





KRISTÍN ÁSTGEIRSDÓTTIR



INGIBJÖRG BERG



MARCUS BENGTSSON



FREDRIK ENGELSTAD



PETER LINDBÄCK



TORBEN RECHENDORFF



SIV SANDBERG



DANIEL THORLEIFSEN



DITTE MAJA SIMONSEN



SIGRÚN BJÖRNSDÓTTIR



MARTINA HOLMGREN



RUNE KARLSEN

# Demokrati i Norden

DEMOKRATIUDVALGET  
NORDISK MINISTERRÅD  
2004

## Demokrati i Norden

ANP 2005:701

© Nordisk Ministerråd, København 2005

ISBN 92-893-1096-0

Omslag og design: Allan Dastrup

Oplag: 900

Tryk: Aka-Print A/S, Århus 2005

Grafisk projektledelse: Kjell Olsson

Trykt på miljøvenligt papir som opfylder kravene  
i den nordiske miljøsvanemærkeordning.

Printed in Denmark



### Nordisk Ministerråd

Store Strandstræde 18  
DK-1255 København K  
Telefon (+45) 3396 0200  
Telefax (+45) 3396 0202  
[www.norden.org](http://www.norden.org)

### Nordisk Råd

Store Strandstræde 18  
DK-1255 København K  
Telefon (+45) 3396 0400  
Telefax (+45) 3311 1870

### Nordisk Ministerråd

blev oprettet i 1971 som samarbejdsorgan mellem de nordiske landes regeringer. Ministerrådet fremlægger forslag til Nordisk Råds sessioner, viderefører rådets rekommandationer, rapporter til Nordisk Råd om samarbejdets resultater og leder arbejdet inden for de forskellige emneområder. Samarbejdet koordineres af samarbejdsministrene, der er udpeget af det enkelte lands regering. Ministerrådet træder sammen i forskellige sammensætninger – afhængigt af hvilke spørgsmål, der skal behandles.

### Nordisk Råd

blev oprettet i 1952 som et samarbejdsorgan mellem de folkevalgte forsamlinger og regeringer i Danmark, Island, Norge og Sverige. Finland indtrådte i 1955. Færøernes, Grønlands og Ålands delegationer indgår i henholdsvis Danmarks Riges og Finlands delegationer. Rådet består af 87 medlemmer. Nordisk Råd er initiativtagende og rådgivende og har kontrollerende opgaver i det nordiske samarbejde. Nordisk Råds organer er plenarforsamlingen, præsidiets og udvalgene.

## **Indhold**

**Forord** 7

- 1 **Demokrati i Norden** 15
  - 2 **Lokalt självstyre** 27
  - 3 **Befolkningens politiske og sosjale engagement** 61
  - 4 **Informationsteknologi som demokratisk værktøj** 107
  - 5 **Nordiska Ministerrådets Demokratiutskotts  
rekommendationer** 143
  - 5 **Recommendations from the Democracy Committee  
of the Nordic Council of Ministers** 157
  - 5 **Ábendingar lýðræðisnefndar Norrænu ráðherranefndarinnar** 173
  - 5 **Pohjoismaiden Ministerineuvoston  
Demokratiavaliokunnan suosituksset** 187
- Appendiks 1 : Politiske systemer** 201
- Appendiks 2 : Mandat** 215
- Litteraturliste** 221



# Forord

Demokratisk handlerum er temaet for den foreliggende rapport. Temaet omfatter demokratisk handlingsrum i *det lokale selvstyre*, for *medborgenes politiske og sociale engagement* samt *informations-teknologiens påvirkning på og anvendelse i demokratiske processer*. Rapporten er udarbejdet af Nordisk Ministerråds Demokratiudvalg 2004. Demokratiudvalget er ansvarligt for analyser, konklusioner og rekommandationer, som præsenteres i rapporten.

Nordisk Ministerråds Demokratiudvalg blev i januar 2004 nedsat af de nordiske samarbejdsministre på initiativ af det islandske formandskab. Nedsættelsen af Demokratiudvalget skal ses som et led i det overordnede tema for Islands formandskab i Nordisk Ministerråd i 2004, nemlig *Nordens ressourcer*. Med »Nordens ressourcer« henvises der til de tre temaer *demokrati*, *kultur* og *natur*, og det er derfor det førstnævnte tema, som behandles i denne rapport. Som det fremgår af det islandske formandskabsprogram, er der et kontinuerligt behov for at overvåge de grundlæggende demokratiske træk og den demokratiske udvikling i de nordiske lande og selvstyreområder.

## Demokratiudvalgets medlemmer

Demokratiudvalget er udnævnt af regeringerne i de nordiske lande og selvstyreområder. Udvalgets medlemmer er:

**KRISTÍN ÁSTGEIRSDÓTTIR** Specialist i kønsforskning ved Universitet i Island, formand for Demokratiudvalget.

**INGIBJØRG BERG** Direktør ved Den færøske kommunesammenslutning.

**MARCUS BENGTTSSON** Departementsråd ved det svenske Justitiedepartementet.

**FREDRIK ENGELSTAD** Instituttleder ved Institutt for samfunnsforskning og professor i sociologi ved Universitetet i Oslo.

**PETER LINDBÄCK** Landshövding på Åland.

**TORBEN RECHENDORFF** Tidligere dansk kirke- og kommunikationsminister.

**SIV SANDBERG** Forsker ved Åbo Akademi.

**DANIEL THORLEIFSEN** Lektor ved Universitet i Nuuk.

**DITTE MAJA SIMONSEN** Cand.scient.pol. er Demokratiudvalgets faglige sekretær.

For Færøerne og Grønland var oprindeligt udpeget henholdsvis Sigmundur Ísfeld og Tina Pars. Begge har måttet udtræde af Demokratiudvalget, hvorefter Ingibjörg Berg og Daniel Thorleifsen er trådt ind i deres sted.

I tillæg til udvalgets medlemmer og sekretær har følgende personer deltaget i udvalgsarbejdet:

**MARTINA HOLMGREN** Departementsekretær, Justitiedepartementet i Sverige.

**SIGRÚN BJÖRNSDÓTTIR** Sagkyndig informationsarbejder fra Nordisk sekretariat, Islands Statsministerium.

## Demokratiudvalgets fokusområder

Demokratiudvalgets fokusområder er afgrænset med afsæt i udvalgets mandat. Mandatet er samlet under den overordnede overskrift Demokratiets vilkår i Norden.<sup>1</sup> De nordiske samarbejdsministre, som udvalget rapporterer til, har bedt om, at udvalget analyserer de nordiske demokratiers stilling og fremtid, og alternativt at udvalget fremdrager særlige aspekter og foreslår komparative studier eller særskilte interessante retningslinier. Som grundlag for udvalgets arbejde er der i mandatet konkret henvist til de nyligt gennemførte magtudredninger i Danmark og Norge, og udvalget har derfor ikke

1 Jf. mandat i appendiks 2.



foretaget ny selvstændig forskning, men sammenholdt undersøgelser fra de respektive lande og selvstyreområder i et fællesnordisk perspektiv. Demokratiudvalgets mandat nævner følgende mulige tematiseringer i vilkårlig rækkefølge:

- a. Forskelle og ligheder mellem de nationale magtudredningers resultater
- b. Forskellige valgsystemers konsekvenser for valgtilslutningen
- c. Demokrati og deltagelse i et generations- og ligestillingsperspektiv, herunder ligestilling mellem forskellige grupper i samfundet inklusiv de nye nordboere
- d. Betydningen af de nordiske landes forskellige forhold til EU og konsekvenser for de nationale myndigheders udøvelse af blandt andet lovgivningsmyndighed
- e. Ændringer i betydningen af det lokale selvstyre
- f. Mediernes rolle i de demokratiske debatter

Det islandske formandskab har desuden prioriteret demokrati og teknologisk udvikling i informations- og kommunikationsformer, og der henvises i mandatet til udvalgets deltagelse på Nordisk Ministerråds konference med samme tema.

Demokratiudvalget afgrænsede arbejdsfeltet og definerede slutproduktet på det første møde i København 18. februar 2004. Udvalget besluttede at lægge hovedvægten af sit arbejde på mandatets punkt c og e. I tillæg til disse to punkter ønskede udvalget at drøfte muligheder og udfordringer ved demokratisk deltagelse ved anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi. De tre tematiseringer formuleredes til følgende tre fokusområder:

1. Kommunernes magt og rolle, medborgernes forhold til stat og kommuner
2. Medborgernes engagement, deltagelse og dialog fordelt på køn, alder og sociale grupper og etnicitet
3. Adgang til og anvendelse af ny informationsteknologi og teknologiens potentiale til at vitalisere demokratiet

Fælles for de tre tematiseringer, og derfor det gennemgående tema for rapporten, er »det demokratiske handlingsrum«. Demokratiudvalget fokuserer for det første på det demokratiske handlerum i det lokale selvstyre, hvor forholdet mellem stat og kommuner samt

medborgenes forhold til stat og kommuner spiller en afgørende rolle. Det lokale niveau er valgt, da det lokale selvstyre udgør en grundsten i de nordiske demokratier. Kommunerne har lokal selvbestemmelsesret, eget skattegrundlag og almen kompetence til at løfte offentlige opgaver til gavn for lokalbefolkningerne. Kommunerne udgør den lokale velfærdsstat, i og med de forvalter statens beslutninger. Og ikke mindst er kommunerne det primære niveau for demokratiske deltagelse. Påvirkning fra det europæiske og det nationale niveau til det lokale niveau sker i stor udstrækning, bl.a. i kraft af at kommunerne varetager implementeringen af nationale og europæiske love og direktiver. Det nationale og det europæiske niveau behandles ikke selvstændigt i rapporten men inddrages ud fra det lokaldemokratiske perspektiv.

For det andet fokuserer udvalget på det demokratiske handlingsrum i medborgernes politiske og sociale engagement. Foruden at fungere inden for de rent politiske sammenhænge, spiller borgernes demokratiske aktivitet sig ud i deres diskussioner, gennem medlemskab af foreninger, organisering af mere eller mindre uformelle græsrødsaktioner, og ved påvirkning af beslutningsprocesser på arbejdspladsen og i velfærdsstatens institutioner (skole, sundhedsvæsen o.a.). På alle disse felter vil ulighed mellem sociale grupperinger have betydning for samfundenes demokratiske kvalitet.

For det tredje og sidste fokuserer udvalget på informations- og kommunikationsteknologien som et muligt demokratisk værktøj. Den teknologiske udvikling øger potentielt borgernes demokratiske handlingsrum men samtidig er den medvirkende til, at nye kløfter mellem borgerne – de såkaldte digitale kløfter – skabes og gamle forstærkes.

## Udvalgsarbejdet

Tidsrammen for Demokratiudvalgets arbejde er år 2004. Udvalget har i alt afholdt seks møder i løbet af dette år. Et afsluttende møde afholdes i januar 2005. Sideløbende er afholdt en række møder af redaktionel karakter med deltagelse af Kristín Ástgeirsdóttir, Fredrik Engelstad og Ditte Maja Simonsen.

Udvalgsarbejdet har indbefattet udarbejdelse af forefindende rapport, samt initiativ til, tematisering og redigering af antologien *Demokrati og engagement. Paradokser i de nordiske demokratier*,

hvori paradokser i det demokratiske handlerum debatteres. Præsentation og debat af udvalgets arbejde har fundet sted på henholdsvis Nordisk Ministerråds konference om IT og demokrati, august 2004, og på Nordisk Råds session, november 2004.

## Rapport

Samlet i denne rapport er Demokratiudvalgets analyser, konklusioner og anbefalinger vedrørende indsatsområder for demokrati i Norden i henhold til fokusområderne. Sigtet med rapporten er at sætte de nordiske medborgere i centrum ved at behandle forskelle og ligheder i de nordiske lande og selvstyreområders udøvelse af demokratiet. Det er således gennem et fællesnordisk perspektiv, at udvalgets arbejde skal anskues. Rapporten er blevet til gennem et tæt og kontinuerligt samarbejde mellem udvalgsmedlemmer, sekretær og øvrige medforfattere. I rapporten tages afsæt i forskning og undersøgelser, der er gennemført i de nordiske lande og selvstyreområder, så som den danske og den norske magtudredning, udredninger om demokrati på initiativ af den svenske regering og statistiske data fra de enkelte lande og selvstyreområder. På grundlag af det foreliggende materiale kan rapporten give en helhedsorienteret gennemgang af samfundsmæssige tendenser i Norden.

Demokratiudvalget står ansvarlig for rapportens analyser, konklusioner og anbefalinger vedrørende indsatsområder for demokrati i Norden, og det er Demokratiudvalgets standpunkter, som fremsættes i rapporten, og ikke de nordiske regeringers. Samtidig vil udvalget takke for bidrag fra følgende personer til udarbejdelse af teksten: til kapitel 3 og 5 fra Martina Holmgren, og til kapitel 4 fra Sigrún Björnsdóttir, med bistand fra Rune Karlsen ved Institutt for samfunnsforskning, Oslo. Desuden takkes Erik Amnå, docent og lektor i statsvidenskab ved Örebro Universitet, for kommentarer til et tidligt udkast af den samlede rapport.

## Antologi

Demokratiudvalget har sideløbende med rapporten arbejdet med udgivelsen af en antologi med titlen *Demokrati og engagement. Paradokser i de nordiske demokratier*. Antologien falder emnemæssigt sammen med Demokratiudvalgets rapport. I antologien diskuterer forfattere fra hele Norden demokratisk handlingsrum inden for

de tre fokusområder ud fra forskellige landespecifikke eller komparative vinkler. Her behandles den stærke nedgang i partimedlemskab, som har kunnet registreres i hele Norden; beslutningsprocessen omkring den danske strukturreform; paradokser i interkommunalt samarbejde i Finland, hvor små kommuner er mere afhængige af samarbejdet end større kommuner men har relativt mindre indflydelse; nærdemokrati på Åland; demokratisk asymmetri i Færøerne; Grønlands unge demokrati; sociale variationer og strukturelle hindringer for demokratisk deltagelse i Norden; samt borgenes anvendelse af de kommunale hjemmesider i Norge.

Antologien er tænkt som en debatbog, og den er dermed et supplement til rapportens helhedsorienterede fremstilling af forskelle og ligheder i Norden. Forfatterne dykker ned i særlige problemstillinger, som kommer til udtryk i et enkelt land eller selvstyreområde eller i problemstillinger, der gælder for flere af landene og selvstyreområderne. Styrken ved denne tilgang er, at der fokuseres skarpest muligt på vigtige demokratiske problemer, som enkelte eller flere lande står overfor. Antologien har derfor et noget andet sigte end rapporten, der primært henvender sig til de politiske beslutningstagere. Antologien retter sig foruden de politiske beslutningstagere også mod et bredere publikum, nemlig den interesserede offentlighed, fagfolk, forskere, universitetsstuderende, embedsmænd mv.

### Præsentationer af udvalgets arbejde

Udvalget har bidraget med indlæg og debat på Nordisk Ministerråds konference *Demokratiets fremtid i informationssamfundet* afholdt Reykjavik 26.–27. august 2004 i forbindelse med det årlige møde i Nordisk Ministerråd for Informationsteknologi. Demokratiudvalget bidrog på konferencen med egen session under overskriften *Demokrati som politisk ansvar – politiske strategier*. På udvalgets session gav Kristín Ástgeirsdóttir, Marcus Bengtsson og Fredrik Engelstad oplæg til efterfølgende debat.

Videre fremlagde Demokratiudvalget sine analyser og anbefalinger på Nordisk Råds session i Stockholm 1.–3. november 2004. Demokratiudvalget repræsenteredes på sessionen ved Kristín Ástgeirsdóttir, Marcus Bengtsson og Fredrik Engelstad. I tilknytning til sessionen gav Ditte Maja Simonsen desuden oplæg ved et seminar om magt og demokrati på Stockholms Universitet. Seminaret arrangeredes af foreningen Norden i Fokus.

Det er Demokratudvalgets håb, at arbejdet med demokrati i Norden kan føres videre. Styrken ved det fællesnordiske perspektiv er, at vi kan sammenligne os med vores nordiske naboer, og på den måde kan vi lære noget om dem, samtidig med at vi lærer noget om os selv.

Demokratiudvalget, januar 2005

Kristín Ástgeirsdóttir

Formand

Ingibjörg Berg

Torben Rechendorff

Marcus Bengtsson

Siv Sandberg

Fredrik Engelstad

Daniel Thorleifsen

Peter Lindbäck

Ditte Maja Simonsen

Faglig sekretær



# 1 Demokrati i Norden

I de sidste 30 år har de nordiske lande gennemgået sociale, kulturelle, økonomiske og teknologiske forandringer, som påvirker det demokratiske handlingsrum i almindelighed, og ikke mindst handlingsrummet i kommunerne og for borgerne. Forandringerne har betydning for magtforholdet mellem de politiske niveauer, for vores politiske og sociale engagement, og for den måde vi forholder os til og anvender de nye landevindinger inden for informations- og kommunikationsteknologien.

Et nøglebegreb til at forstå mange af forandringerne er *individualisering*: Individuelle valg får større betydning på bekostning af kollektive ordninger og beslutningsprocesser. Sådan forstået er individualiseringstermen en noget uspecifik samlebetegnelse, som kan have forskelligt indhold i forskellige samfund. Men i de nordiske lande, der har stærke institutionelle fællestræk og almindeligvis betragtes som forholdsvis ens, er det rimelig at forvente, at individualiseringen virker på omtrent samme måde i de enkelte lande, selvom historiske og sociale særtræk også gør sig gældende.

I hele Norden er det gennemsnitlige uddannelsesniveau øget dramatisk. Og det er sket samtidigt med, at de nordiske lande har gennemgået en betydelig velstandsudvikling. Tilsammen giver øget uddannelses- og velstandsniveau grundlag for en omfattende kulturel individualisering. Befolkningen har øget sine økonomiske ressourcer og har fået flere valgmuligheder, samtidigt med at de offentlige velfærdstilbud er blevet mere omfattende. I politik og organisationsliv har betydningen af samfundsklasser og klassebaseret mobilisering ændret sig og har fået en mere indirekte karakter. I statsvidenskabelige termer kan denne ændring betegnes som en overgang fra »kollektiv mobilisering« til »kognitiv mobilisering«,<sup>1</sup> dvs. at de individuelle ressourcer spiller en vigtigere rolle for politisk deltagelse.

Parallelt med individualiseringen er der sket en øget *internationalisering*. Nogle af disse processer angår først og fremst udviklingen i Europa, andre sker inden for rammen af den vestlige verden i bred forstand, medens atter andre er globale i sin natur. De nordiske nationalstater samt Åland er blevet integreret i EU's indre marked, om end på forskellige måder. Følgen er en øget social og politisk kompleksitet, både i forholdet mellem politiske niveauer internt i de enkelte lande og inden for EU/EØS. Denne kompleksitet påvirker såvel de politiske beslutningstagere som den øvrige befolkning. Politisk styring af økonomiske processer bliver i mange henseender svagere. Internationale retssystemer er i færd med at vokse frem, knyttet både til EU/EØS og til internationale menneskerettighedskonventioner og domstole.<sup>2</sup> I det daglige liv i Norden træder globaliseringen tydeligst frem ved, at indvandring fra lande uden for OECD-området er steget betydeligt. Ikke-vestlige indvandrere udgør nu mellem 5 og 10 procent af de nordiske befolkninger.<sup>3</sup>

Forandringerne får skelsættende følger for demokratiet i Norden. Nogle af dem påvirker demokratiet, fordi de er af konstitutionel karakter. Det gælder både EU/EØS-medlemskabet og de internationale retsordninger. Samtidigt er nationalstaten fortsat centrum for den legitime magtudøvelse. Demokratiet har også gennemgået væsentlige ændringer inden for nationalstatens rammer. Formerne og betingelserne for borgernes politiske og sociale deltagelse er andre i dag end for tredive år siden. Det er disse forandringer, som er omdrejningspunktet i den foreliggende rapport.

For at kunne analysere og vurdere forandringerne er det nyttigt med en kort afklaring af, hvad der menes med »demokrati«, hvilke sider af samfundet det omfatter, og af hvilke former for deltagelse, der opfattes som relevante for det demokratiske handlingsrum i Norden.

1 Inglehart (1977).

2 Togeby et al. (2003); Østerud et al. (2003).

3 Forskellige definitioner af »indvandrer« gør, at det er vanskeligt at foretage direkte sammenligninger. Se Bjørklund 2005 for nærmere redegørelse.



## Demokratimodeller – måder at betragte demokrati

Demokratiet kan betragtes fra to sider. For det første hviler demokratiet på politisk lighed som normgrundlag. Borgerne anses som lige i den forstand, at alle kan tage ansvar for eget liv, udforme sine interesser og træffe valg i samsvar med dem, samt afgøre, hvem der skal have ret til at træffe overordnede beslutninger, som angår borgerne selv. For det andet er demokratiet et beslutningssystem, som er nedfældet i en grundlov, i politiske institutioner med lovgivende myndighed og i valgsystemer for selektion af tillidsvalgte med opgave at vedtage love og påse, at de føres ud i livet. Disse to sider hænger nøje sammen. Uden støtte i normgrundlaget vil beslutningssystemet miste sin legitimitet. Uden støtte fra og præcisering gennem beslutningssystemet vil normgrundlaget vanskeligt kunne oprettholdes på lang sigt.

Politisk lighed kommer til udtryk i valg, hvor hver stemme har den samme vægt. Valgene er den direkte forbindelse mellem befolkningen og de lovgivende processer. Gennem valgene lægger borgerne rammer for de processer, som så lægger almene rammer for befolkningen som helhed. Set i dette lys er det politiske demokrati i traditionel forstand kernen i alt demokrati.

Hvad, der forstås med demokrati ud over dette, er genstand for megen debat. Konfliktlinierne i denne debat har ofte været beskrevet som et skel mellem konkurrencedemokrati og deltagerdemokrati. Når der er tale om de sider ved demokratiet, som angår politisk adfærd, knyttes konkurrencedemokratiet til de politiske valg, medens deltagerdemokratiet refererer til et bredere sæt af sociale arenaer. Debatgrundlaget har imidlertid ændret sig noget gennem de sidste årtier. Tidligere har der været en tendens til, at konkurrencedemokrati og deltagerdemokrati har været diskuteret, som var de alternativer. Det er knapt tilfældet længere. I dag tales der om at se sammenhænge og mulige spændinger mellem konkurrencedemokratiet og deltagerdemokratiet.

Kernen i konkurrencedemokratiet er repræsentation – at folket styrer i kraft af at vælge sine ledere, og at disse forlader sine poster, hvis de taber i næste valg.<sup>4</sup> »Elitedemokrati«, »valgkanalen« eller »det repræsentative demokrati« er andre betegnelser, der dækker det samme sagsforhold. Nu angår det repræsentative demokrati ikke kun

selve handlingen »at stemme ved valg«, men også træk ved relationerne mellem borgere og politikere, og mellem borgerne og forvaltningen, som er styret af politiske afgørelser. Centralt er både de retigheder, den enkelte borger bliver tildelt, og den information, som borgerne får om politiske processer mellem valgene. Informations-teknologien har et demokratisk potentiale allerede ved at den muliggør en langt mere effektiv informationsudveksling mellem myndigheder og borgere.

Endnu en side af konkurrencedemokratiet drejer sig om selve organiseringen af valgene og af valgordninger, som på mange måder påvirker borgernes muligheder for at fungere i valgkanalen.

Andre teoretiske skoler nægter på ingen måde betydningen af konkurrencedemokratiet i disse henseender, men de fremhæver, at andre former for medvirken må inddrages. For at demokratiets muligheder skal realiseres, må befolkningen høres i en bredere forstand. Det gælder ikke mindst i moderne og komplekse samfund, der er i stadig ændring – som de nordiske. Det er i tråd med demokratiets normgrundlag, at befolkningens ønsker bliver udtrykt, og at der bliver taget hensyn til dem på mange flere områder og tidspunkter end bare gennem valgene. Desuden er det vigtigt for at få de bedst mulige afgørelsesprocesser, at befolkningens kundskaber og kompetencer trækkes ind i de løbende beslutningsprocesser.

Den demokratiske deltagelse kan udvides gennem folkeafstemninger, hvor befolkningen trækkes direkte ind i beslutningsprocessen. Eventuelt kan det ske mere indirekte ved, at der arrangeres folkehøringer eller oprettes organer for samråd, hvor befolkningen møder politikere og forvaltning. Også i denne sammenhæng kan informationsteknologien bidrage til, at den demokratiske deltagelse udvides. Andre vigtige former for deltagelse sker gennem frivillige organisationer – i alt fra nationale interesseorganisationer til lokale, *ad hoc*-prægede aktionsgrupper. Karakteristisk for denne form for medvirken er, at de, som er interesserede, tilslutter sig en forening eller gruppe for at realisere fælles mål. De påvirker myndighederne ved at tydeliggøre politiske opfattelser og krav, som ikke kommer til

4 Den klassiske tekst er Schumpeter (1942). En begrundelse for denne opfattelse i nyere tid er givet af Przeworski (1991).

utryk gennem den ordinære politiske kanal. »Deltagelsesdemokratiet«<sup>5</sup> er den samlebetegnelse, der bruges på disse forskellige former i den foreliggende rapport.

Som en tredje form sker demokratisk deltagelse og påvirkning gennem samtale, overvejelser og debat i det offentlige rum. Den offentlige meningsdannelse sker ikke kun ved at givne standpunkter stilles op imod hinanden, men også ved at processen leder til, at deltagerne modificerer sine oprindelige standpunkter i lyset af modpartens argumentation. »Samtaledemokratiet« er en god betegnelse.<sup>6</sup> Den konkrete sammenhæng, hvor samtalen finder sted, og hvem der tager del i samtalen, kan variere. Partierne engagerer sig i valgkampe. I de store nationale massemedier er det mest kendte personligheder, som står frem og diskuterer, mens befolkningen er tilhørere og tilskuere. I de mange små lokale sammenhænge, på arbejdspladser og i nabolag, træffes mennesker og udveksler synspunkter på givne sager, vurderer politikeres troværdighed eller udformer ønsker om, hvordan samfundet bør ændres. I de seneste årtier har medierne frigjort sig fra deres nære tilknytning til partierne, og de opfatter sig snarere som bærere af og talerør for befolkningens krav over for de politiske magthavere. Det har givet medierne en særlig mulighed for at påvirke den offentlige samtale – gennem at påvirke dagsordenen, påvirke forståelsen af enkeltsager og formidle holdninger og opfattelser i befolkningen.

Som en fjerde og sidste form sker deltagelse på grundlag af den moderne velfærdsstats sociale og politiske rettigheder. Velfærdsstaten giver rettigheder til ydelser, hvilket er en forudsætning for, at den demokratiske lighed kan opretholdes i en kompleks markedsøkonomi, hvor ikke mindst svingningerne i arbejdsmarkedet påvirker borgernes muligheder og deres livssituation. I denne sammenhæng fokuseres imidlertid mere på det voksende sæt af rettigheder til medbestemmelse, som de moderne velfærdsstater, ikke mindst de nordiske, giver borgerne i forskellige sfærer af livet, som forældre til børn i pasningsordninger og skoler eller som patienter i sundhedsvæsenet. De politiske systemer giver altså borgerne mulighed for at

5 Den klassiske tekst i moderne deltagelsesteori er Pateman (1970).

6 Betegnelsen er hentet fra Martinussen (2003). I den statsvidenskabelige faglitteratur anven-

des ofte betegnelserne »deliberation« og »deliberativt demokrati«. Se f.eks. Elster (1998) og Eriksen (1999).

påvirke beslutninger, der angår dem selv, på områder, som strækker sig ud over det snævre politiske rum. Arbejdstagernes medbestemmelse i bedrifter og virksomheder kan også betragtes indenfor denne ramme, idet den hviler på tildelte politiske rettigheder, der kommer til anvendelse uden for den politiske beslutningsproces.<sup>7</sup> »Brugerdemokrati« eller »rettighedsdemokrati« er betegnelser der anvendes i det følgende.

I den foreliggende rapport bliver betydningen af alle disse former for deltagelse fremhævet og diskuteret. Demokratiperspektivet i rapporten hviler på en antagelse om, at deltagelse i demokrati er mere end at deltage i valg. Samtidig understreges, at de politiske processer har en mere grundlæggende betydning for demokratiet end andre former for deltagelse. I dette ligger ikke en underkendelse af, at andre former for deltagelse udfylder det politiske demokrati på en værdifuld måde, ved at de sikrer en bedre formidling af befolkningens ønsker og krav. En bredere deltagelse kan endvidere have værdi i sig selv. En sådan tillægsværdi er bl.a., at de, som deltager, samtidig lærer noget om demokratiets virkemåde og egne påvirkningsmuligheder.<sup>8</sup> De, som deltager, kan også opleve glæde over samvær og samhørighed med mange andre ligesindede.

Går valgdeltagelsen ned, som det er sket i flere af de nordiske lande, behøver det ikke at være et signal om, at demokratiet befinder sig i en udsat position. Men det bør kalde på årvågenhed. For dersom de politiske processer svigter, kan de ikke uden videre opvejes af andre former for deltagelse, fordi det politiske rum, som nævnt, er centrum i den samfundsmæssige tilordning af legitimitet. Svigter legitimiteten, er det også en trussel mod andre demokratiske ytringsformer. Heri er indbygget en opfattelse af, at der i enkelte tilfælde kan opstå konflikter mellem det politiske demokrati i snæver forstand og andre former for deltagelse. *Ad hoc*-organisationer kan eksempelvis fremme krav, som er vanskelige at forene med helhedsorienterede politiske vurderinger og strategier. Krav fra individer i befolkningen baseret på rettigheder kan fratage de folkevalgte handlingsrum, og i næste omgang føre til øget ulighed i befolkning-

7 Pateman (1970) diskuterer deltagelse i arbejdslivet som en del af deltagelsesdemokratiet, men indenfor en begrebsramme der kun

skelner mellem elitedemokrati og deltagelsesdemokrati.

8 Dette er en hovedpointe hos Pateman (1970).

en, fordi der er ulighed i ressourcer til at forfølge disse krav i retslig sammenhæng. Pointen her er ikke, at sådanne konflikter er nødvendige, men at det er væsentligt at fæstne opmærksomhed på etablere de demokratiske beslutningsprocedurers legitimitet.

### **Fokusområder: lokalt demokrati, borgernes deltagelse og ny teknologi**

Demokratiudvalget har valgt at koncentrere sin opmærksomhed på de sider af demokratiet, som ligger borgernes dagligliv nærmest, dvs. de sider der har mest at sige for det demokratiske handlingsrum, sådan som det fortøner sig for borgerne. Rapporten har derfor tre hoved-fokus. Det første fokusområde angår de strukturelle rammer for de demokratiske processer på det lokale plan og i forholdet mellem stat og kommuner. Det andet fokusområde angår engagementet og den faktiske deltagelse, der kan registreres hos borgerne, og de forandringer engagementet og deltagelsen har gennemgået. Det tredje fokusområde, som behandles, er, hvilke muligheder og udfordringer den fremvoksende informationsteknologi giver til udvidelse af borgernes information og deres demokratiske engagement.

#### **Lokalt selvstyre**

Det lokale selvstyre er en del af fundamentet i de nordiske lande og selvstyreområdets politiske systemer. Kommunerne er relativt set stærke og kendetegnet ved at have lokal selvbestemmelsesret, ret til at udskrive skatter og kompetence til at udføre en lang række offentlige velfærdsopgaver. Men kommunerne er i stigende grad præget af fragmentering og øget kompleksitet i opgavetyper og opgaveløsning, og det skaber nye udfordringer til indflydelse på iværksættelsen af beslutninger, som træffes i kommunerne. Kommunerne befinder sig i et potentielt spændingsfelt mellem på den ene side lokalt selvstyre, kompetence, velfærdsopgaver og på den anden side som forvalter af statens intentioner samt lighedsprincipper og rettigheder, som fordrer, at der ikke på landsplan findes for store forskelle i den service, kommunerne tilbyder medborgene. Hertil kommer, at borgerne i dag stiller større krav til kommunernes serviceudbud og til kvaliteten af udbudene.

På trods af at de nordiske politiske systemer i høj grad ligner hinanden, er der stor forskel på, hvordan det lokale selvstyre kommer til

udtryk i lande og selvstyreområder, hvilket bl.a. skyldes forhold som kommunernes størrelse, forholdet til staten, og hvordan kommunerne styres. Der er derfor også forskel på de politiske betoning og vurderinger, når det gælder det kommunale selvstyres handlingsrum, og hvordan det skal se ud i fremtiden. Forskellene afspejles videre i de strukturelle reformer, der planlægges og udføres i Norden, og som på forskellig vis sigter på henholdsvis at udvide eller mindske det kommunale handlingsrum. Det lokale selvstyres handlingsrum og forandringer i dette sætter således rammerne for lokalpolitikken, ligesom det er med til at sætte rammerne for lokalbefolkningens engagement.

Det lokale selvstyre i Norden behandles i rapportens kapitel 2. Hovedvægten i dette kapitel ligger på det repræsentative demokrati i kommunerne. Kommunernes handlingsrum undersøges med fokus på strukturelle forhold, relationer og opgavefordeling i forhold til det statslige og regionale niveau. Videre diskuteres strukturelle reformer i Norden. Problemer, der angår den lokale politiks repræsentativitet i forhold til lokalsamfundets borgere, tages også op til diskussion.

### Politisk og socialt engagement

Borgernes politiske og sociale engagement er den centrale del af et levende demokrati. Hvilken vægt dette tillægges, afhænger af, hvilken demokratiopfattelse man anlægger, som beskrevet ovenfor. Men uanset hvilket perspektiv, der anlægges, er der en række variable, der spiller ind på borgernes lyst og vilje til at engagere sig socialt og samfundspolitisk.

Borgenes engagement påvirkes bl.a. af deres forhold til det politiske system og til politikerne: I hvor høj grad man har tillid til sine folkevalgte og til de, som forvalter politikerne. Om man føler, at man kan gøre sin indflydelse gældende, at man bliver hørt og respekteret. Her er også borgernes egen livssituation en vigtig faktor for graden af engagement.

Når man taler om borgernes demokratiske deltagelse, er alle de deltagelsesformer, der er skitseret ovenfor, af betydning. De kan beskrives hver for sig, men desuden bør der spørges til, hvorvidt mulighederne for deltagelse påvirker hinanden, således at opslutningen om det repræsentative demokrati er reduceret, som følge af at

deltagelsesdemokratiet og brugerdemokratiet har fået en mere fremtrædende plads i borgernes deltagelse.

Et vigtigt spørgsmål er også, om der forekommer sociale variationer i deltagelsen, og hvilke årsager der er til, at nogle afstår fra at deltage. Det har stor betydning for demokratiet, hvis nogle grupper i højere grad falder udenom de politiske processer end andre. Relevante spørgsmål i denne sammenhæng er, hvorvidt der kan påvises klare forskelle mellem mænd og kvinder, mellem unge og ældre, mellem uddannelses- og beskæftigelsesgrupper og mellem etniske grupper, og hvorvidt disse forskelle er blevet større eller mindre.

Endvidere er det af betydning at rette opmærksomheden mod variationer i social og politisk deltagelse mellem de nordiske lande og selvstyreområder. Det gælder såvel intensiteten i deltagelse, der kan observeres, som graden af tillid og til politikere og politiske institutioner. Disse variationer kan til en vis grad betragtes som udtryk for uligheder i politisk kultur, men sammenligningen mellem de nordiske lande og selvstyreområder kan også rette opmærksomheden mod svage punkter i demokratiet i de enkelte lande.

I kapitel 3 gives en empirisk fremstilling af de nordiske medborgernes politiske interesse, deltagelse og engagement fordelt på køn, alder, uddannelse/beskæftigelse og etniske minoritetsgrupper. Således behandles medborgernes valgdeltagelse, medlemskab af politiske partier og foreninger, medborgenes aktivitetsniveau samt brug medierne som informationskilder og til demokratisk deltagelse. Til sidst i kapitlet diskuteres offentlige tiltag for at styrke demokratiet og øge valgdeltagelsen i Norden.

### Informations- og kommunikationsteknologi

Flyttes blikket fra problemstillinger vedrørende demokratiets stilling over på et potentielt demokratisk redskab, nemlig informationsteknologien, er der i Norden en god teknologisk platform for anvendelse af bl.a. Internettet i demokratiske processer. De nye deltagelsesformer finder også deres udtryk gennem informationsteknologien, hvor Internettet og sms-trafik spiller en stadig større rolle som informationskilde for og i mobiliseringen af borgerne. Med hensyn til demokratiformerne gælder dette for det repræsentative demokrati såvel som for deltagelsesdemokratiet og samtaledemokratiet.

De nordiske lande er blandt de ti førende lande på verdensplan, når det gælder f.eks. internetadgang, computer i hjemmet og digital forvaltning. Men teknologien byder ikke alene på muligheder men også på udfordringer og problemstillinger for det repræsentative demokrati. Teknologien kan være med til at forbedre dialogen mellem medborgerne, politikerne og den offentlige sektor og dermed øge medborgernes interesse- og deltagelsesniveau. Dermed mindskes afstanden mellem folkevalgte, forvaltning og borgere – også når det gælder afstand i tid og rum. Men teknologien kan skabe nye kløfter i befolkningerne, mellem de som har adgang og kompetence til at anvende den nye teknologi, og de som ikke har.

Medborgernes adgang til og anvendelse af Internettet, samt forekomsten af digitale kløfter i befolkningerne, tages op i kapitel 4. Derudover behandles udbredelsen og brugen af hjemmesider i de nordiske kommuner, politisk dialog og deltagelse på nettet mellem politikere og borgere samt eksempler på offentlige forsøg med e-demokrati.

## Rapportens empiriske grundlag og metodiske tilgang

Det har været Demokratiudvalgets opgave, på baggrund af allerede foreliggende undersøgelser, herunder de to nyligt afsluttede magtudredninger fra Danmark<sup>9</sup> og Norge,<sup>10</sup> at analysere demokratiets stilling i et fællesnordisk perspektiv inden for de af Demokratiudvalget afgrænsede fokusområder.

For hovedpartens vedkommende udgøres det empiriske grundlag af kvantitative data og repræsentative statistiske undersøgelser, som er gennemført i de respektive nordiske lande og selvstyremråder inden for de seneste år. Rapporten bygger for det første på delundersøgelser og hovedkonklusioner fra den danske og den norske magtudredning, samt på den svenske demokratiudredning<sup>11</sup> fra 2000 og på opfølgningerne til denne udredning<sup>12</sup> fra den svenske regering.

For det andet inddrages resultater fra medborgerundersøgelser i Danmark, Norge og Sverige.<sup>13</sup> Undersøgelserne suppleres af European Social Survey 2002, en europæisk komparativ undersøgelse.

9 Togeby et al. (2003).

10 Østerud et al. (2003).

11 Demokratiutredningens slutbetänkande (SOU 2000:1).

12 Regeringens proposition (Prop. 2001/02:80); Regeringens skrivelse (Skr. 2003/04:110).

13 Goul Andersen & Hoff (2001).



En del af de resultater, der gives fra denne undersøgelse, beror på analyser udført for Demokratiudvalget, og resultaterne er derfor ikke tidligere publiceret.

For det tredje anvendes data fra de statslige statistiske styrelser i landene, samt materiale indsamlet *ad hoc* i de enkelte nordiske lande og selvstyreområder, bl.a. indhentet via kontakt til forskere på Nordens universiteter.

Og for det fjerde og sidste beror rapportens analyser, konklusioner og anbefalinger på Demokratiudvalgets erfaring med og indsigt i samfundsmæssige, demokratiske og politiske problemstillinger.

En sammenlignende undersøgelse af demokratiet i Norden støder alligevel på adskillige problemer. For hvad er »Norden«? Den officielle betegnelse dækker et område med fem selvstændige stater: Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige og tre selvstyreområder: Åland, Færøerne og Grønland. Denne konvention vil blive fulgt så vidt muligt, således at alle otte enheder trækkes ind, når vi taler om Norden. Dog sker det, at betegnelser som »Norden« og »de nordiske lande« til dels får en mere snæver betydning, fordi datagrundlaget er ujævnt, særligt når det gælder selvstyreområderne.

Der foreligger meget få fællesnordiske undersøgelser af demokratiets stilling indenfor rapportens tre fokusområder.<sup>14</sup> I Danmark, Norge og Sverige er der gennemført større magt- og demokratiudredninger, mens dette ikke er tilfældet i Island, Finland og selvstyreområderne. I alle de nordiske lande foreligger der undersøgelser af demokrati og magt, men undersøgelserne har mange forskellige afsæt og tilgange, og data varierer både i omfang og indhold fra land til land. Data fra de forskellige nordiske lande har på flere områder ikke været umiddelbart sammenlignelige.

For de tre selvstyreområder, Åland, Færøerne og Grønland, gælder det, at data helt eller delvist savnes inden for de områder, som Demokratiudvalget har valgt at undersøge i rapporten. Eksempelvis foreligger der målinger på valgdeltagelsen i selvstyreområderne,

14 I Nordisk Statistisk Årsbog, udgivet af Nordisk Ministerråd, forefindes deskriptive, demografiske og direkte målbare data, som giver et overblik over befolkningssammensætning, fødselsrate, levestandard, stemmeprocenter, uddannelsesniveaue, teknologisk tilgang mv.

Årsbogen indeholder dog ikke et indblik i de bagvedliggende årsager til f.eks. de nordiske borgeres deltagelsesniveau, og til hvem der anvender IT-teknologien mv. Analyser af baggrundsvariable er essentielle, når demokratiets stilling gøres op og udvikles.

men ikke dyberegående undersøgelser og analyser af hvilke sociale grupper, fordelt på køn, uddannelse, indkomst, etnicitet, og alder, der stemmer, hvilke grupper der ikke stemmer, samt bagvedliggende årsager til henholdsvis aktiv eller passiv stemmeaktivitet.

Kapitel 4, om informationsteknologien som et demokratisk værktøj, er af en anden karakter end de øvrige kapitler. Det er ikke demokratiets stilling som sådan, der er sat under lup, men derimod et potentielt demokratisk redskab, som kan styrke – men også bremse – demokratiske processer. Datagrundlaget i dette kapitel er derfor af lidt anden karakter end i de to foregående kapitler. Foruden kvantitative og statistiske data på informationsteknologiens udbredelse, præsenteres også eksempler på offentlige forsøg med e-demokrati med henblik på at fremme demokratiske processer ved anvendelsen af teknologiske muligheder. Dette er enkeltstående positive eksempler baseret på forskellige teknologier, som tjener det formål at illustrere informationsteknologiens demokratiske potentialer samt den erfaring, som er gjort i praksis.

Overordnet set tegner analyserne og konklusionerne i rapporten et pålideligt og gyldigt billede af demokratiets stilling i Norden inden for rapportens afgrænsede problemfelt. Nogle metodiske forbehold må dog tages i forhold til analysernes og konklusionernes udsigelseskraft. De enkelte undersøgelser varierer i sin grad af repræsentativitet, reliabilitet og validitet, herunder deres statistiske generaliserbarhed, f.eks. hvad angår svarprocent, antal af analyseenheder, tidsrum mv. Videre gør forskelligartethed i datagrundlag, samt manglende undersøgelser i de forskellige lande og i særdeleshed i selvstyreområderne, at der ikke umiddelbart kan sluttes fra enkeltstående undersøgelser i de enkelte lande til en større fællesnordisk kontekst. Der vil i rapporten løbende blive gjort opmærksomt på, hvor data varierer eller er mangelfulde.

Når Demokratiudvalget diskuterer og fremsætter skønsmæssige vurderinger på disse områder, er det fordi de nordiske lande har mange institutionelle og kulturelle fællesstræk, som gør, at undersøgelser fra de enkelte lande kan få overføringsværdi<sup>15</sup> og kan give indsigtsmæssige indikationer på, hvilke problemstillinger og udfordringer de andre lande står over for nu eller i den nærmeste fremtid.

15 Riis-Hansen & Simonsen (2004: 79-80).

## 2 Lokalt självstyre

### **Problembilden: en fragmenterad lokal självstyrelse?**

I en internationell jämförelse framstår de nordiska kommunerna som starka. Den lokala självstyrelsen är en grundbult i den nordiska demokratimodellen. Vad innebär det att kommunerna är starka? En del av styrkan kommer underifrån. Kommunerna har en hävdvunnen lokal självbestämmanderätt och har en allmän kompetens, det vill säga, de har rätt att vidta åtgärder som är till gagn för lokalbefolkningen. Styrkan kommer också av att statsmakterna i Norden valt att förverkliga sina intentioner genom kommunerna. I enhetsstater som de nordiska är uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun flexibel. Det gör det möjligt att justera arbetsfördelningen mellan nivåerna om samhällsutvecklingen kräver det. Kommunerna i Norden utgör idag den lokala välfärdsstaten och den primära nivån för demokratiskt deltagande. Med tanke på det lokala beslutsfattandet är välfärdsuppgifterna ett dilemma. På ena sidan ger välfärdsuppgifterna kommunerna legitimitet. Människor är intresserade av den service som produceras och kommunen och dess institutioner får därför en påtaglig roll i människors vardag. Å andra sidan innebär idén om universell välfärd att det inte får finnas för stora skillnader mellan den service kommuninvånare på olika håll i landet får del av. Det behövs standarder, rättigheter och utjämningsmekanismer. Det här gör att utrymmet för lokalpolitiska beslut inskränks. Det slutliga ansvaret för välfärdsuppgifterna ligger *både* hos staten och kommunerna. Den diffusa ansvarsfördelningen ger utrymme för nationella politiska löften, t.ex. om sänkta taxor inom barnomsorgen, som får direkta återverkningar på det lokalpolitiska handlingsutrymmet. Dilemmat är att det oftast är demokratiskt godtagbara lösningar som ställs mot varandra. Lokal självstyrelse är ett demokratiskt värde, starka individuella rättigheter är ett demokratiskt värde. De är inte alla gånger förenliga.

Att myntet har två sidor illustreras av de norska och danska maktutredningarnas analys av relationen mellan stat och kommun. Den norska maktutredningen tecknar en bild där den lokala självstyrelsen mist mycket av sitt innehåll på grund av den statliga regleringen och resursknappheten. Lokaldemokratins förändrande verksamhetsförutsättningar är en av de bidragande orsakerna till att den norska maktutredningen drar slutsatsen om ett förvittrande norskt folkstyre:

Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk.(...) Både rettighetslover og pålagte oppgaver skall sikre større grad av likebehandling oavhengig av bosted, men i praksis oppstår det nye former for ulikhet når budsjettknappheten gjør at ikke alle rettigheter kan innfris samtidig og i samme omfang.

Den danska maktutredningens slutsatser om den danska demokratis tillstånd är mer positiva. I sammanfattningen av resultaten framhåller man att kommunernas successivt stärkta ställning, trots vissa inslag av recentralisering under de senaste tio åren, är en av de bidragande orsakerna till att politiken på nationell nivå, d.v.s. i Folketinget, kan uppfattas ha fått mindre handlingsutrymme:

Gennem de seneste årtier er også balancen mellem stat og kommuner blevet ændret. I forlængelse af den kommunale inddelingsreform i 1970 har man hen ad vejen flyttet opgaver fra staten til amter og kommuner. [] Uanset (...), er der ingen tvivl om at der med den konsekvente decentralisering gennem de seneste 30 år er sket en overførsel af magt fra staten til kommunerne. Der er således både i kommunernes og i domstolenes styrkede position et vist grundlag for Folketingets bekymring over sin egen svækkede indflydelse.

I det här kapitlet närmar vi oss problematiken i första hand med utgångspunkt i kommunerna och de omständigheter som påverkar

1 NOU 2003:19, kapitel 13.

2 Togeby et al. (2003: 25-26).

kommunernas plats i det demokratiska systemet. Vilken lägesbedömning kan man göra av kommunernas situation i hela Norden vid mitten av 2000-talet? Perspektivet är närdemokratiskt. Vi tar utgångspunkt i kommunernas situation. Granskningen rör i huvudsak den representativa lokaldemokratin och hur den påverkas av olika omvärldsförändringar. Tyngdpunkten i kapitlet ligger därför på konkurrensdemokratin (jfr. inledningen).

Det finns skillnader mellan de olika nordiska länderna när det gäller förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna är olika stora, uppgiftsbördan är olika tung, problemen och lösningarna är olika. Man kan ändå hävda att kommunerna i samtliga nordiska länder i korstrycket mellan olika hänsyn; lokalt kontra nationellt, individer mot kollektiv, ekonomi mot demokrati, under de 10 senaste åren i ökande utsträckning kommit att präglas av det som Peter Bogason benämner *fragmentering*.<sup>3</sup>

Fragmentering innebär att besluten om de ärenden som kommunerna har ansvar för i ökande utsträckning fattas på annat håll än det som Bogason bildligt talat kallar »rådhuset«. Att kommunens folkvalda någon gång haft full kontroll över alla ärenden som rör kommunen är givetvis en illusion – men det senaste decenniets utveckling har fört med sig mekanismer som gör att de folkvalda organen ensamma fattar beslut om färre ärenden än tidigare.

Uttryck för fragmentering av det kommunala beslutsfattandet finns både »nedanför« och »ovanför« de folkvalda organen:<sup>4</sup>

- Kommunens olika enheter (skolor, daghem, sjukhus) är i ökande utsträckning självständiga. De professionella drar upp riktlinjerna – för politikerna återstår att fatta beslut om budgeten.
- Brukarstyrning av enheter, kommundelsnämnder m.m. ger icke-valda beslutsfattare inflytande över en del av verksamheten.
- Kommunerna har i ökad utsträckning gjort det möjligt för sina invånare att välja mellan olika serviceproducenter, både kommunala och privata. Det ger kommuninvånarna möjlighet att utöva makt i egenskap av kunder, inte enbart i egenskap av väljare och politiska medborgare. Ökad användning av folkomröstningar

<sup>3</sup> Bogason (2001).

<sup>4</sup> Bogason (2001); Bäck (2000); Baldersheim et al. (2001).

och medborgarinitiativ betonar individernas direkta deltagande vid sidan av det representativa.

- Det ökade inslaget av projektverksamhet skapar temporära organ vid sidan av den ordinarie organisationen.
- Omvärldsförändringar (t.ex. ökad pendling, regler för EU-projekt, statliga påbud) ökar behovet för interkommunalt samarbete och härmed flyttas en del av de kommunala besluten till interkommunala arenor.
- Ändringar av finansierings- och styrningssystem förutsätter att det finns ett samarbete mellan olika nivåer, kommuner och regioner och kommuner och stat (t.ex. delat ansvar mellan kommuner och amtskommuner för sociala uppgifter i Danmark, förhandlingar mellan stat och kommun om uppgifter och finansiering).
- EU-medlemskapet innebär öppningar för att kommuner/regioner själva tar initiativ till olika projekt och andra typer av samarbete, men innebär också regelverk som kan begränsa självbestämmanderätten.

Fragmenteringen i sina olika skepnader är en respons på den växande komplexiteten i samhället. Kommunerna har fler och mer komplicerade ärenden att ta ställning till. Problem och lösningar måste i större utsträckning än tidigare ses mot inte bara en lokal, utan en i ökande utsträckning regional, nationell och global bakgrund. Komplexiteten bottnar i sin tur i människors förändrade livsmönster; utbildning, bosättning och teknologi. Människor kräver och väljer på ett annat sätt än tidigare. Det lokala spränger sina gränser och förändrar förutsättningarna för lokalpolitiken.

Lokalpolitiken i Norden på 2000-talet påverkas både av fragmenteringen i sig och av de orsaker som ligger bakom den. Individualiseringen, som är orsaken till flera av inslagen i fragmenteringsutvecklingen, påverkar i sig själv folks förhållningssätt till lokalpolitiken; villigheten att rösta och delta, kraven på service, viljan att åta sig politiska uppdrag.

Den lokala representativa demokratins handlingsutrymme påverkas av förändringar i stat-kommunrelationen, regionförstoring, konkurrensutsättning och autonoma serviceenheter.

En färsk studie av hur representanterna för små isländska, färiska och åländska kommuner uppfattar den kommunala problembilden idag visade att problembilden domineras av frågor som rör relationerna mellan olika förvaltningsnivåer; stat-kommunförhållandet i första hand, men också relationerna till andra kommuner och regionala organ.<sup>5</sup> Det är en problembild, som med viss modifiering är giltig för Norden överlag. Det finns, ungefär 40 år efter att den senaste stora vågen av kommunreformer satte igång i Norden, ett tryck på att förändra ramarna för kommunernas verksamhet. På flera håll i Norden pågår eller planeras strukturella reformer. Man överväger hur stora kommunerna skall vara, hur många folkvalda nivåer det ska finnas och hur relationen mellan staten och kommunerna ska se ut. Om reformerna blir verklighet förändras lokalpolitikens rammar igen.

I det här kapitlet ger vi först en beskrivning av läget i Norden när det gäller de övergripande förutsättningarna för kommunernas verksamhet, främst med tyngdpunkt på kommunernas handlingsutrymme och de strukturella reformer som är på gång. Kapitlets andra del behandlar den lokala representativa demokratin, i synnerhet de folkvaldas situation, och hur den påverkas av omgivningsförändringarna.

### **Kommunerna i Norden: En beskrivning av utgångsläget**

Det finns likheter mellan kommunerna i de nordiska länderna när det gäller deras uppgiftsområde och hur de styrs. Den nordiska kommunmodellen bygger på att kommunerna är producenter av välfärdsservice och att de styrs av kollektiva beslutande församlingar.<sup>6</sup> Inom de vida ramarna för den nordiska kommunmodellen finns det betydande variationer, både i vad kommunerna gör, hur många de är och hur relationen mellan stat och kommun är ordnad. Det finns variationer mellan länderna när det gäller hur vanligt förekommande de olika uttrycken för fragmentering av den kommunala självstyrelsens verksamhetsområde är: I Danmark är inslaget av självstyrande serviceproducerande enheter t.ex. viktigt för att förstå helheten, i Finland sätter det omfattande mellankommunala samarbetet sin prägel på hela kommunsektorns verksamhet. Problembilderna pejas

5 Hovgaard et al. (2004: 59-61).

6 Lidström (2003).

mot olika utgångslägen. Därför är en kort beskrivning av utgångsläget och de förändringar som är på gång nödvändig för att kunna göra en bedömning av den kommunala självstyrelsens tillstånd i Norden.

### Småkommunstrukturer och storkommunstrukturer

En analys av den kommunala självstyrelsen i Norden omspannar allt från små kommuner med omkring hundra invånare till storstäder och landsting, amtskommuner och fylkeskommuner med flera miljoner invånare. De nordiska länderna kan delas in i tre grupper om man ser på hur många och hur stora kommunerna är. Detaljerade upplysningar om antalet kommuner och det genomsnittliga invånarantalet finns i tabell 2.1.

**TABELL 2.1** De nordiska ländernas och självstyrande områdenas politiska system: Antal nivåer med direkt folkval

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige	Färöarna	Grönland	Åland
Antal primärkommuner	271	416 (exkl. Åland)	104	434	290	34	18	16
Genomsnittligt antal invånare	19 200	11 600	2 200	10 300	30 800	1 420	3 100	1 625
Antal regioner med folkvalda organ	14*	1**	–	18	20	–	–	–

Källor: (Lidström 2003); Sammenstilling af Simonsen, Nordiska Ministerrådets Demokratiutskott (2004).

\*Av dessa är Bornholm både region och kommun. Strukturreformen kommer att reducera antalet regioner till fem och förändra deras uppgiftsområde.

\*\* Ett experiment med direktvalt landskapsfullmäktige pågår i Kajalands län under åren 2005–2012.

Island, Grönland, Färöarna och Åland kan betecknas som utpräglade småkommunstrukturer, med ett betydande inslag av kommuner med färre än 1 000 invånare. Det genomsnittliga antalet invånare i en kommun varierar mellan drygt 1 400 invånare på Färöarna och drygt 3 100 invånare på Grönland. Att kommunerna är små räknat i antal invånare beror i stor utsträckning på de särpräglade geografiska förhållandena.

Finland och Norge bildar en mellangrupp med förhållandevis likadana kommunstruktur, 428 respektive 434 kommuner. Det genomsnittliga antalet invånare i en kommun rör sig omkring 11–12 000 invånare. Ungefär hälften av kommunerna i båda länderna har färre



än 5 000 invånare. De största kommunerna finns i Danmark och Sverige. Före strukturreformen, som beskrivs mer ingående senare, är den danska befolkningen fördelad på 271 kommuner med i genomsnitt 19 000 invånare. Strukturreformen reducerar kommunernas antal till ungefär 100 med ett minimum på ca 30 000 invånare. Sveriges 290 kommuner med ungefär 30 000 invånare i snitt hör till de största i Europa.

### Smalare och bredare uppgiftsområden

Kommunerna i alla nordiska länder har, oberoende av hur små de är, ansvar för uppgifter som rör infrastruktur, social omsorg och grundskola. Variationerna i kommunernas uppgiftsbörda i övrigt kan kopplas till skillnaderna i kommunstruktur och antal kommunala nivåer. De isländska, färöiska, grönländska och åländska kommunerna har den smalaste uppgiftsbördan. Här har staten, eller den självstyrande nivån, ansvaret för tyngre uppgifter, t.ex. hälsovården. Tendensen har varit att isländska kommuner fått aningen fler uppgifter över tid och kommande strukturreformer som berör Färöarna och Grönland kommer att innebära att serviceuppgifter som idag verkställs av den självstyrande nivån kommer att överföras på kommunerna. På Åland har trenden närmast varit den motsatta, här har landskapet övertagit uppgifter av kommunerna. I Norge överfördes huvudmannaskapet för sjukvården 2002 till staten, vilket minskade volymen på de uppgifter som sköts av kommuner och fylkeskommuner tillsammans. Kommunsektorn i Danmark, Finland och Sverige är fram till den danska strukturreformen ungefär lika stor och omfattar ansvaret för all hälso- och sjukvård. I Danmark och Sverige är ansvaret fördelat på två nivåer, i Finland har primärkommunerna det yttersta ansvaret för all kommunal verksamhet. Den danska strukturreformen kommer att minska kommunsektorns totala uppgifter, bl.a. i och med att staten tar över ansvaret för gymnasierna. Det minskade antalet uppgifter berör den regionala nivån, medan primärkommunerna får fler uppgifter.

### Rätt att ta ut skatt

Kommunernas beskattningsrätt är begränsad i Norge och på Island. I båda länderna fastställer det nationella parlamentet de övre och undre gränserna för kommunernas skatteuttag. I de andra länderna



en) som har hand om den specialiserade sjukvården. Dessutom ingår de flesta kommuner i regionalt samarbete kring utbildning och socialvården. Samkommunerna styrs av politiska organ som utses bland de folkvalda i primärkommunerna, ungefär var tredje kommunalpolitiker har också uppdrag i något samarbetsorgan. Det är medlemmarna i samkommunerna, d.v.s. primärkommunerna, som har det yttersta ansvaret för att finansiera den verksamhet som samkommunerna bedriver. Under åren 2005–2012 pågår ett försök med en ny regional organisation i ett av landskapen, Kajanaland. Försöket innebär bl.a. ett experiment med direktvalt landskapsfullmäktige.

