

Pensionärerna – inflytande och medbestämmande

*Betänkande av utredningen
om pensionärsinflytande*







Statens offentliga utredningar

1988:65

Socialdepartementet

Pensionärerna – inflytande och medbestämmande

Betänkande av utredningen om pensionärsinflytande
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Omslag

Produktion Allmänna Förlaget AB

ISBN ~~91-38-1026-9~~ 91-38-10260-9

ISSN 0375-250x

Svenskt Tryck Stockholm 1988 829929

Till Statsrådet och chefen för socialdepartementet

Genom beslut den 12 mars 1987 bemyndigade regeringen chefen för socialdepartementet, Gertrud Sigurdsen, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera de nuvarande formerna för pensionärernas inflytande i vissa samhällsfrågor och redovisa förslag till hur dessa kan utformas i framtiden. I uppdraget ingår också att pröva förutsättningarna för överläggningsrätt för pensionärer i frågor som särskilt berör pensionärerna som grupp. Men en sådan överläggningsrätt får inte innebära förhandlingsrätt i den mening som avses mellan parter som sluter avtal.

Uppdraget omfattar både ålders- och förtidspensionärer. Dessutom skall hänsyn tas till den ökande andelen pensionärer med invandrarbakgrund som i vissa fall kan ha särskilda behov.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades f. förbundsordföranden Karl Erik Persson som särskild utredare fr.o.m. den 21 mars 1987.

Som sakkunniga har biträtt dåvarande kassaförvaltaren i Handikappförbundens Centralkommitté Sixten Hammarbäck, ordföranden i Sveriges Pensionärsförbund Erik Jonsson, ordföranden i Pensionärernas Riksorganisation Lars Sandberg och departementssekreteraren i socialdepartementet Bengt Sibbmark.

Vidare har under utredningsarbetet kontakter tagits med Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

Sekreterare har varit byrådirektören Monica Albertsson. Gunilla Ståhl har varit assistent.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om pensionärsinflytande.

Efter avslutat arbete överlämnar utredningen härmed betänkandet (SOU 1989:65) Pensionärerna — inflytande och medbestämmande.

Stockholm den 31 januari 1989.

Karl Erik Persson

/Monica Albertsson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Överväganden och förslag	11
1.1 Pensionärerna har redan nu goda möjligheter till inflytande men de är underrepresenterade i de politiska beslutandeför-samlingarna	11
1.2 Gällande lagstiftning ger organisationer som företräder pen-sionärer rätt till samverkan på regional och lokal nivå	13
1.3 Tidigare författningsreglerade åldersgränser har i princip av-skaffats	13
1.4 Ålderspensionärerna saknar fasta former för samverkan på central nivå	14
1.5 Det finns förutsättningar för att införa överläggningsrätt på central nivå	15
1.6 Pensionärsråden kan utvecklas och ges reellt inflytande	18
2 Begränsningar och förslagets konsekvenser	23
2.1 Bakgrund	23
2.2 En överläggningsrätt får inte inskränka regeringens hand-lingsutrymme	23
2.3 Förslaget medför inga ökade kostnader	24
2.4 Formerna för samverkan på regional och lokal nivå bör inte regleras från statens sida	24
3 Alternativ till förslaget	27
3.1 Olika former av samråd och medinflytande på central nivå	27
3.2 Alternativa medinflytandeformer för ålderspensionärer på central nivå	32
3.3 Utvecklad samverkan på regional och lokal nivå	33
3.4 Individuellt respektive kollektivt/ representativt inflytande	36
4 Kartläggningen	39
4.1 Utgångspunkter för arbetet	39
4.2 Ålderspensionärerna och pensionärsorganisationerna	40
4.3 Förtidspensionärerna och handikapporganisationerna	43

4.4	De äldre invandrarna och invandrarorganisationerna . . .	49
4.5	Pensionärernas politiska aktivitet och representation . . .	53
4.6	Åldersgränser för offentliga uppdrag	63
4.7	Pensionärernas deltagande i föreningslivet	65
4.8	Inflytande/samråd på central nivå	72
4.9	Samverkan på regional och lokal nivå	76

Bilagor:

Bilaga 1	Kommittédirektiv	85
Bilaga 2	Avtal om överläggningsrätt i Norge	89
Bilaga 3	Landstinget Kronoberg — Riktlinjer för samarbetet mellan landstinget och pensionärsorganisationerna PRO och SPF	93
Bilaga 4	Kristianstads läns landsting — Riktlinjer för landstingets pensionärsråd	95
Bilaga 5	Reglemente för kommunala pensionärsrådet i Uppvidinge kommun	99

Sammanfattning

Detta betänkande handlar om formerna för pensionärernas medinflytande i olika samhällsfrågor av särskilt intresse för pensionärer. Med benämningen pensionärer menar jag här och i det följande såväl ålders- som förtidspensionärer och de utgör en stor del av landets befolkning. Antalet ålderspensionärer uppgår idag till cirka 1,5 miljoner, varav cirka 60 000 är födda utomlands. Antalet förtidspensionärer uppgår för närvarande till knappt 341 900.

Frågor om samhällets utformning liksom förändringar och reformer som genomförs av de politiska församlingarna på central, regional och lokal nivå berör pensionärerna i lika hög grad som andra grupper i samhället. Men vissa frågor berör pensionärerna i högre grad än andra. Det gäller t.ex. utformningen av äldre- och handikappomsorgerna, boendefrågor i vid bemärkelse och kommunikationer, inklusive färdtjänst. Pensionärs- och handikapporganisationerna bedriver i egenskap av företrädare för olika pensionärsgrupper ett viktigt arbete i sådana frågor.

Generellt sett har pensionärerna i dagens Sverige goda möjligheter att delta i och påverka samhällsdebatten i de frågor som de uppfattar som särskilt angelägna. Men de är underrepresenterade i de politiska beslutandeförsamlingarna. Dessutom är det stora skillnader mellan olika pensionärer ifråga om hälsa, levnadssätt, ekonomi — faktorer som påverkar deras engagemang i bl.a. föreningslivet.

Ålderspensionärerna har ett högt valdeltagande upp till åttiotaårsåldern. Ålderspensionärerna är också den grupp bland pensionärerna som i störst utsträckning deltar i de politiska partiernas arbete och i övrigt föreningsliv. Förtidspensionärernas deltagande tycks i dessa avseenden vara något sämre. Men i den mån de är medlemmar i någon handikapporganisation har de ett informellt politiskt inflytande. Handikapporganisationerna är i större utsträckning än pensionärsorganisationerna företrädare i olika statliga utredningar, verkstyrelser, olika arbets- och referensgrupper m.m. Genom statens handikappråd har också handikapporganisationerna ett samverkansorgan med regeringen.

Sämst möjligheter till inflytande bland pensionärerna har de personer som invandrat till Sverige vid hög ålder och varit här en förhållandevis kort tid. Invandrarrådet är emellertid för dem en form för samverkan på central nivå. Men många äldre personer med invandrarbakgrund har

varit länge i Sverige och blivit svenska medborgare. Dessa är i regel väl etablerade i det svenska samhället och deltar i det politiska livet och i föreningslivet i övrigt i samma utsträckning som de inrikes födda.

Vissa förtidspensionärer och pensionärer med invandrarbakgrund har således fasta former för samverkan på central nivå, vilket inte är fallet för ålderspensionärerna i stort. Äldreberedningen som var verksam under åren 1981-1987 fungerade som ett sådant organ, men upplöstes i samband med att dess slutbetänkande avlämnades.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att pensionärerna i större utsträckning än de flesta andra grupper är beroende av samhällets stödinsatser för sitt dagliga liv, att de är underrepresenterade i politiska beslutandeförsamlingar och att de inte på samma sätt som den yrkesaktiva befolkningen företräds av de fackliga organisationerna, föreslår jag att en överläggningsrätt för pensionärsorganisationerna införs på central nivå.

För att även öka förtidspensionärernas möjligheter till inflytande i frågor som bl.a. rör service och vård, boende m.m. anser jag att en överläggningsrätt på central nivå också bör tillkomma handikapporganisationerna.

Avtal om överläggningsrätt kan även träffas mellan vissa statliga myndigheter och organisationer som företräder pensionärer. Socialstyrelsen och boverket är exempel på sådana myndigheter vars verksamhet i hög grad berör pensionärernas levnadsförhållanden.

På regional och lokal nivå spelar pensionärs- och handikappråden ofta en betydelsefull roll i samverkanssträvandena mellan huvudmännen och organisationer som företräder pensionärer. (Med organisationer som företräder pensionärer avser jag här och i det följande endast pensionärs- och handikapporganisationer.) I många kommuner finns också invandrarråd men på länsnivå är det mera ovanligt med en sådan organiserad samverkanform.

Den nyligen tillsatta handikappkommittén har bl.a. i uppdrag att se över de funktionshämmande samverkansmöjligheter. Denna översyn gäller företrädesvis länshandikapprådets och de primärkommunala handikapprådets verksamhet. På regional och lokal nivå har jag därför koncentrerat mina överväganden på pensionärsrådets verksamhet. Dessa bör utvecklas för att få reella möjligheter till samverkan där så ännu inte skett. En sådan utveckling kan bl.a. innebära att man knyter en överläggningsrätt till rådets verksamhet. En sådan rätt kan också knytas till de regionala och lokala pensionärsorganisationerna. Men det ankommer på varje huvudman att, i samråd med berörda organisationer, bedöma om detta är en lämplig samverkanform.

Genom den lagstiftning som tillkommit under 1980-talet inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården tillförsäkras organisationer som företräder pensionärer samverkan med huvudmännen inom dessa områden. Hur denna samverkan i praktiken utformas bör utgå från de lokala förhållandena och inte närmare regleras i lagstiftningen. Men jag anser det lämpligt att kommunerna snarast ser över sina former för samverkan

med pensionärerna bl.a. mot bakgrund av den komplettering som skett av socialtjänstlagen sedan den 1 januari 1989 genom tillägget av 20 a § och de decentraliseringssträvanden som pågår i kommunerna. På motsvarande sätt bör landstingen se över sina samverkansformer med pensionärerna och de organisationer som företräder dem.

Stora utredning

- En omfattande utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.

Små utredningar

- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.
- En utredning om möjligheterna för pensionärerna att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.

1.1 Pensionärerna har sedan en goda möjlighet att
inflytande och de är underrepresenterade i de
politiska beslutande organen. Gärna

Blir de möjligheterna för att utnyttja de decentraliserade tjänsterna inom kommunerna och landstingen för att få hjälp med sina behov av socialtjänst.

1 Överväganden och förslag

Mina förslag:

- * En avtalsreglerad överläggningsrätt för pensionärsorganisationer införs på central nivå, i första hand som en försöksverksamhet under fem år.
- * På motsvarande sätt införs en överläggningsrätt för de handikappades organisationer.
- * Avtal om överläggningsrätt kan även träffas mellan vissa statliga myndigheter och organisationer som företräder pensionärer.

Mina överväganden:

- * Pensionärsråden bör utvecklas för att få reella möjligheter till samverkan där så ännu inte skett.
- * Även på regional och lokal nivå kan överläggningsrätt införas. Det ankommer på varje huvudman att, i samråd med berörda organisationer, bedöma om detta är en lämplig samverkansform mot bakgrund av de lokala förhållanden. En överläggningsrätt kan knytas antingen till pensionärsråden eller pensionärsorganisationerna.
- * Kommunerna bör snarast se över de riktlinjer eller reglementen som reglerar pensionärsrådets verksamhet bl.a. med anledning av att socialtjänstlagen fr.o.m. den 1 januari 1989 kompletterats med en ny paragraf, 20 a.
- * Även landstingen bör inom det närmaste året se över de riktlinjer eller reglementen som reglerar pensionärsrådets verksamhet.

1.1 Pensionärerna har redan nu goda möjligheter till inflytande men de är underrepresenterade i de politiska beslutandeförsamlingarna

Bland de målgrupper jag har att beakta utgör ålderspensionärerna den klart största gruppen, cirka 1,5 miljoner människor. Antalet förtidspen-

sionärer är idag 340 900. Många av dem, nästan 140 000 personer, är i åldrarna 60—64 år. Cirka 60 000 av ålderspensionärerna i dagens Sverige är födda utomlands.

Ålderspensionärerna är alltså en stor befolkningsgrupp. Generellt sett lever de ett aktivt liv med goda möjligheter till inflytande. Även om skillnaderna är betydande ifråga om hälsa, levnadssätt, ekonomi, intressen m.m. är det stora flertalet under de närmaste tio åren efter ålderspensioneringen nästan lika aktiva i det politiska livet och i föreningslivet i övrigt som andra grupper. Pensionärsorganisationerna har också utvecklats kraftigt under de senaste årtiondena och spelar idag en betydande roll i samhällsdebatten. Var tredje ålderspensionär är ansluten till en sådan organisation.

Men ålderspensionärerna liksom de yngsta väljargrupperna är underrepresenterade i de politiska beslutandeförsamlingarna. Detta torde också i minst lika hög grad gälla förtidspensionärerna. Av offentlig statistik är det emellertid inte möjligt att urskilja i vilken utsträckning de är representerade. Men att de är underrepresenterade där är sannolikt, då de är mindre politiskt aktiva jämfört med andra grupper. Informellt torde de också ha ett mindre inflytande än ålderspensionärerna på grund av att de i mindre utsträckning deltar i föreningslivet.

I den mån förtidspensionärerna är medlemmar i någon handikapporganisation har de möjligheter till ett informellt politiskt inflytande. Handikapporganisationerna är i större utsträckning än pensionärsorganisationerna företrädade i olika statliga utredningar, verksstyrelser, olika arbets- och referensgrupper m.m.

Många äldre invandrare har varit länge i Sverige och blivit svenska medborgare. Dessa är i regel väl etablerade i det svenska samhället och deltar i det politiska livet och föreningslivet i övrigt i samma utsträckning som de inrikes födda. Men för de äldre utländska medborgarna är situationen något annorlunda. Bland pensionärerna torde dessa ha sämst möjligheter till inflytande, särskilt de som invandrar vid relativt hög ålder. Invandrarorganisationerna har också alltmer uppmärksammat de äldres situation, vilket bl.a. kommit till uttryck i invandrarrådets verksamhet.

Bland de utländska medborgarna och naturaliserade invandrarna är knappt 14 procent i åldrarna 16—74 år medlemmar i någon invandrarförening. Invandrarorganisationerna är mer myndighetsinriktade i sitt kontaktmönster än andra organisationer och informella kontakter är vanligare än de traditionellt formella av typ skrivelser och uppvaktningar.

I stort tycks invandrarorganisationerna vara nöjda med kontakterna med politiker och myndigheter. De negativa synpunkter som framförts rör främst den statliga beslutsprocessen och organisationernas möjligheter att delta i denna.

1.2 Gällande lagstiftning ger organisationer som företräder pensionärer¹ rätt till samverkan på regional och lokal nivå

Bland de fyra alternativ till ett mer formaliserat medinflytande för pensionärer på central nivå, som redovisas i avsnitt 3.2, kan möjligen överläggningsrätten strida mot andan i regeringsformens kapitel 7, paragraf 2. Där framhålls det bl.a. att regeringen bör ha ett stort handlingsutrymme. Men om en överläggningsrätt regleras i form av ett avtal mellan regeringen och berörda organisationer kan den inte anses grundlagstridig.

Regional och lokal nivå

I de frågor som anses särskilt angelägna för pensionärsorganisationer att bevaka, dvs. service och vård samt boendet, har organisationerna genom den lagstiftning som tillkommit under 1980- talet stöd för att kräva att en samverkan sker på regional och lokal nivå. För landstingens del framgår samverkansskyldigheten i hälso- och sjukvårdslagens § 8. Enligt denna skall huvudmannen samverka med bl.a. organisationer i planeringen av hälso- och sjukvården.

För kommunernas del har socialnämnderna enligt socialtjänstlagen (1980:620) ett förstahandsansvar för att samverka med andra organ i samhället skall komma tillstånd. Riksdagens beslut att anta regeringens proposition "Om äldreomsorgen inför 90-talet" (prop. 1987/88:176) innebär att socialtjänstlagen sedan den 1 januari 1989 kompletterats med en ny paragraf, 20 a, som innebär ytterligare en förstärkning av kommunernas skyldighet att samverka med bl.a. organisationer i sin planering av insatserna för äldre.

Enligt min bedömning bör man inte i detalj reglera hur denna samverkan i praktiken utformas. Det måste ske med utgångspunkt från de lokala förutsättningarna.

1.3 Tidigare författningsreglerade åldersgränser har i princip avskaffats

Genom de förändringar som skett i berörd lagstiftning under år 1988 har de lagstadgade åldersgränser som tidigare funnits för vissa offentliga uppdrag till största delen avskaffats fr.o.m. år 1989 eller kommer att försvinna under detta år. Vilken effekt detta får i praktiken är osäkert. Idag ligger i vissa fall medelåldern högre just i de uppdrag där man har åldersgränser. Nämndemännen t.ex. är i stor utsträckning äldre personer med offentlig anställning.

Efter den 1 juli 1989 kommer det att finnas kvar en åldersgräns på

¹) Med organisationer som företräder pensionärer avser jag här och i det följande endast pensionärs- och handikapporganisationer.

sjuttio år för ledamot i taxeringsnämnd. Om skatteförenklingskommitténs förslag till ny taxeringslag antas kommer även denna åldersgräns att försvinna i samband med att den nya lagen träder i kraft den 1 januari 1991. Man föreslår nämligen inte någon åldersgräns för lekmännen i skattenämnd.

I Norge avskaffades åldersgränserna år 1986, men det har gått för kort tid för att man skall kunna skönja några direkta effekter. Det tar tid innan denna typ av förändringar får genomslag och det krävs också en allmän attitydförändring.

De tidigare åldersgränserna har dock haft en stor inverkan på praxis i fråga om offentliga uppdrag. Endast i undantagsfall har personer som fyllt 70 år förordnats. Likaså tillämpar fortfarande vissa, om än en mindre del, av de politiska partiernas distrikts- och lokalorganisationer en övre åldersgräns.

För att stödja och påskynda en utveckling, där i första hand en persons kompetens och inte ålder är utslagsgivande för att få eller behålla ett uppdrag, behövs information och upplysning. Här har pensionärsorganisationerna, regeringen, de båda kommunförbunden, de politiska partierna och de fackliga organisationerna en stor uppgift att fylla.

Jag utgår från att den lagstadgade åldersgränsen som fortfarande finns kvar efter utgången av år 1989 också kommer att ha avskaffats till år 1991.

1.4 Ålderspensionärerna saknar fasta former för samverkan på central nivå

I rekommendationerna från FN:s åldrandekonferens år 1982 pekade man på vikten av att öka medvetenheten om äldrefrågornas betydelse. Planering angavs som nyckelordet för framgång i världsaktionsplanen. Tvärsektoriella åtgärdsprogram på både kort och lång sikt ansågs som nödvändiga, där även olika organisationers stöd- och hjälpinsatser måste utnyttjas. FN rekommenderade att de nationella kommittéer, som bildades för att förbereda konferensen, skulle bestå och delta i uppföljnings- och utvecklingsarbetet.

I Sverige utgjorde äldreberedningen förberedelsekommittén. Enligt sina direktiv hade beredningen att behandla frågor om övergripande prioritering och samordning av samhällets insatser för de äldre. Genom den breda politiska förankringen och representationen från pensionärernas organisationer PRO och SPF, de båda kommunförbunden, socialstyrelsen, SPRI och olika departement fanns goda möjligheter för samråd kring respektive intressents verksamhet. Äldreberedningen var ett bra forum för att öppet diskutera gemensamma angelägenheter.

