller turisten sitt oberoende och sin integritet; personalen frågar aldrig varför han eller hon vill åka till ett visst ställe och talar heller inte om vad han eller hon bör eller inte bör göra. Turistbyrån upplevs inte som en myndighet utan som en kompetent serviceinrättning som hjälper turisten att göra det han eller hon själv vill. Ett demokraticentrum bör upplevas på samma sätt av medborgaren.

Ett demokraticentrum har tre konkreta uppgifter. Det skall underlätta för medborgarna

- att inhämta samhällsinformation,
- att vara med och påverka samhällsutvecklingen också mellan de allmänna valen samt
- att organisera sig för att artikulera sina intressen.

Medborgarkontor

Omkring 25 kommuner har startat ett eller flera medborgarkontor. Syftet med dessa är att öka servicen till medborgarna. Den medborgare som vill ha ett ärende åtgärdat eller söker samhällsinformation skall ha *ett* offentligt ställe att vända sig till, oavsett vad frågan handlar om. Medborgarkontorets personal är generalister som står i direkt kontakt med kommunens olika förvaltningar. Genom en decentralisering av verksamhet parat med en integrering av olika verksamheter åstadkoms således en lokal helhet.

Ett integrerat medborgarkontor innebär att det inte skall spela någon roll om det är kommunen, landstinget eller en statlig myndighet som har hand om en fråga. Medborgaren skall kunna komma med alla frågor till kontoret och få dem åtgärdade eller besvarade oavsett vem som är huvudman för verksamheten. För att möjliggöra detta finns sedan 1994

en lag om försöksverksamhet vid medborgarkontor. Den innebär att en kommun kan träffa avtal med en statlig myndighet, en allmän försäkringskassa eller ett landsting om att få utföra förvaltningsuppgifter åt dessa, med undantag av uppgifter som avser myndighetsutövning. Endast ett fåtal kommuner har tecknat sådana avtal. I andra fall har endast en samlokalisering skett. Personalen har då olika ansvarsområden och olika huvudmän.

Medborgarkontorsutredningen föreslog i sitt betänkande. *Myndighetsutövning vid medborgarkontor* (SOU 1995:61) att det skall bli möjligt att vid medborgarkontoren utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning. Denna fråga bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Ett demokraticentrum kan vara en del av ett medborgarkontor samtidigt som ett medborgarkontor kan vara en del av ett demokraticentrum. Uppgiften att underlätta för medborgarna att inhämta samhällsinformation är gemensam.

Ett demokraticentrum följer ingen standardiserad modell utan byggs och drivs utifrån de lokala förutsättningarna. Att göra ett medborgarkontor till ett demokraticentrum är *en* möjlighet. Men ett demokraticentrum kan också ha en annan utformning som inte är kopplad till ett medborgarkontor.

Ett demokraticentrum kan lokaliseras i centralorten, i andra tätorter, i större byar, i stadsdelar och i bostadsområden. Det kan vara en "hörna" i en större anläggning, eller en större lokal med flera rum. Centrumet kan t.ex. inrymmas i ett bibliotek. Det kan också placeras i ett medborgarhus, i anslutning till en allmän samlingslokal eller en frivilligcentral eller helt självständigt. Flera demokraticentrum i en eller flera kommuner kan tillsammans bilda ett nätverk.

Underlätta för medborgare att ta del av information

Den samhällsinformation som medborgarna bör kunna ta del av är mycket omfattande. Den kan avse allt från ett kommunalt planförslag eller protokoll från en riksdagsdebatt till frågor som behandlas på EU:s regeringskonferens. Det kommer i flera fall att vara svårt att veta var informationen finns. Vissa frågor behandlas i boken *Samhällsguiden*, som kommer att bli tillgänglig via Internet, men i de flesta fall måste svaren sökas på annat håll. Därför blir det nödvändigt med datoriserade söksystem och utbildning på dessa. Oavsett vilken information en medborgare söker och oavsett vem som tillhandahåller den är det viktigt att han eller hon inte skall behöva leta på en rad ställen. Tanken är att medborgaren skall kunna gå till *en* plats och där *antingen* direkt kunna ta del av informationen *eller* slussas vidare till rätt ställe.

Samhällsinformation kan i princip inhämtas på tre olika sätt. Man kan ta del av tryckta publikationer, man kan söka i databaser och man kan ta kontakt med människor som har kunskaper att förmedla. Alla dessa

sätt är viktiga för ett demokraticentrum.

Ett demokraticentrum bör tillhandahålla relevant skriftligt material. Det mest efterfrågade materialet bör alltid finnas på plats. Annan skriftlig information som medborgare efterfrågar skall kunna sökas i databaser och rekvireras. Vid behov skall också hänvisningar kunna ges till böcker som finns i kommunens bibliotek. Ett demokraticentrum bör också kunna låna ut videoupptagningar från t.ex. kommunfullmäktiges sammanträden.

Ett demokraticentrum bör underlätta för medborgarna att söka information i databaser. Detta kan ske genom Internet eller på andra sätt. Den datoriserade informationen är relativt billig och lättillgänglig för den som har nödvändig utrustning och utbildning. Eftersom långt ifrån alla medborgare har resurser att skaffa sig detta kan demokraticentrum erbjuda en slags "kollektivtrafik" för IT. Det handlar alltså om att utan vinstintresse erbjuda medborgarna tillgång till datorer, program och utbildning. Här kan ett demokraticentrum spela en mycket viktig roll för att erbjuda alla medborgare tillgång till information – det postindustriella samhällets kanske viktigaste maktresurs.

Demokraticentrum bör kunna förmedla kontakter med personer som har relevanta kunskaper. Det kan gälla en rad olika personer som t.ex. tjänstemän och politiskt förtroendevalda i kommunen och dess företag eller i landstinget, tjänstemän i regeringskansliet, statliga myndigheter och företag, riksdagsmän och Europa-parlamentariker etc. Kontakterna kan ske med hjälp av telefon, brev, telefax och e-post.

Demokraticentrum bör också kunna ge information till de medborgare som vill ha djupare kunskaper i ett ämne genom att tillhandahålla information om vilka studiecirklar, folkhögskolekurser och universitetskurser som finns.

Underlätta för medborgare som vill påverka samhällsutvecklingen

Medborgarna väljer olika vägar för att bli delaktiga och få inflytande över samhällsutvecklingen. En del vill agera mer enskilt, medan många väljer att försöka påverka tillsammans med andra medborgare som har samma intressen.

De medborgare som väljer att agera enskilt kommer att ha stor nytta av demokraticentrums information. Särskilt gäller det informationen om vägar för att ta kontakt med förtroendevalda och tjänstemän.

De medborgare som gemensamt vill påverka samhällsutvecklingen väljer i dag att organisera sig på en rad olika sätt. Många gånger organiserar man sig i en traditionell förening eller ett politiskt parti, men allt oftare bildas i stället nätverk, arbetsgrupper, aktionsgrupper, intresseföreningar eller andra former av mer eller mindre formella och tillfälliga strukturer. Demokraticentrum bör bidra till att skapa goda förutsättningar för *alla* dessa varianter av medborgerliga aktiviteter och behand-

la alla organisationsformer likvärdigt.

Demokraticentrum kan skapa dessa förutsättningar på flera sätt. Den viktigaste åtgärden är att erbjuda platser att mötas på. Dessa mötesplatser kan ligga i anslutning till demokraticentrum eller i andra lokaler som förmedlas av demokraticentrum. Lokalhyran bör sättas så att ingen medborgargrupp avstår från att hyra en lokal av ekonomiska skäl. Många medborgarsammanslutningar har också behov av mindre rum i anslutning till möteslokaler, där man kan ha material och handlingar samlade liksom teknisk utrustning som t.ex. en dator. Frågan om mötesplatser behandlas vidare i avsnitt 4.2.

Ett demokraticentrum bör kunna erbjuda eller förmedla olika former av rådgivning, konsultation, erfarenhetsåterföring och utbildning till medborgarnas organisationer. Avgifterna bör sättas så att ingen medborgargrupp avstår från detta av kostnadsskäl. Ett demokraticentrum i en kommun kan tillsammans underlätta organisationernas verksamhet genom att initiera gemensam upphandling av tjänster som telefoni, datakommunikation, postbefordran och trycksaksproduktion. Ett kommunalt informationsblad eller en kommunal "postbuss" som regelbundet medför information från organisationerna till kommunens invånare, uppsättning av fler anslagstavlor, hemsida på Internet och stöd till lokal-TV och närradio kan vara andra åtgärder som demokraticentrum vidtar.

Ett demokraticentrum bör kunna ge medborgare information om vilka föreningar, nätverk, arbetsgrupper och projekt som finns i kommunen och hur man får kontakt med dessa. Också medborgare som vill ägna sig åt frivilligt socialt arbete måste kunna få information om organisationer som bedriver sådant, om frivilligcentraler etc. Demokraticentrum bör också tillhandahålla information om medborgerlig motionsrätt i kommunfullmäktige och om medborgarnas möjligheter att ställa frågor om ämnen som hör till fullmäktiges och nämndernas handläggning (se avsnitt 4.3). Dessutom kan ett demokraticentrum tillhandahålla kopieringsmöjlighet och viss annan kontorsservice.

Demokraticentrum – en del av den demokratiska infrastrukturen

Alla dessa åtgärder bidrar tillsammans till att forma en lokal demokratisk infrastruktur som kan användas av enskilda medborgare, av det etablerade föreningslivet och av nätverk och andra nya organisationsformer på ett sätt som garanterar organisationslivets oberoende. Därigenom blir det lättare för medborgarna att söka information, att mötas och att engagera sig och organisera sig i de former man själv väljer. Ett demokraticentrum kan således bli ett forum för en demokratisk dialog.

Att bygga demokraticentrum är en fråga för kommunerna. Nästan alla kommuner har någon form av informationsutbud på biblioteken och en eller flera former av föreningsstöd. Att prioritera demokraticentrum kan bli ett sätt att målmedvetet utveckla det som redan finns och samtidigt lägga verksamheten närmare medborgarna. Staten bidrar genom att regeringen, riksdagen och de statliga myndigheterna tillhandahåller skriftlig information och offentliga databaser som medborgare och demokraticentrums personal kan söka i. Den demokratiberedning som föreslås i avsnitt 4.7 kan i viss utsträckning bidra med erfarenhetsåterföring och utvärdering.

4.2 Mötesplatser – grundbultar i den lokala demokratin

Medborgarinflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen förutsätter mänskliga möten. En viktig del av den demokratiska infrastrukturen är därför att erbjuda mötesplatser. På motsvarande sätt som samhällets infrastruktur erbjuder människorna vägar att fritt färdas på bör den demokratiska infrastrukturen erbjuda medborgarna mötesplatser i städer, tätorter, byar och bostadsområden. Att underlätta mänskliga möten kring politik, gemensamma intressen, lokala frågor, kultur och gemensamt ansvar innebär en viktig investering i socialt kapital som är nödvändig för att klara övergången till ett postindustriellt samhälle med fortsatt demokrati och välfärd.

En mötesplats för människor kan vara ett torg, ett kafé, en diskussionsgrupp på Internet eller någon annan form av träffpunkt. Detta avsnitt handlar dock om vikten av lokaler för mänskliga möten i mer eller mindre organiserad form. Vid Demokratiutvecklingskommitténs hearing med ett 50-tal svenska organisationer våren 1996 framgick tydligt att lokaler för mänskliga möten är en viktig fråga för de flesta typer av medborgarsammanslutningar. Att se till att sådana mötesplatser erbjuds medborgarna är ett konkret sätt för kommunerna att skapa förutsättningar för medborgarinflytande och delaktighet.

Möteslokaler – en del av den demokratiska infrastrukturen

Det finns i Sverige ett mycket stort antal lokaler för olika typer av sammankomster. Bland dessa kan nämnas föreningsägda allmänna samlingslokaler, hembygdsgårdar, fritids- och hemgårdar, föreningslokaler, kvarterslokaler och andra lokaler som i varierande utsträckning kan nyttjas av föreningar och andra medborgarsammanslutningar. Nybyggda och ombyggda bostadsområden har fått kvarterslokaler. Flera lokala utvecklingsgrupper på landsbygden har sett till att planer på bystugor och andra samlingslokaler förverkligats. Under senare år har skolor i allt större utsträckning utvecklats till lokala kulturhus, med plats för mötesverksamhet och olika slags aktiviteter.

Överlag är landet väl försörjt med lokaler. I vissa fall tas dock inte befintliga lokalresurser tillvara på ett effektivt sätt, i andra fall är lokalerna inte riktigt anpassade till behoven och i några fall saknas lokaler helt. Det finns därför en rad åtgärder som kan och bör vidtas för att förbättra lokalförsörjningen som ett led i utvecklingen av den demokratiska infrastrukturen. Åtgärderna kan t.ex. handla om att göra befintliga lokaler mer lättillgängliga för alla medborgare, att söka lösningar byggda på flexibilitet och samverkan, att göra smärre och enklare ombyggnader och i enstaka fall att skapa nya lokaler genom om- eller nybyggnad.

4 16-1417

Att bygga upp och vidmakthålla en lokal demokratisk infrastruktur är i första hand en fråga för kommunerna. Det är på den kommunala nivån som man kan bygga upp en struktur som passar de lokala förhållandena och göra de nödvändiga prioriteringarna. Varje kommun bör därför i samverkan med föreningslivet göra en inventering av befintliga och tänkbara mötesplatser inom kommunen.

En sådan kartläggning tjänar inte bara syftet att ge medborgarna god information om vilka lokaler som finns tillgängliga. Den utgör också en grund för att se om, var och hur åtgärder bör vidtas för att medborgarna skall kunna erbjudas mötesplatser i tillfredsställande omfattning. Det är i detta sammanhang angeläget att inte bara det traditionella föreningslivets behov uppmärksammas. Medborgarnas och inte minst ungdomars vilja att organisera sig i alternativa former, bilda nätverk och aktionsgrupper, ordna kulturaktiviteter, karnevaler, studiecirklar och mediaverksamhet bör också uppmärksammas.

Åtgärderna bör syfta till att ge alla medborgare tillgång till mötesplatser i nära anslutning till bostaden. Ofta kan befintliga lokaler utnyttjas; ibland efter kompletteringar, anpassningar och viss upprustning. Möjligheter till samutnyttjande, samlokalisering och flexibilitet måste tas till vara. I vissa fall kan om- och nybyggnader behövas. Hur dessa mötesplatser ser ut och förvaltas beror på de lokala omständigheterna.

Det spelar i detta sammanhang ingen roll om en lokal är en kommunalt ägd möteslokal, en kvarterslokal, ett allaktivitetshus, ett bibliotek, en sockenstuga, ett medborgarhus, ett Folkets Hus, en bygdegård, en ungdomsgård, en föreningsgård, en skola eller en annan typ av lokal. Det väsentliga är att lokalerna kan användas av alla – etablerat föreningsliv, partier, aktionsgrupper, nätverk och tillfälliga grupper – till en kostnad som inte medför att någon medborgargrupp tvingas avstå från att hyra lokalen av ekonomiska skäl. Det är också väsentligt att tillgänglighetsfrågor och handikappanpassning beaktas i lokalplaneringen.

Det ger många gånger ett mervärde i form av ökat socialt kapital om lokalförvaltningen organiseras så att de medborgare som använder lokalerna kan ta aktiv del i skötseln av dessa. Tillgodoseendet av lokaler för medborgerliga möten kan med fördel också kopplas ihop med planering av lokala demokraticentrum.

Statligt stöd till lokaler

Staten och kommunerna har under ganska lång tid givit stöd till allmänna samlingslokaler. Stödet regleras i förordningen (1989:288) om stöd till allmänna samlingslokaler och bygger på en kombination av statliga och kommunala bidrag. Detta stöd fungerar i korthet på följande sätt.

Staten lämnar bidrag till köp, nybyggnad, ombyggnad, standardhöjande reparationer och handikappanpassning till sådana samlingslokaler

som tillgodoser föreningslivets behov av utrymmen för möten, studieverksamhet, kulturell verksamhet, förströelse, fritidssysselsättning och liknande verksamheter. Bidragen lämnas till aktiebolag, stiftelser eller föreningar som är fristående från kommunen och som arbetar utan vinstsyfte. Förutsättningar för bidrag är bland annat att det finns ett varaktigt behov av lokalen och att lokalerna hålls tillgängliga för alla organisationer och grupper med organiserad verksamhet på orten. Vid bedömning av om det finns behov av en lokal tas bland annat hänsyn till innehållet i en kommunal lokalförsörjningsplan.

Bidraget baseras på ett underlag som motsvarar skälig kostnad med hänsyn till projektets art och utformning. En förutsättning för statligt bidrag är att kommunen lämnar bidrag med ett belopp som motsvarar 30 procent av bidragsunderlaget. Beslut om bidrag fattas av Samlingslokaldelegationen hos Boverket.

Regeringen har nyligen föreslagit en ändring av systemet för stöd till allmänna samlingslokaler (prop. 1996/97:1). Syftet är att effektivisera stödet så att det bättre överensstämmer med det moderna samhällets behov av lokaler åt medborgarna. Förslaget innebär att det gamla kösystemet, vilket i praktiken upphört att fungera, försvinner. I stället skall alla ansökningar som vid en given tidpunkt kommit in till Boverket behandlas vid ett och samma tillfälle. Det blir då Samlingslokaldelegationens uppgift att prioritera mellan de inkomna ansökningarna.

Staten ger också stöd till lokaler för trossamfund. Enligt förordningen (1987:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan kan statsbidrag lämnas för religiös verksamhet (verksamhetsbidrag), lokaler till religiös verksamhet (lokalbidrag) och teologiska seminarier m.m. (utbildningsbidrag). Lokalbidraget får beviljas för församlingar som behöver bidraget för att kunna hålla lokaler för religiös verksamhet. Bidrag kan avse anskaffning av lokaler genom nybyggnad eller köp, ombyggnad eller upprustning, handikappanpassning och anskaffade av inventarier. Beslut om bidrag fattas av Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund. Det principbeslut som fattats om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan har lett till att bl.a. stödet till trossamfunden för närvarande ses över av *Utredningen om kyrkans personal och samfundsstöd* (Dir. 1995:162).

Ett statligt stöd utgår även till icke-statliga kulturlokaler. Stödet ges i form av bidrag till ny- eller ombyggnad, standardhöjande reparationer, handikappanpassning och utbyte och komplettering av inventarier i musei-, teater- och konsertlokaler som tillhör någon annan än staten. Beslut om stöd fattas av Samlingslokaldelegationen vid Boverket.

I betänkandet från 1993 års samlingslokalutredning *Mycket under samma tak* (SOU 1994:32) framgår det att statligt lokalstöd utgår även i andra former. Stöd till samlingslokaler samt lokaler för trossamfund och för barn och ungdom har lämnats av länsstyrelser och länsarbetsnämnder. Sådant stöd har finansierats med regionala projektmedel, bygdeavgifts-

medel och arbetsmarknadspolitiska medel.

Dessutom utgår ett stöd även från Allmänna arvsfonden, som har till ändamål att främja vård och fostran av ungdom samt omsorg om handikappade. Medel ur denna fond fördelas enligt lagen (1928:281) om Allmänna arvsfonden samt enligt vissa riktlinjer. Stödet till lokaler ges i första hand till lokaler som inte får statliga bidrag, som inrymmer verksamhet som omfattar många ungdomar och som betyder mycket för utvecklingen av den lokala föreningsverksamheten.

Demokratiutvecklingskommitténs förslag

De lokalresurser som finns på olika platser i landet skulle många gånger kunna användas mer effektivt genom utökat samutnyttjande, samverkan och andra åtgärder. Det statliga stödet till lokaler bör utformas så att det främjar en sådan utveckling. Demokratiutvecklingskommittén föreslår därför att en samlad översyn görs av alla former för statligt stöd till lokaler. Syftet med en sådan översyn skall vara att effektivisera det statliga stödet, så att det på ett mer kraftfullt sätt än i dag kan bidra till att upprätthålla och bygga ut en demokratisk infrastruktur.

4.3 Öppna dörrarna till politikens slutna rum

Många medborgare upplever i dag ett stort avstånd till förtroendevalda på alla nivåer i samhället. Problemet beskrivs ibland i termer av bristande tillit, vanmakt och förakt. För flertalet förtroendevalda är detta också ett problem. Man talar om bristande förankring och om dåliga kontakter med "gräsrötterna".

Oavsett vilket begrepp man tycker passar bäst är det ett uppenbart problem för demokratin. Även om det alltid kommer att finnas ett visst avstånd mellan de som styr och de som inte gör det, så förutsätter ett demokratiskt förhållningssätt ständiga åtgärder för att försöka minska problemets omfattning.

Förändringar i såväl organisationer som attityder kan vara värdefulla bidrag. Något åtgärdspaket som löser problemet eller som fungerar som ett universalmedel står dock inte att finna. Det behövs en rad åtgärder som sammantaget kan ge en viss effekt, men som säkerligen ser olika ut på olika håll. Därför är det nödvändigt att pröva sig fram och inte se misstag som misslyckanden utan som viktiga lärdomar.

Demokratiutvecklingskommittén föreslår att åtgärder vidtas för att öppna dörrarna till politikens slutna rum. Det måste bli lättare för medborgarna att *titta in* i rummen och om de sedan vill också att *kliva in* i rummen. Det handlar alltså om större öppenhet och om ökade möjligheter till delaktighet.

4.3.1 Direktsändningar från de politiska arenorna

Många viktiga offentliga politiska debatter förs av förtroendevalda i en rad församlingar på olika nivåer. I enstaka fall sker direktsändningar över TV och radio från dessa debatter. I de flesta fall är dock medborgarna hänvisade till mycket korta referat och kommentarer i tidningar, radio och TV. Ett sätt att öppna dörrarna till de politiska rummen är att göra dessa debatter mer lättillgängliga för medborgarna.

Detta skulle kunna ske genom regelbundna och okommenterade direktsändningar i radio och TV. Den traditionella rapporteringen i TV, radio och tidningar skulle därigenom kompletteras med det politiska källmaterialet. De medborgare som vill får möjlighet att lyssna på hela debatten, ta del av de olika argumenten och bilda sig en egen uppfattning i sakfrågorna. Sådana sändningar skulle inte i första hand ha som mål att uppnå höga tittarsiffror, utan det viktiga är att erbjuda medborgarna lättillgänglig och oavkortad information. Det blir möjligt för varje medborgare att själv direkt ta del av de förtroendevaldas argumentation i de frågor han eller hon är intresserad av. Detta kan ge allmänheten kunskap om och inblick i det politiska vardagsarbetet och bidra till att

skapa förståelse för demokratins arbetsvillkor. Därigenom förbättras förutsättningarna för en levande politisk dialog.

Goda erfarenheter av sådana direktsändningar finns i Förenta Staterna och Kanada. I slutet av 1970-talet startade det amerikanska *Cable-Satellite Public Affairs Network* (C-SPAN) enkla direktsändningar från de politiska arenorna. I dag distribuerar C-SPAN tre kanaler över det vanliga kabelnätet och kostnaden för att se på dessa kanaler är mycket låg.

Inom en snar framtid finns de tekniska förutsättningarna att till en rimlig kostnad direktsända politiska debatter i radio och TV. För närvarande förbereds beslut om utbyggnad av digital-TV i Sverige. Marksänd digital-TV ger möjlighet till ett stort utbud av TV-kanaler med god teknisk kvalitet. Demokratiutvecklingskommittén ser det som angeläget att några av de nya digitala TV-kanalerna reserveras för okommenterade direktsändningar från de politiska arenorna.

De svenska politiska arenor varifrån det vore mest angeläget med okommenterade direktsändningar är i första hand riksdagens kammare, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Det är därför viktigt att det digitala nätet ger utrymme även för regionala och lokala sändningar. Exempel på andra arenor som lämpar sig för direktsändningar är presskonferenser, riksdagsutskottens offentliga utfrågningar samt offentliga hearings av den typ som EU 96-kommittén höll. Även de politiska partiernas, folkrörelsernas och andra organisationers presskonferenser, kongresser och stämmor kan vara lämpliga för okommenterade direktsändningar.

På de internationella politiska arenorna är det främst öppna överläggningar inom Europeiska unionen och möten i FN:s generalförsamling som är de mest angelägna att direktsända. Redan i dag sänds Europaparlamentets sessioner och öppna delar av ministerrådens och Europeiska rådets möten fritt över satellit på tre-fyra språk.