I de skandinaviska länderna, *Danmark, Norge och Sverige*, är den folkvalda kommunalförvaltningen och den folkvalda mellannivån (amtskommuner, fylkeskommuner, landsting) parallellställda nivåer som inte står i något hierarkiskt förhållande till varandra. Den folkvalda mellannivån har inte, som t.ex. i Mellaneuropa, någon rätt att utfärda bestämmelser som binder den kommunala nivån. De båda nivåerna har egen beskattningsrätt och styrs av egna folkvalda organ. Uppdelningen mellan den kommunala nivån och den folkvalda mellannivån bygger på att de sköter olika slags uppgifter med olika befolkningsunderlag och omfattar olika stora geografiska områden. Sjukvård, regionplanering och gymnasieutbildning hör till de frågor som har lagts på den folkvalda mellannivån. Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet har det skett en viss divergens inom de skandinaviska modellerna. I Norge överfördes huvudmannaskapet för sjukhusen år 2002 från fylkeskommunerna till staten. Fylkeskommunerna fortsatte att existera, men med ett smalare uppgiftsområde, i huvudsak vidaregående utbildning och regional utveckling. I Sverige har två landsting, Skåne och Västra Götaland, sedan slutet av 1990-talet experimenterat med vidgat kompetensområde. I praktiken innebär försöksverksamheten att landstingen övertagit länsstyrelsernas ansvar för den regionala utvecklingen. Sedan början av år 2003 är det även möjligt att grunda s.k. regionala samverkansorgan, som bygger på att kommuner och landsting inom ett län bildar ett gemensamt organ som tar över ansvaret för den regionala utvecklingen från länsstyrelserna.<sup>7</sup> I slutet av år 2004 hade regionala

7 Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2003).

samverkansorgan grundats i 11 län. I Danmark innebär överenskommelsen om strukturreformen att den regionala nivån förändras i grunden.<sup>8</sup> Amtskommunerna avskaffas och ersätts av fem nya regioner, med ett smalare uppgiftsområde än amtskommunernas (sjukvård och en del uppgifter inom regional utveckling). De nya regionerna får direktvalda organ, men ingen beskattningsrätt.

Frågan om huruvida det ska finnas en eller två folkvalda kommunala nivåer har traditionellt varit ett politiskt tvistefråga i de nordiska länderna. I Finland, som har bara en folkvald nivå, har det funnits politiska krafter som strävat efter att inrätta en självstyrande landskapsnivå. I Skandinavien har den politiska debatten rört frågan om huruvida det är nödvändigt att amtskommunerna, fylkeskommunerna och landstingen existerar. Debatten om förvaltningsnivåerna har kommit tillbaka på 2000-talet. I många fall ställs folkvalda nivåer mot varandra.<sup>9</sup> De åtgärder som beskrivs ovan har ökat divergensen i Norden när det gäller den folkvalda mellannivåns ställning.

### De självstyrande områdena

De självstyrande områdena, Färöarna, Grönland och Åland bildar en egen grupp när man ser på relationerna mellan olika nivåer.<sup>10</sup> Kommunalförvaltningen faller inom ramen för självstyrelseorganens kompetens. Det betyder att självstyrelseorganen, inom ramen för den kompetens som ankommer på dem, kan delegera befogenheter till kommunerna genom lagstiftning eller administrativa beslut. Kommunernas uppgiftsområden inom de självstyrande områdena avviker på en del punkter från kommunernas uppgiftsområden i Danmark och Finland. Den självstyrande nivån har driftsansvaret för en del uppgifter som annars är kommunala. Det har mer att göra med de speciella demografiska och geografiska förhållandena på Färöarna, Grönland och Åland än med självstyrelsen i sig. Grundmodellerna för hur kommunerna styrs, t.ex. hur kommunens politiska ledning organiseras, motsvarar i stort sett grundmodellerna i Danmark och Finland.

8 Indenrigs- og sundhedsministeriet (2004).

9 Se t.ex. NOU 2004:19; Strukturkommissionen (2004); Dagens Nyheter Debatt (21.11.2004), Lars Stjernkvist & Björn Eriksson: »Sverige har inte längre behov av sina landsting«.

10 Notater fra Lindbäck, Berg og Thorleifssen, Nordiska Ministerrådets Demokratiutskott (2004).

---

### **Sammanfattning: Kommunerna i Norden**

Kommunerna i Norden har vissa gemensamma kännetecken som framträder i en internationell jämförelse: de är välfärdsproducenter och de styrs av valda organ med flera medlemmar. Inom ramen för den nordiska modellen är variationerna stora både när det gäller kommunernas antal, storlek och uppgiftsbörda.

---

### **Relationen mellan stat och kommun: utvecklingsdrag, variationer och problembilder**

Fram till 2000-talet har den huvudsakliga trenden i Norden varit att kommunerna fått fler uppgifter och större rörelsefrihet i förhållande till staten. Utvecklingen har inte skett i samma takt i alla länder. Den största överföringen av uppgifter till kommunerna skedde på 1970- och 1980-talen i Danmark, Finland, Norge och Sverige. När det gäller Island, Färöarna och Grönland inleddes trenden med att ge kommunerna fler uppgifter aningen senare än i de övriga nordiska länderna.

De nordiska kommunerna fick överlag ökat handlingsutrymme i början av 1990-talet.<sup>11</sup> Handlingsutrymmet skapades av en kombination av ökad valfrihet när det gällde organiseringen av den kommunala verksamheten och minskad styrning av kommunernas ekonomi. Den organisatoriska rörelsefriheten gällde både kommunens politiska och administrativa organisation, t.ex. antalet nämnder och deras verksamhetsområden och fördelningen av ansvar mellan politiker och tjänstemän, och kommunens serviceproduktion, där lagstiftningsförändringar som skedde i början av 1990-talet medgav en ökad variation i hur de kommunala tjänsterna producerades. Den minskade styrningen av kommunernas ekonomi tog sig uttryck först och främst i att statsbidragssystemen förändrades så att statsbidragen till kommunerna inte längre fördelades i form av öronmärkta anslag för specificerade ändamål, utan som klumpsummor kalkylerade mot bakgrund av objektiva behovsfaktorer, vilket gav kommunerna större möjligheter att göra politiska prioriteringar mellan olika ändamål.

<sup>11</sup> Baldersheim & Ståhlberg (1994); Bäck (2000); Montin (2002).

Utvecklingen i Norden har sett relativt likadan ut när det gäller den organisatoriska handlingsfriheten; det har varit en allmän trend att den ökat. När det gäller den ekonomiska handlingsfriheten är Norge och i någon mån Island avvikande fall. Trenden i Norge under 1990-talet var att de öronmärkta statsbidragen blev fler, samtidigt som statens kontroll av kommunernas ekonomi i grunden är starkare i Norge än i övriga Norden, eftersom ramarna för kommunernas skatteuttag fastställs av Stortinget.

Ett gemensamt drag har också varit en förändring av den statliga styrningen. Från att reglera detaljerna i vad kommunerna ska göra och hur de ska organisera sina uppgifter har lagstiftningen i ökad omfattning övergått till att stadga om individernas rättigheter i förhållande till kommunen som serviceproducent. Rättighetslagstiftningen innebär utmaningar för den kommunala organisationen. Medborgarna har i stöd av rättighetslagstiftningen rätt att kräva en viss typ av service, även om kommunen har för dålig ekonomi för att erbjuda tjänsten.

På flera av de ovan beskrivna punkterna kan vi notera ett trendbrott under 2000-talet. Kommunernas uppgifter blir i regel inte fler och de genomförda reformerna i Norge och Danmark visar att förstatligande av driftsansvar för offentlig verksamhet är en möjlig lösning. Det finns också en ökad idédebatt och folkopinion som uppfattar att den kommunala självstyrelsen är ett problem med tanke på att tillgodose ett likvärdigt utbud av kommunal service i hela landet.<sup>12</sup> Här ställs medborgarnas rättigheter och den kommunala självstyrelsen i ett motsatsförhållande till varandra. Vissa inslag av ökad detaljreglering och normstyrning av kommunernas verksamhet kan noteras, även om det inte är en påfallande stark trend ännu. När det gäller den kommunala ekonomin har det skett en viss ökning av öronmärkning och specialdestinerade statsbidrag. Den starkaste problembilden när det gäller den kommunala ekonomin är en uppfattning om att resurserna inte räcker till, det här är ett faktum oberoende av hur statsbidrags- och utjämnningssystemen är utformade. Skatteutjämnningssystemen har också i viss mån skapat konflikter mellan stat och kommun och mellan kommuner i olika delar av landet. Det har

12 T.ex. Petersson et al. (2004); Dagens Nyheter Debatt (5.11.2004) Irene Wennemo & Anna

Fransson: »Samma välfärd i hela landet viktigare än lokalt självstyre«.

genomförts åtgärder för att rätta till detta, t.ex. genom att lägga om skatteutjämningsystemen och genom att införa olika slags förhandlingsmekanismer mellan stat och kommun. I Sverige införs t.ex. ett nytt skatteutjämningsystem från och med år 2005.

Samnordiska undersökningar visar att uppfattningen om att den statliga styrningen utgör ett problem för kommunerna är mest påfallande i Norge. Den är överlag starkare i de länder som har små kommuner; Finland, Island, Färöarna och Grönland, än i storkommunsystemen Danmark och Sverige. I Norge är missnöjet med statens detaljreglering starkare än på annat håll, medan kommunala företrädare i de andra länderna mest är missnöjda med nivån på den statliga resurstilldelningen.<sup>13</sup>

---

### **Sammanfattning: Relationen mellan stat och kommun**

Fram till mitten av 1990-talet fick kommunerna i Norden fler uppgifter av staten och större organisatorisk och ekonomisk rörelsefrihet. Under de senaste åren har den statliga styrningen ändrat innehåll. Kommunernas verksamhet påverkas bl.a. av en starkare rättighetslagstiftning. Särskilt i länder där kommunerna är små uppfattar kommunala företrädare att det råder obalans mellan de uppgifter kommunerna fått av staten och de resurser som de har för att lösa dem.

---

### **Strukturreform**

Det faktum att de nordiska länderna igen står inför en våg av reformer som omformar de lokala och regionala förvaltningsstrukturerna hänger samman med likartade fenomen som under den förra stora reformvågen som inleddes på 1960-talet, även om problembilden inte är lika entydig. Orsakerna till den stora svenska kommunreformen som i sin helhet avslutades på 1970-talet beskrevs som att »välfärdsstaten sprängde småkommunernas ramar».<sup>14</sup> Kommunernas uppgifter har blivit fler, det har skett förändringar i sättet att lösa uppgifter på (t.ex. ny teknologi i inom sjukvården, ökat inslag av privata producenter) som uppfattas kräva ett större befolkningsunder-

<sup>13</sup> Rose (1996); Baldersheim & Ståhlberg (1998); Fimreite (2003); Sandberg (2003); Hovgaard et al. (2004: 59-61).

<sup>14</sup> Johansson et al. (2001).

lag, befolkningens boende- och rörelsemönster har förändrats. Kombinationen av ekonomiska, organisatoriska och demografiska förändringar gör att det finns ett ökat antal kommuner som inte upplevs klara av sina uppgifter. Ett allmänt fenomen i Norden är att kontrasterna mellan ytterligheterna i systemen; rika och fattiga kommuner, storstäder och små kommuner, centrum och periferi, har förstärkts under det senaste decenniet. En fråga som ställs i flera av de reformer och utredningar som nu är aktuella är huruvida olikheterna ska tacklas genom att tillåta större olikhet i förvaltningslösningarna, en ökad grad av asymmetri i samhällsbyggnaden, eller om större enhetlighet är vägen framåt.<sup>15</sup>

De förändringar som nu är aktuella bör speglas mot de olika ländernas reformhistoria. Kommunreformerna på 1960- och 1970-talen var mest genomgripande i Danmark och Sverige. Norge genomförde moderata kommunsammanslagingsreformer, i huvudsak på frivillig väg, och grundade fylkeskommunen som en lösning för att komma undan behovet av kommunsammanslagningar. I Finland reducerades antalet kommuner med ungefär 100 på 1960- och 1970-talen, men någon genomgripande kommunreform genomfördes inte. Kommunalt samarbete i kombination med statlig finansiering användes för att se till att kommunerna klarade av sin växande uppgiftsbörda. Beträffande Island, Färöarna och Grönland är frågan om strukturella reformer av ett senare datum, den dateras till 1990-talet.<sup>16</sup> På Åland har inga reformer genomförts som påverkar kommunernas antal, men det har skett en del justeringar mellan kommunernas och landskapets uppgiftsområden, bland annat överfördes ansvaret för hälsovården till landskapet år 1994.

Försöken att påverka kommun- och regionstrukturen har varit mer kontinuerliga i Finland och Norge än i Danmark och Sverige. Både i Finland och i Norge har statliga åtgärder för att minska kommunernas antal förekommit under hela 1990-talet. I Norge har det dessutom genomförts övergripande granskningar av uppgiftsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer och det har skett förändring-

15 T.ex. Ansvarskommitténs delbetänkande

(SOU 2003:123); NOU 2004:19;

Strukturkommissionen (2004).

16 T.ex. Eythórssón (1998)



ar i fylkeskommunernas uppgiftsområde. I Sverige har förändringarna i kommunstrukturen efter 1974 när kommunreformen genomfördes varit marginella, det har skett några kommundelningar, men ingen kommunsammanslagning.<sup>17</sup> När det gäller den regionala strukturen knäsatte regionförsöket i slutet på 1990-talet. I Danmark utreddes uppgiftsfördelningen mellan stat, region och kommun i slutet av 1990-talet, men ledde då inte till några konkreta åtgärder.

**TABELL 2.3** Översikt över reformer av kommun- och regionstrukturen i Norden

	Reformhistoria	Genomförda utredningar/reformer 1990–2004	Vad är på gång?
Danmark	Genomgripande reform 1970	Flera utredningar (hovedstad, opgave) men inga betydande resultat	Strukturkommissionen, Förslag till ny organisation för Danmark 2004
Finland	Inkrementella reformer, frivillighet	Flera små förändringar av förutsättningar för kommunal samarbete	Flera försök enligt samma modell som tidigare
Island	Betydande reformer, senare än i övriga Norden (1990-tal)	Stegvis Kommunsammanslagningar, uppgiftsoverföringar från stat till kommun	Förslag till ny strukturreform 2004
Norge	Betydande reduktion av antalet kommuner 1960–70-tal, i huvudsak frivilligt Fylkeskommunen	Utredning av uppgiftsfördelning Överföring av sjukhusen från fylkeskommun till stat 1974	Utredning om framtida kommunstruktur tillsatt
Sverige	Genomgripande reformer 1960- & 1970-tal	Försök med vidgat kompetensområde för två landsting Några kommundelningar	Ansvarsutredningen, Författningsutredningen
Färöarna	1972 fastare ramar för den kommunala självstyrelsen	Förslag till strukturreform och nya uppgifter	Frivilliga kommunsammanslagningar, uppgiftsoverföringar
Grönland	1975 fastare ramar för den kommunala självstyrelsen	Mindre justeringar av uppgiftsfördelningen	Förslag till strukturreform
Åland	Inga reformer som rör kommunstrukturen, uppgiftsoverföringar till landskapsnivån	Ansaret för hälsovården från kommuner till landskap 1994.	

17 Nielsen (2003).

I mitten av 2000-talet är reformläget i Norden följande:

Under år 2005 kommer Färöarna att genomgå en förändring som innebär att antalet frivilliga kommunsammanslagningar kommer att öka betydligt. I Danmark nådde regeringen och Dansk Folkeparti sommaren 2004 en överenskommelse om en strukturreform, som kommer att förändra både de kommunala och de regionala strukturerna från och med åren 2006/2007.<sup>18</sup> Förslag om strukturreformer som berör Grönland och Island har presenterats under hösten 2004.

Antalet färöiska kommuner reducerades i början av år 2005 från 48 till 34 till följd av frivilliga kommunsammanslagningar.

Kommunsammanslagningarna är ett led i en långsiktig politik att göra kommunerna bärkraftigare så att de kan ta över ansvaret för en del av de uppgifter som landsnivån idag har ansvar för.

Den danska strukturreformen innebär kommunsammanslagningar och en ny regional struktur. Reformen innebär också en förändring i huvudmannskapet för en rad offentliga uppgifter. Antalet kommuner i Danmark reduceras till ungefär 100. En dansk kommun bör efter strukturreformen ha minst 30 000 invånare. Överenskommelsen innehåller en möjlighet för kommuner med minst 20 000 invånare att förbli självständiga också efter reformen om de ingår bindande samarbetsavtal med grannkommunerna.

Amtskommunerna avskaffas och ersätts med fem regioner, som styrs av folkvalda organ, men som inte kommer att ha någon beskattningsrätt. Regionerna får ansvaret för sjukvården och för en del övergripande regionala utvecklingsuppgifter. Amtskommunernas övriga uppgifter överförs på kommunerna och staten. Kommunerna får ansvaret för en del av amtskommunernas uppgifter inom det sociala området och inom regional utveckling, medan staten tar över driftsansvaret för bl.a. gymnasierna. Strukturreformen kommer att förändra relationerna mellan kommunerna och den regionala nivån i Danmark, strävan är att åstadkomma »medborgarnas kommuner och kommunernas regioner«.

Ett förslag till strukturreform för Grönland lades fram hösten 2004. Förslaget går ut på att Grönland ska delas in i 4-6 regioner med minst 7 000 invånare. De nya regionerna skulle överta kommuner-

18 Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004).

nas uppgifter och också handha driftsuppgifter som hjemmestyret nu har hand om.<sup>19</sup>

I september 2004 framlades en isländsk rapport från ett regeringsutskott som haft i uppgift att komma med förslag till åtgärder för att stärka de isländska kommunerna. Regeringen och kommunernas samarbetsförbund är eniga om att antalet kommuner ska minska kraftigt, från 103 till 39, om kommuninvånarna går med på det.<sup>20</sup>

Finland, Åland, Norge och Sverige har inte tagit steget ut till att genomföra övergripande strukturella reformer, men det pågår utredningsarbeten och begränsade reformaktiviteter.

I Finland har det inte fattats något övergripande beslut om i vilken riktning samhällsstrukturerna skall utvecklas. Begränsade reformaktiviteter har satts igång på flera nivåer. Det är statens strävan att antalet kommuner ska minska och de ekonomiska incitamenten för frivilliga kommunsammanslagningar har successivt stärkts. De leder till att antalet kommuner minskar med 12 vid årsskiftet 2004/2005, ytterligare processer är under beredning. De mest omfattande reformaktiviteterna handlar om att påverka ramarna för kommunernas samarbete. Det pågår två försök med syfte att stimulera kommunernas samarbete inom ramen för cirka 70 arbetsmarknadsregioner, NUTS4-nivån. Det pågår också ett försök med utvidgad landskapsjälvstyrelse i ett landskap, Kajanaland.<sup>21</sup>

På Åland pågår en viss politisk debatt om kommunernas antal och ställning, men inga konkreta åtgärder har ännu vidtagits för att få till stånd förändringar.<sup>22</sup>

I Norge genomfördes i början av 2000-talet ett par översyner av uppgiftsfördelningen mellan de politiska nivåerna.<sup>23</sup> Ett resultat av detta var att ansvaret för sjukhusen överfördes från fylkeskommunerna till staten 2002. Fylkeskommunerna existerar fortsatt med ett smalare kompetensområde, men det pågår en rad försök som på sikt kan leda till att nivån kommer att se annorlunda ut. En utredning om den framtida kommunstrukturen i Norge har satts igång och kommer att utmynna i förslag 2005/2006.<sup>24</sup> Den nuvarande regeringen

19 Notat af Thorleifssen, Nordiska ministerrådets Demokratiutskott (2004).

20 Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins (30.9 2004); [www.stjornarrad.is/felagsmalaraduneytid/frettir](http://www.stjornarrad.is/felagsmalaraduneytid/frettir).

21 [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi).

22 Se t.ex. Ålandstidningen (16.11.2004) Gunnar Jansson: »Åland behöver en egen grundlag«.

23 NOU 2000:22.

24 [www.krd.dep.no](http://www.krd.dep.no).

har satt som mål att kraftigt reducera antalet kommuner. När det gäller den regionala nivån är den politiska oenigheten stor i Norge. En kommitté med uppgift att se över ramarna för regionalpolitiken lämnade hösten 2004 ett betänkande som rekommenderar att Norge får en nivå bestående av direktvalda regioner med ett starkt ansvar för utvecklingspolitiken, regionerna skulle vara färre och större än de nuvarande fylkeskommunerna. Kommittén var inte enig och de politiska partierna är splittrade i regionfrågan.<sup>25</sup>

I Sverige tillsattes år 2002 en statlig Ansvarskommitté som har fått i uppdrag att göra en totalöversyn av den svenska samhällsorganisationen. Kommittén lämnade ett delbetänkande med analys av dagsläget i december 2003. I de tilläggsdirektiv som gavs till kommittén i juni 2004 framhålls särskilt tre saker. Kommittén ska se över det samlade kommunala uppdraget, särskilt med avseende på om det ska skötas av en eller två folkvalda nivåer, den ska utreda sjukvårdens framtida organisering och den ska se över den regionala samhällsorganisationen. Ansvarskommittén ska avge sitt betänkande år 2007.<sup>26</sup> Parallellt med Ansvarskommittén överväger Författningsutredningen frågor som tangerar de kommunala och regionala nivåerna, bl.a. valkretsindelning och valdagar. Försöken med vidgat kompetensområde för landstinget i Skåne och Västra Götaland fortsätter till 2007 och utvärderingarna av erfarenheterna av försöken kommer att bl.a. att läggas till grund för Ansvarskommitténs slutsatser om den regionala styrningsnivån. Ett nytt skatteutjämningsystem träder i kraft år 2005.

---

### **Sammanfattning: Strukture reformer**

Norden står inför en omfattande våg av strukturella reformer som påverkar kommunernas verksamhetsförutsättningar.

Kommunsammanslagingsreformer genomförs i Danmark, Island, Färöarna och Grönland. Begränsade strukturella reformer har genomförts i Finland och Norge. I Sverige utreder Ansvarskommittén den framtida samhällsorganisationen.

---

<sup>25</sup> NOU 2004:19.

<sup>26</sup> Finansdepartementet (Dir.2004:93).

**TABELL 2.4** Nyckeltal för den representativa demokratin i nordiska (primär)kommuner

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige	Färöarna	Grönland	Åland
Valdeltagandet vid senaste lokalval	85%*	58%	83%	59%	78%	87%	68%	68%
Genomsnitt direktvalda per kommun	17	28	6	26	45	6	9	14
Genomsnitt invånare per direktvald	1 084	394	194	515	667	220	335	114
Andel kvinnor av de direktvalda, genomsnitt	27%	36%	31%	36%	40%	22%	19%	32%
Heltidsanställda politiker	Ja (borgmästaren)	Nej	Nej	Ja (ordförer)	Ja (kommunalsråd)	Ja (borgstjorin)	Ja (borgmästaren)	Nej
Möjlighet att ordna kommunal folkomröstning	Ja, anses möjligt, men är inte formellt reglerat	Ja, reglerat i lag	Ja, reglerat i lag	Ja, anses möjligt, men är inte formellt reglerat	Ja, reglerat i lag	Ja, anses möjligt, men är inte formellt reglerat	Ja, anses möjligt, men är inte formellt reglerat	Ja, reglerat i lag

\* Kommunalvalet hölls samtidigt som folketingsvalet, i vanliga fall ligger nivån kring drygt 70 procent.

## Den representativa demokratin handlingsutrymme

Den representativa demokratin handlingsutrymme lokalt kan karakteriseras i förhållande till en rad punkter. De två första hänger samman med den strukturproblematik som behandlades i det förra avsnittet, de övriga är av mer generell karaktär:

- att de folkvalda har något att besluta om (kommunens uppgiftsområde, statlig styrning)
- att de folkvalda verkligen kan utöva inflytande över de frågor som kommunen har ansvar för (fragmenteringens olika former, men också t.ex. relationen mellan politiker och tjänstemän)
- att det finns folk som vill vara politiker
- att medborgarna har förtroende för och kan utkräva ansvar av politikerna

I det här avsnittet ges en kort översikt över hur den representativa demokratin är organiserad i de nordiska kommunerna, de utmaningar som individualiseringen, fragmenteringen och strukturreformerna skapar för de valda organen och de åtgärder som vidtagits för att utveckla formerna för den lokala demokratin.

Den representativa kommunala demokratin i Norden omspanner, strukturreformerna obeaktade, allt från små isländska och åländska kommuner med ett par hundra invånare till storstadsregioner och storregioner med flera miljoner invånare. Kontaktytan mellan invånarna och de förtroendevalda varierar betydligt både mellan och inom länderna. Problemen för den representativa demokratin i kommunerna kan utgöras av extrem när demokrati, där relationen mellan medborgare och politiker blir för nära för att vara funktionell, lika väl som av demokratiförluster till följd av att strukturerna blir invecklade och oöverskådliga.

I alla nordiska länder utövas den högsta beslutande makten i kommunen av kommunfullmäktige (DK kommunalbestyrelsen, N kommunestyret, ISL sveitarstjórn) som väljs av folket vart fjärde år. Fullmäktigeförsamlingarnas storlek varierar: Finland, Åland, Norge och Sverige har i genomsnitt fler direkt folkvalda per kommun än Danmark, Färöarna och Grönland. Den verkställande makten handhas i Finland, Island, Sverige, Norge och på Åland av kommunstyrelsen, som vanligen utses proportionellt i förhållande till styrkeförhållandena i kommunfullmäktige. I Norge och Sverige har inslag av parlamentarism, d.v.s. att det finns en regering och en opposition, blivit vanligare under det senaste decenniet. Det danska sättet att organisera den verkställande makten är avvikande. Borgmästaren, som utses av kommunalbestyrelsen, har den högsta verkställande makten i kommunen. Den här modellen tillämpas också i Färöarna och i Grönland.

I alla länder har fullmäktige långtgående befogenheter att utforma den kommunala organisationen. Fullmäktige bestämmer hur nämnd-/kommittéstrukturen ska utformas, huruvida beslutanderätt ska delegeras till nämnder och tjänstemän och i vilken mån ärenden ska organiseras i samarbete med andra kommuner. Det här betyder att de folkvalda själva är ansvariga för åtminstone en del av fragmenteringen. Organiseringsfriheten har många variationer mellan och inom länder. Norge är kanske det land där man lagt mest vikt vid

att förändra de interna politiska och administrativa strukturerna.<sup>27</sup> I Danmark utövas en stor del av det praktiska beslutsfattandet kring verksamheten i skolor och daginstitutioner av fristående brukarstyrelser. Det finns brukarorgan också i Sverige och Norge, men de har inte en lika stark ställning. I flera nordiska storstäder har fullmäktige delegerat makt till stadsdelsförvaltningar.<sup>28</sup>

Den representativa demokratin i kommunerna kompletteras av en rad mekanismer. I alla länder finns det möjligheter att använda rådgivande kommunala folkomröstningar som ett komplement till den representativa demokratin. Proceduren för folkomröstningar är i olika hög grad formellt reglerade; i Finland, Island, Sverige och på Åland är de inskrivna i kommunallagen, i övriga länder anses folkomröstningar möjliga, även om de inte är formellt reglerade.

Idén om lekmannastyre i kommunerna lever fortfarande kvar, även om den modifierats sedan de kommunala administrationerna och tjänsteproducerande verksamheterna expanderat och det har blivit vanligare att en del politiker är heltidsanställda. När det gäller relationen politiker-tjänstemän och heltidspolitiker-fritidspolitiker avviker mönstren i Norden. I de skandinaviska länderna har de flesta kommuner minst en heltidspolitiker; i Danmark, Färöarna och Grönland borgmästaren, i Norge ordförern, i Sverige ett eller flera kommunalråd. Finland och Åland saknar helt och hållet heltidsanställda politiker, även om det med jämna mellanrum förs diskussioner om att införa anställda borgmästare. Det här gör att den anställda kommundirektören, och tjänstemän generellt, har en mer politiskt inriktad roll än i de skandinaviska länderna.

### **Antal förtroendeuppdrag och beredskap att ta emot förtroendeuppdrag**

Det finns sammanlagt ungefär 42 000 direktvalda (primär-) kommunala beslutsfattare i Norden. Fullmäktigeförsamlingarnas storlek varierar mellan länderna; de folkvalda beslutande organen i de danska kommunerna är små, med i genomsnitt 17 folkvalda per kommun, medan Sverige, Norge och Finland har relativt stora fullmäktigeförsamlingar. Det totala antalet kommunala förtroendevalda i Dan-

<sup>27</sup> Vabo (2002).

<sup>28</sup> Bäck et al. (2002).

mark är drygt 4 600, medan det i Norge finns drygt 11 000, i Finland knappt 12 000 och i Sverige drygt 13 000 direktvalda kommunalpolitiker.

Utöver de direktvalda politikerna finns det ett betydande antal ickevalda politiker som har uppdrag i styrelser, nämnder och andra organ. De stora förändringarna när det gäller antal uppdrag har skett på den här fronten. Kommunerna har överlag skurit ner antalet förtroendevalda organ och också minskat antalet medlemmar i organen. I Finland minskade det totala antalet förtroendeuppdrag i kommunerna med ungefär 3 000 under tioårsperioden 1993–2003.<sup>29</sup> I Sverige minskade antalet förtroendeuppdrag med ungefär 2 000 under tiden 1998–2002.<sup>30</sup>

Villigheten bland befolkningen att åta sig förtroendeuppdrag och ställa upp som kandidater har sjunkit. I Danmark sjönk antalet kandidater i kommunalvalet från 21 500 år 1970 till 16 914 år 2001.<sup>31</sup> I Finland har antalet kandidater i kommunalvalet gått ner från över 60 000 i början av 1970-talet, till knappt 40 000 i början av 2000-talet.<sup>32</sup> Andelen förtroendevalda som frivilligt avgår från sina uppdrag har överlag ökat i Norden. Personomsättningen bland de förtroendevalda har varit markant stor i Norge.<sup>33</sup> Orsakerna till att förtroendevalda frivilligt lämnar sina poster har att göra dels med att man prioriterar andra områden i livet, dels med att man upplever frustration över politiken och påverkningsmöjligheterna.<sup>34</sup> Analyser av varför medborgare inte vill åta sig förtroendeuppdrag och studier av politiker som hoppar av förtroendeuppdrag efter en kort period visar att det finns två huvudsakliga orsaker till att avstå.<sup>35</sup> Den ena orsaken är att förtroendeuppgiften är svåra att kombinera med privat- och yrkeslivet. Det här gör att vissa grupper är underrepresenterade bland de kommunala förtroendevalda; t.ex. kvinnor, unga, privatanställda och utrikes födda. Den andra orsaken är förknippad med själva förtroendeuppdraget och lokalpolitikens funktions sätt. Speciellt yngre politiker upplever frustration över att de politiska processerna fungerar långsamt. Det finns också en grupp förtroendevalda som

29 Pekola-Sjöblom (2003).

30 Bäck & Öhrvall (2004).

31 Danmarks statistik, [www.dst.dk](http://www.dst.dk) Befolkning og valg.

32 Statistikcentralen, [www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi).

33 Aars (1998).

34 Aars (1998); Pikkala (1998).

35 Pikkala (1998); Aars (1998) och preliminära resultat från en enkät 2004 till finländska förtroendevalda som lämnat sina uppdrag.



hoppas av sina uppdrag eftersom de inte tycker att de kan påverka beslutsfattandet. De uppfattar att det finns en stor skillnad mellan elit och massa bland de kommunala beslutsfattarna och att politiker som inte har elitens kontakter och insyn inte har någon chans att få sin röst hörd. Den här trenden har förstärkts när lokalpolitiken blivit mer invecklad och präglad av fragmentering.

Särskilt i Sverige, men också i Danmark, har man under senare år uppmärksammat att hot och våld mot förtroendevalda kan vara en bidragande orsak till att människor avgår från sina förtroendeuppdrag eller avstår från att åta sig uppdrag.<sup>36</sup> Det finns emellertid ännu ingen forskning som bevisar i vilken grad upplevelser av hot faktiskt är en omständighet som får folk att tacka nej till att vara kommunalt förtroendevalda.

### Vilka är de förtroendevalda?

Utgör de kommunala förtroendevalda i Norden en spegelbild av folket? Det är en fråga som egentligen bara kan besvaras på lokal nivå, eftersom de nationella siffrorna döljer stora variationer inom länderna. En svensk studie av de kommunala förtroendevalda konstaterar att kvinnor, unga, äldre, utländska medborgare, utrikes födda, lågutbildade, låginkomsttagare och privat anställda är underrepresenterade i politikerkåren, medan män, medelålders, högutbildade, höginkomsttagare och offentliganställda är överrepresenterade.<sup>37</sup> På det hela taget är den övergripande bilden giltig också för resten av Norden.<sup>38</sup> Andelen kvinnliga förtroendevalda är högst i Sverige (40 procent), Finland (36 procent) och Norge (36 procent), något lägre på Åland (32 procent) och på Island (31 procent) och lägst i Danmark (27 procent), Färöarna (22 procent) och Grönland (19 procent). Det finns betydande skillnader inom länderna när det gäller den sociala representativiteten. Andelen kvinnor bland de förtroendevalda är högre i de största kommunerna, medan den sociala representativiteten med avseende på utbildning och inkomstnivå vanligen är bättre i de mindre kommunerna.<sup>39</sup>

36 Demokratiutredningens Slutbetänkande (SOU 2000:1); Regeringens skrivelse (Skr.2003/04:110).

37 Bäck & Öhrvall (2004).

38 T.ex. Kjær (2000); Helander et al. (2003).

39 Bäck & Öhrvall (2004).

---

**Sammanfattning: Den representativa lokaldemokratin i Norden**

De nordiska kommunerna styrs av folkvalda församlingar som är olika stora. Antalet folkvalda per kommun är stort i Finland, Norge och Sverige och litet i Danmark. Det finns sammanlagt ungefär 42 000 direktvalda kommunalpolitiker i Norden. Den verkställande makten i kommunerna utövas av kollegiala organ i Finland, Norge och Sverige, medan borgmästaren har en viktig roll i Danmark. Villigheten att åta sig kommunala förtroendeuppdrag har överlag minskat i Norden. Kvinnor, unga, äldre, privatanställda och personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade bland de förtroendevalda.

---

**Utmaningar för den representativa lokaldemokratin:  
fragmentering och strukturreformer**

Vilka utmaningar skapar den allmänna fragmenteringen och de pågående reformerna av kommun- och regionstrukturerna för den representativa lokala demokratin?

De kommunala folkvalda organens roll har förändrats under de senaste 20 åren. Fullmäktigeförsamlingarna ska dra upp de stora riktlinjerna för kommunens verksamhet, fatta beslut om hur kommunens organisation ska se ut och se till att det finns resurser för verksamheten. Ansvar för att förverkliga kommunalpolitiken i detalj har flyttats till administrationen och till de serviceproducerande enheterna. Ju mer fragmenterad den kommunala verksamheten är och ju större den kommunala organisationen är, desto mer abstrakt blir de folkvalda organens grepp om den verksamhet de har det yttersta politiska ansvaret för.

Många av de omvärldsförändringar som sammanfattats under rubriken fragmentering påverkar de förtroendevaldas roller och handlingsutrymme. När ärendena blir mer komplexa och kommunalpolitiken inte bara handlar om ärenden som rör den egna kommunen, utan också bl.a. kräver att politikerna för kommunens talan i olika samarbetsorgan och hanterar relationerna med olika privata aktörer, har heltidspolitiker, politiker med lång erfarenhet och politiker med många uppdrag ofta en fördel framom mindre erfarna politiker och fritidspolitiker. Den ökade betoningen av övergripande politisk styrning och ekonomiskt ansvar gör att det ställs krav på att de förtroendevalda har ett brett grepp om sin uppgift, de bör vara

generalistpolitiker.<sup>40</sup> Eftersom kommunens verksamhet i ökad utsträckning sker inom ramen för olika sektorvisa politiknätverk, där inte bara offentliga aktörer är inblandade, borde politikerna i ökad utsträckning axla rollen som »nätverksdirigenter«.<sup>41</sup> Utvecklingen i riktning mot att kommunerna samarbetar i högre grad än tidigare och det faktum att det skett förändringar som kräver större grad av samverkan mellan kommuner och regionala organ, t.ex. inom ramen för de regionala samverkansorganen i Sverige, uppfattas allmänt ställa krav på förändringar av politikerrollen. Flera analyser av hur det regionala samarbetet påverkat den representativa demokratin drar slutsatsen att det skulle krävas en ny politikerroll, en regionpolitiker med förmåga att se längre än till den egna kommunens gränser, för att samverkan skulle ge verkliga resultat.<sup>42</sup>

Behovet av generalistpolitiker, nätverksdirigenter och regionpolitiker är inte alla gånger i samklang med normer som utgår ifrån att alla förtroendevalda ska kunna utöva inflytande. Det är ofta bara få politiker som uppfyller kraven på att ha en så bred kontaktyta och ett så omfattande kunnande att de kan ha överblick över och manövrera i kommunens olika beroendeförhållande. Mycket tyder på att utvecklingen under det senaste decenniet lett till en ökad klyfta mellan elit och massa bland de kommunala beslutsfattarna.<sup>43</sup>

### Strukturreformerna och den representativa demokratin

De pågående och nyligen genomförda strukturreformerna är aningen ambivalenta när det gäller utrymmet för politik och demokratisk styrning.

En del inslag i reformerna betonar professionell styrning istället för politisk styrning. Det här gäller t.ex. beslutet om att överföra huvudmannaskapet för sjukhusen i Norge från de politiskt styrda fylkeskommunerna till statliga hälsoföretag som leds av professionella styrelser. Bakgrunden är en uppfattning om att regionala politiska hänsyn står i konflikt med professionella och ekonomiska hänsyn. Uppfattningen är inte oomstridd och det finns politiska röster som kräver att sjukhusen återförs till de regionala folkvalda organens

40 Vabo (2002).

41 Se t.ex. Bogason (2001); Aars et al. (2003).

42 Se t.ex. Landstingsförbundet & Svenska

Kommunförbundet (2003); Airaksinen et al. (2004).

43 Vabo (2002); Sandberg (2002).

ansvarsområde.<sup>44</sup> En liknande mekanism är inbyggd i den danska strukturreformen till den del den gäller gymnasierna; de övergår under statligt huvudmannaskap och kommer att drivas som fristående inrättningar. Det betyder att det inte längre kommer att finnas en koppling mellan gymnasierna och de regionala folkvalda.<sup>45</sup>

De nya danska regionerna innebär en ny konstruktion i ett skandinaviskt sammanhang; de kommer att få folkvalda organ, men ingen beskattningsrätt.

I Finland innebär bl.a. försöket med direktvalt landskapsfullmäktige i Kajaland en avvikelse från grundregeln om att det bara finns en folkvald kommunal nivå.

Överlag innebär omformningen av de kommunala och regionala strukturerna i Norden att det kommer att ske förändringar både i antalet politiker och i de lokala politiska constellationerna. Erfarenheten från den förra omfattande vågen av strukturreformer visar att omställningsprocesserna ofta tar lång tid.

---

### **Sammanfattning: Fragmenteringen, strukturreformerna och den representativa demokratin**

Fragmenteringen i dess olika former ställer nya krav på de förtroendevalda. Kravet på helhetssyn och förmåga att agera inom olika nätverk har en tendens att gynna etablerade politiker framom nybörjare och eliten bland politikerna framom massan.

De strukturreformer som är på gång i Norden har inte entydiga effekter på den representativa kommunala demokratin, men innebär sammantagna stora utmaningar för de folkvalda organen.

---

### **Åtgärder för att utveckla den lokala representativa demokratin**

Problembilden när det gäller den lokala representativa demokratin i Norden är inte enhetlig och utvecklingstrenderna är motstridiga, vilket exemplet med hur man resonerar om de politiska organens position i strukturreformerna visar. Det har vidtagits en rad åtgärder för att utveckla den lokala representativa demokratin verksamhetsför-

<sup>44</sup> NOU 2004:19.

<sup>45</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004).

mer så att de bättre motsvarar den faktiska situationen som präglas av att beslutsfattandet är komplext. Åtgärderna har varierat i omfattning och inriktning mellan länder och över tid. Listan på exempel är inte heltäckande, men pekar ut några typer av satsningar som gjorts inom olika områden.

### Att säkra rekryteringsbasen och förbättra förhållandena för de förtroendevalda

En gemensam problembild för alla nordiska länder är att rekryteringsbasen till kommunalpolitiken är skev. Ovan noterades att bland annat kvinnor, invandrare och privat anställda är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Undersökningar har visat att en del av motviljan mot att åta sig offentliga förtroendeuppdrag har att göra med svårigheter att kombinera uppdraget med privat- och arbetsliv. I Danmark tillsattes år 1994 en kommitté som lämnade ett betänkande om de förtroendevaldas arbetsvillkor. I stort sett alla förslag blev senare omsatta i lag. Förslagen innehöll bl.a. en höjning av ersättningsnivåerna för de förtroendevalda, ett »babysittertillägg« beviljades förtroendevalda med barn under 10 år, privatanställda fick rätt till frånvaro från arbetet och villkoren för mötesplanläggning och sekretariatshjälp förbättrades<sup>46</sup>.

I Sverige är ett av de långsiktiga målen för demokratipolitiken att fler människor skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag på kommunal nivå och att antalet personer som någon gång i livet har innehaft ett sådant förtroendeuppdrag skall öka. I propositionen *Demokrati för det nya seklet* föreslog regeringen ett antal lagändringar i syfte att på lång sikt uppfylla målet om de förtroendevalda.<sup>47</sup> Lagändringarna togs in i Kommunallagen och trädde i kraft 2002. Ändringarna rör i huvudsak ersättningsnivåerna för de förtroendevalda. De som inte utför sitt förtroendeuppdrag på heltid ska ha rätt till skälig ersättning för förlorade arbetsinkomster; målet är att ingen skall förlora på att handha ett förtroendeuppdrag. Det stadgas ytterligare om möjligheter att ersätta funktionshindrade förtroendevalda för deras resekostnader och om rätt till skälig ersättning för barntillsyn för förtroendevalda som har barn. En utvärdering visar

46 Betänkning 1271 (1994); Kjær (2000).

47 Regeringens proposition (Prop.2001/02:80).

att de nya bestämmelserna tillämpas i kommunerna. Den svenska regeringen har även vidtagit andra åtgärder i syfte att verka för målen om de förtroendevalda. Det har bl.a. handlat om utbildning av förtroendevalda. Dessutom har en kommitté tillsatts med uppdrag att motverka och förebygga hot och våld mot förtroendevalda i stat, kommun och landsting. Kommittén avslutar sitt uppdrag i april 2006.

### Att se till att de folkvalda kan påverka de ärenden de har ansvaret för

Förändringarna av den kommunala organisationen både internt och i relation till externa parter har inneburit att de valda politikernas inflytande över de ärenden de fattar beslut om har försvagats. För att förstärka de folkvaldas kontroll över innehållet i politiken har det lanserats olika lösningsmodeller som är avsedda att kompensera för att kommunfullmäktige och de andra politiska organen inte har möjlighet att påverka detaljerna i den politik som verkställs. Åtgärderna har till exempel gått ut på att utveckla kommunfullmäktiges arbetsformer, så att de traditionella mötena kompletteras av seminarier och frågetimmar där avsikten är att skapa en helhetsbild av besluten och deras kontext.<sup>48</sup> Det har också genomförts lagstiftningsåtgärder och projekt i syfte att förbättra uppföljningen och utvärderingen i syfte att ge de förtroendevalda bättre information om och insyn i den verksamhet de har ansvar för. I Finland har t.ex. den kommunala revisionsnämnden, bestående av folkvalda, givits ansvaret att granska hur de mål som fullmäktige har ställt upp har nåtts. Olika former av demokratibokslut fungerar också som uppföljningsinstrument.<sup>49</sup> Ett av målen för politikprogrammet för medborgerligt deltagande i Finland är att se till att den representativa demokratin förverkligas också när kommunal verksamhet sköts av privata aktörer och när kommuner samarbetar. Metoder för hur detta ska ske är inte ännu utvecklade, men betoningen ligger på uppföljningsinstrument när det gäller upphandlad service och bl.a. på försök med direktval när det gäller det mellankommunala samarbetet.<sup>50</sup>

48 Majoinen (2001).

49 Se t.ex. [www.lf.svekom.se](http://www.lf.svekom.se). Projektet Demokratiredovisning, De förtroendevaldas inflytande.

50 Politikprogrammet för medborgerligt deltagande [www.om.fi](http://www.om.fi).

## Att synliggöra politiken och göra det möjligt att utkräva ansvar

Det har traditionellt inte funnits lika starka skiljelinjer mellan regering och opposition på lokal nivå som i den nationella politiken. En utvecklingslinje i Norden under de tio senaste åren är att man strävat efter att hitta metoder som synliggör politiken lokalt och som lyfter fram de politiska skiljelinjerna. Tanken är att det ska göra det lättare för kommuninvånarna att veta vem som har ansvar för den kommunala politiken. Trenden är starkast i Norge, men inslag av samma utveckling finns också i Sverige.

## Parlamentariska styrningsmodeller

I Norge har det ända sedan 1980-talet funnits kommuner som tillämpat en parlamentarisk styrningsmodell, där formannskapet (kommunstyrelsen) är ansvarig inför kommunestyret (kommunfullmäktige). Modellen har spridit sig till flera större kommuner och fylkeskommuner. I Sverige har en stor del av kommunerna övergått till s.k. begränsat majoritetsstyre, som bland annat innebär att majoritetspartierna kommer överens om politiska mål för verksamhetsperioden, inte bara om hur poster ska fördelas.<sup>51</sup> I Norge har ett försök med *direktval av ordförande* pågått i ca. 40 kommuner under två valperioder. Direktvalet lanserades som en åtgärd för att öka intresset för lokalpolitik och stävja det sjunkande valdeltagandet i kommunalvalen. Uppföljningar visar att invånarna i de kommuner där det förekommit direktval i mätningar är mer intresserade av kommunala frågor, men någon inverkan på valdeltagandet har direktvalet inte haft.<sup>52</sup>

## Sammanfattning och rekommendationer

Den lokala självstyrelsen i Norden befinner sig i ett korstryck mellan olika demokratiska hänsyn som har effekter framför allt på de lokala demokratiskt valda organens position och på de enskilda förtroendevaldas ställning. *Individualiseringen* leder till en försvagad lokal förankring. Deltagandet i kommunalval har överlag gått nedåt. Beredskapen att åta sig lokala förtroendeuppdrag har minskat. I de

51 Bäck et al. (2002).

52 Buck et al. (2002).

flesta nordiska länder är den kommunala nivån förknippad med en paradox. Samtidigt som folk efterfrågar och är nöjda med den service som produceras av kommunerna är förtroendet för det lokala beslutsfattandet svagt.

I *relationen mellan kommun och stat* uppstår ett korstryck där det kan uppstå motsättningar mellan olika hänsyn och demokratiska principer. Individualiseringen leder till att rättigheterna till service betonas och förstärks i den nationella lagstiftningen. Det är en legitim demokratisk princip, men den kolliderar många gånger med principen om lokal självstyrelse. Lokala beslutsfattare i Norden upplever att deras handlingsutrymme inskränks när staten pålägger dem allt flera uppgifter.

*Minskade resurser* till den kommunala verksamheten och krav på effektivare resursutnyttjande har i många fall lett till att effektivitet och demokrati ställts mot varandra. Antalet förtroendeuppdrag i kommunerna har minskats i effektivitetens namn.

*Organiseringen av kommunal verksamhet* har blivit mer invecklad. En större andel av besluten fattas i förhandlingar mellan kommunen och andra aktörer. En större del av den kommunala verksamheten sköts av andra än kommunen själv. Det här innebär att det är svårare för de förtroendevalda att få insyn i de beslut de har ansvar för. Det innebär också ofta att det uppstår en större klyfta mellan eliten och massan bland de kommunala beslutsfattarna. Det här kan ur en deltagardemokratisk synvinkel uppfattas som en förlust, eftersom kommunala förtroendeuppdrag är en viktig form för medborgerligt deltagande.

De *strukturella reformer* som genomförts och genomförs i Norden förändrar förutsättningarna för de lokala förtroendevalda. Reformerna innebär förändringar i ansvarsområden och organisationsformer. De påverkar både antalet förtroendevalda och de förtroendevaldas roller.

En förenklad, möjligen aningen tillspetsad lägesbeskrivning, av det kommunala handlingsutrymmet i Norden är följande:

1. De nordiska kommunerna är fortfarande starka, men det finns en rad omständigheter som inskränker på och omformar handlingsutrymmet för den lokala självstyrelsen.



2. Inom kommunerna har handlingsutrymmet för politiskt beslutsfattande under en längre tid inskränkts. Det beror både på externa och interna faktorer.
3. Bland de valda beslutsfattarna finns det en tendens till ökad o-balans mellan elit och massa när det gäller inflytandet över de ärenden kommunen har ansvar för.

Trots olikheter mellan och inom de nordiska länderna visar de flesta indikatorer i riktning mot att det är skäl att föreslå åtgärder som *aktivt går ut på att förbättra verksamhetsförutsättningarna för de lokala demokratiskt valda organen och för de enskilda förtroendevalda*. Det finns sammanlagt ungefär 42 000 direktvalda lokalpolitiker i de nordiska (primär-)kommunerna. De bör betraktas som resurs för demokratin i Norden. Tendensen under de senaste åren har varit att effektivitet vägt tyngre än demokrati och representativitet när man utvecklat den kommunala organisationen. Det finns orsak att igen vidta åtgärder för att stärka den lokala representativa demokratin och medborgarnas deltagande i rollen som förtroendevalda. Det här är ett mål som redan betonas inom ramen för den svenska demokratipolitiken; man vill öka antalet förtroendevalda och förbättra deras villkor.

En stor del av de problem som räknats upp har att göra med hur relationerna mellan stat och kommun utvecklats och hur de strukturella förutsättningarna för den lokala självstyrelsen är ordnade. De här omständigheterna är en funktion av tradition och politiska beslut inom varje land. Analysen av läget i de nordiska länderna visar att strukturella förändringar och reformer av relationen mellan kommun och stat ofta får oavsedda konsekvenser för de lokala demokratiskt valda organen. I det finländska politikprogrammet för medborgerligt deltagande är ett av målen att »trygga den lokala representativa demokratins verksamhetsförutsättningar oberoende av strukturella omständigheter«. Det här målet kan omformuleras i form av en rekommendation att *varje strukturell förändring borde konsekvensbedömas med avseende på hur den påverkar de lokala demokratiskt valda organens verksamhetsförutsättningar*. Det här gäller oberoende av om de strukturella förändringarna vidtas av kommunerna själva eller om de är ett led i en nationell politik.

Oberoende av de yttre strukturella omständigheterna ligger en stor utmaning i att utveckla rekryteringen till kommunala förtroen-

deuppdrag, både när det gäller att överlag engagera folk och att se till att representanterna kommer från alla samhällsgrupper.

Tidigare brukade kommunala förtroendeuppdrag beskrivas som en skola i demokrati där många ges möjlighet att ta ansvar för gemensamma angelägenheter. Den här uppfattningen har delvis satts ur spel, i och med att man betonat effektivitet och professionalism inom beslutsfattandet och i och med att antalet förtroendeuppdrag minskat, bland annat av ekonomiska skäl. Inom ramen för den svenska nationella demokratipolitiken har man satt som explicit mål att öka antalet förtroendevalda och antalet personer som någon gång innehaft ett förtroendeuppdrag med motiveringen att detta breddar möjligheterna till medborgerligt deltagande. Det innebär en *återuppriktelse för tanken om lokala förtroendeuppdrag som en skola i demokrati*. Det är en idé som förtjänar aktiva insatser både nationellt och lokalt i de nordiska länderna.

Analys av varför förtroendevalda avgår från sina uppdrag efter en kort tid visar att orsakerna har att göra både med svårigheter att kombinera privatliv och förtroendeuppdrag och med innehållet i politiken och möjligheterna att utöva inflytande. Eftersom det finns stora olikheter mellan och inom länderna när det gäller rekryteringen till förtroendeuppdrag, är en grundläggande rekommendation att det är skäl att *analysera de omständigheter som gör att folk lokalt väljer eller väljer bort engagemang i kommunala beslutsfattande organ*. De politiska partierna står i en nyckelroll här, men också kommunala och statliga myndigheter kan bidra i processen. I den mån rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag försvåras av att det upplevs svårt att kombinera privat- och yrkesliv med politiska åtaganden finns det skäl att se över praktiska omständigheter kring förtroendeuppdragen, t.ex. nivån på ersättningarna, möjligheter till barnvakt och vikarier och så enkla saker som mötestider.

När det gäller kommunalpolitikens interna sätt att fungera ligger utmaningen i att finna mekanismer som ökar de förtroendevaldas delaktighet i de beslut som fattas. En grundläggande utmaning ligger i inskolningen av nya förtroendevalda. Det kan också finnas skäl att se över de folkvalda organens arbetsformer och att utveckla instrument, t.ex. olika former av bokslut som ger de förtroendevalda ett bättre grepp om de beslut och den verksamhet de har det yttersta ansvaret för.

---

## Rekommendationer

- 42 000 direktvalda lokalpolitiker är en resurs för demokratin i Norden.
  - De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås vidta aktiva åtgärder för att förbättra förutsättningarna för de lokala demokratiskt valda organen och för de politiskt förtroendevalda på lokal nivå.
  - De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås konsekvensbedöma de demokratiska effekterna av strukturella åtgärder, både lokalt och nationellt.
  - De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås återupprätta uppfattningen om kommunala förtroendeuppdrag som en skola i demokrati – öka snarare än minska antalet förtroendevalda.
  - De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås analysera de omständigheter som gör att vissa grupper är underrepresenterade bland de förtroendevalda och vidta åtgärder som undanröjer hindren.
  - De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås utveckla mekanismer som ökar de folkvaldas delaktighet i de lokala besluten.
-



### 3 Befolkningens politiske og sosiale engasjement i Norden

Individualisering er et nøkkelbegrep for å forstå viktige sosiale og kulturelle endringer i de nordiske land i de siste tiår, er det fremhevet foran. Disse endringene får direkte virkninger for befolkningens politiske og sosiale engasjement, ved at forventninger, ønsker og krav endrer seg hos de fleste. Dermed endres også deres selvbevissthet og oppfatninger av hva som er et verdig og godt liv.

Individualiseringen får også viktige indirekte virkninger. For å nevne noen av de mest synlige: Kjønnssrelasjonene endrer seg. De påvirkes ikke minst av utjevning i utdanningsnivå mellom kvinner og menn, av endringer i yrkesmuligheter for kvinner skapt av offentlige omsorgsordninger, og mer generelt av endringer i lagdelingsstrukturen. Videre endres former og mønstre i sosial integrasjon. De er dels følger av grupperdannelser skapt av utdanningsinstitusjoner, dels av endringer i familiemønstre og lagdelingsstruktur, dels av innvandring. En tredje vesentlig endring er knyttet til massemediene. Mediene er blitt den viktigste arena der politikere møter sine velgere. Det har skjedd samtidig som mediene har omdefinert sin rolle fra å være talerør for partier til å bli talerør for befolkningen overfor maktapparatene. Endringer i medienes politiske virkemåte er også drevet frem av at samfunnet er blitt mer komplekst. Mange saker må forenkles og tilspisses for å bli allment tilgjengelige.

I dette kapitlet tegnes først et idealtypisk bilde av endringer i politisk og sosial deltakelse i de nordiske landene, der disse teoretiske poengene ligger under. Her behandles Norden under ett, slik at bildet er »typisk« for Norden i den forstand at hovedvekten legges på klare tendenser i flere land. Hensikten er å lette oversikten ved å gi et grovt bilde som er rimelig representativt. Men noen land vil skille seg ut på forskjellige punkter. I hoveddelen av kapitlet gis en mer nyansert og detaljert oversikt over befolkningens deltakelse i poli-

tikk og medvirkning i samfunnslivet i de nordiske land. Til slutt gis en kort beskrivelse av politiske tiltak for økt demokratisk deltakelse. Fremstillingen i kapitlet er gjort så bred som mulig, men i mange tilfeller foreligger det ikke data som tillater presise sammenlikninger mellom alle enheter i Norden. Det er dessverre særlig merkbart for selvstyreområdene. Men også for de fem statene må sammenlikninger til dels trekkes på et mer skjønnsmessig grunnlag, om de i det hele tatt er mulige.

### **En idealtypisk beskrivelse av politisk engasjement og deltakelse i Norden**

Tradisjonell politikk har vært partipolitikk. Partiene var massepartier med en nokså klar sosial profil knyttet til klassestrukturen. Dette er i oppløsning. Avstanden mellom partiene blir mindre fordi større deler av politikken handler om kompliserte tekniske og økonomiske spørsmål. De politiske partiene mister medlemmer. Oppslutningen om partiene svekkes, fordi flere velgere reserverer seg mot partienes helhetlige programmer, og heller vil ta standpunkt fra sak til sak. Flere velgere skifter parti fra valg til valg.

Endringene får følger for valgdeltakelsen. At valgdeltakelsen svinger med temperaturen i de politiske motsetninger, er et allment fenomen. Men det ser også ut til at nivået endres på lang sikt. Økt kompleksitet i de politiske sakene og mindre avstand mellom partiene er sannsynlige årsaker til at valgdeltakelsen har gått noe ned på riksplan når flere tiår betraktes under ett. Den ligger lavere og er blitt mer svekket på det lokale plan.

Individualiseringen gir også utslag på forholdet mellom forskjellige sosiale grupper. Tradisjonelt har kvinner vært mindre interessert i politikk og hatt en mer konservativ helning. Dette er ikke lenger tilfelle. Kvinner og menn har omtrent samme typer av sosiale ambisjoner, og er like opptatt av samfunnsspørsmål. Det er så godt som ingen ulikheter i valgdeltakelse mellom kjønnene.

Betrakter vi fordelingen etter alder, er det ungdom som skiller seg ut. Ungdommens deltakelse i valg har sunket, til dels nokså drastisk. Dette henger for en stor del sammen med at ungdomstiden er blitt lenger og ungdomskulturen er vesentlig forsterket, noe som i sin tur er en følge av økt utdanning. Så lenge unge mennesker befinner seg i

en »frittsvevende« posisjon utenfor det etablerte samfunnet, dvs. er ugift, uten barn og uten fast jobb, er deres horisont en annen enn politikkenes verden. Da er interessen for »vanlig« politikk lavere.