I och med att äldreberedningen i juni 1987 överlämnade sitt slutbetänkande upplöstes den — och därmed möjligheterna för tidigare nämnda intressenter att gemensamt och regelbundet mötas för att diskutera övergripande äldrefrågor.

Flera av de alternativ som jag prövat under utredningens gång är inte

möjliga att direkt överföra eller anpassa till ålderspensionärernas situation och önskemål. I vissa fall bygger de exempel som redovisats på omyndiga grupper som företrädes av myndiga representanter och i andra fall på ett anställningsförhållande. Vad gäller frågan om en äldreombudsman kan de uppgifter en sådan skulle kunna åläggas till stora delar utföras inom ramen för pensionärsorganisationernas arbete.

1.5 Det finns förutsättningar för att införa överläggningsrätt på central nivå

En formell överläggningsrätt för organisationer som företräder pensionärer får inte innebära en inskränkning av den handlingsfrihet en regering bör ha enligt regeringsformens kapitel 7, paragraf 2. I Norge har man träffat avtal med pensionärs- och handikapporganisationerna om en överläggningsrätt — ett avtal som alla parter är nöjda med. Även här i landet äger överläggningar rum redan i dag, men endast på regeringens initiativ.

Om regeringen bleve bunden av ett stort antal avtal om överläggningsrätt med många skilda organisationer finns risk för att detta kan bli betungande och bidra till att fördröja beredningen av regeringsärenden. Den avgörande frågan är därmed varför just organisationer som företräder pensionärer skulle ha en sådan överläggningsrätt.

Pensionärerna är i större utsträckning än de flesta andra grupper beroende av samhällets stödinsatser för sitt dagliga liv. Att ha inflytande och kunna påverka utformningen av dessa insatser är av avgörande betydelse för ett värdigt och meningsfullt liv i enlighet med de mål som finns för äldre- och handikappomsorgerna.

Men äldre människors underrepresentation i politiska beslutande församlingar och att de inte på samma sätt som den yrkesaktiva befolkningen representeras av starka fackliga organisationer är också skäl som talar för att denna grupp skulle kunna få överläggningsrätt. Dessa förhållanden gäller i princip även förtidspensionärerna.

Äldre personer med invandrabakgrund torde också förbättra sina möjligheter till medinflytande om pensionärsorganisationerna finge en formaliserad överläggningsrätt. Många av dem som blivit naturaliserade deltar i de "svenska" pensionärsorganisationerna. Invandrare från vissa länder som varit förhållandevis länge i Sverige bildar också egna föreningar anslutna till någon av riksorganisationerna.

För de äldre invandrare som kommit till Sverige vid hög ålder och varit här kort tid torde invandrarorganisationerna vara de mest tillgängliga fora för att framföra synpunkter och önskemål. Genom invandrarrådet har också dessa organisationer en direkt kanal till regeringen.

Mot denna bakgrund anser jag att en överläggningsrätt bör införas för pensionärsorganisationerna på central nivå.

På samma villkor som för pensionärsorganisationerna bör även handikapporganisationerna kunna tillförsäkras överläggningsrätt på central

nivå. Detta för att bl.a. öka förtidspensionärernas möjligheter till inflytande. Visserligen finns redan Statens handikappråd, men detta kan snarast betraktas som ett beredningsorgan åt regeringen i handikappfrågor.

I detta sammanhang vill jag också nämna den nyligen tillsatta handikappkommittén. Enligt sina direktiv har denna bl.a. att se över de funktionshämmandes samverkansmöjligheter. Denna översyn gäller företrädesvis länshandikapprådets och de primärkommunal handikapprådets verksamhet. Kommittén skall också utreda frågan om en särskild lagstiftning mot diskriminering av funktionshindrade och i anslutning här till inrättandet av en handikappombudsman med uppgift att övervaka tillämpningen av en sådan lagstiftning. Min bedömning är att mitt förslag om överläggningsrätt för handikapporganisationerna på central nivå inte föregriper handikapputredningens arbete i dessa avseenden.

Mitt förslag till överläggningsrätt gäller således de organisationer som företräder pensionärer och som uppfyller vissa villkor, bl.a. att de skall stå öppna för alla pensionärer och att de ansluter en minimiandel av det totala antalet potentiella medlemmar. Jag anser dock att en sådan rätt i första hand bör prövas under en försöksperiod om förslagsvis fem år. Under en så pass lång tid finns det möjligheter att se om åldersgränsernas avskaffande får några effekter i realiteten och om en överläggningsrätt för organisationer som företräder pensionärer kommer att medföra att även andra grupper kräver samma rätt.

Överläggningsrätten bör regleras i ett avtal mellan regeringen och berörda organisationer och kan utformas på följande sätt:

I Rätt till överläggning

I:1 Organisationer som företräder pensionärer skall ha rätt att i frågor enligt punkt II nedan överlägga med representanter för regeringen, dock utan att inskränkning därigenom görs i regeringens beslutanderätt.

I:2 Överläggningar skall ske minst två gånger per år på initiativ av regeringen eller efter framställan därom från organisation som företräder pensionärerna. En av dessa överläggningar bör ske i samband med budgetberedningen. I övrigt bör organisationer som företräder pensionärer kallas till eller kunna yrka överläggning innan andra frågor av särskild vikt för pensionärer föreläggs riksdagen.

I:3 Rätt till överläggning skall tillkomma den/de organisationer som företräder pensionärer och som uppfyller nedanstående kriterier:

- Organisationen skall vara organiserad som riksförbund eller som en sammanslutning av riksförbund.
- Organisationen skall vara öppen för alla pensionärer.
- En pensionärsorganisation skall ha ett medlemsantal som innebär att den omfattar minst fyra procent av det totala antalet förtids- och ålderspensionärer i landet. Annan organisation som företräder pensionärer skall ansluta minst fyra procent av landets förtidspensionärer.

I:4 Det ankommer på regeringen att, efter ansökan av respektive organisation som företrädar pensionärer, bedöma om ovan nämnda kriterier kan anses uppfyllda och organisationen i fråga därmed kan beviljas överläggningsrätt.

II Frågor som kan bli föremål för överläggning

Överläggningar må äga rum kring frågor av principiell betydelse inom följande områden:

Pensionärernas ekonomiska förhållanden generellt

Statsbidrag till organisationer som företrädar pensionärer

Social service

Hälsa- och sjukvård

Bostadsfrågor och boendeservice

Kommunikationer, inklusive färdtjänst

Fritids- och kulturfrågor

III Hur överläggning skall ske

III:1 Överläggning äger rum i muntlig form. Tid och plats för överläggning bestäms av regeringen.

III:2 Överläggningar mellan regeringen och de organisationer som företrädar pensionärer och som har överläggningsrätt skall ske gemensamt och inte vid olika tillfällen för respektive organisation.

III:3 Regeringen utser ordförande och förordnar sekreterare att föra minnesanteckningar. Av dessa skall organisationernas förslag och avgivna förklaringar framgå. Minnesanteckningarna skall senast tio dagar efter överläggningen tillställas berörda organisationer för justering.

III:4 Då ärende som varit föremål för överläggning överlämnas till riksdagen eller till departement, som ej deltagit vid densamma eller till statlig myndighet för vidare handläggning, skall minnesanteckningarna från överläggningen bifogas.

Flera statliga myndigheters verksamhet är av stor betydelse för organisationer som företrädar pensionärer, t.ex. socialstyrelsen och boverket. Socialstyrelsen och skolöverstyrelsen har också särskilda handikappnämnder. Det är min åsikt att pensionärernas medinflytande i vissa frågor av särskilt intresse för pensionärer skulle stärkas om ett liknande avtal om överläggningsrätt träffades mellan berörda myndigheter och organisationer som företrädar pensionärer.

1.6 Pensionärsråden kan utvecklas och ges reellt inflytande

Positiva attityder till samverkan är en förutsättning

Man kan stifta lagar om att vissa grupper m.fl. skall ha rätt till samverkan eller att myndigheter och organisationer skall samverka. Man kan också fastställa riktlinjer och avtala om formerna för en sådan samverkan. Men man kan aldrig lagstifta om, eller genom att fastlägga former garantera, en god samverkan. För att uppnå en sådan måste alla berörda parter ha en reell vilja till samverkan och ömsesidig respekt.

Under senare år har det skett en positiv förändring i huvudmännens attityder till att samråda med olika brukarrepresentanter. Lagstiftningen har varit pådrivande och ett stöd för en sådan utveckling. Men alltför många har också upptäckt de fördelar som en samverkan ger i form av bättre information om brukarnas önskemål och en starkare förankring av fattade beslut. Vissa erfarenheter tyder även på att man genom att reglera formerna för samverkan också fått en ökad informell sådan. Respektive parter lär känna varandra och har lättare att ta kontakt även vid sidan av de reglerade sammankomsterna. Men det är också viktigt att formerna för den lagstadgade samverkansskyldigheten kan utformas på det sätt som passar de lokala förhållandena bäst. Detta är ett ansvar för varje landsting och kommun. I de flesta fall kommer detta sannolikt att innebära att man behåller de nuvarande läns- och kommunala pensionärsråden — LPR och kommunala pensionärsråden — KPR. I vissa landsting och kommuner fungerar dessa redan idag tillfredsställande och ger pensionärerna möjligheter till ett reellt inflytande. På andra håll är detta ännu inte fallet.

En översyn av pensionärsrådets reglementen/riktlinjer bör göras

Trots den kritik som framförs från pensionärsrepresentanter fungerar både LPR och KPR, kanske framförallt de sistnämnda, på flera håll i landet tillfredsställande i sin funktion som samrådsorgan, men framförallt som informationsorgan. Den sistnämnda funktionen bör inte underskattas, då den ger ett ökat kunskapsunderlag och är en förutsättning för en utvecklad samverkan.

Men det är stora skillnader mellan olika landsting och kommuner när det gäller hur råden fungerar och vilken vikt man lägger vid deras arbete. Detta framgår bl.a. tydligt av de frågeformulär om LPR:s och KPR:s verksamhet som jag tillsänt pensionärsorganisationerna och deras medlemmar som ett led i utredningsarbetet. I de flesta fall torde det finnas goda skäl att bibehålla och utveckla LPR:s och KPR:s verksamheter. Vikten av att så sker framhålls också i äldreberedningens slutbetänkande "Äldreomsorg i utveckling" (SOU 1987:21). I den följande propositionen "Äldreomsorg inför 90-talet" (prop. 1987/88:176) gör även ansvarigt statsråd den bedömningen att de kommunala pensionärsråden bör ges reella möjligheter till inflytande i den kommunala verksamheten.

Jag anser det därför angeläget att alla landsting och kommuner inom det närmaste året ser över de riktlinjer eller reglementen som reglerar rådens verksamhet och i samverkan med berörda pensionärsorganisationer vid behov utformar nya eller kompletterar de tidigare.

Vid en sådan översyn bör man särskilt uppmärksamma arbetsformerna, eftersom pensionärerna riktar stark kritik mot denna del av rådens verksamhet. Arbetsformerna inom råden är heller inte beroende av de lokala förhållandena på samma sätt som t.ex. rådets organisation, sammansättning, ekonomi och kansliresurser.

Från pensionärsorganisationernas sida har man också framfört behov av en mer enhetlig inriktning vad gäller rådets uppgifter och arbetsformer. I det följande redovisar jag några synpunkter på vad man bör uppmärksamma vid en översyn av pensionärsrådets verksamhet och utgår därvid från de kommunala pensionärsråden.

Rådets syfte

Råden skall verka för att pensionärernas behov blir tillgodosedda. Att åstadkomma en ökad kunskap om för pensionärerna viktiga frågor, t.ex. åldrandet och dess konsekvenser, vad det innebär att vara funktionshämrad m.m., hos olika facknämnder är viktigt. En systematisk genomgång av sådana frågor med respektive nämnd är ett sätt att öka denna kunskap.

Råden skall alltså medverka till att ge information, förmedla kunskap och erfarenhet samt skapa kontakter mellan olika facknämnder, politiska organisationer, partigrupper och organisationer som företräder pensionärer.

Syftet med de kommunala pensionärsråden bör därmed vara;

- att vara ett organ för överläggning, samråd och ömsesidig information mellan pensionärernas organisationer å ena sidan och kommunen å den andra
- att verka för att för pensionärerna viktiga frågor beaktas i alla förekommande nämnder och förvaltningar och att pensionärernas sakkunskap förmedlas till dessa nämnder och förvaltningar
- att medverka till att pensionärsaspekter beaktas i facknämndernas reguljära verksamhetsplanering
- att initiera nya pensionärsfrågor hos facknämnderna
- att lämna underlag och synpunkter på den övergripande samhällsplaneringen i kommunen
- att vara remissorgan
- att vara ett forum för opinionsbildning och kunskapsspridning.

Organisation

Merparten av den verksamhet som är särskilt avsedd för pensionärer handläggs av socialnämnden. Denna nämnd har också det lagfästa ansvaret för att den som vistas i kommunen får den sociala omsorg som kan anses tillfredsställande. Nämnden bör vidare beakta att olika grupper

speciella behov tillgodoses i kommunens planering. Pensionärsråden är därför i de flesta fall organisatoriskt knutna till denna nämnd. Flera pensionärsrepresentanter har riktat kritik mot denna anknytning. I regel förordas istället en anknytning till kommunstyrelsen.

I övervägandena mellan huruvida en anknytning för råden till socialnämnden eller kommunstyrelsen är mest önskvärd, kan också framhållas den kritik som idag är vanlig och som gäller att råden kommer in alldeles för sent i hanteringen av olika ärenden, ofta redan när beslut är fattade. En anknytning till socialnämnden kan i vissa fall ge bättre förutsättningar att komma tillrätta med detta missförhållande än en anknytning till kommunstyrelsen. Detta bl.a. med hänsyn till den utveckling av socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen som pågår i kommunerna.

Sammansättning

De organisationer eller samarbetskommittéer som företräder pensionärer i respektive kommun och som har riksomfattande karaktär bör vara representerade i råden. Antalet pensionärsrepresentanter bör därför fastställas efter de lokala förhållandena.

Från kommunen bör förtroendevalda från socialnämnden och kommunstyrelsen ingå. Representanter från andra kommunala nämnder adjungeras till råden när frågor som berör deras verksamhet blir aktuella. Även företrädare för primärvården och andra samhällsorgan bör kunna adjungeras när så erfordras.

Arbetsformer

Råden bör sammanträda minst fyra gånger per år på tider som fastställs i början av varje år. Ett av sammanträdena bör förläggas i anslutning till budgetarbetet. Kallelse och föredragningslista bör sändas ut i god tid före varje sammanträde.

Om ett ärende kräver skyndsamt ställningstagande och nästa rådssammanträde inte kan avvaktas skall möjlighet finnas att kalla till extra sammanträde.

För sådant ändamål och för att utforma föredragningslista och vid behov förbereda ärenden som skall behandlas bör ett arbetsutskott inrättas. Detta bör utgöras av representanter för pensionärerna och rådens sekreterare.

Råden bör på ett tidigt stadium få kännedom om ärendeberedning, projekt-, budget- och remissarbete. Speciella arbets- och/eller referensgrupper inom råden skall kunna tillsättas för en viss fråga.

Det är angeläget att råden kan följa olika facknämnders arbete. Ledamöter från berörda facknämnder bör i råden redovisa kort- och långsiktiga planer samt redogöra för aktuella frågor som berör pensionärerna. Protokollsutdrag angående beslut i för pensionärer viktiga frågor bör delges råden via deras sekreterare.

Råden kan vara remissorgan för de kommunala nämnderna. Pensionärsrepresentanterna bör också alltid erbjudas att ingå i sådana arbets-

och/eller referensgrupper som kan anses ha särskild betydelse för pensionärer.

De i råden ingående organisationerna bör själva utse sina representanter.

Kontinuerlig uppföljning av ärenden och återrapportering av rådens synpunkter till berörda nämnder bör särskilt uppmärksammas. Sekretärerna i råden bör ha till uppgift att kontakta berörd facknämnd/förvaltning för upplysningar om aktuella ärenden.

Rådens ledamöter återrapporterar till sina respektive föreningar, kommunala nämnder och politiska föreningar om ärenden som behandlats i råden.

Med hänsyn till rådets ställning och sammansättning kan man inte förvänta att de i sin helhet alltid har en enhetlig uppfattning. De synpunkter som framkommer vid överläggningar i råden bör därför, i form av diskussionsprotokoll, föras vidare till den nämnd som har att svara för respektive område.

Råden bör, i samarbete med de föreningar som företräder pensionärer, stödja och bedriva utåtriktad verksamhet i form av t.ex. utställningar, informationskampanjer, temamöten samt informationsdagar med berörda tjänstemän och politiker.

Utbildning

För att arbetet i råden skall underlättas och effektiviseras är det viktigt med utbildning. En förutsättning för ett ömsesidigt engagemang och förståelse är att ledamöterna har en klar uppfattning om sina respektive roller och möjligheter. För att bidra till detta kan en särskild introduktionsdag hållas, där man informerar om rådets, föreningarnas och kommunens verksamheter. Det är med hänsyn bl.a. till detta lämpligt att de personer som representerar pensionärsföreningarna har samma mandatid i råden som de politiskt valda representanterna. Det är också önskvärt att ledamöter från samhällssidan deltar på olika sätt i de studiecirklar som ordnas av föreningar som företräder pensionärer.

En viktig uppgift för rådsledamöterna är också att kunna ge information om rådets verksamhet till olika målgrupper såsom politiker, tjänstemän, studeranden, allmänhet m.fl.

Ekonomi och kansliresurser

Som referensorgan kan pensionärsråden inte förfoga över någon egen budget. Representanterna för organisationer som företräder pensionärer utses av och representerar respektive organisation. De är alltså inte politiskt valda förtroendemän och infattas därför inte av kommunallagens särskilda ersättningsbestämmelser. Frågan om ersättning för resor och traktamenten liksom eventuella sammanträdesarvoden får därför prövas av kommunfullmäktige genom särskilt beslut som då grundar sig på kommunens allmänna kompetens.

På grund av avsaknaden av egen budget är det angeläget att tillräckliga

kansliresurser avsätts för rådens verksamhet. Särskild hjälp kan t.ex. ställas till förfogande periodvis i form av skrivhjälp och hjälp med informationsinsamling m.m. Däremot är det av vikt att råden själva svarar för eventuellt utredningsarbete.

Jag vill också framhålla möjligheten av att vid en översyn av rådens verksamhet skriva in överläggningsrätt i deras stadgar. Men en sådan rätt förutsätter kommunens godkännande av rådens stadgar.

Av de exempel som redovisas från Uppvidinge kommun och landstinget Kronoberg i avsnitt 3.3 framgår att det även på regional och lokal nivå finns förutsättningar att införa en överläggningsrätt. En sådan kan knytas antingen till pensionärsorganisationerna eller till pensionärsråden allt efter lokala förutsättningar och önskemål.

Om en överläggningsrätt på regional och lokal nivå knyts till vissa pensionärsorganisationer torde man få räkna med att pensionärsråden avvecklas om sådana finns. Det är knappast möjligt för kommuner och/eller landsting att behålla två parallella system för att uppfylla den lagstadgade samverkansskyldigheten. Risken är uppenbar att detta skulle leda till ökade administrationskostnader, ökad byråkrati och att ärenden fördröjs.

Vidare vill jag påpeka att man vid en översyn av riktlinjerna för LPR:s och KPR:s verksamheter bör uppmärksamma de decentraliseringssträvanden som pågår i landsting och kommuner. Dessa har bl.a. kommit till uttryck i att sjukvårdsdistrikt och kommunalnämnder inrättats med mer eller mindre långtgående beslutsfunktioner. Pensionärsrådets organisation och arbetssätt bör anpassas efter dessa ändrade förutsättningar.