Ett *exempel* på hur en kanal med okommenterade direktsändningar kan utformas är Utbildningsradions förslag om att starta TV-kanalen Arena. Denna kanal föreslås sända direkt från olika politiska arenor i Sverige och utomlands. Källmaterialet skall sändas utan någon filtrering och i sin helhet med syfte att återge den politiska vardagen. Kanalen föreslås också bli interaktiv genom telefonväkteri och koppling till en hemsida på Internet med länkar till politiska tal etc.

Demokratiutvecklingskommittén har inte sett som sin uppgift att lämna förslag till hur okommenterade direktsändningar skall organiseras och finansieras. Vi vill dock framhålla att det är angeläget att kostnaderna för att titta på sådana kanaler bör hållas på en så låg nivå, att ingen skall behöva tveka att titta av ekonomiska skäl. Det framstår vidare som rimligt att de arenor varifrån sändningar sker själva står för upptagning och vidaresändning, medan samordning och distribution sköts av en särskild instans. Det kan också vara värdefullt om sändningarna spelas in på videoband, så att de i efterhand kan lånas ut t.ex. på ett bibliotek eller ett demokraticentrum.

4.3.2 Lättillgänglig samhällsinformation

Ett viktigt sätt att öppna dörrarna till de politiska rummen är att göra all typ av samhällsinformation lättillgänglig. Den moderna datatekniken ger medborgarna nya möjligheter att söka och hämta information. Staten och kommunerna måste möta denna utveckling genom att tillhandahålla digitalt lagrad information på ett sätt som gör att den är lätt att ta del av. Den statliga *IT-kommissionen* (Dir. 1996:46) inriktar nu sitt arbete på tre centrala frågor. Hur kan IT-användningen bidra till ökad tillväxt och sysselsättning? Hur kan tillgängligheten till IT öka, oberoende av bostadsort, kön, utbildning och ålder? Vilka blir IT-användningens framtida konsekvenser?

Ett flertal kommuner och statliga myndigheter har redan tagit initiativ som syftar till att erbjuda medborgarna lättillgänglig samhällsinformation. Riksdagens databas Rixlex är sedan den 1 juli 1996 tillgänglig utan kostnad. I den redovisas bland annat alla propositioner, motioner, betänkanden och protokoll i sin helhet. Dessutom finns uppgifter om ledamöterna och hur de har röstat samt om interpellationer och frågor. I Rixlex redovisas också gällande lagar och förordningar, EU-information och en rad andra uppgifter. I *Information Rosenbad* redovisar regeringen bland annat aktuella pressmeddelanden, tal och artiklar, statsbudgeten, uppgifter om statsråden och om departementen. Det finns också möjlighet att skicka elektronisk post till regeringen. Toppledarforum, en grupp bestående av ett antal chefer för statliga myndigheter samt företrädare för Kommunförbundet och Landstingsförbundet, har föreslagit en gemensam hemsida på Internet kallad "Det offentliga Sverige". Syftet med den är att underlätta för dem som söker förvaltningsinformation. Andra myndigheter erbjuder möjligheter att hämta information via s.k. hämtfax. Informationen beställs då hos en talsvarsdator och skickas till det telefaxnummer man anger.

De kommunala handlingar som är mest intressanta för medborgarna att kunna ta del av är handlingarna inför kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och de olika nämndernas sammanträden. Möjligheten att läsa dessa handlingar före sammanträdena ger medborgarna förutsättningar att ta kontakt med förtroendevalda innan beslut fattas. Givetvis är det också värdefullt att kunna ta del av sammanträdesprotokoll, inlämnade motioner och diarier. Även annan kommunal information om service, öppettider, telefonnummer, förtroendevalda, reglementen, avgifter, statistik, vart man vänder sig i olika ärenden m.m. bör tillhandahållas via publika databaser. I flera fall kan det vara angeläget att den som söker informationen kan välja på vilket språk han eller hon vill ta del av den.

Stockholms stad deltar under 1996-1997 i EU-projektet Infosond.

Syftet är att skapa ett "elektroniskt torg" för både offentliga och kommersiella tjänster. Med hjälp av modern teknik skall medborgarna på egen hand kunna ta del av politikernas och myndigheternas verksamhet. All information utom den sekretessbelagda skall – om möjligt – göras tillgänglig dygnet runt.

Flera kommuner har lagt ut kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges protokoll på Internet. Sundsvalls kommun är en av de kommuner som varit mest aktiv när det gäller att göra kommuninformationen tillgänglig för medborgarna.

Hittills har Datainspektionen givit klartecken för utlämnande av information från kommuner till allmänheten via Internet vad avser kungörelser och kallelser till sammanträden samt justerade sammanträdesprotokoll.

Vissa restriktioner gäller vid utlämnandet av en uppgift som direkt pekar ut enskilda personer med namn, personnummer och adress. Innan en kungörelse eller ett protokoll görs tillgängligt via Internet eller något annat nät, skall personuppgifter av detta slag tas bort. Personuppgifter som avser förtroendevalda behöver dock inte tas bort.

Ett tillståndsärende från Sundsvalls kommun behandlas för närvarande (hösten 1996) av Datainspektionen. Ärendet rör bland annat möjligheten att lägga ut motioner till fullmäktige och kommunala diarier av olika slag. Detta ärende är ännu inte avgjort.

Demokratiutvecklingskommittén ser det som viktigt att denna utveckling inte bara fortsätter utan också påskyndas. Till stor del handlar detta om att pröva sig fram. I många fall är databaser hos offentliga myndigheter ordnade så att det är svårt att med enkla grepp göra dem tillgängliga för allmänheten. Problemen kan bero på den tekniska uppbyggnaden eller på sekretessbestämmelser. Men de nuvarande systemen kommer med tiden att byggas om eller bytas ut för att göra de lättare för tjänstemän och förtroendevalda att söka och hämta in information. Vid sådana tillfällen är det relativt enkelt att organisera databaserna så att allmänna handlingar så långt det är möjligt blir lättillgängliga för allmänheten via Internet eller andra nätverk.

Datalagskommittén (Dir. 1995:91) ser för närvarande över tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet med hänsyn till utvecklingen på IT-området. Syftet med översynen är att anpassa lagstiftningen till dagens situation och om möjligt till framtidens förhållanden. Allmänhetens tillgång till information skall vara oberoende av vilket sätt myndigheterna valt för att registrera denna information.

Skall informationen vara lättillgänglig för medborgarna måste den också vara överkomlig i pris. I dag kostar det ingenting att ta del av allmänna handlingar på plats. Den som vill ha en kopia eller en avskrift av en allmän handling kan få detta mot en fastställd avgift. I de fall handlingen är en ADB-upptagning handlar det oftast om en utskrift på papper. Avgiften skall bidra till att täcka de kostnader som myndigheten åsamkas av "extraarbetet".

Om medborgaren själv kan hämta den digitalt lagrade informationen blir det han eller hon som själv måste stå för kostnaderna för att nå fram till databasen, för att föra över informationen och för att vid behov skriva ut den. Om databaserna är uppbyggda så att det är enkelt för förtroendevalda och tjänstemän att ta fram information finns redan en struktur som med relativt enkla åtgärder kan förses med gränssnitt riktade mot allmänheten. Det blir således möjligt att tillhandahålla denna information till medborgarna till en rimlig särkostnad.

Riksrevisionsverket (RRV) har på regeringens uppdrag utarbetat förslag om principer för prissättning av informationstjänster (RRV 1995:64). Man föreslår att en enhetlig princip för prissättning av uttag av information ur databaser tillämpas inom den offentliga sektorn, såvida inget annat har beslutats. Den föreslagna prissättningsprincipen innebär att avgifterna för uttagen skall beräknas så att samtliga kostnader för att framställa och distribuera uttagen täcks. I uppdraget har inte ingått att ta ställning till i vilka fall information skall eller bör tillhandahållas utan avgift.

Demokratiutvecklingskommittén anser att någon avgift inte bör tas ut då medborgare via datanätverk hämtar allmänna handlingar som motioner, beredningsförslag, protokoll och allmän information hos kommunen. Skälen till detta är flera. Om kommunen redan byggt upp och underhåller en databas blir särkostnaden för att möjliggöra externa sökningar relativt begränsad. Samtidigt sparas resurser genom att medborgarna förväntas efterfråga information på plats i mindre utsträckning. Nettokostnaden bör vägas mot de demokratiska vinster som det innebär att medborgarna lätt kan hämta information i kommunala frågor. En jämförelse kan göras med riksdagens databas Rixlex som nu är tillgänglig för alla utan kostnad via Internet.

4.3.3 Utveckling av folkinitiativ till folkomröstningar

Tidigare överväganden

Det första förslaget om anordnande av kommunala folkomröstningar framlades av 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, i betänkandet *Kommunal folkomröstning* (SOU 1952:47). Detta förslag ledde dock inte till någon proposition.

Drygt 20 år senare föreslog Kommunaldemokratiutredningen i sitt betänkande *Kommunal demokrati* (SOU 1975:41) en lagreglering av kommunala folkomröstningar. Förslaget innebar att fullmäktige, som ett led i beredningen av ett ärende, skulle få inhämta synpunkter från kommunmedlemmarna. Tanken var inte att införa särskilda bestämmelser för kommunal folkomröstning, utan att tillåta ett beredningsförfarande avsett att tillämpas i sällsynta undantagsfall. I propositionen

Kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. (prop. 1975/76:187), anslöt sig regeringen till kommitténs 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.

Frågan utreddes ånyo av 1988 års kommunallagskommitté. Utredningen avvisade i sitt betänkande *Ny kommunallag* (SOU 1990:24) alla former av utvidgning av folkomröstningsinstitutet. Kommittén menade att en utvidgning av detta skulle urholka den representativa demokratin. I regeringens förslag till riksdagen om ny kommunallag (prop. 1990/91:117) återkom samma motivering. Regeringen föreslog att de äldre reglerna i princip skulle föras över till den nya kommunallagen. Detta blev också riksdagens beslut.

Folkinitiativet införs

Några år senare utreddes frågan på nytt av Lokaldemokratikommittén. Utredningen framhöll i sitt betänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90) att det finns goda demokratiska skäl att komplettera det representativa systemet med möjligheter till kommunala folkomröstningar. Dessa sågs som ett sätt att stärka den lokala demokratin genom att öka medborgarnas inflytande på den kommunala verksamheten. Folkomröstningar sågs också som en möjlighet för medborgarna att ta ställning till vissa frågor oberoende av partitillhörighet och som en möjlighet för partierna att direkt till folket föra ut en fråga som splittrar dem inbördes och därmed försvårar eller lamslår det politiska arbetet.

Lokaldemokratikommittén ansåg att tiden nu var mogen att utveckla det kommunala folkomröstningsinstitutet och att möjliggöra ett mer frekvent utnyttjande av detta. Kommittén föreslog därför att kommunallagen skulle kompletteras med möjligheter till folkinitiativ. Samtidigt avvisade kommittén idéer om minoritetsinitiativ, dvs. att en minoritet i fullmäktige skulle kunna ta initiativ till en folkomröstning.

Den form av folkinitiativ som Lokaldemokratikommittén föreslog innebar att en viss andel av de röstberättigade skulle få rätt att väcka förslag om folkomröstning, men att rätten att utlösa omröstningen skulle förbehållas fullmäktiges majoritet. Denna form för folkinitiativ ansågs bidra till att stärka medborgarinflytandet utan att på något dramatiskt sätt bryta mot det traditionella representativa systemet.

Lokaldemokratikommitténs förslag innebar att om minst tio procent av de röstberättigade kommunmedlemmarna skriftligen begärt folkomröstning skulle fullmäktige vara skyldig att ta upp frågan. Det skulle dock vara fullmäktige som avgör om en folkomröstning skall hållas eller inte. Om fullmäktige beslutar att det skall bli en folkomröstning skall man samtidigt besluta om hur frågan skall formuleras och vilka alterna-

tiv som de röstande skall kunna välja mellan.

Lokaldemokratikommittén föreslog att bestämmelser om folkomröstning skulle införas i kommunallagen. Själva omröstningsförfarandet skulle regleras i en särskild lag om kommunala folkomröstningar.

Regeringen instämde i Lokaldemokratikommitténs argumentering. I propositionen om lokal demokrati (prop. 1993/94:188) framhöll regeringen att folkomröstningar kan bidra till att vitalisera den lokala demokratin genom att enskilda medborgare ges en möjlighet till påverkan och ökat ansvarstagande. Man ansåg att tiden var mogen för ett mer frekvent utnyttjande av kommunala folkomröstningar och att de negativa effekterna på den representativa demokratin inte borde överdrivas.

Regeringen valde dock att sänka tröskeln för möjligheten att väcka folkinitiativ. Lokaldemokratikommittén hade föreslagit en nivå på tio procent av de röstberättigade kommunmedlemmarna. Regeringen föreslog att nivån i stället skulle sättas till fem procent. Motivet till att sänka tröskeln var att det med ett krav på minst tio procent av kommunmedlemmarna skulle bli alltför svårt att få till stånd folkomröstningar i stora kommuner. De övriga ändringar som regeringen gjorde i Lokaldemokratikommitténs förslag var av lagteknisk karaktär.

Riksdagen följde förslaget i regeringens proposition och möjligheten till folkinitiativ om folkomröstning infördes den 1 juli 1994. Gällande regler om folkinitiativ innebär att fullmäktige måste ta ställning till ett förslag om folkomröstning om minst fem procent av de röstberättigade undertecknat initiativet. Fullmäktige behöver dock inte besluta att genomföra en folkomröstning; beslutet kan lika väl bli att förslaget avslås.

Två år med möjlighet till folkinitiativ

Den nya bestämmelserna om folkinitiativ syftade till att möjliggöra ett ökat utnyttjande av kommunala folkomröstningar. Har då detta syfte uppnåtts under de drygt två år som bestämmelserna varit i kraft?

Det finns ännu inte någon omfattande studie gjord av reformen. Vi vet dock att folkinitiativ om folkomröstning hittills tagits i ett 40-tal kommuner. Inte i något av dessa fall har kommunfullmäktige beslutat att bifalla förslaget om folkomröstning. Hittills har alltså ingen folkomröstning, av olika skäl, kommit till stånd till följd av ett folkinitiativ.

Demokratiutvecklingskommittén tvingas konstatera att den ökning av antalet folkomröstningar som förslaget syftade till inte har blivit av. Reformen riskerar därmed 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 uppmärksamma politikerna på att en sakfråga bör diskuteras och 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.

Lättare att få till stånd folkomröstningar utan att den representativa demokratin urholkas

Demokratiutvecklingskommittén ser en fara med denna utveckling. I och med att möjligheten till folkinitiativ införts och väckt ett betydande intresse från medborgarnas sida är det också angeläget att dessa initiativ i rimlig utsträckning resulterar i omröstningar.

Finns det då någon åtgärd som kan vidtas för att göra det enklare för medborgarna att få till stånd folkomröstningar utan att den representativa demokratin därigenom urholkas?

Att utforma regelverk som tillfredsställer dessa krav är lågt ifrån enkelt. Det handlar om en avvägning mellan å ena sidan den representativa demokratins centrala roll för beslutsfattandet och å andra sidan att göra det lättare för medborgarna att få till stånd folkomröstningar.

I den diskussion som förts om vad som kan göras i denna fråga har flera förslag presenterats. Ett förslag är att höja tröskeln för hur många medborgare som skall ha undertecknat ett folkinitiativ, från fem procent till tio procent. Därigenom skulle bakom varje folkinitiativ stå en dubbelt så stark folkopinion som i dag. Syftet med förslaget är åstadkomma en större "tyngd" i folkinitiativen så att de därigenom skulle ha lättare att leda till ett positivt beslut i fullmäktige. Vi tror dock inte att det i första hand varit en begränsad numerär bland initiativtagarna, som lett till att fullmäktige avslagit förslag om folkomröstning. Det har snarare varit så att fullmäktigeförsamlingarna av olika skäl inte bedömt sakfrågan som lämpad för en folkomröstning.

Ett annat förslag som diskuterats går ut på att höja tröskeln för folkinitiativ till femton procent och samtidigt införa en regel som säger att fullmäktige *måste* anordna en folkomröstning om det finns ett sådant folkinitiativ. Därigenom skulle fullmäktige inte kunna motsätta sig ett folkinitiativ, förutsatt att det har en tre gånger så stor "tyngd" som dagens regler kräver. Vi tror dock att detta förslag avsevärt skulle försvåra möjligheterna att samla erforderliga namn, särskilt i större kommuner. Dessutom skulle en sådan åtgärd flytta beslutsrätten i en fråga från den representativa församlingen till en artikulerad minoritet av kommunmedlemmarna. En sådan förändring skulle komma i konflikt med den representativa demokratin.

Ett annat sätt att skapa en balans mellan att slå vakt om den representativa demokratin, och samtidigt underlätta för engagerade medborgare att få till stånd en sådan opinionsyttring som en folkomröstning

innebär, skulle kunna vara att behålla dagens regler om folkinitiativ men koppla dessa till ett krav på kvalificerad majoritet i fullmäktige för att förslaget skall kunna avslås. Detta innebär att, om ett förslag om folkomröstning väckts genom folkinitiativ, och minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter röstar för förslaget, så skall en omröstning hållas.

Detta förslag bör inte blandas ihop med idéerna om minoritetsinitiativ för fullmäktigeledamöter. Det är endast om förslaget om folkomröstning väckts genom ett folkinitiativ som denna regel skulle gälla.

Kvalificerad majoritet för att avslå ett folkinitiativ

Vi föreslår att kommunallagen tillförs bestämmelser som innebär att reglerna om folkinitiativ kompletteras med krav på kvalificerad majoritet för att avslå ett förslag om folkomröstning. Detta innebär att det räcker med att en tredjedel av fullmäktiges ledamöter röstar för en folkomröstning, för att den skall komma till stånd, förutsatt att frågan väckts genom ett folkinitiativ.

Enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar skall fullmäktige i anslutning till ett beslut att hålla en folkomröstning också besluta om

1. dag för omröstningen,
2. omröstningsdistrikt och omröstningslokaler,
3. att röstlängd skall framställas och röstlängd upprättas,
4. den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade,
5. röstsedlarnas antal, innehåll och utseende, samt
6. när röstsammanräkningen senast skall vara avslutad.

Besluten i dessa frågor måste, också vid ett minoritetsbeslut om anordnande av folkomröstning, rimligtvis fattas av fullmäktiges majoritet. Förfarandet då fråga om folkomröstning väckts i fullmäktige genom ett folkinitiativ bör därför vara följande.

Först tar fullmäktige ställning till om en folkomröstning skall genomföras eller inte. Vid denna omröstning gäller att förslaget skall anses som bifallet om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna röstar för förslaget. Därefter skall fullmäktige ta ställning till vilken fråga och vilka svarsalternativ som skall föreläggas de röstberättigade samt fatta vissa andra beslut enligt lagen om kommunala folkomröstningar. I dessa frågor fattas beslut genom vanlig omröstning där majoritetsprincipen gäller.

Att komma fram till hur folkomröstningens fråga skall formuleras och vilka svarsalternativ som skall föreläggas de röstberättigade, kan många gånger vara komplicerat. Beredningen av dessa frågor måste därför ges

skälig tid, utan att därför leda till onödig tidsutdräkt. De beslut som fullmäktige behöver fatta i anslutning till ett beslut att genomföra en folkomröstning bör därför fattas inom två månader efter att principbeslutet om att anordna en folkomröstning har fattats. Enligt lagen om kommunala folkomröstningar skall dessa beslut fattas samtidigt. Lagen bör därför ändras så att den medger en rimlig tidsfrist vid folkinitiativ om folkomröstning.

Demokratiutvecklingskommittén konstaterar att detta förslag inte är invändningsfritt. Den inskränkning i den representativa demokratin som skapas är emellertid av ringa omfattning. Det är endast själva beslutet om att genomföra en folkomröstning som, efter ett folkinitiativ, kommer att kunna fattas av en minoritet i fullmäktige. När det gäller formulering av frågeställning och svarsalternativ fattar fullmäktige beslutet på vanligt sätt. Vi vill också erinra om att folkomröstningen alltid är enbart rådgivande. Efter en folkomröstning är det alltid fullmäktige som genom ett vanligt majoritetsbeslut bestämmer om åtgärder och prioriteringar. Vårt förslag bör därför vägas mot den betydelse som åtgärden kan få för att öka medborgarnas inflytande över och engagemang och delaktighet i samhällsutvecklingen.

4.3.4 Medborgerlig motionsrätt till fullmäktige

Grunden till den moderna kommunala självstyrelsen lades genom 1862 års kommunalförordningar. Sammanlagt fanns då ca 2400 landskommuner samt 89 städer och 10 köpingar. I de flesta mindre kommuner fattades besluten av kommunalstämman. På stämman kunde alla röstberättigade kommunmedlemmar delta i överläggningar och beslut. I städerna fanns en motsvarande institution som kallades allmän rådstuga. I allt fler kommuner avskaffades med tiden dessa församlingar och ersattes med kommunalfullmäktige respektive stadsfullmäktige. Kommunmedlemmarna gav sina förtroendevalda representanter "fullmakt" att fatta beslut på deras vägnar.

Då den nya kommunallagen trädde i kraft 1955 avskaffades helt möjligheterna till direkt demokrati. De kommunsammanläggningar som gjorts i flera omgångar har lett till att det i dag vore praktiskt omöjligt att sammankalla en kommunalstämma eller annat direktdemokratiskt organ dit alla kommunmedlemmar inbjuds. Det närmaste man kan komma är kommunala folkomröstningar som komplement till den representativa demokratin.

Initiativrätten i fullmäktige

När den kommunala direktdemokratin ersattes av en representativ demokrati försvann inte bara kommunmedlemmarnas beslutsrätt utan också deras initiativrätt. De valda representanterna fick inte bara rätten

att bestämma i sina händer utan också en exklusiv initiativrätt. Denna förändring genomfördes utan större debatt. Det finns dock inget som säger att det *måste* vara så. Tvärtom förekommer i en rad olika sammanhang representativt beslutsfattande kombinerat med initiativrätt för medlemmar.

I dag kan ett ärende väckas i kommunfullmäktige på sex olika sätt.

- En kommunal nämnd kan ta ett initiativ.
- En ledamot kan lämna in en motion.
- Revisorerna kan ta upp frågor som har samband med revisionsuppdraget.
- En fullmäktigeberedning kan, om fullmäktige föreskrivit det, väcka ärenden.
- Styrelsen för ett kommunalt företag kan, om fullmäktige medgivit det, väcka ärenden som avser inhämtande av fullmäktiges yttrande i vissa frågor.
- Ett ärende om folkomröstning i en viss fråga kan väckas genom ett skriftligt initiativ från minst fem procent av de röstberättigade kommunmedlemmarna.

De enskilda kommunmedlemmarna har mycket begränsade formella möjligheter att ta initiativ. Vid sidan av att underteckna ett folkinitiativ om folkomröstning i en viss fråga finns förstås möjlighet att kontakta någon politiskt förtroendevald eller att skriva till en kommunal förvaltning eller nämnd för att påkalla en åtgärd i en viss fråga. Den nämnd som får en sådan skrivelse från en medborgare har dock ingen skyldighet att ta upp ärendet till sakbehandling.

Ett sätt att öka medborgarinflytandet och bidra till en fördjupad demokrati vore att ge medborgarna initiativrätt. I t.ex. den finska kommunallagen finns en bestämmelse om sådan initiativrätt. Bestämmelsen ger medborgarna en rätt att komma med initiativ och att få information om vilka åtgärder som vidtagits till följd av initiativet. Dessutom skall fullmäktige minst en gång om året få information om vilka initiativ medborgarna tagit och vilka åtgärder som vidtagits till följd av dessa. Om antalet initiativtagare i en viss fråga uppgår till minst två procent av de röstberättigade skall frågan tas upp till behandling i fullmäktige inom sex månader.

Allmän motionsrätt är en demokratisk tradition

En initiativrätt för medborgarna bör utformas på ett sätt som anknyter till våra demokratiska traditioner. Inom hela föreningslivet finns, på alla nivåer utom den lägsta, en tradition av förslagsrätt för medlemmarna och beslutsrätt för valda representanter. En motsvarande initiativrätt

bör också ges kommunens invånare. Detta kan ske genom att motionsrätten utvidgas till alla som är röstberättigade i kommunalvalet.

I den diskussion som förekommit om kommunala folkomröstningar har förespråkarna framhållit dessa som värdefulla komplement till den representativa demokratin. Motståndarna har däremot sett folkomröstningar som skadliga konkurrenter till den representativa demokratin. En medborgerlig motionsrätt förhåller sig på ett helt annat sätt till den representativa demokratin. Den är varken en konkurrent eller ett komplement, utan förädlar de representativa demokratin genom att den ges värdefullare egenskaper.