Disse og liknende observasjoner tyder på at de sosiale årsakene til stemmegivning er i endring. Mobilisering langs klassemessige linjer var dominerende i de nordiske lands politikk i den største delen av 1900-tallet.<sup>1</sup> I dette lå at brede grupper av lønnsarbeidere så politikken som en kanal for langsiktig endring av samfunnet på sine premisser. En slik fremtidsoptimistisk forståelse av politikk har tapt troverdighet. Det svekker også den kollektive mobilisering i politikken. Sosial ulikhet henviser i dag først og fremst til ujevn fordeling av ressurser mellom individer – utdanning, inntekt, prestisje – i mindre grad til felles, organiserte handlingsmønstre. Dermed blir politisk og sosial deltakelse i større grad betinget av individenes ressurser. Av dem er utdanning kanskje den viktigste. Ronald Inglehart beskriver dette som en overgang fra kollektiv mobilisering til kognitiv mobilisering.<sup>2</sup>

En annen viktig betingelse for deltakelse er sosial integrasjon, dvs. hvordan de enkelte individer føler at de har en plass i samfunnet. Også i denne sammenhengen spiller utdanning en viktig rolle. Å ha høy utdanning og god jobb gjør det lettere å føle seg identifisert med samfunnet som helhet. Ungdom er minst integrert og sterkest innlemmet i avsondrede subkulturer. Veletablerte mennesker med lav utdanning kommer i mange henseender i en mellomstilling. De har oftere jobb og familie, og er ut fra dette sterkere disponert for å stemme enn de yngste velgerne.

Variasjon i sosial integrasjon går også langs etniske skillelinjer, som etter hvert gjør seg sterkere gjeldende i Norden. Felles for de nordiske land er at innvandrere har oppnådd en betydelig politisk inklusjon ved at de får stemmerett ved lokalvalg etter en forholdsvis kort botid, og uten at det stilles krav om statsborgerskap. Minoritetsposisjonen gjør imidlertid at interesse og valgdeltakelse blant de nye nordboerne gjennomgående er lavere enn i den øvrige befolkningen.

At valgdeltakelsen og interessen for partipolitikk går ned, blir i noen grad oppveid av sosiale og politiske aktiviteter på andre områ-

1 Goul Andersen & Hoff (2001).

2 Inglehart (1977).

der. Norden er et område der foreningslivet står meget sterkt. Dette er uendret, kanskje er tendensen heller at antall medlemskap øker. Det må dels ses i sammenheng med at økt utdanningsnivå bidrar til klarere utvikling av særinteresser, dels også av at mange ser seg i økonomisk i stand til å betale kontingenter i et stort antall foreninger. Men innebyrden av medlemskapene endres. De store, tunge folkebevegelsene, som dominerte store deler av 1900-tallet, mobiliserte mange, og kunne tjene som skoler i demokrati. Nå er de i tilbakegang. De som er i fremgang er mer typisk foreninger og grupperinger der medlemmenes selvutfoldelse står i fokus, hva enten det er selvhjelpsgrupper eller kulturelle tiltak.

Videre har deltakerdemokratiet vokst i betydning parallelt med at oppslutningen om valgkanalen har gått tilbake. Samfunnsborgerne er blitt mer bevisst sine ulike interesser, og organiserer seg mer på *ad hoc*-basis for å ivareta dem. Det samme gjelder mange politiske saker. I løpet av de siste tiår er det blitt vanligere at borgerne markerer standpunkt i enkeltsaker ved å delta i underskriftskampanjer, gå i demonstrasjonstog eller feste på seg en button. En mulig sammenfattende – og selvsagt forenkende – karakteristikk er at er at borgerne i stedet for å kjøpe én pakke fordeler sine ressurser på en rasjonell måte ut fra sine egne politiske preferanser. De legger sine egg i mer enn én kurv.<sup>3</sup>

Ikke alle grupper engasjerer seg like sterkt i disse aktivitetstypene. Kvinner er går oftere inn i aksjoner og *ad hoc*-bevegelser, mens menn i noe høyere grad er aktive i partier og »tunge«, formelle organisasjoner. Ungdom viser en klar preferanse for *ad hoc*-organisasjoner over tradisjonelle politiske organisasjonstyper. Bildet er det motsatte for de over 60. De deltar i vesentlig lavere grad i aksjonskanalen enn hva andre aldergrupper gjør.

Ut fra innvandreres minoritetsposisjon, heller de også mot å engasjere seg i ensaks-organisasjoner og kulturelle foreninger, snarere enn i politiske partier. Grunnen ligger særlig i at innvandrergруппene er mange og små. Men det er ikke hele bildet. Der hvor det er store og stabile innvandrergруппer oppviser de også høy grad av sosial integrasjon, om enn på litt andre premisser enn majoritetsbefolkningen. De er politisk aktive og får betydelig politisk gjennom-

3 Togeby et al. (2003).



slag. Partiene har ofte interesse i å rekruttere innvandrere til politiske verv, fordi det vil bidra til å trekke stemmer blant velgere med innvandrerbakgrunn.

I resten av kapitlet blir disse generelle observasjonene nyansert ved å trekke inn mer detaljerte opplysninger, der variasjonene mellom de nordiske land og selvstyreområder kommer frem.

### Samtaledemokratiet: Politisk interesse og tillit i Norden

Foreliggende data tyder ikke på at samfunnsengasjement og interessen for politikk er for nedadgående i Norden. Longitudinelle studier fra Danmark, Island og Norge konkluderer med at den politiske interessen er stabil.<sup>4</sup> I Sverige har det vært betydelige fluktuasjoner, men den langsiktige tendensen er klar: Politisk interesse var stigende fra 1960-årene og fremover, men har gått noe tilbake siden midten av 1990-årene. Foreløpig tyder ikke tallene på at den senere nedgangen er en varig trend.<sup>5</sup>

Mellom halvparten og to tredjedeler av befolkningen i Norden sier at de er veldig eller ganske interessert i politikk, viser tabell 3.1. Danmark har høyest gjennomsnittlig interesse, Norge og Finland ligger lavest. En gruppe på rundt 10 prosent sier derimot at de ikke i det hele tatt er interessert.<sup>6</sup> Interessen for politikk varierer imidlertid

**TABELL 3.1** Interesse og forståelse for politikk. Prosent\*

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Veldig eller ganske interessert i politikk	63	47	49	58
Kjønn:				
Menn	70	51	52	61
Kvinner	56	43	44	55
»Politikk virker så vanskelig at en ikke forstår ordentlig hva som foregår«.	29	48	25	27
Prosent »stort sett« eller »ofte«				

Kilde: European Social Survey (2002).

\* European Social Survey omfatter ikke Færøyene, Grønland, Island og Åland.

4 Togeby et al. (2003); Martinussen (2003a); Goul Andersen (2004a); upubliserte data fra islandske valgundersøkelser.

5 Holmberg & Oscarsson (2004: 191).

6 European Social Survey (2002). Tabell ikke vist her.

med saksfelt og område. Det er en klar tendens i de nordiske land at den nasjonale politikken fanger størst oppmerksomhet, mens interessen for lokalpolitikk ligger 5-10 prosentpoeng lavere.<sup>7</sup>

En viktig grunn til lav interesse for politikk, er at politikken oppleves som vanskelig å forstå. Rundt en fjerdedel av befolkningen opplever dette som et problem. Her skiller Finland seg tydelig ut, med en prosentandel som ligger på nesten det dobbelte av de andre landene.

Det har skjedd en utjevning i politisk interesse mellom kvinner og menn. Men fortsatt er det rundt 10 prosent flere menn som er interessert i politikk, viser tabell 3.1. Når det gjelder alder, er de unge under 30 år klart mindre interessert enn middelaldrende og eldre. Svakere politisk interesse finner vi også blant lavere utdannede.<sup>8</sup>

### Tillit og mistillit til demokratiet og politikere

Når det gjelder befolkningens oppfatning av demokratiet og de personer som er valgt til å ivareta det, er bildet preget av en viss ambivalens. I de nordiske land er det en allmenn oppfatning at demokratiet fungerer godt, viser tabell 3.2. I Island ser forbeholdet ut til å være større, 49 prosent sa seg ikke tilfreds med demokratiets utvikling i 2004.<sup>9</sup> Befolkningen i Norden er mer fornøyd med hvordan demokratiet fungerer, enn de er i store europeiske land som Tyskland og Storbritannia.<sup>10</sup>

Oppfatningene om politikere og de politiske partiene er noe mer reserverte. Tilliten til politikere må sies å være temmelig middels. Når en sammenlikner med tillit til domstolene og til parlamentet som institusjon, er mønsteret helt entydig: Tilliten er høyest til domstolene, deretter til parlamentet, og lavest til politikere.<sup>11</sup>

Når en del føler svak interesse for politikk, kan det også avspeile mistillit til de politikere som opptrer i det politiske system. Et betydelig mindretall på rundt en tredjedel av befolkningen mener at mange politiske avgjørelser tas over hodet på dem, og at politikere ikke er særlig opptatt av hva folk flest mener (se tabell 3.2).

7 Goul Andersen (2004a: 49).

8 European Social Survey (2002). Tabell ikke vist her.

9 Morgunbladið (11 april 2004) www.mbl.is.

10 Goul Andersen (2004a: 254). Gjennomsnittsskåre for Tyskland er 5,28 og for England 5,08.

11 European Social Survey (2002). Tabell ikke vist her.

**TABELL 3.2** Mistillit til politikere og tilfredshet med demokratiet

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Tilfredshet med demokratiet (0-10)	7,26	6,35	6,11	6,12
Tillit til politikere (0-10)	5,47	4,78	4,61	4,72
»Vil du si at politikere bare er interessert i folks stemmer, ikke hva de mener« – Prosent »nesten alle« eller »de fleste«	32	46	31	36
»Tror du at politikere bryr seg om hva folk som du mener?« Prosent »ingen« eller »svært få«	32	37	29	30

Kilder: European Social Survey (2002); Goul Andersen (2004a: 254).

Danmark skiller seg ut med høyere grad av tilfredshet med demokratiet og tillit til politikerne enn det øvrige Norden. Også Finland befinner seg i en særstilling. Langt flere i Finland mener at politikk er vanskelig, og antar at politikere bare er ute etter folks stemmer. Likevel er ikke tilfredsheten med demokratiet eller den generelle tilliten til politikere lavere enn gjennomsnittet. En mulig forklaring er at tillit først og fremst avspeiler forhold til institusjoner, mindre til personer eller saker.

Det er ikke lett å se noen en klar trend i mistilliten til politikere når den betraktes på lang sikt. I Sverige steg mistilliten til gjennom 1980- og 1990-tallet, men gikk noe ned i 2002.<sup>12</sup> Foreliggende tall kan tyde på at den politiske mistilliten er noe sterkere i Norge enn i Sverige, men det kan skyldes tilfeldige svingninger.<sup>13</sup> Det norske nivået ligger ikke høyere enn hva som ble målt i Sverige ved valget i 1998. I Danmark, derimot, er tilliten relativt høy, og har vært stigende siden midten av 1990-årene.<sup>14</sup>

Tilbakegangen i tillit til politikerne fører imidlertid ikke til en omfattende desillusjon når det gjelder egne muligheter for å påvirke i samfunn og politikk i enkeltsaker som angår en selv. I Norge og Danmark mener rundt halvparten at de har en viss mulighet til å nå

<sup>12</sup> Holmberg & Oscarsson (2004).

<sup>13</sup> Aardal (2003a: 214).

<sup>14</sup> Goul Andersen (2004a: 259).

frem til lokale politikere og bli hørt, mens omtrent en fjerdedel sier det samme om rikspolitikere.<sup>15</sup>

### Medier og demokratisk deltakelse

At borgerne deltar i politikk forutsetter ikke bare at de har tid og interesse, men at de har tilgang på fyllestgjørende informasjon. Mediene bidrar i høy grad til å forme borgernes mening om enkeltsaker, og er også en av forutsetningene for deres mer generelle oppfatninger. Et demokratisk samfunn er avhengig både av det finnes tilstrekkelig mye informasjon, at kvaliteten er god, og at det finnes et mangfold i formidlingen.

Tabell 3.3 viser at det er nyhetsformidlingen i radio og fjernsyn som når det store flertall av borgere. Rundt 70-80 prosent oppgir at de følger nyheter mer enn en halv time hver dag i fjernsynet, flest i Danmark og Norge, noe færre i Sverige og Finland.

**TABELL 3.3** Følger nyheter/politisk stoff mer enn en halv time daglig. Prosent

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Ser på tv	78	68	78	68
Hører i radio	47	39	47	39
Leser i aviser	31	26	35	22

Kilde: European Social Survey (2002).

Over lang tid har det skjedd en forskyvning fra aviser til etermedier. Det kan reises spørsmål om etermedienes dominans også bidrar til at politiske saker blir fremstilt mindre nyansert og mer personfokuser, ikke minst etter at de er blitt mer kommersielle og gir politisk debatt et sterkere preg av underholdning. Det kan også ha bidratt til å svekke tilliten til politikere. Mer nyansert politisk informasjon skjer gjennom avisene, der politisk stoff kan formidles på en mer detaljert og diskuterende måte.<sup>16</sup> Tabell 3.4 viser at antallet aviser har gått litt ned i løpet av 1990-årene, både når det gjelder utgaver og opplag. Finland, Danmark og Norge er kjennetegnet av en stor mengde aviser som kommer ut på ukebasis, i hovedsak mindre lokalaviser.

15 Martinussen (2003b: 35).

16 Ersson & Wide (2002) peker på en positiv

sammenheng mellom avislesning og valgdeltakelse.

Et mål på tilgjengeligheten på aviser er totalopplaget pr. innbygger med stemmerett. Gjennomgående utgis det i overkant av ett aviseksemplar for hver annen innbygger i Norden, med Danmark litt under og Norge noe over dette, viser nederste linje i tabell 3.4. I tillegg til disse kommer gratisaviser finansiert med reklame. Dermed er det blitt flere avislesere, men innholdet i nyhetsformidlingen kan nok diskuteres.

**TABELL 3.4** Aviser. Utbredelse og konsentrasjon.

	Danmark		Finland		Norge		Sverige		Island	
	1993	1993	1993	2000	1993	2000	1993	2000	1993	2000
Antall aviser utg. 4-7 dg	42	56	56	34	84	81	96	88	5	3
Antall aviser utg. 1-3 dg	1	181	181	1	125	138	72	72	18	12
Daglig totalopplag* i 1000	1.637	2.484	2.484	1.527 (1999)	2.625	2.584 (1999)	4.232	3.722 (1999)	114	93 (1999)
Totalopplag pr. innbygger med stemmerett**	0,41	0,61	0,61	0,38	0,81	0,78	0,65	0,57	–	0,48

\* For aviser gitt ut 4-7 dager i uken. Finland og Island: gjennomsnittlig opplag hele uken. Danmark, Norge og Sverige: ikke inkl. søndagsutgaver

\*\* Tallet på stemmeberettigede refererer til det parlamentsvalget som ligger nærmest i tid.

Kilder: Carlson & Harrie (1997); Carlsson, Harrie & Østbye (2000); Nordic Statistical Yearbook (1997, 2002).

Bruken av nyhetsmedier til informasjon om politikk og samfunns-spørsmål varierer med sosial bakgrunn. Over hele Norden er fjernsynet den klart viktigste kanalen i alle sosialgrupper. Her er det liten forskjell mellom sosialgrupper. Som kanal for politikk og samfunnsproblemer er avisene derimot for en stor del den øvre middelklassens medier. 40-50 prosent i denne gruppen bruker mer enn en halv time daglig til informasjon gjennom aviser, mot 20-30 prosent i gruppene med lavere utdanning.<sup>17</sup>

Intensiteten i nyhetsformidlingen ser ut til å være større i de selvstyrte områdene enn i det øvrige Norden. Målt per innbygger er tetheten av aviser og etermedier meget høy. Færøyene, med 50.000

<sup>17</sup> European Social Survey (2002), tabell ikke vist.

innbyggere har 2 dagsaviser og fire ukeaviser, tre radiokanaler og en fjernsynskanal med full sendeflate hver dag. På Åland er de to dagsavisene arena for intense lokalpolitiske debatter. Totalopplaget pr. innbygger med stemmerett er så høyt som 0,93.<sup>18</sup>

---

### Sammenfatning: Samtaledemokratiet

Interessen for politikk og samfunnsproblemer er generelt høy i Norden. Borgernes tillit til politikken er svakere. Samtidig er det betydelige sosiale forskjeller i interesse, forståelse og tillit. En andel på 20-30 prosent av befolkningen står for en stor del utenfor de store og små samtaler. Av de nordiske land er Danmark preget av sterkest interesse for politikk, høyest tillit til politikere og størst tilfredshet med demokratiet. I Finland, på den andre siden, sier en større del av befolkningen at de lite interessert i og ikke forstår noe særlig av politikk, men det fører likevel ikke til at tilfredsheten med demokratiet er spesielt lav.

---

### Konkurransedemokratiet: Valgdeltakelse

Politiske valg er kjernestykket i det moderne demokratiet, selv om det å holde valg ikke er en tilstrekkelig betingelse for demokrati. Da er det tankevekkende at synkende deltakelse i valg er karakteristisk for den vestlige verden i de siste tiår. Hvis den nåværende trenden fortsetter, vil en tredjedel av velgerne i Europa ikke delta i parlamentsvalg i 2020, påpekes det i en nylig offentliggjort rapport til Europarådet.<sup>19</sup> Den samme trenden gjør seg gjeldende i Norden, men endringene er mindre dramatiske<sup>20</sup> og det er vesentlige forskjeller mellom landene. Samtidig er det viktig å ta inn at variasjonen kan svinge litt tilfeldig på grunn av den politiske dagsordenen. I det følgende behandles befolkningens deltakelse i både nasjonale og lokale valg, samt i valgene til Europaparlamentet.

18 Notater fra Berg og Lindbäck til Nordisk Ministerrådets Demokratiutvalg (2004).

19 Schmitter & Trechsel (2004).

20 Schmitter & Trechsel (2004). I verdensmålestokk er ikke valgdeltakelsen i Norden spesielt høy. Island lå øverst i Norden, på 7. plass, mens Norge og Finland var hhv. nr. 21 og 24 på gjenn-

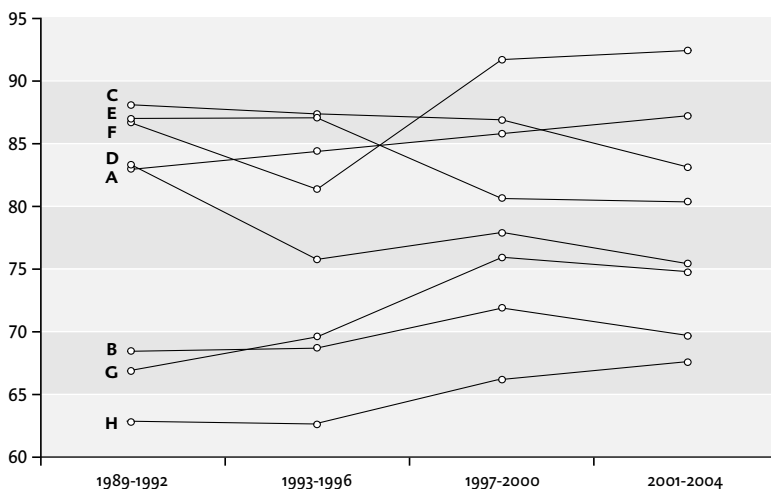
nomsnittlig valgdeltakelse 1960-95 (Franklin 1996).

21 Tiårs gjennomsnitt etter 1960. Gjelder Danmark, Finland, Norge og Sverige. Island er ikke med i oversikten. Se Goul Andersen (2004a: 79).

## Parlamentsvalg

Betraktet over flere tiår, var deltakelsen ved parlamentsvalgene lavere i Norden rundt 2000 enn den har vært i 1960- og 1970-årene.<sup>21</sup> Bildet er likevel delt når vi ser på de siste 10-15 år. Deltakelse i parlamentsvalg i de nordiske landene etter 1989 er vist i figur 3.1. I Sverige og Norge er tilbakegangen i 1990-årene temmelig klar. I Sverige gikk valgdeltakelsen ned med 6 prosentpoeng i midten av 1990-årene, og nedgangen ble bekreftet ved det følgende valget. I Norge var nedgangen enda større, 7 prosentpoeng fra 1989 til 1993. Island hadde også nedgang i perioden, men den knytter seg bare til ett

**FIGUR 3.1** Valgdeltakelsen ved parlamentsvalg i Norden. Prosent



A Danmark      E Sverige      Kilder: Offentlig statistikk fra landene og selvstyreområdene.  
 B Finland      F Færøyene  
 C Island      G Grønland  
 D Norge      H Åland

21 Tiårs gjennomsnitt etter 1960. Gjelder Danmark, Finland, Norge og Sverige. Island er ikke med i oversikten. Se Goul Andersen (2004a: 79).

valg. I Danmark og Finland har valgdeltakelsen derimot vært stigende. Særlig i Danmark har det skjedd en jevn stigning i deltakelsen etter 1990.

Mer slående enn utviklingstendensen er den forholdsvis store forskjellen i nivå mellom landene. Her er det imidlertid viktig å huske at Finland og Åland, som ligger nederst på deltakelse i parlamentsvalg, også har separate presidentvalg, som har hatt vel så stor politisk betydning som parlamentsvalgene. I presidentvalgene har deltakelsen vært atskillig høyere. Den lå i Finland på over 80 prosent i 1990-årene. Når Finlands presidentvalg trekkes inn i stedet for parlamentsvalgene, blir det klart at valgdeltakelsen Norden gjennomgående ligger på 75 prosent eller høyere.<sup>22</sup>

Tallene i figur 3.1 for de selvstyrte områdene gjelder valgene til de høyeste organer på de respektive områder, dvs. Lagtinget på Åland og i Færøyene, Landstinget i Grønland. I alle tre områder har deltakelsen vært stigende over perioden som helhet. I tillegg velger de tre områdene representanter til den finske Riksdagen og det danske Folketinget. I disse valgene er valgdeltakelsen 10-20 prosent lavere.

## Lokalvalg

Når det gjelder deltakelse i lokalvalgene etter 1988, ser det ut til å være en noe tydeligere felles nordisk trend, viser figur 3.2. Generelt er deltakelsen en god del lavere enn i parlamentsvalgene. Dette er i tråd med den lavere interessen for lokalvalg, som ble nevnt foran.

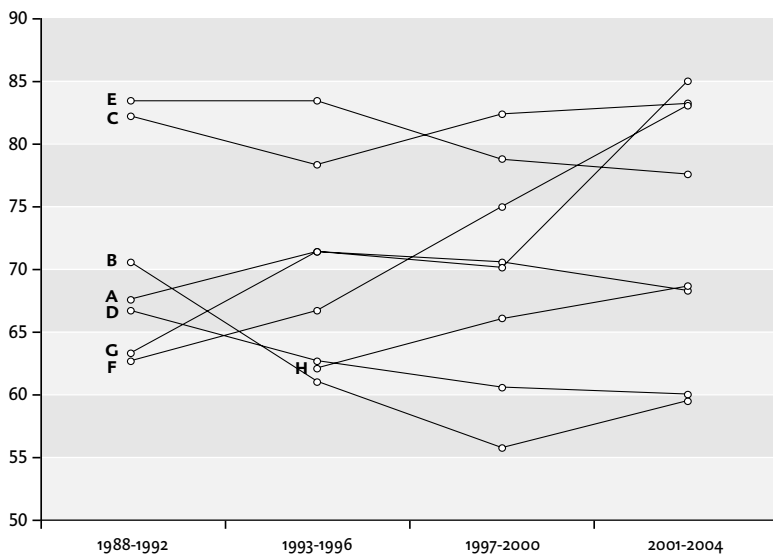
Befolkningens deltakelse viser en nokså langsiktig nedadgående trend både i Sverige, Norge og Finland, slik at avstanden mellom lokale og nasjonale valg er blitt større. Danmark er et unntak, med svakt stigende valgdeltakelse i kommunevalgene gjennom 1990-årene (den sterke økningen for 2001 er antakelig et utslag av at kommunevalg og Folketingsvalg ble holdt på samme dag akkurat i dette året).

Igjen er det de betydelige nivåforskjellene mellom land som springer i øynene. Til tross for tydelig nedgang, ligger Sverige meget høyt.

22 Den konstitusjonelle reformen i Finland, med virkning fra 2000, betydde en maktoverføring fra presidenten til Riksdagen. Det kan forskyve

interessen for valgene i Finland. På Åland, derimot har den finske presidenten fortsatt en like sterk stilling.



**FIGUR 3.2** Valgdeltakelsen ved lokalvalg. Prosent.

A Danmark      E Sverige      Kilder: Offentlig statistikk fra landene og selvstyreområdene.  
 B Finland      F Færøyene  
 C Island      G Grønland  
 D Norge      H Åland

Det skyldes ikke minst at valgene til nasjonalforsamling og kommunestyre holdes på samme dag, slik at deltakelsen i kommunevalgene trekkes opp.<sup>23</sup> Finland, på den andre siden, ligger lavest av de nordiske land og ser ut til å ha en sterkere nedadgående trend enn Norge og Sverige.

I de selvstyrte områdene er det ingen generell nedgang. Deltakelsen i lokalvalg har gått klart opp både på Åland og i Færøyene. I Grønland har det vært en viss nedgang i de siste valgene, men foreløpig ikke så mye at det tyder på en stabil trend.

Den lavere oppslutningen om lokalvalg er blitt satt i sammenheng med endringer i fordelingen av ansvar og myndighet mellom nasjo-

<sup>23</sup> Stava (2002b).

nale og lokale instanser, som ble påpekt i kapittel 2. Flertallet av beslutninger som angår borgernes velferd fattes på det nasjonale plan, men settes i verk på det lokale. Veksten i velferdsstaten gjør at kommunene i mange henseender fungerer som tjenesteytere for staten. De blir pålagt flere og flere oppgaver, mens de politiske spørsmålene som er klart forankret i lokalsamfunnet kommer mer i bakgrunnen. Følgen er at befolkningen oppfatter seg mer som »brukere« enn som »borgere« i den lokale konteksten. Interessen for og forpliktelsen til å delta i lokalvalgene blir svakere.

En annen antakelse er at de lokale sakene blir overskygget av nasjonal politikk fordi valgkampene i lokalvalgene i så høy grad knyttes til motsetningene mellom de nasjonale partiene. Men dette kan slå begge veier. Det kan også tenkes at det sterkere preget av nasjonal politikk gjør at deltakelsen blir høyere enn den ville vært om de rent lokale sakene hadde dominert.

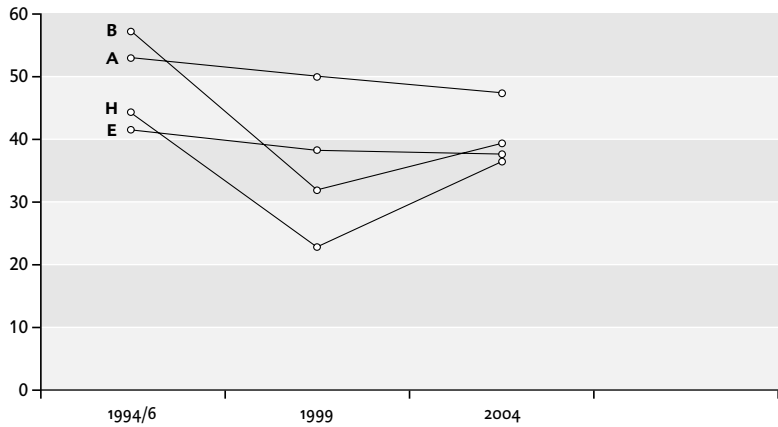
### Valg til Europaparlamentet

Fra 1994 er tre av de fem nordiske land medlemmer av EU. Det innfører et nytt, overnasjonalt nivå i valgsystemet. En kunne tenke seg at interessen for valgene til EU-parlamentet var relativt lav rett etter inntredenen i EU, men at den tok seg opp over tid, når systemet ble bedre kjent. Figur 3.3 tyder på at det forholder seg tvert om. Generelt ligger deltakelsen ved valgene til Europaparlamentet godt under de nasjonale valgene, noe som kan tilskrives at de oppleves om mer fjerne fra den politiske hverdagen. Men fra midten av 1990-årene gikk deltakelsen ned i alle de nordiske EU-landene, mest i Finland og Åland. Danmark, som har vært medlem lengst i EU, har også høyest valgdeltakelse. Men også der lå deltakelsen under 50 prosent i 2004.

Synkende deltakelse ved valget til Europaparlamentet er ikke enestående for Norden. I flertallet av EU-land sank deltakelsen fra 1999 til 2004. Tendensen gjør seg også gjeldende på lang sikt. Mellom 1979 og 2004 sank deltakelsen i valgene til EU-parlamentet fra 63 til 46 prosent i EU som helhet.

### Normer for valgdeltakelse

Hva som er begrunnelsen for å stemme ved valg, er et kjernespørsmål i statsvitenskapelig teori. Dersom det var egeninteressen alene som drev velgerne, ville det ikke »lønne seg« for den enkelte å gå til

**FIGUR 3.3** Valgdeltakelsen ved valg til Europaparlamentet. Prosent.

A Danmark

B Finland

E Sverige

H Åland

Kilder: Offentlig statistikk fra landene og Åland.

stemmeurnen, fordi virkningen av ens egen stemme er helt ubetydelig i det store bildet. Likevel er det et flertall som deltar i valgene. Hvorfor gjør de det?

En viktig begrunnelse er at velgerne føler en forpliktelse til å stemme.<sup>24</sup> Ved å gå til stemmeurnen er den enkelte velger med på å holde demokratiet i hevd, selv om ens egen stemme isolert sett er uten betydning. I Norden er slike forestillinger om borgerplikt meget utbredt. I Danmark sier 70 prosent at det er viktig å stemme ved valgene for å være en god samfunnsborger,<sup>25</sup> mens 88 prosent av norske velgerne slutter opp om normen om borgerplikt.<sup>26</sup>

En norm om borgerplikt til å delta i valgene kan gis forskjellige utforminger. Den kan begrunnes som et ubetinget krav som gjelder alle: Når borgerne har fått demokratisk medbestemmelse bør de ta konsekvensen av det, og stille opp ved valget selv om det skulle med-

24 Andre, mer egennyttige begrunnelser er mye diskutert i forskningslitteraturen. Å stemme kan bidra til å styrke ens sosiale prestisje. Eller det kan tenkes at den enkelte lurar seg selv, og

tilligger sin egen stemmegivning større vekt enn den faktisk har.

25 Goul Andersen (2004a: 83).

26 Rose (2002).

føre enkelte ulemper. Alternativt kan normen ses som et utslag av sosiale forventninger: Borgerne stemmer fordi andre samfunnsmedlemmer venter at de gjør det. Begge disse begrunnelsene er forenlige med antagelsen som er gjort foran, at graden av sosial integrasjon er en viktig forklaring på tilbøyeligheten til å stemme. Personer som er godt integrert i samfunnet vil lettere identifisere seg med de demokratiske ordningene, og de vil i større grad ha andre i sitt nærmiljø som opplever det samme og forventer at alle deltar. I praksis ser det ut til at begge former gjør seg gjeldende i de nordiske land, om enn med litt ulike tyngdepunkter.<sup>27</sup>

Hvor kraftfull en slik norm egentlig er, kan jo diskuteres. Det koster ikke så mye å slutte seg til normer som egentlig ikke har så stor betydning. I Norge var det 20 prosent av de som støttet normen om borgerplikt som likevel unnlot å stemme ved kommunevalget i 1999.<sup>28</sup> Av dette følger likevel ikke at normen om borgerplikt er uten betydning. Multivariate analyser fra Danmark, Sverige og Norge viser at de som tilslutter seg normen har en sterkere tilbøyelighet til å stemme.<sup>29</sup> Resultater fra Norge kan tyde på at normen om borgerplikt langsomt er i ferd med å svekkes,<sup>30</sup> mens analyser fra Sverige peker i begge retninger.<sup>31</sup>

Selv om det er vist at variasjon i borgerplikt i stor grad påvirker tilbøyeligheten til å stemme, forklarer det langt fra alt. Innslaget av saker i valgkampen spiller en betydelig rolle. Når temperaturen i politikken er høy, slår det ut i høy valgdeltakelse. Men også sosiale faktorer spiller inn. Sosiale skillelinjer knyttet til kjønn, alder, sosial ulikhet og etnisitet kan også være av betydning, og blir drøftet nedenfor.

### Kjønnsforskjeller i valgdeltakelse

I første halvdel av 1900-tallet var det en meget klar tendens til at menn stemte oftere enn kvinner. I hovedsak er kjønnsforskjellene blitt utjevnet.<sup>32</sup> Ulikhetene vi finner etter 1990 er små i forhold og, som det går frem av figur 3.4, har de snarere gått i kvinnenens favør, om enn etter litt forskjellige mønstre.

27 Stava (2002a).

28 Rose (2002).

29 Elklit et al. (2000); Teorell & Westholm (1999);

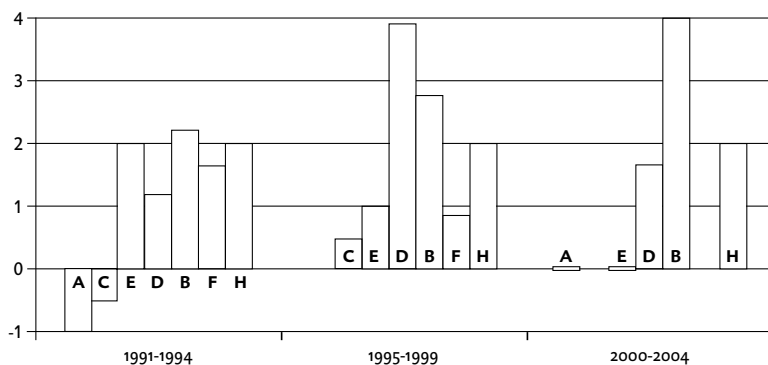
Oskarsson (2003); Stava (2002a).

30 Bjørklund & Saglie (2000).

31 Ersson & Wide (2002); Oskarsson (2003).

32 Bjørklund (1999); Ersson & Wide (2002).

**FIGUR 3.4** Valgdeltakelsen i parlamentsvalg etter kjønn. Prosentpoeng overvekt av kvinner\*



- |           |             |
|-----------|-------------|
| A Danmark | E Sverige   |
| B Finland | F Færøylene |
| C Island  | G Grønland  |
| D Norge   | H Åland     |

Kilder: Offentlig statistikk. Data for Danmark fra de danske valgundersøkelsene.

\* For å få sammenliknbarhet er valgene i Sverige 1991 og 1994 og i Finland 1995 og 1999 slått sammen.

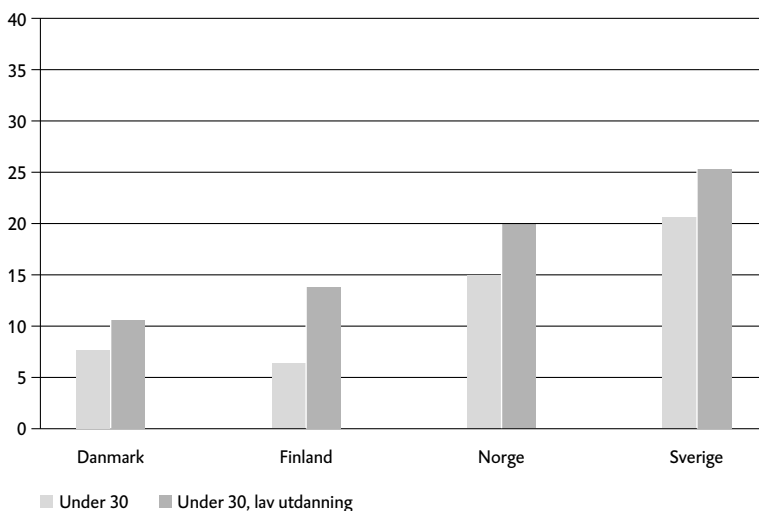
Finland er det mest slående eksemplet, med en jevnt økende overvekt av kvinnelig valgdeltakelse. Også Færøylene har hatt en nokså langsiktig overvekt av kvinner. I Island og Danmark lå kvinnene litt under mennene i begynnelsen av 1990-årene, men det hadde jevnet seg ut et tiår senere. I Sverige og Norge skjedde det også en utjevning, men den gikk den andre veien. I 1990-årene var kvinnene mest aktive, mens forskjellene har vært mindre etter 2000. Ved valgene i henholdsvis 2001 og 2002 var det så godt som ingen forskjell i deltagelse mellom kjønnene i Danmark og Sverige.<sup>33</sup>

### Alder

Det er et allment trekk at unge velgere i mindre grad bruker stemmeretten enn folk i andre aldergrupper. Et slikt mønster gjenfinnes i figur 3.5, der første kolonne viser deltagelse i parlamentsvalg blant

<sup>33</sup> Se også scb rapport 100 (2003b: 334); Goul Andersen (2004a: 85).

**FIGUR 3.5** Valgdeltakelsen etter alder og utdanning. Avvik fra befolkningen som helhet



Kilde: European Social Survey (2002).

velgere under 30 år. Sammenholdt med figur 3.1 foran, viser det seg at ungdommen deltar på nesten samme nivå som den øvrige befolkningen i Danmark og Sverige, der valgdeltakelsen er høy. I Finland og Norge, som har lavere valgdeltakelse, skiller de unge velgerne seg mer ut.

Foran ble det registrert et fall i den generelle valgdeltakelsen i Sverige og Norge (figur 3.1). Det viser seg at det for en stor grad er det de yngste gruppene som faller utenom. I norske stortingsvalg er dette helt entydig: Det er de unge under 30 som holder seg borte fra stemmeurnene, mens alle andre grupper holder seg praktisk talt stabile.<sup>34</sup> I den andre enden av aldersspennet er tendensen snarere den motsatte. I de eldste aldergruppene, både i Danmark, Sverige, Norge og på Åland er valgdeltakelsen stabil eller endog noe økende.<sup>35</sup> En analyse av danske lokalvalg tyder imidlertid på et frafall blant kvin-

<sup>34</sup> Berglund (2003a).

<sup>35</sup> SCB rapport 100 (2003b: 334); Berglund (2003b), Goul Andersen (2004a: 85).

<sup>36</sup> Elklit et al. (2000).

<sup>37</sup> Martikainen & Wass (2002).

ner over ca. 65 år.<sup>36</sup> I Finland har det vært en viss nedgang i gruppen 31-50, og noe mindre blant de eldre.<sup>37</sup>

Forskjellene mellom de yngste aldersgruppene og befolkningen over 30 år kan betraktes under to ulike synsvinkler. Det perspektivet vi har fremhevet foran, er knyttet til sosial integrasjon gjennom individenes livsløp. Etter hvert som de yngre etablerer seg i samfunnet med familie og fast jobb, blir de sterkere integrert i det »vanlige« samfunnet. Dermed øker deres valgdeltakelse. Et annet perspektiv er knyttet til generasjonsforskjeller.<sup>38</sup> Den går ut på at stemmetilbøyeligheten i én generasjon i noen grad vil følge den gjennom livsløpet, slik at en generasjon som starter med lav valgdeltakelse preges av den i fortsettelsen, uavhengig av om individene etter hvert »vokser inn i« samfunnet. Disse perspektivene er ikke gjensidig utelukkende. I den grad generasjonsperspektivet er treffende, slik at det er en viss andel som ikke trekkes inn i politikk når de blir eldre, blir synkende valgdeltakelse en langsiktig virkning. Dette er imidlertid en hypotese som foreløpig ikke har tilstrekkelig empirisk støtte.

## Sosialgrupper

Valgdeltakelsen påvirkes av yrkessituasjon. Det generelle bildet ser ut til å være at det er avstand mellom samfunnsgrupper,<sup>39</sup> betraktet ut fra yrke og utdanning. Personer i yrker med lederoppgaver eller langsiktige karrierestiger går relativt oftere til stemmeurnene enn andre. Dette kan også ses fra en annen synsvinkel: Høy utdanning øker sannsynligheten for høy valgdeltakelse. Tabell 3.5 viser at dette er et konsistent mønster på tvers av land i Norden, selv om deltakelsen også varierer mellom landene. Samtidig er avstanden mellom yrkesgrupper minst i Danmark (11 prosentpoeng), der valgdeltakelsen generelt er høyest, mens den er størst i Norge (20 prosentpo-

36 Elklit et al. (2000).

37 Martikainen & Wass (2002).

38 En nyere studie fra Canada (Blais et al. 2004) stiller disse perspektivene opp mot hverandre. Konklusjonen er at det er en merkbar generasjonsforskjell, og slik at det særlig er de yngre med lav utdanning som faller fra. Det er imidlertid ikke gitt at disse resultatene kan generaliseres til Skandinavia.

39 »Samfunnsgruppe« brukes her synonymt med sosialgruppe, sosialt lag eller klasse. Det er vanlig å operasjonalisere slike grupperinger ut fra yrke, utdanning og posisjon som selvstendig eller arbeidstaker. I foreliggende data er selvstendige primærnæringene holdt utenfor på grunn av svakt datagrunnlag. Yrkesinndelingen inneholder også en meget sterk utdanningskomponent, slik at begge disse er ivaretatt i den foreliggende inndelingen.

TABELL 3.5 Valgdeltakelse etter yrkesgrupper. Prosent\*

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Ledere, akademiske yrker	97	89	95	93
Midlere funksjonærer	98	85	89	91
Kontoryrker, salg, service, omsorg	94	81	82	86
Faglærte arbeidere, håndverkere	91	79	75	86
Ufaglærte arbeidere	89	74	75	77

Kilde: European Social Survey (2002).

\* Tallene er noe overvurdert i forhold til faktisk valgdeltakelse ved siste valg. Det skyldes antakelig en viss tendens til overrapportering, dels også en større sjanse for frafall fra undersøkelsen blant dem som ikke stemmer. Disse feilkildene gir imidlertid ikke grunn til å tro at forskjellene mellom grupper eller mellom land er overvurdert.

eng), der deltakelsen er forholdsvis lav. Bildet av utdanningens betydning blir skarpere ved å trekke inn figur 3.5. Andre kolonne i figuren viser at også for de yngre velgerne har utdanning en selvstendig betydning for valgdeltakelsen. Dette tas opp nedenfor.

Tabell 3.5 gir en generell oversikt på ett tidspunkt, 2002. Mer spesialiserte studier tyder på at avstanden mellom sosialgrupper øker over tid. Ved lokalvalgene både i Danmark og Norge er det deltakelsen blant arbeidere og bønder/fiskere som har gått mest tilbake.<sup>40</sup> Samme bilde finner vi i Sverige. Der har avstanden mellom høyeste og laveste utdanningsgruppe økt i 1990-årene, fra ca. 9 prosentpoeng til 15.<sup>41</sup> En tilsvarende utvikling er registrert ved parlamentsvalg i Færøyene.<sup>42</sup>

Det er ikke selvsagt at lav utdanning fører til lav valgdeltakelse. Som tidligere påpekt er det ikke minst gjennom politisk deltakelse at disse gruppene kan forbedre sin situasjon. Å delta i valg er heller ikke noe som krever spesielle ressurser. Når sosial bakgrunn henger sammen med stemmegivning, er det i én forstand en indirekte sammenheng. De nærmeste årsakene til variasjon i valgdeltakelsen er styrken i velgernes politiske interesse, foreningsaktivitet, og generelle sosiale tillit. Det er et generelt trekk at disse i sin tur er ujevnt fordelt mellom utdanningsgrupper,<sup>43</sup> hvilket i neste omgang fører til ulikhet i valgdeltakelsen.

40 Bjørklund & Kjær (2001).

41 scB rapport 100 (2003b: 334)

42 Notat fra Berg til Nordisk Ministerrådets Demokratiutvalg (2004).

43 For Sverige, se Oskarsson (2003).



En annen grunn kan ligge i at det å ha lav utdanning skaper en følelse av avstand til de som har høy utdanning, og som er de som bestemmer. Det frembringer en følelse av maktesløshet og av at det uansett ikke nytter å stemme. Dette er i tråd med en observert forskjell mellom elitene og befolkningen når det gjelder opplevelsen av egne muligheter til å påvirke politikken.<sup>44</sup>

### Etnisitet og statsborgerskap

Definisjonene av hvem som er »innvandrere« er mange og til dels komplekse. De nordiske land har også forskjellige kriterier for klassifisering i sine offisielle publikasjoner. Det gjør det vanskelig å trekke direkte sammenlikninger mellom landene.<sup>45</sup> Noen ganger refererer »innvandrere« til personer med ikke-vestlig bakgrunn, noen ganger til alle som har oppholdstillatelse, men ikke statsborgerskap. Noen ganger refererer det til personer født utenlands, noen ganger til personer med foreldre som er født utenfor landet. I det følgende skilles først mellom dem som har og ikke har statsborgerskap. Oppmerksomheten konsentreres om personer uten statsborgerskap, som på grunn av tilstrekkelig botid (oftest 3 år) har stemmerett ved lokalvalg.

I Sverige har avstanden mellom velgere med og uten statsborgerskap holdt seg forholdsvis konstant, på rundt 42 prosentpoeng i 1990-årene. Deltakelsesnivået ligger i underkant av 40 prosent. I Norge har nivået på valgdeltakelsen ligget omtrent som i Sverige. Danmark skiller seg ut med atskillig høyere deltagelse: 47 prosent i 2001.<sup>46</sup> Blant velgere uten statsborgerskap i Sverige og Norge deltar kvinner markert mer enn menn (39 mot 31 prosent).<sup>47</sup> Det skyldes høy stemmetilbøyelighet blant kvinner med vestlig bakgrunn. Blant ikke-vestlige innvandrere i Danmark og Norge er kjønnsforskjellene ubetydelige.<sup>48</sup>

Når en betrakter gruppen av innvandrere som helhet (dvs. de som er født utenfor landet, uansett om de har statsborgerskap), ser man gjennomgående store forskjeller i valgdeltakelse mellom ulike grupper etter geografisk bakgrunn. Hovedmønsteret er at innvandrere fra

44 Gulbrandsen et al. (2002: kap.5).

45 Bjørklund (2005).

46 SCB (2002: 4); Bjørklund & Kval (2001: 35);

Togeby et al. (2003: 346).

47 Regeringens skrivelse (2003: 17); Bjørklund & Kval (2001).

48 Bjørklund & Kval (2002); Elklit et al. (2000).

OECD-området har høyest deltakelse, dernest kommer innvandrere fra det øvrige Europa, mens de med bakgrunn i den tredje verden deltar minst.

Samtidig er det meget stor variasjon blant ikke-vestlige innvandrere. Dette illustreres ved nærstudier av kommunevalgene i København, Århus og Oslo. Velgere med bakgrunn fra Pakistan skiller seg ut med noe høyere valgdeltakelse enn velgermassen som helhet, både i København og Oslo. Det samme gjelder tyrkere i Århus.<sup>49</sup> Generelt kan det sies at i grupper som er store, og der mange har lang botid, er valgdeltakelsen høy. Dette leder til større grad av sosial integrasjon, noe som også gir grunnlag for organisering av politisk deltakelse og dermed politisk gjennomslag. Det ser en klart i Oslo, der innvandre- re fra 2003 er overrepresentert i kommunestyret i forhold til sin andel av befolkningen. Dette forhindrer imidlertid ikke at de mange mindre innvandrergruppene er lite aktive og dårlig representert i politiske organer.

### Valgdeltakelsen i de selvstyrte områdene

De selvstyrte områdene har noen særtrekk som gjør at det bør knyttes noen spesielle kommentarer til dem. Generelt er de selvstyrte områdene preget av å ha små kommuner med tette relasjoner. Det gjør at de politiske prosessene blir sterkere preget av uformelle relasjoner enn i moderlandet. Dels skyldes det også at politikken får en annen innretning fordi den både angår lokale forhold og relasjonen til »riket« eller moderlandet.

Dataene som er gjengitt foran tyder ikke på at dette gir systematiske forskjeller i valgdeltakelse. Ved valgene til Lagtinget og Lands-tinget, altså selvstyreområdenes egne sentrale organer, har delta- kelsen i de siste 15 år vært spesielt høy i Færøyene og spesielt lav på Åland. Grønland har befunnet seg i midten. Ved lokalvalgene har både Færøyene og Åland ligget nokså nær det nordiske gjennomsnittsnivået, med Åland noe høyere enn Finland, Færøyene noe lavere enn Danmark og Grønland på nivå med Danmark (se figur 3.2 foran).

49 Bjørklund & Kval (2002); Elklit et al. (2000).

Valgene til »rikets« eller »moderlandenes« nasjonalforsamlinger varierer ikke minst med graden av politisk konflikt og hvor mye som står på spill, sett fra befolkningen i selvstyreområdene. Når konfliktnivået trappes opp, skjer det samme med valgdeltakelsen.

---

### **Sammenfatning: Valgdeltakelsen**

Generelt er det en viss nedgang i valgdeltakelsen i Norden. Men det er liten systematikk i endringene. Hovedsaken er at deltakelsen varierer mellom land og over tid. Det tyder på viktige ulikheter mellom de nordiske landene når det gjelder politisk kultur og fokusering på politiske problemer. I Danmark har deltakelsen vært høy og likevel økende. I Norge, på den andre siden, har den vært fallende fra et middels høyt nivå. Generelt ligger deltakelsen ved lokalvalgene på et lavere nivå enn rikstingene. Ungdom, lavt utdannede og innvandrere stemmer sjeldnere enn andre grupper. Dette er trekk som er felles for alle de nordiske landene. Her ligger en viktig utfordring til demokratiet.

---

### **Konkurransedemokratiet: Medlemskap i og oppslutning om politiske partier**

De politiske partiene står i en mellomstilling mellom staten og borgerne. De er i en forstand en del av det politiske systemet, men hører samtidig til det sivile samfunn, i kraft av å være frivillige organisasjoner. Karakteristisk for 1900-tallet var at de politiske partiene hadde sitt tyngdepunkt i brede sosiale bevegelser og grupperinger, som bondebevegelsen og arbeiderbevegelsen. Dette er på retur, men hefter likevel ved partiene som en historisk arv.

En av de mest omfattende politiske endringene i Norden, er at tallet på medlemmer i de politiske partiene er gått kraftig ned. Nedgangen har skjedd i litt ulike faser i Danmark, Sverige og Norge, men prosessen er den samme. Fallet kom først og var dypest i Danmark, fra 25 prosent i 1960-årene til 5 prosent i 2000. I de øvrige nordiske landene har nedgangen skjedd fra rundt 15 prosent på det høyeste til ca 6-7 prosent i Sverige og Norge, og ca. 10 prosent i Finland.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Togeby et al. (2003); Heidar & Saglie (2002); Aardal (2003a); SCB Rapport 102 (2003: 47).

I Island var 19 prosent medlem av politiske organisasjoner i 2000, men det omfatter både partier og aktivistorganisasjoner.<sup>51</sup>

I Norden er likevel en større andel av befolkningen partimedlemmer enn hva som er vanlig i det øvrige Europa. I Frankrike er medlemsprosenten på 1,6, i Storbritannia 1,9 og i Tyskland 2,9.<sup>52</sup>

At partiene har mistet medlemmer betyr også at de har skiftet karakter. De mottar betydelig statsstøtte, slik at bortfallet av medlemmer ikke betyr at partiene får dårlig økonomi. De fungerer snarere på mer autonome premisser, snarere enn som den viktigste kanalen der befolkningen kan fremme sine forventninger og krav. Partiene har ikke lenger sin egen partipresse som talerør, men er avhengige av å få gjennomslag i medier som har egne kriterier for hva som er interessante og viktige nyheter. Disse endringene slår også inn i partienes arbeidsformer og organisasjonsformer. Det er en tendens til at partiene beveger seg bort fra å være massepartier som mobiliserer tydelige grupper av befolkningen, og begynner å likne mer på valgkamporganisasjoner eller »nettverkspartier« med en mer profesjonalisert ledelse, mer sammensatte velgergrupper og mer diffus oppslutning.<sup>53</sup>

Parallelt med at partiene har gjennomgått endringer er velgerne blitt mer bevegelige. Flere skifter parti fra valg til valg, og flere bestemmer seg først i valgkampen for hvilket parti de vil stemme på. Dette er et tydelig mønster i alle de nordiske land fra 1990-tallet.<sup>54</sup> Samtidig har andre kanaler, som lokale aksjonsgrupper og liknende, fått voksende oppslutning.

At partiene får færre medlemmer og en mer profesjonalisert ledelse, får også virkninger for den sosiale sammensetningen i medlemsmassen. Det er en generell tendens at det er en overvekt av menn i forhold til kvinner,<sup>55</sup> og av middelaldrende fremfor unge. Yrkessammensetningen blant partimedlemmer fremgår av tabell 3.6. I alle de nordiske land er tilbøyeligheten til å melde seg inn i politiske partier høyest blant de som befinner seg i øvre middelklasse,

51 World Values Study (2000).

52 Goul Andersen (2004a: 80). Et slående unntak er Østerrike, med hele 18 prosent partimedlemmer i 2000.

53 For Norge: Heidar & Saglie (2002).

54 Holmberg & Oscarsson (2004); Aardal

(2003a), Nielsen & Thomsen (2003); data fra islandske valgundersøkelser.

55 For Danmark: Goul Andersen (2004a).

**TABELL 3.6** Medlemskap i politiske partier etter yrkesgruppe

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Totalt	6,0	8,0	9,1	8,8
Ledere, akademiske yrker	11,4	7,5	13,2	11,8
Midlere funksjonærer	4,8	5,9	11,5	9,4
Kontoryrker, salg, service, omsorg	4,4	7,9	7,5	8,6
Faglærte arbeidere, håndverkere	4,3	5,0	3,4	5,0
Ufaglærte arbeidere	4,1	2,4	11,3*	4,7
Medlemmer i de to første gruppene i prosent av medlemmer som helhet	61	35	58	56

Kilde: European Social Survey (2002).

\* Den høye forekomsten skyldes muligens utvalgsskjevhet. I den norske valgundersøkelsen 2001 oppgir 6 prosent i gruppen av arbeidere at de er medlem av et politisk parti.

altså ledere, personer i akademiske yrker og midlere funksjonærer. Disse to yrkesgruppene alene utgjør flertallet blant partimedlemmer i Danmark, Sverige og Norge.

Av dette kan det ikke slutes at partiene er i ferd med å utspille sin rolle. Det vil ikke skje så lenge det ikke er noen andre organisasjoner som kan ivareta forbindelsen mellom velgere og politiske organer.<sup>56</sup> Men det innebærer at partiene innretter seg mot andre arbeidsformer og får endrete roller i forhold til mediene og til andre organisasjoner, ikke minst presserupper og ensaksbevegelser.

### Politiske partier i selvstyreområdene

I selvstyreområdene avspeiler de sosiale og politiske konfliktlinjene disse områdenes spesielle stilling, både næringsmessig og historisk. Det får vesentlig betydning for partimønsteret på to måter.

De politiske konfliktlinjene som er »normale« i det øvrige Norden, er for en stor del skapt av industrialiseringen, som la grunnen for et stabilt skille mellom høyre og venstre. I selvstyreområdene er interessedannelsen til dels annerledes, fordi industrialiseringen har vært svakere. Dermed blir partimønsteret også et annet.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Pedersen (2005) diskuterer dette inngående.

<sup>57</sup> For Grønland: Carlsen (2005).

Partimønsteret blir også sterkt preget av forholdet til riksfellesskapet eller »moderlandet«. Et viktig skille mellom dem trekkes etter hva slags politikk partiene står for i forhold til riksfellesskapet. Dette gjelder enten selvstyret er blitt etablert for nesten hundre år siden, som på Åland, eller er av langt nyere dato, som på Grønland.<sup>58</sup> Denne »utenrikspolitiske« dimensjonen i partimønsteret gjør også at oppslutningen om de politiske partiene gjennomgående er høy. På Åland er 12 prosent partimedlemmer. I samme retning trekker at det er lett å danne tette politiske nettverk i små befolkninger der »alle kjenner alle«.

---

### **Sammenfatning: De politiske partierne**

Med synkende medlemstall får partiene en sterkere profesjonalisert ledelse og mer karakter av valgkamporganisasjoner. Den sosiale sammensetningen av medlemsmassen er svært skjev. Flertallet av partimedlemmer hører til den øvre middelklassen. Kvinner er i mindretall.

---

## **Deltakerdemokratiet: Foreningsmedlemskap, aksjoner og offentlige meningsytringer**

### Medlemskap i foreninger

Befolkningen i Norden er kjennetegnet av at den gjennomgående er med i mange organisasjoner, vesentlig flere enn i Europa for øvrig.<sup>59</sup> Når alle organisasjonstyper ses under ett, er det ca. 90 prosent som er medlem av en eller flere foreninger i Danmark, Sverige og Norge, mens Finland ligger en del under.<sup>60</sup>

En grunn til den sterke oppslutningen om foreninger, er at medlemskap i fagforeninger gjennomgående er høyt. I de siste 30 år har arbeidsstyrken økt betraktelig i de nordiske land. Selv om tilbøyeligheten til å organisere seg i fagforeninger har gått litt ned, er fortsatt godt over halvparten av arbeidstakerne organisert i fagforeninger i Norge og rundt 80 prosent i Finland, Sverige og Danmark. At disse landene ligger så høyt, skyldes at fagforeningene der administrerer

58 Svensson (2005); Carlsen (2005).

59 Tøgeby et al. (2003: 60); Goul Andersen (2004a: 102).

60 Strømsnes (2003: 90); Tøgeby et al. (2003: 60);

SCB Rapport 102 (2003c: tabell 2.1 og 2.2);

[www.stat.fi](http://www.stat.fi).

arbeidsledighetstrygden. I Island er det obligatorisk for arbeidstakere å være medlem av en fagforening.

At fagforeningene administrerer sosiale goder på vegne av det offentlige, eller har en posisjon fastsatt gjennom lovverket, gjør at de kommer i en spesiell situasjon i forhold til andre frivillige organisasjoner. Selv om fagforeningene holder på sine medlemmer, er det mye som tyder på at aktivitetsnivået blant medlemmene er nedadgående.<sup>61</sup>

Når vi betrakter medlemskap i foreninger utenom fagorganisasjoner og andre yrkesorganisasjoner, viser tabell 3.7 at 20-25 prosent ikke er medlem av en forening. Omtrent like mange er medlem av tre eller flere (ikke vist i tabellen). Finland skiller seg ut med rundt 40 prosent uten foreningstilknytning. I Danmark, Norge og Sverige er gjennomsnittet i underkant av to foreninger, mens Finland ligger på én.