2 Begränsningar och förslagets konsekvenser

2.1 Bakgrund

Av kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (Dir. 1984:5) framgår att det i varje betänkande skall redovisas en beräkning av kostnaderna för att genomföra kommitténs förslag. Men också effekterna för den kommunala självstyrelsen skall belysas. Vidare finns direktiv om att den statliga normgivningen till kommuner och landsting skall begränsas.

2.2 En överläggningsrätt får inte inskränka regeringens handlingsutrymme

Regeringen styr riket genom att avgöra styrelseärenden. Till dessa hör t.ex. propositioner, traktater, förordningar och utfärdande av lagar. Men regeringen är samtidigt högsta förvaltningsmyndighet. Som sådan avgör den en rad ärenden, t.ex. utnämningsärenden, dispenser, tillstånd och besvärärenden. Gränsen mellan dessa båda ärendetyper är inte helt klar.

Regeringsformens, RF:s, kapitel 7 handlar om den institutionella ramen för regeringsarbetet och om förfarandet vid handläggning av regeringsärenden. Bestämmelserna är med avsikt knapphändigt utformade för att ge regeringen stort handlingsutrymme.

Förvaltningslagen gäller inte ärenden hos regeringen. Däremot sägs att dess principer bör följas. En av denna lags huvudprinciper, kommunikationsprincipen, kommer till uttryck i RF 7:2, som har följande lydelse:

”Vid beredning av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.”

Det är alltså helt och hållet regeringens sak att bedöma om, när och hur ytterligare underlag i ärenden behöver inhämtas från sammanslutningar och enskilda.

Att införa en överläggningsrätt för organisationer som företräder pen-

sionärer kan möjligen strida mot andan i RF 7:2. Men om den regleras i form av ett avtal mellan regeringen och berörda organisationer torde detta inte vara grundlagstridigt.

Om regeringen skulle bli uppbunden av ett stort antal avtal av detta slag med många skilda organisationer finns uppenbarligen en risk för att detta skulle kunna bli betungande och bidra till att fördröja beredningen av regeringsärenden. Därför är det viktigt att klargöra varför just organisationer som företräder pensionärer till skillnad från andra grupper bör ha en sådan rätt. Detta behandlas i avsnitt 1.5, sid 15.

2.3 Förslaget medför inga ökade kostnader

Några särskilda kostnader är inte förbundna med de förslag som lagts. Redan idag förekommer mer eller mindre regelbundet överläggningar mellan regeringen och organisationer som företräder pensionärer. Att kostnadsberäkna denna form av kontakter har jag inte bedömt som nödvändigt och dessutom av mindre intresse då det skulle vara mycket svårt att få fram tillförlitligt underlag för sådana beräkningar. Det avgörande är snarare om överläggningsrätten i sig skulle innebära dels ökade kostnader till följd av fler sammankomster, dels kostnader för förberedelsearbete och personalrepresentation. Det finns enligt min mening inget som talar för att detta skulle bli fallet.

Inte heller de överväganden jag gjort med tanke på inflytandet på regional och lokal nivå medför några direkt mätbara ekonomiska konsekvenser. Det är dessutom upp till varje huvudman att besluta om hur mycket han vill satsa för att utveckla samverkan med organisationer som företräder pensionärer och bedöma eventuella effekter av detta mot bakgrund av de lokala behoven.

2.4 Formerna för samverkan på regional och lokal nivå bör inte regleras från statens sida

På regional och lokal nivå har organisationer som företräder pensionärer en lagstadgad rätt till samverkan med landsting och kommuner. Där emot sägs det inget om i vilka former detta bör ske. Snarare tvärtom; i proposition 1979/80:1 Om socialtjänsten sägs i övervägandena bl.a. att varje kommun själv skall söka de samarbetsformer som bäst passar de lokala förhållandena och förutsättningarna och att dessa inte bör bindas genom lagbestämmelser.

Det finns i vårt land politisk enighet om att värna om den kommunala självstyrelsen. Regeringen har bedömt att det statliga regelsystemet är alltför omfattande och sektoriellt uppbyggt. Detta kan medföra att kommunernas och landstingens möjligheter att lokalt anpassa och utveckla vissa verksamheter förhindras. Syftet med det pågående översynsarbetet inom stat-kommunberedningen är främst att föreslå sådana förändringar i det statliga regelsystemet som leder till ökad effektivitet och minska-

de kostnader i den kommunala verksamheten. Men i direktiven, dir. 1983:30, framhålls också följande:

”Regeringen och riksdagen har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och medborgarnas välfärd. Det är därför naturligt att staten på olika sätt anger ramar för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Förutsättningarna att vidga den kommunala självstyrelsen har ökat under senare år. Framför allt har den senaste kommunindelningsreformen förbättrat möjligheterna för kommunerna att på egen hand sköta sina uppgifter. Vid utformningen av det statliga regelsystemet måste dock en avvägning ske mellan olika intressen. Önskemålet om lokalt självbestämmande måste vägas mot kraven på samordning, lika tillgång till samhällsservice och rättssäkerhet.

Förhållandet mellan statliga och kommunala organ måste också präglas av samverkan och respekt för den kommunala självstyrelsen. Detta är en viktig förutsättning om gemensamma samhällseliga mål skall kunna uppnås.”

På uppdrag av stat-kommunberedningen har professor Jörgen Westerstahl, Göteborg belyst några principiella problem rörande den statliga styrningen av kommunerna i rapporten ”Staten-kommunerna och den statliga styrningen”. Han anger där fyra skäl för att den statliga styrningen bör kunna begränsas.

- Kommunindelningsreformen.
- Tydliga skillnader mellan kommunerna ifråga om vilken service medborgarna och fullmäktige prioriterar.
- Den positiva attityden till kommunalt självstyre samtidigt som det finns krav på samma service och samma skatt.
- Den kommunala verksamheten har politiserats och partiprofileringen har ökat.

Det finns cirka 250 lagar och förordningar som styr kommuner och landsting. Drygt 200 är klart sektorsinriktade medan 50 är allmänt konstitutiva, t.ex. kommunallagen. Omkring hälften har karaktär av procedurregler där huvudintresset inriktas på verksamhetens organisation och former, medan innehållet ofta får en begränsad uppmärksamhet. Westerstahl menar att en på verksamhetens innehåll inriktad reglering skulle ge ett annat resultat av styrningen och han anser att procedurreglerna till stor del borde kunna tas bort utan att den kommunala servicen till medborgarna skulle påverkas mera påtagligt.

Westerstahl behandlar också kravet på likvärdig samhällsservice och anser att en enhetlig central styrning inte nödvändigtvis ger samma resultat på grund av att förutsättningarna kan vara olika. Tvärtom kan det krävas olika medel för att nå likvärdiga resultat i skilda kommuner.

Det finns alltså mycket som i dagens debatt talar mot att man från statens sida skall gå in och närmare reglera formerna för den samverkan som enligt gällande lagstiftning skall ske mellan landsting och kommunerna å ena sidan och pensionärerna å den andra.

3 Alternativ till förslaget

3.1 Olika former av samråd och medinflytande på central nivå

För barn, ungdomar och personer med funktionshinder finns statliga myndigheter inrättade för att påverka dessa gruppers villkor i samhället. Invandrarna, oavsett ålder, har genom invandrarrådet en direkt kontakt med regeringen för samråd i frågor som rör deras sociala och kulturella situation. Sedan år 1986 finns också en ombudsman mot etnisk diskriminering. Någon motsvarighet till dessa organ finns inte när det gäller ålderspensionärerna.

Barnmiljörådet

Barn har sällan möjlighet att beskriva sin verklighet eller föra sin talan och ställa krav på samhället. Det är vi vuxna som har att se till att de får sina behov och intressen tillgodosedda. Men vuxna personers intressen sammanfaller inte alltid med barnens. Barnmiljörådets uppgift är att söka betrakta verkligheten ur barnperspektiv och arbeta för förbättringar av barnens villkor.

Arbetet bedrivs så att barnmiljörådet

- samlar fakta om samhällsfrågor, forskning och litteratur som rör barn,
- samarbetar med många andra organ både informellt och formellt i speciella arbetsgrupper,
- sprider information genom utställningar, seminarier, böcker, affischer, videofilmer m.m.
- stimulerar till studier och praktisk försöksverksamhet samt
- startar debatt och opinion i barnfrågor genom att uppmärksamma brister och faror i barns miljöer.

Barnmiljörådet finansieras av staten med drygt tre miljoner kronor per år. Vid dess kansli finns tio tjänster. I styrelsen finns representanter för riksdagspartier, socialstyrelsen, boverket, skolöverstyrelsen, konsumentverket, trafiksäkerhetsrådet m.fl.

Statens ungdomsråd

Statens ungdomsråd har som särskild uppgift att arbeta med frågor som rör barns och ungdomars fritid och uppväxtvillkor. Tre huvudinriktningar kan urskiljas i verksamheten;

- fördelning av bidrag,
- utredning och forskning samt
- information.

Rådet fördelar det statliga stödet, cirka 145 miljoner kronor per år, till ungdomsorganisationerna. Vidare följer det den forskning i ungdomsfrågor som bedrivs vid universitet och högskolor jämsides med att rådet självt samlar in och sammanställer information om ungdomars villkor och värderingar.

I tidskriften *Uppväxtvillkor* presenteras rapporter från ungdomsrådets egna utredningar. Tidskriften utkommer med fyra till fem nummer per år.

Som ett led i sitt informationsarbete arrangerar ungdomsrådet konferenser och seminarier, bl.a. rådslag med representanter för ungdomsorganisationerna. Rådet ger också sex gånger om året ut tidningen *Ung*.

Statens ungdomsråd sorterar under utbildningsdepartementet och består av tolv ledamöter och en ordförande. De flesta av ledamöterna har sin förankring i någon ungdomsorganisation. Övriga kommer från andra myndigheter. Kansliet har för närvarande 14 anställda. Staten bidrar med drygt fyra miljoner kronor för kansliets verksamhet.

Statens handikappråd

Statens handikappråd bevakar och söker påverka samhällsutvecklingen vad gäller handikappade människors levnadsförhållanden. Rådet har också till uppgift att främja samarbetet i handikappfrågor mellan samhällsorganen samt mellan dessa och handikapporganisationerna.

Detta innebär att rådet informerar om handikapp genom dels olika skrifter t.ex. SHR informerar, ett informationsblad som utkommer sex gånger per år, och faktablad inom skilda ämnesområden dels genom att anordna och medverka i kurser och konferenser. Det gör självt olika utredningar inom aktuella frågor och ger förslag till förändringar. Det är också remissinstans i frågor som gäller handikapp. En annan viktig uppgift är att följa forskningen på handikappområdet och arbeta för att få till stånd ny sådan.

Statens handikappråd bereder ansökningarna om statligt stöd till handikapporganisationerna och föreslår regeringen hur detta stöd bör fördelas.

Statens handikappråd sorterar under socialdepartementet och har 18 ledamöter. Åtta av dessa representerar handikapprörelsen. Landstingsförbundet och kommunförbundet har varsin ledamot och sju statliga myndigheter är representerade.

Kansliet har elva anställda och finansieras av staten med drygt fyra miljoner kronor per år.

Invandrarrådet

Invandrarrådet är ett exempel på samrådsorgan inom regeringskansliet, se avnitt 4.8, sid 76. Rådet är anknutet till arbetsmarknadsdepartementet med invandrarministern som ordförande.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

Befattningen som ombudsman mot etnisk diskriminering, DO, inrättades den 1 juli 1986. Förordnandet gäller i första hand på tre år och skall därefter utvärderas.

DO har tre uppgifter;

- att ge stöd och råd åt dem som utsätts för etnisk diskriminering, så att de själva kan tillvarata sina rättigheter — de enskilda ärendena
- att genom samhällsdebatt, opinionsbildning, kontakter med myndigheter, organisationer, företag, forskning etc vidta eller initiera åtgärder mot etnisk diskriminering — de generella åtgärderna
- att föreslå regeringen författningsändringar och andra åtgärder ägnade att motverka etnisk diskriminering — den rådgivande uppgiften.

DO utses av regeringen och på hans kansli arbetar jämte honom en jurist som handläggare, en administratör och en assistent för skrivarbetet. Kostnaderna för verksamheten uppgår till drygt två miljoner kronor per år.

Avtal på det statliga området om viss förhandlingsverksamhet och information

Under år 1977 träffade dåvarande statens förhandlingsråd, FHR, och personalorganisationerna SF, SACO/SR och TCO-S avtal om viss förhandlingsverksamhet och information. Detta kom att gälla under en tioårsperiod, men upphörde i samband med att FHR avvecklades. Avtalet reglerade ordningen för förhandlingsverksamhet enligt medbestämmandelagen, MBL, mellan FHR och huvudmannorganisationerna, planeringen av förhandlingsverksamheten och viss information till huvudorganisationerna enligt 19 § MBL.

Av avtalet framgick att förhandling enligt 11 § MBL skulle påbörjas snarast möjligt, dock senast tio arbetsdagar efter det att sådan förhandling hade påkallats. Vid förhandlingen skulle protokoll föras, där det framgick vilka yrkanden som hade gjorts och de förslag som lagts med anledning av gjorda yrkanden. När protokollet hade justerats av parterna eller när någon part givit motparten skriftligt besked om att han frånträdde förhandlingen skulle förhandlingen anses som avslutad.

Planeringen av förhandlingsarbetet skulle ske genom att parterna gemensamt upprättade en tidsplan för verksamheten. Denna skulle avse

förhandlingsverksamheten i sin helhet och när så behövdes de olika delmomenten i förhandlingarna.

För informationen gällde enligt avtalet att FHR till huvudorganisationerna förmedlade uppgifter om

- propositioner, såvida ej vid genomgång av propositionsförteckning eller eljest parterna varit överens om att särskild information ej behövs
- direktiv för offentliga utredningar
- enskilda regeringsbeslut som är av mera allmänt intresse för att belysa arbetsgivarens verksamhet
- enskilda regeringsbeslut om riktlinjerna för personalpolitiken.

Informationen gällde alltså i huvudsak den primära informationsskyldigheten enligt 19 § MBL om hur verksamheten utvecklades och om riktlinjerna för personalpolitiken. Information av detta slag skulle ske snarast och om möjligt senast tio arbetsdagar innan regeringsbeslut i frågan avsågs bli justerat.

Utöver denna information anordnades enligt avtalet genom FHR:s förmedling informationssammankomster av fackdepartementen i anslutning till att man offentliggjorde propositionsförteckningar. Dessutom kunde ytterligare information av ett fackdepartement i en viss fråga lämnas om huvudorganisationerna särskilt begärde det.

Tidigare regler och praxis för offentligt anställda

1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt gav tidigare arbetstagare i allmänhet rätt att kollektivt förhandla med arbetsgivaren. Men före år 1965 omfattades inte de flesta offentligt anställda tjänstemän av denna lag. För arbetstagare med ämbetsansvar i statens eller kommunernas tjänst gällde istället särskilda bestämmelser om förhandlingsrätt. För flertalet av statens tjänstemän gällde bestämmelserna i en kungörelse från år 1937 och för kommunaltjänstemännen bestämmelserna i en lag från år 1940. Den principella grundvalen för dessa författningar var att stat och kommun ensamma bestämde om tjänstemännens anställningsförhållanden. Förhandlingsrätten för de ämbetsansvariga tjänstemännen inskränkte sig till rätt att framföra synpunkter och önskemål innan beslut togs i olika frågor.

Under 1940- och 1950-talen utvecklades de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt i praxis långt utöver den principiella grundval som författningarna vilade på. Stats- och kommunaltjänstemännens löner och övriga förmåner kom i realiteten att avgöras genom reella förhandlingar med tjänstemännens organisationer. De överenskommelser som träffades var i många hänseenden jämställda med kollektivavtal. Men ur rättslig synpunkt kunde de inte betraktas som kollektivavtal, varför rättsförhållandet mellan parterna var oklart i flera avseenden. På grund härav och då de gällande författningarna inte återspeglade den ordning som tillämpades i praktiken fattade riksdagen efter en proposition,

nr 60 1965, beslut om nya bestämmelser för de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt.

Överläggningsrätten för pensionärs- och handikapporganisationer i Norge

I februari 1979 träffades ett avtal mellan bl.a. socialdepartementet och Norsk Pensjonistforbund om regler för förhandlingar/diskussioner mellan regeringen samt pensionärernas och de handikappades organisationer. Avtalet innebar att en förhandlings- och kontaktkommitté bildades för en försöksperiod om tre år. Därefter skulle avtalsreglerna åter diskuteras för att se om de fungerade som det var tänkt.

Efter försöksperiodens slut undertecknades den 10 november 1982 ett nytt avtal med i princip samma innehåll som det tidigare, bilaga 2.

Detta avtal gällde i första hand t.o.m. 31 december 1984, därefter ytterligare två år i taget så länge inte någon av parterna säger upp det, vilket skall ske med minst tre månaders varsel.

Avtalet innebär att det i Norge finns en förhandlings- och kontaktkommitté för Norsk Pensjonistforbund och regeringen med tre representanter för den senare och 3—5 ledamöter från pensionärsorganisationen. I kommittén diskuteras frågor som har anknytning till statliga försäkringsbestämmelser och andra stödåtgärder som är av betydelse för pensionärerna såsom boendefrågor, sociala hemhjälp, sjukvård, hjälpmedel m.m.

Avtalet reglerar också förhandlingar/diskussioner i en underkommitté. Denna består av högst fem representanter utsedda av Norsk Pensjonistforbund och Landsorganisationen samt en av regeringen utsedd ämbetsmannagrupp. Underkommittén förbereder i princip de frågor som sedan tas upp i förhandlings- och kontaktkommittén.

Vid sammanträdena förs protokoll, som följer ärendehandlingarna till stortinget.

I avtalstexten står också att avtalen mellan regeringen och pensionärsorganisationen respektive de handikappades organisationer innebär samma tidplan och innehåll i diskussionerna, varför det förutsätts att överläggningarna så långt som möjligt sker parallellt.

Under försöksperioden åren 1979—1982 gällde avtalet även de handikappades organisationer. Men innan försöksperiodens slut drog sig dessa organisationer ur överläggningarna. Detta bl.a. beroende på att man delvis hade andra intressen och önskemål än ålderspensionärerna. Det avtal som undertecknades av regeringsföreträdare, Norsk Pensjonistforbund och Landsorganisationen i november 1982 gäller därmed endast ålderspensionärerna. Men samma månad träffade de handikappades organisationer ett eget, i det närmaste identiskt, avtal med regeringen. De enda skillnader som finns är att det i pensionärsorganisationens avtal står "förhandlingar/dröftingar" medan endast uttrycket dröftingar förekommer i de handikappades avtal och att det sistnämnda bara löper vidare för ett år i taget om inte något part säger upp det. Skillnaderna har

sin grund i handikapporganisationernas önskemål. Dessa önskade också en förlikningsman — ett önskemål som inte delades av pensionärsorganisationen.

Uttrycket "förhandlingar/dröftingar" diskuterades livligt innan det antogs i avtalet. Det var främst LO som drev denna fråga då denna organisation menade att man alltid haft förhandlingar, inte överläggningar, med regeringen. Men några egentliga förhandlingar är det inte fråga om, då dessa sammankomster aldrig leder fram till formella beslut. Sådana fattas i sista hand av stortinget.

3.2 Alternativa medinflytandeformer för ålderspensionärer på central nivå

Mot bakgrund av bl.a. de exempel som tidigare redovisats har jag övervägt fyra alternativa modeller för pensionärernas medinflytande i olika samhällsfrågor av särskilt intresse för pensionärerna;

- ett statens pensionärs- eller äldre råd,
- ett samrådsorgan inom regeringskansliet,
- äldreombudsman och
- överläggningsrätt.