En medborgerlig motionsrätt skulle på ett radikalt sätt bidra till att öppna dörrarna till de politiska rummen, minska avståndet mellan väljare och valda och öka förståelsen för den representativa demokratins arbetssätt. Den skulle också bidra till att öka intresset för de kommunalpolitiska frågorna och därmed underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag. Förvisso kan en medborgerlig motionsrätt också leda till att goda förslag väcks, vilka annars aldrig skulle komma fram.

Den främsta invändningen som kan riktas mot detta förslag är att beredningen av motionerna skulle innebära en kraftigt ökad arbetsbelastning för de kommunala nämnderna, förvaltningarna och fullmäktige. Det är uppenbart så att arbetsbelastningen skulle öka i viss utsträckning. Det är samtidigt angeläget att erinra om att det finns goda möjligheter att skapa rutiner som innebär att ökningen av arbetsbelastningen blir rimlig.

Alla svenska organisationer, inklusive politiska partier och folkrörelser, ordnar regelbundet kongresser eller motsvarande sammankomster. Till dessa har i regel alla medlemmar samt lokala och regionala organisationer motionsrätt. Besluten fattas dock av de valda representanterna. Antalet motioner varierar givetvis mycket. Ett stort antal motioner brukar ses som ett positivt tecken: organisationen har många engagerade medlemmar med många idéer och mycket åsikter. Ingen organisation betraktar ett stort antal motioner som ett problem. Det finns etablerade rutiner för att på ett smidigt sätt bereda, besvara och besluta om ett stort antal motioner. Ibland kan flera hundra motioner avgöras under några få dagar. Ofta har organisationerna också motionsrätt för medlemmarna på distriktsstämmor eller andra organ på den regionala nivån. Att kombinera motionsrätt för medlemmar med beslutsrätt för valda representanter är i hög grad en etablerad metod i den svenska demokratiska traditionen.

Utformningen av motionsrätten

Vid organisationers kongresser finns normalt en sista tidpunkt för inlämning av motioner. Detta gör det möjligt att sortera motionerna i

ämnesområden. Därigenom kan olika motionärers förslag inom samma område vägas ihop och flera motioner inom samma ämne kan besvaras i ett sammanhang. På ett liknande sätt skulle kommunmedlemmarnas motionstid kunna regleras. Ett eller två datum varje år kan sättas ut som sista motionsdag. Motioner som kommit in senast detta datum behandlas av fullmäktige inom en tolvmånadersperiod. Ett sådant förfarande skulle också göra det möjligt att ta hand om massmotioner på ett både korrekt och praktiskt sätt. Det bör dock vara upp till varje kommun att utforma de detaljerade föreskrifter som behövs för handläggningen av motionerna.

Medborgare som vill vara med och påverka de kommunala besluten skulle genom en motionsrätt engageras i flera olika skeden av den demokratiska beslutsprocessen: när motionen skrivs, när ett förslag till svar finns utarbetat, när ett protokoll finns från den nämnd som bereder ärendet respektive från kommunstyrelsen och vid fullmäktiges debatt och beslut. Vid dessa tillfällen skulle möjligheterna att ta del av handlingar via Internet och möjligheterna att lyssna eller titta på fullmäktigedebatten i direktsändning vara särskilt värdefulla för de medborgare som motionerat.

Även om varje motion får en saklig behandling kan man anta att en motion som avser politiska prioriteringar väger tyngre ju fler medborgare som ställt sig bakom den. Motionsrätten tillför ett motiv för medborgare att tillsammans diskutera och arbeta fram ett förslag. Denna möjlighet blir verklighet både för etablerade organisationer, nya nätverk och mer tillfälliga grupperingar. Sådana diskussioner kan bli en viktig del av det demokratiska livet och bidra till att öka det sociala kapitalet. En motion skall kunna undertecknas av ett flertal röstberättigade kommunmedlemmar. Organisationer kan inte ha motionsrätt men det kan av motionen eller bilagor framgå att den fått stöd av en eller flera organisationer.

Demokratiutvecklingskommittén föreslår att det i kommunallagen införs bestämmelser om motionsrätt för de som är röstberättigade i kommunalvalet. Enligt gällande lag bör motioner beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes. Detsamma bör gälla för de motioner som väckts av medborgare som inte sitter i kommunfullmäktige. De närmare detaljerna för handläggning av motioner bör regleras i den arbetsordning som varje fullmäktige själv fastställer.

I allmänna drag kommer den formella hanteringen av motionerna naturligen att gå till på följande sätt. När en motion inkommit till kommunfullmäktige kontrolleras först huruvida motionären har motionsrätt. I annat fall bör motionen avvisas. Om motionären har motionsrätt bör därefter kontrolleras huruvida motionärens förslag ryms inom den kommunala kompetensen. Om så inte är fallet bör motionen besvaras med hänvisning till att den inte berör en kommunal angelägenhet.

Motioner som rör myndighetsutövning mot någon enskild bör besvaras med hänvisning till att sådana ärenden inte behandlas av fullmäktige.

Om motionen berör kommunala angelägenheter, men inte myndighetsutövning mot enskild, bör den därefter beredas på vanligt sätt, och om det är lämpligt tillsammans med andra motioner i samma ämne. När motionen sedan behandlas av fullmäktige har motionären ingen yttrande- eller förslagsrätt. Han eller hon har endast närvarorätt i kraft av den regel som säger att fullmäktiges sammanträden är offentliga. Fullmäktigeledamöterna har däremot, som vanligt, rätt att delta i överläggningarna.

Allmänhetens frågestund i fullmäktige

Vid sidan av medborgerlig motionsrätt finns det också andra åtgärder som kan vidtas för att öppna dörrarna för allmänheten till de politiska rummen. En del kommuner har i dag någon form av "allmänhetens frågestund" eller debatter och utfrågningar i anslutning till fullmäktiges sammanträden. Enligt kommunallagen får fullmäktige bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige. Syftet med den bestämmelsen är att främja öppenhet i den kommunala ekonomihanteringen och öka allmänhetens intresse för hur politikerna sköter kommunens ekonomi.

I de kommuner som prövat olika typer av frågestunder har antalet medborgare som deltagit ofta varit tämligen begränsat. Vår bedömning är att införandet av medborgerlig motionsrätt kan bidra till ett ökat intresse. Samtidigt bör möjligheterna för kommunmedlemmarna att ställa frågor till och att få svar av de förtroendevalda utvecklas.

Det är angeläget att bygga ut möjligheten för medborgare att ställa frågor, inte bara om årsredovisningen, utan i alla ämnen som hör till fullmäktiges och nämndernas verksamhet. En möjlighet att praktiskt arrangera detta är att fullmäktige i anslutning till sitt sammanträde ordnar en frågestund. Till denna frågestund ges medborgarna möjlighet att i förväg lämna in frågor, vilka besvaras av ordföranden i berörda styrelser och nämnder eller av andra förtroendevalda. Det är naturligt att den som lämnat en skriftligt formulerad fråga också får ett skriftligt svar. Efter att en fråga besvarats bör allmänheten ges möjligheter till följdfrågor och kommentarer.

Demokratiutvecklingskommittén anser inte att det behövs någon lagändring för att sådana åtgärder skall komma till stånd. De bör i första hand genomföras som frivilliga initiativ av kommunfullmäktigeförsamlingarna. Varje kommun bör pröva sig fram för att hitta bra och ändamålsenliga former för allmänhetens frågestund.

4.4 Vänd på perspektivet

Jordbrukssamhällets och industrisamhällets hierarkiska strukturer håller på att brytas upp. Utvecklingen drivs inte längre framåt genom ordergivning från ett maktcentrum till underlydande instanser. I stället flyttas makten neråt i organisationerna. Kommuner, distrikt, lokalavdelningar och medborgare får, inom givna ramar, bestämma mer själva. Höjd utbildningsnivå, ökat politiskt intresse och en snabb teknisk utveckling ger goda förutsättningar för spridning av makten.

En decentralisering är många gånger bra men sällan tillräcklig. I kapitel tre har vi argumenterat för ett medborgarperspektiv på demokratin. I stället för den traditionella frågeställningen "Vad kan decentraliseras?" föreslår vi att frågan ställs på följande sätt: Vad kan *inte* lösas lokalt? I det perspektivet blir det naturligt att söka efter strukturer där beslut fattas av de berörda medborgarna själva eller så nära dessa som möjligt. Huvudskälet är helt enkelt att då fattas de bästa besluten. Medborgarna får reella möjligheter att vara med och fatta beslut och att ta ansvar för frågor som rör mer än den egna personen och familjen.

Det finns flera exempel på åtgärder som ökar maktspridningen och som kan bidra till att engagera fler medborgare i samhällsutvecklingen. Att inrätta institutionsstyrelser för brukare och personal är ett sådant exempel. Att organisera kommunen så att det behövs fler förtroendevalda och att sprida dessa uppdrag till så många som möjligt kan vara ett annat exempel. Demokratiutvecklingskommittén vill särskilt framhålla två saker. För det första bör det bli möjligt att inrätta direktvalda lokala organ. För det andra bör formerna för den kommunala planeringsprocessen utvecklas.

4.4.1 Direktvalda lokala organ

Alltsedan slutet av 1970-talet, efter kommunsammanläggningarna, har en rad försök gjorts för att flytta ner den representativa demokratin till den subkommunala nivån. Kommunfullmäktige har utsett kommundelsråd och kommundelsnämnder. Till dessa nämnder har olika kommuner delegerat varierande uppgifter. I några av de kommuner som på ett tidigt stadium införde kommundelsnämnder har dessa senare avskaffats. Andra kommuner har infört kommun- och stadsdelsnämnder under senare år. En kommundelsnämnd har ansvaret för ett flertal olika frågor inom en tydligt avgränsad del av kommunen. Ledamöterna brukar utses proportionellt i enlighet med mandatställningen i kommunfullmäktige. Om partierna är överens kan man också lägga in andra kriterier, t.ex. att ledamöterna skall bo i kommundelen eller att sammansättningen skall motsvara valresultatet i just den kommundelen. Om partierna inte är överens kan varje parti hävda rätten till proportionellt val.

På senare år har det också skapats möjligheter till villkorad delegation, självförvaltningsorgan och partipolitiskt oberoende nämnder. Villkorad delegation innebär att en nämnd uppdrar åt en anställd att fatta beslut på nämndens vägnar. Innan han eller hon fattar beslutet måste de som utnyttjar nämndens tjänster ha fått lägga fram förslag eller yttra sig och i vissa fall även ha tillstyrkt förslaget. Ett självförvaltningsorgan kan få i uppdrag av en nämnd att sköta driften av en viss anläggning eller institution. Uppdraget kan däremot inte omfatta ett geografiskt område. Självförvaltningsorganet skall bestå av representanter för brukarna och för de anställda och utses av nämnden. Den nyligen beslutade femåriga försöksverksamheten med lokala skolstyrelser är ett exempel på självförvaltningsorgan.

Med en partipolitiskt oberoende nämnd brukar menas att ledamöterna skall väljas av de berörda medborgarna i ett rent personval. Det finns för närvarande endast en sådan nämnd i Sverige; i Svågadalen i Hudiksvalls kommun. Denna nämnd har formellt utsetts av kommunfullmäktige men i enlighet med medborgarnas val. Detta förutsätter att partierna i fullmäktige kommit överens om att följa resultatet och avstår från rätten till proportionellt val. En partipolitiskt oberoende nämnd har samma ställning som en vanlig nämnd.

I alla dessa fall är det kommunfullmäktige eller en central nämnd som inte bara delegerat beslutsrätten utan också utsett de lokala beslutsfattarna. Kommunfullmäktige är det lägsta direktvalda organet. För att minska avståndet mellan väljare och valda och för att skapa större intresse och engagemang för de lokala frågorna har det flera gånger diskuterats möjligheten att ha direkta val på kommundelsnivå. Kommunaldemokratiska kommittén initierade en principdiskussion i frågan i sitt betänkande *Direktvalda lokala organ* (Ds Kn 1981:8).

Tidigare överväganden

Inom Kommunaldemokratiska kommittén var ståndpunkterna delade. De som önskade en möjlighet till direktval såg i det en fördjupning av det demokratiska inflytandet i samhället över huvud taget. Väljarna skulle få möjlighet att direkt påverka personsammansättningen i de mest lokala politiska församlingarna. Därigenom borde deras engagemang och intresse för den lokala politiken främjas. Arbetet med remisser, lokal planering och lokala prioriteringar mellan olika samhällsinsatser sågs som ett fullföljande av tanken bakom den kommunala självstyrelsen.

De som ville avstå från möjligheter till direktval framhöll att kommunfullmäktige inte kan avhända sig det yttersta ansvaret för att servicen i olika kommundelar blir rättvist fördelad eller ges en sådan inriktning som flertalet av medborgarna önskar. De decentraliseringssträvanden som påbörjats i många kommuner skulle få konkurrens och häm-

mas av direktvalda lokala organ. Man befarade också att de direktvalda lokala organens uppgifter skulle kringskäras alltför hårt om de fick en annan politisk majoritet än den i kommunfullmäktige.

Kommunaldemokratiska kommittén diskuterade i övrigt flera valtekniska och administrativa frågor som aktualiseras vid ett direktval. Kommittén avstod dock från att göra något ställningstagande. Den remissbehandling som följde visade på en delad opinion och några lagförslag utarbetades aldrig.

1983 års Demokratiberedning avstod från att beröra frågan. Ett antal remissinstanser behandlade ändå frågan i sina yttranden över beredningens betänkande *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting* (SOU 1985:28). Detta föranledde en principiell deklaration i regeringens proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Den innebar i korthet att lokala nämnder måste få ett reellt politiskt inflytande. En förutsättning för att de skall få det är att deras politiska struktur harmoniserar med den i kommunfullmäktige. I annat fall skulle kommunfullmäktige tveka att föra ut betydelsefulla uppgifter till de lokala nämnderna. Decentraliseringsarbetet skulle därigenom hämmas. När propositionen behandlades i riksdagen inlämnades ett flertal motioner som pläderade för direktvalda lokala organ. Konstitutionsutskottet ansåg att det inte förelåg något hinder för att överväga frågan i det fortsatta beredningsarbetet med en ny kommunallag.

I arbetet med den nya kommunallagen tog 1988 års Kommunallagskommitté upp frågan om direktvalda lokala organ. Kommittén bedömde att kommunfullmäktige skulle tveka att anförtro verkligt viktiga uppgifter till organ man inte själv utsett och som ibland skulle ha en annan partipolitisk sammansättning än den egna. Även om fullmäktige skulle ha en generös inställning, kunde man riskera att uppgifterna åtföljdes av så detaljerade föreskrifter att lösningen skulle bli skendemokratisk. Man framhöll också att en decentraliserad organisation kan leda till vissa olikheter i serviceinriktning och arbetsformer och att fullmäktige aldrig kan avhända sig ansvaret för att servicen i olika kommundelar blir rättvist fördelad. Fullmäktige har ett odelat ansvar för den kommunala verksamheten i dess helhet.

I propositionen 1990/91:117 om en ny kommunallag framhöll regeringen att den inte var beredd att lägga fram ett förslag om direktval av lokala nämnder. Det starkaste skälet var att direktval kan begränsa fullmäktiges möjligheter att ta det totala ansvaret för verksamheten. Därigenom uppstår en oklarhet om hur valutslaget kommer att påverka verksamheten. Detta blir särskilt tydligt i ett system där fullmäktige styr mer genom att ange mål och allmänna riktlinjer. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen lämnades flera motioner med yrkanden om att direktval till lokala nämnder skulle bli möjligt. Konstitutionsutskottet avstyrkte dessa yrkanden och riksdagen följde utskottet.

Lokalsamhällets betydelse ökar

Sedan den nya kommunallagen infördes har utvecklingen visat på den allt större betydelsen av väl fungerande lokalsamhällen. Det är i byn, bostadsområdet, stads- eller kommundelen som ett demokratiskt engagemang och ett socialt kapital kan byggas upp. Det är där som gränserna mellan sektorsmyndigheterna måste brytas ner och ersättas av samverkan och helhetssyn. I de flesta kommuner har olika satsningar gjorts på att stärka lokalsamhällena. På landsbygden har ett par tusen lokala utvecklingsgrupper startats av medborgarna. I dessa grupper, föreningar och byalag samverkar medborgarna över partigränserna för bygdens bästa. I storstädernas förortsområden har samtidigt en rad åtgärder vidtagits för att skapa förutsättningar och ge invånarna stöd och instrument att själva förändra bostadsområdena till det bättre. Parallellt med denna utveckling har antalet medlemmar och aktiva i de politiska partierna fortsatt att minska.

Från många grupper på landsbygden har önskemål framförts om en möjlighet att genom direkta val utse ett lokalt organ. Syftet är att stärka den lokala demokratin, att få fler medborgare att åtaga sig förtroendeuppdrag, att korta avstånden mellan väljare och valda och att stimulera ett gemensamt engagemang i den egna delen av kommunen utan att för den skull sträva efter att dela den. På sikt kan detta bredda rekryteringsbasen för förtroendevalda i kommunens centrala organ. Landsbygdsriksdagen 1996 uttalade som ett starkt önskemål att olika modeller av självstyre, lokalt beslutsfattande och medborgarmedverkan bör prövas utifrån lokala förutsättningar.

Stockholms stad inför från och med 1997 stadsdelsnämnder i hela staden. Ett av syftena med reformen är att fördjupa demokratin och öka det lokala ansvarstagandet och medborgarinflytandet. Staden har i en skrivelse till regeringen i december 1995 framfört önskemål om en lagändring som möjliggör ett försök med direktval i tre-fyra stadsdelar vid 1998 års allmänna val. Regeringen har dock lämnat denna skrivelse utan åtgärd.

Demokratiutvecklingskommitténs överväganden

De viktigaste argumenten som framförts mot direktvalda lokala organ är att kommunfullmäktige inte skulle vilja delegera verklig makt till ett organ man inte själv utsett, särskilt inte om det har en annan politisk majoritet än fullmäktiges egen. Dessutom skulle den kommunala likställighetsprincipen hotas.

Vi anser inte att det är orimligt att göra en jämförelse med den nationella nivån, även om maktförhållandena där är annorlunda. På den nationella nivån har det aldrig ansetts vara något större problem om en kommunstyrelsemajoritet har en annan politisk tillhörighet än landets

regering. Kommunen har oavsett politisk majoritet att rätta sig efter kommunallagen och de spelregler i övrigt som riksdagen fastställer. Kommunen får också de statsbidrag som beräknas i enlighet med riksdagens beslut.

Ett direktvalt lokalt organ skulle på motsvarande sätt ha att rätta sig efter de reglementen, mål och andra grundläggande spelregler som kommunfullmäktige fastställer. Anslag skulle fördelas till det lokala organet för dess verksamhet i enlighet med av kommunfullmäktige fastställda fördelningstal. En viktig och principiell skillnad jämfört med den nationella nivån är att varje kommun har egen beskattningsrätt, vilket en kommundel aldrig kan ha. Denna skillnad saknar dock praktisk betydelse i detta sammanhang. Varje lokalt organ får ett anslag som beräknats på objektiva grunder.

I de överväganden om direktvalda lokala organ som tidigare gjorts har ledamöterna förutsatts bli utsedda på partipolitiska grunder. Det finns dock ingen självklarhet i att ledamöterna måste utses genom ett partipolitiskt val. Det är kommunen som bestämmer på vilka grunder ledamöterna skall utses.

Det närmaste man i dag kan komma ett direktvalt lokalt organ är den så kallade Svågadalsnämnden som utsågs av Hudiksvalls kommunfullmäktige efter en omröstning bland medborgarna i Svågadalen. Denna omröstning var ett rent personval. Nämnden fick inte samma politiska färg som kommunfullmäktige i Hudiksvall, men inte heller någon annan färg, eftersom den är partipolitiskt oberoende.

Demokratiutvecklingskommittén kan konstatera att det finns flera argument som talar både för och emot direktvalda lokala organ. Vi tycker att det är viktigt att kommunallagstiftningen så långt det är möjligt har en tillåtande karaktär, dvs. lämnar ett mycket stort utrymme åt de enskilda kommunerna att utforma den lokala organisationen och demokratin.

De kommundelsnämnder som hittills funnits har i stor utsträckning givit goda resultat när det gäller att spara resurser och öka effektiviteten i verksamheten. Däremot har framgångarna varit betydligt mera blygsamma när det gäller att minska avståndet mellan väljare och förtroendevalda. Att ledamöterna oftast bott i området har varit positivt men det har inte på något avgörande sätt bidragit till att minska avståndet. De förtroendevalda har helt enkelt inte varit kända för medborgarna. Decentraliseringen av de politiska besluten har inte heller åtföljts av en motsvarande utveckling av den granskande journalistiken. Därmed finns en risk för att allt fler viktiga beslut kan komma att fattas i en slags offentlighetsskugga. Möjligheter till direktval skulle kunna ge kommundelsnämnderna nya förutsättningar att minska avståndet mellan väljare och valda och att utveckla medborgarinflytandet och den lokala demokratin.

En sammanvägning av argumenten för och emot direktvalda lokala

organ talar för att möjligheten till direktval bör få en chans. Det bör därför bli möjligt för de kommuner som vill införa direktvalda lokala organ att göra det, i en eller flera kommundelar. Eftersom en sådan reform innebär en kommunalrättslig förändring av grundläggande och principiell karaktär bör den till att börja med genomföras som en försöksverksamhet och utvärderas. Försöksperioden bör vara så lång att den ger utrymme för långsiktiga konsekvenser att utvecklas och tid för en ordentlig utvärdering. Demokratiutvecklingskommittén föreslår därför att en dispenslagstiftning införs som gör det möjligt för kommuner att inrätta direktvalda lokala organ med verkan från och med 1998 års allmänna val och två mandatperioder framåt.

Fullmäktige bestämmer om inrättande och utformning av direktvalda lokala organ

Ett lokalt organ utformas på det sätt kommunfullmäktige bestämmer. Det kan t.ex. vara en områdesstyrelse för en bygd eller ett bostadsområde eller en stadsdelsnämnd. Kommunfullmäktige fastställer ett reglemente av vilket det framgår vilka det lokala organets uppgifter är. Fullmäktige beslutar också om fördelningstal enligt vilka anslaget beräknas till respektive områdesstyrelse. Därutöver kan fullmäktige ange mål för de verksamheter som bör ha gemensam standard och för den service som tillhandahålls.

Eftersom utformningen av ett lokalt organ är en kommunal fråga måste kommunen också ta ställning till formerna för valet till detta organ. Ett direktval kan i princip utformas på två sätt; som ett partival eller som ett personval. Partivalets fördelar framträder tydligast om antalet röstberättigade är ganska stort, medan personvalets fördelar blir tydligare ju mindre området är.

Ett partival tar samma form som ett vanligt allmänt val med en valsedel för varje parti och möjlighet att kryssa för den kandidat på valsedeln som man helst vill se vald. Ett personval kan utformas på motsvarande sätt som valet i Svågadalen. Alla kandidater placeras i bokstavsordning på en och samma valsedel och väljaren kryssar för de kandidater han eller hon helst vill se valda. En sådan valsedel skulle kunna förses med partibeteckningar för de kandidater som önskar framhålla att de är partipolitiskt engagerade.

De kommuner som väljer att inrätta direktvalda lokala organ kommer att möta i dag okända problem men förhoppningsvis också ett större gensvar bland sina medlemmar. Skall inrättandet av direktvalda lokala organ leda till en fördjupad demokrati förutsätter det att kommunfullmäktige verkligen är beredd att lämna ifrån sig makt till de direktvalda organen. Vi har å andra sidan svårt att tänka oss att en fullmäktigeförsamling som inte vill släppa ifrån sig makt till direktvalda organ över

huvud taget skulle inrätta sådana. Det skulle då handla om en skendemokratisk reform. En sådan reform vore det bättre att avstå från eftersom den enbart skulle förvärra de problem som direktvalda organ är tänkta att lösa. Men om det finns en verklig vilja till maktspridning både hos kommunens politiska ledning och de centrala förvaltningarna tror vi att förutsättningarna är goda för att direktvalda lokala organ skall leda till ökad demokrati och ett utvecklat medborgarinflytande.

4.4.2 Samhällsplanering nerifrån och upp

Den kommunala samhällsplaneringen styrs av plan- och bygglagen. I enlighet med denna lag upprättar kommunerna översiktsplaner och detaljplaner. Översiktsplanen redovisar de allmänna målen för den fysiska planeringen och fastställs av kommunfullmäktige. Genom en lagändring den 1 januari 1996 har kravet på samråd om översiktsplanen förstärkts i avsikt att få fram ett mer fullständigt beslutsunderlag och öka medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan. Översiktsplanen skall hållas aktuell genom att den måste behandlas av kommunfullmäktige minst en gång under varje mandatperiod.