Samtidig er organisasjonsmønsteret i endring. I Danmark og Island har det skjedd en generell økning i antall medlemskap etter 1980.<sup>62</sup> Hovedmønsteret er imidlertid at noen foreningstyper er i

**TABELL 3.7** Gjennomsnittlig antall medlemskap i organisasjoner utenom fagforeninger

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Prosent som ikke er medlem i forening	23	43	25	20
Gjennomsnittlig antall medlemskap, totalt	1,6	0,9	1,7	1,8
<b>Kjønn:</b>				
Menn	1,6	1,0	1,6	1,8
Kvinner	1,6	0,9	1,8	1,8
<b>Alder:</b>				
-30	1,2	0,8	1,3	1,5
31-50	1,6	1,0	1,8	1,9
51+	1,9	0,9	1,8	1,8

Kilde: European Social Survey (2002)

61 For Danmark: Goul Andersen (2004a: 114).

62 Goul Andersen (2004a: 121); World Values Survey (2000). I Island var gjennomsnittlig antall foreningsmedlemskap 1,6 i 1984 og 2,2 i 2000, men dette omfatter også fagforeninger.

vekst, mens andre er i tilbakegang. I Norge og Finland er det en klar tendens til at foreninger som er »andre-orienterte«, eller har politiske målsetninger, er i tilbakegang, mens selvhjelpsgrupper, grupper eller sammenslutninger rettet mot selvutfoldelse eller som har kulturelle formål, får økende tyngde.<sup>63</sup> Sverige oppviser et liknende mønster. Tallet på medlemmer i miljøorganisasjoner ble f.eks. halvert i årene 1992–2000. Derimot ble tilslutningen til lokale aksjonsgrupper nesten fordoblet i løpet av 1990-årene og nådde opp i rundt 5 prosent av befolkningen.<sup>64</sup> I Danmark deltar halvparten av den voksne befolkningen i aktivitetsorienterte foreninger.<sup>65</sup>

Tabell 3.7 viser også gjennomsnittlig antall foreningsmedlemskap fordelt på kjønn og alder. Forskjeller mellom kvinner og menn er så godt som fraværende når det gjelder medlemskap. Det samme gjelder imidlertid ikke for aktivitetsnivå. I Sverige er det 48 prosent menn mot 40 prosent kvinner som er aktive i foreninger. Kjønnforskjellene er størst blant de eldre,<sup>66</sup> noe som kan tyde på at de vil utjevnes over tid. En slik tendens bekreftes av studier fra Danmark.<sup>67</sup> Derimot er det meget klare forskjeller i organisasjonsdeltakelse mellom aldersgruppene, viser tabell 3.7. Spredningen er størst i Danmark og Norge, minst i Finland der organiseringsgraden gjennomgående er lavest. Det er ikke bare slik at ungdom under 30 i mindre grad enn de eldre melder seg inn i foreninger, de velger også andre typer foreninger. I Danmark, Norge og Sverige er det særlig de yngre som har skiftet sin interesse fra tradisjonelle til egen-orienterte organisasjoner.<sup>68</sup>

Grupper med høy utdanning og høystatusyrker er også gjennomgående medlem av flere foreninger. Disse forskjellene er særlig klare i Danmark, Norge og Sverige, mens spredningen er mindre i Finland. Avstanden mellom høyeste og laveste yrkesgruppe er 2:1 i Norge og Sverige, mens den er 1,6:1 i Finland.<sup>69</sup> Det kan konstateres en viss sosial utjevning i deltakelsen i foreninger i Danmark, både når det gjelder medlemskap og aktivitet.<sup>70</sup> Likevel er det medlemmer

63 Tranvik & Selle (2002).

64 SCB Rapport 98 (2003a). Økningen i aksjonsgrupper var på 140.000 medlemmer.

65 Torpe (2000); Goul Andersen (2004a: 105).<sup>66</sup> SCB Rapport 102 (2003c).

67 Goul Andersen (2004a: 110); Torpe (2000: 91).

68 Goul Andersen (2004a: 114); Sivesind &

Ødegård (2003); SCB Rapport 98 (2003a).

69 European Social Survey (2002). (2003c).

70 Goul Andersen (2004a: 123).



med høyere utdanning som gjennomgående er mest aktive i foreningene.<sup>71</sup>

Det foreligger ikke studier av i hvilken grad innvandrere er medlemmer av foreninger, som gjør det mulig å trekke sammenlikninger mellom innvandrere og den innfødte befolkningen, og av variasjoner mellom nordiske land. Det må imidlertid fremheves at svært mange innvandrergupper har egne foreninger, der medlemskap og deltakelse ligger høyt. En måte å registrere omfanget på, er å se på hvor mange som søker offentlig støtte. For å ta et litt tilfeldig utvalg: I Sverige er det registrert 50 landsdekkende organisasjoner som får offentlig støtte.<sup>72</sup> I Danmark var det i alt 186 foreninger som søkte om driftsstøtte i Indenrigsministeriet i 1999.<sup>73</sup> Fra Norge er det rapportert at 552 søknader om støtte er sendt til fylkene.<sup>74</sup> I Finland er det registrert 230 etniske organisasjoner.<sup>75</sup> Disse tallene er usammenliknbare, men de vitner om en allment høy aktivitet. De fleste av disse organisasjonene retter seg ikke mot en bredere offentlighet, men mange av dem inngår i formaliserte former for kontakt med myndighetene omkring innvandreres situasjon.

### Aksjonsdeltakelse og opinionspåvirkning

En viktig side av deltakerdemokratiet dreier seg om organisering og gjennomføring av offentlige meningsytringer: demonstrasjoner, underskriftskampanjer eller tilkjenneivelse av standpunkt ved å bære merker eller liknende. Dette er ytringsformer som har vært i vekst i de siste tiår, særlig i Norge og Sverige. I Danmark registreres derimot stillstand eller en viss tilbakegang.<sup>76</sup>

Aksjoner er gjerne en form for markering der mange samler seg om å få frem sin mening. Det er antallet som teller, ikke bare argumentene. Tabell 3.8 viser noen ulike former for påvirkning i enkeltsaker fra borgerne. Bortsett fra Finland er det mellom 5 og 10 prosent som nokså nylig har deltatt i demonstrasjoner, mens den klart vanligste aksjonsformen er å undertegne opprop. Mellom en fjerdedel og halvparten av befolkningen har deltatt på denne måten. Det er en tendens til at de som deltar i én type aktivitet også tar del i andre, slik

71 Strømsnes (2003: 101); scB Rapport 102

72 Dahlstedt (2003: 56).

73 Mikkelsen (2003: 116). Tallene omfatter ikke kommunale rådgivningssentre.

74 Mjelve (2003: 203).

75 Saksela (2003: 252).

76 Martinussen (2003a); Togeby et al. (2003).

**TABELL 3.8** Aktiv påvirkning fra borgerne. Prosent

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Deltatt i demonstrasjoner	8	2	8	6
Gått med button	5	16	22	11
Undertegnet opprop	28	24	36	40
En eller flere av disse	32	33	47	45

Kilder: European Social Survey (2002); Goul Andersen (2004a: 130).

at det foreligger en hopningseffekt. Likevel er det mellom en tredjedel og halvparten av befolkningen som tilkjenner sine standpunkter offentlig, for å påvirke opinionen eller politikere, noen flere i Sverige og Norge enn i Danmark og Finland. I Island har det vært meget sterk økning i aksjonsdeltakelsen. 21 prosent oppga at de hadde deltatt i demonstrasjoner og 53 prosent at de hadde skrevet under på opprop i 2000.<sup>77</sup>

Borgerne har også mange interesser som angår bare dem selv eller en mindre gruppe. Da er det mest effektivt å ta direkte kontakt med politikere eller forvaltning for å tale ens egen sak. Et forholdsvis høyt antall, rundt en fjerdedel eller mer, har henvendt seg på denne måten, både i Sverige, Norge og Danmark.<sup>78</sup>

I Norge og Sverige er det en viss overvekt av kvinner som deltar i aksjonsdemokratiet, til forskjell fra menn, som er mer aktive i partiorganisasjoner. Derimot er det en overvekt av menn som er aktive i foreningslivet, som påpekt foran.<sup>79</sup> Høyt utdannede er også de mest aktive, men forskjellene mellom utdanningsgrupper er blitt mindre.

Ungdom deltar mer intenst i aksjoner, mens eldre foretrekker tradisjonelle organisasjoner.<sup>80</sup> Det gjelder både Danmark og Norge. Unge kvinner er betydelig mer aktive i aksjonsdemokratiet enn unge menn, mens yngre menn er mer tilbøyelige til å kontakte politikere og kommunale tjenestemenn.<sup>81</sup>

77 World Values Survey (2000). I 1984 hadde 14 prosent deltatt i demonstrasjoner og 37 prosent undertegnet opprop.

78 scb Rapport 102 (2003c); Strømsnes (2003: 120); Togeby et al. (2003: 61).

79 scb Rapport 102 (2003c).

80 Martinussen (2003a); Sivesind & Ødegård 2003, Goul Andersen (2004a: 133).

81 Regeringens skrivelse (Skr.2003/04: 110,81); Sivesind & Ødegård (2003).

## Bruk av mediene til å markere saker

For at politiske aktiviteter eller holdningskampanjer skal være virkningsfulle må de bli kjent av mange andre enn de som deltar. Vellykkede aksjoner er aksjoner som får omtale i mediene. Rundt 10 prosent av befolkningen i Sverige og Norge er såpass engasjert i samfunnsspørsmål at de markerer seg i media gjennom å skrive leserbrev og artikler, la seg intervjuet eller på annen måte gi tips om stoff. Dataene for Norge og Sverige er såpass forskjellige at de ikke kan sammenliknes direkte, men de gir grovt sett samme bilde.<sup>82</sup>

---

### Sammenfatning: Deltakerdemokratiet

Gjennomgående er befolkningen i Norden medlem av mange organisasjoner. Et unntak er Finland. Når det gjelder deltakelse i aksjoner og markering av standpunkter i offentligheten, er det klarere forskjeller mellom land. I noen grad er mønsteret kompensatorisk: I Finland og Danmark, som har hatt økning i valgdeltakelsen, er utenomparlamentarisk deltakelse lavere enn i Norge og Sverige, som har opplevd tydelige fall i stemmegivningen. Det er klare sosiale forskjeller i organisasjonsdeltakelse. Gjennomsnittlig medlemskap i yrkesgrupper med høy utdanning er dobbelt så høyt som i yrker med lav utdanning.

---

### Rettighets- og brukerdemokratiet: Deltakelse og påvirkning i velferdsstat og arbeidsliv

Felles for de formene for deltakelse som er beskrevet foran, er at de retter seg mot deltakelse i politiske beslutninger, hva enten det skjer direkte gjennom valgdeltakelse og partiarbeid, eller indirekte gjennom foreninger og aksjoner. Begreper som »rettighetsdemokrati«, »brukerdemokrati« og »bedriftsdemokrati« angår derimot befolkningens muligheter for å bli hørt når de opptrer utenfor det politiske systemet som brukere av velferdsstatens tjenester eller som arbeidstakere.

82 Martinussen (2003a); SCB Rapport 102 (2003c: 115). Tema i Sverige: »Har nogon gång skrivit insändare eller artiklar i nogon tidning.« Norge: »Kontaktet eller stått frem i media i

løpet av siste 12 måneder«. Svenske data er altså mer inklusive i tid, mindre i type, mens norske er mer inklusive i type, men begrenset i tid.

Dette feltet er komplisert fordi skoler, sykehus og arbeidsplasser ikke fungerer etter de samme demokratiske regler som i det politiske liv. Skolens innhold fastsettes hovedsakelig av nasjonale myndigheter. Befolkningen velger ikke hvem som skal lede sykehusene. Tvert om må brukerne tilpasse seg velferdsstatens profesjonelle ekspertise, og må innrette seg etter den. Som arbeidstakere er borgerne underlagt bedriftens styringsrett.

Det følger ikke av dette at demokratiet er disse områdene uvedkommende. Demokratiske normer tilsier at borgerne skal bevare sin autonomi og gis muligheter til å gripe inn i sin nære hverdag, selv om de er underlagt krav og styring fra disse institusjonene. Statsborgerlige rettigheter og politisk fastsatte rammebetingelser danner en kontekst om det som skjer innenfor andre samfunnsinstitusjoner. I de nordiske land er disse rettighetene blitt betydelig utvidet gjennom lovgivning i de siste tiår.

Den »nordiske modellen« for medbestemmelse i arbeidslivet omfatter både deltakelse i beslutninger som angår det daglige arbeidet, medbestemmelse gjennom forhandlinger mellom arbeidslivets parter, og ved at de ansatte er representert i styrene i aksjeselskaper over en viss størrelse.<sup>83</sup>

Innen velferdsstatens mange institusjoner, som skoler, sykehus, og ordninger for eldreomsorg, finnes det et mangfold av muligheter til påvirkning gjennom samarbeidsorganer der brukere deltar. Pasientrettigheter er utvidet og kodifisert. Og skolen er demokratisert gjennom økt rett til medbestemmelse for både elever og foreldre. Danske foreldre har omfattende muligheter til å påvirke ledelse og drift av skolen. I Sverige har 90 prosent av alle kommuner en form for brukerinnflytelse, for en stor del knyttet til den enkelte institusjon.<sup>84</sup> Befolkningens mulighet for påvirkning er også økt fordi valgfriheten ved valg av behandlingsinstitusjoner eller skoler gjennomgående er økt. Muligheten til å »stemme med føttene« på grunn av friere valg mellom skoler eller behandlingsinstitusjoner, er også en kilde til makt for mange brukere.

Men i hvor stor grad er slike rettigheter bare skuebrød? Et uttrykk for om folk faktisk har muligheter for medvirkning i sin nære hver-

83 Engelstad et al. (2003).

84 En omfattende oversikt er Jarl (2001).

dag, er om de gjør noe for å forbedre sin situasjon, eventuelt for å hindre at den forverres. Forekomsten av slike initiativ, utført av arbeidstakere, pasienter i helsevesenet, og foreldre med barn i grunnskolen er gitt i tabell 3.9. Den viser at folk er svært aktive som arbeidstakere. Godt over halvparten sier de har gjort noe for å påvirke forholdene i løpet av siste år. I helsevesenet er aktiviteten mindre, kanskje fordi kunnskapsforskjellene mellom brukerne og ekspertisen er større, samtidig som den personlige risikoen er større.

**TABELL 3.9** Bruk av påvirkningsmuligheter siste år. 2000. Prosent

	Danmark	Norge	Sverige	Europa (gj.snitt)
Arbeid	69	66	61	44
Helsevesen	21	37	18	24
Skole	51	52	48	37

Kilde: Goul Andersen (2004a: 177). Data fra de skandinaviske medborgerundersøkelsene.

Rundt halvparten av foreldrene med barn i grunnskolen har prøvd å påvirke forholdene på skolen. Ser vi på elevene selv, er det gjennomgående at 14-årige skoleelever i Norden er godt orientert om demokratiske spørsmål i sin alminnelighet,<sup>85</sup> og tenker seg at de vil gå aktivt inn i demokratisk deltakelse når de blir voksne.<sup>86</sup> Elevråd og liknende organer skal bidra til å gi elevene medbestemmelse i skolen. Det gjør de et stykke på vei, men det rapporteres også frustrasjoner med hvordan disse ordningene virker i praksis.<sup>87</sup>

Sammenliknet med det øvrige Europa er innbyggerne i Norden mer aktive når det gjelder å påvirke sin egen situasjon i skolen og på arbeidsplassen. Som pasienter er de ikke mer aktive (unntatt nordmennene, som ser ut til å ha en velutviklet selvfølelse i møtet med helsevesenet). At borgerne er blitt tildelt rettigheter har også ført til større følelse av ansvar og til at aktiviteten har økt over tid. En studie fra Danmark tyder på at befolkningens selvtilit på disse områdene har vokst betydelig siden 1990.<sup>88</sup>

For Norge er det gjort analyser av fordelingen på alders- og utdanningsgrupper. Hovedbildet er at sosial status og kjønn har lite å si for

85 For Norge: Mikkelsen & Fjeldstad (2003).

86 Amnå (2002).

87 For Norge: Andreassen (2003); Vestby (2003).

88 Goul Andersen (2004a: 176).

opplevelsen av medbestemmelse i helsevesenet, mens alder har atskillig betydning. Eldre tar mer initiativ og blir mer hørt. Heller ikke i arbeidslivet ser det ut til at sosial status og kjønn har særlig direkte betydning for medvirkning, selv om det nok finnes indirekte sammenhenger. Evnen til å påvirke egen situasjon er hovedsakelig formet av graden av frihet i arbeidet.<sup>89</sup>

Det kan innvendes mot bildet som fremkommer i tabell 3.9 at det ikke er kjent hva slags beslutninger brukerne får anledning til å medvirke i. De kan godt være uvesentlige, sammenliknet med de store spørsmål, som bemanning av helsevesenet, fastsettelse av skolens pensum eller omstrukturering av bedrifter. Hvor demokratisk er det å invitere de impliserte til å ta standpunkt til småting? Et slikt spørsmål er relevant. Men det bør også påpekes på at for mange borgere betyr det mye å ha innflytelse også på mindre ting. Og alle er avhengige av å lytte til eksperter og til dels la dem få siste ord i mange saker.

---

### **Sammenfatning: Deltakelse i arbeidslivet**

#### **og velferdsstatens institusjoner**

I Danmark, Norge og Sverige har et flertall i befolkningen vært med på å påvirke beslutninger som arbeidstakere og foreldre med barn i grunnskolen. Data fra Danmark tyder på at dette er en økende tendens.

---

### **Offentlige tiltak for å styrke demokratiet og øke valgdeltakelsen**

Bekymring for sviktende valgdeltakelse har i flere av de nordiske land ført til tiltak for å øke den politiske interessen. Slike tiltak er gjennomført i Sverige, Finland og Norge, der valgdeltakelsen har vært klart fallende. I Sverige og Finland har regjeringene gjennomført et omfattende analyse- og utredningsarbeid om demokratiets betingelser, både nasjonalt og kommunalt. De danske og norske maktutredningene sprang ut av den samme bekymring. Den svenske Demokratiutredningen er det mest omfattende uttrykket for dette. Den ga støtet til en proposisjon til Riksdagen, som ble fulgt opp

<sup>89</sup> Andreassen & Skjöld Johansen (2003); data fra den norske Medborgerundersøkelsen 2001, tabellen ikke vist.

av en melding som sammenfatter demokratipolitikkenes ambisjoner og resultater.<sup>90</sup> Også den finske regjeringen har satt i gang prosjekter for å øke deltakelsen.<sup>91</sup> I Norge er det nedsatt en Lokaldemokratiutredning, som skal levere sin innstilling i 2006.

En viktig type av tiltak har siktet på å bruke informasjonsteknologi og internett for å styrke demokratiet og bedre kontakten mellom borgerne, forvaltningen og politikerne. Disse tiltakene tas opp på bred basis i kapittel 4, og behandles ikke her.

### Valgordning og avholdelse av valg

Enklest mulig adgang til valglokale og til forhåndsstemmegivning er en forutsetning for at demokratiet skal fungere. Danmark og Sverige har en generell adgang til å forhåndsstemme via post.<sup>92</sup> En tilsvarende ordning ble gjort gjeldende ved valgene i Norge 1997-2001.<sup>93</sup> Generelt har poststemmevisning vist seg å ha en positiv virkning på valgdeltakelsen.

Reformer i selve valgordningene har særlig vært gjennomført i Norge. I lokalvalgene i 1999 ble det gjort flere eksperimenter for å øke deltakelsen. Direkte valg av ordfører ble gjennomført i 20 kommuner, på linje med hva som gjøres i en rekke land.<sup>94</sup> Ordningen ble gjentatt ved det følgende lokalvalget. I flere byer er det gjort forsøk med direkte valg til bydelsutvalg.<sup>95</sup> Det har vært eksperimentert med å spre tidspunktet for kommunevalget for å unngå at valgkampen får en for sterk karakter av rikspolitikk.<sup>96</sup> Ved kommunevalget i 2003 ble det ikke lenger anledning til å stryke kandidater fra valglistene, bare å kumulere.

I Sverige har hovedlinjen i det praktiske arbeidet vært å gi støtte til omfattende opplysningskampanjer og tiltak for å styrke den politiske debatten forut for valgene. Disse har vært rettet mot spesielle grupper eller lokalsamfunn. Interesserte grupper har vært invitert til å søke om økonomisk støtte til informasjon, opplæring, møter, aksjoner, utstillinger eller liknende, som bidrar til økt politiske interes-

90 Regeringens proposition (Prop.2001/02: 80);  
Regeringens skrivelse (Skr.2003/04: 110).

91 Delaktighetsprosjektet i 1999 (Statsrådet 2002);  
Politikprogrammet för medborgarinflytande i  
2004 (Regeringens politikprogram 2004).

92 Ersson & Wide (2002).

93 NOU 2001:3.

94 Larsen (2002).

95 Aardal & Klausen (2002); Karlsen (2004).

96 Skålnes (2004). Redegjørelse for valget i  
2003 finnes på [www.dep.no/krd/valg/](http://www.dep.no/krd/valg/)

se og deltakelse, fremfor alt i lokalsamfunnet. Rundt årtusenskiftet ble det i Sverige bevilget 35 mill. SEK til disse formålene over en treårsperiode. En omfattende satsning ble satt i gang for å øke deltakelsen ved valget til Europaparlamentet i juni 2004.<sup>97</sup> Liknende tiltak har vært satt i gang i finske kommuner.

Folkeavstemninger er en del av demokratiet i alle de nordiske landene og selvstyreområdene. På det nasjonale plan har de fleste folkeavstemninger i de siste tiår dreiet seg om forholdet til EU, både for de nordiske landene (med unntak av Island) og selvstyreområdene.<sup>98</sup> I Danmark forutsettes det folkeavstemninger ved grunnlovsendringer, og en tredjedel av Folketingets medlemmer kan legge et lovforslag ut til folkeavstemning. Sverige, Finland og Island har også lovhjemlede regler for bruk av folkeavstemninger. Bortsett fra i Danmark er nasjonale folkeavstemninger nokså sjeldne.

Lokale folkeavstemninger forekommer langt oftere. Det har vært omfattende bruk av lokale folkeavstemninger både i Danmark, Finland, Norge og Sverige i de siste tiår.<sup>99</sup> De kan holdes på initiativ fra kommunestyret eller fra borgerne – såkalt folkeinitiativ. Ordningen med folkeinitiativ ble først gjennomført i Finland, senere i Sverige. Den forutsetter at 5 prosent av de stemmeberettigede krever folkeavstemning, og at dette så blir godtatt av kommunestyret/landstinget.

Svenske undersøkelser viser at det er et stigende ønske i befolkningen om å ta i bruk folkeavstemninger. Det er en klar tendens til at personer med lav utdanning og de som er sysselsatt i arbeideryrker eller jordbruk har et sterkere ønske om at det skal holdes folkeavstemninger.<sup>100</sup>

## Medvirkning mellom valgene

Et annet sett av tiltak for økt deltakelse dreier seg om å øke borgernes mulighet til å påvirke de politiske beslutningsprosessene mellom valgene. I Finland har det vært lovfestet fra 1977 at innbyggerne kan kreve at kommunestyrene skal behandle en gitt sak – såkalt innbyggerinitiativ. I Norge og Sverige er det i de senere år innført en tilsva-

97 Notat fra Holmgren til Nordisk Ministerrådets Demokratiutvalg (2004).

98 Bjørklund (1997).

99 For Norge: Adamiak (2002). En enkel oversikt for Norden er gitt i NOU 2001:3

100 Holmberg (1997).



rende adgang for innbyggerne til å kreve at kommunestyret skal ta opp spesielle saker til behandling.

Over hele Norden er det gjort eksperimenter med folkehøringer og møter mellom politikere og borgere i kommunene, særlig der enkeltsaker er blitt lagt frem til overveielse og vurdering.<sup>101</sup> I Finland har en del kommuner eksperimentert med lokale utviklingskomiteer og dialogfora der borgere og politikere møtes.

En noe annen form for møteplasser finnes i form av permanente rådgivende organer. De er dels lovpålagt, dels opprettet på grunnlag av lokalt initiativ. I Sverige, Danmark, Norge og Finland er det opprettet ulike varianter av ungdomsråd i et stort antall kommuner. De er beregnet på å trekke ungdommer inn i beslutninger som angår dem selv, på skoler og i lokalsamfunnet. Det skal skape interesse for politikk blant ungdom før de får stemmerett, og på den måten motvirke tendensen til synkende valgdeltakelse i de yngre aldersgruppene. Kommunale råd for eldre og funksjonshemmede finnes i Danmark, Island, Sverige og Norge.<sup>102</sup> De sikter mot å løfte frem de spesielle problemer og utfordringer som disse gruppene møter. For innvandrersorganisasjonen er det i Danmark, Norge og Sverige opprettet kontaktorganer med myndighetene, som fungerer som rådgivende for innvandrings- og integrasjonspolitikken.<sup>103</sup>

### Virkninger?

Hvor stor virkning har så disse tiltakene hatt på den politiske aktiviteten blant borgerne? Det kan se ut som suksessen er betinget. De norske valgreformene på slutten av 1990-tallet så ikke ut til å ha noen vesentlig virkning på valgdeltakelsen.<sup>104</sup> Forsøket med å skille ut en egen dag for kommunevalget førte tvert om til lavere deltagelse. De svenske opplysningskampanjene har heller ikke ført til vesentlig økning i valgdeltakelsen.<sup>105</sup> Nå må det samtidig understrekes at disse tiltakene kan ha hatt mange positive sider i tillegg til valgdeltakelse. Det kan dreie seg om å finne frem til bedre organisasjonsformer eller skape økt kunnskapsnivå, noe som er viktige resultater i seg selv.

101 For Norge: Aars (2000).

102 For Norge: Alm Andreassen (2001). Sverige: Jarl (2001).

103 Hammer & Bruun (2000); Dahlstedt (2003); Mjelve (2003).

104 Larsen (2002); Aardal & Klausen (2002).

105 Tiltakene er sammenfattet og vurdert av Lindqvist og Nord (2003). Tiltak for økning av valgdeltakelsen blant innvandrere er vurdert av Dahlström & Möller (2004).

Evalueringen av ungdomsrådene er mer komplisert. De har gjennomgående vært vellykkede i den forstand at de har ført til økt lokal deltakelse for en del interesserte ungdommer. Men de er tvetydige i den forstand at de sikter mot å øke deltakelsen for en gruppe som formelt sett ikke har beslutningsrett. Ett viktig problem for ungdomsrådene blir om de skal fungere som kanal for politikere til ungdommen, eller omvendt. Et annet dreier seg om hvor stor innflytelse ungdommene egentlig får gjennom ungdomsrådet. I evalueringer fra Sverige og Norge påpekes disse paradoksene, og det stilles samtidig spørsmål om tiltaket virker mobiliserende ut over en begrenset krets av unge med særlig stor politisk interesse.<sup>106</sup>

Tilsvarende problemer ligger i vurderingen av forskjellige former for samråd og folkehøring. Dette er møteplasser som ikke er representative og ikke har mandat til å fatte avgjørelser. De må i en forstand være rådgivende. Hvor sterk vekt som blir lagt på konklusjonene som kommer frem, vil derfor variere. Dette kan være en viktig kilde til frustrasjon, fordi mange av de som har deltatt kan etterpå sitte igjen med en følelse av at de ikke er blitt hørt likevel. Folkeinitiativ for å få frem folkeavstemninger kan støte mot tilsvarende problemer. Også lokale folkeavstemninger er som regel rådgivende. I tillegg kommer at politikerne kan blokkere folkeinitiativ, selv om de formelle kravene er oppfylt. Det har også vist seg i praksis. I Sverige er et flertall av initiativene for folkeavstemning hittil blitt avvist av politikerne. Grunnene kan være mange, i noen tilfeller er argumentasjonen av formell art, men overveiende er det økonomiske hensyn som er lagt til grunn. Disse begrunnelsene kan være høyst reelle, men det oppstår likevel et legitimitetsproblem dersom en stor gruppe i befolkningen har rett til å kreve folkeavstemning, men blir stanset av kommunen.

### **Hvor går den demokratiske deltakelsen?**

Om Norden betraktes under ett, viser fremstillingen foran at det har skjedd en viss forskyvning i befolkningens engasjement, bort fra valgkanalen og de politiske partiene, og over mot ensaksmarkeringer. Men dette bildet er langt fra entydig. Et viktig unntak finner vi i

<sup>106</sup> Ljungberg & Norling (2001); Vestel et al. (2003). Se også Lidén (2003).

Danmark. Der har valgdeltakelsen tvert om gått opp etter 1980, mens det rapporteres at »grasrotorganisering« har stått stille eller gått ned. Denne kontrasten blir enda mer slående når en sammenlikner konklusjonene til den danske og den norske maktutredningen.

Den danske maktutredningen gir et bilde av Danmark rundt 1970 som et samfunn i politisk krise, med høy arbeidsledighet, betydelige økonomiske problemer og politisk desintegrasjon. Men så lyktes det danske samfunnet i å snu på denne utviklingen. Økonomisk og politisk effektivitet økte. Det kan også ha bidratt til å gi borgerne en sterkere opplevelse av egen medvirkning.<sup>107</sup> Danmark ligger nå på topp i Europa når det gjelder politisk tillit, interesse og demokratisk deltakelse under ett. Valgdeltakelsen er nå nesten på sammen nivå som den var på det høyeste på 1960-tallet. Den danske maktutredningen beskriver endringen som en overgang til en god sirkel, der borgernes deltakelse og politikkenes evne til å mestre problemer har vært gjensidig forsterkende, uten at det fremkommer en dekkende forklaring på hvordan prosessen er satt i gang.

Denne diagnosen har også skapt debatt. Det skyldes ikke minst kontrasten til den parallelle norske maktutredningen. Den uttrykte seg i et atskillig dystre språk. Folkestyret i Norge er svekket i alle ledd, lød dens budskap. Tillit til politikere, partimedlemskap og valgdeltakelse har gått ned. Det samme har politikkenes evne til å styre samfunnet.<sup>108</sup> Forholdet mellom det lokale og det nasjonale i nivået i politikken ser også ut til å være mer spenningsfylt i Norge, noe som allerede er belyst i kapittel 2.

En del av kontrasten skyldes at de to maktutredningene beskriver to samfunn med ulike utviklingstrekk, noe som også kommer frem i den foreliggende fremstillingen. I tillegg er nok tolkningene også noe ulike.<sup>109</sup> En side ved dette er at de to maktutredningene legger noe ulik vekt på endringer i samfunnets institusjonelle rammer. Den norske er generelt mer opptatt av reduksjonen i politikkenes styringsevne på grunn av veksten i markeder enn hva den danske maktutredningen er.

Det kan spørres om det gir god mening å benytte valgdeltakelse – og for så vidt medborgernes deltakelse i bred forstand – som mål på

107 Togeby et al. (2003).

108 Østerud et al. (2003).

109 Sørensen (2004) sammenfatter forskjellene – og setter dem på spissen.

demokratiets virkemåte. Er høy valgdeltakelse et mål i seg selv? Svaret kan virke selvfølgelig, men er omstridt. »Sjunkande valdeltagande inget problem,« var det fyndige budskap fra to fremtredende svenske professorer i statsvitenskap.<sup>110</sup> Maksimal valgdeltakelse kan neppe regnes som et av demokratiets grunnleggende verdier, fremhever de. Når konflikter er klare og mye står på spill, møter mange ved valgurnen. I roligere tider, når velgerne ikke ser så store forskjeller på partiene, går valgdeltakelsen ned. Det er følgelig ikke noe stort demokratiproblem om noen avstår fra å stemme i et eller annet valg.

Lav valgdeltakelse *kan* altså være et tegn på at velgerne i grunnen er nokså fornøyd. Variasjon i valgdeltakelse behøver ikke være et problem om den varierer opp og ned rundt et forholdsvis stabilt og høyt gjennomsnitt. Men den blir et problem om trenden peker entydig nedover og ser ut til å nærme seg en kritisk nedre grense. I Norden er det verd å reflektere over om lokalvalgene i Finland og Norge er slik. I begge land har deltakelsen sunket klart etter 1990, og lå under 60 prosent ved siste valg (se figur 3.2 foran).<sup>111</sup> Det ville være en klar overdrivelse å hevde at demokratiet i Norge og Finland er truet på grunn av dette. Men om tendensen fra 1990-årene fortsetter i et par valg til, vil det gi grunn til uro. Dersom valgdeltakelsen går under 50 prosent, betyr det at flertallet forkaster den sentrale demokratiske borgerretten.

Det er ikke uvanlig å tenke seg at synkende valgdeltakelse kan oppveies av deltakelse på andre arenaer, i organisasjoner, eller *ad hoc*-aksjoner. Sett fra den enkelte velgers ståsted er dette rimelig. Sosial aktivitet er nesten uten unntak en god ting, uansett hvor den foregår. Å være å være medlem av et politisk parti er ikke i seg selv mer høyverdig enn å være aktiv i eksempelvis et idrettslag. Den enkeltes velferd kan være like høy i det ene tilfellet som i det andre. Men saken fortoner seg annerledes fra samfunnets side. Dersom valgdeltakelsen når en kritisk nedre grense, blir ikke dette problemet redusert av at en stor del av befolkningen er aktive andre steder. Det blir tvert om satt på spissen. For det er legitimiteten i politikken som er den sterkeste garant for sivile rettigheter i samfunnet.

110 Dagens Nyheter (4.9.2004), Jörgen Westerstähl og Olof Petersson: »Sjunkande valdeltagande inget problem«.

111 Riktignok gikk deltakelsen litt opp i Finland i 2004, men hovedmønsteret består.

Synkende valgdeltakelse behøver heller ikke være et problem så lenge sofavelgerne er tilfeldig fordelt i befolkningen. Men hvis det er en systematisk skjevhet, slik at det er bestemte grupper som har en sterkere tendens til å falle ut, stiller saken seg annerledes. Fremstillingen foran viser at dette er regelen heller enn unntaket i de nordiske demokratier. Og disse skjevhetene finnes ikke bare i valgdeltakelsen, men forsterkes ved at de opptrer på en rekke forskjellige arenaer for sosial deltakelse.

Når det gjelder politisk deltakelse, er ikke kjønnsforskjellene påfallende store. I kapittel 2 ble det påvist at kvinner i langt mindre grad enn menn er å finne som representanter i lokalpolitikken. Denne skjevheten gjentar seg imidlertid ikke i befolkningens deltakelse. Kvinner stemmer minst like ofte som menn, og de er like aktive i uformelle aksjoner. De tydeligste forskjellene mellom kjønnene finner en i partier og andre formelle organisasjoner, der det er menn som dominerer.

Unge velgere stemmer sjeldnere enn andre, og foretrekker andre former for politisk aksjon. At mange unge avstår fra å bruke stemmeretten, er ikke nødvendigvis et problem. Det er en sterk tendens til at stemmetilbøyeligheten øker over livsløpet. Men det er verd å understreke at ungdom med lav utdanning i enda større grad unnlater å møte opp ved stemmeurnene enn andre.

De viktigste forskjellene mellom grupper er knyttet til utdanning og yrke. Her kommer det en sosial kløft til syne i alle de nordiske landene som data er tilgjengelig fra. Lavt utdannede har generelt lavere stemmetilbøyelighet enn andre. Og det gjelder ikke bare valgdeltakelse, men også medlemskap i politiske partier og i foreninger. Synkende aktivitet i fagforeninger og partier gjør at grupper med lav utdanning i dag har tilgang til færre organisatoriske ressurser enn tidligere. Denne sosiale kløften har vist seg å bli dypere i flere andre land og mye tyder på at det samme skjer i Norden.

Et beslektet skille, som det av datamessige grunner er vanskeligere å gi et helhetlig bilde av, angår etniske skillelinjer. Til tross for at enkelte store innvandrergupper har en like sterk politisk deltakelse som gjennomsnittsbefolkningen, er disse skillene markante i dag. Og de vil sannsynligvis være det i lang tid fremover, selv om det skulle skje en vidtgående integrasjon av innvandrerbefolkningen.

## Vurderinger og anbefalinger for demokratisk deltakelse

Selv om det kan registreres trekk som gir grunnlag for bekymring, er det ikke grunn til å mene at de nordiske demokratier befinner seg i en krise. Den viktige utfordringen i Norden er at demokratiet kan og bør utdypes. Så lenge deltakelsen er ujevnt fordelt i befolkningen, bør det være en oppgave å bidra til at den blir jevnere, og for en dels vedkommende, også høyere enn den er i dag.

Denne oppgaven kan ses under tre synsvinkler: For det første er den et anliggende for samfunnsborgerne selv, for det andre for medier, partier og politikere, og for det tredje for offentlige myndigheter på statlig og kommunalt plan.

Demokrati og medbestemmelse forutsetter vilje til ansvar. Det faller i siste instans på borgerne selv. Uten en aktiv og interessert befolkning vil demokratiet stivne. Borgernes beslutninger om å stemme på partier de sympatiserer med, støtte saker de er opptatt av, melde seg inn i interesseorganisasjoner, danne aksjonsgrupper eller uttrykke sine synspunkter i offentligheten, kan ikke overtas av noen andre. Det er borgernes eget ansvar om de vil engasjere seg eller ikke. Men – det må tilføyes – det er en demokratisk rett å velge å ikke velge.

Deltakelse springer ikke bare ut av borgernes personlige interesser. De formes også av den informasjon de har tilgang til, og de alternativer som er synlige. Mediene bringer informasjon, de politiske partiene stiller opp de alternativer som samfunnsborgerne kan velge mellom. Både mediene, partiene og politikerne har derfor et selvstendig ansvar for kvaliteten i samfunnsdebatten, og dermed for hvordan demokratiet fungerer.

I dette perspektivet er det en viktig utfordring til mediene å spørre om deres nyhetsformidling er med på å vedlikeholde eller øke sosiale skjevheter i form av informasjonskløfter. Mange har pekt på faren for at informasjonskløfter kan bli dypere fordi politisk stoff fremstilles i et uklart og utilgjengelig språk med mange fremmedord. Det er utvilsomt viktig. Et annet problem kan ligge i pressens dagsordenfunksjon, og de nyhetskriterier som er fremherskende. Når det i økende grad fokuseres på kjendisfaktoren i politisk journalistikk, gjør det at politikere kommer nærmere folk flest. Det kan være en

positiv ting. Men mange viktige politiske spørsmål kan vanskelig fanges inn i dette forenkende perspektivet. Følgen kan bli at mange velgere får en urealistisk oppfatning av hvordan de politiske alternativene og valgmulighetene egentlig ser ut.

Et tilsvarende spørsmål kan rettes til de politiske partiene. De har det største ansvaret for å klarlegge alternativer og engasjere velgerne i de sakene de reiser. For det er bare partiene som kan påta seg rollen som »verksted for fremtidens samfunn«. De skal utforme helhetlige alternativer i et samfunn der særinteresser og enkeltsaker får økende oppmerksomhet. Partiene kommer lett i et dilemma, fordi de må konkurrere om oppslutning ved å profilere seg, samtidig som de skal bidra til at de demokratiske prosessene i parlamenter og kommunestyre fungerer på best mulig måte. Det skaper et krysspress som lett kan føre til at politikk blir noe for spesielt interesserte. Så mange som rundt en fjerdedel av velgerne i Norden føler at politikk ikke angår dem, som vist foran (tabell 3.1).

Det ansvaret som offentlige myndigheter forvalter, dreier seg først og fremst om tilrettelegging av de demokratiske prosessene og deres rammebetingelser. De skal ikke påvirke velgernes ønsker og preferanser, men sørge for at de best mulig kan komme til uttrykk. Vi skal kommentere kort på de forskjellige måtene som det offentlige kan bidra til å vedlikeholde et vitalt demokrati.

Staten har hånd om valgordningen og avviklingen av valgene. Her ligger forhold som helt klart påvirker valgdeltakelsen og sammenhengen mellom stemmegivning og det endelige valgresultatet. Det er derfor en oppgave for statlige myndigheter å vurdere de ordninger som finnes, om de er effektive, om de er gode nok til å fremme deltakelse i befolkningen, om de på en optimal måte bidrar til et valgutfall i samsvar med befolkningens ønsker. I Norden er Norge det landet som har gått lengst på dette punktet i det siste tiåret. Selv om virkningene på valgdeltakelsen ser ut til å ha vært beskjedne i Norge, er dette forhold som har verdi i seg selv. Det er derfor en viktig side av demokratiet at valgtekniske spørsmål vurderes kontinuerlig, hva enten det gjelder tidspunkt for valgene, adgangen til å stemme, eller roller og ansvar for de som blir representanter.

Offentlige myndigheter har også mulighet for å påvirke strømmen av politisk informasjon. Her ligger det en mulighet til å oppveie de

eventuelle skjevheter som finnes i den øvrige informasjonsflyten. Den svenske regjeringen har gitt omfattende støtte til målrettede, lokale informasjonstiltak, der målet har vært enten å belyse bedre viktige saker i lokalsamfunnet, eller å øke oppmerksomheten rundt saker som mange velgere føler avstand til. Valget til Europaparlamentet er et nærliggende eksempel på det siste. Gitt det lokale preget på slike tiltak, vil de vanligvis ikke påvirke valgdeltakelsen på rikspanet. Men erfaringer tyder på at de styrker de demokratiske prosessene der de blir satt inn.

Borgernes demokratiske deltakelse i politiske beslutninger kan ikke begrenses til valgene. Også mellom valgene må borgerne høres. Det kan tale for økt bruk av lokale folkeavstemninger.

Ordninger for offentlige høringer omkring saker av stor lokal betydning har fått økt utbredelse i nordisk lokaldemokrati. Den eksplosive spredningen av informasjonsteknologi gir en ny mulighet til å organisere lokale høringer enn før. Slike høringer har en annen karakter enn folkeavstemninger, fordi de får mer karakter av meningsmålinger enn av valg. På grunn av problemer med representativitet kan slike høringer ikke gis samme vekt som en folkeavstemning, selv om den er rådgivende. Men de kan likevel bli et tilskudd til de demokratiske prosessene.

Andre ordninger for medvirkning angår foreldre i skoleverket, pasienter og pårørende i helsevesenet, og ansatte i arbeidslivet. Disse er også en del av demokratiet, selv om de bare indirekte er knyttet til det politiske liv. Ordninger for medbestemmelse brytes mot eksperthenes kunnskap eller styring basert i eiendomsretten. Innenfor disse rammene er det likevel en demokratisk utfordring å arbeide for mest mulig autonomi for den enkelte samfunnsborger. En kombinasjon av lovgivning og lokale initiativ er det som gjør at foreldremedvirkning, pasientrettigheter og bedriftsdemokrati kan fylles med innhold.

Ingen av de offentlige tiltakene for å styrke demokratiet som er beskrevet ovenfor, har spektakulære virkninger. Betraktet isolert kan de virke ubetydelige. Noen av dem kan også komme i konflikt med hverandre. Andre kan ha innebygde motsetninger, slik det er påpekt for ungdomsrådene, som vil øke medvirkningen for en gruppe som ikke har beslutningsrett. Når de ses i sammenheng kan de likevel gjøre en vesentlig forskjell.



Dette er et argument for at et demokratisk samfunn bør ha en demokratipolitikk. Uttrykket er uvant for de fleste. Det betyr at et overordnet ansvar for å ivareta og utvikle demokratiet blir forankret i det politiske systemet og offentlig forvaltning. I Sverige har denne ambisjonen vært satt i verk siden slutten av 1990-tallet, med en egen statsråd med ansvar for demokratispørsmål.

Demokratipolitikk skaper ikke i seg selv demokrati. Det kan bare borgerne gjøre. Men den gir et bidrag til å holde debatten om demokratiet levende. Fraværet av en slik debatt betyr ikke at demokratiet forvitrer. Men det blir preget av unødvendige maktforskjeller, samtidig som det står i fare for å stivne til ritualer og forfalle til kjedelig rutine.

---

### **Anbefalinger**

- De nordiske land og selvstyreområder foreslås å rette oppmerksomhet mot ordningene for avholdelsen av valg, for å styrke de ordninger som kan øke valgdeltakelsen.
  - De nordiske land og selvstyreområder foreslås å styrke befolkningens muligheter til å påvirke politiske beslutninger mellom valgene, gjennom bredt anlagte høringer og lokale folkeavstemninger.
  - De nordiske land og selvstyreområder foreslås å styrke befolkningens tilgang på informasjon i forbindelse med valg og viktige politiske beslutninger.
-



## 4 Informationsteknologi som demokratisk værktøj

Den hurtige udbredelse af informationsteknologien har ført til, at helt nye former for kommunikation, dialog og debat er vokset frem og er blevet tilgængelige for store dele af befolkningerne i de moderne samfund. Samtidig er der skabt forventninger om, at IT kan udvide demokratiet ved at nedbryde sociale barrierer, skabe større åbenhed og give borgerne bedre mulighed for at blive hørt og til at påvirke politiske beslutningsprocesser. Disse muligheder er særlig aktuelle i Norden, fordi de nordiske lande ligger langt fremme i anvendelse af informationsteknologi og er blandt de ti ledende lande i verden, når det gælder ejerskab af computer, adgang til Internettet og adgang til online tjenester i offentlig forvaltning.<sup>1</sup>

Mange af disse positive visioner bygger imidlertid på en forenklet antagelse, om at tekniske muligheder i sig selv frembringer kommunikation og netværk. Men tekniske forhold skaber ikke i sig selv motivation og deltagelse. Det kan ikke tages for givet, at det nye politiske rum, som Internettet tilbyder, er lige tilgængeligt for alle. Dette kapitel vil søge at pege på både nye muligheder, problemer og udfordringer, som IT stiller til demokratiet.

Kapitlet indledes med en gennemgang af IT-politikker i Norden og en diskussion af forskellige modeller for demokratisk kommunikation. Derefter beskrives variation i adgang til og anvendelse af Internettet. I hvor høj grad bruger nordboerne Internettet politisk, og i hvilken grad er det de allerede ressourcestærke, som har fået endnu et værktøj? Derefter betragtes kommunernes digitale tilbud, og hvordan partierne, sociale bevægelser og netaktivister bruger Internettet. Til slut gives eksempler på forsøg med e-demokrati i de nordiske lande.

<sup>1</sup> GapGemini for European Commission (2004:17); United Nations (2003).

## Visioner i nordiske IT-politikker

Alle de nordiske land har udformet IT-politikker med en bred vifte af målsætninger og tiltag. Typiske målsætninger, som IT skal anvendes til at opnå, er:<sup>2</sup>

- oprettelse af 24 timers myndighed med mere effektiv informationsformidling, e-service og selvbetjening
- effektivisering og gennemførelse af strukturelle ændringer, f.eks. ved sammenlægning af kommuner og forvaltningsenheder
- politisk engagering og involvering af borgerne
- udligning af sociale skel
- etablering af direkte kontakt med samt tilføring af beslutningskompetence til vælgerne

Det er imidlertid ikke givet, at disse forskellige målsætninger alle er forenelige med hinanden. På den ene side angår nogle af målsætningerne institutionelle ændringer inden for forvaltning og kommunalstruktur med henblik på effektivisering og servicering af borgerne. Borgerne opfattes i disse målsætninger som brugere. På den anden side refererer andre målsætninger til nye politiske praksisser og offentlighed, hvor borgerne er politiske aktører med indbyrdes modstridende synspunkter. I offentlige dokumenter henvises der ofte til begreber som »e-demokrati«, »digitalt demokrati« og »virtuelt demokrati«.<sup>3</sup> For at disse begreber skal blive meningsfyldte, er det nødvendigt at se dem i sammenhæng med de sociale og institutionelle forhold, som påvirker forventninger til teknologien, og hvordan teknologien anvendes. Dernæst må begreber, og de forventninger der knyttes til dem, ses i sammenhæng med demokratiets forskellige aspekter, som er skitseret i fremstillingen af demokratiske modeller i kapitel 1.

2 Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004); Regeringen (2004); Taskforce – Danmark (2004a); Taskforce – Danmark (2004b); Nærings- og Handelsdepartementet (2002); Justitiedepartementets arbejdsgrupp for IT och demokrati (2002); Justitiedepartementets arbejdsgrupp for IT och demokrati (2003);

Regeringens strategidokument (2003); Policy Brief OECD (september, 2003).

3 Taskforce – Danmark (2004a); Nærings- og Handelsdepartementet (2002); Regeringens strategidokument (2003); Justitiedepartementets arbejdsgrupp for IT och demokrati (2002).

## IT til effektivisering af offentlig forvaltning

En forudsætning, for at IT tages i brug på bred basis i politik og forvaltning, er forventninger om, at teknologien vil bidrage til at effektivisere de offentlige tjenester. De nordiske IT-politikker lægger primært op til strategisk styring og omfattende ændringer af den offentlige sektors betjening af borgerne. Det er en prioritet at tilbyde 24 timers digital selvbetjening, og man er bl.a. i Danmark og Sverige allerede nået langt i denne retning. I den offentlige sektor er der efterhånden en udbygget IT-infrastruktur til effektiv informationsformidling og digital servicering primært med udgangspunkt i den faglige arbejdsdeling inden for forvaltningen.

At effektivisering har en meget høj prioritet i de nordiske IT-politikker skyldes bl.a. den eksplosive vækst i den offentlige sektor i Norden, hvor stat og kommuner bliver stadig mere orienterede mod service og kommunikation.<sup>4</sup> I nogle af landene har IT-politikken en central placering i strukturreformer og sammenlægninger af forvaltningsenheder, som eksempelvis den danske Strukturkommissions forslag fra 2004.<sup>5</sup> Et klart effektiviseringsmål er også indbefattet i IT-politikken i Island og Finland, hvor man ved hjælp af teknologien sigter på at spare ressourcer ved at lægge forvaltningsenheder og kommuner sammen.<sup>6</sup>

En anden grund er den voksende konkurrence, som stat og kommuner befinder sig i pga. globaliseringen og det voksende transnationale arbejdsmarked, hvor effektiv kommunikativ infrastruktur og betjening er et selvklart krav. Et af hovedmålene i den finske IT-politik er, at »data- og kommunikations-teknologien skal udnyttes i alle organisationer for at forbedre service, effektivisere funktioner og processer samt bibeholde og forbedre konkurrenceevnen.«<sup>7</sup> Lignende formuleringer findes i de øvrige nordiske politikker.

Opfattelsen, af hvad der er de styrende kræfter i fremvæksten af IT, og af hvilke kræfter som skal styre, ser ud til at variere mellem landene. Den danske regering fremhæver eksempelvis, at markedskræfter skal være styrende for IT- og teleudviklingen. »På enkelte

4 Som beskrevet af bl.a. Hoff & Bjerke (2004) og Christensen & Aars (2002).

5 Strukturkommissionen (2004).

6 Regeringens strategidokument (2003); Forsættisráðuneytið (2004).

7 Regeringens strategidokument (2003).

strategiske punkter...«, mener den danske regering, »... at det kan være nødvendigt, at det offentlige er lokomotiv i udviklingen«. <sup>8</sup> I den islandske IT-politik er udgangspunktet individet og dets muligheder samt velfærd i samfundet. Politikken tager sigte på at understøtte individer og virksomheder til at benytte de muligheder, som IT skaber i det demokratiske samfund. <sup>9</sup>

### Demokratisk lighed: Informationssamfund for alle

»Informationssamfund for alle« er et andet gennemgående begreb i de nordiske IT-politikker. Begrebet dækker, at alle skal sikres lige ret og lige deltagelse i informationssamfundet, og begrebet skal ses i sammenhæng med lighedsprincippet i de nordiske forvaltningslove, som henviser til, at alle borgere skal tilbydes lige adgang til offentlig service og ydelser. Lighedsprincippet går igen i EU's IT-målsætninger, og bl.a. Norge har udformet en national strategi, *e-Europe 2005*, <sup>10</sup> med udgangspunkt i disse målsætninger.

De nordiske IT-politikker bygger på en erkendelse af, at adgangen til IT foreløbig er forskellig fordelt i befolkningen – den skæve fordeling betegnes ofte som en »digital kløft«. Det fremhæves, at alle medborgere uanset social stilling skal have mulighed for at erhverve sig grundlæggende computerfærdigheder. Uddannelsessystemet og erhvervslivet er udset til at spille en vigtig rolle, idet ledere i disse sektorer tildeles hovedansvaret for at sikre lige muligheder for alle. I Sverige fokuseres der særligt på børn og unge som en vigtig målgruppe, og teknologien anses for at være en effektiv måde at nå og engagere disse grupper i samfundsmæssige forhold. Med udgangspunkt i den svenske regerings vurdering om IT's potentialer er nedsat en arbejdsgruppe, <sup>11</sup> som skal følge IT-forskningen og udviklingen af nye metoder til at fremme bred borgerdeltagelse i demokratiske processer.

I Finland, Norge, Island, Grønland og Sverige indeholder IT-politikkerne også satsninger rettet mod at udligne digitale kløfter, som følger geografiske forskelle. Udligning skal bl.a. ske ved hurtig udbygning af bredbåndsopkoblinger og forbedret adgang til computere

<sup>8</sup> Johansson (2004: 166-167).

<sup>9</sup> Forsættisráðuneytið (2004).

<sup>10</sup> Nærings- og Handelsdepartementet (2002).

<sup>11</sup> Justitiedepartementets arbetsgrupp för IT och demokrati (Ju2002:E).

og Internettet, enten ved subsidiering eller forbedret offentlig servicering.<sup>12</sup>

De nordiske IT-politikker udtrykker en vilje til at udligne de eksisterende digitale kløfter, selvom der vælges forskellige politiske løsninger, indsatsområder og niveauer samt økonomiske prioriteringer.

Samtidig er der også forskel mellem landenes IT-politikker med hensyn til, hvordan informationsteknologien skal anvendes til at udbygge og uddybe demokratiet, og på hvor tyngdepunktet skal lægges. Politikkerne har dog det til fælles, at der overvejende sættes på lokale løsninger. I Sverige er demokratiudvikling ved hjælp af IT i hovedsageligt lagt ud til det lokale selvstyre. I den danske regerings strategi »*Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren*«, der udkom i april 2004,<sup>13</sup> udtrykkes ligeledes et ønske om »at styrke det lokale demokrati ved bedre brugerinformation og bedre rammer for dialog om kommunernes politik.« I den norske regerings fornyelsesprogram<sup>14</sup> ønsker man at stimulere decentrale beslutningsprocesser og bruge Internettet til aktivt at inddrage borgerne i de politiske processer. Det skal bl.a. gøres ved lokale høringer, debatfora og direkte dialog. Endvidere lægges der op til elektroniske lokalvalg og lokale folkeafstemninger. I de øvrige nordiske lande anses elektroniske valg derimod ikke for aktuelle, men IT anses som et godt redskab i de praktiske processer i selve valglokalerne og ved opgørelse af valgresultaterne.

## IT og demokratisk deltagelse

Informationsteknologiens muligheder og de implementerede IT-politikker i Norden har på flere felter allerede nu bidraget til større åbenhed og bedre informationsformidling om politiske beslutninger og deres grundlag. Dette er bl.a. et resultat af det offentlige 24-timers service. Information på Internettet om politiske tiltag, visioner og målsætninger giver borgerne mulighed for at få indsigt i de politiske beslutningsgrundlag, og derved kan borgene i højere grad klæde sig selv på til deltagelse i politiske dialoger og debatfora, hvor meninger afprøves forud for, at de demokratiske beslutninger træffes.

12 Nærings- og Handelsdepartementet (2002); Justitiedepartementets arbetsgrupp för IT och demokrati (2003); Regeringens strategidokument (2003).

13 Regeringen (2004).  
14 Nærings- og Handelsdepartementet (2002).

Informationsteknologien kan på forskellig vis udvide og berige det politiske og demokratiske handlingsrum for borgere, organisationer og politiske partier, og dermed kan teknologien være med til at udvikle og fordybe det demokratiske samfund. Men hvis effektivitetskravene i for høj grad styrer anvendelsen inden for det offentlige system, kan teknologien samtidigt begrænse den demokratiske udfoldelse. Offentlige digitale tilbud er i høj grad med til at definere rammerne for borgernes interaktion med systemet, herunder den digitale dialog. Digitalisering af den offentlige administration indebærer mao. strukturelle ændringer, der påvirker det demokratiske handlingsrum. Hvis demokratiet fortsat skal styrkes i takt med tekniske og strukturelle ændringer, kræves der derfor politiske tiltag, der tager højde for faktorer som, uddannelse, kultur, identitet og etnicitet,<sup>15</sup> der påvirker borgernes adgang til teknologien og i deres IT-færdigheder, og som derfor er med til at skabe og fastholde digitale kløfter.

### **Demokratimodeller og kanaler for demokratisk kommunikation**

Opfattelser og vurderinger af informationsteknologiens potentialer har betydning for, hvilke rammer der sættes for kommunikationen mellem borger og myndigheder. For at IT skal kunne bidrage til at styrke demokratiet, er det derfor vigtigt at afklare det demokratiske potentiale i de forskellige kanaler for elektronisk kommunikation mellem borgere samt mellem borgere og politikere. Et godt udgangspunkt for en sådan afklaring er givet af Hoff og Bjerke,<sup>16</sup> som skelner mellem fire forskellige modeller/kanaler for demokratiske elektronisk kommunikation. De betegnes som henholdsvis:

- a. *Servicedemokrati*. IT forbedrer borgernes adgang til offentlig information fra forvaltningsapparatet. Et typisk eksempel er kommunernes hjemmesider med information om kommunale tiltag, ordninger samt elektroniske ansøgningskemaer og blanketter.
- b. *Elitedemokrati*. I tilknytning til valgkanalen benyttes IT til politisk information ovenfra og ned, f.eks. fra eksperter og repræ-

<sup>15</sup> Jf. Grönlund et al. (2003).

<sup>16</sup> Hoff & Bjerke (2004: 52-64).



sentanter for de politiske partier til de menige medlemmer og de generelle vælgere. De politiske partiers hjemmesider er eksempler herpå.

- c. »*Neo-republikanisme*«. Initiativet kommer i højere grad nedefra, ved at borgerne spiller ind med ideer og krav i den politiske proces. Mange e-demokratiforsøg, der er gjort i Norden for at forbedre dialogen mellem borgere og myndigheder, reflekteres i denne model.
- d. *Cyberdemokrati*. Her praktiserer netaktivister sit politiske engagement uden for de etablerede kanaler, i direkte udveksling mellem borgerne. Elektroniske netværk, som bruges til at mobilisere enkeltsagsbevægelser og organisere debatgrupper, er nærliggende eksempler.

Disse fire modeller for elektroniske kommunikationskanaler kan sammenholdes med demokratimodellerne, som er skitseret i kapitel 1.<sup>17</sup> De to første former hidrører i hovedsagen forskellige aspekter af valgkanalen eller konkurrencedemokratiet, nemlig forholdet mellem borgere og forvaltning og borgernes anledning til at vælge mellem forskellige grupperinger, der kan tage ansvar for at styre. (a) *Servicedemokrati*: Øget bredde og effektivitet i offentlig information af forvaltningsmæssig karakter er en demokratisk gevinst, for så vidt som den hviler på ideen om, at borgerne har krav på indsigt i offentlig virksomhed, hvilket sætter dem bedre i stand til at blive klar over og varetage egne interesser. Anvendelse af IT som teknisk hjælpemiddel ved afvikling af valgene kan også betragtes inden for denne ramme. (b) *Elitedemokrati*: IT har også muligheder til demokratisk styrkelse af forholdet mellem vælgere og repræsentanter. Internettet og e-mail kan gøre vælgerne bedre i stand til at få indsigt i og vurdere argumentationen i de forskellige partier og grupperinger, og derved kan vælgerne få et overblik over, hvordan partierne behandler de enkelte sager, f.eks. ved afstemninger i kommunebestyrelserne. IT giver endvidere partierne en ny mulighed for at præsentere sig selv over for vælgerne uden at blive styret af, hvad medierne opfatter som interessante og vigtige sager.