Ett statens pensionärs- eller äldre råd

Som målgrupp betraktat omfattar ålderspensionärer/äldre människor minst lika många eller fler individer än de grupper vars intressen bevakas av barnmiljörådet, statens ungdomsråd och statens handikappråd. Någon liknande statlig myndighet som representerar de äldre finns inte och inte heller finns för denna grupp någon annan samrådsform på central nivå.

Ett statens äldre råd skulle t.ex. kunna ha till uppgift att

- följa samhällets insatser för äldre och verka för en samordning av dem,
- följa, främja och ta initiativ till forsknings- och utvecklingsinsatser inom äldreområdet samt sprida kännedom om resultatet av sådant arbete,
- genomföra utredningar i syfte att kartlägga behovet av samhälleliga åtgärder för att förbättra äldre människors situation i samhället,
- bedriva upplysningsverksamhet i äldre frågor,
- stödja arbetet inom lokala och regionala samrådsorgan inom äldreområdet.

Ett statens äldre råd skulle kunna organiseras och finansieras på samma sätt som de tidigare nämnda råden.

Ett samrådsorgan inom regeringskansliet

Ett samrådsorgan inom regeringskansliet skulle ha som främsta uppgift att behandla samverkansfrågor vid utvecklingen av samhällets insatser

för äldre, t.ex. förutsättningarna för samordning av socialtjänstens respektive hälso- och sjukvårdens långsiktiga planering, utbildnings- och fortbildningsfrågor, forsknings- och utvecklingsarbete. I ett sådant samrådsorgan skulle förutom företrädare för staten och pensionärsorganisationerna även kommun- och landstingsförbunden kunna ingå. De båda huvudmännen liksom statliga myndigheter och Spri skulle kunna ta fram underlag för överläggningar inom samrådsorganet.

Äldreombudsman

HCK har under senare år ställt krav på att en befattning som handikappombudsman inrättas samtidigt som en särskild lagstiftning mot diskriminering av funktionshindrade införs. Motiven för att inrätta en äldreombudsman skulle vara att många äldre har svårt att tillvarata sina egna intressen, t.ex. utnyttja rätten att besvara sig i bistandsfrågor enligt 6 § SoL, och att genom samhällsdebatt, opinionsbildning, kontakter med myndigheter etc söka påverka de negativa attityder och felaktiga föreställningar som trots allt förekommer mot äldre och åldrandet.

Överläggningsrätt

De överläggningar som i dag sker mellan pensionärs- och handikapporganisationerna å ena sidan och departement/regering å den andra sker på departementens/regeringens villkor och under oregrerade former. Pensionärsorganisationerna har därför sedan länge drivit frågan om en formell överläggningsrätt, ett aktstycke, där det framgår vilka rättigheter respektive skyldigheter respektive part har.

År 1975 diskuterade PRO med representanter för den dåvarande regeringen möjligheterna till överläggningar mellan organisationen och olika departement. Man diskuterade också vilka frågor som skulle kunna beröras vid sådana överläggningar. Någon reell och dokumenterad överenskommelse om att överläggningar mellan PRO och respektive ansvarigt departement skulle ske på dessa områden i fortsättningen träffades emellertid inte.

3.3 Utvecklad samverkan på regional och lokal nivå

Pensionärs- och handikappråd finns i nästan alla landsting och kommuner och är i regel väl etablerade. Andra former för samverkan finns som komplement till dessa, men det finns bara något enstaka exempel på samverkansformer som ersätter pensionärs- och handikappråden. Arbetet med att fördjupa samverkan med pensionärerna på regional och lokal nivå innebär i regel en utveckling av verksamheten inom ramen för dessa råd.

I Kronobergs län har emellertid det tidigare LPR ersatts av en samverkansform som i princip kan betraktas som en överläggningsrätt för PRO och SPF med landstinget. Det finns också exempel på hur man på pri-

märkommunal nivå knutit en överläggningsrätt till det kommunala pensionärsrådet.

Samarbetet Landstinget Kronoberg och pensionärsorganisationerna PRO och SPF.

I en skrivelse från september 1986 från PRO Kronoberg till landstinget hemställde PRO om att sammanträdesavtalet för LPR skulle revideras. Anledningen var missnöje med sammanträdesfrekvensen och landstingets representation vid de få sammanträden som ägde rum.

Som resultat beslutade landstinget i februari 1987 om nya former för samrådet med pensionärsorganisationerna och att pensionärsrådet därmed avskaffades.

Pensionärsorganisationerna reagerade kraftigt mot detta beslut, då det inte föregåtts av något samråd med dem. I en ny skrivelse från PRO i maj 1987 hemställde man om att landstingets förvaltningsutskott skulle ompröva beslutet om att avskaffa LPR och att man skulle överlägga med pensionärsorganisationerna om LPR:s fortsatta arbete och effektivisering. Sådana överläggningar kom också till stånd och resulterade i att riktlinjer för samarbetet mellan landstinget och pensionärsorganisationerna PRO och SPF utarbetades, bilaga 3. Syftet var att åstadkomma ett mer aktivt informationsutbyte och ett fördjupat samarbete.

Riktlinjerna innebär bl.a. att PRO och SPF deltar med tre ledamöter vardera, vilka de själva utser. Sammanträde äger rum minst tre gånger per år och landstinget och pensionärsorganisationerna har att gemensamt ta ansvar för ett meningsfullt innehåll.

Vid kontakter med förvaltningsutskottets hälso- och sjukvårdsdelegation samt representanter för PRO- och SPF-distrikten framkom att alla parter anser att nuvarande ordning för samverkan fungerar bättre än det tidigare LPR, och att syftet med förändringen till stora delar uppnåtts. Men det bör framhållas att det hittills är en mycket kort tid den nya organisationen för samverkan tillämpats, varför erfarenheterna är nya och begränsade.

Man menar att man numera behandlar mer relevanta frågor och diskussionerna är mer målinriktade och intensivare. Pensionärsorganisationerna kallas till sammanträde i god tid och en dagordning bifogas. Pensionärsorganisationerna har också möjligheter att efter egna önskemål komplettera denna dagordning med ytterligare frågor. Dessa anmäls till landstinget innan sammanträdet.

Det tidigare LPR var organisatoriskt anknutet till landstingets sociala styrelse. Nuvarande ordning innebär att ärendena behandlas på "rätt nivå" i landstinget. Landstinget kan representeras av de politiker och tjänstemän som är väl insatta i respektive ärende. Även pensionärsorganisationerna har möjlighet att variera sin representation.

Allt detta bidrar till att ge landstinget ett bättre underlag vid den politiska prioriteringen i frågor som rör de äldre och besluten är bättre förankrade.

Från båda parter är man även överens om att den nuvarande ordningen har lett till att också de informella kontakterna mellan pensionärerna samt de förtroendevalda och tjänstemännen inom landstinget har underlättats.

Samverkan mellan LPR och Kristianstad läns landsting

I juni 1987 tillsatte pensionärssrådet i Kristianstads läns landsting en arbetsgrupp för att se över rådets arbetsformer. Sedan rådets tillkomst år 1979 har landstingets beslutsfunktioner ändrats i väsentliga avseenden. Man har strävat efter att i möjligaste mån befria förvaltningsutskottet från driftsfrågor och på så sätt göra det möjligt för det att främst inrikta sig på de landstingsövergripande frågorna. Betydande beslutsfunktioner har därmed överförts till distriktsnämnderna. Översynen av pensionärssrådets arbetsformer har syftat till att anpassa formerna för landstingets samverkan med pensionärsorganisationerna till den nya organisationen.

Översynen har resulterat i ett förslag till reglemente, bilaga 4, för dels det centrala pensionärssrådet dels för lokala pensionärsråd inom landstingets sjukvårdsdistrikt.

Förslaget innebär att man inom landstinget dels har ett centralt pensionärsråd med hela Kristianstads län som verksamhetsområde, dels inrättar ett lokalt pensionärsråd inom varje sjukvårdsdistrikt och med respektive distrikt som verksamhetsområde.

Det centrala pensionärssrådet skall företrädesvis behandla frågor angående budget, bokslut och övergripande verksamhetsplanering. De lokala pensionärsråden är, liksom det centrala, samråds- och informationsorgan, men i dessa ligger tonvikten på frågor om ett mer direkt brukarinflytande.

Överläggningsrätt knuten till KPR

I Uppvidinge kommun har man sedan januari 1988 ett nytt reglemente för det kommunala pensionärssrådet, bilaga 5. I detta finns bl.a. överläggningsrätten inskriven. KPR är i Uppvidinge organisatoriskt knutet till socialnämnden. Dess ordförande är också ordförande i rådet. Representer från andra kommunala styrelser och nämnder adjungeras vid behov.

Varje pensionärsförening i kommunen har en representant i KPR. Dessutom ingår i detta samorganisationens ordförande.

Vid rådets sammanträden, fyra gånger per år, deltar alltid socialchefen och hemtjänstinspektören. Den senare är också sekreterare i rådet.

Det nu gällande reglementet antogs av kommunfullmäktige i januari 1988. Av den tredje paragrafen framgår att KPR "är ett referensorgan med överläggningsrätt i frågor som berör pensionärer".

I den fjärde paragrafen regleras också att de synpunkter som framförs och de beslut som fattas skall "i sin helhet i form av protokoll föras vidare till den nämnd som har att svara för respektive ärende".

Sammanträdesarvoden utges inte till pensionärsföreningarnas leda-

möter. Däremot utbetalas reseersättning enligt de regler som gäller för kommunens förtroendemän.

3.4 Individuellt respektive kollektivt/representativt inflytande

Brukarnas intresse av att påverka utformningen av bostäder, service och vård, kommunikationer m.m. handlar dels om ett generellt intresse, dels om ett individuellt sådant. Detta betänkande handlar om formerna för det kollektiva och representativa inflytandet. Men jag vill också framhålla vikten av att man i kommuner och landsting utvecklar samverkan med och inflytandet för den enskilde som nyttjar deras tjänster. De individuella påverkansmöjligheterna är särskilt betydelsefulla inom omsorgen om de äldre och de mycket gravt funktionshindrade med flera handikapp. Generellt sett deltar dessa grupper inte aktivt vare sig i det politiska arbetet eller i föreningslivet i övrigt. De är också i betydligt mindre utsträckning medlemmar eller aktiva i "sina egna organisationer". Detta innebär att om man också skall tillförsäkra även de svagaste grupperna någon form av inflytande måste de kollektiva inflytandeformerna kombineras med ett väl utvecklat individuellt inflytande.

Samhällets insatser för att öka pensionärernas välfärd måste så långt som möjligt utgå från de enskilda individernas behov och önskemål. Både socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen betonar vikten av en helhetssyn på människan och hennes egen förmåga att ta ansvar för och medverka till att de insatser som görs leder till önskvärt resultat.

Enligt socialtjänstlagens s.k. portalparagraf, 5 §, skall socialtjänsten "under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet".

Vidare skall enligt 9 § socialnämndens insatser för den enskilde "utformas och genomföras tillsammans med honom.....".

Enligt hälso- och sjukvårdslagen skall en god hälso- och sjukvård särskilt "bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet". "Vården och behandlingen skall så långt det är möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten".

Vidare har demokratiberedningen i sitt arbete behandlat frågor om förnyelse av den kommunala sektorn och om förstärkt brukarinflytande. I betänkandet SOU 1985:28 anges t.ex. att kommuner och landsting bör bedriva ett utvecklingsarbete, som syftar till att den enskilde får möjlighet att direkt utöva inflytande på de tjänster som tillhandahålls.

Intresset för inflytandefrågorna måste därför också omfatta den enskildes möjligheter att påverka sin egen livssituation och förhållandena i det dagliga livet. Flertalet funktionshindrade och äldre människor är ur den aspekten lika väl rustade som andra. Genom förbättrade levnadsförhållanden vad gäller ekonomi, bostäder, hälso- och sjukvård samt social

trygghet har också enskilda människors resurser att leva ett självständigt liv allmänt förstärkts.

Ett uttryck för den vikt regeringen lägger vid ett förstärkt brukarinflytande är att socialdepartementet för budgetåret 1987/88 anvisade fem miljoner kronor ur anslaget "Bidrag till handikapporganisationer" att avse sådana insatser organisationerna gör för att på olika sätt skapa förutsättningar för ett sådant. Motsvarande belopp för innevarande budgetår uppgår till tio miljoner kronor.

Det finns en vilja och strävan hos många kommuner och landsting att på ett aktivt sätt utveckla den egna organisationen och förstärka brukarnas inflytande i praktiska frågor. Många åtgärder kan också, som demokratiberedningen framhållit, genomföras inom ramen för nuvarande kommunalrättsliga bestämmelser och utan att den politiska demokratin åsidosätts.

Ett utvecklat samråd är naturligt i verksamheter där brukare och anställda möts regelbundet under längre tid, t.ex. inom den institutionsbundna verksamheten och inom den sociala hemtjänsten. Även om det på många sätt kan vara lättare för den enskilde att upprätthålla sin integritet och sitt självbestämmande när han får stöd och vård i hemmet uppkommer ett beroendeförhållande till stöd-/vårdgivaren med risk för intrång i dessa avseenden. Detta är fallet oavsett insatserna ges av närstående eller av den offentliga omsorgens personal. Men om den enskilde själv är delaktig i utformningen av insatserna behöver inte beroendeställningen utgöra ett negativt inslag utan kan ses som en förstärkning av självständigheten. När den enskilde däremot upplever insatserna som påtvingade eller när livssituationen förändras så att hjälpinsatserna blir ett dominerande inslag i tillvaron reduceras det egna inflytandet väsentligt. Detta kan medföra risker för passivisering som i sin tur ytterligare kan försvåra insatsernas syfte; att stärka de egna resurserna att leva ett självständigt liv.

Det gäller därför för personalen att noga lyssna till de enskilda önskemålen och därigenom bilda sig en uppfattning om vilka faktorer som ligger bakom stöd- eller hjälpbehovet. Personalen skall, efter bedömningen av personens behov ur ett helhetsperspektiv, klargöra för denne vilka insatser som står till buds. Det slutliga valet mellan olika alternativ görs av den enskilde.

Skyldigheten att lyssna till den enskildes synpunkter får aldrig underlåtas, inte ens när behovet är av sådan natur att det knappast existerar något handlingsalternativ, t.ex. vid akutsjukvård.

Dialogen med den enskilde måste också ske kontinuerligt ifråga om insatsernas utformning, innehåll och konsekvenser. Detta är nödvändigt för att en snabb anpassning skall kunna ske vid ändrade förhållanden.

4 Kartläggningen

4.1 Utgångspunkter för arbetet

Vilket inflytande har pensionärerna i dagens samhälle och finns det i detta avseende skillnader mellan ålders- och förtidspensionärer samt pensionärer med invandrarbakgrund? Har pensionärerna genom sina organisationer eller på annat sätt möjligheter att verka för att deras intressen blir tillgodosedda. Det är inte helt lätt att finna entydiga svar på dessa frågor. Den politiska aktiviteten bland pensionärerna kan ses som ett uttryck för inflytande. Ett annat är deras deltagande i föreningsaktiviteter. Många föreningar och intresseorganisationer, t.ex. miljögrupper, lokala aktionsgrupper, hyresgäst-, bostadsrätts- och villaföreningar, konsumentorganisationer, idrotts- och friluftsföreningar, har tämligen etablerade kontakter med politiska organ och kan på så sätt utöva ett indirekt inflytande i olika samhällsfrågor.

Men även bland pensionärerna finns det resursstarka och resurssvaga människor. Brister i materiella resurser och/eller hälsotillstånd kan försvåra för människor att utnyttja de möjligheter till inflytande som står till förfogande, medan andra faktorer såsom erfarenheter och tid kan underlätta.

Frågor om pensionärernas och pensionärsorganisationernas medinflytande väcker också frågor om deras representativitet. Självfallet kan dagsaktuella önskemål och krav bäst formuleras och prioriteras av dagens pensionärer, bland vilka ålderspensionärerna utgör den ojämförligt största gruppen. Men när det gäller mer långsiktiga politiska prioriteringar kanske alla stämmor är lika goda. Morgondagens pensionärer kan ha andra prioriteringar än dagens, t.ex. vad gäller utformningen av servicebostäder. Det är också oklart huruvida de pensionärer som inte är medlemmar i någon pensionärsorganisation anser sig representeras av dessa eller inte — och de är dubbelt så många som medlemmarna. Kanske känner de sig bättre företrädare av andra organisationer och föreningar.

Även bland pensionärerna finns det kolliderande intressen. De omvårdnings- och vårdbehövande pensionärernas intressen sammanfaller inte alltid med de friskas, de ekonomiskt resursstarkas med de intressen som pensionärer med enbart folkpension och pensionstillskott kan ha osv.

Cirka en tredjedel av samtliga ålderspensionärer är anslutna till någon pensionärsorganisation. De förtidspensionärer, som är organiserade, återfinns ofta inom handikapprörelsen, medan en del föreningsanslutna pensionärer med invandrarbakgrund återfinns i invandrarorganisationer. Det finns därför skäl att något närmare redovisa dessa olika målgrupper och organisationer.

4.2 Ålderspensionärerna och pensionärsorganisationerna

Den äldre befolkningen

Sedan år 1960 har andelen äldre¹⁾ i befolkningen ökat från tolv till för närvarande drygt 17 procent. Enligt de senaste befolkningsprognoserna kommer denna andel att vara i stort sett oförändrad fram emot år 2000. Däremot kommer det att ske förskjutningar inom gruppen äldre genom att antalet personer i åldrarna 80 år och däröver beräknas öka från 313 200 år 1985 till 438 400 år 2000, tabell 4:1.

Tabell 4:1 Antalet äldre år 1985 och prognos 1990–2010

Ålder	1985	1990	2000	2010
65–69	442 691	441 300	369 500	523 800
70–74	389 642	393 500	352 200	363 600
75–79	308 575	318 500	326 700	275 600
80–84	190 798	220 200	238 700	215 400
85–89	89 195	108 900	135 500	141 200
90–94	27 693	35 400	52 200	58 200
95–W	5 517	7 400	12 000	15 400
Summa 65–	1 454 111	1 525 200	1 486 800	1 593 200
Summa 80–	313 203	371 900	438 400	430 200
Hela befolkningen	8 358 139	8 432 200	8 538 700	8 513 500
därav 65–	17,4	18,1	17,4	18,7
–"–80–	3,7	4,4	5,1	5,1

Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB); Folkmängd 31 december 1985 samt prognos hösten 1986.

När 1940-talets stora barnkullar blir ålderspensionärer ökar åter andelen äldre något och beräknas uppgå till närmare 20 procent av befolkningen år 2015.

Ålderspensionärerna är alltså en stor befolkningsgrupp i dagens samhälle där skillnaderna i fråga om levnadssätt, ekonomi, hälsa, intressen m.m. är stora. Generellt sett är de en aktiv befolkningsgrupp, som har god kontakt med släktingar och vänner, deltar i föreningslivet och ägnar

¹⁾ Med äldre menar jag här och fortsättningsvis personer i åldrarna 65 år och däröver om inte annat anges.

sig åt hobbyverksamheter. Medellivslängden ökar både bland män och kvinnor även om skillnaden mellan könen består.

