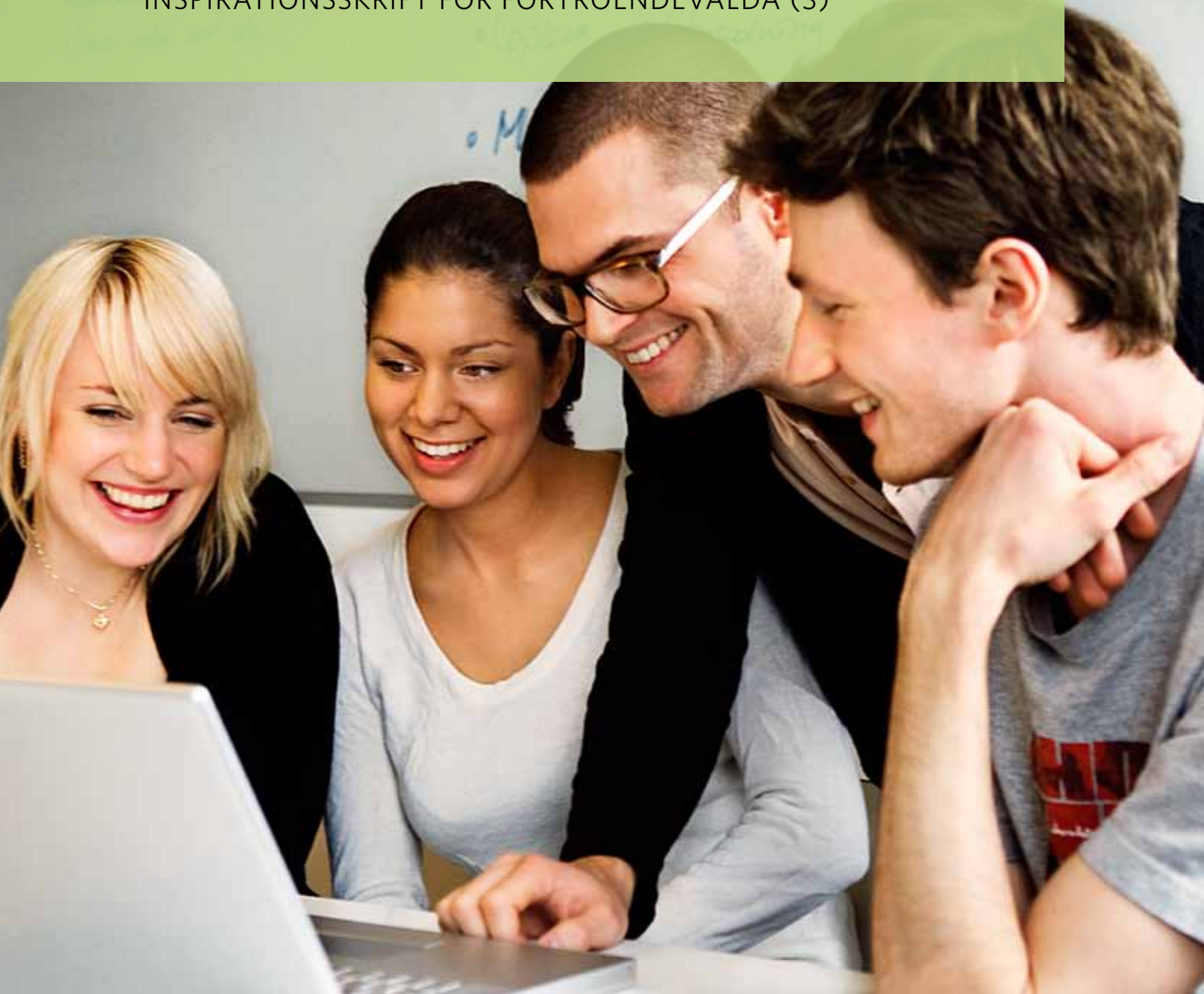


*KOMMUNER OCH LANDSTING SOM DEMOKRATIAKTÖRER*

# Valets utmaningar

INSPIRATIONSSKRIFT FÖR FÖRTROENDEVALDA (3)



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Valets utmaningar

INSPIRATIONSSKRIFT FÖR FÖRTROENDEVALDA (3)



Upplysningar om innehållet:  
Björn Kullander, bjorn.kullander@skl.se  
Lotta Liedberg, lotta.liedberg@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013  
ISBN: 978-91-7164-942-3  
Foto: Bildarkivet, Maskot Bildbyrå, Felipe Morales  
Produktion: ETC Kommunikation  
Tryck: LTAB, april 2013

## Förord

Att vara förtroendevald i kommuner, landsting och regioner är ett viktigt, roligt och utmanande uppdrag. Den representativa demokratin bygger på det förtroende som väljarna ger politikerna vid de allmänna valen. I inspirationsseriens tredje skrift tar Sveriges Kommuner och Landsting upp valets utmaningar.