<sup>17</sup> For en uddybning, se Engelstad (2005) og Saglie & Vabo (2005).

De to sidste typer angår primært, det der tidligere er betegnet som deltagerdemokratiet. De drejer sig i hovedsagen om aktiviteter mellem valgene eller udenom valgkanalen. (c) *Neo-republikanisme*: E-mail og SMS kan give borgerne bedre anledning til at komme i kontakt med politikere og påvirke både udvalget af sager, som der skal besluttes om, og udfaldene på sagerne. Digitale rådslagninger – som kan være initieret både af politikerne og befolkningen – kan give anledning til at indhente og inddrage borgernes mening om specielle sager samt at formidle information bredt ud om, hvilke opfattelser som gør sig gældende i en givet befolkning. Brug af IT ligger dermed i forlængelse af de former for medvirkning, som blevet behandlet i sidste del af forrige kapitel. (d) *Cyberdemokrati*: IT har et demokratisk potentiale ved at styrke kommunikationen mellem borgerne og dermed sætte dem i stand til at rådslå sig med hinanden, udvikle fælles forståelser og organisere fremstød for at få sager af fælles interesse sat på dagsordenen.<sup>18</sup>

IT-baseret kommunikation mellem borgerne har også potentiale til at uddybe samtaledemokratiet, i kraft af at kommunikationen også kan have betydelige virkninger, når det gælder at forme opinion og udvikle den enkeltes identitet gennem kommunikation med andre. Ikke mindst for medlemmer af minoriteter, som lever med store afstande mellem hinanden, kan IT medføre en vinding.

## Demokrati og digitale kløfter

For at øget brug af IT skal betyde en styrkelse af demokratiet, forudsættes det ikke bare, at kommunikationen kan ske hurtigt og effektivt, men også at alle borgere har nogenlunde lige muligheder til at tage den nye teknologi i brug. I hvor stor grad, dette er tilfældet, er et spørgsmål, som får en fremtrædende plads i dette kapitel. I Sverige har man udviklet en analysemodel til vurdering af problemer og udfordringer med anvendelse af IT, ud fra en demokratisk synsvinkel.<sup>19</sup> Analysemodellen sætter fokus på de komplekse forhold, der skaber barrierer for de forskellige samfundsgrupper. Modellen har form af en trappe med seks trin, som tilsammen udgør forudsæt-

18 Betegnelsen »cyberdemokrati« kan også gives en stærkere tolkning, nemlig at brugen af IT bliver så omfattende, at borgerne går over til en form for selvforvaltning udenom det etab-

lerede politisk-administrative system. Foreløbig er dette en utopisk tanke ved siden af de reelle demokratiproblemer, som eksisterer i de moderne samfund.

ningerne for, at IT kan fungere som demokratisk værktøj. IT-trappens første trin er den grundlæggende forudsætning, om at brugere af IT må have en form for fysisk tilkobling til Internettet. Herefter angives de højere trin i trappen, som man må stige op på for at kunne udnytte mulighederne, som teknologien byder på.

IT-trappens seks trin er:

1. Adgang til Internettet.
2. Grundlæggende færdigheder i internetanvendelse.
3. Muligheder for internetopkobling og hurtig og driftssikker internetkobling til en rimelig pris.
4. Adgang til forståelig og tilgængelig information på Internettet.
5. Evne til at analysere, fortolke og vurdere information fra Internettet.
6. Viden og evne til at anvende Internettet i demokratisk sammenhæng.

IT-trappen viser, at den enkelte borger skal have mulighed for adgang til Internettet, grundlæggende færdigheder i anvendelse af nettet samt evne til at analysere og vurdere information. Ligeledes er der en række ydre omstændigheder, som skal være opfyldt: information på Internettet skal være brugervenlig, forståelig samt tilgængelig og internetopkobling skal ikke være forbeholdt de få. Teknologiske udligningsstrategier må derfor inkludere økonomiske, geografiske og driftsmæssige mål og overvejelser. Ansvar for samfundsborgernes færdigheder og muligheder er en opgave både for den enkelte borger og samfundet, mens ansvar for de ydre omstændigheder er en samfundsmæssig opgave.

Med udgangspunkt i modellen kan forhold som f.eks. brugbarhed i den computermedierede offentlige kommunikation og de forskellige samfundsgruppers formåen ud i demokratisk handlen med IT analyseres og vurderes. Disse forhold er nødvendige at have klarlagt, når politiske initiativer i de enkelte nordiske lande skal udformes.

19 Analysemodellen er udviklet af Justitiedepartementets arbejdsgrupp för IT och demokrati (Ju2002:E). Modellen er indtil nu kun anvendt af arbejdsgruppen.

I det følgende vil IT-trappen, så langt som det er muligt, blive anvendt i analysen af, hvorvidt de nordiske lande er på vej mod at anvende IT til at styrke demokratiet. Det findes imidlertid ikke tilgængelige data, som gør det mulig at vurdere alle trinnene i trappen. Først og fremmest er det de nederste trin, som det er muligt at kaste lys over. Det er alligevel af værdi at fremhæve modellen i sin helhed, fordi den bevidstgør den kritiske afstand mellem idealer og realiteter i anvendelsen af IT.

### **Adgang til og anvendelse af computer og Internettet**

Deltagelse i demokratiske samfund hænger sammen med at være en aktiv del af informationscirkulationen. Når teknologien erstatter tidligere kanaler for informationsudveksling og deltagelse i samfundsmæssige og politiske aktiviteter, får det demokratiske konsekvenser.

I dette afsnit behandles de nordiske borgeres adgang til computer og Internettet samt deres internetforbrug i tid og indhold, dvs. hvor ofte borgerne bruger Internettet, og om de bruger nettet til politisk aktivitet. Her fokuseres på personligt internetforbrug i hjemmet eller på jobbet, der ikke er relateret til en arbejdssituation. Personligt brug hænger sammen med personligt engagement, som igen har betydning for den enkeltes politiske og sociale deltagelse. Sociale variationer i borgernes internetforbrug – hvem har adgang til og anvender computer og Internettet, og modsat – behandles på variable uddannelses- og beskæftigelsessituation, alder og køn. Etnicitet behandles ikke, da datagrundlaget på dette felt er mangelfuldt og ikke angiver klare tendenser.

#### **Adgang til computer og Internettet**

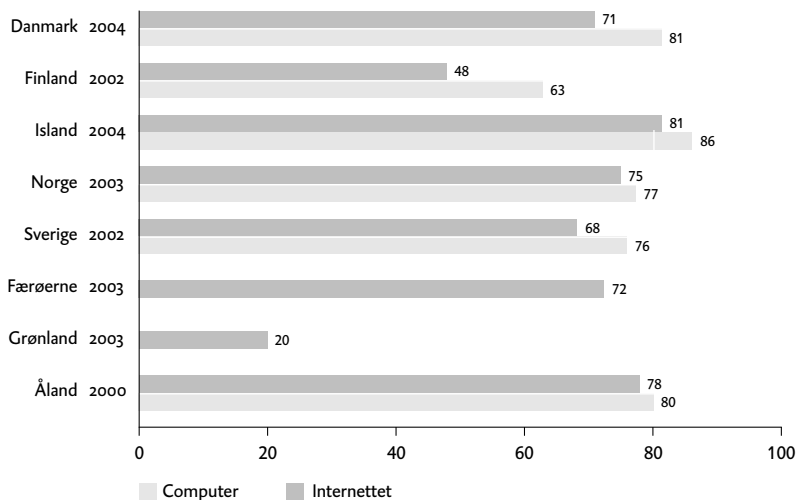
I de nordiske lande har mange adgang til computer på arbejdspladsen og/eller har computer i hjemmet. Ligeledes har mange adgang til Internettet på arbejdspladsen og/eller i hjemmet. På offentlige biblioteker og læreanstalter tilbydes borgene også computer- og internetadgang, og næsten alle elever i de nordiske grundskoler har adgang til computere og til Internettet. Også på mange trafikale knudepunkter som banegårde og lufthavne tilbydes efterhånden computer- og internetservice, dog mod betaling.

Af figur 4.1 fremgår det, at gennemsnitligt har flere end 70 procent af de nordiske borgere adgang til computer. Der er dog variationer landene imellem. Island ligger højest med 86 procent computeradgang. I Norge, Danmark, Sverige og på Åland er tallet omkring 70-80 procent, mens færrest borgere har adgang til computer i Finland. Tal for computeradgang mangler fra Færøerne og Grønland.

Adgang til computer er ikke det samme som opkobling på Internettet. Hvor en computer i sig selv er et instrument, som modtager og systematiserer data, giver en computer med internetopkobling mulighed for interaktion med andre mennesker uafhængigt af tid og rum. Internetopkobling er derfor en forudsætning for informationsindhentning, -formidling samt politisk og social aktivitet, når mediet er informationsteknologisk.

Internetadgang er udbredt i Norden, og i flere af landene er der næsten samsvar mellem computer- og internetadgang. Der er dog tydelige variationer. Internetforbruget i Norden ligger mellem ca. 50 og 80 procent. Otte af ti islændinge har adgang Internettet, mens knapt halvdelen af den finske befolkning har det. Grønlandernes internetadgang ligger meget lavere på 20 procent, og en stor del af befolkningen står således helt eller delvist uden for IT-samfundet.

**FIGUR 4.1** Adgang til computer og Internettet



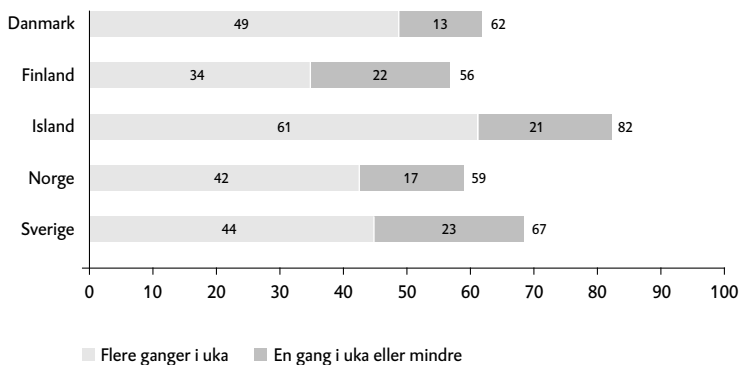
Kilde: Nordic Statistical Yearbook (2004:268), og nationale statistikker.

Den lave adgang til Internettet forklares med sociale og geografiske forhold, hvor en forholdsvis stor samfundsgruppe står uden for arbejdsmarkedet og har relativt lave overførselsindkomster. På arbejdsmarkedet må adgang til computer og Internettet desuden formodes at være større end i hjemmene.<sup>20</sup>

At man har adgang til et informationsteknologisk redskab som Internettet, betyder ikke nødvendigvis, at man aktivt anvender det. Vil man derfor vide noget om integrationen af Internettet i borgenes dagligdag, må man også se på, hvor ofte de anvender nettet. Senere i kapitlet behandles borgernes brug af Internettet i demokratiske og samfundsmæssige henseender såsom informationssøgning og politisk aktivitet.

I figur 4.2 skelnes mellem brug af Internettet flere gange om ugen og en gang i ugen eller mindre.<sup>21</sup> En klar majoritet af de, som bruger Internettet, anvender nettet flere gange om ugen. I Island er så mange som to af tre i befolkningen regelmæssige internetbrugere, mod lidt under halvdelen i Danmark, Norge og Sverige. I Finland er andelen én af tre.

FIGUR 4.2 Hyppighed i anvendelse af Internettet



Kilde: European Social Survey og Islands statistik, 2004.

20 Grønlands Statistik, specialpublikation (2002: 2) [www.statsgreen.gl](http://www.statsgreen.gl).

21 Tallene for i internetadgang i denne figur afviger lidt fra figur 4.1, men forskellene

mellem landene er i hovedsagen de samme.

Afvigelserne skyldes, at tallene stammer fra to forskellige dataset.

## Uddannelse, alder og køn

For flertallet af de nordiske borgere er IT en integreret del af deres arbejdsliv og privatliv. De har adgang til computere og Internettet, og mange anvender Internettet jævnlige. Men tallene viser også, at et gennemsnit på knapt 30 procent af de nordiske borgere ikke tager del i eller holdes uden for den informationsteknologiske udvikling, og dermed har de ikke adgang til en efterhånden vigtig kanal til samfundsmæssig deltagelse. Det er denne sammenhæng vigtigt at se på, hvilke variationer der er mellem forskellige samfundsgrupperes anvendelse af Internettet.

Internetforbruget til private gøremål påvirkes af uddannelses- og beskæftigelsessituation. Tabel 4.1 viser, at det gennemgående mønster for Norge, Sverige, Danmark og Finland er, at internetforbruget øges i takt med højere uddannelses- og beskæftigelsessituationen.

Gennemsnitligt 64 procent af ledere og ansatte i akademiske stillinger anvender Internettet flere gange om ugen, mens gennemsnitligt 33,5 procent ufaglærte anvender nettet i samme kvantum. Billedet vender, når der ses på, hvilke uddannelses- og beskæftigelsesgrupper, som aldrig benytter Internettet til private formål. 55,5 procent af de ufaglærte anvender aldrig Internettet, mens tallet er knapt 19 procent af personer med højt uddannelses- og beskæftigelsesniveau.

Sammenholdt med, at det også er personer med høj uddannelse og beskæftigelse, som er mest aktive i det politiske og sociale liv,<sup>22</sup> viser skillelinierne i internetforbruget, at grupper af borgere står uden for Informationssamfundet. Uddannelses- og beskæftigelsesmæssige skillelinier ser dog ud til at blive mindre. For det første fordi flere og flere jobfunktioner i dag kræver computer og Internet, og prisen på computere er faldet over en årrække. I Danmark har man kunne konstatere en catch-up-effekt, hvor lavere uddannede kommer senere i gang med i at anvende Internettet, end højt uddannede, men de kommer i gang.<sup>23</sup> For det andet i takt med at de yngste generationer i dag introduceres til Internettet i folkeskolen.

<sup>22</sup> Jf. kapitel 3.

<sup>23</sup> Goul Andersen (2004b).

TABELL 4.1 Anvendelse af Internettet efter uddannelse

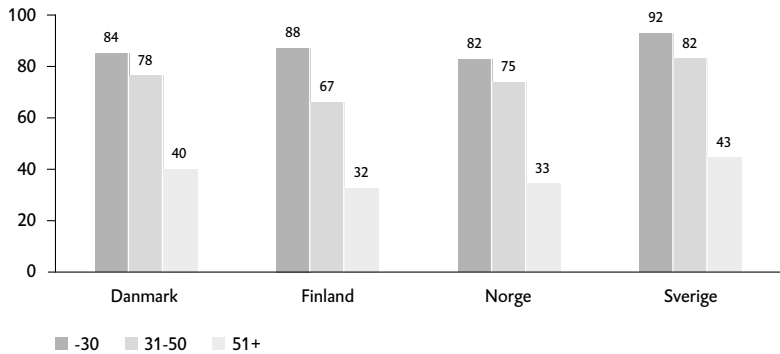
	Flere gange i ugen	En gang i ugen	Aldrig	N (100%)
<b>Danmark</b>				
Ledere, akademiske uddannede	67	13	20	306
Mellem funktionærer	56	13	31	289
Kontoruddannelse, salg, service, omsorg	49	12	39	318
Faglærte arbejdere, håndværkere	40	12	48	185
Ufaglærte arbejdere	35	14	51	220
<b>Finland</b>				
Ledere, akademiske uddannede	56	17	27	441
Mellem funktionærer	42	20	38	271
Kontoruddannelse, salg, service, omsorg	34	27	39	402
Faglærte arbejdere, håndværkere	19	24	57	261
Ufaglærte arbejdere	22	22	56	212
<b>Norge</b>				
Ledere, akademiske uddannede	68	17	15	368
Mellem funktionærer	57	19	24	305
Kontoruddannelse, salg, service, omsorg	32	20	48	553
Faglærte arbejdere, håndværkere	33	22	45	234
Ufaglærte arbejdere	23	11	66	98
<b>Sverige</b>				
Ledere, akademiske uddannede	65	22	13	448
Mellem funktionærer	50	24	26	341
Kontoruddannelse, salg, service, omsorg	37	25	38	566
Faglærte arbejdere, håndværkere	31	25	44	176
Ufaglærte arbejdere	32	19	49	151

Kilde: European Social Survey (2002).

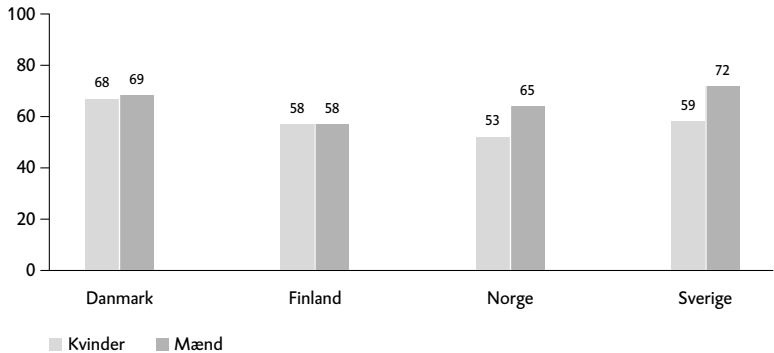
Den aldersmæssige fordeling i internetforbruget viser, at forskellen mellem generationerne er markant. Af figur 4.3 fremgår det, at personer under 30 år anvender Internettet mere end dobbelt så meget som personer over 50 år. Gennemgående benytter næsten ni ud af ti under 30 år sig af Internettet, mens fire af ti over 50 år bruger nettet. I Island anvender helt op til 96 procent af den yngste aldersgruppe Internettet jævnligt mod 40 procent af de over 50-årige.<sup>24</sup> Variationer i anvendelse af Internettet reflekterer generelt adgang til nettet, men

<sup>24</sup> Islands statistik (2004: 6) [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is).



**FIGUR 4.3** Anvendelse af Internettet til personlig brug efter alder

Kilde: European Social Survey. NSD.

**FIGUR 4.4** Anvendelse af internettet flere gange om ugen fordelt på køn under 30 år

Kilde: European Social Survey (2002).

også her er der forskel mellem generationerne. Syv procent af de norske unge, som har adgang til Internettet, benytter ikke denne mulighed, mens det gælder 34 procent af de over 50-årige.

Forskellen mellem kvinders og mænds internetforbrug er marginal. I Sverige bruger syv ud af ti mænd og seks ud af ti kvinder Internettet, og lignende mønster findes i de andre nordiske lande. Forskellen mellem kønnene øges dog, når køn kobles med uddannelsesgraden, og færre kvinder end mænd med lavere uddannelsesniveau anvender Internettet. I figur 4.4 kobles køn og alder, og af

figuren fremgår, at gennemsnitligt over 60 procent af de unge mænd og kvinder under 30 anvender Internettet. I Norge og Sverige er unge mænd oftere på nettet end unge kvinder, mens der ikke er forskel i Danmark og Finland. Islandske unge kvinder og mænd anvender også i lige stor udstrækning Internettet.<sup>25</sup>

### Digitale kløfter

Sociale variationer slår igennem, når det gælder de nordiske borgeres adgang til og anvendelse af Internettet. Den mest synlige digitale kløft går mellem ældre og yngre generationer, hvor ældre generationer anvender nettet i mindre grad end de yngre.

Uddannelse, økonomisk og social stilling indvirker også på adgang til og anvendelse af internetløsninger. Adgang til og anvendelse af nettet forøges i takt med højere uddannelse og bedre indkomst. Arbejdssituationen afgør også internetadgang og internetforbrug og påvirker tilknytning til faglige og sociale netværk, der igen kan fremme anvendelsen. Dette er parallelt til de sociale variationer i valgdeltagelse, medlemskab i partier og organisationer, som blev påpeget i kapitel 3. Derudover er der sandsynlighed for, at også nedsat funktionsevne og etnicitet, eksempelvis i form af svagsyn og sproglige barrierer, påvirker borgernes deltagelse på nettet i en negativ retning.

Adgang til Internettet er i høj grad et spørgsmål om infrastruktur og økonomi, dvs. muligheder for opkobling til bredbåndsnettet samt prisen på internetopkobling (jf. IT-trappen ovenfor). Både opkoblingsmuligheder og pris varierer meget i de nordiske lande. I Norge, Finland og Grønland anses de geografiske skævheder som et væsentligt demokratisk problem, hvor internetopkobling og bredbåndsadgang i hjemmet er langt mere udbredt i tæt bebyggede områder. I Grønland er forskellen i computeranvendelse hos henholdsvis bybefolkning og bygdebefolkningen over 40 procent.<sup>26</sup> Og i Norge er de geografiske forskelle vokset noget. Inden for de seneste tre år er brugen af nettet i det tyndtbefolkede Nordnorge vokset mindre end i de øvrige dele af landet.<sup>27</sup> De geografiske kløfter forstærkes af økonomi og arbejdssituation. Arbejdsløshed og lønmodtagere, der ikke arbejder med computer, er mere udbredt tyndt befolkede områder.

25 Islands statistik (2004:3) [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is).

27 Tjøstheim & Solheim (2001).

26 Grønlands Statistik, specialpublikation (2002:2).

I Island, Finland, Norge og Færøerne udbygges bredbåndsnettet for i højere grad at kunne ligestille borgenes mulighed for opkobling. I Finland er visionen at udbygge bredbåndsnettet, så der i slutningen af 2005 bliver en million bredbåndsopkoblinger til billigere priser, end der tilbydes i dag. Her kan derfor forventes en fremtidig geografisk catch-up-effekt, hvor geografiske forskelle udlignes.<sup>28</sup>

Generationskløften er i dag betydelig, men der må forventes at være en catch-up-effekt, hvor kløften formindskes i takt med, at informationsteknologien i stadig stigende grad bliver en integreret del af generationernes hverdagsliv. Personer, som forsvinder ud af arbejdsmarkedet i den nærmeste fremtid, har i modsætning til de ældste aldersgrupper, større erfaring med computeranvendelse og må formodes at fortsætte med at bruge teknologien til at vedligeholde et informativt og socialt netværk.

Som informationsteknologien vinder frem og overtager tidligere kanaler for information og deltagelse i samfundet, fremmes skillelinierne mellem de informationsfattige og informationsrige. Disse skillelinier opfattes som markante, hvilket fremgår af, at 54 procent af svenskerne tilkendegiver, at de efter et årti med Internettet oplever sig selv som stående uden for informationsfundet.<sup>29</sup>

Digitale forskelle vil nok aldrig helt forsvinde, da teknologianvendelse er menneskeligt og økonomisk ressourcekrævende. Som IT-trappen viser, skal en række omstændigheder være opfyldt for, at alle i princippet kan tage del i informationsfundet, og her har det offentlige et ansvar. De nordiske myndigheder tilbyder i stor udstrækning adgang til både computerfaciliteter og Internettet på offentlige steder, og manglende adgang til Internettet er således ikke længere en betydelig hindring for den enkeltes muligheder for deltagelse, hvis interessen er der. Men interesse og motivation drives i høj grad af færdigheder og viden om muligheder. Det er derfor vigtigt, at de offentlige tilbud inkluderer informationsteknologisk hjælp og uddannet assistance, så internetfærdigheder kan tilegnes.

<sup>28</sup> Torpe (2004).

<sup>29</sup> Finndahl (2003).

## Anvendelse af Internettet til politisk og social aktivitet

Internettet tilbyder et hav af muligheder for forskellig slags aktivitet. I det følgende ligger vægten på den del af borgernes Internetforbrug, som har en samfundspolitisk karakter, dvs. når Internettet anvendes som et demokratisk værktøj til at udøve social og politisk engagement. Datagrundlaget giver ikke mulighed for en fællesnordisk analyse, men eksempler fra Norge og Sverige kan give en indikation af, hvordan den politiske aktivitet er på nettet i de andre nordiske lande.

Mange nordmænd og svenskere anvender Internettet dagligt. Kun en lille del af den tid, de bruger på nettet, går dog til politisk aktivitet, og politisk deltagelse på nettet er ikke normen. Internettet anvendes i langt højre grad til andre mere praktiske gøremål som korrespondance, køb af varer, betaling af regninger og kontakt til offentlige myndigheder.<sup>30</sup> I Norge henter næsten halvdelen af borgerne fra tid til anden information om politik og samfund på Internettet, mens færre end fem procent gør dette dagligt.<sup>31</sup> De fleste svenskere anvender Internettet til at hente generel information og til at modtage og sende e-mail.<sup>32</sup> Mange svenskere læser desuden nyheder på Internettet. Svenskerne anvender dog i stigende grad Internettet til at lette hverdagen som indkøb af forskellige typer varer og betaling af regninger.

Man kan altid diskutere om den politiske deltagelse på Internettet, herunder informationssøgning og nyhedsorientering, er høj eller lav. Set i sammenhæng med andre medietilbud som tv og aviser, kan man argumentere for, at Internettet er et supplement til traditionelle mediers nyhedsdækning og debatfora. Et vigtigere spørgsmål at stille er derimod, om Internettet er et reelt tilbud om deltagelse til de befolkningsgrupper, der ikke benytter sig af de traditionelle deltagelseskanaler, eller om Internettet »kun« henvender sig til dem, som allerede er aktive? Også her kan der konstateres sociale variationer. Den politiske deltagelse på nettet følger samme sociale skillelinier for politisk deltagelse som på andre områder i samfundet samt de digi-

30 Jf. nedenfor.

31 Strømsnes (2003:54).

32 Bergström (2003). Et studie af svenske arbejderklassefamilier viser, at familierne først og

fremmest anvender Internettet til computer-spil, til at betale regninger og til forskellige andre former for informationsindhentning (Olsson 2002).

tale skillelinier i den generelle adgang til og anvendelse af Internettet.<sup>33</sup> Det gælder for politisk aktivitet på nettet, at personer med et højt uddannelses- og beskæftigelsesniveau anvender nettet til politisk aktivitet i større udstrækning end folk med lavere uddannelser og beskæftigelse.<sup>34</sup> Norske borgeres brug af kommunale hjemmesider viser samme billede.<sup>35</sup> Politisk deltagelse på de kommunale hjemmesider er i udgangspunktet lav, specielt når aktiviteterne er mere krævende end at indhente information. De sociale og demografiske skillelinier forstærkes, idet det er de mest aktive, højt uddannede og dem med høje stillinger, som benytter hjemmesiderne i politisk øjemed, dvs. dem der i forvejen er vant til at debattere samfundsforhold. Dog er der registreret en lille catch-up-effekt, idet de unges deltagelse i politiske debatter på Internettet er forholdsmæssigt større end deres generelle deltagelse i det politiske liv.<sup>36</sup> Yngre generationer deltager generelt mindre end andre grupper i det politiske liv,<sup>37</sup> og derfor giver deres brug af Internettet anledning til positive forhåbninger for øget politisk deltagelse og vælger mobilisering.<sup>38</sup>

Også geografiske variationer slår igennem i den politiske brug af Internettet i norske kommuner. Større kommuners hjemmesider har flere besøgende, hvilket kan hænge sammen med, at større kommuner ofte har mere udbyggede hjemmesider med flere tilbud end mindre kommuner, hvis ressourcer er færre.<sup>39</sup> Samme billede tegner sig for Sverige.<sup>40</sup>

Overordnet set forøger Internettet ikke borgernes generelle interesse for politik men forstærker i stedet de eksisterende kløfter i samfundet. Skal Internettet anvendes som demokratisk værktøj til motivering og involvering af flere samfundsgrupper, så den politiske deltagelse bliver mere repræsentativ for befolkningerne, gælder det om at målrette tilbud om deltagelse og indflydelse samt at gøre de politiske processer vedkommende og interessante.<sup>41</sup> I disse overvejelser indgår derfor både spørgsmål om tilgængelighed, formidling, struktur, web-design mv.

33 Jf. ovenfor og kapitel 3.

34 Bergström (2003). Et studie af svenske arbejderklassefamilier viser, at familierne først og fremmest anvender nettet til computerspil, til at betale regninger og til forskellige andre former for informationsindhentning.

35 Saglie & Vabo (2005).

36 Jensen (2003); Saglie & Vabo (2005).

37 Jf. kapitel 3.

38 Jf. Nedenfor.

39 Jf. Saglie & Vabo (2005).

40 Bergström (2003:171).

41 Jf. Grönlund et al. (2003).

---

### **Sammenfatning: Digitale kløfter**

Flertallet af de nordiske borgere har adgang til Internettet og anvender det jævnligt. Samtidig er der tydelige digitale kløfter, også når det gælder anvendelse af Internettet som demokratisk værktøj. Variationerne følger de samme skillelinier for deltagelse, som angivet i kapitel 3. En catch-up-effekt kan dog spores, og forskelle i anvendelse af Internettet, der skyldes alder, uddannelsesniveau og geografisk placering, udlignes noget efterhånden.

---

### **Digitale tilbud til borgerne om politisk deltagelse**

Borgenes politiske deltagelse på Internettet er begrænset. Men hvilke muligheder har borgerne for at udøve politisk aktivitet på Internettet? De offentlige myndigheder, partier og sociale bevægelser er i høj grad med til sætte rammerne for borgernes interaktion og deltagelse på Internettet. I det følgende gennemgås digitale tilbud til borgerne på kommunale hjemmesider, partiernes tilbud og internetaktivitet, samt andre former for social organisering og politisk aktivitet på nettet.

### **Servicedemokratiet: Kommunale hjemmesider i Norden**

Så godt som alle kommuner og regioner i Norden har hjemmesider. Samtlige kommuner i Sverige, Danmark, Island og Åland havde i 2002 hjemmesider. I Grønland er en enkel kommune endnu ikke repræsenteret på nettet, mens 10 procent af de norske kommuner ikke er på nettet. I Færøerne har kun de største kommuner hjemmesider, svarende til 44 procent af kommunerne.

De kommunale hjemmesider er meget forskellige med hensyn til informationsmængde, indhold, strukturering og omfang af digitale tjenester, og kommunikationen er generelt afsenderorienteret fra myndighed til borger. Kommunerne har i udformningen af deres hjemmesider lagt vægt på servicedemokratiske mål. Hovedvægten af indholdet på hjemmesiderne er faktisk information om organisering, institutioner, møder og beslutninger samt tilbud om digitaliseret offentlig service. Digital selvbetjening for borgerne som f.eks. ansøgningsskemaer og digital selvangivelse er efterhånden udbredt og anvendes også i stigende grad af borgerne. I Norden er Danmark kommet længst med offentlig digital servicering, men kun 40 pro-

cent af den danske befolkning benytter disse ydelser. I Island afleverer over 87 procent af skatteyderne digital skatteopgørelse via skattekontorets portal. I forhold til for få år siden, hvor kontakt mellem borger og system måtte foregå ved personligt fremmøde, telefon eller brev, repræsenterer web-portalerne og den digitale kommunikation nye ressourcebesparende muligheder i forholdet mellem borger og system.

Formidling af information om de demokratiske processer er steget i takt med digitaliseringens udbredelse. På de kommunale hjemmesider publiceres kalendere og referater fra kommunalbestyrelsesmøder. E-mailkontakter til kommunalpolitikere og forvaltning giver mulighed for en direkte og mere åben dialog mellem politikere, administration og borgere. Kommunikationen mellem kommuner og borgere går dog hovedsageligt én vej fra myndigheder til borger, og teknologien anvendes således primært til at støtte de traditionelle og formelle repræsentative politiske processer i konkurrence-demokratiet.

Politisk information samt interaktiv meningsudveksling og dialog får ikke den samme plads på hjemmesiderne. En tredjedel af de svenske kommuner har et debatforum med mulighed for at læse og skrive indlæg.<sup>42</sup> På danske kommunale hjemmesider anvendes teknologiens interaktive muligheder i højere grad til digital dialog end på finske, svenske, norske, islandske og færøske hjemmesider – i nævnte rækkefølge.<sup>43</sup> Heller ikke borgerne er endnu vant med kommunale digitale fora. Mindre end 40 procent af danskerne er positivt indstillet med hensyn til at deltage i elektroniske høringer og diskutere med politikere på de kommunale hjemmesider.<sup>44</sup> Mange har svært ved at finde rundt i »informationsjunglen«, og brugervenligheden i den offentlige digitale service, herunder debat- og dialogtilbud, er endnu ikke god nok. En ny undersøgelse af offentlige hjemmesider i Danmark, synliggør denne problematik.<sup>45</sup> I den fik flertallet af hjemmesiderne dumpekarakterer i brugbarhed. Der konkluderes desuden, at langt de fleste IT-budgetter i offentligt regi synes at gå til styrkelse af de interne styringsbehov og arbejdsprocesser, uden at komme nærmere den store mængde af brugere.

42 Baldersheim (2004).

43 Baldersheim (2004).

44 PLS Rambøll (2002).

45 Andersen (2004).

## Elitedemokratiet: Partier og Internettet

Udviklingen af informationsteknologien har fået mange til at håbe på en revitalisering af demokratiet. Håbet rettes også mod de politiske partier. Partiernes medlemstal er støt faldet, og der spørges til partiernes rolle og berettigelse som repræsentationskanal for borgene i konkurrencedemokratiet.<sup>46</sup> Internettet åbner for nye organisations- og kommunikationsformer *internt* i partierne og *eksternt* mellem partier, valgte repræsentanter og vælgere. Medierne fungerede tidligere som talerør for partierne, men de er i dag selvstændige aktører i den politiske debat,<sup>47</sup> og Internettet tilbyder en direkte og umedieret kommunikationskanal mellem partier og vælgere. Håbet er derfor, at Internettet kan revitalisere partiernes funktion, som bindeled mellem borgerne og deres repræsentanter.<sup>48</sup>

I Norden kom de første partier på Internettet i midten af 1990'erne. I dag har næsten alle partier, der stiller op til valg, egne hjemmesider, hvor partiernes politik præsenteres. Hjemmesidernes indhold og kvalitet varierer fra parti til parti. Adspurgt om Internettets betydning peger partierne i Danmark og Norge på de administrative fordele internt i partierne.<sup>49</sup> Internettet har forenklet kommunikationen mellem centrale partiorganer og mellem partiledere og medlemmer, så den er hurtigere og mere effektiv, bl.a. udsendes nyhedsbreve og aktivitetskalendere i høj grad pr. e-mail. Generalsekretæren i det norske parti Høyre har anslået, at 95 procent af al kommunikation i partierne i 2001 foregik via e-mail.

Partimedlemmernes anvendelse af Internettet til partipolitisk arbejde varierer i takt med medlemmernes partipolitiske aktivitetsniveau, således at aktive partimedlemmer i højere grad anvender Internettet end mindre aktive. Her skal norske partimedlemmers aktivitet tjene som illustration.

Af figur 4.5 fremgår, at aktive norske partimedlemmer i stor udstrækning anvender Internettet i deres partipolitiske arbejde. Almindelige menige medlemmer bruger imidlertid næsten ikke Internettet. Én ud af ti medlemmer har besøgt sit partis hjemme-

46 Se f.eks. Strøm & Svåsand (1997).

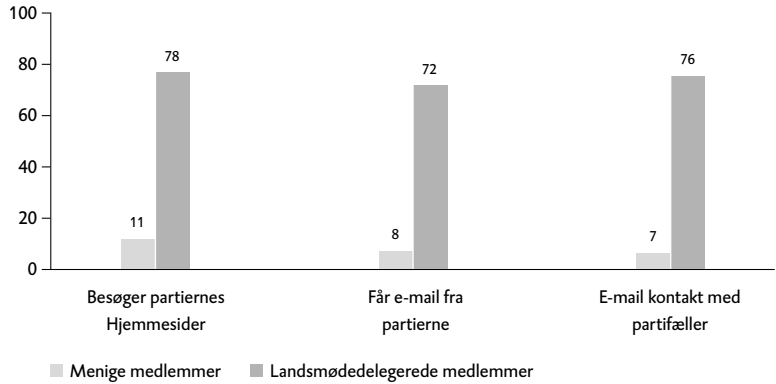
47 Bjørklund (1991).

48 Batiansen (1999); Løfgren (2004).

49 Løfgren (2004: 177); Heidar & Saglie (2002: 72-75)



**FIGUR 4.5** Brug af Internettet til politiske aktiviteter i norske partier. Partimedlemmer og landsmødedelegerede partimedlemmer som besøger partiers hjemmesider, får e-mail fra partiet eller bruger e-mail til at holde kontakten med partifæller, en gang i måneden eller oftere.



Kilde: Heidar & Saglie (2002:174).

side en gang månedligt, og mindre end en tredjedel har nogensinde besøgt hjemmesiden.<sup>50</sup> Få medlemmer anvender e-mail som partipolitisk informationskilde eller kontaktled til partifæller.<sup>51</sup> Tendensen er den samme i Danmark.<sup>52</sup>

Partiernes hjemmesider har også lettet og effektiviseret partiernes eksterne formidlingsvirksomhed. Et parti, som er gået langt i denne retning, er Dansk Folkeparti. Partiet har ikke udgangspunkt i en traditionel medlemsorganisation og henvender sig på sin hjemmeside i højere grad til vælgere og medier end til egne medlemmer.<sup>53</sup>

Tidligere brugte ansatte i partierne meget tid på henvendelser fra elever, som havde behov for information til forskellige typer skolearbejde. På partiernes hjemmesider kan eleverne nu selv finde svar på de fleste spørgsmål. Mange partier har ligeledes »presserum«, hvor de udlægger information beregnet på journalister. Hvilken betydning dette har for partiernes gennemslagskraft i mediebilledet, er der imidlertid ikke megen kundskab om.

50 Heidar & Saglie (2002: 174).

51 Tal er fra 2000 og 2001, og andelen kan derfor være steget siden.

52 Pedersen & Saglie (under udgivelse).

53 Löfgren (2004).

Debat og dialog om politiske emner er en vigtig del af det partipolitiske arbejde, og på Internettet anvender partierne chat-fora, som giver mulighed for diskussion på tværs af tid og rum. Partierne anvender både eksterne offentlige og interne lukkede fora, hvor de interne fora dog anvendes i højere grad end de eksterne. Det har vist sig, at de offentlige debatfora sjældent besøges, og de er vanskelige at håndtere, da de kan misbruges til eksempelvis racistiske budskaber. Mange partier er derfor ophørt med at have offentlige digitale fora. Tværpartipolitiske debatter har naturligt nok i ringe grad fundet sted på de enkelte partiers hjemmesider.

Internettet som kampagnekanal for partierne ved valgkampe er efterhånden meget anvendt i USA, mens Norden og de fleste europæiske lande er helt i startfasen af en sådan udvikling.<sup>54</sup> Internettet spillede en lille rolle i valgkampen til Stortinget i 2001, men forventningerne i norske partier, samt i danske partier, er, at Internettet i fremtiden vil blive en integreret del af valgkampagnerne. Dog har partierne endnu ikke i særlig udstrækning gjort sig klart, hvordan Internettet skal anvendes i det partipolitiske arbejde, hverken i valgkamp eller mellem valgene. At mange partier har hjemmesider kan derfor skyldes, at de frygter at blive sejlet agterud i udviklingen.<sup>55</sup> En anden grund til, at partierne satser i mindre grad på Internettet i forhold til traditionelle kanaler, kan være, at partierne opfatter Internettet som et medium for en eksklusiv del af befolkningen, og derfor ikke har forventninger om at nå en større vælgerskare via nettet. I Finland havde partiernes eksempelvis ikke succes med at anvende Internettet til at nå strategisk vigtige vælgergrupper i forbindelse med præsidentvalget i 2000. Under fire procent af vælgerne anså partiernes hjemmesider af betydning.<sup>56</sup> Samme tendens gælder for den norske stortingsvalgkamp i 2001, hvor færre end otte procent hævdede, at de havde hentet information fra partiernes hjemmesider. En tredje grund til partiernes relativt lave grad af satsning på Internettet, kan være, at Internettet kræver, at brugerne aktivt skal *opsøge* partiernes politiske budskaber, mens man skal være aktiv for at *undgå* partiernes budskab i aviser og på fjernsyn,<sup>57</sup> da man til en vis grad er afhængig af, hvad kanalerne sender, og aviserne skriver.

54 Farrel & Webb (2000).

55 Löfgren (2004).

56 Carlson & Djupsund (2003).

57 Carlson & Djupsund (2003).

Partierne vælger derfor at lægge ressourcerne der, hvor udbyttet synes at være størst.

Partierne anvender også Internettet til profilering af politikere og kandidater. I de finske og danske valgsystemer indgår personstemmeafgivning, og her er det almindeligt, at kandidater har hjemmesider, hvor de præsenterer sig selv.<sup>58</sup> Tendensen er, at hjemmesiderne er bedre, jo højere oppe på partilisten kandidaterne befinder sig. I regelen har partiernes hovedsider også links til den politiske top i partiet.

I Norge har få kandidater egne hjemmesider, hvor de præsenterer sig selv og deres politik, hvilket kan hænge sammen med, at personstemmer kun forekommer ved lokalvalg. Sverige har åbnet op for øget personstemmeafgivning, selv om dette indtil nu har haft få konsekvenser for sammensætningen af Riksdagen.<sup>59</sup> Udviklingen går ligesom i Finland og Danmark mod profilering af individuelle politikere på nettet,<sup>60</sup> og ved det svenske riksdagsvalg i 1998 var det først og fremmest kandidater, der stod højt på partiernes lister, som havde egne hjemmesider, ligesom kvaliteten af hjemmesiderne øgedes i takt med listeplaceringen. Dette kan tages til udtryk for, at Internettet er med til at styrke den eksisterende elites position.<sup>61</sup>

Selvom håbet er en revitalisering af partierne, ser det ud fra et deltagelsesdemokratisk synspunkt ikke ud til, at Internettet endnu har tilført de politiske partier som bindeled mellem repræsentanter og borgere noget særligt nyt. Internettet har ikke medvirket til forøget medlemsaktivitet eller stimulering af borgernes politiske deltagelse. Internettet har primært medvirket til en effektivisering af kommunikationen internt i partierne, og det er de, der i forvejen er aktive, som benytter de digitale netværk til interaktiv informations- og meningsudveksling, hvorimod de menige medlemmer vedbliver at være modtagere af partitoppens politik.

### Neo-republikanisme

Internettet har også givet anledning til håb om stimulering af deltagelsesdemokratiet. Teknologien tilbyder kanaler, hvor borgernes idéer og forventninger formidles nedefra og op igennem systemet til

58 Carlson (2004).

59 Holmberg & Oscarsson (2004).

60 Grönlund et al. (2003).

61 Martinsson (1999).

politikere og forvaltning. E-mail, rådslagninger, chat-fora mv. åbner op for informations- og meningsudveksling mellem borgerne og mellem borgere og det politiske system. Den forøgede kontakt gælder den direkte relation mellem borger og politik, men også den etablerede politiks samspil med lokale organisationer, aktionsgrupper og erhvervsliv.

Rigtig nok er de kommunale hjemmesider hovedsageligt bygget op om servicedemokratiske og elitedemokratiske målsætninger. Men der er også sat gang i en række eksperimenter i den offentlige sektor med forskellige former for borgerinddragelse i den politiske beslutningsproces, baseret på informationsteknologien. Nogle af disse eksempler bliver behandlet senere i kapitlet, i fremstillingen af søg med e-demokrati.

### Cyberdemokratiet: Sociale bevægelser og aktivisme

Internettet har fra dets spæde start været opfattet som et politisk værktøj med et potentiale til at ændre etablerede magtstrukturer. Internettet åbner bl.a. op for nye former for politisk aktivisme, sociale bevægelser og demokrati.

Internettets uafhængighed af tid og rum giver politiske og organisatoriske fordele i form af mere effektiv information og publicering, enklere mobilisering, koordinering og organisering af demonstrationer og aktioner. Internettet bruges i dag til bl.a. planlægning af demonstrationer, møder og konferencer og til underskriftskampagner via e-mail. Ligesom der er forskel i partiernes brug af nettet, bruger også organisationer og bevægelser nettet forskelligt. Enkelte organisationer anvender kun nettet til at sprede information, mens andre bruger det til næsten al deres aktivitet.<sup>62</sup>

IT ændrer altså den måde mennesker og aktionsgrupper organiserer sig på, ligesom det ændrer på måden mennesker og organisationer forholder sig til hinanden. Dette kalder på fortsat og mere forskning.<sup>63</sup> Kombineret med mobiltelefonen er Internettet endnu en dimension i deltagelsesdemokratiet. Internettet og mobiltelefonen er medier, der hurtigt kan forene mennesker i et selvorganise-

62 Liestøl & Rasmussen (2003).

63 Et forskningsprojekt ved Rokkansenteret, Universitetet i Bergen, retter opmærksomheden på, hvordan IT påvirker organiseringen

af relationer i den frivillige sektor og organisering af relationerne mellem den frivillig sektor, det offentlige og markedet. Se <http://www.rokkansenteret.uib.no/vr/ikt/>

rende og autonomt fællesskab, og det åbner op for helt nye organisationsmuligheder i det civile samfund.<sup>64</sup> Med SMS-beskeder og opråb over Internettet kan sympatisører for en sag mobiliseres til lynaktion, som det eksempelvis sås med de verdensomspændende demonstrationer mod Irak-krigen i foråret 2004 og sympatiaktioner for terrorofrene i Beslan, Nordossetien, efteråret 2004, hvor der blev tændt lys i vinduerne i mange europæiske lande samme aften, som tragediens omfang blev kendt.

Informationsteknologiens muligheder for organisering og engagering af borgerne udgør et demokratisk potentiale, men samtidig udgør teknologien en sikkerhedsrisiko mod demokratier og retsstater, idet den også kan anvendes til udemokratisk virksomhed og terrorvirksomhed.

---

### **Sammenfatning: Tilbud om deltagelse på nettet**

Næsten alle kommuner har hjemmesider. Hjemmesidernes tyngdepunkt ligger på 24-timers digital service. De politiske partier har alle hjemmesider med information og politiske budskaber. Primært anvendes Internettet dog til intern kommunikation i partiorganisationen. Både de kommunale hjemmesider og partiernes hjemmesider er præget af envejskommunikation, som flyder fra system til borger. IT anvendes i dag i stigende grad til meningstilkendegivelse og mobilisering via nye ad-hoc-aktivitets- og organisationsformer, eksempelvis lynaktioner og underskriftsindsamlinger.

---

### **Forsøg med e-demokrati**

For at konkretisere stærke og svage sider ved forskellige sider af IT-teknologiens anvendelse i offentlig regi, præsenteres i det følgende nogle mere detaljerede eksempler på eksperimenter, som de nordiske lande har gjort med IT og Internettet på kommunalt og statsligt niveau. Eksperimenterne dækker online meningsmålinger og debatfora, udsendelse af nyhedsbreve, deltagelse i online møder og direkte konsultationer med borgerne, og flere af eksperimenterne er i overensstemmelse med den neo-republikanske nedefra-og-op tankegang.

<sup>64</sup> Slaatta (2003: 239).

## Elektronisk rådslagning i svenske kommuner

I Sverige har man siden midt-1990'erne eksperimenteret med elektroniske rådslagninger og debatfora på kommunale hjemmesider – de såkaldte online-dialoger. Online-dialogerne benytter forskellige teknologiske metoder og rækker fra åbne diskussions- og debatfora med mulighed for anonyme indslag; rådslagning og høringer; medborgerpaneler; og agent, forespørgsels- og nyhedsservice, e-mail-lister. Online-dialoger mellem borgere og politikere forventes at kunne kvalificere politikernes beslutningsgrundlag.

To af de første svenske kommuner, der har forsøgt sig med inddragelse af borgerne i udvalgte kommunalpolitiske spørgsmål via Internettet, er Kalix Kommune og Bollnäs Kommune. Resultaterne herfra er blandede. Borgenes deltagelse i diskussionerne er på den ene side ikke særlig udbredt, og det er ikke i tilstrækkelig grad lykkedes at skabe en forbindelse mellem debatdeltagerne og kommunalpolitikere. På den anden side har digitale rådslagninger ført til at flere medborgerforslag er blevet taget op i kommunalbestyrelserne. I de seneste år har flere og flere svenske kommuner oprettet digitale demokrati-services og rådslagninger. Den stockholmske bydel Norrmalm har således oprettet en hjemmeside, hvor borgerne har mulighed for at diskutere bydelsrådets sager samt at deltage i forskellige rådslagninger 2-4 gange om året.<sup>65</sup> Hjemmesiden tilbyder en »agent«, som udnytter Internettets muligheder for at lade personlige interesseområder styre informationsstrømmen. Borgerne kan med agenten holde sig opdaterede om personlige hjertesager og deltage i debatten på en mere tidseffektiv måde.

## Digitalt nærdemokrati i Hals Kommune, Danmark

Hals Kommune i Nordjylland har i perioden 2002-2004 forsøgt sig med digitalt demokrati i form af borgerhøringer og debatfora på den kommunale hjemmeside med henblik på at opnå en demokratisk tilvækst.<sup>66</sup> Kommunen har ønsket at øge borgernes indsigt og deltagelse i fælles offentlige anliggender samt at styrke dialogen mellem

<sup>65</sup> <http://norrholm.yourvoice.se/insyn>.

<sup>66</sup> Forskere fra Ålborg Universitet fulgte projektet og har for nyligt afleveret en vurdering af resultaterne Torpe et al. (2004).

borgere og myndigheder. Forsøgene har indbefattet kommune, lokalsamfund, foreninger, institutioner og borgere, med ældre og unge som særlige målgrupper. Høringer har strakt sig fra trafikregulering til høringer om det kommunale budget og om kommunens placering i en fremtidig kommunestruktur.

Besøgstallet i forsøgsperioden har svinget men med en klar opadgående tendens. Det overvejende flertal af deltagerne har været mænd, der har tegnet sig for mere end halvdelen af indlæggene. Sammenlignet med andre kommunale debatfora i Danmark har aktiviteten i Hals været høj, hvilket forklares med lancering af tema-debatter og høringer på hjemmesiden, samt politikernes deltagelse i online-dialogen. Alligevel mener et flertal af hjemmesidens brugere, at byrådsmedlemmerne kunne have været mere aktive.

Debatterne på hjemmesiden har i nogen udstrækning leveret et selvstændigt bidrag til den politiske debat. Emnerne, som er blevet debatteret på hjemmesiden, er ikke helt de samme, som debatteres i de lokale aviser, ligesom debattørerne heller ikke er helt de samme i de to medier. Internettet kan således på forskellig vis udvide den politiske offentlighed og dermed være med til at udvide den demokratiske kultur i befolkningen.

Forskellige faktorer har vist sig at have indvirkning på borgernes deltagelse i de digitale debatter. Medieforbrug, politisk aktivitet og uddannelsesniveau spiller en rolle. Internetdebattørerne følger gennemgående med i nyheder i medierne og er mere politisk aktive end almindelige avislæsere. Debattørerne har et højere uddannelsesniveau end avislæsere. Den lettere og hurtigere adgang til debatten samt hurtigere respons, som Internettet tilbyder i forhold til eksempelvis at skulle skrive læserbreve, ser dog ud til at betyde, at barriererne for aktiv deltagelse bliver mindre for personer med lavere uddannelse og mindre politisk selvtillid, og interessen for kommunalpolitik er steget lidt i Hals Kommune siden 2001. Der er dermed en positiv sammenhæng mellem brugen af de digitale debatfora og forøget interesse for kommunalpolitik. Holdningen blandt borgerne er, at den digitale debat ikke betyder noget for politikernes stillingtagen, og at den ikke påvirker kommunalbestyrelsens beslutninger, mens et flertal af byrådsmedlemmerne anfører, at de igennem den digitale debat er blevet opmærksomme på forhold, de ikke tidligere vidste om.

## Forvaltningskontakt med personlig indgangsportal

I Gardabær Kommune i omegnen af Reykjavik er man ved at oprette en hjemmeside med et system, der bygger på personlig indgang for alle borgerne til forvaltningen. Systemet skal både være en effektiv digital forvaltning og et demokratisk diskussionsforum. Projektet *Min Gardabaer* lanceres i 2005 og sigter på at forbedre borgerservice og forøge effektivitet i betjeningen; at tilbyde borgerne personlig digital information, betjening og ydelser; samt at styrke det lokale demokrati og myndighedernes konsultation med borgerne. Kommunens borgere får et brugernavn og password for at få en selekteret og personlig betjening. Systemet kan anvendes til at definere interesseområder og oprette personlige brugerprofiler til skatteopgørelse, kontakt til skoler og børnehaver o.l. Den personaliserede indgang tager altså udgangspunkt i den enkeltes livssituation. Borgerne får adgang til service og ydelser via Internettet, kan følge med i personlige sags- og/eller behandlingsforløb hos kommunen samt deltage i lokalpolitiske debatter med andre borgere og politikere. Man forsøger mao. at realisere forestillingen om den personlige digitale forvaltning, hvor borgerne både er modtagere af offentlig service og demokratiske aktører.

## Eksperimenter i statsligt regi

Den finske centralforvaltning har i 2000 oprettet et elektronisk medborgerforum<sup>67</sup> for meningsudveksling og dialog mellem borgere og embedsmænd. Man har ønsket at skabe en indflydelseskanal for borgere samt et arbejdsredskab for embedsmænd, der kan gøre brug af borgernes viden og meninger. Borgerne kan frit og anonymt kommentere på statslige projekter, lovforslag og politikker. Som regel præsenterer en ansvarlig embedsmand et indledende debatindlæg med links til baggrundsinformation og yderligere oplysninger. Debatten resumeres månedligt.

Borgere, civile organisationer, medier og administration er glade for medborgerforummet, men det er endnu en udfordring at få flere til at deltage i debatten samt at inddrage borgernes idéer og forslag i lovgivningsarbejdet.

67 [www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi).



## Elektroniske afstemninger i valglokalet og på Internettet

I dag diskuteres jævnligt, hvordan valgfahandlingen kan effektiviseres og gøres mere attraktiv bl.a. ved hjælp af IT-redskaber, så flere i stedet for færre ønsker at stemme ved demokratiske valg. I diskussionerne skelnes mellem elektroniske afstemninger i valglokalet og elektroniske valg over Internettet. Flere steder i Norden er der gjort forsøg med elektroniske stemmeafgivning i valglokalet, mens stemmeafgivning via Internettet stadig er på tegnebrættet. Der findes endnu ikke tekniske løsninger, som efterkommer den grundlæggende demokratiske ret til frie og hemmelige valg.

I Norge gennemførtes forsøg med elektronisk stemmeafgivning i valglokalet i forbindelse med kommune- og fylkestingsvalget 2003. Vælgerne i tre kommuner og Longyearbyens lokalstyre kunne i kontrollerede omgivelser afgive deres stemme via computere i valglokalet. Det norske forsøg er blevet vurderet som en succes, hvad angår brugervenlighed, men i evalueringen har man lagt vægt på, at spørgsmål knyttet til datasikkerhed, økonomiske og administrative omkostninger og demokratiske principper nødvendigvis må udredes nærmere, før elektronisk stemmeafgivning kan gennemføres i større skala.<sup>68</sup>

Valg over Internettet, hvor vælgere kan stemme fra computere placeret uden for offentlige valgsteder, skaber helt andre problemstillinger, fordi de udfordrer de demokratiske principper om frie og hemmelige valg. Hvordan undgås eksempelvis udefrakommende påvirkning i valgøjeblikket, når der ikke kan føres direkte kontrol med computere placeret hjemme i stuerne og på arbejdspladserne?

Der findes både argumenter for og imod at arbejde videre med at udvikle teknologien med henblik på elektronisk stemmeafgivning på Internettet. For tæller, at valgdeltagelsen blandt unge mennesker er lav, men at unge anvender Internettet i stor udstrækning, ligesom deres andel i de politiske debatter på nettet er forholdsvis stor. Et håb er derfor at stemmeprocenten vil stige noget i denne gruppe, hvis internetvalg kan blive en reel mulighed.<sup>69</sup> Imod taler imidlertid, at

<sup>68</sup> Christensen et al. (2004).

<sup>69</sup> Saglie & Vabo (2005).

kløfterne i samfundet forstærkes, idet valg over Internettet måske blot gør stemmeafgivningen lettere for grupper, som allerede er aktive politiske deltagere.

---

### **Sammenfatning: Forsøg med e-demokrati**

Resultaterne af forsøg med e-demokrati varierer. Digitale debatfora øger borgernes kontaktmuligheder til politikerne, men få borgere – de allerede politisk engagerede – benytter offentlige tilbud om digital dialog. Dog er unge i højere grad politisk aktive på de offentlige hjemmesider.

---

### **Konklusion: Vurderinger og anbefalinger**

Informationsteknologien har vundet stor udbredelse i Norden. Flertallet af de nordiske borgere har adgang til og anvender Internettet jævnlige, enten i hjemmet, på arbejdspladsen eller i det offentlige rum. Ligeledes er den teknologiske udvikling nået et stade, som muliggør offentlig meningsudveksling og deltagelse. Medier, partier, sociale bevægelser og offentlige myndigheder tilbyder i vidt omfang forskellige former for aktivitet og organisering i form af informationsvirksomhed, debatfora, meningsmålinger, underskriftsindsamlinger, digital service mv. Også privatpersoner kan byde ind med egne hjemmesider om dette og hint. Der er således skabt et godt fundament for anvendelse af Internettet som et værktøj til at værne om og fordybe demokratiet i de nordiske lande og selvstyreområder.

Samtidig er der tydelige digitale kløfter i de nordiske borgeres adgang og anvendelse af Internettet og i deres anvendelse af Internettet som demokratisk værktøj. Digitale kløfter går primært mellem yngre og ældre generationer, men også geografi, uddannelse, økonomisk og social stilling påvirker graden og indholdet af internetforbruget. Ligeledes har nedsat funktionsevne og sproglige barrierer en negativ betydning for anvendelsesmulighederne af Internettet, herunder politisk deltagelse. Catch-up-effekten betyder, at skævhederne mellem lavt og højt uddannede, mellem generationerne og mellem tyndtbefolkede og tætbefolkede områder med tiden udlignes noget. Men når det gælder den politiske deltagelse på nettet, bliver skævhederne forstærket, idet det i høj grad er borgere, som allerede er politisk aktive, der benytter sig af de demokratiske tilbud om deltagelse, nemlig personer med et højt uddannelses- og beskæftigelses-

sesniveau. Unge tenderer dog til i højere grad at udøve politiske aktivitet via nettet.

De eksisterende skævheder i adgang til og anvendelse af Internettet samt i den politiske deltagelse på nettet, dvs. mellem de informationsstærke og de informationsfattige udgør et demokratisk problem. Dette argumenterer for en politisk indsats for at reducere skævhederne. Et grundlæggende demokratisk ideal er borgenes lige muligheder og rettigheder til at udtrykke sig frit, deltage og søge indflydelse i samfundet. I de nordiske IT-politikker lægger tyngdepunktet på effektivisering af den offentlige sektor og ligestilling af borgernes internetadgang og IT-færdigheder. Idealet i demokratiske IT-strategier må fortsat være at sikre borgernes ligestilling med hensyn til politisk deltagelse i informationssamfundet. Et levende og dynamisk demokrati, der udvikles i takt med tekniske og strukturelle ændringer, behøver derfor politiske strategier, hvor der tages højde for faktorer som adgang til teknologien og færdigheder, uddannelse, kultur, identitet og etnicitet.