Andelen sammanboende minskar kraftigt med stigande ålder som följd av att många blir änkor/änklingar. Samtidigt finns det belagt att ensamstående personer är mindre aktiva i föreningslivet och i större utsträckning behöver stöd av samhällets service och vårdutbud. År 1985 uppgick antalet ensamstående personer i åldrarna 65 år och däröver till 714 500. År 2000 beräknas antalet ensamstående personer ha ökat till cirka 772 000 (52 procent). För personer i åldrarna 80 år och däröver är motsvarande antal 231 000 (71 procent) år 1985 respektive 313 000 år 2000. De allra flesta kommer att vara kvinnor.

Pensionärsorganisationer organiserade i riksförbund

I slutet av 1930-talet började pensionärerna sluta sig samman i särskilda organisationer för att i olika sammanhang arbeta för gemensamma intressen. För närvarande finns det fyra pensionärsorganisationer registrerade som riksförbund; Pensionärernas Riksorganisation — PRO, Riksförbundet pensionärernas gemenskapsgrupper — RPG, Statspensionärernas riksförbund — SPRF samt Sveriges Pensionärsförbund — SPF (tidigare Sveriges folkpensionärers Riksförbund — SFRF).

PRO och SPF är de ojämförligt största med ett medlemsantal om cirka 366 600 respektive 132 300. De söker mera allmänt tillvarata pensionärernas intressen och är ofta representerade i statliga utredningar och anlitade som remissinstanser.

PRO och SPF, liksom SPRF, är partipolitiskt obundna samt religiöst och nykterhetspolitiskt neutrala. De båda förstnämnda står öppna för alla som har pension av något slag, medan medlemskap i SPRF erbjuds dem som i någon form har pension från staten grundad på egen, makes eller makas tidigare statliga anställning.

Även RPG är partipolitiskt obunden och öppen för alla oavsett livsskädning. Organisationen stöds av de fria trossamfunden och grundar sin verksamhet på kristna värderingar.

Pensionärsorganisationernas målsättning är att tillvarata pensionärernas intressen i samhället och att dessa skall ha jämställdhet med andra grupper. Vidare vill man öka möjligheterna för den enskilda människan att få en aktiv och meningsfull tillvaro.

Ursprungligen var pensionärsorganisationerna, med undantag av RPG, mest inriktade på ekonomiska frågor och lagstiftningsfrågor samt olika former av kollektiva aktiverande insatser såsom studie- och motionsverksamhet. Numera har de breddat sin verksamhet så att den även omfattar direkt kontaktskapande, stödjande och aktiverande insatser för att förebygga eller uppskjuta omfattande omvårdnadsbehov hos den enskilde. Frågor om boendet och närmiljön har också fått allt större tyngd. Genom kurser och studiecirklar arbetar man vidare med att förbereda den enskilde för pensioneringen. Men SPRF:s huvuduppgift är fortfarande att bevaka statspensionen.

Studieverksamheten inom pensionärsorganisationerna är omfattande och sker ofta i nära samarbete med studieförbunden. PRO driver t.ex. en egen folkhögskola i Gysinge i södra Gästrikland. Att ordna resor och utflykter är andra inslag i verksamheten.

Organisationerna har i regel sin verksamhet uppdelad på central, regional och lokal nivå. Från riksorganisationerna anges verksamhetens huvudsakliga inriktning efter de riktlinjer som beslutats vid de kongresser, som hålls vart tredje eller fjärde år.

PRO och SPF är indelade i 26 respektive 27 distrikt, vilka i regel omfattar ett län eller ett landstingsområde och antalet lokalföreningar uppgår till cirka 1 500 respektive cirka 800.

Representantskapet är PRO:s högsta organ mellan kongresserna och sammanträder minst två gånger om året. De 26 ledamöterna utgörs av distriktens ordföranden. Styrelsen är det verkställande organet och består av nio personer. Kongressen sammankallas vart fjärde år.

SPF:s motsvarighet till representantskapet är förbundsrådet. En representant för varje distrikt ingår i rådet, som bl.a. har till uppgift att årsvis granska förbundsstyrelsens förvaltning. Styrelsen består av elva ledamöter jämte suppleanter. Kongressen sammankallas vart tredje år.

Även RPG har en distriktsorganisation med elva distrikt. Antalet lokala grupper uppgår till drygt 400. Cirka 30 procent av dess medlemmar är inte anslutna till någon frikyrkoförsamling även om förbundet stöds av de fria trossamfunden.

Tabell 4:2 Pensionärsorganisationer organiserade i riksförbund

Pensionärsorganisation	Bildad år	Antal medlemmar ¹⁾	Ev krav för medlemskap	Tidning	Antal nr/år	Statsbidragsberättigad organisation
Pensionärernas Riksorganisation — PRO	1941	366 600	Öppen för alla med någon form av pension	PRO-Pensionären	10	Ja
Pensionärers Gemenskapsgrupper — RPG	1974	45 500	Öppen för alla och värnar om hela människan utifrån kristna värderingar	Gemenskap	5	Ja
Statspensionärernas Riksförbund — SPRF	1937	40 300	Den som i någon form har pension från staten grundad på egen, makes eller makas statliga anställning	Statspensionärer	8	Nej
Sveriges Pensionärsförbund — SPF	1939	132 300	Öppen för alla med någon form av pension	Veteranposten	10	Ja

¹⁾ Uppgiften avser medlemsantalet per den 30 juni 1988 enligt organisationernas egna uppgifter.

SPRF är en sammanslutning av cirka 100 lokalavdelningar och saknar distriktsorganisation. Styrelsen består av sju personer och kongress hålls vart tredje år.

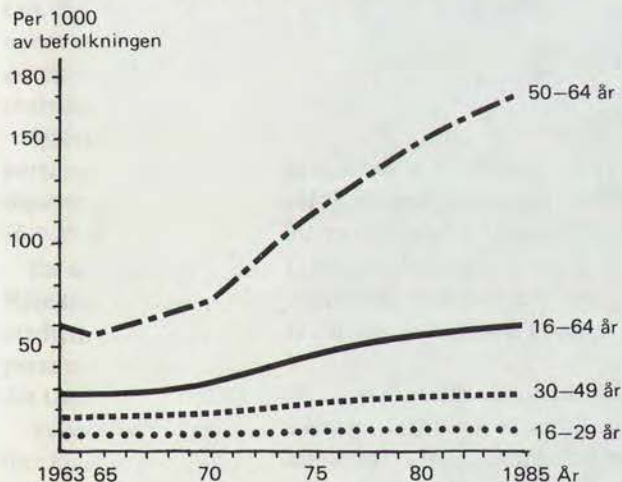
På det regionala och lokala planet finns pensionärsorganisationerna företrädade i de landstingskommunala och kommunala pensionärsråden, vilka är en viktig plattform för deras samhällspåverkande arbete. Information är en annan viktig del i detta arbete och samtliga här nämnda pensionärsorganisationer ger ut en egen tidning, tabell 4:2.

4.3 Förtidspensionärerna och handikapporganisationerna

Antalet förtidspensionärer

I juni 1988 hade 340 880 personer i landet förtidspension eller sjukbidrag. Detta innebär att antalet förtidspensionärer mer än fördubblats under den senaste tjugoförårsperioden. Det är främst i åldersgruppen 50–64 år som denna ökning ägt rum, diagram 4:1. I denna åldersgrupp hade knappt 60 av 1 000 personer förtidspension eller sjukbidrag år 1965. Tjugo år senare hade antalet ökat till 174 per 1 000. I åldrarna 16–49 år var ökningen betydligt mindre.

Diagram 4:1: Förtidspensioner inklusive sjukbidrag 1963–1985. Antal per 1 000 personer inom olika åldersgrupper.



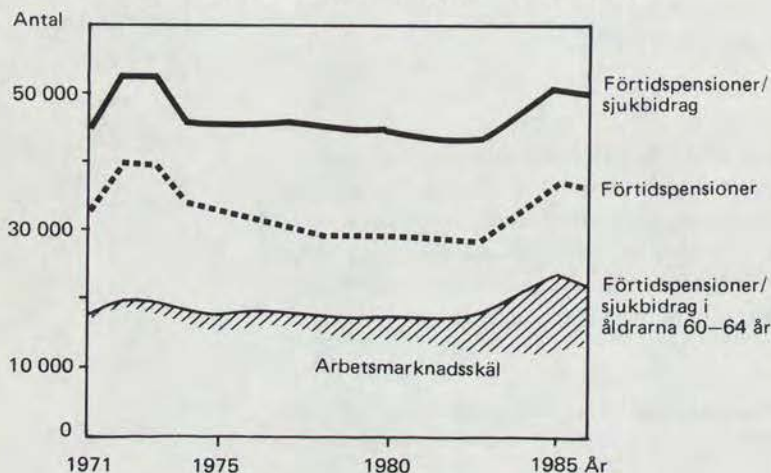
Källa: SCB, Perspektiv på välfärden 1987.

I början av 1980-talet beviljades mellan 27 000 och 29 000 personer förtidspension varje år. År 1984 steg antalet till 33 000 och de båda följande åren till 37 000 respektive 36 000. Antalet personer som beviljades sjukbidrag var under motsvarande år mera konstant och varierade kring 14 000–15 000 per år.

Ökningen av antalet förtidspensionärer år 1984 förklaras till stor del av den kraftiga tillströmningen av personer i åldrarna 60–64 år, som förtidspensionerades av arbetsmarknadsskäl, diagram 4:2. Ökningen år 1985 var inte lika begränsad till åldersgruppen 60–64 år även om den står för den största andelen även detta år.

Under år 1986 minskade antalet förtidspensioner av arbetsmarknadsskäl efter de båda föregående årens toppar och utgjorde då cirka 15 procent av alla nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag.

Diagram 4:2: Nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag 1971–1986

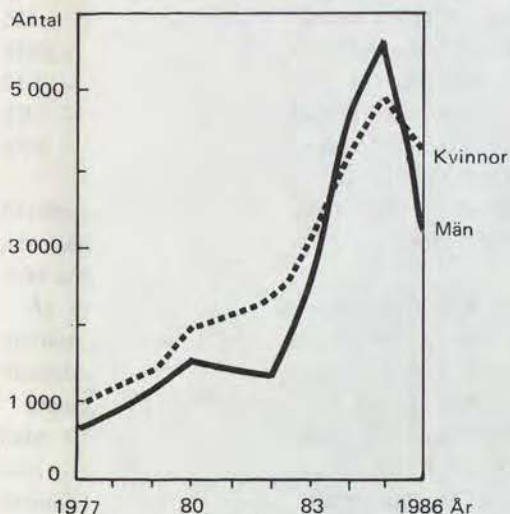


Källa: RFV, Statistikinformation Is-I 1988:10

Orsaker till förtidspension/sjukbidrag

År 1986 beviljades totalt drygt 50 000 förtidspensioner och sjukbidrag varav cirka 15 procent beviljades av arbetsmarknadsskäl. Samma år låg detta skäl bakom 35 procent av alla nybeviljade förtidspensioner till personer i åldrarna 60–64 år. Men det är stora regionala skillnader. I Norrbottens län har t.ex. 75 av 1 000 personer i dessa åldrar förtidspension av arbetsmarknadsskäl medan motsvarande andel i Stockholms är 10 per 1 000.

Perioden 1977–1982 uppgick antalet förtidspensioner av arbetsmarknadsskäl till mellan 2 000 och 3 000 per år. Därefter steg antalet ganska kraftigt och var särskilt högt åren 1984 och 1985, diagram 4:3. Sistnämnda år var detta skäl orsaken till 45 procent av alla nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag till personer i åldrarna 60–64 år.

Diagram 4:3: Nybeviljade förtidspensioner av arbetsmarknadsskäl åren 1977—1986

Källa: RFV, Statistikinformation Is-I 1987:20

Vad gäller nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag av medicinska orsaker har det knappast skett några förändringar under senare år. De diagnoser som ligger till grund för beslutet har fördelat sig på ungefär samma sätt. I de flesta fall är orsaken sjukdomar i muskler, skelett och bindväv, t.ex. diskbråck och ryggvärk. Dessa svarade för mer än en tredjedel av de nybeviljade förtidspensionerna/sjukbidragen år 1986, medan huvudgrupperna mentala rubbningar och cirkulationsorganens sjukdomar svarade för cirka 16 respektive 12 procent.

Självfallet skiljer sig diagnosmönstret åt bland äldre respektive yngre personer. Medan muskel- och ledbesvär överväger bland de äldsta är diganosgruppen mentala rubbningar den klart dominerande i åldrarna 16—29 år.

En undersökning om förtidspensionering bland invandrare (Sven A. Reinans; Rapport nr 5 från DEIFO) visar att förtidspensionering av medicinska orsaker är vanligare bland utrikes födda personer än bland personer födda i Sverige med samma ålders- och könsfördelning. Men det finns också stora skillnader mellan invandrare från olika länder.

Yrkesfördelningen bland de utrikes födda förklarar en del av, men inte hela, den skillnad som finns. Även om man tar hänsyn till olikheterna i ålders- och yrkesfördelning är det fler personer som förtidspensioneras av medicinska orsaker bland de utrikes födda än i hela befolkningen. Vilka orsaker det kan finnas till dessa skillnader vet man inte. Några tänkbara förklaringar skulle kunna vara selektiv in- och utvandring, kulturella skillnader i uppfattningen av hälsa och ohälsa, olika traditioner när det gäller förvärvsarbete och pensionsålder samt mottagningsinstitutionernas sätt att fungera i Sverige. Men det skulle krävas ytterligare undersökningar för att klarlägga sådana eventuella samband.

Handikapporganisationerna

I likhet med flera andra svenska folkrörelser lades grunden för handikapprörelsen under 1800-talets senare hälft. Det var de döva och blinda som först organiserade sig. Synskadades Riksförbund, SRF, kan t.ex. hänföra sin tillkomst till år 1889. Redan tidigare hade de döva bildat lokala organisationer, men de fick sin riksorganisation först år 1922. Året innan hade föregångaren till Hörselfrämjandet bildats.

Under 1920-talet började även de rörelsehindrade att organisera sig. Grunden till den organisation som sedan blev De handikappades Riksförbund, DHR, lades år 1923.

I slutet av 1940-talet fanns det sex handikapporganisationer i landet. Under 1950- och 1960-talen tillkom femton förbund. Därefter har ytterligare organisationer bildats och det finns idag 29 handikapporganisationer formerade som riksförbund och som erhåller statsbidrag.

Handikapporganisationernas första egna samarbetsorgan, Rikskommittén för partiellt arbetsföra, bildades år 1942. År 1964 ombildades kommittén och antog namnet Handikappförbundens Centralkommitté — HCK. Den är idag en av Sveriges största folkrörelser.

HCK är ett samarbetsorgan för 27 medlemsförbund med sammanlagt cirka 360 000 medlemmar. Bland de statsbidragsberättigade handikapporganisationerna är det endast DHR som för närvarande står utanför detta samarbetsorgan. Men enligt beslut vid SRF:s senaste kongress kommer även denna organisation att lämna HCK från och med den 1 juli 1989. Samtidigt pågår emellertid ett arbete i syfte att åstadkomma en samlad handikapprörelse, där både DHR och SRF skulle kunna ingå.

Följande förbund ingår för närvarande i HCK:

Afasi — Afasiförbundet i Sverige

BRO — Bröstcancerföreningarnas riksorganisation

DHB — Riksförbundet för döva och hörselskadade barn

FBIS — Föreningen för blödarsjuka i Sverige

FPB — Riksföreningen för Psykotiska Barn

FSDB — Föreningen Sveriges Dövblinda

FUB — Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna

HfR — Hörselfrämjandets riksförbund

ILCO — Svenskt förbund för ileo-, colo- och urostomiopererade

NHR — Neurologiskt Handikappades Riksförbund

Pso — Svenska Psoriasisförbundet

RBU — Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar

RfCF — Riksföreningen för cystisk fibros

RHL — Riksförbundet för hjärt- och lungsjuka

RLE — Riksförbundet för laryngektomerade

RmA — Riksförbundet mot Astma - Allergi

RMR — Riksförbundet mot reumatism

RMT — Riksförbundet för Mag- och Tarmsjuka

RNj — Riksförbundet för njursjuka

RSMH — Riksförbundet för social och mental hälsa

RTP — Riksförbundet för trafik- och polioskadade
SCF — Svenska Ciliakiförbundet
SD — Svenska Diabetikerförbundet
SDR — Sveriges dövas riksförbund
SEF — Svenska Epilepsiförbundet
SRF — Synskadades Riksförbund
SSR — Sveriges Stamningsföreningars Riksförbund

Medlemsförbunden är fristående, demokratiskt uppbyggda organisationer med ett lokalt förankrat föreningsliv. Liksom HCK är de partipolitiskt och religiöst obundna.

År 1971 trädde DHR ut ur HCK. Organisationen har cirka 44 000 medlemmar. Tillsammans med HCK är den en betydande kraft inom handikapprörelsens intressepolitiska fält.

Den centrala frågan för det första samarbetsorganet var rätten till arbete. Efter hand vidgades och fördjupades det intressepolitiska fältet som en följd av fortlöpande diskussioner inom förbunden samt att nya förbund uppstod och kom med i samarbetet. Men också samhällets utveckling öppnade nya möjligheter.

HCK-förbunden arbetar med utgångspunkt från ett gemensamt principprogram, där det övergripande målet är:

Ett samhälle för alla.

Detta mål har sin grund i allas lika värde och allas lika rätt. Handikapp är något som uppstår i mötet mellan den enskilda människan och det omgivande samhället, därför att samhället inte är anpassat till allas behov. Att så sker är HCK:s yttersta mål och genom olika former av samhällspåverkan arbetar man för att åstadkomma detta.

Liksom för HCK är DHR:s övergripande mål: Ett samhälle för alla, där samvaron mellan människor bidrar till förståelse och kunskap och där hänsyn tas till varje människas förutsättningar och behov i livets alla skeden. Detta innebär att DHR:s samhällspåverkande arbete är av största vikt.

Kongresserna är HCK:s respektive DHR:s högsta beslutande organ. Sådana hålls vart annat respektive vart tredje år. De fastställer program och ekonomiska ramar. Vid kongresserna väljs också förbundsstyrelserna, som är beslutande organ mellan kongresserna.

För att kunna påverka beslut i riksdag, landsting och kommun är HCK:s och DHR:s riksomfattande verksamhet uppbyggd på likartat sätt. DHR har riksförbund, distrikt och avdelningar, vilka självständigt arbetar inom ramen för de stadgar och handlingsprogram som antagits av kongressen. Det finns för närvarande 24 distrikt och 220 avdelningar.

För HCK:s del är HCK samarbetsorganisationen på riksnivå. Även de regionala handikapporganisationerna har gått samman i HCK-kommittéer på länsnivå, där motsvarande samarbete organiseras. I ett hundratal kommuner finns dessutom kommun-HCK. Varje nivå, dvs. riks-, läns- och kommun-HCK är självständig och fattar egna beslut.

De olika HCK-förbunden representerar många olika grupper. Dessa

möter självfallet problem som är tekniskt särpräglade för dem. Därför behövs specialorganisationer som ägnar ett koncentrerat intresse åt dessa. Men de har också stora gemensamma intressen och då är HCK den naturliga plattformen, som kan förmedla och ansluta förbundens samlade sakkunskaper.

Varje HCK-förbund har egna kanslier. Men nio små medlemsförbund med mellan 600 och 6 000 medlemmar har otillräckliga egna kansliresurser. Dessa ingår därför i en kanslikartell, som inom ramen för HCK:s kansli utgörs av en ombudsman och en sekreterare. Kartellen omfattar totalt cirka 27 000 av HCK:s medlemmar.

Information och kunskap är grunden för allt inflytande och en viktig uppgift för handikapprörelsen är därför studier. Huvudsyftet med dessa är att stärka organisationerna och göra dem bättre rustade att företräda medlemmarnas intressen. Kurser och studiecirklar i organisations- och samhällsfrågor anordnas både för förtroendevalda och andra medlemmar. Verksamheten bedrivs ofta i samarbete med Arbetarnas Bildningsförbund, ABF, som de flesta handikappförbund är anslutna till.