Ibland görs också fördjupningar av översiktsplanen för tätorter eller andra avgränsade kommundelar. En sådan fördjupning brukar innefatta en beskrivning av den långsiktiga utvecklingen av bebyggelsemiljön samt uppgifter om vad som skall detaljplaneläggas och vad som kan genomföras utan detaljplan och bygglov. Hur fördjupningen av översiktsplanen skall gå till regleras dock inte i plan- och bygglagen.

Detaljplanen reglerar rättigheter och skyldigheter dels mellan markägare och det allmänna, dels markägare emellan. Lagändringarna den 1 januari 1996 innebär att medborgarinflytandet stärks genom att inte bara sakägare och grannar utan också enskilda medborgare och medborgarsammanslutningar som har ett väsentligt intresse i saken skall beredas tillfälle till medverkan i såväl programarbete som samråd.

Den fysiska planeringen handlar om påtagliga och synbara frågor. Det är därför relativt lätt för medborgarna att ta steget fullt ut och aktivt engagera sig i dessa frågor. Den höjda kunskapsnivån i samhället innebär också att allt fler medborgare känner sig mogna att överblicka även de ofta komplexa ekonomiska, tekniska och arkitektoniska frågor som ligger i den fysiska planeringen. Många av de lokala utvecklingsgrupperna på landsbygden har arbetat med att förändra och utveckla närmiljön. I det förändringsarbete som nu pågår i ett antal av storstädernas förortsområden har den fysiska planeringen en central roll. De erfarenheter som Boverket vunnit genom utvecklingsprojekten *Den lilla tätorten* och *Samordnad boendeservice* visar att enskilda medborgare både kan och vill planera sin egen närmiljö och sitt lokalsamhälles framtid.

Plan- och bygglagen har dock en struktur och uppbyggnad som förstärker konventionella roller och "uppifrånstyrning" av planeringen.

Den genomsyras av en stark tilltro till en rationell planeringsfilosofi som utgår från att centrala kommunkanslier är bäst på att identifiera problem och förändringsbehov och på att initiera planering. Enligt detta synsätt kan medborgarnas synpunkter inhämtas endast vid planeringsrationella tillfällen som samråd och utställning av en plan. Kännetecknande för både samråd och utställningar är att medborgarna endast reagerar på andra förslag och inte agerar för egna idéer och uppfattningar.

Vår uppfattning är att plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som är nödvändiga men inte tillräckliga för att ta till vara medborgarnas vilja att engagera sig i och ta ansvar för lokalsamhällets framtid. Utöver de samråd m.m. som plan- och bygglagen kräver, bör kommunerna möta medborgarnas engagemang med ett stödjande arbetssätt som kombinerar professionalism med respekt för lokala medborgarinitiativ. Det kan t.ex. handla om att ta fram modeller för att söka, strukturera och presentera kunskap, att utveckla ett förändringsarbete i demokratiska former och att hitta nya former för en dialog mellan invånare och myndigheter. I stor utsträckning handlar det också om moraliskt stöd till de lokala initiativtagarna. Här har främst kommunen och bostadsföretagen viktiga roller att spela. Det behövs stöd från professionella planerare som kan bidra till att ge utvecklingsarbetet struktur och länka samman det med den kommunala planeringen och från politiker som kan fungera som katalysatorer.

Politikerrollen blir i detta sammanhang inte främst att vara beslutsfattare i ett formellt system, utan att ha direkta kontakter med medborgarna genom att fungera som samtalsledare i demokratiska diskussioner. Det blir viktigt att politikerna kan stimulera, ta vara på och samordna medborgarnas engagemang i det lokala utvecklingsarbetet. Politikernas uppgift kommer snarare att handla om att leda än att styra utvecklingen.

Den naturliga planeringsnivån för dem som bor eller är verksamma i ett område finns mellan den kommunövergripande översiktsplanen och detaljplanen. Översiktsplanen är inte så detaljerad att människor känner sig särskilt berörda, medan detaljplanerna oftast är begränsade till ett mindre byggobjekt. Det är i lokalsamhället som det finns möjligheter att fånga upp människors lust och intresse för att engagera sig i utvecklingsarbete och planering. Det är här man kan överblicka, förstå och känna igen sociala mönster.

Ett begränsat antal kommuner gör i dag fördjupningar av översiktsplanen för olika kommundelar. Detta kan vara ett sätt att ta till vara ett lokalt medborgarengagemang. Ett led i arbetet kan vara att utforma lokala utvecklingsprogram, som utifrån en problembeskrivning pekar på vad som bör förändras och vilka målen är med förändringarna. Sådana program bör arbetas fram utifrån de initiativ som medborgarna och föreningslivet på orten tar och i en takt som gör det möjligt för alla

som vill att vara delaktiga. Kommunens planerare måste här gå en inte alltid enkel balansgång och tillföra professionell kompetens samt kommunövergripande och regionala perspektiv, men undvika att rycka initiativet från medborgarna eller störa den lokala mognadsprocessen.

Det har riktats flera invändningar mot att integrera lokalt utvecklingsarbete med fysisk planering. Den vanligaste är att det inte går att överlåta fysisk planering till amatörer eller vanliga medborgare. Det är dock inte detta som är avsikten. Det handlar snarare om en annorlunda rollfördelning mellan medborgare och professionella planerare. Det är planerarna som har ansvaret för den formella hanteringen av planinstrument och planprocess, kunskaper i utredningsmetodik och förmåga att beskriva intressemotsättningar och ge helhetsbilder. Däremot är det medborgarna som har den bästa förmågan att formulera problem och sätta upp mål för lokalsamhället. I ett framtidsperspektiv kanske det blir vanligare att medborgarna ikläder sig rollen av beställare visavi kommunal planering.

En annan invändning är att det lokala utvecklingsarbetet kan bli en från omvärlden isolerad företeelse som saknar verklighetsförankring och endast resulterar i önskelistor. Lokalsamhället lever inte i en isolerad värld med egen ekonomi. Oftast måste de önskvärda åtgärderna ställas i relation till andra behov i andra lokalsamhällen. Sådana avvägningar kräver ytterst en prövning av politiskt valda församlingar. Erfarenheten talar för att det i många fall är viktigare för lokalsamhällets invånare att vara med och formulera problemet och identifiera möjliga lösningar än att fatta det avgörande beslutet.

Medborgarnas engagemang i lokalt utvecklingsarbete får inte uppfattas som en motkraft till kommunens verksamhet. Människornas önskan att öka inflytandet över den egna närmiljön sammanhänger med en beredskap att ta ansvar. Om kommunens representanter utvecklar en dialog med lokala företrädare kan det leda till en förstärkt närdemokrati. En förutsättning för detta är att medborgarna upplever att engagemanget tas på allvar och att de förses med befogenheter och ansvar.

Sammanfattningsvis är det angeläget att i det kommunala planeringsarbetet så långt det är möjligt tillämpa ett medborgarperspektiv. Att ta tillvara engagemanget i lokalsamhället, hitta nya professionella roller för kommunens planerare och utveckla en demokratisk dialog blir viktiga delar i formandet av en samhällsplanering nerifrån och upp.

4.5 Utveckla lokalsamhällena

Med ett lokalsamhälle brukar man avse en mindre, geografiskt avgränsad del av samhället. Det kan vara en större by, en bygd, en stadsdel, ett bostadsområde, en mindre tätort eller liknande. Lokalsamhället är inte större än att medborgarna har praktiska möjligheter både att överblicka det och vara delaktiga i utvecklingen. Här kan ett socialt kapital växa fram som bidrar till sammanhållning och en förmåga att gemensamt lösa problem och ta ansvar för samhällets utveckling.

Runt de större städerna i landet finns bostadsområden med en stor koncentration av medborgare med små resurser och begränsade möjligheter att påverka sin situation. En stor andel av befolkningen är beroende av bidrag för sitt uppehälle på grund av arbetslöshet eller av andra skäl. Ofta finns en koncentration av personer med utländsk bakgrund. Områdena är vanligtvis byggda under 1960- och 1970-talen. Det kommunala bostadsföretaget är i regel den dominerande fastighetsägaren. Situationen i dessa områden har på olika sätt beskrivits av bl.a. Storstadskommittén och utvecklas inte här.

Kommunerna har under flera år gjort en lång rad projektorienterade satsningar för att vända utvecklingen i dessa områden. Dessa satsningar har många gånger givit goda resultat för en tid. Men när projekten avslutats eller pengarna tagit slut har det mesta återgått till det gamla. De nedlagda resurserna har i dessa fall inte gjort någon egentlig nytta.

Skall förändringarna vara uthålliga och långsiktiga får de inte bygga på tillfälliga projektmedel från staten eller kommunen. De måste bygga på medborgarnas egna initiativ. För staten och kommunerna blir det viktiga att, samtidigt som man avstår från att tillföra särskilda medel, skapa goda förutsättningar för en utveckling, men undvika att styra denna. Det innebär att skapa en demokratisk infrastruktur, att tillämpa underifrånperspektivet och att beslut skall fattas på den optimala nivån, dvs. av de berörda själva eller av just deras representanter. Detta förutsätter också att de kommunala och statliga myndigheterna samverkar på det lokala planet så att alla åtgärder kan göras utifrån ett helhetsperspektiv.

I flera kommuner har initiativ tagits i motsvarande riktning. I t.ex. den s.k. ytterstadssatsningen i Stockholm, som syftar till upprustning av vissa stadsdelar, har man vänt på planeringsprocessen. Inom mycket vida ramar styrs förändringsarbetet av samrådsgrupper som utsetts på stormöten och kommunförvaltningens roll i stadsdelen blir att vara den som verkställer.

I bostadsområdet Holma i Malmö har hyresvärden i samverkan med hyresgästföreningen tagit initiativ till en form av självförvaltning som lett till ökad delaktighet, påtagliga sociala förbättringar och goda ekonomiska resultat. I Kronogårdsområdet i Trollhättan har ett förnyelse-

arbete, präglat av helhetssyn och samverkan och initierat av bostadsföretaget och kommunen, lett området in i en god spiral. I framtidsbilden ingår att invånarna själva är delaktiga och engagerade i sitt bostadsområde och att den etniska mångfalden tillvaratas som en stor tillgång. I Sätra i Gävle har den lokala idrottsklubben varit motorn när det gäller att stimulera de boendes engagemang, starta en lokal utvecklingsgrupp och dra igång ett förnyelsearbete. I Ättekulla/Raus Södra i Helsingborg planeras för en kooperativ stadsdel där invånarna själva skall kunna bedriva tidigare kommunal verksamhet i kooperativ form. På andra håll har en s.k. framtidsverkstad där deltagarna tillsammans strukturerar problem och idéer fungerat som en startmotor för förändringsarbete. En lång rad andra exempel skulle kunna anföras.

I dessa utvecklingssatsningar i bostadsområden och stadsdelar etableras en ny, subkommunal nivå. De medborgare som vill engagera sig behöver inte – direkt eller någonsin – ta hela steget till den kommunala nivån. Det korta steget till den egna närmiljön är många gånger enklare att ta.

I en satsning på att vända utvecklingen i dessa områden måste åtgärder för att bryta vanmakten gå hand i hand med andra åtgärder för ett värdigt liv. Det fordras en bred samverkan mellan olika intressenter och parter inom en rad olika områden. En målsättning kan vara att områdena skall utvecklas till väl fungerande och uthålliga lokalsamhällen. Men det finns inget mönster för hur ett sådant samhälle skall se ut, det är invånarnas sak att forma sitt lokalsamhälle.

Vi kommer i det följande att beskriva ett antal åtgärder som staten, kommunerna och andra kan göra för att underlätta en positiv utveckling i dessa bostadsområden. Åtgärderna är dock av så generell karaktär att det inte finns någon anledning att reservera dem för särskilda geografiska områden. Flera av åtgärderna kan vara värdefulla att tillämpa för att stärka och utveckla lokalsamhällen även i andra stadsdelar i storstäderna, i mindre städer och tätorter och på landsbygden.

Bilda en områdesstyrelse

Vi har i avsnitt 4.4 föreslagit att kommunerna på försök får möjlighet att inrätta direktvalda lokala organ. Ett sådant lokalt organ kan ges formen av en områdesstyrelse. En sådan styrelse avser att verka i ett betydligt mindre område än en kommundelsnämnd och kan därför ses som ytterligare ett steg mot att flytta besluten närmare de berörda medborgarna. Områdesstyrelsen kan också ses som en slags institutionsstyrelse för ett geografiskt avgränsat område. Syftet med att inrätta en områdesstyrelse är att öka vardagskontakterna mellan medborgare och förtroendevalda samt att främja en helhetssyn och bryta sektorstänkandet.

En områdesstyrelses ansvarsområde och befogenheter regleras av kommunfullmäktige och kan därför variera mellan olika kommuner och

även inom en kommun. Områdesstyrelsen kan i princip ha samma uppgifter som en kommundelsnämnd. Det betyder att den vanligtvis förfogar över stora delar av budgeten som rör socialtjänst, fritid och kultur. Områdesstyrelsen har också viktiga uppgifter ifråga om områdets fysiska miljö, agenda 21-arbetet och skötseln av torg och parker. Det bör också vara möjligt för områdesstyrelsen att anordna folkomröstningar i området för frågor som är lämpade för det. Till sitt förfogande har områdesstyrelsen ett kansli med uppgift att bereda och verkställa beslut.

Förutom direkta beslutsbefogenheter har områdesstyrelsen en uppgift i att företräda området i olika kommunala och andra sammanhang. Det kan t.ex. gälla övergripande planeringsfrågor. En förutsättning för detta är att områdesstyrelsens medlemmar har en bred kontaktyta och god förankring i området. En annan förutsättning är att områdesstyrelsen respekteras av andra kommunala organ. En möjlighet att stärka områdesstyrelsen vore att föreskriva samrådsskyldighet för kommunala nämnder före beslut som direkt berör området, kombinerat med någon form av "vetorätt" för områdesstyrelsen. Denna skulle t.ex. kunna utformas så att ett nämndbeslut som områdesstyrelsen inte godkänt inte får genomföras. Frågan lyfts i stället upp till kommunfullmäktige för avgörande.

Områdesstyrelsen utses genom allmänna val. Röstberättigade och valbara är samma personer som har dessa rättigheter i kommunalvalet och som är folkbokförda inom det geografiska område som områdesstyrelsen har ansvar för. Formerna för valet är en fråga för kommunfullmäktige. I avsnitt 4.4 har vi pekat på olika möjligheter att ha partival, personval eller en kombination av dessa vid val till lokala organ. När det gäller en områdesstyrelse ligger det ett stort värde i att valet utformas så att väljarna ges möjlighet att rösta på de personer de känner till och har förtroende för. En inriktning mot personval där alla kandidater deltar på samma villkor, men där kandidater med partipolitiskt engagemang mycket väl kan visa detta, kan därför vara en intressant möjlighet.

Demokraticentrum och platser för möten och kultur

Vi har i avsnitt 4.1 tagit upp behovet av lokala demokraticentrum för möten, information och öppenhet. Hur sådana demokraticentrum utformas och var de lokaliseras är en fråga för varje kommun. För att ett lokalsamhälle skall fungera bra är det viktigt att området får ett eget demokraticentrum. Detta inryms lämpligen i områdets "kommunalhus", dvs. områdesstyrelsens och områdesförvaltningens lokaler. En sådan samlokalisering är naturlig och nödvändig med tanke på ett demokraticentrums uppgift; att underlätta för medborgarna att inhämta samhällsinformation och att påverka samhällsutvecklingen. Även de platser för möten kring politik, gemensamma intressen, kultur m.m. som

beskrivs i avsnitt 4.2 kan många gånger ha ett naturligt samband med dessa lokaler.

Det ideala är en integrerad anläggning som rymmer flera funktioner och som bygger på samnyttjande. Den är centralt belägen och inbjudande i sin utformning. Huset sjuder av aktivitet. Det är ständigt olika verksamheter, kulturevenemang och möten på gång. Det är en plats även för informella möten och möten mellan generationer och där alla är välkomna. I verkligheten handlar det om att utnyttja lokaler som redan finns, men som kompletteras, anpassas, rustas upp och organiseras på ett nytt sätt.

Samhällskunskap för nyinflyttade

Möjligheterna för enskilda och grupper att påverka beror i stor och ökande utsträckning på tillgången på information och kunskap. Samhället blir alltmer komplicerat och svårt att överblicka. Det gäller för de flesta människor men i synnerhet för nyanlända invandrare.

Med ett demokraticentrum som bas bör kommunen i samarbete med studieförbunden erbjuda utbildning i samhällskunskap. Inriktningen bör vara att göra människorna förtrogna med den svenska demokratiska samhällssynen och beslutsformerna och bättre rustade att utnyttja sina demokratiska rättigheter. Utbildningen bör ses som en demokratisk rättighet. Ett inslag kan var att lära ut hur de resurser som demokraticentrum erbjuder kan utnyttjas. Innehåll och form för utbildningen bör anpassas till lokala förutsättningar och behov, till människornas egna erfarenheter, behov och önskemål. Det kan t.ex. gå till så att en invandrarförening initierar och beställer en utbildning som sedan skräddarsys för den aktuella gruppen i samarbete med föreningen.

Skapa och förmedla arbeten lokalt

I ett område med en stor andel arbetslösa är kanske den viktigaste åtgärden för att bryta vanmakt och utanförskap att skaffa fram arbeten. En lokal arbetsförmedling med vidgade uppgifter och ett okonventionellt arbetssätt har en viktig uppgift i området. Förutom de resurser som står till en vanlig arbetsförmedlings förfogande, bör den kunna erbjuda professionell hjälp och service att starta och utveckla företag. Den bör aktivt marknadsföra områdets resurser och kompetens gentemot olika arbetsgivare. Företag bör inbjudas att bli "vänföretag" till området. Innebörden i detta skulle kunna vara en viss prioritering av boende i området vid anställningar i utbyte mot marknadsföring och goodwill.

Lokal samverkan

Industrialismen har lett till ett mycket sektoriserat samhälle. Olika organ ansvarar för olika delar av den service och de tjänster som tillhandahålls och som erbjuds medborgarna. Denna funktionella uppdelning stämmer dåligt med hur människor upplever sin verklighet. Den är sällan sektorsuppdelad utan snarare en mycket komplex helhet. Ett sektorsindelat samhälle innebär också en risk för att frågor som inte uppenbart tillhör en viss sektor kan "falla mellan stolarna".

Förslaget att inrätta områdesstyrelser syftar till ett mer sammanhållet ansvar och bättre lokal samordning, främst vad gäller den kommunala verksamheten. Det finns emellertid många andra intressenter och aktörer i de flesta lokalsamhällen. Det kan vara lokala föreningar eller större föreningar med verksamhet i området, bostadsföretag, bostadsrättsföreningar, polisen, näringsidkare. En viktig uppgift för områdesstyrelsen är att verka för en bättre samordning mellan olika aktörer i området.

I sin redovisning av erfarenheterna från utvecklingsarbetet med samordnad boendeservice konstaterar Boverket att samverkan visat sig vara en framgångsrik metod. Det gäller inte minst samverkan mellan kommunen och det lokala föreningslivet. Samverkan har ofta lett till, förutom ekonomiska besparingar, en stimulans av frivilliga insatser och en ökad flexibilitet och beredskap i lokalsamhället inför framtida förändringar. Det finns mycket kraft hos enskilda boende och föreningar, konstaterar Boverket i sin utvärdering.

Släpp fram lokala resurser och initiativ

Med stöd av bl.a. av erfarenheterna av utvecklingsarbetet med samordnad boendeservice, anser Demokratiutvecklingskommittén att lokalt utvecklingsarbete huvudsakligen skall bygga på insatser från dem som bor eller är verksamma i området. Det gäller att pröva nya verksamhetsformer, där föreningar, kooperativ och andra sammanslutningar spelar en viktig roll. Det kan också gälla företag med en förankring i området.

Samspelet mellan kommunen och lokalsamhället blir viktigt i en sådan utvecklingsprocess. Det är nödvändigt med ett stöd uppifrån, från kommunens politiker, förvaltningar och även dess företag. Men det får inte bli ett stöd som tar över och passiviserar. Det gäller att undvika ett traditionellt kommunalt arbetssätt, där kommunala tjänstemän svarar för verksamheten. Det handlar om att lyssna och stimulera.

Här ser vi en central uppgift och en stor utmaning för områdesstyrelsen. Genom sin lokala kännedom och förankring har den goda möjligheter att fånga upp lokala initiativ och resurser, initiera och stödja. En god personkännedom gör det möjligt att identifiera resurspersoner i

området. I dag får sådana alltför ofta spilla sin energi på okonstruktivt stångande med olika kommunala instanser. En så stor del av områdets budget som möjligt, bör gå till att tillgodose områdets behov med hjälp av dess egna resurser.

Det finns många goda exempel och erfarenheter att bygga på när det gäller att utveckla lokalt baserade verksamhetsformer. Vi har tidigare nämnt utvecklingsarbetet med samordnad boendeservice. Erfarenheter av kooperativa möjligheter och arbetssätt finns hos Kooperativa institutet och hos de lokala kooperativa utvecklingscentrum som finns på en rad platser i landet. Vi vill också peka på frivilligcentralerna, som engagerar medborgarna att i olika former utföra uppgifter som kommunen inte traditionellt utfört, förväntas utföra eller som den inte klarar av. I Sverige finns endast ett fåtal frivilligcentraler. Denna verksamhet är mer utvecklad i Norge och de norska erfarenheterna är överlag goda.

Boinflytandet – en motor i utvecklingen

Vi har tidigare framhållit vikten av att lokalsamhällets utveckling måste bygga på medborgarnas egna initiativ och resurser. Det gäller i särskilt hög grad inom boendet.

Maktutredningens medborgarundersökning från 1987 visade att ett av de områden där människor upplevde störst maktlöshet var boendet och då i synnerhet hyreshusboendet. En stor andel av hyresgästerna var missnöjda med sin situation men hade inte heller gjort något försök att förändra den genom påverkan. De uppvisade vad som brukar kallas tyst vanmakt.

I dag bor ungefär 1,4 miljoner svenska hushåll med hyresrätt. Någon uppföljning av Maktutredningen har inte gjorts på detta område. Det finns emellertid skäl att anta att situationen inte förändrats radikalt, i vart fall inte i de förortsområden som redan då hade stora sociala problem. Den tilltagande segregationen kan till och med ha skärpt problemen.

Inom hyresrätten finns emellertid många goda modeller och exempel att bygga vidare på. De kan delas in i två huvudkategorier, de som leder till delaktighet och de som ger beslutsrätt. I regel innebär beslutsrätt också möjlighet till delaktighet, medan delaktighet inte behöver ge beslutsrätt.

Det mest uppmärksammade exemplet på delaktighet utan någon formell beslutsrätt är hyresgästernas självförvaltning i Holma i Malmö. Där tar hyresgästerna själva hand om stora delar av fastighetsförvaltningen, särskilt den inre städningen och skötseln av utemiljön.

Ett exempel på långtgående beslutsrätt för hyresgästerna är kooperativ hyresrätt. Denna boendeform innebär att en ekonomisk förening upplåter bostadslägenheter med hyresrätt till sina medlemmar.

5 16-1417

Hyresrätten upplåts enligt särskilda hyresavtal och separat från andelsrätten i föreningen. Vid avflyttning får hyresgästen tillbaka sin insats men han eller hon får inte ta ut någon ersättning för nyttjanderätten. Kooperativ hyresrätt har pågått som en försöksverksamhet med stöd av en särskild lag som trädde i kraft 1 januari 1987. För närvarande bor 2135 hushåll med kooperativ hyresrätt.

Boverket har i augusti 1996 presenterat en utvärdering av kooperativ hyresrätt. Den visar att den s.k. arrendemodellen, dvs. att hyresgästerna genom en boförening blockhyr lägenheterna av bostadsföretaget och sedan i sin tur hyr ut dem till medlemmarna, i stort sett fungerat bra. Ägarmodellen där hyresgästerna genom en förening äger huset har däremot varit mindre framgångsrik. Utvärderingen pekar också på tillämpningar som bygger på mycket eget arbete och som medfört en positiv gemenskap i huset.