Sverige kännetecknas av att vara en stark valdemokrati. Ett högt valdeltagande och ett starkt förtroende för politikens institutioner är till stor del beroende av att ett likvärdigt och rättssäkert valsystem kan säkerställas. Ett valsystem omfattar såväl de lagar och regler som riksdagen beslutar om men också det praktiska arbetet inför, under och efter ett val. Kommunerna har här ett stort och avgörande ansvar för rättssäkerheten och därmed att legitimiteten säkerställs.

Ett högt valdeltagande är en indikator på att demokratin fungerar. Medborgarna har alternativ som de finner mödan värd att rösta på eller vill helt enkelt markera att röstandet är en viktig del av medborgarskapet och ett uttryck för att man stöder det demokratiska systemet.

Valet är medborgarnas viktigaste medel för att påverka vilken politik som ska föras och samtidigt utkräva ansvar för den politik som förts.

I den här inspirationsskriften beskrivs två stora utmaningar i samband med valet:

- › Hur når vi ett högt och jämlikt valdeltagande?
- › Hur kan valadministrationen säkerställas och förbättras?

Stockholm april 2013



Anders Knape

Ordförande

*Sveriges Kommuner och Landsting*



# Innehåll

## 9 Valets utmaningar

### 11 Utmaning 1: Ett högt och jämlikt valdeltagande

- Underlätta förtidsröstningen
- Informera om rösträtten
- Informera om vilka som styr
- Samarbeta med civilsamhället
- Stärk skolans demokratiuppdrag

### 17 Utmaning 2: Hur kan valadministrationen säkerställas och förbättras?

- Bredda valadministrationen
- Utbildning och rekrytering
- Säkerställ förtidsröstningen
- Tillgängliga och säkerställda lokaler
- Lokala diskussioner och överenskommelser





# Valets utmaningar

Valet 2010 var på många sätt en framgång för demokratin. Valdeltagandet ökade både totalt och bland den stora gruppen förstagångsväljare. Trots att valen genomfördes utan några problem på de allra flesta ställen så fick de felaktigheter som upptäcktes stort genomslag i medierna. I valet 2010 inkom totalt 117 överklaganden till valprovsningsnämnden vilket är ett historiskt högt antal. Som en konsekvens av några felaktigheter genomfördes omval i Örebros nordöstra valkrets och i Västra Götalandsregionen.

En av valets utmaningar är ett högt och jämlikt valdeltagande. 84,6 procent av de röstberättigade till valurnorna i riksdagsvalet och 81,1 procent i kommunvalet vilket är höga siffror ur ett internationellt perspektiv och de högsta i Sverige sedan 1994. Även om valdeltagandet uppfattas som mer jämlikt än annat politiskt deltagande så skiljer sig ändå valdeltagandet stort mellan olika grupper och områden. Unga, utrikes födda och personer med låg inkomst och kort utbildning röstar i lägre utstäckning än andra även om grupperna inte är homogena utan spridningen inom grupperna är stora.

Tittar man på kartan så är det betydande skillnader i valdeltagandet mellan olika valdistrikt. I 205 kommuner är valdeltagandet mellan valdistrikten med högst respektive lägst valdeltagande 10 procentenheter eller mer. Resultatet blir ett demokratiskt underskott, vissa grupper och områden påverkar samhället och den politiska viljan i lägre utsträckning än andra. Detta är inte något som endast berör de större städerna utan en utmaning för majoriteten av landets kommuner.

En annan utmaning är en väl fungerande valadministration. Valsystemets utformning och valadministrationens organisation påverkar valdeltagandet och tilltron till demokratin. Väljaren måste känna sig säker på att varje röst räknas. Kommunerna och dess valnämnder har ett stort ansvar och det är en utmaning att se till att allt är på plats och fungerar som det ska.