Ligestilling af borgenes IT-færdigheder og adgang til Internettet forudsætter en veludviklet infrastruktur og service. Mange offentlige tilbud findes allerede på biblioteker og uddannelsessteder. Strategier skal også sikre, at borgerne har mulighed for at søge hjælp hos uddannet personale til at anvende teknologien i demokratiske processer. Tilbud og uddannelse af personale skal derfor indrettes på den generelle bruger og målrettes mod de grupper af borgere, som pga. af alder, nedsat funktionsevne eller sproglige barrierer, ikke anvender ikke informationsteknologien. Hvis de demokratiske satsninger, der er formuleret i de nordiske IT-politikker, skal kunne realiseres er det nødvendigt at tage hensyn til, at Internettet på mange måder er et nyt medium, hvor man over tid skal lære at færdes for at kunne anvende det strategisk i demokratisk øjemed. Der findes dog allerede flere værktøjer og tilbud, som forskellige forsøg med e-demokrati har vist sig at være brugbare – udfordringen ligger i at videreudvikle redskaberne og bruge dem kontinuerligt, således at de reelt støtter demokratiske processer.

Offentlige myndigheder som kommuner, partier og sociale bevægelser er vigtige aktører, når det gælder borgernes mulighed for deltagelse, fordi de i høj grad definerer rammerne for interaktion og deltagelse på Internettet.

De politiske partier har alle hjemmesider, hvor de tilbyder information og politiske budskaber. Primært anvender partierne dog Internettet til intern kommunikation i partiorganisationen. Og her er det de aktive, som ofte er sammenfaldende med partitoppen, der bruger de digitale netværk til interaktiv informations- og meningsudveksling. De digitale tilbud om deltagelse fra partier til vælgere og medlemmer bærer elitedemokratiske karaktertræk, idet kommunikationen eksternt mellem partier og vælgere samt internt i partierne mellem partitop og medlemsmasse kun flyder den ene vej, nemlig fra parti til vælgere og menige medlemmer. Når det gælder andre sociale bevægelser i samfundet, åbner informationsteknologien op for nye cyberdemokratiske aktivitets- og organisationsformer. I stigende grad anvendes Internettet og mobiltelefoner til at give sin mening til kende og til mobilisering af eksempelvis aktioner og underskriftsindsamlinger. Disse aktivitets- og organisationsformer kan dog også anvendes til udemokratisk virksomhed.

Næsten alle de nordiske kommuner har hjemmesider. Hjemmesiderne varierer i indhold, informationsmængde, struktur, digitale tjenester og dialogtilbud. Hjemmesiderne præges hovedsageligt af elitedemokratiske og servicedemokratiske tilbud som information og digital service, og er, ligesom partiernes hjemmesider, i høj grad afsenderorienteret fra kommune til borgere. Kun i mindre udstrækning anvender kommunerne deres hjemmesider som et redskab til at stimulere borgerne til deltagelse i den politiske beslutningsproces gennem debatfora, chatfunktioner mv. Det samme gælder tilbud om dialog og korrespondance via de kommunale hjemmesider mellem borgerne og politikerne og administrationen.

Forsøgene med e-demokrati i kommuner har givet blandede resultater. På den ene side er det kun en lille gruppe borgere – de i forvejen politisk aktive – som anvender de offentlige tilbud om dialog. På den anden side synes debatfora i højere grad at aktivere de unge, og alt andet lige giver dialogfora på Internettet flere kontaktmuligheder til politikerne og dermed bedre mulighed for at rejse sager på den politiske dagsorden. Ligeledes er de lokalpolitiske emner, som diskuteres på Internettet, ikke helt de samme, som diskuteres i andre medier, og debatformen er også forskellig, idet der debatteres på en mere direkte måde.

Internettets interaktive egenskaber kan støtte op om kommuner-

nes arbejde med at forstærke deltagerdemokratiet. Men det kræver politisk vilje til at allokere ressourcer til udvikling af interaktive metoder og retningslinier med henblik på at gøre brug af borgernes meninger. Eksempelvis er det i udformningen af de kommunale hjemmesider vigtigt at være opmærksom på den tekniske og indholdsmæssige anvendelighed for at imødekomme borgernes behov. Her skal indgå overvejelser om forskellige målgruppers behov, web-design, den sproglige fremstilling og formidling af information. Endvidere kan lokalpolitikere og borgere på lige vilkår deltage i udformningen af mål og anvendelsesområder for IT i de politiske processer. Vejledende elektroniske rådslagninger, debatfora, opinionsundersøgelser mv. kan udvikles, og formålet med disse redskaber tydeliggøres, så det politiske beslutningsgrundlag bliver bedre end, det er i dag. Tyndtbefolkede og ressourcetsvage kommuner kan overveje at samarbejde omkring udarbejdelse af teknologiske løsninger, der støtter og uddyber demokratiet.

Informationsteknologien som et demokratisk værktøj kan ikke stå alene men kan supplere andre demokratiske redskaber, som tilbydes af traditionelle medier, i partier og bevægelser og af offentlige myndigheder. Ligeledes kan de traditionelle deltagelseskanaler supplere og promoverer demokratiske processer på Internettet, således at der opnås en synergi-effekt mellem de demokratiske værktøjer. Vi ser eksempelvis i dag, at traditionelle medier, som tv-kanaler og aviser, i stigende omfang anvender Internettet til debatskabende fora.

Hvordan der bedst kan drages nytte af den digitale teknologi til demokratiske processer er endnu for tidligt at sige. Det er rimeligt at forvente, at de digitale medier vil få en stadig større betydning i borgernes hverdag, og at det vil udgøre et attraktivt supplement til andre medier i de demokratiske processer. I denne sammenhæng er det vigtigt, at politikere og myndigheder gør sig principielle overvejelser om bl.a., hvor tidligt i beslutningsprocessen borgere skal inddrages. Hvornår er deltagerne repræsentative i beslutningsprocesserne? Hvilke metodiske retningslinier skal foreligge for bearbejdning af indholdet i digitale debatter om komplekse sager, hvor vurderingen eksempelvis ikke kan baseres på ja eller nej-spørgsmål?

I dag bedrives en hel del forskning i demokratiske processer og informationsteknologi, men der er dog behov for at indhente yderligere kundskab og forskning på dette område eksempelvis i et fælles-

nordisk perspektiv. De nordiske lande og selvstyreområder arbejder på forskellige måder med e-demokratiske forsøg og løsninger, og vi kan drage stor nytte af hinandens viden og erfaringer. IT-området er et område i hurtig udvikling, og forskning må rettes både på den teknologiske udvikling, som metoder til anvendelse af Internettets interaktive egenskaber til demokratisk dialog og repræsentative beslutninger, og mod hvordan den teknologiske udvikling påvirker samfundsmæssige forhold, som borgernes tilegnelse af og anvendelse af teknologien. Med fælles definerede demokratiindikatorer kan viden og erfaring indhentes ved at måle og sammenligne bl.a. den politisk netaktivitet blandt de nordiske vælgerne, hvordan politiske partier organiserer sig på nettet, andre former for politisk organisering på nettet, kvaliteten af digitale dialoger, de politiske netværks placering i og indvirkning på samfundet samt politikere og tjenestemænds anvendelse af Internettet.

Selvom Internettet er godt integreret i de nordiske samfund, er det endnu et relativt nyt medie, som kræver forsat læring og indhentning af erfaringer – især når det gælder anvendelse af IT som et demokratisk værktøj.

---

## Anbefalinger

- De nordiske lande og selvstyreområder foreslås, inden for rammen af de respektive landes IT-politikker, at udforme strategier, som modvirker digitale kløfter.
  - De nordiske lande og selvstyreområder foreslås at opmuntre de nordiske kommuner til at anvende Internettets interaktive egenskaber, at drage erfaringer af gennemførte e-demokratiforsøg og tage initiativ til nyskabende IT-projekter, der forstærker deltagerdemokratiet. Forslagsvis kan der udarbejdes kommunale IT-strategier.
  - De nordiske lande og selvstyreområder foreslås at stimulere forskning i demokratiske processer og informationsteknologi.
-

# 5 Nordiska ministerrådets Demokratiutskotts rekommendationer

## Inledning

Under de föregående kapitlen har demokratiutskottet gjort en komparativ analys av de nordiska demokratierna utifrån ett nutida och framtida perspektiv. Dessa analyser baserar sig på redan genomförda undersökningar och befintlig forskning i respektive nordiskt land och självstyrelseområde. Ett genomgående tema för rapporten är »det demokratiska handlingsutrymmet«. Utskottet har lagt särskild fokus på detta tema i samtliga kapitel. Samtliga tre kapitel har även genomtyrats av ett medborgarperspektiv.

Mot bakgrund av resultatet av den komparativa analysen lyfter demokratiutskottet, i detta kapitel, fram ett antal rekommendationer med syfte att tillvarata, värna och fördjupa de nordiska demokratierna. Rekommendationerna riktar sig främst till regeringarna i de nordiska länderna och självstyrelseområdena men även till Nordiska ministerrådet.

## Demokrati som politisk strategi

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås utforma strategier som tillvaratar, värnar och fördjupar demokratin lokalt och nationellt. Demokratistrategin bör rikta sig mot demokrati som styrelseform och som livsform.

---

### Varför en strategi?

De nordiska länderna och självstyrelseområdena står i dag inför en mängd förändringar som både fördjupar men även motverkar den nordiska demokratin utveckling. Skillnader i intresse och deltagande har minskat mellan könen och mer otraditionella former för del-

tagande ökar alltmer, »aktionsdemokratin« och »brukardemokratin« är exempel på detta. Samtidigt sjunker valdeltagandet överlag i Norden, förtroende för politik och politiker har minskat, medlemskap i politiska partier och föreningsliv har gått ner och avståndet mellan befolkning och politik har ökat något. Ojämnt deltagande består och ökar i vissa avseenden bl.a. är skillnader mellan socialgrupper tydlig liksom mellan åldersgrupper där den blivit mer markant, unga utmärker sig med ett lågt deltagande.

Mot bakgrund av denna utveckling anser demokratiutskottet att det finns stöd för att de nordiska länderna och självstyrelseområdena utformar strategier som tillvaratar, värnar och fördjupar demokratin. Varje nordiskt land och varje självstyrelseområde bör utforma en strategi med mål och åtgärder som är anpassad efter respektive lands och självstyrelseområdes förutsättningar.

Här beskrivs betydelsen av och argument för utformning av en demokratistrategi.

En strategi:

- sätter demokrati på den politiska agendan och markerar hög politisk prioritet,
- samordnar och integrerar regeringens demokratipolitik i respektive land,
- tydliggör samband mellan mål och mål, mål och insatser, mål, insatser och resultat, dvs. hur olika mål både kan förstärka men också komma i konflikt med varandra, vilka insatser/åtgärder som kan leda fram till målen och hur resultat av olika insatser kan värderas i förhållande till målen,
- lyfter fram resursbehov och vilka val som bör göras – medvetna val i förhållande till mål,
- möjliggör en fördjupad adekvat återredovisning till respektive lands riksdag om demokratins utveckling och funktionssätt, bidrar till att hålla debatten om demokratin levande.

### Strategins tänkbara innehåll

Demokrati förutsätter förverkligande av de mänskliga rättigheterna. Samtidigt förutsätter de mänskliga rättigheterna ett demokratiskt styrelseskick och stärks av en demokrati baserad på ett brett medbor-



gerligt deltagande. En demokratistrategi bör därför omfatta både insatser för ett ökat och mer jämlikt medborgerligt deltagande och insatser för att främja de mänskliga rättigheterna.

Strategin skulle kunna omfatta mål som förhåller sig till; ett ökat och mer jämlikt deltagande, förbättrade förutsättningar att agera som förtroendevald och att andelen ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund som deltar i den politiska processen bör öka.

När det gäller insatser för att främja och underlätta medborgerligt deltagande skulle strategin kunna inriktas på att; stärka förutsättningar, undanröja hinder och skapa möjligheter för ett ökat och mer jämlikt deltagande. Vikten av ett deltagande mellan valen och att se medborgerligt deltagande utifrån ett rättighetsperspektiv skulle även kunna betonas i strategin.

### Strategin och dess förutsättningar

En demokratistrategi skapar inte i sig själv demokrati utan utgör ett av flera bidrag till att hålla samtalet om demokratin levande. För demokratins fortlevnad har varje enskild medborgare ett eget ansvar att ta tillvara möjligheterna till inflytande vilket bör betonas. Medier har också ett ansvar för att forma information som kan leda till medborgerligt intresse och deltagande och partierna har ett ansvar för att synliggöra de politiska alternativ som medborgarna kan välja mellan. Både medier och partier har ett eget ansvar för kvaliteten i samhällsdebatten och därmed för hur demokratin fungerar. Även de offentliga institutionerna har ett ansvar för att t.ex. undanröja hinder, ge stöd och goda förutsättningar, följa upp samt att granska demokratins förutsättningar och funktionssätt. Ett demokratiskt samhälle bör bygga på principen om alla människors lika rättigheter och möjligheter men också skyldigheter och ansvar för det gemensamma.

### Kunskap, forskning och utbildning

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås lägga större vikt vid att bygga upp kunskap om demokrati med regelbunden, komparativ forskning som täcker hela Norden.

En demokratisk utbildningsstrategi föreslås tas fram i de nordiska länderna och självstyrelseområdena, i syfte att stärka medborgarnas kunskap

och medvetenhet om sina rättigheter och möjligheter men även skyldigheter och ansvar i ett demokratiskt samhälle. Denna strategi bör även innefatta förankring och förklaring av de demokratiska institutionernas roller, riktad till samtliga personer som är folkbokförda i något nordiskt land eller självstyrelseområde.

---

## Forskning

Demokratiutskottet har i sitt arbete stött på avsaknad av statistik, särskilt från Island och självstyrelseområdena, på vissa områden vilket försvårat den komparativa analys som Demokratiutskottet hade i uppgift att genomföra. Det är mycket betydelsefullt att ha god tillgång till statistik för att kunna förklara utveckling och trender i olika länder. Mångvetenskaplig forskning utgör ett betydelsefullt instrument i utformningen av politiska strategier med syfte att tillvarata, fördjupa och stärka demokratin. Forskning är även ett betydelsefullt verktyg för en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av mål och strategier.

År 2003 presenterades resultaten av de omfattande makt- och demokratiutredningarna i Danmark och Norge. I Sverige tillsattes en demokratiminister 1998 och år 2000 presenterade den svenska demokratiutredningen sina förslag. Förslagen har sedan följts upp av den svenska regeringen, som år 2002 presenterade en Demokrati-proposition (prop. 2001/02:80) med långsiktiga mål och åtgärder för den svenska demokratin. Demokratipropositionens mål och åtgärder har sedan följts upp i skrivelsen Demokratipolitik (Skr. 2003/04:110). Om andra nordiska länder och självstyrelseområden skulle vilja tillsätta liknande makt- och demokratiutredningar skulle det finnas ett gott underlag för diskussion om demokratins förutsättningar, problem och möjligheter i Norden. Det skulle även ge forskare, politiker och medborgare betydelsefull kunskap om vilka förändringar de nordiska samhällena har genomgått och genomgår på demokratiområdet.

Det är även viktigt att de nordiska länderna och självstyrelseområdena enas om ett antal demokratiindikatorer som kan beskriva demokratins ställning i Norden. Det behövs en kontinuerlig uppföljning med hjälp av indikatorerna för att kunna följa utvecklingen på demokratiområdet. Indikatorer skulle exempelvis kunna tas fram

som förklarar valdeltagande uppdelat i kön, ålder, etnicitet etc., medborgarnas deltagande i politik och föreningsliv och användning av media och IT i demokratihänseende.

Demokratiutskottet anser att det är betydelsefullt att samtliga nordiska länder och självstyrelseområden lägger vikt vid att stimulera forskning om demokrati, både i varje enskilt land/självstyrelseområde och i ett komparativt nordisk perspektiv. Ett område att forska kring skulle kunna vara den markanta skillnaden i valdeltagande i lokalval i de olika länderna. Norge och Finland har ett mycket lågt valdeltagande i lokalval medan det är mycket högt i Danmark, hur kan denna skillnad förklaras och vilka åtgärder har vidtagits i de olika länderna?

#### Nordiska ministerrådets Demokratiutskott lägger vikt vid:

- Komparativ, kontinuerlig/regelbunden forskning om demokrati i Norden.
- Komparativ inhämtning av data i Norden.
- Att enskilda nordiska forskningsprojekt sätts igång kring exempelvis hinder som motverkar medborgares deltagande i den demokratiska processen.
- Komparativa forskningsprojekt om den lokala självstyrelsens ställning i Norden.
- Utarbetandet av gemensamma indikatorer som värderar demokratins ställning i Norden.

#### Kunskap

Man föds inte med respekt för och kunskap om demokrati, det är något vi som medborgare skolas in i. Det är i ett demokratiskt samhälle betydelsefullt att lägga stor vikt vid skolning i demokratisk medvetenhet. Det handlar om varje medborgares skyldighet att visa tolerans och respekt för andra människor. Det handlar också om empati och solidaritet och om ett engagemang och ansvar som sträcker sig utöver egenintresse. Det är i detta sammanhang viktigt att medborgare får en insikt om att demokratin inte bara ger rättigheter och möjligheter utan att medborgarna i en demokrati även har skyldigheter och ett ansvar. Det handlar om kunskap om hur de demokratiska institutionerna fungerar, om rättssamhällets funktion och betydelse och kunskap om mänskliga rättigheter.

I detta sammanhang har skolan, vuxenutbildningen och folkbildningen en viktig roll. Media utgör även en viktig aktör i all sin mångfald och är ett viktigt instrument i främjandet av demokratisk medvetenhet.

Utbildningsstrategier bidrar till att stärka medborgarnas kunskap och medvetenhet om sina rättigheter och möjligheter men även skyldigheter och ansvar i ett demokratiskt samhälle. Vid framtagande av sådana strategier är det önskvärt om de stora sociala, tekniska och ekonomiska förändringar som samtliga nordiska länder genomgått under de senaste årtionden uppmärksammas. Målet med dessa strategier är att tillvarata, värna och fördjupa demokratin i Norden genom medborgerligt engagemang och deltagande, demokratiskt medvetande och respekt för medborgarnas lika rättigheter.

**Nordiska ministerrådets Demokratiutskott lägger vikt vid:**

- En demokratisk utbildningsstrategi som täcker alla åldergrupper och personer med olika etnisk bakgrund och som fokuserar på rättigheter, skyldigheter och medborgarnas ansvar att tillvarata, värna och fördjupa demokratin genom aktivt deltagande.
- Initiativ från offentliga myndigheter som syftar till att stärka den demokratiska diskussionen, med öppna kanaler för diskussion mellan politiker och medborgare och där IT används som ett demokratiskt verktyg.

## **Den lokala självstyrelsen**

Den lokala självstyrelsen i Norden befinner sig i ett korstryck mellan olika demokratiska hänsyn som framför allt ger effekt på de lokala demokratiskt valda organens position och på de enskilda förtroendevaldas ställning. Detta visar sig bl.a. genom att beredskapen att åta sig lokala förtroendeuppdrag har minskat. Samtidigt som människor efterfrågar och är nöjda med den service som produceras av kommunerna är förtroendet för det lokala beslutsfattandet svagt. Lokala beslutsfattare i Norden upplever att deras handlingsutrymme inskränks när staten pålägger dem allt flera uppgifter. I efterhand har allt fler delar av den kommunala verksamheten hanterats av andra än kommunen själv vilket bl.a. innebär att det är svårare för de förtroendevalda att få insyn i de beslut de har ansvar för. De strukturella reformer som genomförts och genomförs i Norden förändrar förut-

sättningarna för de lokala förtroendevalda. Reformerna innebär bl.a. förändringar i ansvarsområden och organisationsformer.

Nedan föreslår Demokratiutskottet ett antal rekommendationer med syfte att på olika sätt stärka den lokala självstyrelsen.

### Organiseringen av kommunal verksamhet

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås vidta åtgärder som förbättrar verksamhetsförutsättningarna för de lokala demokratiskt valda organen och för de enskilda förtroendevalda.

---

Problembilderna ser olika ut på olika håll i Norden. Trots olikheterna visar de flesta indikatorer i riktning mot att det finns skäl att föreslå åtgärder som går ut på att förbättra verksamhetsförutsättningarna för de lokala demokratiskt valda organen och för de enskilda förtroendevalda. Det finns sammanlagt ungefär 42 000 direktvalda lokalpolitiker i de nordiska (primär) kommunerna. De utgör en resurs för när demokratin.

### Strukturella reformer

---

**Rekommendation:** Varje strukturell förändring i de nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås konsekvensbedömas med avseende på hur den påverkar de lokala demokratiskt valda organens verksamhetsförutsättningar. Detta oberoende av om de strukturella förändringarna vidtas av kommunerna själva eller om de är ett led i en nationell politik.

---

I relationen mellan stat och kommun uppträder en mängd problem som bl.a. beror av hur denna relation utvecklats och hur de strukturella förutsättningarna för den lokala självstyrelsen är ordnade. Det har bl.a. visat sig att strukturella förändringar och reformer av relationen mellan stat och kommun i de nordiska länderna ofta får icke avsedda konsekvenser för de lokala demokratiskt valda organen. I det finländska politikprogrammet för medborgerligt deltagande är ett av målen att »trygga den lokala representativa demokratins verksamhetsförutsättningar oberoende av strukturella omständigheter«. Det

här målet anser Demokratiutskottet kan omformuleras till ovanstående rekommendation för de nordiska länderna och självstyrelseområdena.

### Förtroendevalda på kommunal nivå

Oberoende av de yttre strukturella omständigheterna ligger en stor utmaning i att utveckla rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag, både när det gäller att överlag engagera medborgare och att se till att representanterna kommer från alla samhällsgrupper.

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås återupprätta uppfattningen om kommunala förtroendeuppdrag som en skola i demokrati – öka snarare än minska antalet förtroendevalda.

---

Uppfattningen om att kommunala förtroendeuppdrag kan ses som en skola i demokrati, där många ges möjlighet att ta ansvar för gemensamma angelägenheter, har delvis satts ur spel, dels för att effektivitet och professionalism betonats inom beslutsfattandet och dels för att antalet förtroendeuppdrag minskat. Inom ramen för den svenska nationella demokratipolitiken är ett av de långsiktiga målen att öka antalet förtroendevalda och antalet personer som någon gång i livet innehaft ett förtroendeuppdrag med motiveringen att detta breddar möjligheterna till medborgerligt deltagande. Det innebär en återupprättelse för tanken om lokala förtroendeuppdrag som en skola i demokrati. Det är en idé som förtjänar aktiva insatser både nationellt och lokalt i de nordiska länderna. Därför anser Demokratiutskottet att detta mål kan omformuleras till ovanstående rekommendation för de nordiska länderna och självstyrelseområdena.

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås analysera de omständigheter som gör att vissa grupper är underrepresenterade bland de förtroendevalda och vidta åtgärder som undanröjer hindren.

---

Analyser av varför personer inte vill åta sig förtroendeuppdrag och studier av politiker som hoppar av förtroendeuppdrag efter en kort period visar att det finns två huvudsakliga orsaker till att avstå, dels att *förtroendeuppdragen är svåra att kombinera med privat- och yrkesliv*, vilket gör att vissa grupper blir underrepresenterade bland de kommunala förtroendevalda; t.ex. kvinnor, unga och utrikes födda och dels själva *förtroendeuppdraget och lokalpolitikens funktionssätt*. Det finns också en grupp förtroendevalda som hoppar av sina uppdrag eftersom de inte tycker att de kan påverka beslutsfattandet.

Eftersom det finns stora olikheter mellan och inom länderna när det gäller rekryteringen till förtroendeuppdrag bör de omständigheter som gör att människor lokalt väljer eller väljer bort engagemang i kommunala beslutsfattande organ analyseras. De politiska partierna har en nyckelroll i detta avseende, men också kommunala och statliga myndigheter kan bidra i processen. I den mån rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag försvåras av att det upplevs som svårt att kombinera privat- och yrkesliv med politiska åtaganden finns det skäl att se över praktiska omständigheter kring förtroendeuppdragen, t.ex. nivån på ersättningarna, möjligheter till barnvakt och vikarier och så enkla saker som mötestider.

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås verka för att utveckla mekanismer som ökar de folkvaldas delaktighet i de lokala besluten.

---

När det gäller kommunalpolitikens interna sätt att fungera ligger utmaningen i att finna mekanismer som ökar de förtroendevaldas delaktighet i de beslut som fattas. En grundläggande utmaning ligger i inskolningen av nya förtroendevalda. Det kan också finnas skäl att se över de folkvalda organens arbetsformer och att utveckla instrument, t.ex. olika former av bokslut som ger de förtroendevalda ett bättre grepp om de beslut och den verksamhet de har det yttersta ansvaret för.

## Deltagande mellan valen

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås betona värdet av ett deltagande mellan valen.

---

Medborgarnas deltagande i den politiska processen kan ej begränsas till valen. Medborgare bör även ges möjligheter till inflytande mellan valen. Det är viktigt att människor upplever att det finns kanaler som möjliggör inflytande och ser dessa som medel som det är meningsfullt att utnyttja. Regering och riksdag kan genom lagändringar och stimulansåtgärder påverka utvecklingen mot fler och bättre former för deltagande mellan valen, men ett stort ansvar vilar även på kommuner och landsting samt på de politiska partierna. I de nordiska länderna pågår redan i dag ett arbete med att öka medborgarnas deltagande mellan valen, exempel på detta är folkomröstningar, folkinitiativ, medborgarförslag och lokala styrelser. Lokala folkomröstningar liksom folkinitiativ har en lång tradition i nordisk lokaldemokrati. Den nya informationsteknologin möjliggör för nya former för avstämning med medborgarna i särskilda frågor. Olika former av digitala rådslag/hearing har fått en ökad betydelse i syfte att lyssna till medborgarnas åsikter i en särskild fråga och denna typ av inflytandekanal för medborgare utgör ett tillskott i den demokratiska processen. Nära besläktat med detta är medborgarnas förhållande till de frågor som löpande behandlas i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Men vem är det som bestämmer kommunstyrelsens dagordning, är det medborgarna eller politikerna? I Finland har man kommit långt i arbetet med att möjliggöra medborgerligt inflytande på kommunstyrelsens dagordning. I Sverige och Norge har försök med medborgarförslag i kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige genomförts. I Sverige har reformen följts upp och resultatet är positivt. Möjligheten att genomföra medborgarförslag kan ses som en positiv demokratireform, men för att utläsa effekterna av reformen behöver emellertid en längre tid gå. Försöken i Finland, Sverige och Norge kan ses som goda exempel på att möjliggöra för ett ökat medborgerligt inflytande mellan valen. Demokratin stärks också genom olika former av brukarinflytande. Många kommuner i Norden har etablerat olika former för brukarinflytande. I Finland



finns många goda exempel på detta, även i Sverige och Norge finns olika brukarråd/lokala styrelser för unga, äldre och funktionshindrade. Brukarinflytande är ett viktigt komplement till de traditionella kanalerna för inflytande och det är ett viktigt instrument för att öka medborgarnas deltagande i politiken. Det är därför betydelsefullt att verka för ett vidgat brukarinflytande.

### **IT som demokratiskt verktyg – en ny kanal för politisk kommunikation**

Det kan konstateras att det finns en god teknisk plattform för användning av Internet i de demokratiska processerna i Norden. Tekniken har på olika sätt berikat och utvidgat den politiska tillgängligheten för medborgare, politiska partier och organisationer och kan betraktas som ett effektivt instrument för deltagande demokratin. Samtidigt finns klara digitala klyftor både när det gäller medborgarnas tillgång till och användning av Internet såväl som användning av Internet som demokratiskt verktyg.

Nedan föreslår Demokratiutskottet rekommendationer med syfte att fördjupa och förbättra förutsättningarna för användning av IT som ett demokratiskt verktyg i lokalsamhället.

#### **Digitala klyftor**

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås, inom ramen för respektive lands IT-politik, utforma strategier som motverkar digitala klyftor.

---

När det gäller tillgång till och användning av Internet har det konstaterat att det finns digitala klyftor. Klyftorna går primärt mellan den yngre och äldre generationen, men även utbildning, ekonomisk och social ställning och funktionshinder inverkar på tillgång till och kunskap om Internetlösningar. Dessa skevheter i tillgång till och användning av Internet utgör ett demokratiskt problem och om insatser inte görs för att reducera skillnaderna kan Internet bidra till att förstärka klyftan mellan informationsrika och informationsfattiga. Vid utformning av strategier som motverkar digitala klyftor skulle därför de nordiska länderna och självstyrelseområdena kunna ta sin

utgångspunkt i de sociala och ekonomiska faktorer som påverkar medborgarnas tillgång till och användning av teknologin. Dessa strategier bör innefatta nedbrytning av socioekonomiska barriärer, geografiska skillnader liksom åldersbestämda klyftor och skiljelinjer som är avhängiga av språk och funktionshinder. Vid utformning av strategier är det även viktigt att säkerställa alla medborgares dator-kunskaper och tillgång till tekniken, både inom utbildning och arbetsliv samt att kunskaper och tillgång utvecklas i takt med den teknologiska utvecklingen. Medborgarnas kunskaper i och tillgång till Internet förutsätter en väl utvecklad infrastruktur och service. De nordiska länderna möjliggör i stor utsträckning tillgång till datorer och Internet på offentliga institutioner såsom på bibliotek. Strategier bör därför också säkerställa att medborgarna har möjlighet att få hjälp att använda teknologin i demokratiska processer

## Kommuner och IT

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås uppmuntra nordiska kommuner att använda Internets interaktiva egenskaper, dra lärdom av de e-demokratiförsök som redan genomförts och initiera nyskapande IT-projekt som förstärker deltagardemokratien. Förslagsvis kan kommunala IT-strategier tas fram.

---

Nästan samtliga kommuner i Norden har hemsidor men innehåll, informationsmängd, struktur och utbud av digitala tjänster varierar. Det kan konstateras att informationen är avsändarorienterad från myndighet till medborgare. I mindre utsträckning har kommunerna valt att använda hemsidorna som ett redskap för att stimulera medborgare till deltagande i den politiska beslutsprocessen genom debattfora, chatfunktioner etc. Ej heller har dialog mellan medborgare och myndighet/politiker via den kommunala hemsidan uppmuntrats i större utsträckning. Internets interaktiva egenskaper kan vara ett stöd i kommunernas arbete med att förstärka deltagardemokratien. Exempelvis är det vid utformning av kommunala hemsidor viktigt att vara uppmärksam på teknisk och innehållsmässig användbarhet för att kunna tillmötesgå samtliga medborgares behov. Detta kräver att särskild vikt läggs vid exempelvis web-design, den språkli-

ga framställningen och förmedling av information. Vidare skulle lokalpolitiker och medborgare på lika villkor kunna delta i utformningen av mål och användningsområden för IT i de politiska processerna. Vägledande elektroniska rådslag, debattforum, opinionsundersökningar etc. skulle även kunna utvecklas och ändamålet med dessa redskap skulle kunna tydliggöras så att grunden för politiskt beslutsunderlag blir bättre än i dag. Det kan även vara en god idé för kommuner som är glesbebyggda att gå samman kring upprättandet av teknologiska lösningar för att stödja demokratin, något som skulle kunna få ekonomisk och kulturell betydelse.

### Forskning om demokratiska processer och IT

---

**Rekommendation:** De nordiska länderna och självstyrelseområdena föreslås stimulera forskning om demokratiska processer och IT.

---

*Denna rekommendation skall ses som ett komplement till den tidigare redovisade rekommendationen om behovet av ytterligare kunskap, forskning och utbildning kring demokrati i Norden.*

I dag bedrivs en del forskning kring demokratiska processer och IT, det finns dock ett behov av inhämtande av ytterligare kunskap om och forskning på detta område. Exempelvis skulle forskning kring bästa möjliga metoder för att använda Internets interaktiva egenskaper till demokratisk dialog och representativa beslut kunna stimuleras. Exempelvis skulle kvalitativa demokratiindikatorer vid användning av IT kunna tas fram för att underlätta nordiska jämförelser. IT-området är ett område i snabb utveckling därför är det betydelsefullt att kunna dra nytta av varandras erfarenheter. Indikatorer skulle kunna tas fram som bl.a. förklarar hur politisk aktivitet bland väljare sker på Internet, hur politiska partier organiserar sig på nätet, hur annan politisk organisering sker, vilken kvalitet det är i den digitala dialogen samt vilken effekt de politiska nätverken har. Det är även viktigt att inhämta erfarenheter om hur förtroendevaldas- och tjänstemäns användning av Internet ser ut och hur detta kan stimuleras i demokratiskt hänseende.

## **Förslag till Nordiska ministerrådet**

*Nordiska ministerrådets Demokratiutskott föreslår inrättandet av en permanent arbetsgrupp, utskott eller liknande, inom Nordiska ministerrådet, med uppgift att tillvarata, värna och fördjupa den nordiska demokratin.*

Genom en permanent arbetsgrupp/utskott tillgodoses en kontinuerlig uppföljning av demokratiutvecklingen i Norden. Arbetsgruppen/utskottet föreslås följa demokratiutvecklingen i Norden. En viktig uppgift för arbetsgruppen/utskottet föreslås vara att följa upp de analyser och rekommendationer som presenterats i denna rapport. Arbetsgruppen/utskottet föreslås även utbyta erfarenheter och kunskap på demokratiområdet, stimulera demokratiforskning och uppmuntra framtagande av goda exempel kring demokratiutveckling i Norden. Arbetsgruppen/utskottet föreslås även ansvara för konferenser, seminarier, projekt, utbildningar etc. med bäring på demokratifrågor. Samtliga nordiska länder och självstyrelseområden bör ges möjlighet att utse ledamöter som innehar någon form av expertkunskap kring demokratifrågor.

## 5 Recommendations from the Democracy Committee of the Nordic Council of Ministers

### Introduction

In the previous chapters, the Democracy Committee provides a comparative analysis of the Nordic democracies of the present, and with the future perspective. The analyses have been carried out on the basis of existing studies and research from each of the respective Nordic countries and autonomous areas. One of the themes that permeate the report is “the sphere of democratic action”. The committee has used this theme as a particular focus in each chapter. The citizens’ perspective is the second primary focus of all three chapters.

In light of the findings of this comparative analysis, in this chapter the Committee sets out a number of recommendations with a view to benefiting from, safeguarding, and deepening democracy in the Nordic countries. The main target groups for these recommendations are the governments of the Nordic countries and autonomous areas, as well as the Nordic Council of Ministers.

### Democracy as a political strategy

---

**Recommendation:** We recommend that the Nordic countries and autonomous areas draw up strategies so as to benefit from, safeguard, and deepen democracy at local and national levels. Democracy as a strategy should come to be considered a means of government as well as a way of life.

---

#### Why a strategy?

The Nordic countries and autonomous areas are facing a number of challenges which simultaneously deepen and counteract the development of Nordic democracy. Differences between women and men with regard to interest and participation have declined, at the same

time as there has been a rise in less traditional forms of participation, such as “action-oriented democracy” and “user-oriented democracy”. A drop in voter turnout throughout the Nordic region has also been noted, as well as a decrease in citizens’ confidence in politics and politicians, lower membership figures in political parties and associations, and a growing divide between the citizens at large and their elected representatives. Equality of participation has not improved, and inequalities have even grown in some respects, including more palpable differences between social classes and age groups. Participation among young people is particularly poor.

The Democracy Committee finds, on the basis of these developments, that there is every reason for the Nordic countries and autonomous areas to adopt strategies to benefit from, safeguard and deepen democracy. Each Nordic country and autonomous area should draw up a strategy with objectives and activities specially adapted to the situation in each specific country and autonomous area.

Below follows a description of the significance of and arguments for formulation of a democracy strategy.

A strategy would:

- put democracy on the political agenda and mark it as having highest political priority,
- result in coordination and integration of the democracy policies of the respective governments,
- clarify the links among objectives, between objectives and activities, and from objective to activity to results,
- highlight the need for resources and choices, stressing that the choices made should be conscious ones related to the objectives,
- make it possible to provide more detailed, more satisfactory feedback to the respective parliaments regarding the development and functioning of democracy, and
- contribute to keeping the democracy debate dynamic.

### Possible content of the strategy

Respect for human rights is one of the cornerstones of democracy. Respect for human rights also requires a democratic form of government. This respect is reinforced when there is democracy based on

extensive citizens' participation. For these reasons, a strategy for democracy should include activities to increase popular participation and make such participation open to all, as well as including activities to promote respect for human rights.

The objectives of such a strategy could relate to: greater and more general participation, making it possible for more people to hold elected office, and involving more young people, more of the unemployed and more people with foreign backgrounds in the political process.

As regards activities to promote and facilitate popular participation, the strategy could focus on the following: strengthening the prerequisites for, removing the obstacles to, and creating new options for more and fairer popular participation. The importance of citizens' participation not only during but also between election campaigns, from the perspective of safeguarding citizens' rights, could also be highlighted in the strategy.

### **The strategy and its points of departure**

A strategy for democracy will not, in and of itself, give rise to democracy. It can only serve as one of a number of contributing approaches to keeping the dialogue about democracy dynamic. It should be stressed that each individual citizen must bear his or her responsibility for the survival of democracy, by utilising the opportunities given to bring an influence to bear. The media also have a responsibility for formulating information in a way that will result in greater interest and thus participation on the part of the citizens. The political parties also have a responsibility to make political alternatives visible to the citizens. Both the media and the parties have some responsibilities for the quality of the public debate on social affairs, and thus for the functioning of democracy. Institutions in the public sector must, for example, remove impediments, and provide funding and other positive prerequisites, follow up on activities, and scrutinise the prerequisites for democracy and its functions. A democratic society should be based on the principle of equal rights and opportunities for all, as well as the obligations and responsibilities of all in relation to the common good.

## Knowledge, research and education

---

**Recommendation:** We recommend that the Nordic countries and autonomous areas place more emphasis on building up a knowledge base about democracy, with ongoing, comparative research that covers the entire Nordic area.

We recommend that an educational strategy for democracy be drawn up in the Nordic countries and autonomous areas, with a view to strengthening the knowledge and awareness of the citizens about their rights and opportunities as well as their obligations and responsibilities in a democratic society. This strategy should also comprise explaining and gaining support for the roles of the democratic institutions, and should be aimed at all individuals who are census registered in any of the Nordic countries or autonomous areas.

---

### Research

In its work, the democracy committee has felt restricted by the absence of statistics on some subjects, particularly from Iceland and the autonomous areas. This has made it difficult to perform the comparative analyses that were part of the assignment of the committee. It is essential to have good access to facts and figures, if we are to be able to explain developments and trends in different countries. Interdisciplinary research is an important instrument for the formulation of political strategies aimed at benefiting from, deepening and strengthening democracy. Research is also a useful tool for ongoing follow ups and assessments of objectives and strategies.

In 2003, the findings of extensive Danish and Norwegian government commission reports on power and democracy were presented. In Sweden a Minister for Democracy was appointed in 1998, and the Swedish government commission report on democracy presented its recommendations in 2000. Since then, the Swedish government has been following up on the recommendations, and in 2002 a draft bill on democracy was set out (prop. 2001/02:80). It contained long-term ambitions for Swedish democracy, as well as instructions on measures to be implemented. It was followed by a written communication: "Democracy Policy" (*Demokratipolitik* Skr. 2003/4:110). If the other Nordic countries and autonomous areas would take



the initiative to setting up similar commissions on democracy and power, this would provide a good point of departure for discussions of the prerequisites, problems and potential associated with democracy in the Nordic region. Such reports would contain valuable information for researchers, politicians and the citizens regarding the changes that have taken place and that are under way in the Nordic societies with regard to democracy.

It is also important for the Nordic countries and autonomous areas to agree upon a number of “democracy indicators” to help them describe the status of democracy in the Nordic region. Ongoing follow up using such indicators is necessary for monitoring developments in the area of democracy. Examples of indicators would be voter turnout described in terms of sex, age, ethnicity, etc., popular participation in politics and in organisations and associations, use of the media, and IT, all seen in relation to the concept of democracy.

In the view of the Democracy Committee, it is important for all the Nordic countries and autonomous areas to consciously stimulate research into democracy, both in each individual country and autonomous area and in a comparative Nordic perspective. One such research area might be the substantial differences in voter turnout in local elections in the different countries. Norway and Finland have very low turnout in local elections, while the corresponding figures for Denmark are very high. What explains these differences, and what measures have the various countries implemented?

#### The Democracy Committee of the Nordic Council of Ministers finds it important:

- to have comparative, ongoing/regular research into democracy in the Nordic region,
- to have collection of data for comparative purposes in the Nordic region,
- to see Nordic research projects initiated for the study, for example, of obstacles to popular participation in the democratic process,
- to have comparative research projects on the status of local autonomy in the Nordic region, and
- to draw up indicators used by all the countries and regions to assess the status of democracy in the Nordic region.

## Knowledge

No one is born with respect for and an understanding of democracy. We learn these things in the process of becoming fully-fledged citizens. In a democratic society, it is important to stress schooling in democratic awareness. This relates to the obligation of every citizen to demonstrate tolerance and respect for others. It is also a matter of empathy and solidarity and of a non-self-interested sense of commitment and responsibility. In this context, citizens must gain insight into the fact that democracy implies not only rights and privileges, but that citizens in a democratic society also have obligations and responsibilities. This is a matter of knowledge about how democratic institutions work, about the functioning of the rule of law and its significance, as well as about human rights.

In this context, the school system, adult education and popular education all play important roles. Media, too, in its full diversity, is a major actor in promoting awareness of democracy.

Educational strategies contribute to helping citizens learn more about and become more aware of their rights and privileges as well as their obligations and responsibilities in a democratic society. When such strategies are drawn up, attention should be paid to the dramatic social, technical and economic changes that have taken place in all the Nordic countries over recent decades. The aim of these strategies is to benefit from, safeguard and deepen democracy in the Nordic region through citizens' involvement and participation, greater awareness of democracy, and respect for the equal rights of all citizens.

### The Democracy Committee of the Nordic Council of Ministers finds it important:

- to draw up an educational strategy for democracy, covering all age groups as well as people of different ethnic origins, and which focuses on rights, obligations, and citizens' responsibilities in terms of benefiting from, safeguarding and deepening democracy through active participation, and
- to encourage initiatives on the part of the authorities with a view to strengthening the debate on democracy, with open channels

for discussions between the politicians and the citizens, and in which IT serves as an instrument for democracy.

### **Local autonomy**

Local autonomy in the Nordic region is caught in the cross-fire between various considerations in relation to democracy. The main implications are in terms of effects on the position of locally, democratically-elected bodies and on the status of the individual elected representatives. One expression of this problem is the fact that fewer and fewer people are willing to stand for elected office at the local level. At the same time as the general public are satisfied with and want to go on having access to the services offered at municipal level, there is a low level of confidence in elected decision makers. Local decision makers in the Nordic region feel that their sphere of democratic action is being restricted in pace with the state's imposing more and more responsibilities on the local level. In addition, because a great deal of the services which are the responsibility of the municipalities have been outsourced today, it has become more difficult for elected representatives to have insight into areas where they are responsible for decision making. Structural reforms that have been and are being implemented in the Nordic region are changing the points of departure for the work of elected representatives at local level. The reforms are resulting, inter alia, in changes in areas of responsibility and structures.

The Democracy Committee has drafted a number of recommendations with a view to strengthening local autonomy in various ways. These are presented below.

### **Organisation of municipal operations**

---

**Recommendation:** We propose that the Nordic countries and autonomous areas implement measures to improve the prerequisites for action for local democratically-elected bodies and for individual elected representatives.

---

The problems differ from area to area within the Nordic region. In spite of these differences, however, most indicators signal that there

are good reasons to propose measures to facilitate work for local, democratically-elected bodies and individual elected representatives. In the Nordic (primary) municipalities there are some 42,000 popularly-elected local politicians. These people are a resource for local democracy.

## Structural reform

---

**Recommendation:** We propose that there be an impact study made of every structural change in Nordic countries and autonomous areas to determine how each change affects the prerequisites for action of local democratically-elected bodies. This should be done irrespective of whether the structural change is implemented by the municipalities or as part of a national policy.

---

In the relationship between the state and municipal levels, a number of problems arise depending, for example, on how this relationship has developed and what the structural arrangements are for local autonomy. It has come to be evident, for instance, that structural changes and reforms in the relationship between the national government and the municipal governments have had unanticipated consequences for local, democratically-elected bodies. One of the objectives set out in Finland's policy programme for popular participation is to "ensure the point of departure for local representative democracy irrespective of the prevailing structural situation". In the view of the Democracy Committee, this objective could be reformulated to satisfy the recommendation regarding the Nordic countries and autonomous areas given above.

## Elected representatives at municipal level

Irrespective of external structural factors, there is a major challenge to be faced in terms of increasing recruitment of individuals willing to stand for local elections, both in terms of interesting more citizens and of ensuring that elected representatives come from all groups in society.

---

**Recommendations:** We propose that the Nordic countries and autonomous areas should revert to the view of elected local office as an opportunity for schooling in democracy and therefore increase, rather than diminish, the number of elected representatives.

---

In some respects, the view that holding elected office at local level provides excellent schooling in democracy in an environment where many people have opportunities to take responsibility for matters of importance to all has become antiquated, partly because of the increasing emphasis on efficiency and professionalism in decision-making and partly because the number of elected posts has decreased. One of the long-term ambitions of Swedish national policy on democracy is to increase the number of elected representatives and the numbers of people who will, at some point in their lives, hold elected office. This aim is justified by the idea that holding office is a good way of giving citizens the opportunity to participate in the democratic process. This would be a reversion to the traditional idea of holding local office as a kind of schooling in democracy, an idea which deserves active support at both national and local levels in the Nordic countries. For this reason, it is the view of the Democracy Committee that the Swedish national objective could be reformulated to satisfy the recommendation regarding the Nordic countries and autonomous areas given above.

---

**Recommendation:** We propose that the Nordic countries and autonomous areas analyse the circumstances resulting in under-representation of some groups among elected representatives, and implement measures to remove the obstacles found.

---

Analyses of why people are reluctant to stand for election to public office and studies of politicians who step down from elected posts after a short time indicate two main explanations: *that it is difficult to reconcile elected office with family and professional life*, which accounts for why some groups, including women, young people, and people born abroad, are underrepresented among local government

officials. The other explanation has to do with the actual *elected office itself and the way local politics functions*. There are also politicians who step down because they feel incapable of bringing an influence to bear on the decision making process.

Because there are major differences between and within the countries in terms of recruitment to public office, the factors at local level determining people's decisions of whether or not to participate in the work of municipal decision making bodies need to be analysed. The political parties play a pivotal role in this context, but municipal and national authorities can also contribute. If it is found that recruitment of candidates for election at local level is exacerbated by difficulties in reconciling family and professional life with political commitments, there is every reason to review the practical aspects of local politics, including remuneration, child care, the appointment of alternates and even obvious factors such as meeting hours.

---

**Recommendation:** We propose that the Nordic countries and autonomous areas strive to develop mechanisms to increase the participation of elected representatives in local decision making.

---

With regard to internal working methods in municipal politics, the challenge is to find mechanisms to increase the sense of participation in the decision making process experienced by elected representatives. Reviewing the process by which newly-elected representatives are introduced into their positions is a key to bringing about change. There may also be a need to examine the working forms of elected bodies and to develop instruments, such as different kinds of "balance sheets", to give elected representatives a better overview of the decisions and the activities for which they bear the ultimate responsibility.

## Participation between elections

---

**Recommendation:** We propose that the Nordic countries and autonomous areas stress the importance of popular participation even between election campaigns.

---

Participation of the citizens in the political process must not be limited to election campaigns. Citizens should also have opportunities to bring an influence to bear between elections. People must feel that there are channels through which they can influence society, and must consider it meaningful to utilise these channels. The government and parliament can bring about a change in the direction of more and better forms for participation between elections by amending the laws and adopting packages of incentives. However, a great deal of the responsibility is at municipal and county council level, and with the political parties. In the Nordic countries, work is already under way to increase participation of the general public between elections. Examples of measures implemented include popular referendums, popular initiatives, encouraging citizens to make suggestions, and setting up local boards for national organisations. Both local referendums and popular initiatives are deeply rooted aspects of Nordic local democracy. Today, Information Technology makes it possible to survey citizens' reactions to specific issues. Various kinds of digital consultations and hearings are beginning to be important ways of listening to the views of the citizens on specific issues. These channels for citizens' bringing an influence to bear are becoming an important new resource in the democratic process. A closely related issue is the way citizens relate to the questions regularly debated by local councils and city executive boards. However, who draws up the agendas of the local councils and city executive boards, the citizens or the politicians? In Finland a great deal of progress has been made in relation to enabling citizens to influence the agendas of the city executive boards. In Sweden and Norway, pilot projects have been implemented allowing the citizens to make suggestions to the local councils and city executive boards. A follow up of this reform has been carried out in Sweden, and indicates positive results. The possibility for citizens to put forward suggestions may be seen as a posi-

tive reform in relation to democracy, but the system needs to be in place for longer before the effects of the reform can be properly determined. The various pilot projects run in Finland, Sweden and Norway may be seen as good examples of opportunities for the citizens to be bring more of an influence to between elections. There are also various forms of “user influence” which contribute to strengthening democracy. Many Nordic municipalities have introduced some kind of “user influence”. Finland offers many good examples, as do Sweden and Norway, with different types of committees for user consultation and local boards representatives of young people, pensioners and the disabled. User influence is an important supplementary instrument for increasing citizens’ participation in democracy, in addition to the traditional channels for bringing an influence to bear. It is therefore important to strive to further increase user influence.

### **IT as an instrument of democracy – a new channel for political communication**

The Internet is clearly a good technical platform that can be used as part of the democratic processes in the Nordic region. The new technology has enriched and enlarged political accessibility for the citizens, the political parties and organisations in many ways, and may be considered an effective tool for participatory democracy. At the same time, there are clear digital divides both in terms of citizens’ access to and use of the Internet as well as in terms of use of the Internet as an instrument for democracy.

Below, the Democracy Committee sets our recommendations with a view to deepening and improving the prerequisites for using IT as an instrument of democracy in the local community.

### **Digital divides**

---

**Recommendation:** We propose that the Nordic countries and autonomous areas, within the framework of the IT policy of each respective country, formulate strategies to combat the growth of digital divides.

---

The existence of digital divides in terms of access to and use of the Internet is clear. The divides run primarily between younger and



older generations, but also exist in relation to groups with different educational, financial, and social status, as well as to the disabled, and they have implications with regard to access to and knowledge about Internet-based solutions. This skewed situation in terms of access to and use of the Internet poses a problem in relation to democracy. Unless efforts are made to reduce these discrepancies, the Internet may contribute to increasing the gap between the haves and the have-nots in the information society. For this reason, when strategies are formulated to reduce these digital divides, the Nordic countries and autonomous areas should take their point of departure in the social and financial factors that affect citizens' access to and use of the new technologies. Such strategies should contribute to breaking down socio-economic barriers and geographical differences, as well as age-related divides and lines of demarcation related to language abilities and to functional disabilities. When strategies are drawn up, they should also ensure that all citizens will have the opportunity to become computer literate and have access to IT at schools and in working life, and that they are offered continuing training and the technology develops. In the Nordic countries today, there is good access to computers and the Internet at public institutions such as public libraries. For this reason, strategies should also ensure that citizens will be able to get the help they need to use IT in the service of democratic processes.

### The municipalities and IT

---

**Recommendation:** We propose that the Nordic countries and autonomous areas encourage municipalities to utilise the interactive features of the Internet, to learn from projects already being run on e-democracy, and to initiate creative IT projects to strengthen participatory democracy. We also propose that municipalities draw up IT strategies.

---

Virtually every municipality in the Nordic region has a web site, but these vary greatly in terms of content, amounts of information, structure and digital services offered. What they have in common is that the information is user-oriented. However, the municipalities rarely use their web sites as tools to stimulate public participation in

the political decision-making process by offering forums for debate, chat functions or the like. Neither do these municipal web sites offer much encouragement to development of dialogue between the citizens and the authorities/politicians. The interactive features of the Internet could be utilised by the municipalities in their efforts to strengthen participatory democracy. For example, when municipalities design their web sites, it is important that they be attentive to making both the technology and the content user-friendly, in order to satisfy the needs of all the citizens. This poses particular demands in terms of web design, language presentation, and the means by which information is presented. This could also mean that local politicians and the general public could participate on an equal footing in the formulation of objectives and applications for IT in political processes. Consultative electronic votes, forums for debate, opinion polls, etc. could be developed. The intentions underpinning these tools could be clarified, and the grounds for political decision-making thus be made better than they are today. Municipalities in sparsely-populated areas might also work together to develop technology-based solutions in support of democracy. This could have both financial and cultural value.

### Research on democratic processes and IT

---

**Recommendation:** We propose that the Nordic countries and autonomous areas stimulate research on democratic processes and IT.

---

*This recommendation should be seen as complementary to the recommendation set out above regarding the need for new knowledge, research and education on democracy in the Nordic region.*

Although some research on democratic processes and IT is already under way, further knowledge must be gleaned and research conducted in this field. For instance, research should be encouraged into methods for using the interactive features of the Internet in the service of democratic dialogue and representative decision making. Qualitative, IT based indicators of democracy could, as another example, be developed in order to facilitate Nordic comparisons. IT is a

field in rapid expansion, which makes it all the more important that we learn from each other's experience. Indicators could be drawn up to describe what kind of Internet-based political activities there are for the electorate today, how the political parties use the Internet, what kind of other political organisation work goes on via the Internet, what the quality is of the digital dialogue, and what effects Internet-based political networks have had. It is also important to gather experience regarding the use of the Internet by elected representatives and civil servants, as well as regarding how these uses can be stimulated in relation to democracy.

### **Proposals to the Nordic Council of Ministers**

*The Democracy Committee of the Nordic Council of Ministers proposes that a permanent working group, a standing committee or similar body, be established as part of the Nordic Council of Ministers, and that its task be to benefit from, safeguard and deepen Nordic democracy.*

A permanent working group/standing committee would ensure ongoing follow up of developments relating to democracy in the Nordic region. We propose that the mission of the working group/committee would be to monitor developments relating to democracy in the Nordic region. We propose that one of the central tasks of the working group/committee be to follow up the analyses and recommendations presented in this report. We also propose that the working group/committee be responsible for exchanges of experience and knowledge in the field of democracy, stimulate research on democracy, and encourage benchmarking and best practice in the area of development of democracy in the Nordic region. We also propose that the working group/committee be given the responsibility of arranging conferences, seminars, projects, courses, etc. in democracy-related issues. All the Nordic countries and autonomous areas should be given the opportunity to appoint members with expertise in democracy-related issues to serve on the working group/committee.



# 5 Ábendingar lýðræðisnefndar Norrænu ráðherranefndarinnar

## Inngangur

Í köflunum hér á undan hefur lýðræði í norrænu ríkjunum verið borið saman frá ólíkum sjónarhólum og horft til nútíðar og framtíðar. Þessi samanburður er byggður á rannsóknum sem gerðar hafa verið eða fara nú fram í norrænu ríkjunum og á sjálfstjórnarsvæðunum. Eitt meginþema skýrslunnar mætti kalla „svigrúm“. Í hverjum kafla er sjónnum beint að þessu þema á einhvern hátt. Þá hafa kaflarnir þrír verið skrifaðir með hagsmuni hins almenna borgara að leiðarljósi.

Niðurstöður þessa samanburðar eru forsenda þeirra ábendinga sem lýðræðisnefndin leggur fram í þessum kafla sem miða að því að standa vörð um, vernda og treysta lýðræðið á Norðurlöndum. Ábendingunum er fyrst og fremst beint til ríkisstjórna norrænu ríkjanna og sjálfstjórnarsvæðanna en einnig til Norrænu ráðherranefndarinnar.

## Lýðræðisstefna

---

**Ábending:** Lagt er til að norrænu ríkin og sjálfstjórnarsvæðin móti stefnu sem miði að því að standa vörð um, vernda og treysta lýðræðið, bæði hið staðbundna lýðræði og á landsvísu. Lýðræðisáætlunin á bæði að taka til lýðræðis sem stjórnarforms og sem menningar og lífsstíls.

---

## Hvers vegna stefnumótun?

Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin standa í dag frammi fyrir margvíslegum breytingum sem ýmist styrkja eða vinna gegn lýðræðisþróun á Norðurlöndum. Dregið hefur úr kynjabundnum mun á stjórn málaáhuga og virkni í lýðræðissamfélaginu og fólk lætur til sín taka í auknum mæli á annan veg eins og svokallað „aðgerðalýðræði“

og „neytendalýðræði“ eru dæmi um. Á sama tíma hefur dregið úr kosningaþátttöku Norðurlandabúa og trausti almennings á stjórn-málamönnum, félögum í stjórnmalaflokkum og öðrum félagasam-tökum hefur fækkað og bilið á milli almennings og stjórn-mála er að aukast. Enn er lýðræðisþátttaka fólks afar ójöfn og eykst sá mis-munur ef eitthvað er. Hann ræðst af samfélagsstöðu og aldri og ungt fólk sker sig úr með minni þátttöku en aðrir hópar.

Í ljósi þessarar þróunar telur lýðræðisnefndin forsendur fyrir því að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin móti stefnu til þess að standa vörð um, vernda og efla lýðræðið. Hvert ríki og sjálfstjórn-arsvæði ætti að móta lýðræðisstefnu þar sem markmið og aðgerðir taka mið af aðstæðum í hverju landi.

Hér á eftir verða færð rök fyrir nauðsyn þess að móta lýðræðisstefnu.

Lýðræðisstefna:

- setur lýðræðið á dagskrá stjórnmalamanna sem mikilvægan málaflokk með forgang,
- samræmir og samþættir lýðræðisstefnu ríkisstjórnanna í hverju landi,
- skýrir tengsl ólíkra pólitískra markmiða, milli þeirra og aðgerða, milli stefnumiða, aðgerða og árangurs, það er að segja hvernig ólík markmið sem sett eru geta styrkt hvert annað en einnig rek-ist á innbyrðis, hvaða leiðir liggja að settu marki og hvernig meta megi árangur ýmissa aðgerða í ljósi pólitískra markmiða,
- sýnir fram á hvaða þörf sé fyrir fjármagn og mannafla til að hrinda stefnunni í framkvæmd og hvernig beri að velja með- vitað í ljósi markmiða lýðræðisstefnunnar,
- gefur kost á því að fylgjast með og gefa greinargerð til þingheims um þróun og hlutverk lýðræðisins,
- er liður í því að halda lifandi umræðu um hvernig styrkja megi lýðræðið.

### Efni slíkrar lýðræðisstefnu

Lýðræði byggist á því að mannréttindi séu virt í verki. Á sama tíma byggjast mannréttindi á því að stjórnarhættir séu lýðræðislegir og eflast þau ef lýðræðið grundvallast á breiðri þátttöku almennings.

Því verður lýðræðisstefna að fela í sér aðgerðir til að jafna þátttöku borgaranna og aðgerðir til þess að efla mannréttindin.