Boverket anser att det är viktigt att uppmuntra till ökat boinflytande och föreslår därför att boendeformen kooperativ hyresrätt permanentas. Detta föreslås ske genom en särskild lag som också tillförs vissa bestämmelser i syfte att undanröja den ekonomiska och skattemässiga osäkerhet som föreningarna och deras medlemmar i dag har. Demokratiutvecklingskommittén anser också att det starka inslaget av boinflytande och gemensamt ansvar utan risk för spekulation talar för att kooperativ hyresrätt bör finnas som ett alternativ på bostadsmarknaden.

En annan form för beslutsrätt för hyresgästerna är hyresgäststyrd områdesförvaltning. Beslutsrätten över ekonomi, drift och underhåll delegeras av hyresvärden till en styrelse i vilken hyresgästerna i området har majoritet.

Vi bedömer att delaktighet och inflytande i ett utvecklingsområde kan ta sin utgångspunkt i de modeller som finns och prövats. Vi tror inte att en och samma modell bör tillämpas överallt. Det finns en mängd varianter och lokala tillämpningar. Det gäller att vara öppen och stimulera försöksverksamhet. Erfarenheterna från olika försök är relativt samstämmiga i att enheterna inte får vara för stora, om man ska uppnå delaktighet. Huset eller husen runt en gård kan vara en lämplig enhet.

Detta kan det betyda ett stort antal enheter med sinsemellan olika uppläggningar av boinflytandet. Några tillämpar boföreningsmodellen, någon har valt modellen med en områdesstyrelse, andra har en mer traditionell hyreshusförvaltning med större eller mindre inslag av hyresgästmedverkan. I området finns också hus eller kvarter med bostadsrättsföreningar och traditionell hyreshusförvaltning i privat regi.

Hyresgästernas självförvaltning

Självförvaltning har visat sig vara ett av de mest framgångsrika sätten inte bara för att bryta en negativ utveckling i ett bostadsområde med stora sociala problem, utan framför allt för att lägga grunden till en långsiktig och uthållig positiv utveckling. Självförvaltning innebär att de som bor i området använder sina egna resurser på det sätt de själva vill. Statens, kommunens och hyresvärdens uppgift blir att skapa goda förutsättningar för en sådan utveckling och se till att de inte själva utgör ett hinder.

Självförvaltning innebär att i så stor utsträckning som möjligt, och på olika sätt, involvera hyresgästerna i förvaltningen. När möjligheter öppnas så att de boende direkt blir delaktiga i förvaltningen av det egna bostadsområdet, kan isoleringen mellan hyresgästerna brytas. När hyresgäster arbetar tillsammans och sköter området ser man också att man har gemensamma intressen och är beroende av varandra för att boendet skall fungera bra. Det leder i sin tur till att trygghet, trivsel och gemenskap i bostadsområdet ökar.

Under 1980-talet gavs hyresgästerna rätt att själva utföra underhåll i sina lägenheter. Därefter har hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll införts för flertalet hyresgäster hos allmännyttiga hyresvärdar. Många hyresgäster har därigenom fått större bestämmanderätt över sina bostäder och möjlighet att sänka sin boendekostnad genom att avstå från åtgärder eller själv utföra dem.

Tanken med självförvaltning i bostadsområden är likartad – den enskilde hyresgästen får en ny valmöjlighet: Skall jag medverka i självförvaltningen eller inte? Vad vill jag göra av min fritid? Vill jag göra något meningsfullt och samtidigt sänka mina boendekostnader? Skillnaden mot det hyresgäststyrda lägenhetsunderhållet är att självförvaltningen inte bara handlar om den egna lägenheten utan om hela boendemiljön och att den därför förutsätter samverkan med grannarna.

Delaktighet i förvaltningen ger hyresgäster vissa möjligheter att påverka sina egna boendekostnader genom att själva utföra vissa uppgifter i sina bostadsområden. Det är då viktigt att alla hyresgäster ges möjlighet att medverka i förvaltningsuppgifterna. Hyresgästerna har självfallet mycket olika förutsättningar att delta och intresset för att delta varierar också. Därför erfordras någon form av individuellt ekonomiskt incitament för att motivera hyresgästernas deltagande. De stora vinsterna av denna form av självförvaltning tillfaller ändock hyresgästerna som kollektiv och inte minst samhället i stort.

En form av självförvaltning har etablerats i bostadsområdena Holma och Kroksbäck i Malmö. Denna verksamhet, som totalt omfattar omkring 2000 lägenheter, bygger på ett avtal mellan det av Malmö kommun ägda bostadsföretaget MKB Fastighets AB och Hyresgästföreningen i Södra Skåne.

För den enskilde hyresgästen fastställs hyran på vanligt sätt genom en förhandlingsöverenskommelse. Därefter prissätts de olika förvaltningsuppgifter som hyresgästerna själva kan stå för. Det kan t.ex. gälla inre underhåll av lägenheter och trappstädning samt yttre skötsel såsom gräsklippning och rabattskötsel m.m. I systemet ingår också att det halvårsvis sker en avstämning. Den hyresgäst som under perioden medverkat i förvaltningen får en återbäring på hyran. Eftersom förutsättningarna och intresset för att delta i de olika förvaltningsuppgifterna varierar mellan olika individer, är hyresåterbäringen relaterad till insatserna i fastighetsförvaltningen.

Självförvaltningen har inneburit ökad delaktighet och gemenskap vilket lett till mycket påtagliga positiva effekter för såväl den fysiska som den sociala miljön i området. Den isolering, anonymitet och passivitet som många hyresgäster tidigare led av har brutits och språkbarriärer överbryggats. Samtidigt har tryggheten, trivseln och det sociala kapitalet ökat. En del av dessa erfarenheter har beskrivits i Demokratiutvecklingskommitténs rapport *Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd* (SOU 1996:71).

Denna framgångsrika verksamhet har dock stött på ett hinder i och med att Skattemyndigheten i Malmöhus län beslutat att den individuella hyresåterbäringen skall anses som ersättning för ett arbete som utförts för hyresvärdens räkning. En sådan ersättning skall beläggas med sociala avgifter och beskattas hos mottagaren. Detta leder till att de ekonomiska incitamenten i självförvaltningen minskar. Därmed riskerar verksamheten att upphöra och de goda resultat som uppnåtts med tiden att klinga av.

Demokratiutvecklingskommittén föreslog i en skrivelse till dåvarande civilministern Marita Ulvskog den 23 februari 1996 en lagändring för främjande av hyresgästernas självförvaltning. Förslaget innebär att kommunalskattelagen kompletteras med bestämmelser som medger skattefrihet upp till ett visst belopp för bostadshyresgäster som deltar i självförvaltning. Det skattefria beloppet föreslogs uppgå till ett halvt basbelopp per bostadshyreskontrakt och år. Demokratiutvecklingskommitténs skrivelse redovisas som bilaga 2 till detta betänkande.

Denna skrivelse har sedan remissbehandlats. Remissinstansernas reaktioner på förslaget var blandade. Förslaget bifölls av flera instanser, i några fall med mindre ändringar. Andra instanser avvisade förslaget. Den viktigaste invändningen som anfördes mot förslaget var att det bryter mot principen om likformig beskattning av alla typer av inkomster.

Demokratiutvecklingskommittén vill i detta sammanhang erinra om att det finns andra avsteg från principen om likformig beskattning. 1981 infördes i kommunalskattelagen ett undantag som innebär att till skattepliktig inkomst räknas inte intäkter av försäljning av vilt växande bär och svampar som den skattskyldige själv plockat till den del intäkterna under ett beskattningsår inte överstiger 5000 kronor, såvida intäkterna

inte kan hänföras till rörelse som den skattskyldige driver eller utgör lön eller liknande förmån.

Det huvudsakliga motivet till detta undantag var att stimulera ett ökat tillvaratagande av viktiga naturtillgångar. Bär- och svampplockning ansågs även sakna de normala ekonomiska inslag som kännetecknar annan inkomstgivande verksamhet. En förutsättning för skattefrihet ansågs dock vara att bärplockningen har karaktären av en mer tillfällig och begränsad sysselsättning; det får inte handla om ett anställningsförhållande eller om drift i rörelsebetonade former. Reglerna skulle också vara så enkla som möjligt. Därför föreslogs skattefrihet upp till ett visst belopp, som skulle sättas så högt att det i sig fick en stimulerande effekt, utan att för den skull undanta mer betydande inkomster från beskattning (prop. 1980/81:139).

Självförvaltningen har haft stor betydelse inte bara för bostadsområdets fysiska miljö utan framför allt för den positiva sociala utvecklingen och därav goda samhällsekonomiska konsekvenser. Demokratiutvecklingskommittén anser att ett undantag kan motiveras med ett ökat tillvaratagande av medborgarnas engagemang och det sociala kapital som självförvaltningen genererar.

Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 1996/97:1) avstått från att lägga ett förslag om skattefrihet för ersättning som en hyresgäst får av sin hyresvärd för arbete hyresgästen lagt ned på självförvaltning. Regeringen framhåller emellertid att det är av stor vikt att finna former för att aktivt engagera de boende i skötseln av det egna området. De frågor om formerna för och stödet till självförvaltning som aktualiserats i skrivelsen från Demokratiutvecklingskommittén kommer därför att beredas vidare.

Den 1 oktober 1996 tillsatte chefen för Inrikesdepartementet en arbetsgrupp med syfte att bereda frågorna om formerna för och stödet till självförvaltning. Arbetsgruppen skall skyndsamt redovisa förslag till lösningar som innebär att de positiva effekterna av självförvaltningen kan tillvaratas.

Demokratiutvecklingskommittén delar uppfattningen att det är mycket angeläget att detta problem får en snar lösning. Det är otillfredsställande att en i andra avseenden väl motiverad lagstiftning fungerar som ett hinder för medborgarnas delaktighet i det egna bostadsområdet. Om detta leder till att självförvaltningen i Holma och Kroksbäck skulle avvecklas blir det i praktiken en signal till landets hyresgäster att delaktighet och eget ansvar inte är särskilt viktigt och därmed inte förtjänar att uppmuntras.

En lösning på frågan om hyresgästernas självförvaltning bör uppfylla två krav.

För det första är det viktigt att självförvaltningen kan fungera flexibelt och att den är enkel att administrera och lätt att förstå för alla som deltar. En formalisering av processen bör därför undvikas så långt det är

6 16-1417

möjligt. Krav på särskilda självförvaltarföreningar för hyresgäster eller på att en bestämd andel av hyresgästerna måste delta bör därför undvikas. Införande av villkor i hyresavtal, vilka innebär åtaganden av enskilda hyresgäster att utföra viss arbete åt hyresvärden är olämpligt, och löser inte heller problemet med skattskyldighet.

För det andra måste en lösning bygga på att hyresgästerna betraktas som självständiga individer med olika intressen och preferenser, trots att trapphus och rabatter är till för gemensamt bruk. En generell återbäring till de hyresgäster som på något sätt deltagit i självförvaltningen, tar inte tillräcklig hänsyn till hyresgästerna som individer med olika vilja, intresse och förutsättningar att delta i självförvaltningen. Den hyresgäst som är beredd att ta ett personligt ansvar bör utifrån sina egna förutsättningar, precis om villaägaren, kunna hålla nere sina boendekostnader.

Demokratiutvecklingskommitténs förslag om skattefrihet intill ett visst belopp för bostadshyresgäster som deltar i självförvaltning tillfredsställer båda dessa krav.

Det förslag som Demokratiutvecklingskommittén lämnade i februari bör dock modifieras på två punkter:

- Hyresvärden bör vid självförvaltning lämna kontrolluppgift till skattemyndigheten så att det framgår hur stort belopp som hyresåterbäringen utgör.

- Det högsta belopp för vilket skattefrihet för bostadshyresgäster som medverkar i självförvaltning skall medges bör sättas till en fjärdedels basbelopp per år. Den hyresåterbäring som hittills utgått i Holma och Kroksbäck ryms inom detta belopp. En fjärdedels basbelopp ligger också närmare det fribelopp som gäller vid försäljning av vilt växande bär och svamp, men har den fördelen att det följer den allmänna kostnadsutvecklingen.

4.6 Stärk medborgarinflytandet över EU-frågorna

Demokratiutvecklingskommittén har fått till uppgift att föreslå former för medborgarinflytande i den politiska beslutsprocessen med anledning av EU-medlemskapet. Möjligheterna till medborgarinflytande är i stor utsträckning beroende av vilka former för beredning och beslut som tillämpas inom EU. En översyn av EU:s arbets- och beslutsformer pågår för närvarande vid den regeringskonferens som inleddes våren 1996 och som beräknas bli avslutad sommaren 1997. De beslut som då eventuellt kommer att fattas kan få stor betydelse för möjligheterna att stärka demokratin och medborgarinflytandet. Det är därför angeläget att frågan om att stärka medborgarinflytandet om något år åter igen uppmärksammas i ljuset av regeringskonferensens resultat.

Under utredningens gång har en rad frågor som beslutas på unionsnivå aktualiserats. Kommittén ser det som viktigt att slå vakt om närhetsprincipen och att stärka demokratin inom Europeiska unionen, men har valt att koncentrera sina förslag till beslut som fattas på den nationella nivån. Vi anser att det finns ett par åtgärder som i dag kan vidtas för att stärka medborgarinflytandet över EU-frågorna. Dessa åtgärder är inte beroende av vilka resultat som kommer att uppnås under regeringskonferensen.

EU-frågorna måste bli en naturlig del i den svenska politiken

Den mest centrala åtgärden är att försöka få EU-frågorna att bli ett naturligt inslag på den svenska politiska dagordningen. I dag finns en tendens att nationella politiska frågor och unionspolitiska frågor glider isär. Frågorna behandlas ofta var för sig och av olika grupper av politiker. En sådan uppdelning är olycklig av flera skäl. För det första kräver det postindustriella samhällets internationalisering ett gränsöverskridande förhållningssätt. Nationella frågor måste betraktas i ett globalt perspektiv samtidigt som internationella beslut måste bygga på respekt för nationella intressen. För det andra bidrar denna uppdelning till att hålla öppet det sår som den nästan jämna folkomröstningen om medlemskap rev upp i den svenska politiken och bland väljarna. EU:s legitimitet bland svenska medborgare är i högsta grad beroende av hur de unionspolitiska frågorna kommer att behandlas och betraktas. Förutsättningarna för ökad legitimitet blir betydligt större om frågorna blir en integrerad del av den svenska politiken i stället för att avgöras på en arena som är belägen ovanför och dessutom avskild från den svenska politiska arenan.

Vi har i kapitel tre diskuterat förhållandet mellan deltagande och representation. Vi konstaterade där att på det lokala planet finns stora möjligheter för medborgarna att personligen vara med och fatta beslut, men att möjligheterna snabbt avtar när beslutsterritoriet ökar i omfång. EU:s medlemsstater har i dag sammanlagt omkring 370 miljoner invånare vilket gör unionen till ett gigantiskt beslutsterritorium. Det är uppenbart att de enda möjligheterna att stärka medborgarinflytandet är att lägga särskild omsorg vid att utveckla och vidmakthålla en väl fungerande representativ demokrati. Detta bör ske på flera sätt.

- Den folkvalda riksdagen bör i betydligt större utsträckning än i dag engageras i EU-frågorna.
- De folkvalda Europaparlamentarikerna bör ges bättre möjligheter till kontakt med sina väljare.
- Information om EU och de unionspolitiska frågorna bör bli en naturlig del av den samhällsinformation som erbjuds medborgarna vid lokala demokraticentrum, i databaser och i andra sammanhang.
- Den svenska regeringens arbete för ökad öppenhet i EU är mycket viktigt. Offentlighetsprincipen är en huvudnyckel för att kunna öppna dörrarna till politikens slutna rum.

4.6.1 Stärk riksdagens ställning

Den svenska riksdagen är folkets främsta företrädare. Den är vald direkt av folket och därmed "ansvarig" inför medborgarna. Innan Sverige blev medlem i EU var riksdagen en i alla avseenden suveränt beslutande församling. Det finns politikområden som EU inte är engagerat i och där har ingenting ändrats vad gäller riksdagens ställning. Däremot har medlemskapet lett till att riksdagen överlåtit beslutsrätt inom vissa områden till unionen.

Detta får inte tas som intäkt för att riksdagen slutar att befatta sig med dessa frågor. Skall de politiska frågor som flyttats till unionsnivån vara en naturlig del av det politiska arbetet måste den folkvalda riksdagen även framdeles engagera sig i dessa trots att de avgörs på annat håll. Riksdagen bör alltså ta aktiv del i alla viktiga politiska frågor oavsett om man själv fattar beslutet eller om det sker inom unionen. För att riksdagen skall kunna befatta sig med frågor som avgörs på unionsnivå krävs ett nytt sätt att arbeta.

Ärendegången

Ett ärendes gång på unionsnivå skiftar beroende på frågornas karaktär. Ärendegången för frågor av överstatlig natur kan mycket förenklat beskrivas på följande sätt.

Kommissionen uppmärksammas på förhållanden som anses behöva åtgärdas för att uppnå målen med unionssamarbetet. Initiativet kan komma från kommissionen själv eller utifrån. Men kommissionen är den enda instans som har rätt att lägga fram ett förslag. Innan ett förslag läggs fram sker ett omfattande beredningsarbete i kommissionens regi. Under denna beredningsfas är insynen i arbetet begränsad. Ibland produceras dock s.k. vitböcker som innehåller förslag till handlingsplaner och åtgärder, samt s.k. grönböcker som är diskussionsunderlag inför utformningen av politiken på ett visst område. I detta skede bedriver ett stort antal intressenter en intensiv lobbyverksamhet, eftersom förutsättningarna att påverka det kommande beslutet är störst i beredningsfasen.

När kommissionen beslutat vilka förslag som skall presenteras övergår arbetet till en officiell fas. Förslagen skickas nu bland annat till Europaparlamentet och bereds inom ministerrådet. Denna beredning sker ofta i arbetsgrupper med regeringstjänstemän eller andra experter från medlemsstaterna. Oftast bereds förslagen av Coreper (Comité des Représentants Permanents) som består av medlemsländernas EU-ambassadörer eller deras ställföreträdare. Uppgiften är att förhandla fram gemensamma ståndpunkter inför ministerrådsmöten. Denna process tar mycket varierande tid i anspråk beroende på ärendenas karaktär och de reaktioner förslagen möter. Ibland kan processen ta flera år i anspråk. En något utförligare redogörelse för beslutsfaserna i Europeiska unionen finns i bilaga 3.

Förankringen i Sverige

Förankringen av de svenska ståndpunkterna sker i två steg. Det första steget är under den officiella delen av beredningsfasen. Då exempelvis en grönbok eller en vitbok kommer från kommissionen översänds denna till riksdagen. Respektive fackdepartement utarbetar dessutom s.k. faktapromemorior som redogör för förslagen och dess konsekvenser i Sverige. Samråd och beredning sker mellan olika departement och ibland med myndigheter och intresseorganisationer. På så sätt förankras de ståndpunkter som regeringsrepresentanter sedan framför i arbetsgrupper och i Coreper.

Det andra steget är under beslutsfasen. Mellan Corepers sammanträden och ministerrådsmötena hålls ett möte med riksdagens EU-nämnd. Denna nämnd är ett riksdagsutskott med 17 ledamöter och med uppgift av vara samrådsorgan mellan riksdagen och regeringen. Vid dessa möten redogör ansvarigt statsråd för de svenska ståndpunkterna och nämndens ledamöter har möjligheter att ge synpunkter på detta. Tiden mellan Corepers sammanträden och ministerrådsmötena är i regel mycket kort. Detta innebär att möjligheterna att få synpunkter beaktade är i praktiken mycket små.

Den folkvalda riksdagen är alltså i mycket begränsad utsträckning engagerad i den process som leder fram till beslut i unionspolitiska frågor. En viktig orsak till att det blivit så är att dessa frågor berör Sveriges förhållande till andra stater. Enligt grundlagen är det regeringen som träffar överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Ansvaret för utrikespolitiken åvilar alltså regeringen och inte riksdagen.

Medlemskapet i EU leder till situationer som inte stämmer överens med denna tradition. Frågor som i praktiken är inrikespolitiska blir till formen utrikespolitiska. Frågor som, om Sveriges stått utanför EU, skulle ha avgjorts av riksdagen, hanteras nu av regeringen och avgörs av ministerrådet. Inom EU avgörs också flera frågor genom mellanstatliga överenskommelser. Vissa av dessa är av inrikespolitisk karaktär. Det framstår därför som angeläget att inom ramen för grundlagen och EU:s grundläggande fördrag ge riksdagen ett så stort inflytande som möjligt. Allt talar för att regeringens ställningstaganden blir bättre om de förankrats i riksdagen.

EU-nämnden

Inför medlemskapet i EU behandlades samspelet mellan riksdagen och regeringen av Grundlagsutredningen inför EU (SOU 1993:14), Riksdagsutredningen (1993/94:TK3) och EG-lagsutredningen (SOU 1994:10). Samtliga tre utredningar såg tre möjligheter.

EU-frågorna kan behandlas i *utrikesnämnden,* i *riksdagens fackutskott* eller i en särskild *EU-nämnd.* Skälen mot att låta utrikesnämnden sköta EU-politiken var risken för en alltför stor arbetsbelastning som kunde äventyra behandlingen av de ordinarie uppgifterna. Argumenten mot att behandla EU-frågorna inom ramen för den ordinarie utskottsverksamheten var också av praktisk natur; regeringen skulle få ett mycket stort antal motparter i alla utskotten och de skulle i sin tur få en för stor arbetsbelastning. Dessutom ansågs de enskilda utskotten sakna överblick över den samlade Europapolitiken.

Av främst dessa skäl ansågs en särskild EU-nämnd vara det bästa alternativet. I någon mån motsvarade detta den danska modellen med ett "Europaudvalg". Till skillnad från i Danmark har dock inte EU-nämnden någon möjlighet att binda upp statsrådens förhandlingsståndpunkter.

För närvarande pågår i konstitutionsutskottets regi en utvärdering av EU-nämndsmodellen för samråd och parlamentarisk förankring. Utvärderingen beräknas bli klar under hösten 1996. En av de kontroversiella frågor som diskuterats är kravet på att det vid nämndens sammanträden skall föras stenografiska anteckningar, vilka sedan skrivs ut och blir offentliga. Skälen till detta är att statsrådens tjänsteutövning skall kunna granskas och att det är viktigt för att tillfredsställa allmänhetens och forskningens behov av insyn. De motargument som fram-

förts mot stenografiska uppteckningar är att de lägger en hämsko på debatten; offentligheten gör det svårt att föra en öppen diskussion i frågor som samtidigt är föremål för förhandlingar.

Hur kan riksdagens roll förändras?

Demokratiutvecklingskommittén anser att det viktigaste som kan göras för att stärka medborgarinflytandet i dessa frågor är att på ett avgörande sätt öka riksdagens roll i den politiska beslutsprocessen. Detta bör ske på två sätt. För det första bör alla riksdagsledamöter engageras i dessa frågor. För det andra bör riksdagen diskutera de unionspolitiska frågorna i så god tid att det fortfarande finns möjligheter att påverka besluten.

Den nuvarande uppdelningen som innebär att 17 riksdagsledamöter koncentrerar sig på den unionspolitiska nivån medan 332 ledamöter koncentrerar sig på den nationella politiska nivån är olycklig. Mycket skulle vinnas om alla riksdagsledamöter koncentrerade sig på sina specialområden oavsett på vilken nivå beslutet skall fattas. Kommittén är medveten om att riksdagens utskott har möjlighet att ta del av information och att en hel del informella kontakter förekommer. Men skall riksdagens inflytande i dessa frågor på allvar stärkas krävs en förändring av arbetsformerna. Detta är egentligen lika naturligt som att regeringen drygt ett år efter inträdet i EU valde att lägga ansvaret för EU-frågorna på varje fackdepartement.

Engagera fler riksdagsledamöter

För att fler riksdagsledamöter skall engageras i de unionspolitiska frågorna bör regeringens information och förankring inför ministerrådsmötena ske hos respektive fackutskott. Därigenom utnyttjas hela den stora kompetens som finns hos riksdagens ledamöter. Exempelvis kommer ett utskott som trafikutskottet, vars ledamöter har stora kunskaper i de trafikpolitiska frågorna, att kunna lämna värdefulla bidrag inför ett rådsmöte för kommunikationsministrar. Det blir också en naturlig koppling mellan nationella och internationella beslutsnivåer i samma sakfrågor. Kompetensen hos de olika utskotten kommer dessutom att vara ännu högre än i dag om utskotten diskuterat frågorna redan i beredningsstadiet.