Erfarenheterna från valet 2010 visar att valets genomförande måste prioriteras och inför kommande val kan rutiner för till exempel förtidsröstning, bemanning, lokaler och information behöva stärkas. Valet sköts oftast av få personer vid sidan av deras ordinarie arbetsuppgifter och det är inte säkert att de som arbetar vid ett val kan arbeta vid nästa.

## VALDELTAGANDE 1991-2010

### Valdeltagande i valet till kommunfullmäktige

2010	81,1 %
2006	79,4 %
2002	77,9 %
1998	78,6 %
1994	84,4 %
1991	84,3 %

Valsystemets utformning och valadministrationens organisation påverkar valdeltagandet och tilltron till demokratin.





## UTMANING 1:

# Ett högt och jämlikt valdeltagande

Även om alla har rätt att delta i politiken så skiljer sig människors förmåga och möjlighet att göra det. Det gör att värdet av en rättighet inte alltid är jämlikt trots att alla har samma rättighet. Ett demokratiskt samhälle måste eftersträva att fri- och rättigheter har ett jämlikt värde. Därför är det viktigt att sträva mot ett jämlikt valdeltagande. Ett högt valdeltagande är också viktigt, det är ett uttryck för att man stödjer det demokratiska systemet. Dessutom blir skillnaderna i valdeltagande i olika grupper mindre ju fler det är som röstar.

Valdeltagandet skiljer sig stort beroende på ålder, bakgrund och livssituation. Unga, utrikes födda, låginkomsttagare och personer med kort utbildning röstar i lägre utsträckning än andra. Ofta är det flera faktorer som samverkar. I gruppen unga är det framför allt utrikes födda, de som inte går på gymnasiet eller har genomfört en gymnasieutbildning som röstar i låg utsträckning medan förstagångsväljare som går eller har gått på ett studieförberedande gymnasieprogram och/eller har någon förälder med högskoleutbildning röstar i högre utsträckning än genomsnittet.

### VALDELTAGANDE 2010

#### Valdeltagande i valet till kommunfullmäktige 2010

Åldersgrupper	
18–29 år	74 %
30–49 år	82,1 %
50–64 år	86,8 %
65+ år	81,7 %

Utbildning	
Utan eftergymnasial utbildning:	78,4 %
Med eftergymnasial utbildning:	88,2 %

Både när det gäller ungdomar och andra medborgare så räcker det inte med att göra insatser för att öka valdeltagandet endast i samband med ett val. Det krävs ett kontinuerligt arbete för att öka medborgarnas delaktighet – till exempel integrera medborgardialogen i kommunernas eller landstingens styrprocess, utveckla skolans demokratiarbete eller öka delaktigheten i särskilda områden eller grupper. Även politikens former kan behöva utvecklas – medborgarnas inflytande genom val förutsätter fungerande demokratiska institutioner och goda förutsättningar för de förtroendevalda.

## Varför avstår människor från att utnyttja sin rösträtt?

**Forskning och erfarenheter pekar på några motiv:**

- › Låg kunskap om när, var och hur man röstar och i vissa fall om att man har rösträtt. Men också begränsade kunskaper om hur valresultatet avgör sammansättningen av politiska församlingar och vilken typ av beslut som dessa fattar, det vill säga om det demokratiska systemet.
- › Lågt politiskt intresse och begränsade kunskaper om vilka partier som finns och vilken politik de bedriver.
- › Lågt förtroende för politiker och för deras vilja att lyssna på medborgarna liksom för deras förmåga att sköta sitt uppdrag.
- › Svag tilltro till egna möjligheter att sätta sig in i, förstå och påverka politiska beslut.

För vissa personer är det ett av dessa motiv som avgör att man inte röstar. För andra har flera av motiven betydelse. Den som vill förmå en röstskolkare att gå till vallokalen har anledning att fundera över vilket motiv som är avgörande för den personen.

### Frågor att diskutera

**Frågor att diskutera:**

- › Vilka grupper är det som röstar i lägre utsträckning i kommunen/landstinget/regionen?
- › Varför avstår dessa från att rösta?