De lokala handikappföreningarna anordnar också regelbundet informationsmöten och andra sammankomster för medlemmarna.

Både centralt, regionalt och lokalt är alltså den samhällspåverkande verksamheten av största intresse. Handikapporganisationerna anlitas också ofta som remissinstanser och är företrädare i olika utredningar, arbetsgrupper och kommittéer. HCK och DHR samarbetar dessutom med andra intresseorganisationer såsom fackliga organisationer och kooperationen. Särskilt utbildade handikappinformatörer informerar om handikapp i skolor, på institutioner, i organisationer m.m.

Inom DHR:s kansli finns en särskild informationsavdelning som dagligen besvarar ett stort antal frågor både från allmänheten och medlemmarna. Tillsammans med konsulenterna svarar avdelningen också för en omfattande information till myndigheter, företag och enskilda. Vidare uppmärksammar förbundet massmedia på olika frågor och problem inom handikappolitiken.

DHR ger ut en tidning *Svensk Handikapptidskrift*, SHT. Den utkommer med cirka tio nummer per år och går, förutom till medlemmar och prenumeranter, ut till samtliga riksdagsmän och massmediaredaktioner i landet.

HCK ger ut tidskriften *Handikappsamverkan*, som utkommer med sex nummer per år. Tidningen finns även på kassett och i punktskrift. HCK:s medlemsförbund ger dessutom ut egna tidningar och andra skrifter om det handikapp respektive organisation företräder.

4.4 De äldre invandrarna och invandrarorganisationerna

Äldre invandrare

Många faktorer, dels hos individen dels i den nya situation som en flyttning medför, har betydelse när det gäller frågan om hur den enskilde, med bibehållande av sin kulturella särart, kan fungera och trivas i en ny kultur / ett nytt land och därmed ha en grund för medinflytande. Viljan och förmågan att lära sig språket, nya roller och värderingar beror bl.a. på vilket motiv man haft för att lämna sitt födelseland. Men också åldern vid invandringen och hur länge man vistats i det nya landet har stor betydelse. Vidare är utbildning och tidigare yrkesverksamhet faktorer som påverkar individens integration i ett nytt samhälle. Andra faktorer som spelar in är hur starkt bunden man är till sin primärgrupp och graden av kulturlikhet eller kulturolikhet mellan hemlandet och invandrarlandet.

Bland de äldre invandrarna kan i huvudsak tre grupper urskiljas mot bakgrund av vilka motiven var för att komma till Sverige och när detta skedde.

- De flyktingar som i huvudsak kom under 1940- och 1950-talen.
- De personer som kom till följd av den arbetskraftsinvandring som ägde rum under 1950-, 1960- och 1970-talen.
- De som sökt uppehållstillstånd som anknytningsfall och till största delen invandrat under senare delen av 1970-talet och under 1980-talet.

Till den förstnämnda gruppen hör t.ex. balter, i huvudsak estländare, och ungrare. Bland arbetskraftsinvandrarerna återfinns, utöver dem från våra nordiska grannländer, främst personer från länderna kring medelhavet.

I början av 1970-talet minskade den utomnordiska arbetskraftsinvandringen kraftigt. Trots det var den totala invandringen nästan oförändrad under hela 1970-talet till följd av att flyktinginvandringen liksom antalet familjeanknytningsfall ökade. Detta innebar till skillnad från tidigare, dels att invandrarna i huvudsak kom från utomeuropeiska länder, dels att fler personer var i åldrarna 65 år och däröver redan när de invandrade. Men flertalet invandrar vid relativt unga år och endast en ringa del i högre åldrar.

Under 1980-talet har mellan två och tre procent av samtliga invandrare varit i åldrarna 65 år och däröver vid tidpunkten för invandringen.

I hela befolkningen är andelen första generationens invandrare knappt åtta procent. Bland ålderspensionärerna är andelen lägre, cirka 4,5 procent. Antalet äldre invandrare uppgår därmed idag till drygt 65 000 personer. Mer än hälften av dem kommer från de övriga nordiska länderna, huvudsakligen från Finland.

Med stigande ålder ökar andelen svenska medborgare bland de utrikes födda invånarna. Hälften av alla utrikes födda har sökt och erhållit

svenskt medborgarskap. Bland personer i åldrarna 65 år och äldre är över 80 procent svenska medborgare, tabell 4:3.

Tabell 4:3 Utrikes födda, totalt antal samt 65 år och äldre, efter födelseland och andel svenska medborgare i respektive grupp. Årsskiftet 1982/83.

Födelseland	Totalt antal	Därav svenska medborgare %	Antal 65—	Därav svenska medborgare %
Samtliga	635 129	50	55 890	82
Finland	239 849	49	14 812	77
Västtyskland	38 063	74	5 967	88
Estland	14 610	98	5 463	99
USA	11 798	65	3 225	96
Sovjetunionen	6 774	80	2 433	92
Polen	24 791	47	2 373	85
Ungern	13 387	80	1 117	94
Tjeckoslovakien	7 640	82	888	91
Jugoslavien	37 789	25	876	34
Turkiet	16 817	10	809	15
Italien	5 919	48	384	67
Sydamerika	22 224	30	363	32
Grekland	14 540	33	297	34

Källa: Dagens äldre, SOU 1985:31

En formell indelning av invandrare i utländska och svenska medborgare motsvaras inte alltid av en faktisk skillnad vad gäller deras anknytning till Sverige. Många av de äldre utländska medborgarna har varit i Sverige en mycket lång tid och en stor majoritet uppfyller kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap. Detta gäller t.ex. invandrarna från Jugoslavien, där en låg andel bland de äldre, 34 procent, är svenska medborgare. Lägst andel svenska medborgare återfinns bland de turkiska invandrarerna medan nästan alla äldre invandrare från Estland är svenska medborgare. Dessa skillnader har till stor del, men inte helt, sin grund i att grupperna vistats olika länge i Sverige.

Under de senaste åren har invandringen till Sverige ökat något och var år 1986 på samma nivå som år 1980. Även utvandringen ökar men är fortfarande lägre än den var under 1980-talets första tre år. Som tidigare nämnts är det invandrare med utomnordiskt medborgarskap som står för den ökade invandringen.

År 1987 omfattade den totala invandringen cirka 42 600 personer medan 20 600 personer utvandrade. Det är de unga invandrarna som står för större delen av invandringsöverskottet. Bland personer i åldrarna 60 år och däröver utvandrade år 1987 1 107 personer medan 1 671 invandrade, tabell 4:4. År 1986 var invandringsöverskottet i dessa åldrar ännu lägre, 197 personer.

Tabell 4:4 In- och utvandring efter kön och ålder år 1986.

Ålder	Invandring		Summa	Utvandring		Summa
	M	Kv		M	Kv	
60—64	236	349	588	245	181	426
65—69	185	269	454	182	169	351
70—74	105	150	255	68	100	168
75—79	79	128	207	33	58	91
80—84	45	71	116	16	29	45
85—89	18	22	40	9	12	21
90—	5	6	11	2	3	5
Summa:	676	995	1 671	555	552	1 107

Källa: SCB, Inrikes och utrikes flyttningar 1987, Be 10 SM 8801.

Större delen, nästan en fjärdedel, av alla som emigrerar flyttar till Finland. Över huvud taget är det till stor del europeiska länder som står som mottagarland för emigranterna. Detta gäller särskilt de personer som flyttar vid något högre åldrar.

Antalet äldre personer med invandrarbakgrund väntas öka kraftigt under de närmaste årtiondena. Även utan någon migration alls under åren 1980—2025 skulle antalet öka från 52 000 till 156 000. Men många av dem kommer att ha en lång vistelsetid i Sverige bakom sig och en relativt stark språklig och kulturell förankring här.

Drygt hälften av de äldre invandrarna sammanbor med en person född i Sverige. I de flesta fall är det personer från de övriga nordiska länderna som sammanbor med en svensk partner, varför paret har en förhållandevis hög grad av kulturgemenskap.

Nära hälften av de äldre invandrarna i Sverige är ensamstående, och bland dessa är de allra flesta, nära fyra femtedelar, kvinnor.

Invandrarorganisationer

Invandrarorganisationerna i Sverige har i huvudsak bildats på nationell, språklig eller gemensamt hemlands grund och följer i stort sett invandringens förändringar. Redan under 1800-talets första hälft grundades den första finska föreningen i Stockholm. I början av 1900-talet en estnisk förening.

Organisationer för letter, ingenmanländare, islänningar och finlandssvenskar bildades under 1940-talet och följande decennium en organisation för ungerska flyktingar. Med 1960-talets invandring följde sedan den stora tillväxten av organisationer för olika sydeuropeiska grupper.

Vid 1970-talets mitt förändrades den svenska invandrapolitiken, vilket bl.a. medförde att invandrarorganisationernas riksförbund kunde få statligt verksamhetsbidrag. Detta bidrog till att antalet riksorganisationer ökade kraftigt.

Det finns för närvarande ett trettiotal riksförbund eller riksorganisationer med en allmän invandrar- och minoritetspolitisk eller flyktingpo-

litisk inriktning. 21 av dem får verksamhetsbidrag från statens invandrarverk (SIV).

Bland invandrarorganisationer med allmänna sociala och kulturella syften och aktiviteter finns vissa tvärnationella organisationer, t.ex. Riksförbundet Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor (RIFFI) och Immigranternas Riksförbund. Det finns också kontinentalorganisationer, som vänder sig till invandrare från stora regioner.

I början av 1970-talet inledde det grekiska och italienska riksförbundet samt några lokala invandrarföreningar diskussioner om ett samarbete. Idag ingår tio riksförbund, de assyriska, grekiska, italienska, jugoslaviska, portugisiska, spanska och turkiska riksförbunden samt Finlands-svenskarnas Riksförbund, Riksförbundet Finska Föreningar i Sverige och Riksförbundet Polska Föreningar, i den samverkansgrupp — SIOS — som bildades som en följd av detta. Ett samarbetskansli med en heltidsanställd sekreterare samordnar och driver gemensamma frågor t.ex. rösträtt till riksdagen och ökad andel tvåspråkig personal vid institutioner.

Även flera äldre flyktingorganisationer från Östeuropa har bildat ett gemensamt kansli, den s.k. Östeuropagruppen. I denna ingår Esternas Representation, Estniska Kommittén, Lettiska Centralrådet, Lettiska Hjälpkommittén, Polska Kongressen och Ungerska Riksförbundet.

Till sin uppbyggnad påminner invandrarorganisationerna mycket om de tidiga svenska folkrörelserna. Dessa kom till för att människor önskade gå samman och verka för gemensamma idéer och påverka samhällsutvecklingen. De hade en bred verksamhet med inriktning på hela familjen och tillgodosåg även människors behov av gemenskap, nöjen och kulturell verksamhet. Med tiden skedde en förskjutning från den idéburna verksamheten till föreningar för sysselsättning och hobby, som förstärktes bl.a. genom bidragssystemets uppbyggnad. Detta har nämligen stimulerat till specialisering. En liknande utveckling kan ännu inte skönjas hos invandrarorganisationerna, då deras verksamhet i regel vänder sig till alla åldersgrupper. Men med sin brett inriktade verksamhet möter de vissa problem på grund av bidragssystemets utformning.

Av tradition anser sig invandrarorganisationerna ha tre huvudsakliga uppgifter. Den främsta är den identitetsbevarande uppgiften som erbjuder trygghet och gemenskap inom gruppen och syftar till att bevara och utveckla den egna kulturen och det egna språket. En annan uppgift har med inflytande att göra genom att man försöker ta tillvara gruppens intressen och driva dem i externa kontakter. Den tredje uppgiften är att förmedla information både om förhållandena i hemlandet och förhållandena i Sverige.

4.5 Pensionärernas politiska aktivitet och representation

Ålderspensionärerna

Äldre människor har samma rätt som andra att utöva inflytande i samhället och påverka samhällsutvecklingen. Den allmänna rösträtten, valbarheten till beslutande församlingar samt de grundlagsfästa friheterna såsom yttrandefrihet och föreningsfrihet gäller utan inskränkningar även efter pensionsåldern. Väljarundersökningar visar också att äldre människor i hög utsträckning deltar i de allmänna valen, tabell 4:5.

Tabell 4:5 Andelen röstande i riksdagsvalen åren 1982 och 1985 efter ålder¹⁾ procent

Ålder	1982	1985
18—21	88,0	88,5
21—24	89,6	85,0
25—29	92,0	90,4
30—34	92,7	92,0
35—39	94,7	92,7
40—44	95,4	94,7
45—49	92,8	94,0
50—54	93,9	94,3
55—59	94,3	94,5
60—64	94,0	94,4
65—69	91,2	95,3
70—74	92,8	92,8
75—w	71,1	67,3
Samtliga	91,4	89,9

Källa: SCB, Allmänna valen

¹⁾ Undersökningarna omfattar åldrarna 18—74 år. Uppgifterna för gruppen 75 år och däröver har beräknats utifrån totaluppgifterna.

I åldersgruppen 65—69 år ökade valdeltagandet mellan åren 1982 och 1985 med drygt tre procent trots att det totala valdeltagandet låg något lägre sistnämnda år. För personer i åldersgruppen 70—74 år låg valdeltagandet på oförändrad nivå.

Men det är en kraftig minskning i valdeltagandet i åldrarna 75 år och däröver mellan de båda valen. En delförklaring till detta kan vara den förhållandevis kraftiga ökningen av personer 80 år och äldre. År 1985 fanns det cirka 40 600 fler personer i denna åldersgrupp jämfört med år 1981. Med tanke på det höga valdeltagandet i åldersgruppen 70—74 år sker sannolikt en kraftigare nedgång i valdeltagande först efter 80 års ålder.

Tillgängliga uppgifter om medlemskap och aktivt arbete i de politiska partierna visar också på en hög politisk aktivitet fram till omkring 75 år. Tills dess är man i större utsträckning medlem i ett politiskt parti än de yngre och man går på möten och deltar på annat sätt aktivt i partiernas arbete i nästan lika stor utsträckning. Men efter denna ålder kommer en markant nedgång, tabell 4:6.

Tabell 4:6 Medlemskap och aktivitet i politiska partier, procent i respektive redovisningsgrupp.

Ålder	Är medlem	Andel medlemmar som		
		varit på möte senaste året	deltar aktivt i partiets verksamhet	har förtroendeuppdrag
16—64	14,6	9,8	26,4	20,1
65—74	18,7	9,6	21,0	17,3
75—84	14,0	3,5	6,1	1,9
Samtliga				
16—74	15,7	9,7	25,0	20,1
Samtliga				
16—84	15,6	9,2	23,7	18,9

Källa: SCB, Politiska resurser, Be 40 SM 8601. Preliminära resultat från 1984 års undersökning av levnadsförhållanden.

Nästan en fjärdedel av valmanskåren är ålderspensionärer (23,5 procent). Deras andel bland de förtroendevalda är betydligt lägre, tabell 4:7.

Tabell 4:7 Ålderssammansättningen i valmanskåren år 1985 samt valda efter ålder i riksdags-, landstings- och kommunfullmäktigevalen år 1985, procent.

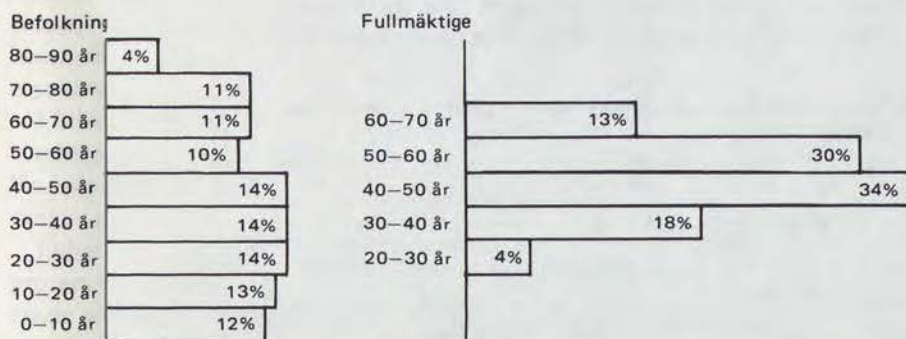
Ålder	Valmans- kåren	Riksdagen	Landsting	Kommunfull- mäktige
75—	10	0	0	0
65—74	14	3	4	3
55—64	14	30	32	24
45—54	13	43	36	33
35—44	19	20	24	29
25—34	17	4	5	9
18—24	13	0	0	1

Källa: SCB, Statistiska meddelanden Be 31 SM 8601.

I samtliga tre val är det en kraftig överrepresentation av personer i åldrarna 45—64 år. Särskilt uttalat är detta bland riksdagsmännen där drygt en fjärdedel av valmanskåren besätter nära tre fjärdedelar av platserna. Personer över 65 år är klart underrepresenterade liksom de under 35 år.

Även inom kommunalpolitiken har de äldre en låg representation. Vid 1985 års landstings- och kommunalfullmäktigeval hade endast fyra respektive tre procent av totalt drygt 15 000 förtroendevalda uppnått en ålder av 65 år. Detta är samma andelar som vid 1982 års val.

Om åldersgränsen för äldre dras vid 60 istället för 65 år blir utfallet något annorlunda. Dessutom är de lokala variationerna mycket stora. I Ånge kommunfullmäktige är t.ex. 41 procent av ledamöterna i åldrarna 60—70 år medan fem procent är 30—40 år. Det som i dagens debatt lyfts fram som det stora problemet vad gäller åldersfördelningen hos de förtroendevalda är de yngres underrepresentation. Hela befolkningens respektive fullmäktigeledamöternas åldersfördelning i landet före 1988 års val framgår av diagram 4:4.

Diagram 4:4: Åldersfördelningen för hela befolkningen respektive fullmäktigeledamöterna.

Källa: Kommun Aktuell nr 13 1988.

De äldres underrepresentation bland de förtroendevalda kan delvis förklaras av att personer i åldrarna 60 år och däröver är mindre benägna än andra att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. I en intervjuundersökning ställde man frågan: "Om Ni av något parti som Ni sympatiserar med skulle erbjudas bli ledamot i kommunfullmäktige eller någon kommunal nämnd/styrelse skulle Ni då kunna tänka Er att tacka ja?", tabell 4:8.

Tabell 4:8 Politisk uppdragsvillighet. Procentuell fördelning

Ålder	Har uppdrag	Ja	Tveksam	Nej	Totalt
18–24	0	22	4	74	100
25–29	1	12	5	82	100
30–39	2	17	10	70	99
40–49	3	21	7	69	100
50–59	3	19	1	77	100
60–69	4	5	2	89	100
70–	0	1	1	97	99

Källa: Kommunalpolitikerna, del I, DsKn 1981:17

S.k. politiska skäl såsom okunnighet, ointresse, ovilja att binda sig för ett visst parti och att uppdraget ses som otacksamma eller inte ger något verkligt inflytande angavs mer än dubbelt så ofta som privata skäl, som orsak till att inte åta sig förtroendeuppdrag. Men bland de privata skälen dominerade hög ålder. En femtedel av dem som svarade nej eller var tveksamma angav denna orsak.

Men många människor anser sig för gamla för en kvalificerad politisk insats redan innan de nått pensionsåldern. I åldrarna 40–49 år var denna andeltre procent, i åldrarna 50–59 år 18 procent, i åldrarna 60–69 år 65 procent och bland personer i åldrarna över 70 år ansåg sig 85 procent vara för gamla.

Förtidspensionärerna

Förtidspensionärerna deltar i den politiska processen i mindre utsträckning än andra medborgare — i vissa fall är skillnaderna stora, tabell 4:9.