Mot ett sådant arbetssätt kan i huvudsak invändas på två punkter. För det första att det blir alltför arbetsamt för regeringen att träffa så många utskott. För det andra att de riksdagsledamöter som regeringsföreträdarna träffar kommer att sakna den överblick över Europapolitiken som i dag finns hos ledamöterna i EU-nämnden

Demokratiutvecklingskommittén menar att ett förändrat arbetssätt i princip inte behöver bli mera arbetsamt. Tidsåtgången för det enskilda

statsrådet är lika stor vid ett möte med EU-nämnden som med ett fackutskott. De någorlunda kontinuerliga kontakterna i vissa sakfrågor kan snarare göra mötena mer effektiva. Endast i de fall ett ärende berör flera utskott kommer mer tid att behöva tas i anspråk av det enskilda statsrådet. Det finns dock inget hinder för att i vissa frågor ha ett gemensamt möte med två berörda utskott. I den mån ett förändrat arbetssätt ändå leder till en ökad arbetsbelastning för statsråden måste detta ställas mot behovet av att öka medborgarinflytandet och stärka EU:s legitimitet hos den svenska befolkningen.

Behovet av en överblick över den samlade Europapolitiken hos de riksdagsledamöter som diskuterar dessa frågor var viktig i ett inledningsskede direkt efter medlemskapet. Men i takt med att de unionspolitiska frågorna blir en naturlig del av den svenska politiken bortfaller behovet av ett särskilt utskott för sådan överblick. Det blir i stället partigrupperna i riksdagen som måste ha en helhetsblick över de politiska frågorna oavsett om besluten fattas i Stockholm eller i Bryssel.

Riksdagsbehandling på ett tidigt stadium

För att riksdagen på ett tidigare stadium skall komma med i diskussionen om de unionspolitiska frågorna behöver fackutskottens arbetsmetoder utvecklas. I dag ägnar utskotten huvudsakligen tid åt att avge betänkanden i de ärenden som föranletts av propositioner och motioner till riksdagen. Fackutskotten får dessutom regelbundet skriftlig information om EU-frågorna. Den behandlas dock sällan av utskotten.

Men förutsättningarna förändras om fackutskotten får i uppgift att samråda med regeringen om de unionspolitiska frågorna inom sitt sakområde. Fackutskotten får då ett eget intresse av att i god tid sätta sig in i de förslag som är på väg att ta form på unionsnivå. Det blir en viktig del av de strategiska förberedelserna inför samrådsförfarandet och något som också berikar behandlingen av de inrikespolitiska frågorna.

Fackutskotten bör utveckla sina arbetsformer och ta de initiativ man anser nödvändiga. Det kan handla om att föra en diskussion utifrån de vitböcker, grönböcker och förslag som kommissionen presenterar, och som berör utskottets område. I många fall är det också värdefullt att bjuda in statsråd, statssekreterare, regeringstjänstemän eller experter till sammanträdena.

Demokratiutvecklingskommitténs förslag

Demokratiutvecklingskommittén föreslår att regeringens förankring av EU-frågorna skall ske i respektive fackutskott, och att fackutskotten dessutom skall kunna diskutera frågor som är på beredningsstadiet inom EU. Därmed blir riksdagens EU-nämnd obehövlig och kan avskaffas. En sådan förändring kommer att öka arbetsbelastningen på fackut-

skotten. Det kan därför visa sig nödvändigt att fackutskotten ges förstärkta resurser, för att t.ex. kunna anställa särskilda föredragande och EU-dokumentalister.

4.6.2 Underlätta Europaparlamentarikernas förankring på hemmaplan

Sverige har i dag 22 Europaparlamentariker. Ordinarie val till Europaparlamentet sker vart femte år. Parlamentets arbete pågår hela året, utom under korta jul- och sommaruppehåll. Parlamentets utskott sammanträder i allmänhet i Bryssel under två veckor varje månad. Den tredje veckan är reserverad för möten i de politiska grupperna medan månadens fjärde vecka ägnas åt plenarsessionen i Strasbourg. Parlamentet håller även extrasessioner i Bryssel. Det är uppenbart att förtroendeuppdraget som Europaparlamentariker kräver omfattande arbetsinsatser. För att kunna bedriva ett effektivt arbete har parlamentarikerna anställt assistenter som arbetar både i Bryssel/Strasbourg och i Sverige. Kostnaderna för dessa täcks av ersättningar som parlamentarikerna får från Europaparlamentet.

Parlamentarikerna har en dubbel roll, de är företrädare både för de politiska grupper på unionsnivå som de tillhör och för den svenska väljarkåren. I perspektivet att öka medborgarinflytandet i den politiska beslutsprocessen framstår det som mycket angeläget att öka möjligheterna för parlamentarikerna att förankra sitt agerande bland de svenska medborgarna. Europaparlamentarikerna måste uppfattas och fungera som en slags svenska folkets talesmän inom EU.

Alla förtroendevalda drabbas av ett klassiskt problem: hur göra en optimal avvägning mellan att lägga ner tid på kontakter med väljarna och att lägga ner tid på arbetet i den instans man valts till? För en Europa-parlamentariker som rent fysiskt befinner sig utanför den svenska politiska arenan är det naturligt att särskild omsorg ägnas åt att vidmakthålla god förankring på hemmaplan. Att antalet parlamentariker är så få innebär också att deras geografiska "hemmaplan" blir betydligt större än valkretsen för en riksdagsledamot. Det postindustriella samhällets organisationskultur förutsätter regelbundna kontakter inte bara med den egna partiorganisationen, utan också med traditionella folkrörelser och olika typer av medborgarsammanslutningar.

De assistenter och EU-samordnare som parlamentarikerna har i Sverige spelar en viktig roll som spindlar i parlamentarikernas nätverk på hemmaplan. Men de egna, personliga kontakterna hämmas av avståndet och arbetsbelastningen. Inom Europaparlamentet har föreslagits att varje månad ha en mötesfri vecka, för att ge ledamöterna större möjligheter att utveckla kontakterna på hemmaplan. En sådan förändring skulle sannolikt få en mycket positiv inverkan.

En annan åtgärd som i viss utsträckning kan främja parlamentarikernas kontakter med medborgare och medborgarsammanslutningar i Sverige är att underlätta deras resande inom landet. Svenska riksdagsledamöter har i dag rätt att anlita inrikes järnvägar och statliga busslinjer på riksdagens bekostnad. Detsamma gäller för sådana resor med reguljära flyglinjer som avser utövandet av uppdraget som riksdagsledamot. Denna rätt till fria resor bör gälla också för Europaparlamentarikerna.

Riksdagen beslutade i april 1996 att Europaparlamentarikerna inte skall ha rätt till fria resor inom landet. Motivet till detta beslut var att Europaparlamentet betalar en särskild månatlig kostnadsersättning till parlamentarikerna. Denna skall täcka resekostnader inom hemlandet, telefon- och portokostnader samt kostnader för kontor. Ersättningen utgår med ett schablonbelopp om för närvarande 2962 ecu. Riksdagen ansåg att denna ersättning borde täcka behovet av inhemska resor.

Demokratiutvecklingskommittén avstår från att bedöma om denna ersättning är tillräcklig. Kommittén konstaterar också att arbetsbelastningen många gånger kan vara ett större problem än resekostnaderna när det gäller parlamentarikernas möjligheter att upprätthålla regelbundna kontakter med medborgare och medborgargrupper i hemlandet. Men i perspektivet att öka medborgarinflytandet i den politiska beslutsprocessen framstår ett införande av fria resor i första hand som en politisk signal till parlamentarikerna att prioritera resor och kontakter med svenska medborgare mycket högt.

4.7 Tillsätt en demokratiberedning i regeringskansliet

En stor del av regeringens arbete genomsyras på olika sätt av demokratifrågor i vid bemärkelse. Varje fackdepartement arbetar med demokratifrågor inom sina sakområden. Inrikesdepartementet ansvarar för den kommunala demokratin, integrationsfrågorna, medborgarinflytandet, boinflytandet och folkrörelserna m.m. Justitiedepartementet arbetar med grundlagsfrågor, valfrågor, folkomröstningar och demokratifrågor med anledning av EU-medlemskapet. Utbildningsdepartementet sysslar med skoldemokrati och föräldrainflytande. Socialdepartementet överblickar utvecklingen på det sociala området. På Kommunikationsdepartementet följer man IT-utvecklingen och dess betydelse för demokratin. Kulturdepartementet engagerar sig i medborgarnas delaktighet i kulturlivet. Arbetsmarknadsdepartementet leder arbetet med jämställdhetsfrågor och inflytandefrågor inom arbetslivet. Jordbruksdepartementet arbetar med vissa minoritetsfrågor.

Ett flertal utredningar som tillsatts de senaste åren har i större eller mindre utsträckning arbetat med frågor som rör demokratin. Direktiven till Demokratiutvecklingskommittén, Kommunala förnyelsekommittén, Storstadskommittén, Bostadskommittén, Invandrarpolitiska kommittén och Skolkommittén ger sammantaget bilden av en kraftsamling från regeringens sida på inflytandefrågorna på lokal nivå.

Demokratiutvecklingskommitténs grundläggande synsätt utgår från alla människors lika värde och innebär att beslut skall fattas av de berörda medborgarna själva eller så nära dessa som möjligt, och att staten och kommunerna på olika sätt skall underlätta medborgarinflytande och delaktighet. För att demokratin skall fungera och utvecklas måste staten och kommunerna garantera fri information och fri debatt och se till att medborgarna erbjuds utbildning. Demokratin är en princip, men dess metoder är inte statiska utan måste förändras när samhället förändras. De krav på förändringar som nu är viktigast handlar om att minska avståndet mellan väljare och valda, att utveckla demokratin i lokalsamhället, att utveckla medborgarinflytandet med anledning av medlemskapet i Europeiska unionen och att ta till vara den moderna informationsteknologins möjligheter för att stärka demokratin.

Den fokusering på inflytande- och delaktighetsfrågor som regeringen gjort är förpliktande och bör fortsätta i lämpliga former. När det gäller särskilt viktiga företeelser i samhället, som regeringen vill föra upp på dagordningen och som berör flera departement, är det naturligt att statsrådsberedningen får ett övergripande samordningsansvar.

Vi föreslår därför att en särskild demokratiberedning inrättas inom Statsrådsberedningen. Den bör bestå av de mest berörda statsråden och kan ledas antingen av vice statsministern eller motsvarande, eller av

inrikesministern som är den fackminister som är mest berörd. Till beredningen bör föras tillräckliga kansliresurser, så att den fortlöpande kan följa och redovisa utvecklingen samt ta de initiativ som är påkallade.

Demokratiberedningen bör ha till uppgift att följa utvecklingen av frågor som rör demokrati, medborgarinflytande och medborgarnas delaktighet i samhällsutvecklingen. Beredningen bör också bevaka dessa frågor i samband med reformer och ny lagstiftning.

En tillfällig uppgift för beredningen kan också vara att se över remissförfarandet som ett led i demokratin. De senaste årens förändringar i utredningsväsendet och remissförfarandet reser frågor om formerna för remisser, urvalet av remissinstanser, hanteringen av svaren, remissförfarandets betydelse för medborgarinflytandet och möjligheterna till remissförfarande i unionspolitiska frågor.

Demokratiberedningen bör årligen sammanställa en skrivelse från regeringen till riksdagen. Denna skrivelse bör redovisa och analysera vad som hänt under året när det gäller demokrati, medborgarinflytande och delaktighet. En sådan skrivelse bör kunna fungera som ett viktigt underlag för en debatt i riksdagen och leda till initiativ från olika ledamöters sida. Skrivelsen blir också ett värdefullt bidrag till den allmänna debatten och bör kunna användas i olika former av demokratiutbildning.

Med en sådan inriktning kan en demokratiberedning bidra både till att förädla och fördjupa kraftsatsningen på de lokala demokratifrågorna och till att hålla debatten om demokratin ständigt levande genom att uppmärksamma dess betydelse för och i samhällsutvecklingen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av ledamoten Inger Schörling

Direktivet

Enligt kommittédirektiven ingår i vårt uppdrag att särskilt "föreslå former för medborgarnas inflytande i den politiska beslutsprocessen med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen".

Bakgrunden är, enligt direktiven, att inträdet i unionen skapat nya frågetecken kring medborgarnas möjlighet att påverka beslut och samhällsutveckling.

Direktivet ber oss granska möjligheter att tillgodose medborgarnas inflytande både nationellt och när det gäller Europeiska unionens direktiv och förordningar, samt att beskriva skillnader i demokratiska traditioner mellan länderna i Europa.

Kommittén har inte fullgjort sitt uppdrag

Enligt min mening har kommittén i denna del inte fullgjort sitt uppdrag. Kommittén har inte gjort något försök att peka ut de nya frågetecken som, enligt direktiven, inträdet i unionen skapat kring medborgarnas möjlighet att påverka beslut och samhällsutveckling. Inte heller har vi försökt analysera följderna av detta. T.ex. hur påverkas tilltron till parlamentarismen som styrelseskick, till den svenska grundlagen, till rättssystemet och till grundläggande demokratiska värderingar?

I stället för att själv föreslå former för ökat inflytande hänvisar kommittén till den pågående regeringskonferensen och de eventuella beslut som tas om att stärka medborgarnas möjlighet till inflytande.

Jag anser att, särskilt med tanke på den pågående regeringskonferensen och regeringens möjlighet att framföra och driva svenska ståndpunkter, det hade varit värdefullt om kommittén fullgjort sitt uppdrag och kommit med förslag om hur medborgarnas demokratiska inflytande i EU:s beslutsprocess kan öka.

De olika demokratiska traditionerna mellan länder i Europa har inte behandlats alls i betänkandet.

Jag har vid flera tillfällen både muntligt och skriftligt framfört önskemål om att underlag för ett resonemang om EU och demokratin i betänkandet borde beställas i form av en uppsats, på samma sätt som skett inom nio andra områden vilka redovisas som bilaga till detta betänkande. Tyvärr har detta inte fått gehör.

Jag är medveten om att frågeställningarna är komplicerade och att efterdyningarna av ja eller nej till EU under folkomröstningen är politiskt känsliga. Men vi har ändå haft regeringens uppdrag att utreda svåra frågor om medborgarnas möjligheter till inflytande över beslut och samhällsutveckling. Då borde vi ha gjort ett försök.

Lokal demokrati

De förslag som kommittén lagt när det gäller att öka den lokala demokratin är bra förslag som jag till fullo stöder. Det är bra att medborgarna försäkras inflytande och delaktighet på lokal nivå.

Men om inte demokratin fungerar och demokratiska spelregler följs på alla nivåer, såsom möjlighet till insyn och inflytande i beslutsprocessen, möjlighet att utkräva ansvar osv, kommer då inte demokratin att urholkas och medborgarna att bli likgiltiga även för lokalt demokratiskt eller politiskt arbete?

Fackutskotten ersätter EU-nämnden och befogenheterna utökas

Kommitténs förslag om att avskaffa Riksdagens EU-nämnd och i stället lägga EU-frågorna i respektive fackutskott delar jag utifrån den slutsatsen att fler riksdagsledamöter skulle engageras i EU-politiken och att fackutskottens kompetens skulle tas tillvara. Däremot anser jag att regeringens samråds- och informationsplikt måste utökas till att riksdagen ger ramar och mandat före regeringens förhandlingslinje, inklusive rätten att säga nej till regeringens förhandlingslinje dvs vetorätt, samt rätten att föra fram egna förslag, dvs initiativrätt.

Utan denna utökning av befogenheter för fackutskotten föreligger inget reellt demokratiskt inflytande över EU-politiken från de folkvalda i Sveriges riksdag.

Sverige bör agera för att arbetsformerna förändras i EU så att medlemsländerna hinner förankra besluten i de nationella parlamenten. Fackutskotten kunde då arbeta på ett för Riksdagen normalt sätt; behandling, betänkande, beslut (inklusive reservationer och särskilda yttranden).

Unionsmedlemskapet har skapat nya frågetecken kring medborgarnas möjligheter att påverka beslut och samhällsutveckling

Jag ska i nedanstående stycken översiktligt identifiera några av dessa "nya frågetecken", som jag tycker Demokratiutvecklingskommittén borde ha vågat fördjupa sig i.

Enligt regeringsformen 1 kap. 1 § "all offentlig makt utgår från folket". Folkstyret bygger på fri åsiktsbildning, allmän rösträtt, representativt och parlamentariskt statsskick, kommunalt självstyre och lagbundenhet i offentlig maktutövning.

Exempel på frågetecken efter EU-inträdet:

- Otydlighet i konstitutionen och var och hur beslut fattas.
- Olika syn på konstitution, rättstradition och demokrati i Norden och inom EU.
- Betydande beslutsrätt har flyttats från riksdagen till ej folkvalda organ inom EU:s institutioner, dvs vi har fått ett "demokratiskt underskott".
- Lagbundenheten har ändrats i och med att EU-domstolen tolkar fördragen och dömer därefter.
- EU:s förordningar har direktverkan på individer och företag.
- Offentlighetsprincipen ifrågasätts - urholkas, svårigheter att få ta del av handlingar och lagförslag.
- Meddelarskydd existerar inte.
- Tidigare inrikespolitik blir nu utrikespolitik och sekretessbeläggs.
- Remissförfarande finns det inte tid för, lobbyisterna har stor makt och är en del av EU-systemet.
- Kommunalt självstyre urholkas, regeringen kan upphäva kommunala beslut, hårdare regler för kommunal upphandling.
- EMU ställer krav på överstatlig skatte- och utgiftspolitik, centralbank utan möjlighet till politisk styrning.

Möjligheter att tillgodose medborgarnas inflytande både nationellt och när det gäller Europeiska unionens direktiv och förordningar

Här följer några förslag, utan rangordning, för att öka medborgarnas möjlighet till inflytande, som jag tycker kommittén borde fört ett resonemang kring/föreslagit.

- Lagförslag görs tillgängliga för allmänheten i samband med att kommissionens utkast sänds till olika intressenter och absolut innan de behandlas i ministerrådet.
- Regeringens politik i ministerrådet förankras och behandlas som inrikespolitiska frågor i riksdagen (se EU-nämnd).
- Närhetsprincipen (subsidiariteten) tas på allvar - det innebär att många beslut som i dag tas på EU-nivå förs tillbaka till de nationella parlamenten.
- Initiativrätt för de nationella parlamenten och en aktivare roll överhuvudtaget.
- EU-frågor behandlas formellt lika som inrikesfrågor, så att utrikessekretessen inte kan användas.
- Tjänstemannastyret (Coreper) ersätts av parlamentariskt förankrad förberedelseprocess. Så länge Coreper finns ska Sverige låta sig företrädas av representant som riksdagen utsett.
- EU-domstolens politiska makt begränsas hårt.
- Artikel 235 som ger möjlighet till utökade befogenheter för unionsmyndigheterna utan traktatsändringar avskaffas.
- Offentlighetsprincip för handlingar och meddelarskydd skall gälla.
- Inga inskränkningar i vetorätten.
- Lobbyister registreras i offentligt register.
- De nationella parlamenten bör välja och kunna avsätta sitt lands kommissionär.
- Folkomröstningar bör äga rum innan traktatsändringar ratificeras och i frågor som påverkar Sveriges möjligheter att bedriva en självständig politik.
- En utträdesparagraf skrivs in i unionsfördraget.

Kommittédirektiv

Meborgarnas inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen (Dir 1995:56)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 april 1995

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté med uppgift att utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen och därmed på sikt bidra till en vital demokratisk utveckling.

Kommittén skall särskilt

- belysa medborgarnas förändrade organisationsmönster och analysera förändringens betydelse för en demokratisk förnyelseprocess,
- föreslå former för medborgarnas inflytande i den politiska beslutsprocessen med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen,
- föreslå förändringar av stödformer som kan ge förutsättningar för föreningslivet att utvecklas och förändras och som också bidrar till ett ökat medborgarengagemang,
- ge förslag till hur samverkan mellan medborgare, organisationer och myndigheter kan underlättas.

Bakgrund

Under senare år har ett flertal utredningar – bl.a. Maktutredningen (SOU 1990:44) och Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) – behandlat frågor som berör medborgarnas inflytande och delaktighet i samhället.

Det utredningarna visat är att tilltron till den traditionella politiken möjligheter har försvagats. De politiska partiernas medlemstal tenderar att sjunka. Framför allt ungdom väljer andra former och sätt att engagera sig utanför de etablerade partierna och föreningarna. Även kvinnor väljer i högre utsträckning att påverka genom nätverk och aktionsgrupper.

7 16-1417

Opinionsbildningen har förskjutits från de politiska organisationerna till massmedierna. I det moderna informationssamhället blir medborgarna samtidigt allt mer välinformerade. Detta skapar nya möjligheter för en utveckling av dialogen mellan beslutsfattare och medborgare men också betydande risker för att klyftorna i samhället ökar mellan de människor som engagerar sig och de som lämnas utanför.

I ett historiskt perspektiv har folkrörelser och andra idéburna organisationer haft en central funktion i välfärdsutvecklingen och demokratiseringen av samhället. Formerna för samverkan mellan det offentliga och föreningslivet genomgår för närvarande omfattande förändringar. Det stöd som tidigare utgått bl. a. i form av ekonomiska bidrag och lokalsubventioner omprövas nu av stat och kommun. En konsekvens av detta har blivit att föreningslivet har fått ändrade förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Föreningarna har i många fall fått en roll som entreprenörer i den kommunala verksamheten.

Den djupgående förändringsprocess som sker inom kommuner och landsting gäller såväl de inre arbetsformerna som den politiska organisationen. Nya produktions- och driftsformer och nya styrsystem har utvecklats. Avsikten med förändringarna har varit att effektivisera verksamheterna. Samtidigt har insynen och kontrollen minskat genom att kommuner och landsting valt att förlägga många verksamheter i bolagsform.

Inträdet i Europeiska unionen har också skapat nya frågetecken kring medborgarnas möjligheter att påverka beslut och samhällsutveckling. Det ekonomiska läget, och därmed marknadsaktörernas inverkan på politiska prioriteringar och vägval, har skapat samma osäkerhet.

Från demokratisk synpunkt är den beskrivna utvecklingen oroande.

Mot denna bakgrund bör en kommitté tillkallas med uppgift att utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas delaktighet och inflytande i samhället och därmed på sikt bidra till en vital demokratisk utveckling.

Uppdraget

Utgångspunkter för uppdraget

De gamla folkrörelserna växte fram i ett samhälle där många människor saknade makt över sina egna liv. För att gemensamt lösa problem och få inflytande organiserade man sig i olika typer av organisationer. De tidiga folkrörelserna; arbetarrörelsen, hembygdsrörelsen, de fria religiösa samfunden och nykterhetsrörelsen kom alla som en reaktion på sociala och demokratiska problem. Människor organiserade sig för att erövra makten över sina liv och bli delaktiga i samhällsutvecklingen. Man organiserade t .ex. egna arbetslöshets- och sjukkassor. Samtidigt skolades medlemmarna i demokratiska spelregler. De politiskt och fackligt

anknutna folkrörelserna ville förändra samhället genom den politiska makten. Genom sin bredd, omfattning och uppbyggnad har folkrörelserna haft stor betydelse för den demokratiska samhällsutvecklingen i Sverige.

Av rapporten Föreningslivet i Sverige – en statistisk belysning (Levnadsförhållanden nr 86, SCB 1994) framgår att föreningsaktiviteten i Sverige är hög. Drygt 52 procent av befolkningen är aktiv i någon förening. Samtidigt visar rapporten att medlemsanslutningen under perioden 1987.1992 dels minskat något, dels att medborgarna i ökad utsträckning tycks organisera sig för att tillfredsställa egna individuella intressen framför ett bredare samhällsengagemang.

En kärnfråga inför framtiden är vad som händer med demokratin när allt färre väljer att organisera sig i politiska organisationer och idéburna folkrörelser. Det moderna samhället ställer samtidigt allt större krav på den enskilda människans förmåga att möta förändringar, att göra sin röst hörd och ta ansvar.

Demokratins former och institutioner måste utvecklas i en ny tid – med nya förutsättningar. Möjligheten att påverka samhället måste få ske i jämlika former där alla kan agera på samma villkor. En förutsättning för att förena enskilt inflytande och ansvarstagande med solidaritet är också att man kan delta i en kollektiv samhällsprocess. Parti- och föreningslivets förnyelse och utveckling är därför central i en demokratisk förnyelseprocess.

Med dessa utgångspunkter bör kommittén utreda följande:

Nya organisationsmönster

Det är uppenbart att medborgarna söker nya vägar för att påverka samhället. Det blir allt vanligare att organisera sig i mer eller mindre tillfälliga strukturer, såsom aktionsgrupper eller nätverk m.m., som upplevs som mer framgångsrika former än traditionella föreningar. Denna utveckling är ett uttryck för värderingsförändringar som ställer krav på nya förhållningssätt också från samhället.