## Fem viktiga områden för ett högt och jämlikt valdeltagande

Valets huvudaktörer, de politiska partierna, spelar den avgörande rollen för valdeltagandet. Även medias bevakning har en viktig roll. Men Kommuner, landsting och regioner kan också arbeta för att få fler väljare att utnyttja sin rösträtt. Erfarenheter visar att det är några områden som är särskilt viktiga för att nå ett högt och jämlikt valdeltagande.

1. Underlätta förtidsröstningen
2. Informera om rösträtten
3. Informera om vilka som styr
4. Samarbeta med civilsamhället
5. Stärk skolans demokratiuppdrag

## 1. Underlätta förtidsröstningen

Kommunerna har ansvar för att organisera valet. Valnämnden ska ta beslut om vallokaler och lokaler för förtidsröstning. Kommunen kan välja att ha förtidsröstning på bibliotek och i kommunhuset men det finns även möjlighet att fundera över tillgänglighet i ett större perspektiv och särskilt beakta områden där den politiska delaktigheten är låg.

### *Frågor att diskutera:*

- › Finns det möjlighet att ordna lokaler för förtidsröstning
  - ... i områden där det rör sig mycket folk,
  - ... i bostadsområden med kommuninvånare som röstar i lägre utsträckning,
  - ... i gymnasieskolan,
  - ... på universitet/högskolor,
  - ... i mobila röstningslokaler?

Frågor att diskutera

## 2. Informera om rösträtten

Det är viktigt att valnämnden sakligt informerar om var, när och hur man röstar. Det finns grupper i samhället som saknar denna kunskap. Andra politiska organ kan ta ett bredare grepp för att få folk till valurnorna. En utmaning är att förklara varför man ska rösta för medborgare med lågt politiskt intresse eller lågt förtroende för politiker.

### *Frågor att diskutera:*

- › Hur informerar kommunen/landstinget/regionen medborgare med dåliga kunskaper i svenska?
- › Finns information på lätt svenska?
- › Vilka grupper kan sakna kunskap om vad rösträtten innebär och hur kan dessa grupper nås?
- › Vilka kanaler kan användas för att nå ut till alla medborgare? Kan så kallade samhällsinformatörer vara en kanal?

Frågor att diskutera

## 3. Informera om vilka som styr

Kommunerna/landstingen/regionerna har ett ansvar för att se till att det finns grundläggande information om till exempel mandatfördelning, majoritetsförhållanden, beslutsfattande och viktiga beslut som fattats under mandatperioden. På många hemsidor är denna information svårtillgänglig eller saknas.

### *Frågor att diskutera:*

- › Hur fungerar kommunens/landstingets/regionens hemsida, är den uppdaterad och lättnavigerad?
- › Ger hemsidan information om vilka som styr, vilka vallöften som har genomförts med mera?

Frågor att diskutera

### Frågor att diskutera

#### 4. Samarbeta med civilsamhället

För att nå grupper som röstar i lägre utsträckning kan kommuner, landsting och regioner samarbeta med olika aktörer som kan skapa nya arenor för politiska samtal och möten. En utmaning är att nå grupper som inte är förankrade på arbetsmarknaden eller som studerar, här kan civilsamhället spela en viktig roll. Föreningar och studieförbund (särskilt de som organiserar grupper där valdeltagandet är lågt) kan ha stor betydelse.

##### *Frågor att diskutera:*

- › Vilka platser och evenemang i kommunen/landstinget/regionen kan vara bra att använda för att möta medborgare som röstar i lägre utsträckning?
- › Hur kan man möta och nå ut med information till de förstagångsväljare som inte går i gymnasieskolan?
- › Finns det föreningar och organisationer som kan informera om valsystemet och vad rösträtten innebär för grupper med låg kunskap om detta?

#### 5. Stärk skolans demokratiuppdrag

Skolans demokratiuppdrag är viktigt och kommunerna bör verka för att partierna ska få komma in i skolorna. Skolor kan i ökad utsträckning också arrangera egna skolval, även de år det inte är allmänna val. Förstagångsväljarens valdeltagande påverkas bland annat av föräldrarnas utbildning och elevens val av gymnasieprogram, kan skolan kompensera för dessa faktorer? Att få förstagångsväljare att rösta är viktigt. Börjar man rösta fortsätter man ofta med det.