Tabell 4:9 Valdeltagande år 1982 och medlemskap/aktivitet i politiska partier. Procent i respektive redovisningsgrupp

Socioekonomisk grupp	Röstade i något av valen 1982 (enbart röstberättigade)	Andel som		
		är medlem i något politiskt parti	deltar aktivt i partiets verksamhet	har förtroendeuppdrag
Förvärvsarbetande	94,7	16,4	24,4	19,9
Hemarbetande	95,3	11,3	—	—
Ålderspensionärer	96,4	18,5	20,5	15,0
Förtidspensionärer	89,4	7,1	—	—
Långvarigt arbetslösa	97,8	20,0	—	—
Samtliga	94,6	15,7	25,0	20,1

Källa: SCB; Politiska resurser, Bc 40 SM 8601. Preliminära resultat från 1984 års undersökning av levnadsförhållandena.

Både vad gäller röstdeltagande i 1982 års val och medlemskap i politiska partier ligger förtidspensionärerna klart under genomsnittet. De som är medlemmar deltar heller inte aktivt i partiarbetet.

Förtidspensionärerna deltar också i mindre utsträckning än andra i de olika politiska partiernas möten, tabell 4:10. De känner inte heller personligen någon lokal politiker i samma utsträckning som andra grupper.

Tabell 4:10 Mötesdeltagande inom politiska partier. Partimedlemmar, procent

Socioekonomisk grupp	Har aldrig varit på något möte	Mötesdeltagande senaste året		
		Varit på något möte	Varit på minst 4 möten	Andel som yttrat sig
Förvärvsarbetande	73,8	9,5	3,9	57,4
Hemarbetande	78,1	9,6	5,2	54,2
Ålderspensionärer	66,9	10,0	3,6	45,6
Förtidspensionärer	79,1	4,6	1,3	44,8
Långvarigt arbetslösa	76,4	10,5	5,4	—
Samtliga 16—74 år	73,6	9,7	4,0	55,2

Källa: SCB; Politiska resurser, Be 40 SM 8601

Invandrarnas politiska inflytande

Invandrare som har sökt och erhållit svenskt medborgarskap har självfallet samma politiska rättigheter som infödda svenska medborgare. De som inte är svenska medborgare och som är bosatta i Sverige har, under vissa förutsättningar, rösträtt vid val till kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige. För att få rösträtt skall utländsk medborgare varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret.

Rösträtt för andra än svenska medborgare vid kommunalval förelåg första gången vid 1976 års allmänna val. Samtidigt blev de utlänningar som uppfyllde rösträttsvillkoren valbara till kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag med undantag av uppdrag som överförmyndare och ledamot i överförmyndarnämnd.

I folkomröstningen om kärnkraftsfrågan hade utländska medborgare rösträtt med samma förutsättningar som i de kommunala valen. De utländska medborgarna i åldrarna 60 år och däröver utgör bara fem procent av samtliga röstberättigade utländska medborgare.

Enligt 1984 års undersökning av levnadsförhållandena är knappt 17 procent av infödda svenskar medlemmar i något politiskt parti. Motsvarande andelar bland naturaliserade invandrare och utländska medborgare är 10,7 respektive 5,6 procent. Ungefär en fjärdedel av de infödda svenskarna deltar aktivt i partiets verksamhet. Motsvarande andel bland invandrarna är betydligt lägre.

Däremot är de utländska medborgarna nästan lika aktiva mötesdeltagare som de infödda svenskarna. 9,5 procent av de utländska medborgarna har varit på något politiskt möte under det senaste året och 4,2 procent på minst fyra. Motsvarande siffror för infödda svenskar är 9,8 respektive 4,1.

De utländska medborgarnas valdeltagande har hittills varit lågt, mellan 48 och 64 procent jämfört med den nära 90-procentiga uppslutningen för svenska medborgare. De äldsta, liksom de yngsta, har deltagit i mindre utsträckning än övriga åldersgrupper, tabell 4:11.

Tabell 4:11 Andel röstberättigade utländska medborgare och valdeltagande, procent

Ålder	Andel röstberättigade	Valdeltagande vid valet			
		1976	1979	1982	1985
18—29	25	52	48	47	41
30—59	70	64	57	55	60
60—	5	51	47	48	45
Samtliga:	100	59,9	53,4	52,5	48,1

Källa: SCB, Allmänna valen, del 3 specialundersökningar.

Valdeltagandet varierar tämligen kraftigt efter nationalitet. Mönstret har varit stabilt och i vissa fall något överraskande. Nordiska medborgare har t.ex. i samtliga val legat under genomsnittet, tabell 4:12. De äldre nordiska medborgarna har däremot haft ett förhållandevis högt valdeltagande.

Tabell 4:12 Valdeltagande efter medborgarskap, procent

Medborgarskaps- land	Kommunfullmäktigevalen			1985	1985 65-W
	1976	1979	1982		
Grekland	76	65	61	50	18
Tyskland	67	64	61	59	47
Storbritannien	67	57	55	54	54
Jugoslavien	66	56	52	45	33
Polen	64	59	54	47	28
Turkiet	63	62	61	54	49
Italien	61	60	58	52	39
Norge	59	54	52	49	45
Danmark	57	46	49	46	43
Finland	56	51	49	45	41
USA	45	45	47	45	27
Övriga	60	55	56	52	37
Samtliga	59,9	53,4	52,2	48,1	38,5

Källa: SCB, Valdeltagande bland utländska medborgare vid kommunala valen 1985, Be 37 SM 8601

För samtliga grupper har valdeltagandet minskat med undantag av medborgare från USA.

De kvinnliga utländska medborgarna har hittills röstat i större utsträckning än de manliga. Även om skillnaderna i procent är relativt små är tendensen tydlig och genomgående. I valet 1976 var kvinnornas valdeltagande nära en procent högre än männens, tre år senare mer än två procent högre och vid valen 1982 och 1985 sex procent högre än männens. En bidragande orsak till detta kan vara att fler utländska kvinnor än män är gifta eller sammanbor med en svensk partner.

Från och med 1979 års val finns det tillförlitliga uppgifter om utrikes födda personer respektive utländska medborgare, som nominerats respektive valts till kommunfullmäktige och landsting. Men det är inte möjligt att ur tillgänglig statistik få uppgifter om åldersfördelningen.

För såväl utrikes födda som utländska medborgare i valbar ålder gäller generellt att de är underrepresenterade bland de valda i förhållande till sin andel av väljarkåren. De som fått politiska uppdrag har i allmänhet varit i Sverige minst tio år eller mer. En mycket stor del av de nominerade respektive valda är födda i Finland eller finska medborgare. Detta gäller även i förhållande till deras andel av samtliga utrikes födda eller utländska medborgare med rösträtt.

Till kommunfullmäktigevalen år 1985 nominerades 651 utländska medborgare. Av dessa blev 101 valda. Till landstingen nominerades 136 utländska medborgare av vilka sju blev valda, sex finländska medborgare och en jugoslavisk medborgare. Detta innebär att 0,7 procent av kommunfullmäktigeledamöterna och 0,4 procent av landstingsledamöterna var utländska medborgare efter valen 1985.

Bland dem som nominerades till riksdagsvalet 1985 fanns 189 utrikes födda personer. Sex av dessa blev invalda, varav två var födda i Danmark, två i Finland och en vardera i Grekland respektive USA.

Samtliga riksdagspartier har hittills haft utländska medborgare bland sina kandidater och valda till landsting och kommunfullmäktige, men andelen är betydligt högre hos de socialistiska än hos de borgerliga partierna.

Partiernas nomineringsprinciper

I propositionen 1975/76:187 Om kommunal demokrati, ny kommunal lag m.m. framhålls att det är ett rättvisekrav att alla medborgare ges likvärdiga möjligheter att fullgöra politiska förtroendeuppdrag. Vidare menade man att det ur kontaktsynpunkt är av stort värde att de valda har så bred förankring som möjligt.

De politiska partierna har i detta avseende en avgörande roll, eftersom de svarar för nomineringen av kandidater till förtroendeposterna. Vilken personuppsättning som olika organ får beror bl.a. på de principer som tillämpas inom olika partier.

Ett generellt krav som partierna ställer på sina kandidater är partiaktivitet i någon form. Enligt kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökning år 1979 (Ds Kn 1981:17) ställdes kravet på medlemskap av drygt hälften av de lokala partiorganisationerna. Något vanligare var kravet på att den som åtar sig kommunala uppdrag skall ha deltagit i medlemsmöten eller andra offentliga möten, som partiet ordnat. Men ju mindre partiorganisationen var desso färre krav ställdes på tidigare aktivitet för partiet.

I övrigt ansågs de personkvalitativa hänsynen, erfarenhet och kunnighet, klart viktigare än de grupprepresentativa för partiernas bedömningsgrunder vid nomineringen, tabell 4:13. Vid diskussioner om grupprepresentativiteten ansågs strävan efter en jämn fördelning mellan olika kommundelar vara viktigast. Därefter följde fördelningen mellan könen, olika åldersgrupper och slutligen mellan samhällsklasser.

Tabell 4:13 Nominering till kommunfullmäktige. Fullmäktigeledamöternas inställning till vissa rekryteringsnormer, procent

Normer	Viktigast	Näst viktigast	Minst viktigt
Erfarenhet och kunnighet	79	7	2
Kön	4	31	27
Samhällsklass	3	8	37
Ålder	2	13	20
Kommundel	15	41	15

Källa: Ds Kn 1981:17

Äldreberedningen gjorde år 1985 en undersökning om partierna tillämpade en övre åldersgräns vid nominering till kommunala förtroendeposter och till riksdagen. Frågan ställdes till samtliga riksdagspartiers riksorganisationer, sju distriktsorganisationer och inom distrikten till kommunorganisationer i de fall distriktsorganisationen inte kunde svara för dessa.

Ingen av de centrala partiorganisationerna tillämpade en övre åldersgräns vid nomineringen och några centrala rekommendationer sades heller inte ha utfärdats.

Bland distrikts- och lokalorganisationerna uppgav omkring två tredjedelar att de inte tillämpade någon övre åldersgräns. Hälften av dessa angav att frågan om en åldersgräns aldrig blivit aktuell eftersom de flesta drar sig tillbaka från sina uppdrag när de uppnått pensionsåldern eller senast vid fyllda 70 år. Den andra hälften deklarerade att åldern inte spelar någon roll utan det avgörande är personens intresse, lämplighet och erfarenhet.

En tredjedel tillämpade däremot en övre åldersgräns. I de flesta fall var gränsen 70 år, men i vissa fall lägre; 67 år eller den normala pensionsåldern. En del av dem som hade 70-årsgränsen som tumregel återopade den tidigare bestämmelsen om valbarhet för nämndemän som orsak. "När denna infördes började man allmänt diskutera 70-årsgränsen vid nomineringen."

De politiska partiernas pensionärsråd, pensionärsutskott m.m.

Förutom de rent formella politiska påverkansmöjligheterna förekommer ett inte oväsentligt, mer informellt, politiskt inflytande från pensionärernas sida.

På lokal och/eller distriktsnivå har de flesta riksdagspartier någon form av organiserad verksamhet, där aktuella frågor av särskilt intresse för pensionärerna diskuteras. Sammansättningen av dessa råd/utskott varierar liksom sammanträdesfrekvensen. Men gemensamt för deras verksamhet är att stimulera pensionärernas politiska aktivitet och ge dem möjlighet att direkt påverka sina förtroendevalda i kommunalpolitiska frågor.

På liknande sätt har de flesta riksdagspartier en motsvarande organisation på riksnivå med i princip två huvuduppgifter. Den ena är att för respektive parti och dess riksdagsgrupp aktualisera äldrefrågor och den andra att initiera utåtriktad verksamhet på grundval av respektive riksdagsgrupps motioner och interpellationer i äldrefrågor.

Eftersom skillnaden mellan partierna i vissa fall är påtaglig när det gäller hur man organiserat verksamheten för att tillvarata pensionärernas intressen, kunskaper och erfarenheter lämnas i det följande en kortfattad redovisning av förhållandena inom respektive riksdagsparti.

Moderata Samlingspartiet

Till partiet centralt är sedan år 1985 knutet ett pensionärsråd, Moderata Seniorers Samrådsforum — MSS, som initierar frågor av speciellt intresse för pensionärer. Den nuvarande ordföranden är också riksdagsledamot. MSS bedriver en aktiv och självständig verksamhet med kontinuerliga möten. MSS anordnar konferenser i aktuella ämnen och har kontakt med de regionala råden i landet.

I partiets storstadsförbund finns regionala pensionärsråd. Aktiviteten här är i regel livlig med en hög mötesfrekvens. Råden arbetar självständigt och ordnar konferenser och dylikt.

Landsortsförbunden har mera informella sammanslutningar av pensionärer och kan snarast liknas vid studiegrupper. Inför kampanjer och valarbete intensifieras denna verksamhet påtagligt.

Den lokala verksamheten inom partiet varierar kraftigt. Någon form av lokal verksamhet finns på de flesta håll, men är kanske mest frekvent i storstäderna. Där finns stadsdelsföreningar av pensionärer, som bl.a. kontinuerligt anordnar dagmöten med föreläsare i aktuella politiska frågor men också kring samhällsfrågor i stort.

Folkpartiet

Från år 1959 har folkpartiet haft regelbundna sammankomster i ett råd som numera benämns Folkpartiets riksorganisations pensionärsråd.

Rådet utses av riksorganisationen för två till tre år och består för närvarande av 15 ledamöter samt en sekreterare. Till ordförande utses ofta någon f.d. riksdagsman. Vanligen finns bland ledamöterna också någon verksam riksdagsman för att rådet skall få en direkt kontakt med folkpartigruppen i riksdagen. Aktuella ledamöter kommer från drygt tio län.

Rådet sammanträder två till tre gånger varje år i Stockholm. Man ordnar också konferenser, där äldrefrågor diskuteras. Dessa konferenser kan omfatta två till fem dagar och har i regel representanter från flertalet län. Även landsdelskonferenser anordnas där representanter för folkpartiorganisationerna i de områden konferensen avser deltar.

Särskilt under valår förekommer en mycket omfattande mötesverksamhet, som riktas till allmänheten och då speciellt pensionärerna. I samarbete med Studieförbundet Vuxenskolan anordnas också studiecirklar.

Riksorganisationens pensionärsråd söker organisera motsvarande råd i länen. Sådana finns nu också i de flesta län och ledamöterna utses av Folkpartiets länsorganisationer.

På lokal nivå finns inga motsvarande pensionärsråd, men till länsrådet är knutet kontaktpersoner från varje kommun för att få den lokala anknytningen.

Centerpartiet

Inom centerns partiorganisation finns inga pensionärsråd/-utskott utan pensionärerna arbetar integrerat med övriga medlemmar i partiets centrala, regionala och lokala aktiviteter. År 1986 presenterade centerns riksdagsgrupp rapporter inom olika samhällsområden. Bl.a. analyserades verksamheten inom äldreomsorgen, där den förväntade utvecklingen och ett program för denna sammanställdes mot bakgrund av dagens situation. Arbetet redovisades i rapporten; "Om grundtrygghet och äldreomsorg".

Socialdemokratiska Arbetarpartiet

På central nivå finns inom det socialdemokratiska arbetarpartiet inget pensionärsutskott. Däremot finns sådana på regional och lokal nivå och cirka två gånger om året kallas ordförandena i partidistriktens pensionärsutskott till centrala överläggningar. På partistyrelsens expedition finns en funktionär som ansvarar för pensionärsorganisationen inom partiet.

Sammansättningen av partidistriktens pensionärsutskott varierar bl.a. som följd av antalet arbetarkommuner inom distriktet. Oftast består utskotten av ordförandena i arbetarkommunernas utskott. Distriktens utskott följer i regel riks- och landstingskommunala frågor.

På den lokala nivån gäller som regel att det i varje socialdemokratisk förening finns en s.k. pensionärsansvarig. I arbetarkommunerna finns ett pensionärsutskott, vars sammansättning varierar från kommun till kommun. Utskottens uppgift är att följa pensionärsfrågor på primärkommunal nivå.

På både distriktsnivå och lokal nivå är pensionärsutskottens huvudsakliga uppgifter att följa pensionärernas frågor, vara opinionsbildare, bedriva kurs- och konferensverksamhet, genomföra utåtriktade aktiviteter etc.

Vänsterpartiet Kommunisterna

VPK har sedan några år tillbaka en central arbetsgrupp för pensionärsfrågor. Gruppen är tillsatt av partistyrelsen och har till uppgift att stimulera pensionärerna till ett politiskt arbete. Arbetsgruppen ordnar därför centrala och regionala konferenser, ger ut informationsmaterial i aktuella pensionärsfrågor och söker aktivera pensionärerna både i och utanför partiet.

Regionalt finns ingen formell organisation. I flera partidistrikt finns dock pensionärsutskott eller arbetsgrupper som är tillsatta vid distriktens årskonferenser eller av distriktsstyrelserna.

Även på det lokala planet finns det VPK-organisationer för pensionärer. Speciellt i storstäderna finns organisationer som har regelbundna möten, tar ut egna medlemsavgifter och som driver en aktiv verksamhet.

Miljöpartiet

Miljöpartiets riksorganisation bildades i september 1981. Vid valet år 1988 överskred partiet fyraprocentsspärren och blev därmed representerat i riksdagen. Det är alltså ett ungt parti, som ännu inte utvecklat någon formellt organiserad verksamhet för partiets pensionerade medlemmar. Däremot finns en informell grupp, de gröna pantrarna, som riksorganisationen numera knutit kontakt med.

4.6 Åldersgränser för offentliga uppdrag

En övre åldersgräns på 70 år fanns till och med år 1988 för nämndemän både vad gällde valbarhet och skyldighet att lämna uppdrag. Även för ledamöter i hyresnämnd och arrendenämnd där regeringen förordnade innehavaren fanns en övre åldersgräns på 70 år för valbarhet till och med år 1988. För domkapitlen finns ännu en motsvarande åldersgräns vid 67 år, men denna kommer att upphöra fr.o.m. den 1 juli 1989. Efter denna tidpunkt finns en åldersgräns på 70 år kvar för ledamot i taxeringsnämnd enligt gällande taxeringslag (1956:623).

Bakgrund

Före år 1963 fanns en övre åldersgräns, 65 år, endast för vattenrättsnämndeman och för ägodelningsnämndeman. Detta motiverades med dessa domstolars särskilda arbetsförhållanden.

Genom en ändring i rättegångsbalken år 1963 infördes dock en övre åldersgräns, 70 år, för valbarhet som nämndeman i allmän underrätt. Av förarbetena till ändringen framgår att denna motiverades dels av den sneda åldersfördelningen bland underrätternas nämndemän, närmare en fjärdedel var över 65 år och nio procent över 70 år, dels av att man ifrågasatte lämpligheten för uppdraget vid hög ålder. Dåvarande departementschefen anförde i proposition 1963:156 följande:

”Därmed ökas garantierna för att i nämnden icke kommer att sitta personer, som på grund av hög ålder är mindre skickade att tjänstgöra som domare. Även om de organ som har att välja nämndemän, fullgör denna uppgift med stor omsorg får likväl icke förbises, att det mången gång kan vara vanskligt att avgöra, huruvida en viss till nämndeman föreslagen person med hänsyn till sin ålder kommer att vara i stånd att under mandatperioden på tillfredsställande sätt fullgöra med nämndemansuppdraget förenade åligganden, särskilt som mandatperioden är så lång som sex år.”