Lýðræðisstefna getur falið í sér markmið um; aukna og jafnari þátttöku, bættar forsendur fyrir fólk til að gegna fulltrúahlutverkum og aukna stjórn málaþátttöku ungmenna, atvinnulausra og fólks af erlendum uppruna.

Til þess að efla og auðvelda þátttöku almennings ætti stefnu-mótun að miðast við; að styrkja forsendur lýðræðisþátttöku, fjarlægja hindranir og gefa kost á aukinni og jafnari þátttöku. Þá ætti að leggja áherslu á mikilvægi þess að lýðræði sé virkt milli kosninga og að þau mál séu skoðuð út frá réttindum borgaranna.

### Forsendur lýðræðisstefnunnar

Lýðræðisstefna skapar ein og sér ekki lýðræði heldur er hún einn af fleiri þáttum til þess að halda lýðræðisumræðunni vakandi. Eigi lýðræðið að lifa góðu lífi þarf að leggja áherslu á að hver einasti borgari ábyrgist að standa vörð um rétt sinn og möguleika á því að hafa áhrif. Fjölmíðlar bera ábyrgð á að miðla upplýsingum á þann hátt að þær vekji áhuga borgaranna og hvetji þá til virkni. Stjórn málaflakkar bera ábyrgð á að kynna pólitíska valkosti sem almenningur getur tekið afstöðu til. Bæði fjölmíðlar og stjórn málaflakkar bera ábyrgð á gildi og gæðum þjóðfélagsumræðunnar og þar með hvernig lýðræðið virkar. Þá bera opinberar stofnanir ábyrgð á að fjarlægja hindranir fyrir stjórn málaþátttöku, styðja og auðvelda fólk að taka þátt og fylgjast með hlutverki og forsendum lýðræðisins. Lýðræðislegt þjóðfélag á að byggja á grunnreglunni um að allar manneskjar hafi jöfn réttindi og möguleika en líka skyldur og ábyrgð í því sem sam-eiginlegt er.

### Þekking, rannsóknir og menntun

---

**Ábending:** Lagt er til að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin leggi áherslu á að auka þekkingu á lýðræðinu með reglulegum samanburðarrannsóknnum á stöðu mála sem nái til allra landanna.

Lagt er til að norrænu ríkin og sjálfstjórnarsvæðin móti stefnu um lýðræðismenntun til þess að auka þekkingu almennings og gera fólk meðvitaðra um réttindi sín og möguleika, en jafnframt skyldur og ábyrgð í lýð-

ræðisþjóðfélagi. Slík stefna á einnig að taka til hlutverka og tengsla lýðræðisstofnana, og ná til allra sem eru með skráða búsetu í norrænu ríki eða sjálfstjórnarsvæði.

## Rannsóknir

Í störfum lýðræðisnefndar hefur orðið ljóst að tölfræði á þeim sviðum sem nefndin kaus að skoða er nokkuð ábótavant, ekki síst á Íslandi og sjálfstjórnarsvæðunum og hefur það torveldað þá greiningu sem nefndinni var falið að gera. Það er afar mikilvægt að hafa góðan aðgang að tölfræði til að geta útskýrt hvert stefnir í löndunum. Þverfaglegar rannsóknir eru mikilvægar sem forsenda fyrir mótun pólitískrar stefnu sem miðar að því að standa vörð um, dýpka og efla lýðræðið. Rannsóknir eru einnig mikilvægt verkfæri til þess að geta fylgt eftir stefnumiðum og stöðugt metið gang mála, sett ný markmið og mótað stefnu.

Árið 2003 voru kynntar niðurstöður viðamikilla valda- og lýðræðisúttekta sem gerðar voru í Danmörku og Noregi. Í Svíþjóð var sérlegur lýðræðisráðherra skipaður árið 1998 og árið 2000 lagði sænska lýðræðisnefndin fram tillögur sínar. Sænska ríkisstjórnin hefur þegar brugðist við og árið 2002 var Lýðræðisfrumvarpið (prop. 2001/02:80) lagt fram en þar er kveðið á um langtímamarkmið og aðgerðir til þess að efla lýðræði í Svíþjóð. Fjallað er um þau stefnumið og aðgerðir sem sett voru fram í lýðræðisfrumvarpinu í ritinu Demokratipolitik (Skr. 2003/04:110). Vilji önnur norræn ríki og sjálfstjórnarsvæði gera sams konar valda- og lýðræðisúttektir ætti að skapast góður grundvöllur fyrir umræðu um forsendur lýðræðis, vandamál og leiðir. Valdaúttektir veita fræðimönnum, stjórnmalá mönnum og almenningi mikilvæga þekkingu um stöðugar breytingar í norrænum þjóðfélögum sem hafa áhrif á lýðræðið.

Þá er mikilvægt að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin komi sér saman um mælikvarða til þess að lýsa þróun og stöðu lýðræðis á Norðurlöndum. Þörf er á stöðugri eftirfylgni með stoð í slíkum mælikvörðum til þess að geta fylgst með lýðræðisþróuninni.

Vísbandar geta til dæmis varpað ljósi á kosningaþátttöku eftir kyni, aldri, uppruna o.s.frv., virkni almennings í stjórnmalum og félagslífi og notkun hans á fjölmiðlum og upplýsingatækni í þágu lýðræðis.



Lýðræðisnefndin telur afar mikilvægt að norrænu ríkin og sjálfstjórnarsvæðin leggi áherslu á að efla lýðræðisrannsóknir, bæði í hverju ríki/sjálfstjórnarsvæði fyrir sig og einnig til að hafa samanburð í norrænu samhengi. Til dæmis mætti rannsaka þann greinilega mun sem er á milli landanna í kosningaþátttöku í sveitarstjórnarkosningum. Í Noregi og Finnlandi er mjög lítil kosningaþátttaka í sveitarstjórnarkosningum, en hún er aftur á móti afar góð í Danmörku. Hvernig má skýra þennan mismun og til hvaða aðgerða hefur verið gripið í mismunandi löndum?

Lýðræðisnefnd Norrænu ráðherranefndarinnar leggur áherslu á:

- Stöðugar samanburðarrannsóknir á lýðræði á Norðurlöndunum.
- Söfnun samanburðartölfræði á Norðurlöndum.
- Að norræn rannsóknarverkefni verði sett á laggirnar til þess að benda á hindranir sem koma í veg fyrir þátttöku borgaranna í lýðræðislegu starfi.
- Samanburðarrannsóknir um stöðu lýðræðis á sveitarstjórnarstiginu á Norðurlöndum.
- Að þróaðir verði sameiginlegir mælikvarðar til þess að meta stöðu lýðræðis á Norðurlöndum.

## Þekking

Virðing og þekking á lýðræðinu er ekki meðfædd, við lærum sem borgarar að lifa í lýðræðislegu samfélagi. Mikilvægt er að leggja mikla áherslu á þjálfun í lýðræðislegri hugsun. Þar er átt við skyldur hvers borgara til að sýna öðrum umburðarlyndi og virðingu. Þar er einnig átt við samhug og samstöðu og hlutdeild og ábyrgð sem ná lengra en til eigin hagsmuna. Í því sambandi er mikilvægt að almenningur öðlist skilning á því að lýðræði veitir ekki aðeins réttindi og möguleika heldur felur það einnig í sér skyldur og ábyrgð. Þá er átt við þekkingu á starfi og hlutverki lýðræðisstofnana, á hlutverki og mikilvægi réttarsamfélagsins og almenna þekkingu á mannréttindum.

Í þessu samhengi gegna skólar, fullorðinsfræðsla og alþýðufræðsla mikilvægu hlutverki. Þá eru fjölmiðlar mikilvægir í öllum sínum fjölbreytileika til þess að efla lýðræðislegan hugsunarhátt.

Menntunaráætlanir efla þekkingu og vitund borgaranna um réttindi sín og möguleika en einnig skyldur og ábyrgð þeirra í lýðræðisþjóðfélagi. Í slíkum áætlunum er æskilegt að beina sjónum sérstak-

lega að þeim félagslegu, tæknilegu og efnahagslegu breytingum sem orðið hafa á Norðurlöndum á undanförunum áratugum. Markmið áætlanna er að standa vörð um, vernda og efla lýðræði á Norðurlöndum með virkri þátttöku almennings, lýðræðishugsunarhætti og virðingu fyrir jöfnum rétti borgaranna.

Lýðræðisnefnd Norrænu ráðherranefndarinnar leggur áherslu á:

- Stefnu um lýðræðismenntun sem nái til allra aldurshópa og einstaklinga af mismunandi uppruna og sem beini sjónum að réttindum, skyldum og ábyrgð almennings til þess að standa vörð um, vernda og efla lýðræði með virkri þátttöku sinni.
- Að stjórnvöld taki frumkvæði að því að efla umræðu um lýðræðið með því að skapa aðgengilegan vettvang fyrir stjórnsmálamenn og almenning og nýta þannig upplýsingatæknina í þágu lýðræðisins.

### Sveitarstjórnarstigið

Hið staðbundna lýðræði á Norðurlöndum á í vök að verjast enda skarast í því ólíkir lýðræðislegir hagsmunir. Þessi þróun hefur fyrst og fremst áhrif á stöðu svæðisbundinna stofnana sem kosið er til á lýðræðislegan hátt og á stöðu kjörinna fulltrúa. Hún birtist m.a. í því að fólk er síður reiðubúið en ella til að taka að sér fulltrúahlutverk. Á sama tíma og fólk óskar eftir þjónustu á vegum sveitarfélaganna og er ánægt með hana er traust í garð staðbundinnar ákvarðanatöku mjög veikt. Þeir sem taka ákvarðanir á staðbundnum vettvangi á Norðurlöndum upplifa að þrengt sé að athafnarými þeirra þegar ríkið leggur á þá sífellt fleiri verkefni. Þegar æ fleiri starfssvið sveitarfélaganna eru lögð í hendur annarra aðila en sveitarfélagsins sjálfs, hefur það m.a. í för með sér að kjörnum fulltrúum reynist æ erfiðara að fá innsýn í ákvarðanir sem þeir bera ábyrgð á að hrinda í framkvæmd. Skipulagsbreytingar sem orðið hafa eða eiga sér stað á Norðurlöndunum breyta forsendum kjörinna fulltrúa til ákvarðana. Þessar breytingar hafa m.a. áhrif á ábyrgðarsvið og starfsskipulag.

Hér á eftir leggur lýðræðisnefndin fram nokkur ábendingar sem hafa það að markmiði að efla hið staðbundna lýðræði á ýmsan hátt.

## Skipulag á starfsemi sveitarfélaganna

---

**Ábending:** Lagt er til að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin ákveði aðgerðir til þess að bæta starfsforsendur staðbundinna lýðræðisstofnana og lýðræðislega kjörinna fulltrúa í þeim.

---

Vandi hins staðbundna lýðræðis birtist á ólíkan hátt í norrænu ríkjunum. Þrátt fyrir ólíkar birtingarmyndir bendir flest til þess að ástæða sé til að grípa til aðgerða til að bæta starfsforsendur staðbundinna lýðræðisstofnana og einstaklinga sem kjörnir eru til starfa þar. Það eru samtals um 42.000 lýðræðislega kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar í norrænum sveitarfélögum. Þessi fjöldi er mikill mannaauður í hinu staðbundna lýðræði.

## Breytingar á skipulagi sveitarstjórnarstigsins

---

**Ábending:** Lagt er til að áður en gripið verði til skipulagsbreytinga á sveitarstjórnarstiginu í norrænu ríkjunum og sjálfstjórnarsvæðunum verði kannaðar afleiðingar þeirra á starfsforsendur staðbundinna lýðræðisstofnana. Þetta verði gert hvort sem skipulagsbreytingarnar eru ákveðnar af sveitarfélögnum sjálfum eða landsyfirvöldum.

---

Ýmis vandamál skapast í samskiptum ríkis og sveitarfélaga, meðal annars vegna þess hvernig verkaskiptingin hefur þróast og hvernig skipulagsforsendum sveitarstjórnanna er háttað. Það hefur m.a. komið í ljós að skipulagsbreytingar á tengslum ríkis og sveitarfélaga á Norðurlöndunum hafa oft haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir staðbundnar lýðræðisstofnanir. Eitt markmiðið í finnsku stefnuskránni fyrir þátttöku almennings er að „tryggja starfsforsendur staðbundinna lýðræðisfulltrúa óháð skipulagsaðstæðum“. Þetta markmið telur lýðræðisnefndin að megi standa í fyrrnefndum ábendingum til norrænu ríkjanna og sjálfstjórnarsvæðanna.

## Lýðræðislega kjörnir fulltrúar í sveitarfélögum

Óháð ytri skipulagsaðstæðum felst mikil áskorun í að hvetja fólk til aukinnar þátttöku í trúnaðarstörfum sveitarfélaganna, bæði þegar

almennir borgarar eru hvattir til virkni og eins að fulltrúar þeirra komi úr öllum þjóðfélagshópum.

---

**Ábending:** Lagt er til að norrænu ríkin og sjálfstjórnarsvæðin endurveki þá hugmynd að trúnaðarstörf í sveitarfélögunum séu skólun í lýðræði – og að kjörnum fulltrúum verði frekar fjölgað en fækkað.

---

Sú hugmynd að trúnaðarstörf í sveitarfélögunum séu skólun í lýðræði þar sem mörgum gefst kostur á að axla ábyrgð á sameiginlegum hagsmunamálum virðist að mörgu leyti vera orðin úrelt, bæði vegna þess að lögð hefur verið áhersla á skilvirkni og fagmennsku í ákvarðanatöku, en einnig vegna þess að trúnaðarstörfum hefur fækkað. Í sænsku lýðræðisstefnunni er langtímamarkmið að fjölga kjörnum fulltrúum og einstaklingum sem einhvern tíma á lífsleiðinni gegna slíkum trúnaðarstörfum, til þess að auka möguleika almennings á lýðræðisþátttöku. Þar er sú hugmynd endurvakin að trúnaðarstörf í sinni heimabyggð séu skólun í lýðræði. Þessi hugmynd krefst virkra aðgerða bæði á landsvísu og í norrænum sveitarfélögum. Því telur lýðræðisnefndin að þetta markmið megi nota í fyrrnefndum ábendingum til Norðurlandanna og sjálfstjórnarsvæðanna.

---

**Ábending:** Lagt er til að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin rannsaki ástæður þess að sumir hópar eiga fáa kjörna fulltrúa og grípi til aðgerða til að fjarlægja hindranir fyrir breiðri stjórnmalapátttöku.

---

Rannsóknir sem gerðar hafa verið á því hvers vegna einstaklingar og sveitarstjórnarfulltrúar taka ekki að sér trúnaðarstörf eða hætta eftir skamman tíma benda til þess að fyrir þessu séu tvær ástæður. Önnur er sú að *erfitt er að samræma trúnaðarstörfin einka- og atvinnulífi* og þess vegna eiga sumir hópar færri fulltrúa meðal trúnaðarmanna sveitarfélaga; t.d. konur, ungmenni og fólk af erlendum uppruna. Hinnar skýringarinnar er að leita í sjálfum *trúnaðarstörfunum og hlutverki sveitarstjórnarmála*. Þá hverfa sumir kjörnir fulltrúar frá störfum vegna þess að þeim finnst þeim ekki takast að hafa áhrif á ákvarðanatökur.

Það tekst afar misjafnlega að fá fólk til trúnaðarstarfa og er sá munur bæði mikill á milli landanna og innan hvers lands. Væri ástæða til að líta nánar á hvaða aðstæður gera það að verkum að fólk velur eða hafnar að taka þátt í ákvarðanatöku innan sveitarfélaganna. Hér gegna stjórnmalaflokkarnir lykilhlutverki, en einnig ættu sveitarfélög og landsyfirvöld að taka þátt í þessu starfi. Í þeim tilvikum þar sem fólk er tregt að sinna trúnaðarstörfum á sveitarstjórnarstiginu vegna þess að því finnst erfitt að samræma stjórnmalastarf og einka- og atvinnulíf, er ástæða til að líta nánar á vinnuaðstæður, t.d. kjör, kost kjörinna fulltrúa á barnagæslu, afleysingafólki og einföld atriði eins og fundartíma.

---

**Ábending:** Lagt er til að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin beiti sér fyrir því að bæta aðstæður og auka áhrif kjörinna fulltrúa við staðbundnar ákvarðanatökur.

---

Í innra starfi sveitarstjórna felst áskorunin í því að auka þátt kjörinna fulltrúa í ákvarðanatökum. Eitt grundvallarverkefni er að þjálfa nýkjörna fulltrúa. Þá getur verið ástæða til að líta á vinnulag lýðræðisstofnana og þróa tæki, t.d. ýmis ársuppgjör í þá veru að kjörnum fulltrúum reynist auðveldara að skilja ákvarðanir og starfsemi sem þeir bera meginábyrgð á.

### Stjórnmalapátttaka milli kosninga

---

**Ábending:** Lagt er til að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin leggi áherslu á virkni almennings á milli kosninga.

---

Pólitísk virkni borgaranna á ekki að einskorðast við kosningadaginn sjálfan. Almennungi á einnig að gefast kostur á að hafa áhrif á kjörtímabilinu. Mikilvægt er að einstaklingum finnst þeir hafa vettvang þar sem þeir geti haft áhrif og að þeim þyki ástæða til að beita sér á pólitískum vettvangi. Ríkisstjórnir og þjóðþing geta haft áhrif á þróunina með lagabreytingum og hvetjandi aðgerðum til þess að auka og bæta virkni almennings á milli kosninga, en stór ábyrgð

hvíllir einnig á herðum sveitarfélaga og stjórn málaflókka. Á Norðurlöndum er þegar hafist handa við að auka virkni almenninga á milli kosninga. Dæmi um það eru þjóðaratkvæðagreiðslur, aðgerðir fjölda-hreyfinga, borgaratillögur og staðbundnar stjórnir. Staðbundnar atkvæðagreiðslur og aðgerðir fjöldahreyfinga eiga sér langa hefð í norrænum sveitarfélögum. Upplýsingatæknin veitir almenningi kost á að greiða atkvæði í afmörkuðum málum á nýjan hátt. Um-ræðutorg á vefnum og stafrænt samráð við borgarana gegna æ stærra hlutverki. Þar er leitað eftir álitum almenninga á afmörkuðum málum og leiðir það til þess að ný verðmæti skapast í lýðræðisástundun. Náskyld þessu er afstaða almenninga til mála sem eru til afgreiðslu í bæjarráðum og sveitarstjórnnum. En hver ákveður dagskrá sveitar-stjórnar, almenningur eða stjórn málamenn? Finnar eru komnir langt áleiðis með að auka áhrif almenninga á dagskrá sveitarstjórna. Í Svíþjóð og Noregi eru gerðar tilraunir með almenningstillögur í sveitarstjórnnum og sýslum. Svíar hafa fylgt þessum umbótum eftir með góðum árangri. Það er talið hafa jákvæð áhrif á lýðræðið að hægt sé að fylgja tillögum frá almenningi eftir, en þó er of snemmt að segja til um þau áhrif. Tilraunir í Finnlandi, Svíþjóð og Noregi eru góð dæmi um hvernig hægt er að auka áhrif almenninga milli kosninga. Þá eflist lýðræði með auknum áhrifum neytenda. Mörg sveitarfélög á Norðurlöndum hafa auðveldað neytendum að hafa áhrif í ýmsum myndum. Í Finnlandi eru góð dæmi um þetta en einnig í Svíþjóð og Noregi starfa mismunandi neytendaráð/staðbundar stjórnir fyrir ungmenntu, eldri borgara og fatlaða. Neytendaáhrif eru mikilvæg við-bót við hefðbundnar leiðir til áhrifa sem geta leitt til aukinnar stjórn-málaþátttöku almenninga. Því er mikilvægt að stuðla að auknum áhrifum neytenda.

### **Upplýsingatækni sem lýðræðistæki – nýr vettvangur fyrir pólitísk samskipti**

Ljóst er að til eru góðar tæknilegar forsendur fyrir því að nýta Inter-netið í lýðræðisstarfi á Norðurlöndum. Tæknin hefur á margan hátt auðgað og breikkað aðgang almenninga, stjórn málaflókka og hreyf-inga/stofnana að stjórn málum og má því líta á hana sem skilvirkt tæki í lýðræðislegri ástundun. Á sama tíma eru stórar stafrænar gjár bæði hvað varðar aðgengi og notkun almenninga á Netinu og einnig í innihaldi netnotkunar í lýðræðinu.

Hér á eftir leggur Lýðræðisnefndin fram ábendingar með því markmiði að efla og bæta forsendur fyrir notkun upplýsingatækni sem lýðræðistækis í hinu staðbundna samfélagi.

## Stafrænar gjár

---

**Ábending:** Lagt er til að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin láti opinbera stefnu í upplýsingatæknimálum ná til aðgerða til að sporna gegn stafrænum gjám.

---

Ljóst er að það er mismunur á aðgengi fólks að og notkun þess á Internetinu. Stafrænar gjár eru á milli ungra og eldri en einnig hefur menntun, efnahagur, félagsleg staða og hæfni áhrif á netaðgengi og tölvulæsi. Þetta misræmi í aðgengi og notkun á Internetinu er lýðræðislegt vandamál og ef ekkert er gert til að draga úr því á Internetið eftir að dýpka gjána milli þeirra sem hafa greiðan aðgang að upplýsingum og upplýsingasnauðra. Þegar Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin móta stefnu til að sporna gegn stafrænum gjám þurfa þau því að taka tillit til félagslegra og efnahagslegra þátta sem hafa áhrif á aðgengi og notkun almennings á tækninni. Stefnumótun þarf að fela í sér að fjarlægðar verði félagslegar og efnahagslegar hindranir, landfræðileg og aldurstengd mismunun og eins múrar sem myndast vegna tungumála og mismunandi hæfni til að skilja og vinna úr upplýsingum. Í stefnumótun er mikilvægt að tryggja tölvulæsi alls almennings og aðgengi hans að tækninni, bæði í menntun og atvinnulífi og einnig að þekking og aðgengi sé í takt við tækniþróunina. Þekking og aðgengi almennings að Netinu krefst aðstöðu og þjónustu. Á Norðurlöndunum er tölvu- og netaðgengi gott á opinberum stofnunum, til dæmis bókasöfnum. Gera þarf áætlanir til þess að veita almenningi kost á því að nota tæknina meira í lýðræðisástundun.

## Sveitarfélög og upplýsingatækni

**Ábending:** Lagt er til að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin hvetji norræn sveitarfélög til að nýta sér gagnvirka eiginleika Internetsins, að þau kynni sér reynslu af tilraunum sem gerðar hafa verið með rafrænt lýðræði og hafi frumkvæði að nýskapandi upplýsingatækniverkefnum sem efla þátttökulýðræðið. Til dæmis gætu sveitarfélögin mótað sjálfstæða stefnu í upplýsingatæknimálum til að efla hið staðbundna lýðræði.

Næstum öll sveitarfélög á Norðurlöndum hafa eigin heimasíðu/vef en innihald, magn upplýsinga, vefuppbygging og framboð á stafrænni og gagnvirkri þjónustu er afar mismunandi. Ljóst er að upplýsingarnar taka mest mið af sendandanum, þ.e. þær eru frá yfirvöldum til almennings. Mun minna er um að sveitarfélögin noti vefina sem verkfæri til þess að hvetja almenning til þess að taka þátt í ákvarðanatöku í gagnvirkum samskiptum svo sem stafrænum fundum, spjallrásum o.þ.h. Það hefur heldur ekki verið mikið um að hvatt sé til beinna samræðna almennings og yfirvalda/stjórnmalamanna á vefjum sveitarfélaganna. Gagnvirkir þættir Internetsins gætu stutt betur starf sveitarfélaganna sem miðar að því að efla þátttakendalýðræðið. Við hönnun á vefjum sveitarfélaganna er til dæmis mikilvægt að þekkja til notendavænnar tækni og innihalds til þess að geta svarað þörfum allra borgara. Því þarf að leggja mikla áherslu á t.d. vefhönnun, málfar og miðlun upplýsinga. Þá eiga sveitarstjórnarfulltrúar og almenningur að standa jafnfætis þegar samin er stefna um notkun upplýsingatækni í pólitísku starfi í hinu staðbundna lýðræði. Það má þróa rafrænt samráð, umræðukerfi, skoðanakannanir o.s.frv. og það má útskýra betur tilgang þessara verkfæra til þess að bæta enn frekar forsendur fyrir pólitískum ákvörðunum. Þá gæti einnig verið góð hugmynd að strjálbýl sveitarfélög taki höndum saman um tæknilausnir til þess að styðja lýðræðið, og gæti það komið öllum betur bæði fjárhagslega og menningarlega.



## Rannsóknir á lýðræðisferlum og upplýsingatækni

---

**Ábending:** Lagt er til að Norðurlöndin og sjálfstjórnarsvæðin hvetji til rannsókna á því hvernig nýta megi upplýsingatækni í lýðræðisferlum.

---

*Þessa ábendingu má líta á sem viðbót við fyrri ábendingu varðandi þörf á frekari þekkingu, rannsóknum og menntun um lýðræði á Norðurlöndum.*

Í dag fara fram töluverðar rannsóknir á notkun upplýsingatækni í lýðræðisferlum, en þó er þörf á frekari þekkingu og rannsóknum á þessu sviði. Til dæmis mætti hvetja til rannsókna á hentugustu aðferðum í notkun gagnvirkra þátta Internetsins til þess að efla lýðræðislegar umræður og bæta ákvarðanatöku kjörinna fulltrúa. Til dæmis mætti beita eigindlegum lýðræðismælikvörðum á notkun upplýsingatækni til þess að auðvelda samburð á milli landanna. Upplýsingatæknin þróast ört og því er mikilvægt að læra af reynslu annarra. Þróa mætti mælikvarða sem varpa ljósi á pólitíska virkni kjósenda á Netinu, hvernig stjórnmalaflokkar nýta Netið, hvernig önnur pólitísk starfsemi fer fram, hvaða kostir felast í rafrænum umræðum og áhrif pólitískra tengslaneta. Þá er mikilvægt að safna reynslu sem kjörnir fulltrúar og opinberir starfsmenn hafa af notkun Netsins og hvernig megi auka hana í þágu lýðræðisins.

### Tillögur til Norrænu ráðherranefndarinnar

*Lýðræðisnefnd Norrænu ráðherranefndarinnar leggur til að skipaður verði fastur vinnuhópur, t.d. nefnd á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar sem hafi það hlutverk að standa vörð um, vernda og efla lýðræði á Norðurlöndum.*

Fastur vinnuhópur/ nefnd fylgi lýðræðisþróun á Norðurlöndum stöðugt eftir. Lagt er til að vinnuhópurinn/ nefndin fylgist með lýðræðisþróuninni á Norðurlöndum. Mikilvægt verkefni vinnuhópsins/ nefndarinnar verði að fylgja eftir þeim samburði og ábendingum sem fram koma í þessari skýrslu. Lagt er til að fulltrúar í vinnuhópnum/ nefndinni miðli reynslu og þekkingu á lýðræðis-sviðinu, hvetji til lýðræðisrannsókna og að safnað verði bestu starfs-

aðferðum í lýðræðisástundun á Norðurlöndum. Lagt er til að vinnuhópurinn/ nefndin standi fyrir ráðstefnum, málþingum, verkefnum, menntun o.s.frv. um lýðræðismálefni. Öllum norrænu ríkjunum og sjálfstjórnarsvæðunum gefist kostur á að tilnefna fulltrúa sem hafa einhvers konar sérfræðipækkingu á lýðræðismálum.

# 5 Pohjoismaiden ministerineuvoston demokratiavaliokunnan suositukset

## Johdanto

Edellisissä luvuissa demokratiavaliokunta on tehnyt vertailevan analyysin pohjoismaisista demokratioista nykyhetken ja tulevaisuuden näkökulmasta. Analyysit perustuvat Pohjoismaissa ja itsehallintoalueilla aiemmin tehtyihin selvityksiin ja tutkimuksiin. Raportin läpäisevänä teemana on »demokraattiset toimintamahdollisuudet«, joihin valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota kaikissa kolmessa luvussa. Kaikkia lukuja on hallinnut myös kansalaisnäkökulma.

Tässä luvussa demokratiavaliokunta antaa vertailevan analyysin tulosten perusteella suosituksia, joiden tavoitteena on vaalia ja syventää pohjoismaisia demokratioita. Suositukset osoitetaan pääasiassa Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden hallituksille mutta myös Pohjoismaiden ministerineuvostolle.

## Demokratia poliittisena strategiana

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi laatia strategiat, joilla vaalitaan ja syvennetään demokratiaa paikallisesti ja kansallisesti.

Strategioissa tulisi keskittyä demokratiaan hallintomuotona ja elämänmuotona.

---

### Miksi strategiaa tarvitaan?

Pohjoismaat ja itsehallintoalueet kokevat parhaillaan lukuisia muutoksia, jotka sekä syventävät että jarruttavat pohjoismaisen demokratian kehitystä. Sukupuolten kiinnostus- ja osallistumiserot ovat pienentyneet, ja epäsovinnainten vaikuttamismuotojen, esimerkiksi suoran osallistumisen ja käyttäjädemokratian, suosio kasvaa. Sam-

alla äänestysaktiivisuus on laskussa kaikkiällä Pohjolassa, luottamus politiikkaan ja poliitikkoihin on vähentynyt, poliittisten puolueiden ja vapaaehtoisten yhdistysten jäsenmäärä on pienentynyt, ja kansalaiset ovat jossain määrin etääntyneet politiikasta. Osallistumisesta on tullut ja tulee entistä epätasaisempaa. Erot ovat selkeitä eri sosiaaliryhmien ja varsinkin eri ikäryhmien välillä. Etenkin nuorten osallistuminen on vähäistä.

Tämän kehityksen perusteella demokratiavaliokunta katsoo, että kunkin Pohjoismaan ja itsehallintoalueen tulisi laatia strategia demokratian vaalimiseksi ja syventämiseksi. Strategioiden tavoitteiden ja toimenpiteiden tulisi olla kunkin Pohjoismaan ja itsehallintoalueen edellytysten mukaisia.

### Demokratiastrategian tärkeyttä puoltavat seuraavat seikat:

#### Strategia

- tuo demokratian poliittiseen päiväjärjestykseen ja korostaa sen poliittista painoarvoa
- auttaa koordinoimaan ja kokoamaan kunkin maan hallituksen demokratiapolitiikkaa
- selkeyttää eri tavoitteiden, toimenpiteiden ja tulosten yhteyksiä, eli sitä, miten eri tavoitteet voivat vahvistaa tai vastustaa toisinaan, millä toimenpiteillä tavoitteet voidaan saavuttaa ja miten eri toimenpiteiden tuloksia voidaan arvioida suhteessa tavoitteisiin
- kiinnittää huomiota tarvittaviin resursseihin ja valintoihin – eli tavoitteiden vaatimiin tietoihin valintoihin
- mahdollistaa syvällisen ja tarkan raportoinnin kunkin maan parlamentille demokratian kehityksestä ja toimintatavoista
- pitää yllä keskustelua demokratiasta ja sen toimintaedellytyksistä.

### Strategian mahdollinen sisältö

Demokratia edellyttää ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeudet taas edellyttävät demokraattista hallitusmuotoa, ja niitä vahvistaa kansalaisten laajaan osallistumiseen perustuva demokratia. Demokratiastrategian tulisikin sisältää paitsi kansalaisten osallistumista ja sen tasa-arvoisuutta edistäviä toimia myös ihmisoikeuksia edistäviä toimia.

Strategia voi sisältää tavoitteita, joilla pyritään lisäämään osallis-

tumista ja sen tasa-arvoisuutta, parantamaan luottamushenkilönä toimimisen edellytyksiä sekä lisäämään nuorten, työttömien ja ulkomaalaistaustaisten ihmisten osallistumista poliittiseen prosessiin.

Strategian osallistumista edistävät ja helpottavat toimet tulisi suunnata nykyistä aktiivisemmän ja tasa-arvoisemman osallistumisen edellytyksiin, esteisiin ja mahdollisuuksiin. Strategiassa voidaan myös painottaa vaalien välistä osallistumista ja osallistumisen kytkeytymistä kansalaisoikeuksiin.

### Strategia ja sen edellytykset

Demokratiastrategia ei sinänsä luo demokratiaa, mutta se ylläpitää osaltaan demokratiakeskustelua. Strategiassa on korostettava sitä, että jokaisen kansalaisen täytyy huolehtia demokratian säilymisestä hyödyntämällä omia vaikutusmahdollisuuksiaan. Tiedotusvälineiden taas tulisi tuottaa kansalaisten kiinnostusta ja osallisuutta edistävää tietoa, ja puolueiden tulisi terävöittää niitä poliittisia vaihtoehtoja, joista kansalaiset voivat valita. Tiedotusvälineillä ja puolueilla on oma vastuunsa yhteiskunnallisen keskustelun laadusta ja siten myös demokratian toiminnasta. Myös julkisilla instituutioilla on vastuu esimerkiksi esteiden poistamisesta, tuen ja hyvien edellytysten tarjoamisesta sekä demokratian edellytysten ja toimintatapojen seurannasta ja arvioinnista. Demokraattisen yhteiskunnan tulee perustua kaikkien ihmisten yhtäläisiin oikeuksiin ja mahdollisuuksiin, mutta myös yhtäläisiin velvollisuuksiin ja vastuisiin.

### Tieto, tutkimus ja kasvatus

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi pyrkiä entisestään kartuttamaan demokratiaa koskevaa tietoa toteuttamalla säännöllisesti vertailevia tutkimuksia koko Pohjolassa.

Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi laatia demokratiakasvatuksen strategioita, joiden tavoitteena on vahvistaa kansalaisten tietämystä ja tietoisuutta omista oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan mutta myös velvollisuuksistaan ja vastuistaan demokraattisessa yhteiskunnassa. Strategioissa tulisi myös panostaa demokraattisten instituutioiden roolien korostamiseen ja selittämiseen kaikille niille; jotka asuvat pysyvästi jossakin Pohjoismaassa.

---

## Tutkimus

Demokratiavaliokunta havaitsi työssään, että varsinkin Islannista ja itsehallintoalueilta puuttuu tiettyjen alojen tilastoja, mikä vaikeutti vertailevan analyysin tekemistä. Tilastojen saatavuus on hyvin tärkeää, jotta eri maiden kehitystä ja trendejä voitaisiin selittää. Kun demokratian vaalimiseen, syventämiseen ja vahvistamiseen liittyviä poliittisia strategioita laaditaan, tarvitaan monitieteistä tutkimusta. Tutkimus on tärkeä väline myös seurattaessa ja arvioitaessa tavoitteiden ja strategioiden toteutumista.

Tanskassa ja Norjassa esiteltiin vuonna 2003 laajojen valta- ja demokraatiaselvitysten tulokset. Ruotsissa taas nimitettiin demokraatiaministeri vuonna 1998, ja maan demokratiaa selvittänyt komitea esitteli ehdotuksensa vuonna 2000. Ruotsin hallitus laati ehdotusten pohjalta vuonna 2002 demokratiaa koskevan esityksen (Prop. 2001/02:80), joka sisältää ruotsalaiseen demokratiaan liittyviä pitkän aikavälin tavoitteita ja toimia. Sitten hallitus on käsitellyt demokraatiaehdotuksen tavoitteiden ja toimien toteutumista kirjelmässä »Demokratiapolitiikka« (Skr.2003/04:110) Jos muutkin Pohjoismaat ja itsehallintoalueet käynnistäisivät vastaavat valta- ja demokraatiaselvitykset, se antaisi hyvät eväät keskustelulle demokratian edellytyksistä, ongelmista ja mahdollisuuksista Pohjolassa. Se antaisi myös tutkijoille, poliitikoille ja kansalaisille tärkeää tietoa Pohjoismaiden yhteiskuntien tähänastisista ja tulevista muutoksista demokratian saralla.

On myös tärkeää, että Pohjoismaat ja itsehallintoalueet sopivat yhdessä demokraatiamittareista, joilla voidaan kuvata demokratian asemaa Pohjolassa. Demokratian kehitystä tulisi seurata mittareiden avulla säännöllisesti. Mahdollisia mittareita ovat äänestysaktiivisuus sukupuolen, iän tai esimerkiksi etnisen alkuperän mukaan tarkasteltuna, kansalaisten osallistuminen politiikkaan ja yhdistyselämään sekä tiedotusvälineiden ja tietotekniikan käyttö demokraatiatarkoituksiin.

Demokratiavaliokunnan mielestä on tärkeää, että kaikki Pohjoismaat ja itsehallintoalueet panostavat sekä omaan että vertailevaan pohjoismaiseen demokraatiatutkimukseen. Eräs mahdollinen tutkimusaihe on paikallisvaalien äänestysaktiivisuuden huomattavat erot eri Pohjoismaissa. Mistä johtuu, että Norjassa ja Suomessa paikallis-

vaalien äänestysaktiivisuus on hyvin vähäinen mutta Tanskassa hyvin suuri. Entä mihin korjaaviin toimenpiteisiin eri maissa on ryhdytty?

### Pohjoismaiden ministerineuvoston demokratiavaliokunta painottaa

- vertailevia, jatkuvia tai säännöllisiä tutkimuksia pohjoismaisesta demokratiasta
- vertailevan tiedon keruuta Pohjolassa
- pohjoismaisia tutkimusprojekteja, joissa selvitetään esimerkiksi niitä esteitä, jotka ehkäisevät kansalaisten osallistumista demokraattiseen prosessiin
- vertailevia tutkimusprojekteja paikallisen itsehallinnon asemasta Pohjolassa
- yhteisiä mittareita, joilla arvioidaan demokratian asemaa Pohjolassa.

### Tieto

Demokratian kunnioittaminen ja tunteminen eivät tule synnyinlahjoina, vaan ne opitaan. Demokraattisessa yhteiskunnassa onkin tärkeää panostaa ihmisten demokratietietoisuuteen. Demokratietietoisuudessa on kyse jokaisen kansalaisen velvollisuudesta osoittaa suvaitsevaisuutta ja kunnioitusta toisia ihmisiä kohtaan. Siinä on myös kyse empatiasta ja solidaarisuudesta sekä aktiivisuudesta ja vastuusta, jotka eivät ole pelkkää oman edun tavoittelua. Tässä yhteydessä on tärkeää, että kansalaiset ymmärtävät demokratian tuovan paitsi oikeuksia ja mahdollisuuksia myös velvollisuuksia ja vastuuta. Demokratietietoisuus edellyttää myös tietoa demokraattisten instituutioiden toiminnasta, oikeusvaltion toiminnasta ja merkityksestä sekä ihmisoikeuksista.

Demokratiakasvatuksessa ovat avainasemassa koulu, aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö. Myös tiedotusvälineillä on moninaisuutensa vuoksi tärkeä asema demokratietietoisuuden edistämisessä.

Demokratiakasvatuksen strategioilla voidaan lisätä kansalaisten tietoisuutta heidän oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan sekä velvollisuuksistaan ja vastuustaan demokraattisessa yhteiskunnassa. Strategioita laadittaessa on syytä ottaa huomioon Pohjoismaiden viime vuosikymmeninä kokemat suuret sosiaaliset, tekniset ja talo-

udelliset muutokset. Strategioiden tavoitteena on vaalia ja syventää pohjoismaista demokratiaa lisäämällä kansalaisten aktiivisuutta ja osallisuutta, demokratietoisuutta ja kunnioitusta kansalaisten yhtäläisiä oikeuksia kohtaan.

### Pohjoismaiden ministerineuvoston demokratiavaliokunta painottaa

- demokratiakasvatuksen strategiaa, joka kattaa kaikki ikäryhmät ja etniset ryhmät ja keskittyy oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä siihen, että kansalaisilla on vastuu demokratian vaalimisesta ja syventämisestä aktiivisen osallistumisen kautta
- julkisten viranomaisten aloitteita, joilla pyritään vahvistamaan demokratiakeskustelua varmistamalla poliitikkojen ja kansalaisten avoin keskusteluyhteys ja valjastamalla tietotekniikka demokratian välineeksi.

### Paikallinen itsehallinto

Pohjoismaiden paikallinen itsehallinto elää erilaisten demokraattisten tavoitteiden ristipaineessa, mikä vaikuttaa varsinkin demokraattisesti valittujen paikallisten elinten sekä yksittäisten luottamushenkilöiden asemaan. Seurauksena on ollut mm. se, että halukkuus paikallisiin luottamustehtäviin on vähentynyt. Siitä huolimatta, että ihmiset haluavat kuntien tuottamia palveluita ja ovat tyytyväisiä niihin, luottamus paikalliseen päätöksentekoon on heikkoa.

Pohjoismaiden paikalliset päättäjät kokevat toimintamahdollisuuksiensa kapenevan, kun valtio säilyttää kunnille entistä enemmän tehtäviä. Yhä suurempi osa kunnallisesta toiminnasta on siirtynyt hiljalleen kunnilta muille toimijoille, mikä on mm. heikentänyt luottamushenkilöiden mahdollisuuksia saada kokonaiskuva heidän vastuullaan olevista päätöksistä. Pohjoismaissa toteutetut ja suunnitteilla olevat rakenneuudistukset muuttavat paikallisten luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä. Uudistukset muuttavat mm. kuntien vastuualueita ja organisaatioita.

Alla on suosituksia, joilla demokratiavaliokunta pyrkii vahvistamaan paikallista itsehallintoa.



## Kunnallisen toiminnan organisointi

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka parantavat demokraattisesti valittujen paikallisten elinten ja yksittäisten luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä.

---

Ongelmat vaihtelevat eri puolilla Pohjolaa. Eroista huolimatta useimmat merkit viittaavat kuitenkin siihen, että demokraattisesti valittujen paikallisten elinten ja yksittäisten luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä tulisi parantaa. Pohjoismaiden kunnissa on yhteensä noin 42 000 suoraan valittua paikallispoliitikkoa. He ovat lähidemokratian voimavara.

## Rakenneuudistukset

---

**Suositus:** Jokaisen Pohjoismaissa ja itsehallintoalueilla toteutettavan rakennemuutoksen seuraukset tulisi arvioida siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat demokraattisesti valittujen paikallisten elinten toimintaedellytyksiin. Tämä koskee sekä kuntien itse päättämiä että kansalliseen politiikkaan liittyviä rakennemuutoksia.

---

Valtion ja kuntien suhteeseen liittyy useita ongelmia, jotka johtuvat mm. kunta-valtiosuhteen aiemmasta kehityksestä ja paikallisen itsehallinnon rakenteellisten edellytysten järjestämisestä. Rakennemuutoksilla ja kunta-valtiosuhteen muutoksilla on usein ollut ei-toivottuja vaikutuksia paikallisten demokraattisesti valittujen elinten toimintamahdollisuuksiin. Suomessa on meneillään kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, jonka eräänä tavoitteena on turvata paikallisen edustuksellisen demokratian toimintaedellytykset huolimatta rakenteellisista olosuhteista. Demokratiavaliokunta katsoo, että tavoitteesta voidaan johtaa edellä oleva suositus Pohjoismaille ja itsehallintoalueille.

## Kuntien luottamushenkilöt

Huolimatta meneillään olevista rakenneuudistuksista, rekrytointi kunnallisiin luottamustehtäviin muodostaa tärkeän haasteen pohjoismaisille demokratioille.

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi palauttaa keskusteluun näkemys, jonka mukaan kunnalliset luottamustehtävät ovat demokratiakasvatusta, ja pikemmin lisätä kuin vähentää luottamushenkilöitä.

---

Kunnallisia luottamustehtäviä on osittain lakattu pitämästä demokratiakasvatuksena, jossa monille ihmisille tarjotaan vastuuta yhteisistä asioista. Syynä muutokseen on toisaalta tehokkuuden ja ammattimaisuuden korostuminen päätöksenteossa, toisaalta luottamustehtävien vähentyminen. Eräs Ruotsin kansallisen demokratia-politiikan pitkäaikaistavoitteista on lisätä luottamushenkilöiden ja jossakin elämänsä vaiheessa luottamushenkilönä toimineiden ihmisten määrää, koska sen katsotaan lisäävän kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Tavoite palauttaa keskusteluun ajatuksen, jonka mukaan paikalliset luottamustehtävät ovat demokratiakasvatusta. Ajatusta olisi syytä edistää aktiivisesti myös muissa Pohjoismaissa sekä kansallisesti että paikallisesti. Demokratiavaliokunta katsookin, että tavoitteen pohjalta voidaan muotoilla edellä oleva suositus Pohjoismaille ja itsehallintoalueille.

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi analysoida seikkoja, jotka vaikuttavat joidenkin ryhmien aliedustukseen luottamuselimissä, ja ryhtyä toimiin esteiden poistamiseksi.

---

Analyyseista ja tutkimuksista, joissa on selvitetty ihmisten haluttomuutta luottamustehtäviin ja luottamustehtävistä luopumista lyhyen ajan jälkeen, on löydettävissä kaksi pääsyitä: toisaalta *luottamustehtäviä on vaikea yhdistää yksityiselämään ja työelämään*, mikä vaikuttaa esimerkiksi naisten, nuorten ja ulkomailla syntyneiden aliedustukseen luottamuselimissä. Toisaalta syynä ovat itse *luottamustehtävä ja paikallispolitiikan toimintatavat*. Jotkut luottamus-

henkilöt ovat lisäksi luopuneet tehtävistään, koska he eivät ole kokeneet voivansa vaikuttaa päätöksentekoon.

Koska Pohjoismaiden sisällä ja niiden välillä on suuria eroja luottamustehtäviin rekrytoinnissa, tarvitaan analyyseja siitä, miksi ihmiset haluavat tai eivät halua osallistua kunnallisten päätöksentekuelinten toimintaan. Poliittiset puolueet ovat tässä yhteydessä avainasemassa, mutta prosessiin voivat vaikuttaa myös kuntien ja valtion viranomaiset. Jos halukkuutta kunnallisiin luottamustehtäviin vähentää se, että poliittisen toiminnan, yksityiselämän ja työelämän yhdistäminen mielletään vaikeaksi, luottamustehtävien hoidon käytännön edellytyksiä – esimerkiksi korvaustasoa, mahdollisuutta lapsenvahdin ja sijaisen saamiseen sekä myös kokousaikojen kaltaisia yksinkertaisia asioita – on syytä tarkistaa.

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi kehittää mekanismeja, jotka lisäävät kansan valitsemien henkilöiden osallisuutta paikallisessa päätöksenteossa.

---

Kunnallispolitiikan sisäisten toimintatapojen kehittämisen haasteena löytää keinoja, jotka lisäävät luottamushenkilöiden osallisuutta päätöksenteossa. Erityisenä haasteena on uusien luottamushenkilöiden harjaannuttaminen. Lisäksi on ehkä syytä tarkistaa kansan valitsemien elinten työtapoja sekä kehittää välineitä, esimerkiksi erilaisia tilinpäätöksiä, jotka antavat luottamushenkilöille nykyistä paremman käsityksen heidän vastuullaan olevista päätöksistä ja toiminnoista.

### Vaalien välinen osallistuminen

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi painottaa vaalien välisen osallistumisen tärkeyttä.

---

Kansalaisten osallistuminen poliittiseen prosessiin ei saa rajoittua vaaleihin, vaan vaikutusmahdollisuuksia on tarjottava myös vaalien välillä. On tärkeää, että ihmiset ovat tietoisia eri vaikutuskanavista ja kokevat niiden käytön merkitykselliseksi. Hallitukset ja parlamentit

voivat lakimuutoksilla ja kannustavilla toimenpiteillä edistää vaalien välisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä ja parantamista, mutta myös kunnilla, maakunnilla ja poliittisilla puolueilla on suuri vastuu.

Pohjoismaissa pyritään parhaillaankin lisäämään kansalaisten vaalien välistä osallistumista erilaisin keinoin, joista mainittakoon kansanäänestykset, kansanaloitteet, kuntalaisaloitteet ja paikalliset toimielimet. Paikallisilla kansanäänestyksillä ja kansanaloitteilla on pitkät perinteet Pohjoismaiden paikallisdemokratiassa. Uusi tietotekniikka tarjoaa kuitenkin uusia mahdollisuuksia kansalaisten mielipiteen kuulemiseen. Digitaaliset neuvonpidot ja kuulemiset ovat tulleet yhä tärkeämmiksi, kun halutaan selvittää kansalaisten suhtautumista johonkin asiaan, ja tällaiset vaikutuskanavat täydentävät demokraattista prosessia. Tähän liittyy läheisesti kuntalaisten suhde kunnanvaltuustossa ja -hallituksessa käsiteltäviin asioihin. On kysyttävä, kuka päättää kunnanvaltuuston päiväjärjestyksen – kuntalaiset vai poliitikot?

Suomessa on päästy pitkälle pyrittäessä takaamaan kuntalaisten mahdollisuudet vaikuttaa kunnanvaltuuston päiväjärjestykseen. Myös Ruotsissa ja Norjassa on toteutettu kokeiluja, joissa kuntalaiset ovat voineet tehdä aloitteita kunnanvaltuustoille ja maakuntavaltuustoille, ja Ruotsissa tulokset on havaittu myönteisiksi. Kuntalaisaloitteita voidaan pitää myönteisenä demokratian muotona, mutta uudistuksen vaikutusten arviointi vie aikaa. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa toteutettuja kokeiluja voidaan pitää hyvinä esimerkkinä siitä, miten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia voidaan lisätä vaalien välillä.

Demokratiaa vahvistaa myös kansalaisten osallistuminen palvelujen käyttäjinä. Monet pohjoismaiset kunnat ovatkin luoneet erilaisia käyttäjävaikuttamisen muotoja. Suomesta voitaisiin mainita monia hyviä esimerkkejä, ja myös Ruotsissa ja Norjassa on erilaisia käyttäjäneuvostoja ja -toimikuntia nuorille, vanhuksille ja toimintarajoitteisille ihmisille. Käyttäjävaikuttaminen on perinteisten vaikutuskanavien tärkeä täydentäjä ja väline, jolla voidaan lisätä kansalaisten osallistumista politiikkaan. Käyttäjävaikuttamista onkin syytä edistää.

## Tietotekniikka demokratian välineenä – uusi poliittinen viestintäkanava

Pohjoismaissa on hyvät tekniset edellytykset Internetin hyödyntämiseen demokraattisissa prosesseissa. Tekniikka on eri tavoin syventänyt ja laajentanut politiikan saavutettavuutta kansalaisten, poliittisten puolueiden ja järjestöjen näkökulmasta, ja sitä voidaan pitää osallistuvan demokratian tehokkaana välineenä. Samalla on kuitenkin olemassa selviä digitaalisia kuiluja, jotka rajoittavat kansalaisten Internetin käytön mahdollisuuksia ja osaamista.

Alla on demokratiavaliokunnan suosituksia, joilla halutaan syventää ja parantaa tietotekniikan käyttöä demokratian välineenä paikallisyhteisöissä.

### Digitaaliset kuilut

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi laatia kunkin maan tietotekniikkapolitiikkaan liittyviä strategioita digitaalisten kuilujen ehkäisemiseksi.

---

Internetin käyttöä rajoittavat erilaiset digitaaliset kuilut. Kuiluja on etupäässä nuorten ja vanhempien sukupolvien välillä, mutta Internet-ratkaisujen käyttöön ja tuntemukseen vaikuttavat myös koulutus, taloudellinen ja sosiaalinen asema sekä toimintarajoitukset. Internetin käytön vinoumat ovat demokratian ongelma, ja ellei toimenpiteisiin ryhdytä, Internet saattaa syventää vähän ja paljon tietoa omaavien ihmisten välistä kuilua.

Pohjoismaat ja itsehallintoalueet voisivat keskittyä digitaalisten kuilujen ehkäisystrategioissaan niihin sosiaalisiin ja taloudellisiin seikkoihin, jotka vaikuttavat tekniikan saatavuuteen ja käyttöön. Strategioissa tulisi käsitellä yhteiskunnallis-taloudellisia esteitä, maantieteellisiä eroja sekä ikään, kieleen ja toimintarajoituksiin liittyvien kuilujen ja erojen häivyttämistä. Strategioissa on myös tärkeää pyrkiä varmistamaan kaikkien kansalaisten tietotekniikkaosaaminen ja tekniikan saatavuus sekä koulutuksen saralla että työelämässä. Lisäksi osaaminen ja saatavuus on pyrittävä takaamaan tekniikan kehittyessä.

Internetin käyttömahdollisuus ja käyttöosaaminen edellyttävät kehittyneitä infrastruktuuria ja kehittyneitä palveluita. Pohjoismaissa tietokoneet ja Internet ovat varsin hyvin ihmisten ulottuvilla kirjastojen kaltaisissa julkisissa laitoksissa. Siksi strategioissa onkin varmistettava myös kansalaisten mahdollisuus neuvontaan, joka liittyy tekniikan käyttöön demokraattisissa prosesseissa.

## Kunnat ja tietotekniikka

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi rohkaista kuntia hyödyntämään Internetin vuorovaikutteisia ominaisuuksia, ottamaan oppia toteutetuista verkkodemokratiakokeiluista ja aloittamaan uudenlaisia tietotekniikkahankkeita, jotka vahvistavat osallistuvaa demokratiaa. Myös kunnallisia tietotekniikkastrategioita voitaisiin laatia.

---

Lähes kaikilla Pohjoismaiden kunnilla on Internet-sivustot, mutta niiden sisältö, kattavuus, rakenne ja sivustojen sähköiset palvelut vaihtelevat. Sivustoissa olevaa tietoa voidaan luonnehtia lähettäjäpainotteiseksi, eli se suuntautuu viranomaiselta kuntalaiselle. Harvat kunnat ovat alkaneet verkkosivujensa avulla osallistaa kuntalaisia poliittiseen päätöksentekoprosessiin esimerkiksi keskustelufoorumien tai reaaliaikaisten verkkokeskustelujen avulla. Kuntalaisten ja viranomaisten tai poliitikkojen välistä vuoropuhelua ei ole myöskään laajasti edistetty kuntien verkkosivuilla. Internetin vuorovaikutteiset ominaisuudet voivat kuitenkin auttaa kuntia vahvistamaan osallistuvaa demokratiaa.

Kuntien verkkosivuja laadittaessa on tärkeää huomioida kaikkien kuntalaisten tarpeet ja panostaa tekniseen ja sisällölliseen helpokäyttöisyyteen. Se edellyttää panostamista esimerkiksi sivustojen suunnitteluun, kieleen ja niiden kautta välitettävään tietoon. Lisäksi paikallispoliitikot ja kuntalaiset voisivat pohtia tasaveroisesti tietotekniikan poliittisen hyödyntämisen tavoitteita ja alueita. Poliittisen päätöksenteon perustaa voidaan parantaa esimerkiksi kehittämällä sähköisiä kuulemismahdollisuuksia, keskustelufoorumia ja mielipidetiedusteluja ja selkiyttämällä niiden tavoitteita. Harvaan asutuilla alueilla kuntien kannattaisi luoda demokratiaa tukevia ratkaisuja yhteistyössä, koska yhteistyöllä voidaan edistää

yhteisöllisyyttä eri kuntien asukkaiden välillä sekä saada aikaan taloudellisempia ja toimivampia ratkaisuja.

## Demokraattisiin prosesseihin ja tietotekniikkaan liittyvä tutkimus

---

**Suositus:** Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi edistää demokraattisiin prosesseihin ja tietotekniikkaan liittyvää tutkimusta.

---

*Tämä suositus täydentää aiemmin esiteltyä suositusta, jossa käsitellään demokratiaa koskevan tiedon, tutkimuksen ja kasvatuksen tarvetta Pohjolassa.*

Nykyään tehdään jo jonkin verran demokraattisiin prosesseihin ja tietotekniikkaan liittyvää tutkimusta, mutta lisätietoa ja -tutkimuksia tarvitaan yhä. Tutkia voitaisiin mm. parhaita mahdollisia menetelmiä, joilla Internetin vuorovaikutteisuutta voidaan hyödyntää demokraattisessa vuoropuhelussa ja päätöksenteossa. Pohjoismaisia vertailuja voitaisiin helpottaa kehittämällä tietotekniikan käyttöön liittyviä laadullisia demokratiamittareita. Tietotekniikka kehittyy nopeasti, joten toisten saamia kokemuksia kannattaa hyödyntää. Mittareilla voitaisiin selvittää esimerkiksi äänestäjien poliittista aktiivisuutta Internetissä, poliittisten puolueiden järjestäytymistä ja muuta poliittista järjestäytymistä verkossa, sähköisen vuoropuhelun laatua sekä poliittisten verkostojen vaikutusta. Lisäksi on tärkeää kerätä kokemuksia luottamushenkilöiden ja virkamiesten Internetin käytöstä sekä siitä, miten käyttöä voidaan edistää demokratian tukemiseksi.

## Ehdotus Pohjoismaiden ministerineuvostolle

*Pohjoismaiden ministerineuvoston demokradiavaliokunta ehdottaa, että ministerineuvostoon perustettaisiin pysyvä työryhmä, valiokunta tai vastaava taho pohjoismaisen demokratian vaalimiseksi ja syventämiseksi.*

Pysyvän työryhmän tai valiokunnan perustamisella varmistettaisiin pohjoismaisen demokratian kehityksen jatkuva seuranta. Demokra-

tiakehityksen seurannan lisäksi työryhmän tai valiokunnan tärkeänä tehtävänä olisi seurata tässä raportissa esiteltyjä analyyseja ja suosituksia. Työryhmän tai valiokunnan tehtävänä olisi myös demokratiaalan kokemusten ja tietämyksen vaihto, demokratiatutkimuksen edistäminen ja Pohjoismaiden demokratiakehitykseen liittyvien hyvien aloitteiden tukeminen. Työryhmä tai valiokunta vastaisi myös demokratia-alan konferensseista, seminaareista, projekteista, koulutustilaisuuksista ja vastaavista tapahtumista. Kaikkien Pohjoismaiden ja itsehallintoalueiden tulisi voida nimetä työryhmään tai valiokuntaan omat edustajansa, joilla puolestaan tulisi olla jonkinlaista demokratiaan liittyvää asiantuntemusta.



# Appendiks 1

## Politiske systemer

De nordiske lande og selvstyreområders demokratier er funderet på politiske systemer, der har mange fællesstræk men også særkender. Nedenfor skitseres landenes systemkarakteristika.

### Danmark

Det danske rige udgøres af Danmark og de to selvstyrende områder Færøerne og Grønland (se særskilte afsnit). Danmarks politiske system er et konstitutionelt monarki, hvor den lovgivende forsamling »Folketinget« er højeste myndighed repræsenterende det danske folk på nationalt niveau. Det politiske system er inddelt i tre niveauer: Stat, amtskommuner og kommuner. Amterne<sup>1</sup> og kommunerne (amtsrådene og kommunalbestyrelserne) løser en lang række regionale og lokale opgaver. Alle tre instanser har ret til at udskrive skatter.

Danmark er medlem af Den Europæiske Union.