### Frågor att diskutera

##### *Frågor att diskutera:*

- › Har skolorna i kommunen en strategi för arbetet med skolans demokratiuppdrag?
- › Vilket stöd får lärarna för att föra politiska samtal i klassrummet när sådana frågor dyker upp?
- › Har eleverna möjlighet att delta i och lyssna på politiska debatter?
- › Finns det möjlighet för ungdomar att framföra åsikter och förslag till kommunpolitiken genom till exempel ett ungdomsfullmäktige?

För att få de som inte röstar till vallokalerna behövs det olika insatser beroende på av vilken anledning man avstår från att rösta.









## UTMANING 2:

# Hur kan valadministrationen säkerställas och förbättras?

Diskussionen efter ett val handlar i första hand om resultatet och vilken politik som kommer att föras av de partier som tog över eller behöll makten. Det är dock angeläget att även diskutera om de demokratiska institutionerna fungerar väl. Medan det har funnits en stark fokusering på valdeltagandet så tycks man i en del kommuner ha underskattat behovet av insatser för att valadministrationen ska fungera. Efter valet 2010 gjordes anmälningar om en rad felaktigheter i valets genomförande. Det handlar om felaktigt godkända budröster, oräknade förtidsröster, väljare som inte fått rösta och röster som inte kommit med i den slutliga sammanräkningen. Det har även rapporterats om att ordningen i röstningslokalen brustit, valsedlar inte funnits på plats, röstande som fått felaktig information och så vidare. Detta ledde till många överklaganden och valprövningsnämnden beslöt att omval skulle ske i Västra Götalandsregionen och Örebros nordöstra valkrets eftersom bristerna hade en sådan omfattning att de kunde ha påverkat valutgången.

Medan det har funnits en stark fokusering på valdeltagandet så tycks man i en del kommuner ha underskattat behovet av insatser för att valadministrationen ska fungera.

De brister som konstaterats är självklart olyckliga. Ett allmänt val har en central plats i en demokrati och måste skötas med största omsorg. Det är först och främst viktigt att analysera vad som skett och sedan i god tid vidta de åtgärder som krävs för att felaktigheter och slarv inte ska upprepas. Det kan både handla om en fungerande kommunal valorganisation där förutsättningarna förbättras och röstmottagare ges den utbildning som krävs. Men det kan också krävas förändringar i vallagen, förbättrade rutiner och tydligare spelregler.

Valmyndigheter finns på tre nivåer. Den centrala är Valmyndigheten, de regionala är länsstyrelserna och de lokala valmyndigheterna är valnämnderna. Valmyndigheterna har olika uppdrag och ingen myndighet styr över någon annan. Kommunernas valnämnder ansvarar för röstmottagare, vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning. I uppdraget ingår även ordning i val- och röstmottagningslokaler samt utbildning av röstmottagare. Valnämnderna har därmed en central roll för valets genomförande och ett stort ansvar. Valnämnden måste ha god kunskap om valets genomförande och fatta de beslut som krävs.

## Fem viktiga områden för en väl fungerade valadministration

1. Bredda valadministrationen
2. Utbildning och rekrytering
3. Säkerställ förtidsröstningen
4. Tillgängliga och säkerställda lokaler
5. Lokala diskussioner och överenskommelser

### 1. Bredda valadministrationen

För att genomföra ett val krävs naturligtvis en väl fungerande valadministration. Med det är inte helt enkelt när det kan gå upp till fyra år mellan valen att ha en administration på plats med tid och kompetens att genomföra ett val. Många kommuner har redan till vardags en slimmad organisation och de ordinarie arbetsuppgifterna upphör sällan för att ett val närmar sig. Ofta är det endast ett fåtal personer på kansliet som har erfarenhet av att genomföra ett val och många kommuner står inför en generationsväxling. Att bredda valadministrationen är en viktig förutsättning för att göra den mindre sårbar.

### Frågor att diskutera

#### *Frågor att diskutera:*

- › Står valorganisationen inför en generationsväxling de närmaste valen? Vilka grupper gäller det i sådana fall, kommunens valadministratörer, ledamöterna i valnämnden, röstmottagarna?
- › Kan man skapa en bredare valadministration med kompetenser från till exempel kansliet, IT, information och vaktmästeri redan vid planeringen av valet?
- › Finns det möjlighet att valansvarig frikopplas från ordinarie arbetsuppgifter?
- › Är det möjligt att skapa nätverk med grannkommuner för valadministratörer?
- › Om en helt ny medarbetare måste ansvara för valet, finns det checklistor och rutinbeskrivningar som förklarar och förenklar arbetet?