För att kunna ta ställning till åtgärder som kan stimulera ökat inflytande behövs en samlad överblick av de olika organisationsformer, grupperingar och utvecklingsprojekt som medborgarna hittills valt att använda sig av när de agerar i en fråga, samlas kring en idé eller utför frivilligt arbete. Därtill behövs kunskap om vilka mönster för samhällspåverkan som utvecklats och vilka faktorer som påverkar valet av former för ett engagemang. Kommittén skall därför belysa medborgarnas förändrade organisationsmönster och analysera förändringens betydelse för en demokratisk förnyelseprocess.

Som ett led i detta arbete skall kommittén uppmärksamma hur den moderna informationstekniken kan påverka de demokratiska processerna.

Hur regionala skillnader påverkar de enskilda människornas möjligheter till inflytande och delaktighet är av särskilt intresse. Möjligheterna att tillgodose medborgarnas inflytande både nationellt och när det gäller den Europeiska unionens direktiv och förordningar skall också granskas. Kommittén skall föreslå former för medborgarnas inflytande i den politiska beslutsprocessen med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Skillnader i levnadsvillkor innebär också att många medborgare inte alls är med och påverkar samhällsutvecklingen. I vissa bostadsområden i storstäderna är valdeltagandet lågt och en stor del av befolkningen är politiskt passiv. Detta gäller inte minst många invandrare och det blir särskilt tydligt i invandrartäta bostadsområden. En parlamentarisk kommitté (dir. 1995:35) skall ge förslag till åtgärder för att förbättra levnadsvillkoren för människorna i några av storstädernas bostadsområden. I det arbetet är befolkningen den viktigaste resursen och en aktiv dialog med befolkningen i de aktuella bostadsområdena måste eftersträvas. Det är särskilt angeläget att följa vilka mönster för medborgerliga aktiviteter som uppstår i förändringsarbetet. Kommittén skall därför samordna en del av sitt arbete med det arbete som skall ske inom den parlamentariska kommittén Levnadsvillkor i storstadsområden. Kommittén skall även samordna sitt arbete med kommittén (dir. 1994:130) om översyn av invandrarpolitiken som bl.a. skall överväga hur invandrares möjligheter att påverka sin egen situation och vara delaktiga i samhällets beslutsprocesser skall kunna öka.

Föreningar som välfärdsaktörer

Många människor utför också olika former av frivilligt arbete. Detta arbete utförs både av föreningsaktiva personer och av personer som – utan att tillhöra någon förening – vill göra en samhällsinsats. Här finns allt från de traditionella folkrörelserna som organiserat sig enligt gamla demokratiska principer till olika former av lokal entreprenörsverksamhet där enskilda organisationer eller flera tillsammans bildar stiftelser, handelsbolag eller liknande. Vidare finns den kooperativa former som särskilt under senare år har dominerat som verksamhetsform i glesbygden. En ny form av frivilligt arbete har också vuxit fram genom tillkomsten av s. k. frivilligcentraler. Dessa bedriver verksamhet som bygger på samverkan mellan föreningar och enskilda personer.

Socialtjänstkommittén har i sitt slutbetänkande Ny socialtjänstlag (SOU 1994:139) uppmärksammat det frivilliga social arbetets betydelse för att komplettera välfärden. En förändring av socialtjänstlagen föreslås som innebär att socialtjänsten skall stödja frivilligt socialt arbete. Samtidigt är det viktigt att framhålla allt i ljuset av det marknadstänkande som utvecklats även inom vård och omsorg. Betänkandet bereds

för närvarande inom regeringskansliet och kommittén skall hålla sig informerad om arbetet.

Föreningslivet och olika former av frivilligarbete har många gånger fungerat som pådrivare och förnyare av etablerad verksamhet. Framför allt har det via ett medborgarengagemang bidragit till en vitalisering av demokratin. Sådant utvecklingsarbete pågår i dag runt om i landet i form av olika projekt. Förnyelse- och utvecklingsarbetet leder ofta till att helt nya sammanslutningar och grupperingar växer fram. Dessa stämmer sällan med formerna för samhällets traditionella organisationsstöd. En mängd utvecklingsprojekt som arbetar enligt nya metoder har t.ex. svårt att få del av samhällets stöd. Kommittén skall därför föreslå förändringar av stödformer som kan ge förutsättningar för föreningslivet att utvecklas och förändras och som också bidrar till ett ökat medborgarengagemang.

Samverkan medborgare, organisationer och kommuner

Medborgarnas engagemang sker således både inom och utom föreningslivet och nya organisationsmönster växer fram. Oftast är det så att engagemang i en fråga sker i det gränsområde – ibland kallat den tredje sektorn – som uppstår mellan de uppgifter som den offentliga sektorn är ålagd att sköta och de uppgifter som medborgarna sköter privat. Gränserna mellan den offentliga sektorn, den "tredje sektorn" och den privata sektorn varierar från en tid till en annan.

Senare års reformverksamhet och stöd till lokala utvecklingsprojekt har lett till att nya synsätt och principer för lokal verksamhet har prövats. Ofta är föreningar, organisationer och andra sammanslutningar innovatörer i förnyelsearbetet. Det finns därför skäl att särskilt uppmärksamma deras självständiga roll i utvecklingsarbetet.

Många organisationer arbetar som entreprenörer åt det offentliga. Kommittén skall belysa konsekvenser som följer av detta förhållande. Kommittén skall analysera vilka effekter föreningslivets engagemang inom det kommunala verksamhetsområdet fått för demokratin och om dess engagemang också inneburit att fler medborgare blivit delaktiga i samhällsutvecklingen.

Kommittén skall ge förslag till hur samverkan mellan medborgare, organisationer och myndigheter kan underlättas. I detta sammanhang är det också angeläget att tydliggöra var gränserna går för det allmännas ansvar och de enskildas åtaganden.

Kommittén skall även ta del av de internationella erfarenheter som finns på just detta område. Samtidigt är det viktigt att kommittén beskriver skillnader i demokratiska traditioner mellan länder i Europa.

Hur arbetet skall bedrivas

Kommittén skall ta del av det forsknings- och utvecklingsarbete som skett inom området.

Kommittén skall även beakta det arbete som utförts av Ideella beredningen (C 1993:A) samt ta del av påbörjat utvecklingsarbete som rör den ideella sektorns samhällsekonomiska betydelse.

Kommittén bör även samråda med kommittén (dir. 1994:151) Utvärdering och vidareutveckling av det kommunala förnyelsearbetet.

Kommittén skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1993:23) samt att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir 1994:124).

Tidsplan

Kommitténs uppdrag skall vara avslutat senast den 1 oktober 1996.

(Civildepartementet)

1996-02-23

Till chefen för
Civildepartementet
statsrådet Marita Ulvskog

Förslag till lagändring för främjande av hyresgästernas självförvaltning

Demokratiutvecklingskommittén (C95:05) har till uppgift att överväga och föreslå åtgärder som kan bidra till att öka medborgarnas inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen.

I vårt utredningsarbete har vi bland annat ställt oss frågan hur ett samhälle ser ut som ger den bästa grogrunden för medborgarinflytande och delaktighet. Svaret är i enkelhet att det för staten och kommunerna handlar om att skapa goda förutsättningar och om att undanröja hinder.

Med detta brev vill vi fästa uppmärksamheten på ett av de hinder vi hittills har lokaliserat; ett hinder som innebär att en värdefull utveckling mot delaktighet riskerar att hejdas av gällande lagstiftning.

Detta konkreta fall gäller hyresgästernas självförvaltning i bostadsområdena Holma och Kroksbäck i Malmö. Självförvaltningen har nu kommit i konflikt med länsskattemyndighetens tolkning av lagstiftningen.

Konflikten rör en principfråga som har betydelse för hyresgäster över hela landet. De mycket goda erfarenheterna från Holma och Kroksbäck har lett till att bostadsföretag och hyresgästföreningar på flera andra platser i landet har planer på att införa självförvaltning. En förutsättning för att sådan verksamhet skall komma igång är dock att de hinder som uppdagats i Malmö snarast undanröjs.

Detta brev innehåller

- bakgrundsbeskrivning,
- kortfattad redovisning av självförvaltningen i Holma och Kroksbäck,
- kommitténs slutsatser samt
- problembeskrivning.

Därefter redovisas ett förslag till lagteknisk lösning av problemet.

Bakgrund

Många av de bostadsområden som byggdes under det så kallade miljonprogrammet belastas av stora problem med segregation, anonymitet, främlingsskap, skadegörelse, otrygghet och passivitet. Traditionella förvaltningsåtgärder har visat sig otillräckliga för att kunna avhjälpa dessa problem.

I det traditionella sättet att förvalta bostäder finns oftast målsättningen att allt skall fungera bra utan att någon medverkan från de boende behövs. Den anställda förvaltningspersonalen skall se till att allting fungerar, hyresgästerna skall inte behöva ta kontakt med grannarna. Detta blir själva målet med förvaltningen - den ska fungera så bra att man inte märker att man har grannar.

När hyresgästerna inte behöver engagera sig för att goda förvaltningsresultat skall uppnås får hyresgästerna också färre tillfällen att umgås och samverka. Den vällovliga och ambitiösa målsättningen i traditionell fastighetsförvaltning kan därför medverka till passivitet, känsla av utanförskap och ökad segregation.

Den traditionella förvaltningsfilosofin innebär oftast att man möter otrygghet bland hyresgästerna med förstärkt inbrottsskydd, porttelefoner, sektionering av källare och garage och ökad övervakning, vilket i sin tur leder till ökad anonymitet och främlingskap. Det blir en utveckling där den sociala kontrollen ersätts med misstänksamhet och rentav fientlighet mot omgivningen.

Den traditionella förvaltningsfilosofin innebär oftast att man angriper enbart problemens symtom och följdverkningar. Men om inte orsakerna till problemen angrips riskerar dessa att förvärras.

De erfarenheter som kommuner och bostadsföretag dragit av olika sätt att förvalta och av ett stort antal projektinsatser i bostadsområden är entydiga. Den enda möjligheten för dessa bostadsområden under stress att utvecklas i positiv riktning är att de som bor där själva använder sina egna för resurser på det sätt man själv vill. Statens, kommunens och hyresvärdens uppgift blir just att bidra till goda förutsättningar för en sådan utveckling och att se till att man inte själv utgör ett hinder.

Den förvaltningsfilosofi som i konsekvens med detta nu håller på att växa fram inom hyressektorn utgår från att hyresgästerna i så stor utsträckning som möjligt, och på olika sätt, skall involveras i förvaltningsprocessen. En gemensam områdesförvaltning förutsätter ett aktivt deltagande och regelbundna aktiviteter. Om vägar öppnas så att de boende på ett direkt sätt blir delaktiga i förvaltningen av det egna bostadsområdet, kommer också isoleringen mellan hyresgästerna att kunna brytas. När hyresgästerna arbetar tillsammans och sköter området ser man också att man har gemensamma intressen och är beroende av varandras hänsynstagande för att boendet skall fungera bra. Det leder i sin tur till att trygghet, trivsel och gemenskap i bostadsområdet ökar.

Under 1980-talet gavs hyresgästerna rätt att själva utföra underhåll i sina lägenheter. Under 1980-talet infördes också hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll för flertalet hyresgäster hos allmännyttiga hyresvärdar. Hyresgästerna fick möjlighet att sänka sin boendekostnad genom att avstå från åtgärder eller utföra dem själva. Detta handlade främst om målning, tapetsering och golvbyte.

Tanken med självförvaltning i bostadsområden är likartad - den enskilde hyresgästen får en valmöjlighet: Ska jag medverka i självförvaltningen eller inte? Vad vill jag göra av min fritid? Vill jag göra något meningsfullt och samtidigt sänka mina boendekostnader? Skillnaden mot det hyresgäststyrda lägenhetsunderhållet är att självförvaltningen inte bara handlar om den egna lägenheten utan om hela boendemiljön och att den därför förutsätter samverkan med grannarna.

Delaktighet i förvaltningen ger också de boende vissa möjligheter att påverka sina egna boendekostnader genom att själva utföra vissa uppgifter i sina bostadsområden. Det är då viktigt att alla hyresgäster ges möjlighet att medverka i förvaltningsuppgifterna. Hyresgästerna har självfallet mycket olika förutsättningar att delta i de olika förvaltningsuppgifterna och intresset för att delta varierar också. Därför erfordras någon form av individuellt ekonomiskt incitament för att motivera hyresgästernas deltagande. De stora vinsterna av denna form av självförvaltning tillfaller ändock hyresgästerna som kollektiv och inte minst samhället i stort.

Självförvaltning i bostadsområdena Holma och Kroksbäck i Malmö

MKB Fastighets AB är ett av Malmö kommun ägt allmännyttigt bostadsföretag. I MKB:s bostadsområden Holma och Kroksbäck i Malmö finns sedan några år en väl fungerande självförvaltning som omfattar cirka 2000 lägenheter. Denna bygger på ett avtal mellan bostadsföretaget och Hyresgästföreningen i Södra Skåne som ger de boende möjligheter att sköta vissa delar av fastighetsförvaltningen själva. De vanligaste uppgifter som omfattas av självförvaltningen är skötsel av utemiljö och inre städning.

För den enskilde hyresgästen fastställs hyran på vanligt sätt genom en förhandlingsöverenskommelse. Därefter prissätts de olika förvaltningsuppgifter som hyresgästerna själva kan stå för. Det kan till exempel gälla inre underhåll av lägenheter och trappstädning samt yttre skötsel såsom gräsklippning och rabattskötsel m.m. I systemet med självförvaltning ingår också att det halvårsvis sker en avstämning. Den hyresgäst som under perioden medverkat i förvaltningen får en återbäring på hyran.

Självförvaltningen i bostadsområdena Holma och Kroksbäck har medfört mycket påtagliga positiva effekter för såväl den fysiska som sociala miljön. De boendes isolering, anonymitet och passivitet har minskat avsevärt och språkbarriärer har överbryggats. Den flexibla förvaltningsnivån och hyresgästens egen valmöjlighet skapar också förutsättningar för ett gemensamt arbete. I detta arbete utvecklas kontakter och gemenskap på ett naturligt sätt - man behöver helt enkelt kommunicera för att lösa gemensamma uppgifter. Detta har i sin tur inneburit att trygghet och trivsel ökat. Dessutom har miljön förbättrats påtagligt och den vårdas väl av de boende.

De indirekta konsekvenserna av att folk har lärt känna varandra är stora. Hyresgästerna har tagit initiativ till olika former av nätverk för att ta tillvara gemensamma intressen. På detta sätt har exempelvis ett kvinnocafé över nationsgränserna startat, Hem- och skola vaknat till liv och barnaktiviteter organiserats.

En annan och mycket viktig effekt har varit hyresgästernas möjligheter att påverka sina egna boendekostnader.

Många av de som medverkat i förvaltningen är arbetslösa, pensionärer eller andra med mycket tid och lite pengar. Självförvaltningen blir ett sätt att vara igång och inte falla in i sysslolöshet och passivitet. Den brutna passiviteten har också visat sig genom att man tagit initiativ till studieverksamhet för att höja den egna kompetensen.

Självförvaltningen i Holma och Kroksbäck har blivit mycket uppmärksammad av bland annat hyresgästföreningar och bostadsföretag från hela landet.

Slutsatser

Den modell för självförvaltning som tillämpats i Holma och Kroksbäck har vänt utvecklingen. Dessa bostadsområden som tidigare präglades av stora sociala problem, dåligt rykte och tomma lägenheter utvecklas nu mot ökad delaktighet, trivsel och trygghet.

Kommittén noterar särskilt att medborgarnas delaktighet har ökat. Den kritiske iakttagaren frågar sig kanske om trappstädning är det manifesta beviset på ökad delaktighet. Svaret är i korthet att om verksamheten bara handlade om omfördelat ansvar för trappstädning så vore frågan av föga intresse för kommittén.

Kärnan i självförvaltningen är just att goda förutsättningar skapats för hyresgästernas delaktighet. Alla som vill kan vara med och tillsammans med sina grannar ta ansvar för boendemiljön. Det är hyresgästerna som av egen vilja och med egen kraft vänt utvecklingen i området. Det gemensamma arbetet och ansvaret har skapat ett mycket värdefullt socialt kapital. Den isolering, anonymitet, främlingsskap och passivitet som tidigare präglade området och dess invånare har till stor del försvunnit. Till detta kommer också de gemensamma initiativ till nätverk,

träffpunkter och annat som tagits av hyresgästerna. De miljökvaliteter som dessutom uppstått när hyresgästerna själva utför arbete och dessutom underhåller och vårdar resultatet hade heller inte varit möjliga att åstadkomma med anställd personal.

Problemet

Hyresgästerna vill och kan av naturliga skäl delta olika mycket i självförvaltningen. En del hyresgäster lägger gärna ner mycket tid, andra bara lite tid och ytterligare andra deltar inte alls. Det är självklart att storleken på den återbäring av hyran som utgått till hyresgästerna därför relaterats till i vilken utsträckning den enskilde hyresgästen deltagit i självförvaltningen.

Länsskattemyndigheten i Malmöhus län har valt att betrakta den individuella hyresåterbäringen som ersättning för ett arbete som utförts för hyresvärdens räkning. Ersättningar som i så fall skall beläggas med sociala avgifter och tas upp till beskattning. Skulle ett slutligt beslut ge skattemyndigheten rätt i sin bedömning innebär det att de ekonomiska incitamenten för självförvaltningen försvinner. Självförvaltningen i dess nuvarande form skulle snabbt upphöra och alla de goda resultat som uppnåtts med tiden klinga av.

Om medborgarna skall kunna bli mer delaktiga i samhällsutvecklingen och kanske också ta ett större ansvar för sin sina liv och sin närmiljö måste de hinder som finns undanröjas.

Osäkerheten om huruvida hyresgästerna kan kunna utföra förvaltningsuppgifter utan att detta får skatte- och avgiftskonsekvenser för hyresgästerna respektive hyresvärden är ett sådant hinder. Här behövs tydliga spelregler. Lagstiftningen bör tillåta hyresgäster att själva utföra uppgifter i sina bostadsområden.

Det finns också en annan aspekt på problemet. Småhusägare utför idag nästan allt arbete på den egna tomten själv. Det är få småhusägare som ens skulle drömma om att mot betalning anlita någon som till exempel klipper gräsmattan och rensar rabatterna. Det betraktas som självklart att en småhusägare håller nere sin boendekostnad på detta sätt. Varför skall då hyresgäster tvingas köpa dessa tjänster? Varför skall inte hyresgäster som genom eget arbete vill hålla nere sin boendekostnad kunna göra detta?

Det är rimligt att även hyresgäster, i likhet med boende i andra upplåtelseformer, själva skall kunna utföra vissa uppgifter i sina bostäder och bostadsområden utan att drabbas av beskattning.

Förslag till lagteknisk lösning för att tillåta självförvaltning

Förslagets huvudsakliga innebörd

Hyresgästers medverkan i självförvaltning kan aktivt medverka till stabilare förhållanden och ökad trivsel i bostadsområden med problem. De regler som idag försvårar sådan medverkan bör därför undanröjas.

Skattskyldigheten för återbetalda hyresmedel på grund av hyresgästs medverkan i självförvaltning, är oklar. För att möjliggöra en fortsatt utveckling och spridning av självförvaltningsmodellen, bör därför kommunalskattelagen kompletteras med bestämmelser som medger skattefrihet intill ett visst belopp för bostadshyresgäster som deltar i självförvaltning allt under förutsättning att överenskommelse härom har träffats med stöd av hyresförhandlingslagen. En övre gräns för ett sådant skattefritt belopp bör skäligen kunna sättas till ett halvt basbelopp per bostadshyreskontrakt och år.

Villkoren för en sådan skattebefrielse framgår av specialmotiveringen till lagförslaget.

Lagtextförslaget om inskränkt skattskyldighet för återbäring av hyra på grund av självförvaltning föreslås systematiskt inordnas under 19 § kommunalskattelagen för att härigenom undvika följdändringar i andra lagrum i skattelagstiftningen. Lagtexten bör också kompletteras med en anvisning under samma paragraf genom införande av ett nytt stycke under anvisningspunkten 1 till 19 §. Till följd av att lagtextförslaget införs under 19 §, kan inte heller fråga uppkomma om att medge avdrag för hyresgästens eventuella kostnader på grund av deltagandet i självförvaltningen.

Förslag till lagtext

19 § Till skattepliktig inkomst enligt denna lag räknas icke:

återbäring av hyra som bostadshyresgäst erhåller för arbete som hyresgästen i denna sin egenskap åtagit sig att utföra för hyresvärdens räkning med stöd av en enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) träffad förhandlingsöverenskommelse om självförvaltning, om återbäringen under ett beskattningsår inte överstiger ett halvt basbelopp per bostadshyreskontrakt enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring;

Förslag till anvisningstext

19 § anv p 1.

Med förhandlingsöverenskommelse om självförvaltning förstås en överenskommelse som har träffats mellan å ena sidan hyresvärd och å andra sidan organisation av hyresgäster, om att bostadshyresgäst mot ersättning i form av återbäring av erlagd hyra får åta sig att svara för sådan, eljest på hyresvärden ankommande, fastighetsförvaltning som inte är direkt kopplad till bostadshyresgästens egen lägenhet.

Återbäring av hyra till följd av sådan förhandlingsöverenskommelse om självförvaltning är i sin helhet skattepliktig såsom inkomst av tjänst eller näringsverksamhet om överenskommelsen innebär åtaganden för bostadshyresgästen som går utöver vad som inom ramen för hyresförhandlingslagens (1978:304) bestämmelser kan avtalas mellan å ena sidan hyresvärd eller hyresvärd och organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster eller om återbäringen under ett beskattningsår överstiger ett halvt basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Specialmotivering

1. Beträffande förslaget till lagtext

Av hyresförhandlingslagen framgår att förhandlingsöverenskommelser mellan hyresvärd och hyresgästkollektiv endast kan träffas för bostadslägenheter. Hyresförhandlingslagens bestämmelser omfattar sålunda inte hyresgäster som saknar förhandlingsklausul i sina hyreskontrakt eller lokalhyresförhållanden.

Hyresgästens skattskyldighet för hyra som återbäres till honom till följd av arbete som han i denna sin egenskap utfört för hyresvärdens räkning och som inte haft direkt anknytning till hans egen lägenhet liksom hyresvärdens skyldighet att för sådant fall erlägga sociala avgifter samt lämna kontrolluppgifter härom, har ifrågasatts.

Skattemyndigheterna har med stöd av bl a bestämmelserna i 3 kap 2 § 2 st lagen om allmän försäkring gjort gällande att hyresgästens medverkan i sådan självförvaltning är att jämställa som ersättning för anställning. Till följd härav skulle sålunda hyresvärden vara skyldig att erlägga sociala avgifter samt lämna kontrolluppgifter och hyresgästen vara skyldig att deklarera erhållen återbäring på hyran som inkomst av tjänst.

Hyresvärdarna har å sin sida gjort gällande att ifrågavarande typ av självförvaltning endast är ett uttryck för ytterligare en överföring av ansvaret på bostadshyresgästen för den egna boendestandarden och därför ligger väl inom ramen för bestämmelserna i hyreslagen och hyresförhandlingslagen om hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll, som sedan lång tid tillbaka aldrig har beskattats.

Med hänsyn härtill och på de i den allmänna motiveringen angivna skälen, bör därför skatterättsligt klargöras att erhållen återbäring på hyra på grund av överenskommelse om självförvaltning under vissa förutsättningar inte skall betraktas som ett utflöde av ett anställningsförhållande eller jämförbart uppdragsförhållande. Denna förutsättning markeras i lagtexten genom uttrycket "i denna sin egenskap".

Genom uttrycket "åtagit sig att utföra för hyresvärdens räkning" avses att ansvaret för att arbetet verkligen utförs vilar på hyresgästen. Däremot krävs inte att hyresgästen personligen skall utföra detsamma. Därigenom får han möjlighet att låta sina familjemedlemmar, anhöriga och/eller vänner hjälpa till. Det skall emellertid understrykas att den inskränkta skattskyldigheten endast gäller bostadshyresgästen.

För att undvika missförstånd om att flera halva basbelopp än ett skulle kunna utgå då flera bostadshyresgäster tecknat gemensamt kontrakt, har dessutom i lagtexten angetts att den inskränkta skattskyldigheten endast avser ett halvt basbelopp "per bostadshyreskontrakt".

2. Beträffande förslaget till anvisningstext

Av hyresförhandlingslagens framgår närmare vilka frågor som kan bli föremål för förhandling och därmed också förhandlingsöverenskommelser.