### Folketinget – det danske parlament

I Danmark afholdes såkaldte rullende folketingsvalg, hvilket vil sige, at folketingsvalg skal afholdes senest fire år efter den dato, forrige valg blev afviklet. Nyvalg kan til enhver tid udskrives af den siddende regering, eller hvis et flertal i Folketinget udtrykker ønske om det. Folketinget består højst af 179 mandater, af hvilke Færøerne og Grønland hver har to mandater. Mandaterne er fordelt på tre lands-

<sup>1</sup> Den kommende strukturreform betyder, at amterne i 2007 omdannes til fem folkevalgte regioner uden mulighed for skatteopkrævning.

dele, der igen er opdelt i tre storkredse og syv amtskredse. Det danske valgsystem bygger på forholdstalsvalg, hvor mandatantallet for hver kreds fastsættes med udgangspunkt i befolkningstallet. Udjævning sker via tillægsmandater. Således afspejler de folkevalgte repræsentation stemmeafgivningen og dermed vælgerne holdninger. For at komme ind i Folketinget må et parti have mindst to procent af alle gyldige afgivne stemmer, have opnået mindst et kredsmandat, i 2 ud 3 landsdele have opnået mindst lige så mange stemme som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer, der i landsdelen er afgivet pr. kredsmandat.

### Amtskommunerne – de regionale forvaltninger

Valg holdes hvert fjerde år – samtidig med kommunevalget. Danmark er opdelt i 13 amter og Bornholms Regionskommune, der fungerer som et amt. I hovedstaden udgør Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune tilsammen et amt. Amternes øverste styrelsesorgan er Amtsrådet, herunder er forvaltningen delt op på sektorer. Amternes opgaver dækker sygehussektoren, døgninstitutioner for børn, unge og handicappede, gymnasial uddannelse, indvanderundervisning mv. samt miljøplanlægning.

### Kommunerne – de lokale forvaltninger

Valg holdes hvert fjerde år. Danmark består af 271 kommuner og siden 2004 regionskommunen Bornholm. Det kommunale selvstyre betyder, at kommunerne træffer beslutninger inden for de rammer, der er fastlagt i den kommunale styrelseslov. Kommunernes styrelsesorgan er kommunalbestyrelsen og i København Borgerrepræsentationen, herunder er forvaltningen delt op på sektorer. Kommunernes opgaver dækker typisk daginstitutioner og ældreomsorg, folkeskoler, biblioteker og renovation.

### Den Europæiske Union

Danmark har siden 1973 været medlem af det, der i dag hedder Den Europæiske Union. Danmark har 14 mandater i Europa-Parlamentet. Danmark har forbehold på fire områder af unionsamarbejdet: det retslige område, på forsvarsområdet, og når det gælder unionsborgerskab og den fælles mønt euroen.

## Finland

Finland er en republik. Republikken udgøres af Finland og selvstyreområdet Åland (se særskilt afsnit). Finlands politiske system er fordelt på to niveauer, hvor Præsidenten og Riksdagen parallelt fungerer som øverste myndighed repræsenterende det finske folk på nationalt niveau. Herunder kommer det kommunale niveau.

Finland er medlem af Den Europæiske Union.

### Republikkens præsident

Præsidenten vælges ved direkte folkeafstemninger hvert sjette år. Valget forløber over to omgange. Hvis ingen af de opstillede kandidater i første omgang får mere end 50 procent af stemmerne, er det de to kandidater, som har fået flest stemmer, som i anden omgang kandiderer mod hinanden. Gennem en grundlovsændring i 2000 forandredes præsidentens magtbeføjelser. Dennes rolle i forhold til regeringen blev svagere, og tyngdepunktet i præsidentens opgavebeskrivelse ligger nu på udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

### Eduskunta/Riksdagen – det finske parlament

Riksdagen (på finsk »Eduskunta«) består af 200 mandater, som vælges hvert fjerde år. Ved riksdagsvalg er landet inddelt i 15 valgkredser, inklusiv Åland. Valgsystemet bygger på forholdstalsvalg. Det største antal mandater vælges i Nyland valgkreds (32 mandater) og det mindste antal i Norra Karelen valgkreds (7 mandater). Åland har ret til et riksdagsmandat. Udjævningsmandater forekommer ikke.

### Kommunerne – de lokale forvaltninger

Finland er inddelt i 444 kommuner, af hvilke 428 kommuner findes på fastlandet og 16 på Åland, som i kraft af sit selvstyre har egen kommunallov. Kommunalvalg afholdes hvert fjerde år. Ved kommunalvalget vælges kommunestyrets medlemmer, som består af 13-85 medlemmer beroende på kommunens størrelse. Gennemsnitsstørrelsen for en finlandsk kommune er 6.000 indbyggere. Den største kommune er Helsingfors Kommune med ca. en halv million indbyggere, og den mindste er Iniö Kommune med ca. 250 indbyggere.

De finlandske kommuners opgaveområde er bredt. De har ansvaret for grundlæggende og videregående uddannelse, sygehussektoren, sociale opgaver og har hertil mange opgaver med teknisk planlægning og miljø. At kommunerne er relativt små, sammenholdt med deres store opgavebyrde, medfører stor afhængighed af forskellige samarbejds løsninger.

### Landsdele – regional forvaltning

Finland har ikke et folkevalgt mellemniveau, tilsvarende amtskommunerne i Danmark, fylkeskommunerne i Norge og landstingene i Sverige. Mellemniveauet i Finland er indirekte. Det bygges op gennem regionale »samarbejdskommuner«, dvs. institutionaliseret samarbejde mellem primærkommunerne. De regionale samarbejdskommuner er funktionelt opdelt: landsdelsforbund varetager overordnet planering og interessebevågning, sygehusdistrikter har ansvaret for sygehusdriften. Der er i alt 19 landsdelsforbund og 20 sygehusdistrikter. Samarbejdskommunernes virksomhed finansieres af primærkommunerne og de besluttende organer i samarbejdskommunerne nedsættes med udgangspunkt i resultatet ved kommunalvalget i primærkommunerne. Netop nu pågår et forsøg med samordnet landsdelsforvaltning og direkte valg af landsdelsrepræsentanter i landsdelen Kajanaland.

### Den Europæiske Union

Finland har siden 1. januar 1995 været medlem af Den Europæiske Union. Finland har 14 mandater i Europa-Parlamentet.

### Færøerne

Færøerne er et selvstyrende område i det danske kongerige. Selvstyreordningen er reguleret ved Hjemmestyreløven af 1948, en traktatliggende lov, som efter forhandlinger blev vedtaget i Lagtinget og i den daværende danske Rigsdag. Det færøske politiske system består af to niveauer: Lagtinget, den lovgivende forsamling, og kommunerne.

Færøerne er en selvstændig jurisdiktion. De fleste områder reguleres via lagtingslove. De danske kompetenceområder reguleres via anordninger, der udarbejdes på grundlag af de for Danmark gælden-

de love på de pågældende områder, og herefter behandles de i Lagtinget, rettes evt. til i forhold hertil, og kundgøres for Færøerne.

Fællesanliggender for Færøerne og Danmark, der varetages af danske myndigheder på vegne af hele kongeriget, er primært udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt statsborgerskab. Retsvæsen, politi og fængselsvæsen, det familieretlige område og udlændingområdet, samt en række mindre sagsområder er ligeledes pt. danske kompetenceområder. Enkelte områder (dele af det sociale område og sundhedsområdet), er pt. principielt danske, men de færøske myndigheder forestår opgavevaretagelsen. Disse finansieres derfor delvis af Danmark, via bloktilskud, der i 2003 svarede til 16,4 procent af udgifterne på Lagtingets finanslov.

Færøerne er repræsenteret i det danske Folketing med to mandater og udgør en valgkreds ved folketingsvalg. De færøske folketingsmedlemmer er parlamentarikere på lige fod med de øvrige folketingsmedlemmer, men det forventes – både fra dansk og færøsk hold – at man i videst mulig udstrækning afholder sig fra at anvende sit mandat i forbindelse med indre danske anliggender.

Færøerne er ikke medlem af EU eller EFTA, men har (formelt under ledelse af det danske udenrigsministerium) indgået bilaterale frihandelslignende aftaler med EU og en række andre lande.

### Lagtinget – det færøske parlament

I Færøerne afholdes rullende lagtingsvalg. Lagtingsvalg skal afholdes senest fire år efter den dato, forrige valg blev afviklet. Lagmanden (Færøernes statsminister) eller et flertal i Lagtinget kan til enhver tid udskrive lagtingsvalg. Lagtinget består af højst 33 mandater, fordelt på 7 valgkredse. Valgsystemet bygger på forholdstalsvalg, hvor mandattallet er fastsat i forhold til befolkningstallet i de enkelte valgkredse i 1978, dog med en vis, tilsigtet overrepræsentation af periferiområderne. Det beskedne antal tillægsmandater (maks. 5 af 27) er i dag utilstrækkeligt til at tilsikre en nogenlunde ligelig repræsentation af de enkelte valgkredse, idet der er sket betragtelige demografiske forskydninger siden 1978. Der er således tre gange så mange stemmeberettigede pr. kredsvalgt repræsentant i hovedstadsområdet valgkreds, som i den mindste valgkreds. De folkevalgte repræsentation

afspejler derfor ikke fuldt ud stemmeafgivningen og dermed heller ikke fuldt ud vælgenes holdninger. Der er ingen spærregrænse.

### Kommunerne – de lokale forvaltninger

Der afholdes kommunalvalg hvert fjerde år. Der har været 48 kommuner i Færøerne, men dette tal er reduceret ved frivillige sammenlægninger til 34 pr. 1. januar 2005. Det kommunale selvstyre betyder, at kommunerne træffer beslutninger inden for rammerne i den færøske kommunale styrelseslov, samt på områder, der er lagt ud til kommunerne ved særlove. Kommunernes opgaver omfatter hovedsagelig daginstitutioner, lokalt vej- og havnevæsen, by- og byggeplaner, miljøvern, renovation og kloakering, bibliotek samt folkeskolernes drift. Børneforsorgsområdet er delvist kommunalt, og de to største kommuner har mere omfattende kompetence på det sociale område. Enkelte kommuner har desuden valgt at påtage sig visse opgaver vedrørende ældreomsorg. Kommunerne fastsætter selv den kommunale skatteprocent.

### Grønland

Grønland er et selvstyrende område i det danske kongerige og er underlagt den danske grundlov. Det grønlandske politiske system består af 2 niveauer: Hjemmestyret bestående af Landstinget, som den lovgivende forsamling, og det kommunale niveau.

Grønlands Hjemmestyreordning, som blev indført i 1979, er et politisk kompromis mellem Grønland og Danmark. Det hedder sig i loven om Grønlands hjemmestyre af 29. november 1978, at Grønland udgør et særligt folkesamfund inden for det danske rige. Det grønlandske hjemmestyre varetager grønlandske anliggender efter reglerne i hjemmestyreloven inden for den såkaldte rigsenheds rammer. Formelt set har det danske Folketing stadig lovgivningsmagten over Grønland – reelt er det danske politisk-administrative system i forbindelse med Grønland stærkt reduceret, efter at næsten alle sær-områder (med undtagelse af retsvæsenet og udenrigs- og forsvarspolitikken) nu er overført til hjemmestyret. Den grønlandske undergrund varetages i fællesskab mellem Grønland og Danmark.

Siden 1953 har Grønland valgt to medlemmer til *Folketinget*. Folketingets lovforslag, der alene vedrører Grønland behandles ad hoc i Udvalget vedr. Grønlandslove. Udvalget er et kontaktudvalg

mellem Folketinget og Grønlands Landsting, hvor medlemmer af Folketingets præsidium og Landstingets præsidium årligt mødes for en gensidig orientering.

Grønland er ikke medlem af Den Europæiske Union.

### Hjemmestyret: Landstinget – det grønlandske parlament

I Grønland afholdes rullende valg til Landstinget hvert fjerde år. Landsstyret eller et flertal i Landstinget kan til enhver tid udskrive valg. Landstinget vælges af alle danske statsborgere over 18 år med mindst 6 måneders fast bopæl i Grønland. Grønland udgør én valgkreds. Der vælges 31 mandater til Landstinget, hvoraf 8 landsstyremedlemmer heraf en landsstyreformand udgør regeringen.

Landstingets lovgivningsarbejde omfatter tre behandlinger i Landstinget (og to i dets forskellige udvalg) og resulterer i to former for love: landstingslove, som er regler for områder, der er fuldt overgået til hjemmestyret, herunder finansieringen, og landstingsforordninger, som er regler for særområder, hvor hjemmestyret selv har regelsætningsretten efter dansk bemyndigelseslov, og hvortil der ydes statstilskud.

### Kommunerne – de lokale forvaltninger

Kommunalvalg afholdes hvert fjerde år. Der er 18 kommuner i alt med hver en hovedby som administrations- og forvaltningscenter. Det kommunale selvstyre er af lidt ældre dato end hjemmestyreordningen, hvor kommunerne i 1975 fik den form for selvstændighed, de har i dag med bl.a. ret til at udskrive skatter.

Efter hjemmestyrets indførelse er en lang række statsopgaver i betydelig omfang delegeret fra hjemmestyret til kommunerne, og kommunerne er nu borgernes vigtigste kontaktpunkt til den offentlige sektor. Af disse kan nævnes folkeskolen, en række tekniske funktioner, sociale opgaver, opgaver inden for kultur, undervisning og idræt, lokale miljøopgaver og ansvaret for bygdernes drift og styrelse.

På de flest permanente beboede steder er der oprettet bygdebestyrelser på tre til fem medlemmer, som vælges samtidig med afholdelse af valg til kommunalbestyrelserne. Bygdebestyrelserne varetager bygdens anliggender inden for en bemyndigelse fastlagt af kom-

munalbestyrelsen. I større bygder er det oprettet kommunefilialkontorer med en eller flere ansatte.

## Island

Island har siden 17. juni 1944 været en republik, hvor »Altinget« er lovgivende forsamling, og sammen med præsidenten, repræsenterer det islandske folk på nationalt niveau. Forinden var Island en del af det danske rigsfællesskab med egen hjemmestyrelse, parlament og administration. Islands politiske system er fordelt på to niveauer: Stat og kommuner. Præsidenten og Altinget fungerer parallelt som øverste myndighed på nationalt niveau. Herunder kommer det kommunale niveau.

Island har siden 1970 været medlem af EFTA. Islands relation med EU bestemmes primært af medlemskab af EØS-aftalen fra 1994, hvilket giver adgang til Det Indre Marked. Island eksporterer over 60 procent af sine fiskeriprodukter til EU.

### Republikkens præsident

Præsidenten vælges hvert fjerde år, men har næsten ingen formel magt. Præsidenten tager initiativet til en ny regering og har ret til at nægte at underskrive love. Det er kun hændt en enkel gang i republikkens historie, at præsidenten har benyttet sig af denne ret og undladt at underskrive en lov. Dette var i 2004.

### Altinget – det islandske parlament

Valg afholdes hvert fjerde år. Altinget blev indstiftet på Tingvellir år 930, og den begivenhed markerer oprettelsen af den gamle islandske fristat. Altinget består af 63 medlemmer, der er valgt i otte valgkredse. Antallet af mandater i valgkredsene varierer, men der er aldrig færre end fem. Normalt er ministrene også altingsmedlemmer. Der er ingen tradition for landsomfattende folkeafstemninger i Island.

### Kommunerne – de lokale forvaltninger

Kommunevalg afholdes hvert fjerde år. I de sidste 20 år er kommunernes antal gået ned fra over 200 til 104 som følge af sammenslutninger. Kommunernes arbejdsopgaver har undergået mange forandringer og er blevet mere omfattende de seneste år. Folkeskolens



drift, som kommunernes overtog i 1996, er kommunernes største enkeltopgave. Derudover varetager kommunerne børneinstitutionsområdet, ældre- og socialomsorg, bustrafik, havnedrift og byplanlægning. I kommuneloven fra 1998 beskrives kommunernes rettigheder og pligter, men deres lovpligtige arbejdsopgaver er nærmere defineret i særlov.

## Norge

Norge består af Norge og Svalbard, hvor Svalbard har særstilling i den politiske struktur. Norges politiske system er et konstitutionelt monarki, hvor den lovgivende forsamling »Stortinget« er højeste myndighed repræsenterende det norske folk på nationalt niveau. Det politiske system er inddelt i tre niveauer: stat, fylkeskommuner og kommuner.

Norge har adgang til hovedparten af EU's indre marked gennem EØS-aftalen, som blev indgået i 1992 mellem EU og EFTA-landene, Island, Lichtenstein og Norge.

### Stortinget – det norske parlament

Stortingsvalg holdes hvert fjerde år. I indeværende periode (2001-2005) har Stortinget 165 repræsentanter fordelt på 19 fylker, hvoraf otte er udjævningsmandater. Fylkene udgør 19 valgkredse. Stortingets mandatantal og fordeling er ændret fra 2005. Efter stortingsvalget i 2005 skal Stortinget have 169 repræsentanter, heraf et udjævningsmandat for hvert fylke. Der er ingen spærregrense for at blive repræsenteret i Stortinget. Dog er det sat en spærregrense på udjævningsmandaterne, idet der kræves mindst 4 procent af stemmerne på landsbasis for at komme i betragtning til udjævningsmandater.

### Fylkeskommunerne – de regionale forvaltninger

Det er 18 fylkeskommuner samt Oslo, som både er et fylke og en kommune. Valg til fylkestingene (dog ikke i Oslo) sker samtidig med kommunevalgene, men ved separat stemmeafgivning. Fylkernes vigtigste opgaver er drift af videregående uddannelser og veje på fylkesplan. Tidligere havde fylkene ansvar for sygehusene. De er overført til staten med virkning fra 2002.

## Fylkesmanden

Fylkesmanden repræsenterer staten over for fylkene. Opgaverne er primært knyttet til sociale sager og miljøvern.

## Kommunerne – de kommunale forvaltninger

Valg holdes hvert 4. år, og lokalvalgene falder mellem stortingsvalgene.

I 2004 er antallet af kommuner 434. Størrelsen på kommunerne varierer mellem 240 indbyggere (Utsira) og 517.000 (Oslo). Over halvdelen af kommunerne har mindre end 5.000 indbyggere, mens 12 har over 50.000. Oslo og Bergen har politisk repræsentation på bydelsniveau, medlemmerne af bydelsudvalgene udpeges af kommunestyret. Oslo og Bergen styres i tråd med lokal parlamentarisme, sådan at der dannes en byregering på grundlag af kommunestyrets flertal. De øvrige kommuner har et formandskab, hvor partierne er repræsenteret efter antal repræsentanter i kommunestyret. Kommunernes vigtigste opgaver er knyttet til grundskoler, primærhelsetjenester, ældreomsorg samt lokal planlægning og trafik.

## Nordområderne

Svalbard har særstilling i den norske politiske struktur. Ordinært lokaldemokrati blev først indført ved lokalvalgene i 2003.<sup>2</sup> Samerne er det eneste urfolk i Europa. Parlamentet »Sametinget« behandler sager af speciel vigtighed for samere. Stemmeret har de, som er indført i samemandtallet. For at kunne blive registreret i samemandtallet må mindst en af bedsteforældrene have været samisktalende. Bosted spiller ingen rolle. Sametinget fordeler midler til kulturelle og organisatoriske formål og har i de senere år fået en stadig mere central politisk position i nord.<sup>3</sup>

## Sverige

Sverige er et demokrati med en parlamentarisk styrelsesret. Sveriges politiske system er et konstitutionelt monarki, hvor den lovgivende forsamling »Riksdagen« er højeste myndighed repræsenterende det

<sup>2</sup> Christensen, Karlsen & Aardal (2004).

<sup>3</sup> Bjerkli & Selle (2003).

svenske folk på nationalt niveau. Det politiske system er inddelt i tre niveauer: Stat, landsting og kommuner. Valg afholdes hvert fjerde år på nationalt, regionalt og lokalt niveau.

Sverige er medlem af Den Europæiske Union.

### Riksdagen – det svenske parlament

Valg til Riksdagen afholdes hvert fjerde år i september. Regeringen kan udskrive nyvalg til Riksdagen mellem ordinære valg, men dette sker sjældent. Riksdagen består af 349 medlemmer. For at komme ind i Riksdagen må et parti have mindst fire procent af stemmerne ved riksdagsvalget eller mindst tolv procent af stemmerne i en valgkreds. Riksdagen vigtigste opgaver er lovstiftelse, beslutninger vedr. statens finanser samt kontrol af regeringens arbejde.

### Länene og landstingene – de regionale forvaltninger

#### Län – repræsentanter udpeges af staten

Sverige er inddelt i 21 län med en länsstyrelse i hver. Länsstyrelsen er statens regionale repræsentant, med en länschef, udpeget af regeringen, som chef. Länsstyrelsen har bl.a. ansvar for visse socialforsorgsspørgsmål og regional samfundsplanlægning. Länsstyrelsen samarbejder med de fleste myndigheder på statsligt, regionalt og lokalt niveau.

#### Landstingene – folkevalgte repræsentanter

Sverige er inddelt i 20 landsting, herunder kommunen Gotland som har tilsvarende opgaver. Hvert landsting har en folkevalgt forsamling »landstingsbestyrelsen« som fungerer som et regionalt parlament. Landstingsbestyrelsen udpeger en landstings*styrelse*, som leder og samordner arbejdet i landstinget.

Landstingets vigtigste ansvarsområde er sundheds- og sygeplejen, og andre områder er tandplejen, uddannelse (primært plejeuddannelse), kultur (egnsmusik, -teatre og museer) og regional udvikling. Ansvaret for den kollektive trafik i lenet deles mellem kommunerne og landstinget. Finansiering af landstingets virksomhed sker gennem statsbidrag, landsstingsskatter og afgifter, som reguleres bl.a. gennem kommunaloven.

## Kommunerne – den lokale forvaltning

Sverige er inddelt i 290 kommuner, som alle har en folkevalgt forsamling »kommunalbestyrelsen«. Kommunalbestyrelsen beslutter på lokale områder som folkeskole og gymnasier, daginstitutionsrådet, ældrepleje, veje, vand, afløb og energi mv. Kommunerne udsteder også forskellige tilladelser som byggetilladelser og udskænkingsbevillinger. Kommunalbestyrelsen udpeger en *kommunestyrelse*, som varetager det centrale forvaltningsorgan i kommunen. Finansiering af kommunens virksomhed sker gennem kommunalskatter, statsbidrag og afgifter, som reguleres bl.a. gennem kommunaloven og andre love som socialtjenesteloven, plan- og byggeleven og skoleloven.

## Den Europæiske Union

Sverige blev medlem af Den Europæiske Union 1. januar 1995. Sverige har 19 mandater i Europa-Parlamentet. Sverige deltager ikke i unions samarbejdet om den fælles mønt euroen.

## Åland

Åland er et svensktalende ørige og selvstyreområde indenfor republikken Finland. Ålændinge stemmer til det finske præsidentvalg og til europaparlamentsvalg, ligesom Åland er repræsenteret i den finske Riksdag med et mandat og udgør en valgkreds ved riksdagsvalg. Det ålandske politiske system består af to niveauer: Lagtinget, som den lovgivende forsamling, og kommunerne. Der er ingen spærregrænse ved lagtings- og kommunevalg.

Åland er sammen med Finland medlem af Den Europæiske Union.

## Åland, et amt eller en selvstyrende landsdel?

Statsmagten i Finland har udpeget Åland som et af Finlands seks amter bl.a. i lovgivningen om amtsinddelingen og i lovgivningen om amtsstyrelserne. Selvstyret anser derimod Åland som en selvstyrende landsdel inden for Finland, og styret mener derfor, at det er forkert at benævne Åland som et amt.

## Lagtinget – det ålandske hjemmestyre

Lagtinget fungerer på Åland som et nationalt parlament med lovgivende magt og budgetmagt. Valg til Lagtinget falder hvert fjerde år, tredje søndag i oktober. Til Lagtinget vælges 30 mandater. Hele Åland udgør en valgkreds. Lagtinget sammensætter det ålandske regeringsorgan »Ålands landskapsregering«, som fungerer efter parlamentariske principper. Medlemmer af Lagtinget og af landskapsregeringen modtager løn.

## Kommuner

Kommunalvalg afholdes hvert fjerde år, samme dag som lagtingsvalget. Åland består af 16 kommuner, hvoraf én er Ålands eneste by, Mariehamn. Ti kommuner ligger på hovedøen og seks kommuner i den ålandske skærgård. Størrelsen på kommunerne varierer mellem 10.626 indbyggere (Mariehamn) og 133 indbyggere (skærgårdskommunen Sottunga). Ni kommuner har mindre end 1.000 indbyggere, og kun Mariehamn har flere end 10.000 indbyggere.

Ved kommunalvalget vælges 9-27 mandater til »kommunefuld-mægtige« alt efter kommunens størrelse. Kommunalbestyrelsens medlemmer vælger repræsentanter til kommunestyrelsen og til de forskellige nævn. Repræsentanter i Kommunalbestyrelse, styrelse og nævn er tillidsvalgte og modtager ikke løn udover honorarer og rejseudgifter mv.

I Åland har man valgt at bibeholde små kommuner. Sundheds- og sygehusområdet samt al uddannelse over grundskoleniveau, der er to tunge ansvarsområder, varetages af de ålandske selvstyreorganer. Andre tunge ansvarsområder, som ældreomsorg, specialomsorg for udviklingshæmmede og grundskolen varetages for en stor del dels af kommunale forbund og dels gennem samarbejde mellem flere kommuner.

## Den Europæiske Union

Åland indtrådte sammen med Finland i Den Europæiske Union 1. januar 1995. Åland står uden for medlemslandenes bestemmelser om erhverv, fast ejendom og næringsdrift samt samarbejdet på skatteområdet.



# Appendiks 2

## Demokratiutvalgets mandat

Nordisk Ministerråd

NSK/MR-SAM 03/2004

rev. 1 10.02.2004

### **Det islandske formannskapets initiativ til nedsettelse av et Demokratiutvalg – arbeidsplan**

#### Bakgrunn

Som det fremgår av programmet for det islandske formannskapet foreslås det at det skal nedsettes et Demokratiutvalg som representerer de nordiske lands regjeringer. Bakgrunnen for initiativet er blant annet relatert til den temakonferansen som Nordisk Råd avholdt i Reykjavik i 2002 med tittelen »Nordisk demokrati 2020« hvor det ble oppfordret til en grundigere behandling av demokratiets fremtid. Som det fremgår av Islandske formannskapsprogram, er det behov for å konstant observere de grunnleggende trekk ved de nordiske demokratier for eksempel gjennom valgdeltakelse og den almenne interesse for det politiske arbeidet.

Den islandske samarbeidsminister Siv Friðleifsdóttir, formann i 2004, har utpekt Kristín Astgeirsdóttir som leder for det foreslåtte Demokratiutvalget.

#### Ramme for arbeidet

Arbeidet med Demokratiutvalget er en viktig markering for det islandske formannskapet. Når det gjelder tidsaspektet for utvalgets arbeid, er det en klar målsetting at det foreligger en delrapport som kan presenteres på Nordisk Råds sesjon 1-3. november 2004. En sluttrapport bør foreligge i desember 2004. Dette innebærer at den

tiden utvalget har til rådighet er knapp, og at arbeidet må startes så hurtig som mulig.

Som en del av utvalgets arbeid vil det arrangeres en *høyprofilert konferanse* i Reykjavik 26-27. august 2004. På konferansen vil man fokusere på demokratiutviklingen i IT-samfunnet og hvorvidt IT kan skape en bedre dialog mellom borgere på den ene siden og myndigheter og beslutningstakere på den andre siden. MR-IT blir hovedansvarlig for konferansen som vil arrangeres i samråd med Demokratiutvalget. Utvalget vil her spille en aktiv rolle og presentere ideer og forslag for diskusjon. Ved behov kan det bli aktuelt å arrangere andre konferanser/seminarer for å forankre Demokratiutvalgets arbeid.

### Faglig tilnærming

Ut fra tidligere dialog mellom formannskapet, den utpekte leder for Demokratiutvalget Kristín Ástgeirsdóttir og NMRs, har det vært foreslått at man kontakter lederne for de to nylig gjennomførte maktutredningene i Danmark og Norge, hhv. Professor Lise Togeby og Professor Øyvind Østerud. De to maktutredningene har gjennom sine delprosjekter gitt en bred beskrivelse av demokratiets vilkår i de to land. På bakgrunn av innspill fra lederne av maktutredningene vil man få synspunkter på aktuelle tema for komparative studier og særlig interessante nordiske vinklinger. Det er allerede gjennomført møte med Professor Lise Togeby og med Professor Øyvind Østerud fra hhv. Danmark og Norge. Ved behov kommer Demokratiutvalget å ta kontakt med andre relevante statsvitenskapelige miljøer og resurspersoner i de øvrige nordiske landene.

### Demokratiutvalgets rolle og arbeid

I formannskapets begrunnelse for å nedsette et Demokratiutvalg, nevnes det en rekke ulike aspekter ved de nordiske demokratier som det kan være aktuelt å se nærmere. Dette gir grunnlag for en tilnærming der det velges flere tema. Det blir derfor en oppgave for utvalget å avgrense arbeidsfeltet og å definere sluttproduktet. I tillegg til temaet demokrati og utvikling i kommunikasjonsformer (IKT), der utvalget forventes å spill inn til konferansen 26-27. august, er følgende områder nevnt som mulige utgangspunkter:



## Forskjeller/likheter mellom de nasjonale maktutredningers resultater

- Konsekvenser for valgopplutning av ulike valgsystemer
- Demokrati og deltakelse i et generasjons- og likestillingsperspektiv, herunder likestilling mellom ulike grupper i samfunnet
- inkludert de nye nordboere
- Betydningen av de nordiske lands ulike forhold til EU og konsekvenser for de nasjonale myndigheters utøvelse av blant annet lovgivningsmyndighet
- Endringer i betydningen av det lokale selvstyre
- Medienes rolle i den demokratiske debatten

Demokratiutvalget bør selv ved sitt første møte ta stilling til hvilke aspekter man vil belyse. Med utgangspunkt i utvalgets analyse av hvordan man vil innrette sitt arbeid, bør også nødvendige bakgrunns- og diskusjonsmateriale bestilles. For å utforme slikt materiale bør såvel utvalgets egne medlemmer som eksterne eksperter kunne være aktuelle bidragsytere. Disse bidragene bør diskuteres av utvalget i løpet av våren 2004.

Demokratiutvalgets konklusjon bør ha en karakter som gjør at det danner grunnlag for MR-forslag til Nordisk Råd.

## Demokratiutvalgets sammensetning

Det er naturlig at utvalget settes sammen av en representant fra hver av de nordiske land samt en representant fra hver av de selvstyrende områder. Ved utvalgets sammensetning bør man etterstrebe en variert faglig bakgrunn og bred ekspertise innenfor henholdsvis IT, filosofi og statsvitenskap. For at arbeidet kan starte så hurtig som mulig, bør utnevningen skje i januar og utvalget bør ha sitt første møte i februar.

## Sekretariatsbistand

Nordisk Ministerråds sekretariat står for sekretariatsbistand til Demokratiutvalget. I tillegg foreslås det at det benyttes noe eksternt bistand i form av en yngre vitenskapelig ansatt som har deltatt enten i den norske eller danske maktutredningen og således er godt kjent

med problemstillinger og tema. Fra NMRS koordinerer rådgiver Hege Elisabeth Seel.

### Forslag til Tidsplan for arbeidet

For at det skal legges opp til en realistisk tidsplan må følgende legges til grunn:

Januar:	Landene presenterer forslag til medlemmer i utvalget
Februar:	Utvalget har sitt første møte for å fastsette arbeidet og å bestille bidrag
Mars – august:	2-4 møter etter behov for å diskutere bestilte bidrag
August:	26-27.8 Konferanse om IT og demokrati finner sted på Island
September:	Del-rapport utarbeides på grunnlag av arbeidet i utvalget og IT konferansens resultat
November:	1-3.11 Del-rapport forelegges for diskusjon i samband med Nordisk Råds sesjon
Desember:	Utvalget avslutter sitt arbeid med en sluttrapport til MR-SAM

### Finansiering og tilrettelegging av det videre arbeidet

På NMS møtet 15.12.03 ble bruk av midler fra den strategiske pulje til dekning av formannskapsinitiativer, herunder arbeidet med Demokratiutvalget diskutert, og det var enighet om at det er hensiktsmessig å benytte midler fra den strategiske pulje til å dekke dette.

---

## Konklusjon

- Det nedsettes et Demokratiutvalg som har som hovedoppgave å mot bakgrunn av det arbeide som allerede er gjennomført, jf. de tidligere omtalte maktutredninger, analysere det nordiske demokratiets status og fremtid, alternativt trekke ut visse aspekter og foreslå komparative studier eller særskilte interessante retningslinjer.
  - Hvert av de nordiske landene samt de selvstyrende områder utnevner en representant som skal sitte i utvalget. Utvalget ledes av Kristín Ástgeirsdóttir, oppnevnt av den islandske samarbeidsministeren.
  - Midler til gjennomføring av konferansen m.m. dekkes over den strategiske pulje.
-



## Litteratur

- Adamiak, Aimée Lind (2002). »Lokale folkeavstemninger i Norge – omfang, temaer og deltakelse, i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Airaksinen, Jenni, Arto Haveri & Inga Nyholm (2004). *Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Alm Andreassen, Tone (2001). *Å ivareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd forfunksjonshemmede i kommuner og fylker*. AFI rapport R-2001: 2. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Amnå, Erik (2002). »Medborgarskapets dynamik: Refleksjoner kring 2006 års forstagångsväljare«, i Christer Jönsson (red.): *Rösträtten 80 år*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Andreassen, Irene (2003). »Integrerte eller avmektige? Elever og studenters møte med læringsinstitusjonene«, i Fredrik Engelstad & Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, Irene & Monica Skjøld Johansen (2003). »Medborgerskap og brukerrollen«. *Sosiologi i dag*, 33:55-75.
- Andersen, Kim Viborg, (2004). *De danske styrelser haster med svymileskridt væk fra brugerne*. Forskningsrapport. København: Københavns Handelshøjskole.
- Ansvarskommitténs delbetänkande (2003). *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. (SOU 2003:123). Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Ástgeirsdóttir, Kristín, Fredrik Engelstad & Ditte Maja Simonsen (red.) (2005). *Demokrati og engagement. Paradoxer i de nordiske demokratier*. København: Nordisk Ministerråd.
- Baldersheim, Harald (2004). *In the virtual Town Hall. New Information Regimes and A Third Face of Power? Nordic Cities on the Web*. Paper presentert ved »City Futures. An international conference on globalism and urban change. Chicago 8 – 10 July 2004.
- Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg (1994). *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization*. Aldershot: Ashgate.
- Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg (1998). *Perspektiv på regioner i Norden*. Åbo: Åbo Akademi.
- Baldersheim, Harald, Siv Sandberg, Krister Ståhlberg & Morten Øgård (2001). *Norden i regionernas Europa*. København: Nordisk Ministerråd.
- Bastiansen, Henrik Grue (1999). *Fremveksten av det elektroniske demokrati*. IMK-notatserie nr 18. Universitetet i Oslo.
- Berg, Ingibørg (2004). *Notat til Demokratiudvalget*. Nordisk Ministerråd.
- Berglund, Frode (2003a). »Ungdom og valgdeltakelse«, i Fredrik Engelstad & Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Berglund, Frode (2003b). »Alt ved det gamle? Om eldre og politikk«, i Svein Olav Daatland m.fl., *Eldre og helse først. Alder, makt og ressurser*. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 74. Oslo: UniPub.
- Bergström, Annika (2003). »Nätdemokrati – en politisk jämlikhetsrevolution?« i Henrik Oscarsson (red.): *Demokratitrender*. (SOM-rapport 32). Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Bjerkli, Bjørn & Per Selle (red.) (2003). *Samer, makt og demokrati. Sametinget og den nye samiske offentligheten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Betænkning 1271 (1994). København.
- Bjørklund, Tor (1997). *Om folkeavstemninger: Norge og Norden 1905-1994*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, Tor (1999). *Et lokalvalg i perspektiv: valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringer*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bjørklund, Tor (2005). »Nye nordboer entrer den politiske scenen«, i Kristín Ástgeirsdóttir, Fredrik Engelstad & Ditte Maja Simonsen (red.): *Demokrati og engagement. Paradoxer i de nordiske demokratier*. København: Nordisk Ministerråd.
- Bjørklund, Tor & Jo Saglie (2000). *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. ISF-rapport 12:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Bjørklund, Tor & Ulrik Kjær (2002). »Valgdeltakelsen i Norge og Danmark – forskjeller og likheter«, i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bjørklund, Tor & Karl Eirik Kval (2002). »Innvandrerne deltakelse i lokalvalg«, i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Björnsdóttir Sigrún, Anne-Marie Borritz, Jesper Linell & Jørgen Wind Nielsen (2004). – *Men det er jo nedsat dialog det her, ikk?* Om digitaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark med fokus på kommunikationen mellem borger og system. Masterafhandling. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Blais, André, Elisabeth Gidgenil, Neil Nevitte, & Richard Nadeau (2004). »Where does turnout decline come from?«. *European Journal of Political Research*, 43: 221-236.
- Bogason, Peter (2001). *Fragmentert forvaltning*. Århus: Systime.
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen & Helen Sagerup (2002). *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment. En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Bäck, Henry (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Folke Johanson & Jan Erling Klausen (red.) (2002). *Lokal politik i storstad: skandinaviske storstæder*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Bäck, Henry (2004). *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Bäck, Hanna & Richard Öhrvall (2004). *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Justitiedepartementet.
- Carlsen, Aksel (2005). »Grønland: Mellem demokratisk styreform og livsform«, i Kristin Åstgeirsdóttir, Fredrik Engelstad & Ditte Maja Simonsen (red.): *Demokrati og engagement. Paradokser i de nordiske demokratier*. København: Nordisk Ministerråd.
- Carlson, Tom (2004). »It's a Man's World?« Male and Female Election Campaigning on the Internet.« Revised paper resubmitted to *The Journal of Political Marketing*.
- Carlson, Tom & Göran Djupsund (2003). »Catching the »wired voters?« Campaigning on the Internet.« *Nordicom information*, 25: 39-50.
- Carlsson, Ulla & Eva Harrie (red.) (1997). *Media trends 1997 in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. Descriptive analyses and statistics*. Göteborg: NORDICOM.
- Carlsson, Ulla, Eva Harrie & Helge Østbye (red.) (2001). *Media trends 2001 in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden : statistics and analyses*. Göteborg: NORDICOM.
- Christensen, Dag Arne & Jacob Aars (2002). *Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!* Bergen: Rokkansenteret. Notat 29.
- Christensen Dag, Rune Karlsten & Bernt Aardal (2004). *På vei til e-demokratiet? Forsøkene med elektronisk stemmegivning ved kommune- og fylketingsvalget i 2003*. Rapport 6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dagens Nyheter Debatt (5.11.2004). »Samma välfärd i hela landet viktigare än lokalt självstyre«.
- Dagens Nyheter Debatt (21.11.2004). »Sverige har inte längre behov av sina landsting«.
- Dagens Nyheter (4.9.2004). Jørgen Westerstähl og Olof Petersson. »Sjunkande valdeltagande inget problem«.
- Dahlstedt, Inge (2003). »Invandrorganisationer i Sverige«, i Flemming Mikkelsen (red.): *Invandrorganisationer i Norden*. Nord 2003: 11. København: Nordisk Ministerråd.
- Dahlström Carl & Ulrika Möller (2004). »Statens väljarskola – strategin för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare i Sverige, 1976-2002«, i Integrationspolitiska maktutredningens rapport: *Engagement, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. SOU 2004: 49. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Demokratiutredningens slutbetänkande (2000). *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* (SOU 2000:1). Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Eythórsson, Grétar Thór (1998). *Kommunindelningspolitik i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Göteborg: CEFOS vid Göteborgs Universitet.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Elster, Jon (red.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engelstad, Fredrik (2005). »Det ufullførte demokratiet«, i Kristin Åstgeirsdóttir, Fredrik Engelstad & Ditte Maja Simonsen (red.): *Demokrati og engagement. Paradokser i de nordiske demokratier*. København: Nordisk Ministerråd.
- Engelstad, Fredrik, Jørgen Svalund, Inger Marie Hagen & Aagot Storvik (2003). *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk

- Engelstad, Fredrik & Guro Ødegård (red.) (2003). *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eriksen, Erik Odvar (1999). *Is democracy possible today?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ersson, Svante & Jessica Wide (2002). »Valdeltagandet i Sverige: variation i tid och rum«, i Christer Jönsson (red.): *Rösträtten 80 år*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Farrel, David & Paul Webb (2000). »Political Parties as Campaign Organizations«, i Russel Dalton & Martin P. Wattenberg (red.): *Parties Without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Fimreite, Anne Lise (2003). »Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser?«. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3, 3, 19: 334-359.
- Finansdepartementet (2004). *Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén*. Dir (2004:93). Stockholm.
- Finndahl Olle (2003). *Svenskarna och Internet 2003*. World Internet Institute.
- Forsættisráðuneytið (2004). *Auðlindir í allra þágu. Stefna ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2004-2007*.
- Franklin, Mark N. (1996). »Electoral Participation«, i Lawrence LeLuc, Richard G. Niemi & Pippa Norris (red.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- Gap Gemini for European Commission (2004:17). *Om elektronisk forvaltning*.
- Goul Andersen, Jørgen (2004a). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2004b). *Over-Danmark og under-Danmark: ulighed, velferdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Jens Hoff (2001). *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. New York: Palgrave.
- Grønlands Statistik (2002:2.). Specialpublikation. <http://www.statsgreen.gl/>
- Grönlund, Kimmo (2004). »Cyber Citizens – Mapping Internet Access and Digital Divides in Western Europe«, i Norbert Kersting & Harald Baldersheim. (red.): *Towards Internet Voting and E-democracy. A Comparative Analysis*. London: Palgrave.
- Grönlund Åka, Agneta Ranerup & Peter Gustavsson (2003). *IT och demokrati*. (A2003:015). Östersund: Institut för tillväxtpolitiska Studier.
- Gulbrandsen, Trygve, Fredrik Engelstad, Trond Beldo Klausen, Hege Skjeie, Mari Teigen & Øyvind Østerud (2002). *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hammer Ole & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Heidar, Knut & Jo Saglie (2002). *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Helander, Voitto, Sari Pikkala, Siv Sandberg & Sam Grönholm (2003). *Päättäjien areenat ja yhteydet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hestvik, Hanne (2004). »valgkamp.no. Partier velgere og nye medier – ny kommunikasjon?«, i Bernt Aardal, Anne Krogstad & Hanne Marthe Narud (red.): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoff, Jens (red.) (2004). *Danmark som Informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hoff, Jens & Flemming Bjerke (2004). »Politik, magt og demokrati i informationssamfundet. En teoretisk ramme.«, i Jens Hoff (red.): *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2003). *Fåfångans marknad: SOM-undersökningen 2002 (SOM-rapport 33)*. Göteborg: SOM-institut, Göteborgs Universitet.
- Holmberg, Sören (1997). »Fler folkomröstningar«, i: *Folkomröstningar och demokrati*. Bilaga till Folkomröstningsutredningens betänkande. (SOU 1997:56).
- Holmberg, Sören & Henrik Oscarsson (2004). *Väljare. Svenskt väljarbeteende under 50 år*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Holmgren, Martina (2004). *Notat til Demokratiudvalget, Nordisk Ministerråd*.
- Hovgaard, Gestur, Grétar Thór Eythórsson & Katarina Fellman (2004). *Future Challenges of Small Municipalities. The Cases of Iceland, Faroe Island and Åland Islands*. Stockholm: NordRegio.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004). *Aftale om strukturreform*. København.
- Inglehart, Ronald (1977). *The silent revolution: changing values and political styles among Western publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jarl, Maria (2001). *Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytandet i Sverige 2001*. (Ds 2001:34). Stockholm: Justitiedepartementet.

- Jensen, Jakob Linaa (2003). *Den digitale demokratiske dialog*. København: Systime Academic.
- Johansson, Sune (2004). »Dansk IT-politisk historie: Lokaldemokrati i informationsalderen.«, i Jens Hoff (red.): *Danmark som Informationsamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Johansson, Folke, Lennart Nilsson & Lars Strömberg (2001). *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.
- Justitiedepartementets arbetsgrupp för IT och demokrati (2002). *Förslag till strategi för att minska de digitala klyftorna*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Justitiedepartementets arbetsgrupp för IT och demokrati (2003). *Digitala klyfter – förr, nu och i framtiden*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Karlsen, Rune (2004). *Direkte valg til bydelsutvalg i Oslo 2003. Deltakelse og representasjon*. ISF rapport 2004:005. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Karlsen, Rune & Hanne Marthe Narud (2004). »Organisering av valgkampen – »tradisjonell« eller »moderne?«, i Bernt Aardal, Anne Krogstad & Hanne Marthe Narud (red.): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjær, Ulrik (2000). *Kommunalbestyrelsernes sammensætning – rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2003). *Nya samverkansorgan. Regionfrågans utveckling i landet 2003*. Stockholm.
- Larsen, Helge O. (2002). »Direkte valg av ordfører – et virkemiddel for økt valgdeltakelse?«, i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lidén, Hilde (2003). »Ungdomsråd – politisk lekestue?«, i Fredrik Engelstad & Guro Ødegård, red. (2003), *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lidström, Anders (2003). *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber.
- Lindqvist, Sara & Lars Nord (2003). *Demokrati tar tid. – Utvärdering och analys av Justitiedepartementets demokratiutvecklingsarbeite 2000-2002*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Liestøl, Gunnar & Terje Rasmussen (2003). *Digitale medier. En innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindbäck, Peter (2004). *Notat til Demokratiudvalget*. Nordisk Ministerråd.
- Ljungberg, Elisabet & Anna Norling (2001). »Ungdomsråd – socialisation och revolution på samma gång«, i Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. (SOU 2001:48).
- Löfgren, Karl (2004). »Danske politiske partier og Internettet – Fanger af fortiden?« i Jens Hoff (red.): *Danmark som informationsamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Majoinen, Kaija (2001). *Mitä virkaa valtuustolla?Kuntalailla säädetyt valtuuston perustehtävän monitahon arviointi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Margetts, Helen (2001). *The Cyber Party*. Paper presented at the ECPJ Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6–11 April 2001.
- Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2002). *Äänettömät yhtiömiehet. Tutkimus osallistumisesta vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin*. Tilastokeskus, Helsinki: Vaalit 2002: 1.
- Martinussen, Willy (2003a). »Demokrati og sosial ulikhet. Politisk deltakelse i Norge i etterkrigstida.« *Sosiologisk tidsskrift*, 11: 223-247.
- Martinussen, Willy (2003b). *Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen*. Makt- og demokratiutredningen, rapport nr. 59. Oslo: UniPub.
- Mikkelsen, Flemming (2003). »Indvandrerorganisationer i Danmark«, i Flemming Mikkelsen (red.): *Indvandrerorganisationer i Norden*. Nord 2003: 11. København: Nordisk Ministerråd.
- Mikkelsen, Rolf & Dag Fjeldstad (2003). »Skole og demokratiopplæring«, i Fredrik Engelstad & Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Mjelve, Jørgen (2003). »Innvandrerorganisasjoner i Norge«, i Flemming Mikkelsen (red.): *Indvandrerorganisationer i Norden*. Nord 2003: 11. København: Nordisk Ministerråd.
- Montin, Stig (2002). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nielsen, Peder (2003). *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Uppsala Universitet.



- Nielsen, Hans Jørgen & Søren Risbjerg Thomsen (2003). »Vælgere i bevægelse. Vælgervandringer 1998-2001«, i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.): *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinier*. Århus: Systime.
- Nordic Information Society Statistics (2002). Helsinki: Yliopistopaino.
- Nordic Statistical Yearbook (2004). København: Nordic Council of Ministers.
- Nordic Statistical Yearbook (2002). København: Nordic Council of Ministers.
- Nordic Statistical Yearbook (1997). København: Nordic Council of Ministers.
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo.
- NOU 2001:3. *Velgere, valgordning, valgte : innstilling fra Valgløutvalget*. Oslo
- NOU 2003:19. *Makt og demokrati*. Utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998. Oslo.
- NOU 2004:19. *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Oslo.
- Nærings- og Handelsdepartementet (2002). *e-Norge (2005;5-24)*. Oslo.
- Olsson, Tobias (2002). *Mycket väsen om ingenting: hur datorn och Internet undgår att formas till medborgarnas tekniker*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Stockholm: Elander Gotab.
- Oskarsson, Sven (2003). *Vem röstar och varför? En analys av valdeltagandet i 2002 års kommunfullmäktigeval*. (Ds 2003:54). Regeringskansliet, Justitiedepartementet. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Karina (2005). »Partimedlemskab under pres«, i Kristin Åstgeirsdóttir, Fredrik Engelstad & Ditte Maja Simonsen (red.): *Demokrati og engagement. Paradoxer i de nordiske demokratier*. København: Nordisk Ministerråd.
- Pedersen, Karina & Jo Saglie (under udgivelse). »New Technology in Ageing Parties: Internet. Use among Danish and Norwegian Party Members.« *Party Politics*.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2003). *Luotaus luottamuselimiin*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Petersson, Olof, Lauri Karvonen, Eivind Smith & Birgitta Swedenborg (2004). *Demokratis grundlag. Demokratirådets rapport 2004*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pikkala, Sari (1998). *Eikö kunnallinen demokratia ansaitse valtuutetun luottamusta? Tutkimus valtuustojen henkilövaihtuvuudesta*. Åbo: Åbo Akademi.
- PLS Rambøll (2002). *Den digitale borger 2002: En undersøgelse af danskernes webprofil og brug af offentlige e-services*. København: PLS Rambøll Management.
- Policy Brief OECD (2003, september). *E-government in Finland: An assessment*. [www.oecd.org/publications/Pol\\_brief](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief)
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringen (2004). *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren*. København: Schultz.
- Regeringens politikprogram (2004). *Medborgarinflytande*. <http://www.valtionuevoisto.fi/tiedostot/pdf/sv/42831.pdf>
- Regeringens proposition (2001). *Demokrati för det nya seklet*. (Prop. 2001/02:80). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Regeringens strategidokument (2003). *Informationssamhällsprogrammet*. Helsingfors: Statsrådets kansli.
- Regeringens skrivelse (2003). *Demokratipolitik*. (Skr.2003/04:110). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Riis-Hansen, Maiken & Ditte Maja Simonsen (2004). *Når værdier sættes på skrift – værdigrundlag og skabelse af offentlig organisationsidentitet*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Rose, Lawrence E. (red.) (1996). *Kommuner og kommunale ledere i Norden*. Åbo: Åbo Akademi.
- Rose, Lawrence E. (2002). »Normer og roller – borgerpliktens endelikt?«, i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Saglie, Jo & Signy Irene Vabo (2005). »Elektronisk politisk deltakelse i norske kommuner. En aktivitet for de få?«, i Kristin Åstgeirsdóttir, Fredrik Engelstad & Ditte Maja Simonsen (red.): *Demokrati og engagement. Paradoxer i de nordiske demokratier*. København: Nordisk Ministerråd.
- Saksela, Sanna (2003). »Mångkulturella organisationer och invandraranorganisationer i Finland«, i Flemming Mikkelsen (red.): *Invandraranorganisationer i Norden*. Nord 2003:11. København: Nordisk Ministerråd.

- Sandberg, Siv (2002). »Finländska flernivåpolitiker. Förankringar och uppdragsprofil hos samkommunala beslutsfattare«. *Kommunalvetenskaplig tidskrift*, 4: 390-405.
- Sandberg, Siv (2003). »Päättäjien näkemykset kunta-valtiosuhteesta«, i Helander Voitto, Sari Pikkala, Siv Sandberg & Sam Grönholm (red.): *Päättäjien areenat ja yhteydet*. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.
- SCB (2002). *Valdeltagandet bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigevalen 2002* (ME 14 SM 0301).
- SCB:s rapport (2003a): *Föreningslivet i Sverige – Välfärd, Socialt kapital, Demokratiskola* (rapport 98). Sverige: Statistiska centralbyrån.
- SCB rapport (2003b): *Välfärd och ofärd på 90-talet* (rapport 100). Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SCB:s rapport (2003c): *Politiska resurser och aktiviteter 1992-2001* (Rapport 102). Sverige: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2003d): *Valdeltagandet bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigevalen 2002* (ME 14 SM 0301). Sverige/Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Schumpeter, Joseph (1942/1987). *Capitalism, socialism and democracy*. London: Unwin.
- Schmitter, Phillip & Alexander Trechsel (2004). *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms*. Green paper, Council of Europe.
- Simonsen, Ditte Maja (2004). *Sammenstilling af nordiske data til Demokratiudvalget*. Nordisk Ministerråd.
- Sivesind, Karl Henrik & Guro Ødegård (2003). »Makt i de frivillige hender. Skaper frivillige ungdomsorganisasjoner engasjerte samfunnsborgere?«, i Fredrik Engelstad & Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skålnes, Sigrid (2004). *Kommunevalg i Nittedal. Lokal valgkamp og lav valgdeltakelse*. NIBR-notat 2004:103. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Slaatta, Tore (2002). »Digital aktivisme og sosiale bevegelser på internett«, i Tore Slaatta (red.): *Digital makt*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Statsrådet (2002). *Statsrådets redogørelse till riksdagen om utvecklingen i fråga om medborgarnas möjligheter till direkt deltagande 4.4.2002*. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/B90A5BE94588F220-C2256B91003F0438/\\$file/delaktighet\\_redogorelse.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/B90A5BE94588F220-C2256B91003F0438/$file/delaktighet_redogorelse.pdf)
- Stava, Per (2002a). »Valdeltaking i Norden«, i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Stava, Per (2002b). »Deltagande i lokalval i Norden i ljuset av demokratiteori«, i Christer Jönsson (red.): *Rösträtten 80 år*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Strandberg, Kim (2003). *Medborgerskapsdiskussioner på internet. En studie av elektroniska diskussionsforum i en finländsk kontext*. Afhandling i Statskunskap med masskommunikation, Åbo Akademi.
- Strukturkommissionen (2004). *Strukturkommissionens betænkning. Sammenfatning. Betænkning nr. 1434*. København.
- Strøm, Kåre & Lars Svåsand (1997). *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Strømsnes, Kristin (2003). *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltagelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Svensson, Hasse (2005). »Paradoxerna i Ålands extrema närdemokrati«, i Kristin Ástgeirsdóttir, Fredrik Engelstad & Ditte Maja Simonsen (red.): *Demokrati og engagement. Paradokser i de nordiske demokratier*. København: Nordisk Ministerråd.
- Sørensen, Curt (2004). »Anmeldelse av sluttrapporter fra den danske og norske maktutredning.« *Politica*, 2: 217-223.
- Taskforce – Danmark (2004a). *Strategi for digital forvaltning 2004-2006*. København.
- Taskforce – Danmark (2004b). *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning – realisering af potentialet*. København.
- Teorell, Jan & Anders Westholm (1999). »Att bestämma sig för att vara med och bestämma. Om varför vi röstar – allt mindre«, i: *Valdeltagande i förändring. Demokratiutredningens forskarvolym XII* (SOU 1999:132).
- The Global Information Technology Report (2002-2003). *Readiness for the Networked World*. New York: Oxford University Press.
- Thorleifsen, Daniel (2004). *Notat til Demokratiudvalget*. Nordisk Ministerråd.
- Tjøstheim, Ingvar & Iver Solheim (2001). *Nordmenns Internetbruk og e-handel*. Rapport nr. 971. Norwegian Computing Center.
- TNS Gallup (2002). *Annual Country Report for Faroe Islands*.
- TNS Gallup (2003). *Intertrack-undersøgelse Norge okt. 2003*.

- Torpe, Lars (2000). »Foreninger og demokrati«, i Jørgen Goul Andersen, Lars Torpe & Johannes Andersen. *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmakt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Torpe Lars (2004). *Borgerdeltagelse på Nettet. Demokratiske demokratiforsøg i Hals Kommune*. Arbejdspapir fra Institut for Økonomi, politik og forvaltning, Ålborg Universitet.
- Torpe Lars, Jeppe Nielsen & Jens Ulrich (2004). *Digitalt nærdemokrati i Hals Kommune. Sammenfatning*. Arbejdspapir fra Institut for Økonomi, politik og forvaltning, Ålborg Universitet.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tranvik, Tommy & Per Selle (2002). *Farvel til folkestyret?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- United Nations (2003). *E-government at the Crossroads 2003*. World Public Sector Report.
- Vabo, Signy (2002). *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Vestby, Guri Mette (2003). »Medvirkning i skolen som byggestein i demokratiutvikling?«, i Fredrik Engelstad & Guro Ødegård (red.) (2003): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vestel, Viggo, Tormod Øia & Guro Ødegård (2003). *Veien til »makt« og det gode liv? Evaluering av medvirkningsarbeidet blant unge i Porsgrunn kommune*. NOVA-rapport 8/03. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad & Per Selle (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aardal, Bernt (2002). »Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt«, i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aardal, Bernt (red.) (2003): *Velgere i villrede... En analyse av stortingsvalget 2001*. Oslo: N.W. Damm & Søn.
- Aardal, Bernt og Jan Erling Klausen (2002). »Direkte bydelsvalg i Oslo – enda en mislykket reform?«, i Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aars, Jacob (1998). *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Aars, Jacob (2000). *Få folket i tale! Utvidede folkehøringar som hjelpemiddel til å styrke demokratiet i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aars, Jacob, Anne Lise Fimreite & Anne Homme (2003). *Styrt fragmentering eller fragmentert styring – Nettverkspolitikk i norske kommuner*. Bergen: Rokkansenteret.
- Ålandstidningen (16.11.2004) »Åland behöver en egen grundlag«.

*Internetskällor som använts som grund för de övergripande beskrivningarna av utvecklingen*

<http://www.detnyedanmark.dk> (Beskrivelse af forslaget til dansk strukturreform)

[www.dst.dk](http://www.dst.dk) (Danmarks Statistik)

<http://www.kl.dk> (Kommunernes Landsforening, Danmark)

<http://www.arf.dk> (Amtsrådsforeningen, Danmark)

<http://www.im.dk> (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Danmark)

<http://www.statsgreen.gl/> (Grønlands Statistik)

<http://www.kommunerna.net> (Finlands Kommunförbund, Finland)

<http://www.intermin.fi> (Inrikesministeriet, Finland)

<http://www.kainuu.fi> (Landskapet Kajanaland och Kajanalandsförsöket, Finland)

[www.om.fi](http://www.om.fi) (Justitieministeriet, Finland)

[www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi) (Statistikcentralen)

<http://www.vn.fi> (Regeringen, Finland)

[www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is) (Íslands Statistík).

[www.stjornad.is/felagsmalaraduneytid/frettir](http://www.stjornad.is/felagsmalaraduneytid/frettir)

[www.mbl.is](http://www.mbl.is) (Morgunbladi\_)

<http://www.krd.dep.no> (Kommun- og regiondepartementet, Norge)

<http://www.ks.no> (Kommunenes sentralforbund, Norge)

<http://www.regeringen.se> (Regeringen, Sverige)

<http://www.lf.svekom.se> (Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, Sverige)