Ett alternativ kan vara att föra dagbok under planeringen och genomförandet av valet. Det kan vara en bra handledning vid nästa val.

## ”Påbörja valarbetet i god tid!”

### 2. Utbildning och rekrytering

En utmaning för många kommuner är rekryteringen av röstmottagare. Hur ska kommunen arbeta för att få en bra blandning av röstmottagare i val- och röstningslokalerna, röstmottagare som är ansvarsfulla och noggranna?

Utmaningarna inför 2014 är extra stora då det är två val med några månaders mellanrum. Det kan vara klokt att arbeta med någon form av incitament för att få samma röstmottagare till båda valomgångarna, dels för att minska rekryteringsarbetet, dels för att ta vara på erfarenheter.

För att säkerställa att de som är involverade i valet har god och aktuell kunskap är det viktigt att alla utbildas – såväl politiker som tjänstemän samt de som arbetar i val- och röstningslokaler. Det behövs även kunskap om de olika rollerna i vallokalen, underskatta inte betydelsen av den som står i dörren och tar emot. Många är osäkra och det är viktigt med ett gott bemötande.

#### *Frågor att diskutera:*

- › Ska alla utbildas, röstmottagarna, tjänstemännen och politikerna i valnämnden? Ska även partiföreträdare utbildas angående ordningen i vallokalen?
- › Hur kan man rekrytera lämpliga personer som kan arbeta som röstmottagare i vallokalen?
- › Hur kan man uppmuntra röstmottagare att även åta sig uppdraget som vice ordförande eller ordförande?
- › Bör man eftersträva att de som arbetar i vallokalen representerar de boende i kommunen?
- › Bör det finnas något policybeslut om att aktiva politiker inte arbetar i val- och röstningslokalen?
- › Hur kan man säkerställa att alla röstande får ett professionellt och korrekt bemötande i vallokalen?

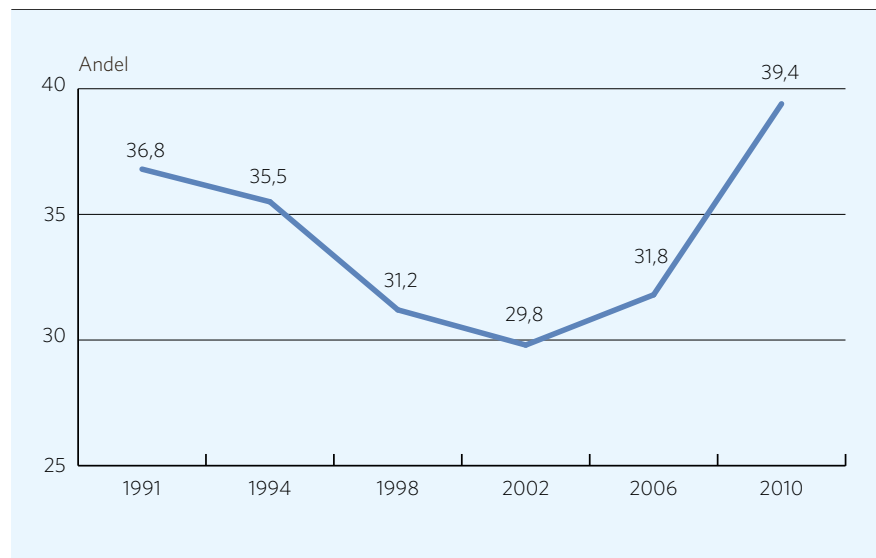
### 3. Säkerställ förtidsröstningen

Förtidsröstning har varit populärt sedan 1982 då det blev fritt fram för vem som helst att förtidsrösta. Under 80- och 90-talet förtidsröstade cirka 35 procent av dem som röstade. Sedan sjönk andelen i takt med att postkontoren blev färre. När kommunerna tog över förtidsröstningen 2006 så bröts den nedåtgående trenden och 2010 förtidsröstade 39,4 procent. Det är den högsta andelen sedan förtidsröstningen infördes. Många kommuner har vittnat om att de inte var beredda på den stora andelen som förtidsröstade.

Fler och tillgängligare lokaler med generösa öppettider samt service med utskrift av dubbeltröstkort ligger troligen bakom den stora ökningen av förtidsröstare.