Genom att i den föreslagna lag- och anvisningstexten hänvisa till "enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) träffad förhandlingsöverenskommelse om självförvaltning " understryks dels att förutsättningen för inskränkt skattskyldighet är att förhandlingsöverenskommelse har träffats i enlighet med bestämmelserna i hyresförhandlingslagen dels att förhandlingsöverenskommelsen är begränsad till de frågor som finns uppräknade i hyresförhandlingslagen. Därvid syftas uteslutande på överenskommelser enligt hyresförhandlingslagens 5 § 2 stycke punkterna 2-4 om lägenheternas och husets skick, gemensamma anordningar i huset respektive övriga boendeförhållanden i den mån de rör hyresgästerna gemensamt.

Genom hänvisningen till hyresförhandlingslagen fås också en återkoppling till hyresrättslig praxis inom området. Genom att dessutom låta återbäringen av hyran i sin helhet bli skattepliktig om hyresvärd och hyresgäst träffat överenskommelse om åtaganden som går utöver vad som inom ramen för hyresförhandlingslagen kunnat avtalas, upprätthålls begränsningen av självförvaltningens omfattning.

För att få en rimlig begränsning av den arbetsinsats hyresgästen skattefritt kan tänkas vilja åta sig inom ramen för hyresförhandlingslagen, föreslås ett halvt basbelopp enligt lagen om allmän försäkring.

Basbeloppet för år 1996 är enligt samma lag redan fastställt till 36.200 kr. Maximal hyresreduktion för en hyresgäst skulle sålunda kunna uppgå till ca 1.500 kr per månad för 1996 under förutsättning att hans arbetsinsats värderas till detta belopp av hyresvärden. Upplysningsvis kan nämnas att återbäringen av hyra till hyresgäster som deltagit i självförvaltning i redan pågående projekt i genomsnitt utgått med ca 650 kr per månad och hyresgäst.

Hänvisningen till ett basbelopp beräknat enligt lagen om allmän försäkring har skett i förenklande syfte eftersom basbeloppet enligt denna lag endast justeras en gång per år.

Av anvisningstexten framgår slutligen att om återbäringen överstiger ett halvt basbelopp, "är återbäringen i sin helhet skattepliktig för bostadshyresgästen och skall som sådan hänföras till inkomst av tjänst eller inkomst av näringsverksamhet."

Anledningen till denna lydelse är följande.

Om lagrummet hade utformats så att endast ersättning över ett halvt basbelopp skolat betraktas som skattepliktigt, hade detta kunnat inbjuda mindre seriösa fastighetsägare och hyresvärdar till att som fastighetsskötare anställa hyresgäster utan att behöva betala socialavgifter på ett avgiftsunderlag motsvarande ett halvt basbelopp. För att inte inbjuda till missbruk har därför lagtexten utformats på så sätt som skett. Överstiger således återbäringen ett halvt basbelopp för beskattningsår räknat, skall inkomsten i sin helhet hänföras antingen till inkomst av tjänst eller inkomst av näringsverksamhet.

Stockholm den 23 februari 1996

Demokratiutvecklingskommittén

Bengt Owe Birgersson

Kort beskrivning av berednings-, besluts- och verkställighetsfaserna i EU

Denna promemoria har upprättats av utredningens sekretariat och presenterats för kommittén. Syftet är att kortfattat beskriva de faser som förslag genomgår inom EU vid behandlingen av frågor inom den första pelaren, och på vilket sätt de svenska ståndpunkterna i dag utformas och förankras. Vi tror att detta kan vara av intresse som bakgrund till kommitténs förslag på området.

Inom EU förekommer flera olika beslutsprocesser. Förenklat kan man säga att vilken beslutsväg som blir tillämplig beror huvudsakligen på vilken fråga som skall behandlas. Oberoende av vilka beslutsregler som blir tillämpliga, så genomgår frågorna vissa faser. Första pelarens politikområde rymmer en mängd olika frågor, men de frågor som man främst förknippar med denna pelare är regleringen om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer och därmed sammanhängande frågor.

Beredningsfasen – den inofficiella fasen

Kommissionen kan på olika sätt bli uppmärksammad på förhållanden som bör åtgärdas genom normgivning för att nå de mål som gemenskapsfördragen uppställer. Impulser till regleringsförslag kan komma från kommissionen själv, från ministerrådet, från en medlemsstat, från en nationell expert som arbetar för kommissionen, från en organisation eller en grupp av organisationer som genom t.ex. lobbyarbete framför sina åsikter i en viss fråga. Impulser kan även komma från Europaparlamentet vid utfrågningar av kommissionens tjänstemän eller från en enskild Europaparlamentariker. Kommissionen är emellertid den institution som ensam bestämmer vilka förslag som skall presenteras för rådet.

Innan kommissionen presenterar ett förslag för ministerrådet, vidtar man en mängd åtgärder för att undersöka vilka tänkbara effekter ett förslag kan få för medlemsländerna och hur förslaget kan tänkas bli mottaget. För att utföra denna undersökning anlitas många gånger experter på ett specifikt sakområde som konsulter åt kommissionen samtidigt som kommissionens tjänstemän arbetar med förslagen. Under denna beredningsfas kan det vara svårt att få insyn i arbetet med förslagen. Indirekt kan emellertid ett visst land påverka arbetets inriktning och hur förslaget kommer att se ut. De experter och tjänstemän, ibland från olika länders myndigheter, som arbetar med förslagen använder sig av den nationella kunskap de besitter vilket kan påverka utformningen av förslagen. Processen med att arbeta fram ett förslag kan ta flera år och det kan vara mer eller mindre känt för institutionerna och medlemsländerna då det väl presenteras.

Beslutsfasen - den officiella fasen

När kommissionen enats om att presentera ett förslag och detta överlämnas till ministerrådet för att där beredas för beslut, har arbetet övergått till beslutsfasen. Vid denna tidpunkt överlämnas förslaget även till Europaparlamentet och medlemsstaterna. Arbetet med förslaget övertas nu av beredande arbetsgrupper under ministerrådet. Arbetsgrupperna består av nationella experter på det berörda området, ofta regeringstjänstemän, som företräder sina respektive medlemsländer. Arbetsgruppens uppgift är att bereda förslaget, vanligen med hjälp av ytterligare kompromissande och förhandlande.

Vid arbetsgruppsmötena förekommer det ofta att problem uppstår som inte kan lösas inom gruppen. Frågorna kan då lyftas till behandling i Coreper för försök till diplomatiska lösningar. Corepermöten förekommer i två sammansättningar, Coreper II för behandling av allmänpolitiska frågor; ekonomi, budget och relationer till andra länder, och Coreper I främst för den inre marknadens frågor. Varje land har en EU-representation i Bryssel som leds av en ambassadör. Representationens uppgift är att tillvarata svenska intressen och att företräda Sverige vid Corepermöten. Efter behandling i Coreper kan en fråga återgå till en arbetsgrupp för vidare behandling tills man anser att man inte kommer längre med bearbetningen av förslagen. Vanligen föreligger inget krav på enighet i dessa arbetsgrupper. Mellan arbetsgruppen och Coreper finns ibland olika former av samordningsorgan benämnda styrgrupper.

Beredning, information och förslagsbehandling i Sverige

Kommissionens förslag skickas till riksdagen via den svenska representationen i Bryssel och sprids till EU-nämndens kansli och fackutskottens kanslier. Det är sedan upp till varje utskott att välja hur det vill arbeta med materialet.

EU-nämnden är det riksdagsorgan som finns för samråd och information mellan regeringen och riksdagen i ärenden som skall tas upp vid ministerrådsmöten eller frågor som skall diskuteras vid informella ministerrådsmöten. EU-nämnden skall innan den samråder med regeringen i en viss fråga känna till riksdagens inställning och fackutskottens ståndpunkter i aktuella frågor. Detta förutsätter att fackutskotten på ett så tidigt stadium som möjligt ges insyn i vilka frågor som behandlas inom EU så att de kan identifiera och bevaka de områden som är angelägna för riksdagen.

Departementen underlättar fackutskottens bevakning av EU-frågor genom att bidra med grundläggande information i form av faktapromemorior om kommissionsförslag. Faktapromemoriorna, som utarbetas av huvudansvarigt departement, innehåller redogörelser för innebörden av förslag till viktigare rättsakter och uppgifter om hur svenska bestämmelser

kan påverkas. Promemoriorna till riksdagen skall lämnas inom fem veckor från det att kommissionen publicerat sitt förslag. Dessutom förser departementen riksdagen med andra dokument från kommissionen som kan vara av intresse för riksdagen, exempelvis grön- och vitböcker.

Sveriges representationen i Bryssel sammanställer fortlöpande förteckningar över samtliga förslag och offentliga meddelanden från kommissionen. Förteckningar av detta slag skickas till samtliga departement. Dessa skall efter gemensam beredning meddela EU-sekretariatet vilka förslag som kommer att leda till ett upprättande av en faktapromemoria. EU-sekretariatet, som är en enhet inom UD, är det organ som enligt departementets arbetsordning bl.a. skall svara för sekretariatsfunktionen vid arbete med EU-frågor i regeringskansliet. Då EU-sekretariatet fått alla uppgifter från departementen sammanställs de och överlämnas till riksdagen.

Påverkan under beslutsfasen

Under beslutsfasen är det viktigt att vara aktiv för den som vill försöka påverka förslagens utformning. Regeringen har att utarbeta en ståndpunkt för de frågor som skall behandlas i rådsarbetsgrupper. Dessa ståndpunkter bereds inom regeringskansliet och med andra organ, exempelvis riksdagen, myndigheter samt intresseorganisationer. Det ansvariga departementet ansvarar för att en ståndpunkt förankras. EU-frågor som berör flera departement skall beredas gemensamt med alla berörda departement. Beredning i förhållande till intresseorganisationer kan ske mer eller mindre formellt via remissförfarande, hearing eller möte i EU-berednings- och referensgrupper. Värdefulla synpunkter kan ofta komma från experter inom myndigheter.

Att alla frågor bereds noga är mycket viktigt. Efter det att en fråga behandlats klart av en rådsarbetsgrupp och nått Coreper, har ett land tämligen små möjligheter att ta upp problem och invändningar mot ett förslag.

Inför ministerrådsmöten

Efter ibland flera års beslutsförberedande processer på olika nivåer är det dags att föra upp ett ärende för beslut på ministerrådsnivå. Om alla medlemsländer enats om att ett ärende som beretts i Coreper eller en arbetsgrupp, är färdigberett och klart för beslut kommer ärendet att tas upp som en s.k. A-punkt på ministerrådets dagordning. Detta betyder att rådet kan gå till beslut eller omröstning utan diskussion i sakfrågan. Punkter av detta slag kan i praktiken fattas av vilken ministerrådskonstellation som helst. Någon formell omröstning behövs sällan. Efter Coreperbehandlingen känner man till varandras ståndpunkter. Så kallade B-punkter förekommer beträffande frågor som inte är färdigberedda utan kräver ytterligare diskussion, som t.ex. då problemen inte lösts på arbetsgrupps- eller Corepernivå. Dessa punkter diskuteras vid rådsmöten med aktuella fack-

ministrar. Det aktuella rådet kan remittera ärendet för ytterligare behandling i Coreper, exempelvis om det finns motstridiga ståndpunkter vid behandlingen av en viss fråga.

Sverige företräds av regeringen i EU-arbetet och regeringen företräds i sin tur av ett statsråd vid ministerrådsmötet, även om regeringen som sådan fattar beslut kollektivt. Inför beslut skall regeringen förankra sina ställningstaganden i riksdagen, vilket sker i EU-nämnden. Varje ansvarigt departement har till uppgift att förse EU-nämndens kansli med informationsmaterial vilket består av en kommenterad dagordning för det aktuella rådsmötet och en särskild redogörelse för viktiga punkter på dagordningen. Kort innan EU-nämndens möten får nämnden del av ministerrådsmötenas slutliga dagordningar, via Sveriges representationen i Bryssel.

Den särskilda redogörelsen, också kallad ministerrådspromemoria, skall innehålla uppgifter om frågor där angelägna svenska intressen står på spel och uppgift om frågorna ligger inom riksdagens beslutsområde, dvs. generellt normgivning genom lag. Viktiga detaljer som bör behandlas är hur svenska regler påverkas, vilka ekonomiska konsekvenser det får för stat, kommun, företag och enskilda. Dessutom bifogas en redogörelse för Europaparlamentets inställning till frågorna vid dess första läsning, ändringsförslag vid andra läsningen samt kommissionens inställning till dessa. Om departementen känner till vilka ståndpunkter som intresseorganisationer kan ha framfört kan det också anges. Slutligen skall uppgifter anges om regeringens ståndpunkt i frågan.

Verkställighetsfasen

Efter det att ett rådsbeslut antagits och utfärdats, kan rådet ge kommissionen i uppgift att utforma verkställighetsföreskrifter. Det är emellertid medlemsländerna som ansvarar för att EG:s direktiv omvandlas till lagstiftning på nationell nivå. Den verkställighetsorganisation som kommissionen har till sitt förfogande kallas för kommittologin. Den består av kommittéer med officiella representanter för medlemsländerna och arbetet kan ha anknytning till kommissionens rådgivande, förvaltande eller föreskrivande uppgifter. Kommissionen måste som regel konsultera och/eller få ett godkännande från en kommittologikommitté. Kommittéerna skall i de föreskrivna fallen, bedöma kommissionens förslag till verkställighetsbeslut och besluten fattas sedan av kommissionen eller ministerrådet beroende på vilka beslutsprocesser som är tillämpliga.

Även under verkställighetsfasen är det av stort intresse för fackutskotten att hålla sig välinformerade, så att utformandet av verkställighetsnormer inte kommer till stånd utan deras vetskap. Information om arbetet erhålls enklast via Sveriges ständiga representation i Bryssel, departementen och myndigheter med aktuellt ansvarsområde.

Referenslitteratur

Allgårdh, Olof & Norberg, Sven, EU och EG-rätten. 2 uppl. Publica, 1995.

Amnå, Erik (red.), Medmänsklighet att hyra, Libris, 1995.

Andersson, Johnny, Medborgarmakt i Örebro – om vardagslivets organisering av närsamhället. Örebro kommun, stencil, 1995.

Andersson, Åke E. m.fl., 70-talister. Om värderingar förr, nu och i framtiden. Natur och kultur, 1994.

Axelson, Sigbert & Pettersson, Thorleif, Mot denna framtid. Carlssons förlag, 1992.

Boverket, Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering. Rapport 1995:14.

Bäck, Mats & Möller, Tommy, Partier och organisationer. 3 uppl. Publica, 1995.

Departementsserien

Ds Kn 1981:8 Direktvalda lokala organ - en principdiskussion.

Ds 1993:4 Medborgarkontor – redovisning av pågående utvecklingsarbete.

Ds 1993:67 Servicesamverkan vid medborgarkontor.

Ds 1994:9 Från samhällsguide till medborgarkontor – om samhällsinformation och service i en decentraliserad förvaltning.

Ds 1994:31 Det offentliga stödet till partierna – inriktning och omfattning.

Ds 1994:93 Handbok i frivilligt arbete.

Ds 1994:94 Föreningen som entreprenör – möjligheter, begränsningar, konsekvenser och risker.

Ds 1994:102 Lokalt utvecklingsarbete och frivilligt arbete i Norden.

Ds 1994:122 Utblick mot frivillig verksamhet.

Ds 1994:123 Vi vill vara med och bestämma. Modeller för medborgarinflytande – i stadsmiljö och på landet.

Ds 1995:30 Handlingsprogram för forskning om ideell verksamhet.

Folkrörelse- och Föreningsguiden, Civildepartementet & Allmänna Förlaget, 1993.

Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva, Byapolitiken - goda exempel, 1994.

Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören, Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994. Norstedts juridik, 1996.

Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören. Väljarnas val, Norstedts juridik, 1994.

Gustavsson, Sverker, "Ett demokratiskt Europa?", Kungliga Vetenskapssamhällets i Uppsala Årsbok 30, 1994.

Hammar, Thomas, Invandrarkandidater i 1979 års kommunala val i Stockholm. Expertgruppen för invandrarforskning, 1982.

Hegeland, Hans och Mattson, Ingvar, "Att få ett ord med i laget. En jämförelse av EU-nämndens och Europaudvalgets organisering och verksamhet.", rapport till Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, Sigtuna 1-3 oktober 1995.

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, Vår författning. 10 uppl. Norstedts juridik, 1995.

Isaksson, Anders, Alltid mer – aldrig nog. Om medborgaren, staten och välfärden. Fischer & Co, 1994.

Jegers, Ivars & Lindgren, Mats, Morgondagens värderingar. För dig som tänker vara med bortom sekelskiftet. Konsultförlaget AB, 1992.

Jönsson, Sten m.fl. (red.) Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg. SNS förlag, 1995.

Lindquist, Ulf & Losman Sten, 1991 års kommunallag i dess lydelse 1 januari 1995. Fritzes, 1994.

Ljunggren, Stig-Björn, Ett visst mått av frihet. Tiden, 1994.

Lundström, Tommy & Wijkström, Filip, Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring, Sköndalsinstitutets skriftserie nr 4.

Norström, Carl, EU och den svenska offentlighetsprincipen. Juridik & Samhälle, 1995.

Melin, Mats & Schäder, Göran, EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den Europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna. 2 uppl. Publica, 1996.

Micheletti, Michele, Det civila samhället och staten. Publica, 1994.

Olsson, Anders R, IT och det fria ordet – myten om Storebror. Juridik & Samhälle, 1996.

Olsson, Jan, Den sociala ekonomin. Carlssons förlag, 1994.

Oskarsson, Maria & Wängnerud, Lena, Kvinnor som väljare och valda. Studentlitteratur, 1995.

Petersson, Olof, m.fl., Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996. SNS förlag, 1996.

Petersson, Olof, Politikens möjligheter – har folkstyrelsen någon framtid? SNS förlag, 1996.

Petersson, Olof, m.fl., Medborgarnas makt. Carlssons förlag, 1988.

Pettersson, Thorleif, Bakom dubbla lås – en studie av små och långsamma värderingsförändringar. Institutet för framtidsstudier, 1988.

Premfors, Rune, m.fl., Demokrati i storstad - stadsdelsnämnder i Stockholm. Carlssons bokförlag, 1994.

Propositioner

prop. 1980/81:139 Förslag om skattefrihet för vissa inkomster av bär- och svampplockning samt om ändrade regler för beräkning av existensminimum m.m.

prop. 1986/87 Om aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

prop. 1990/91:117 Om en ny kommunallag.

prop. 1993/94:188 Lokal demokrati.

Putnam, Robert D, Den fungerande demokratin – medborgarandans rötter i Italien. SNS Förlag, 1996.

Rawworth, Philip, The Legislative Process in the European Community. European Monographs 4. Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

Regeringens skrivelse 1995/96:190 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1995.

Regeringens skrivelse 1995/96:194 Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

R-pocket 1/95, En granskning av Sveriges demokratiska underskott.

R-pocket 5/94, Blunda och skänk - om den nygamla välgörenheten.

Riksrevisionsverket, Principer för prissättning av informationstjänster, RRV 1995:64.

Rosenberg, Göran, Medborgaren som försvann - om politikens kris och möjligheter. Brombergs, 1993.

Rothstein, Bo (red.), Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995. SNS förlag, 1995.

Rothstein, Bo och Särlvik, Bo (red.) Vetenskapen om politik – festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 1996.

Rothstein, Bo, Vad bör staten göra?– om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. SNS förlag, 1994.

Rättvisa. Rättviseutredningens rapport till LO:s 23:e ordinarie kongress 7-12 september 1996.

SABO, Satsa på våra viktigaste bostadsområden. Rapport från arbetsgruppen miljonprogram – segregation, 30 januari 1996.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden Uppsala, remissyttrande över SOU 1994:10, dnr 1024/94, 1994-04-27.

Smith, Eivind, ed., National Parliaments as Cornerstones of European Integration. Kluwer, London, 1996.

Statens offentliga utredningar

SOU 1984:83 Folkstyret i kommunerna: Delaktighet – medverkan – ansvar.

SOU 1984:84 Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan.

SOU 1985:28 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

SOU 1990:24 Ny kommunallag.

SOU 1990:36 Storstadsliv. Rika möjligheter – hårda villkor.

SOU 1990: 44 Demokrati och makt i Sverige.

SOU 1993:14 EG och våra grundlagar.

SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik.

SOU 1993:71 Organisationernas bidrag.

SOU 1993:72 Att inhämta synpunkter från medborgarna – det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning.

SOU 1993:82 Frivilligt socialt arbete – kartläggning och kunskapsöversikt.

SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling.

SOU 1994:2 Kommunerna, landstingen och Europa.

SOU 1994:10 Anslutning till EU - förslag till övergripande lagstiftning.

SOU 1994:12 Suveränitet och demokrati, samt bilagedel.

SOU 1994:32 Mycket under samma tak.

SOU 1994:73 Ungdomars välfärd och värderingar

SOU 1994:77 Tillvarons trösklar – ungdomars levnadsvillkor och framtidsutsikter.

SOU 1994:139 Ny socialtjänstlag.

SOU 1995:123 Subsidiaritetsprincipen i EU.

SOU 1995:142 Att röja hinder för samverkan, egenmakt, arbetslinjen.

SOU 1996:4 Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996.

SOU 1996:16 Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU.

SOU 1996:27 En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande.

SOU 1996:42 Demokrati och öppenhet – om folkvalda parlament och offentlighet i EU.

SOU 1996:47 Cirkelsamhället – studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle.

SOU 1996:54 Kooperativa möjligheter i storstadsområden – exempel, erfarenheter och förslag till åtgärder.

SOU 1996:55 Sverige, framtiden och mångfalden.

SOU 1996:59 Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter.

SOU 1996:71 Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd.

SOU 1996:110 Inför ett svenskt kulturnät.

Statistiska centralbyrån, Föreningslivet i Sverige – en statistisk beskrivning. Levnadsförhållanden, rapport 86, 1994.

Statistiska centralbyrån. Nominerade och valda kandidater vid de allmänna valen 1994. Statistiska meddelanden Be31 SM 9501.

Statistiska centralbyrån, Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994. Levnadsförhållanden, rapport nr 90, 1996.

Statistiska centralbyrån. Valdeltagande bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigevalen 1994. Statistiska meddelanden. Be 37 SM 9501.

Statskontoret, I samhällets intresse? 1995:7.

Statskontoret, Statligt föreningsstöd – en kartläggning. 1991:6.

Statskontoret, Vännens vän – det samhällsekonomiska värdet av en frivilligcentral. 1995:8.

Svenska Kommunförbundet, Kommunalt förtroendevalda 1995. Del 1. Fördelning på nämnder, andel kvinnor, ålder, parti m.m. 1996.

Svenska kommunförbundets FoU-råd, Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport, april 1996.

Trägårdh, Lars (red.), Civilt samhälle kontra offentlig sektor. SNS förlag, 1995.

Ungdomsstyrelsen. Ungdomsråd en möjlighet?, 1995.

Utrikesdepartementet, Handbok för EU-arbetet - om svenskt deltagande i kommittéer och arbetsgrupper. Sekretariatet för Europainformation, Fritzes, 1995.

Utskottsbetänkanden

1980/81: SkU50 Om skattefrihet för vissa inkomster av bär- och svampplockning m.m.

1987/88:KU23 Om aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

1990/91:KU38 Ny kommunallag.

1994/95:KU22 Samverkan mellan riksdagen och regeringen med anledning av Sveriges anslutning till EU.

Westlake, Martin, A Modern Guide to the European Parliament. Pinter Publishers Ltd, 1994.

Westlake, Martin, The Commission and the Parliament. Butterworths, 1994.

Westlake, Martin, The Council of the European Union. Catermill International Ltd, London, 1995.

Wästberg, Olle, Det tomma rummet – om politikens vanmakt. Wahlström & Widstrand, 1996.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development - an Action Plan for Sweden. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvär- etenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte - Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid längd,förläggning och inflytande + bilagedel. A.
146. Att återerövra vardagen. S.
147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
151. Bidrag genom arbete - En antologi. S.
152. Gruvorna och framtiden. N.
153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
156. Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
158. Sverige och EMU. Fi.
159. Folkbildningen - en utvärdering. U.
160. Boupptecknigar och arvsskatt. Ju.
161. Rätt att flytta - en fråga om bemötande av äldre. S.
162. På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development - an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete - En antologi. [151]
Rätt att flytta - en fråga om bemötande av äldre. [161]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU. [158]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte - Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen - en utvärdering. [159]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetstid längd,förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur + bilaga. [162]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. [74]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]
Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]
Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. [155]