Frågor att diskutera

DIAGRAM 1. Andel förtidsröster 1991–2010



Hur ska kommunen organisera förtidsröstningen när nästan hälften förtidsröstar? Andelen som förtidsröstar kommer antagligen inte att minska. Förtidsröstningen behöver hanteras med samma omsorg som röstningen på valdagen.

### Frågor att diskutera

#### *Frågor att diskutera:*

- › Hur kan lokaler för förtidsröstning bemannas ur ett säkerhets- och förtroendeperspektiv.?

Det är inte bara säkerheten som kan stå på spel om någon arbetar ensam i en förtidsröstningslokal, det kan även minska väljarnas förtroende.

- › Kan det vara lämpligt att ha ordningsmän?

Det kan underlätta för röstmottagarna om det finns en ordningsman i alla lokaler. Ordningssmannan kan bland annat se till att det inte vistas för många i lokalen samtidigt samt hålla ordning på valsedlarna.

- › Vilka lokaler är lämpliga för förtidsröstning?

Det krävs en avvägning mellan tillgänglighet och pålitlighet/ordning och reda. Det är viktigt att lokalen är väl avskild från till exempel politisk propaganda och att den röstande i avskildhet kan göra ordning sin röst.

#### 4. Tillgängliga och säkerställda lokaler

Det finns en rad aspekter att ta hänsyn till vid valet av lokaler. Lokalerna måste vara tillgängliga men också avskilda från politisk verksamhet. Med tillgänglighet avses dels att de ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, dels att de ska vara enkla att ta sig till. Dessutom ska man undvika att använda lokaler med religiös anknytning. Inte minst i glesbygden kan det vara svårt att hitta bra och neutrala lokaler men även i nybyggda områden som saknar kommunala skolor och möteslokaler.

##### *Frågor att diskutera*

- › Hur kan kommunen säkerställa att lokalerna är tillgängliga för alla?
- › Går det att neutralisera religiösa lokaler?

Frågor att diskutera

#### 5. Lokala diskussioner och överenskommelser

Valet omfattas av en hel del lagar och regler men det är också mycket som den lokala valmyndigheten, valnämnden, ska ta ställning till. Det är viktigt att valnämnden har ett tydligt uppdrag och att ledamöterna har den kompetens som behövs.

##### *Frågor att diskutera:*

- › Har valnämnden ett tydligt uppdrag?
- › Ska nämnden göra lokala överenskommelser med partierna?

Frågor att diskutera

Det kan underlätta om det finns överenskommelse med partierna om affischering, utdelning av valsedlar vid vallokal etcetera. Ett tillvägagångssätt kan vara att ta fram en Code of Conduct mellan partierna.

- › Vem ska ansvara för att fylla på valsedelsfacken med partiernas namnvalsedlar?

Ansvaret ligger hos partierna, men valnämnden kan komma överens med partierna att fylla på valsedelsfacken med namnvalsedlar. Det kan underlätta ordningen i vallokalerna.

- › Hur ska eventuella mediekontakter hanteras?

Det är bra att på förhand utse en talesperson och hänvisa alla mediekontakter till honom eller henne.

Utmaningarna att genomföra ett rättsäkert val har som framgått många dimensioner och det handlar om att planera i god tid för att klara sitt uppdrag.





## Valets utmaningar

---

### Inspirationsskrift för förtroendevalda (3)

Ett högt och jämlikt valdeltagande ger legitimitet åt den politik som förs. Därför är arbetet med att människor ska finna det mödan värt att rösta är ständigt aktuell. Valets huvudaktörer är de politiska partierna men kommuner, landsting och regioner kan också arbeta för att fler väljare utnyttjar sin rösträtt. En helt grundläggande faktor är en välfungerande valadministrationen. Det får aldrig råda något tvivel om att alla röster räknas och bedöms på ett korrekt sätt.

Förbundet kommer att ge ut ett antal inspirationsskrifter kring utmaningar som kommuner, landsting och regioner står inför i rollen som demokratiaktör. Syftet är att lyfta aktuella frågor inom demokratiområdet för att inspirera till diskussion och handling i utvecklingen av kommuner, landsting och regioner och dess förtroendevalda som aktiva aktörer för utvecklingen av den lokala demokratin.