Det gjordes alltså en koppling mellan sjuttioårsgränsen och den långa mandatperioden. Den utredning, som låg till grund för ändringen, ansåg det heller inte helt tillfredsställande att nämndeman i underrätt skulle fullgöra domarsysslor ännu vid en ålder, som avsevärt översteg den då en lagfaren domare var skyldig att lämna sin tjänst. Vidare framhöll utredningen att ”vid hög ålder kan sådana åldersförändringar snabbt inträda, som medför oförmögenhet att tjänstgöra i rätten”.

Ändringen i rättegångsbalken fick återverkningar i lagstiftningen om specialdomstolar m.m. Så sent som år 1979 infördes t.ex. 70-årsspärren för ledamot i taxeringsnämnd.

Den övre åldersgränsen tycks också ha utvecklats till en vedertagen praxis i fråga om offentliga uppdrag, där regeringen förordnar innehavare. Endast i undantagsfall förordnas personer som fyllt 70 år.

Diskussionen under 1980-talet

Pensionärsorganisationerna har under senare år drivit kravet att de existerande åldersgränserna skall slopas. Även om dessa är få finns på många håll en underförstådd överenskommelse om att man skall lämna sina uppdrag vid uppnådd pensionsålder eller vid fyllda 70 år.

Frågan om att avskaffa sjuttioårsgränsen behandlades också i riksdagen år 1980. I sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1980/81:8) uttalade konstitutionsutskottet bl.a. följande:

”Enligt utskottet bör huvudprincipen vara att inga övre åldersgränser skall finnas för offentliga uppdrag. Detta är också det normala förhållandet. För förtroendemannauppdrag i domstolar och vissa domstolsliknande organ har emellertid under 1960- och 1970-talen införts en sjuttioårsgräns. Motivet synes då ha varit att man har velat öka garantierna för att inte uppdraget skall innehas av personer som på grund av alltför hög ålder är mindre skickade att tjänstgöra som domare. Utskottet har förståelse för detta motiv. Å andra sidan kan det med större tyngd hävdas att det även i dessa fall borde få ankomma på de organ som utser uppdragstagarna att utan lagfästa begränsningar av detta slag välja de personer som anses mest lämpade för uppdragen. Även om starka skäl således synes tala mot att behålla de existerande övre åldersgränserna för offentliga uppdrag, kan utskottet inte ställa sig bakom motionärernas krav att utan närmare utredning slopa dessa gränser. Utskottet föreslår därför att regeringen får närmare pröva behovet av övre åldersgränser som villkor för valbarhet till offentliga uppdrag mot bakgrund av vad utskottet i det föregående anfört. Detta bör ges regeringen till känna.”

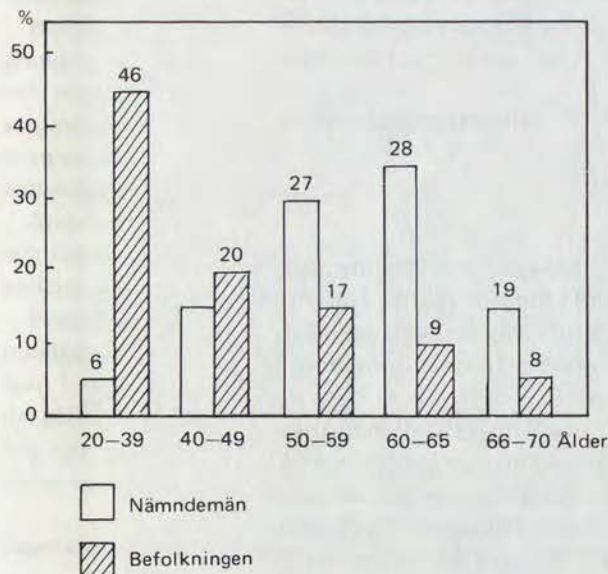
Vid den senare remissbehandlingen av betänkandet avstyrkte de flesta remissinstanser, som yttrade sig, att sjuttioårsgränsen skulle avskaffas. Riksdagens uttalanden ledde heller inte till någon ändring av reglerna.

Äldreberedningen föreslog i sitt slutbetänkande Äldreomsorg i utveckling, SOU 1987:21, att de författningsmässiga åldersgränserna för vissa offentliga skulle slopas. De remissinstanser som yttrade sig var positiva till detta.

Åldersgränserna kommer att försvinna

Riksdagens beslut år 1988 om val av nämndemän m.m. (prop. 1987/88:138, JuU 38, rskr 360) innebär bl.a. att den övre åldersgränsen för valbarhet till nämndemannauppdrag har slopats fr.o.m. den 1 januari 1989. Skälen för detta och övriga förslag i propositionen är främst att främja en allsidig rekrytering — inte att ge de äldre möjligheter att behålla sina uppdrag. För att nämndemännen skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett riktigt sätt är det viktigt att nämndemannakårens sammansättning är representativ för hela samhället. Men förhållandet idag är att det finns en kraftig överrepresentation av äldre åldersgrupper i nämndemannakåren, diagram 4:5 — en överrepresentation som har förstärkts under 1980-talet.

Diagram 4:5 Åldersfördelningen bland nämndenmän i relation till befolkningen år 1986.



Till denna snedfördelning finns andra såsom fördelningen bland olika yrkesgrupper och kön.

Riksdagens beslut om att slopa sjuttioårsgränsen innebär att man slår vakt om den viktiga principen att det är kvalifikationerna och inte åldern som avgör lämpligheten att fullgöra ett uppdrag.

Våren 1988 antog riksdagen ett förslag om en ny organisation på lokal- och stiftsplanet i svenska kyrkan, proposition 1987/88:31. Detta innebär bl.a. att vissa ändringar görs i bl.a. domkapitelslagens 2 §, vilka kommer att träda i kraft fr.o.m. den 1 juli 1989. Som en följd härav kommer den åldersgräns på 67 år som hittills har gällt för de ledamöter i domkapitlen som utsetts av regeringen att försvinna. Lekkannaledamöterna och suppleanter för dessa kommer efter den 1 juli 1989 att utses av stiftsfullmäktige.

Sannolikt kommer även åldersgränsen för ledamot i taxeringsnämnd att slopas. Skatteförenklingskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 1988:21 och 22) Ny taxeringslag — reformerad skatteprocess lämnat förslag till en ny taxeringslag. Remissbehandlingen löper till februari 1989. Om detta förslag antas träder den nya lagen i kraft den 1 januari 1991 och som en följd försvinner även denna åldersgräns.

4.7 Pensionärernas deltagande i föreningslivet

Cirka 90 procent av hela den vuxna befolkningen i Sverige är medlem i någon förening. I genomsnitt är varje invånare medlem i fyra föreningar. Men att vara medlem i en förening är inte alltid detsamma som att vara aktiv i den.

Den som är aktiv i en förening är en aktiv människa över huvudtaget. Han — det är oftast en man — går mer på konsert, teater och till biblioteket. Han har lättare att tillgodose sina intressen i kontakter med tjänstemän och förtroendevalda. Han bor bättre, är friskare och har bättre ekonomi än svensken i genomsnitt.

Män i åldrarna 25—44 år är mest aktiva i föreningslivet, medan kvinnor under 25 år är minst aktiva.

Ålderspensionärerna

Även i de högre åldersgrupperna är människor i stor utsträckning medlemmar i någon förening. Detta gäller nära 85 procent av alla i åldrarna 65—74 år och var tredje deltar aktivt i föreningens verksamhet, tabell 4:14. I samma åldersgrupp har cirka 13 procent förtroendeuppdrag i någon förening.

När det gäller personer i åldrarna 75 år och däröver är de statistiska uppgifterna begränsade. I levnadsnivåundersökningarna redovisas dock vissa uppgifter för personer 75—84 år. Av dessa framgår bl.a. att nära hälften av alla i dessa åldrar har varit på något föreningsmöte under det senaste året och mer än var tionde har varit på minst tolv möten under samma tidsperiod.

Tabell 4:14 Föreningsliv. Procenttal i respektive redovisningsgrupp

	Är medlem i någon förening	Är medlem i minst 4 olika förenings- typer	Deltar aktivt i någon förening	Försökt påverka beslut ¹⁾	Har varit på något möte under det senaste året	Har varit på mer än 12 möten under det senaste året
SAMTLIGA 16—74 år	90,9	21,7	42,3	35,9	67,4	19,5
ÅLDER						
16—24 år	81,3	3,8	45,1	22,5	60,0	16,9
25—44 år	95,4	27,8	47,2	43,6	74,3	21,4
45—64 år	93,3	25,9	38,2	38,6	67,1	17,6
65—74 år	84,4	17,1	33,5	24,1	57,7	21,5
75—84 år				17,8	44,2	12,9
pensionärer 65—74 år						
sammanboende	88,1	21,2	37,4	29,4	59,2	21,9
ensamboende	78,5	10,7	27,5	15,5	55,9	21,0
pensionärer 75—84 år						
sammanboende	*	*	*	23,0	48,2	14,1
ensamboende	*	*	*	14,1	41,6	12,1

Källa: SCB, Politiska resurser, Be 40 SM 8601. Preliminära resultat från 1984 års undersökning av levnadsförhållandena.

*) Uppgift saknas.

¹⁾ Andel som svarat "ja" på frågan "Har Du någon gång tagit kontakt med någon person i ansvarig ställning i någon.... (olika föreningstyper) för att påverka ett beslut i en fråga.

I de flesta fall deltar sammanboende personer mer i föreningslivet än ensamboende. Detta gäller särskilt ålderspensionärerna.

Bland föreningar och intresseorganisationer finns bl.a. lokala intressegrupper, miljögrupper, lokala aktionsgrupper, hyresgäst-, bostadsrätts- och villaägarföreningar, konsumentorganisationer, idrotts- och friluftssorganisationer. Alla dessa har tämligen etablerade kontakter med politiska organ och kan på så sätt utöva ett indirekt inflytande i olika samhällsfrågor.

Andelen medlemmar i 65–74 års ålder är, med undantag av idrotts- och friluftsföreningar, nästan lika stor som i andra åldersgrupper och andelen aktiva något större, tabell 4:15.

Pensionärsföreningar är tillsammans med invandrar- och föräldraföreningar de enda föreningstyper med fler kvinnliga än manliga medlemmar. I pensionärsföreningarna är man mest aktiv i åldrarna 70–74 år, det gäller både män och kvinnor. Men andelen aktiva är förhållandevis hög upp mot 80-årsålder, särskilt för kvinnor. I åldrarna däröver sker sedan en kraftig nedgång, tabell 4:16.

Tabell 4:15 Aktiviteter inom vissa föreningar, procent i respektive redovisningsgrupp

Typ av förening	År medlem		Andelen medlemmar som deltar aktivt	
	16–74 år	65–74 år	16–74 år	65–74 år
Hyresgäst- bostadsrätts- eller villaägarförening	31,2	30,8	15,1	16,5
Pensionärsförening ²⁾	—	37,1	—	29,1
Lokala intressegrupper och liknande	6,1	5,4	55,1	58,4
Konsumentföreningar	35,3	43,4	2,0	3,2
Idrotts- och friluftsföreningar	34,9	11,8	47,9	22,6
Invandrarorganisationer ¹⁾	13,6		27,4	

Källa: SCB, Politiska resurser, Be 40 SM 8601. Preliminära resultat från 1984 års undersökning av levnadsförhållandena.

¹⁾ Enbart invandrare, dvs. utländska medborgare och naturaliserade invandare.

²⁾ Samtliga personer i åldrarna 65–84 år.

Tabell 4:16 Aktiva inom pensionärsföreningar. Procent i respektive åldersgrupp 60–84 år.

Ålder	Män	Kvinnor	Båda könen
60–64	0,9	5,5	6,4
65–69	13,7	13,6	27,3
70–74	14,2	19,6	33,8
75–79	9,4	14,0	23,4
80–84	3,3	5,8	9,1
Samtliga	41,5	58,5	100,0

Källa: SCB, Specialbearbetning av levnadsnivåundersökningen 1984

Levnadsnivåundersökningen år 1984 visar att de som är aktiva i någon förening har bättre förutsättningar att ta kontakt med tjänstemän och politiker i kommunen för att påverka sådant man är intresserad av att påverka. Detta gäller i särskilt hög grad aktiva medlemmar i politiska partier, lokala intresse- eller miljögrupper och föräldraföreningar. Medlemmar i bl.a. pensionärsföreningar och invandrarföreningar har mindre sådana kontakter, men fler än dem som inte är medlemmar i någon förening.

De fackliga organisationernas pensionärsverksamhet

Tidigare var den fackliga verksamheten i huvudsak inriktad på att ta tillvara medlemmarnas intressen i arbetslivet. Men under de senaste decennierna har den breddats och målsättningen har vidgats till att bevaka medlemmarnas intressen i samhället.

Numera har framför allt centralorganisationerna LO, TCO och SACO/SR inflytande inom en stor del av samhällets olika aktiviteter. Detta kommer till uttryck i medverkan i offentliga utredningar, representation i statliga organ och genom att organisationerna är remissinstanser i viktiga samhällsfrågor, som föregåtts av utredningar.

För pensionärernas del rör organisationernas inflytande inte enbart den ekonomiska tryggheten utan omfattar också bostadsförhållanden, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skattelagstiftningen, miljön osv. Härtill kommer att arbetstagarna lämnar arbetslivet vid allt lägre åldrar jämfört med tidigare. Som resultat har organisationernas pensionerade medlemmar fått ett ökande intresse att påverka och medverka när frågor som berör deras förhållanden behandlas inom det egna förbundet. Också de fackliga organisationerna har blivit uppmärksamma på att man kan ha nytta av att tillgodogöra sig pensionärernas erfarenheter och synpunkter när frågor som rör pensionärernas intressen behandlas.

Mer än var tionde av LO:s, TCO:s och SACO/SR:s alla medlemmar är pensionärer och inslaget av pensionärer är störst inom LO-området.

Den fackliga pensionärsverksamheten syftar bl.a. till att öka gemenskapen, upprätthålla kontakter med det fackliga arbetet och stimulera mötes- och studieverksamhet. Några organisationer har gått längre och givit sina pensionärsmedlemmar inflytande i frågor som direkt berör deras angelägenheter.

Villkoren för pensionerade medlemmar varierar inom de olika förbunden. De grundar sig på i stadgar intagna regler eller praxis. I de fall man tar ut medlemsavgift är den låg och passiv medlem har i regel rätt att bevista sitt förbunds möten. I vissa fall har han/hon då yttrande- och förslagsrätt men inte rösträtt. Passiv medlem kan i allmänhet inte ta emot förtroendeuppdrag.

LO har av tradition ett utvecklat samarbete med PRO. År 1978 tillsattes en arbetsgrupp för att utveckla en lämplig organisation för den fackliga pensionärsverksamheten, vilket ledde fram till att landssekretariatet i mars 1980 delgav förbunden en rekommendation i detta avseende. Nå-

gon samlad utvärdering av den rekommenderade programverksamheten finns inte. Enligt uppgifter från några av de större förbunden finns det emellertid i många av de lokala avdelningarna särskilda pensionärsklubbar med egen mötes- och studieverksamhet. Men det tycks som om medverkan i det fackliga arbetet tillhör undantagen.

Under TCO:s nämnd för socialpolitiska frågor finns olika grupper, bl.a. äldre- och handikappgruppen. Denna består av representanter för de olika förbunden och dessa representanter kan vara pensionärer. Den fackliga pensionärsverksamheten i övrigt inom TCO varierar från förbund till förbund. Så t.ex. beslutade SKTF (Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund) vid sin förbundsstämma år 1986 om nya riktlinjer för pensionärsverksamheten inom förbundet. Beslutet innebär en satsning på pensionärsverksamheten såväl på de lokala och regionala planen som det centrala. Resurser ställs till förfogande för bygga upp nya pensionssektioner, som knyts närmare förbundet. En central pensionärskommitté har inrättats och denna har rätt att delta i förbundskongressen med utsedda representanter. Dessa har yttrande- och förslagsrätt i frågor som rör pensionärernas intressen.

Sedan år 1974 har det inom SACO/SR funnits ett organ för att ta tillvara pensionärernas fackliga intressen. Från och med år 1983 antog detta organ namnet SACO/SR:s äldreåd. Det bestod av en ledamot från vart och ett av medlemsförbunden under ledning av en av centralorganisationens styrelse utsedd ordförande. Rådets uppgift var att "till styrelsen lägga fram förslag i pensions- och andra äldreåfrågor samt att verka som berednings- och remissorgan inom verksamhetsområdet".

År 1986 lades alla permanenta organ till SACO/SR:s styrelse ned, varvid också äldreådet upplöstes. Istället för dessa permanenta råd bildar man numera ad hoc-grupper för skilda, aktuella frågor.

På förbundsplanet inom SACO/SR saknas i allmänhet en fast organisation för pensionärsverksamhet. Men man arbetar med att få till stånd en sådan. Pensionerade läkare, officerare och lärare har också intresseföreningar eller dylikt inom respektive förbund.

Förtidspensionärerna

I juni 1988 erhöll sammanlagt 340 880 personer förtidspension eller sjukbidrag. Av dessa var nästan tre fjärdedelar i åldrarna 50 år och däröver. Närmare 140 000 var i åldrarna 60–64 år.

Cirka 237 000 förtidspensionärer är medlemmar i någon förening. Detta innebär att de är föreningsanslutna i mindre utsträckning än svensken i allmänhet, och de är dessutom mindre aktiva inom föreningarna i de fall de är anslutna. Förtidspensionärer och långtidsarbetslösa har lägst aktivitetsnivå av de socioekonomiska grupper som ingår i SCB:s levnadsnivåundersökningar, tabell 4:17.

Tabell 4:17 Föreningsliv. Procenttal i respektive redovisningsgrupp

Socioekonomisk grupp	Är medlem i någon förening	Är medlem i minst 4 olika föreningstyper	Deltar aktivt i någon förening	Försökt påverka beslut ¹⁾	Har varit på något möte under senaste året	Har varit på mer än 12 möten under senaste året
Förvärvsarbetande	95,4	26,1	45,4	41,7	72,2	19,4
Hemarbetande	82,7	9,5	31,9	17,2	59,5	17,6
Ålderspensionärer	84,7	18,0	33,3	23,6	56,9	21,4
Förtidspensionärer	72,2	7,5	19,1	26,1	40,3	11,5
Långvarigt arbetslösa	86,4	14,7	22,7	39,9	60,8	14,8
Samtliga	90,0	21,7	42,3	35,9	67,4	19,5

Källa: SCB; Politiska resurser, Be 40 SM 8601. Preliminära resultat från 1984 års undersökning om levnadsförhållanden.

¹⁾ Andel som svarat "ja" på frågan "Har Du någon gång tagit kontakt med någon person i ansvarig ställning i någon ... (olika föreningstyper) för att påverka

På alla variabler utom en i ovanstående tabell redovisar förtidspensionärerna en lägre aktivitet. De har dock i något större utsträckning än ålderspensionärer och hemarbetande försökt påverka beslut. Men i relation till samtliga i åldrarna 16–74 år ligger förtidspensionärerna även i detta avseende klart under genomsnittet.

Förtidspensionärernas aktivitet i den typ av föreningar som har tämligen etablerade kontakter med politiska organ framgår av tabell 4:18.

Tabell 4:18 Aktiviteter inom vissa föreningar, procent i respektive redovisningsgrupp

Typ av förening	Är medlem			Andel medlemmar som deltar aktivt		
	Alla ¹⁾	Ålderspensionärer	Förtidspensionärer	Alla	Ålderspensionärer	Förtidspensionärer
Hyresgäst-, bostadsrätts- eller villaägarförening	31,2	32,5	28,1	15,1	15,3	10,1
Lokala intresseföreningar	6,1	5,4	4,3	55,1	52,7	—
Konsumentföreningar	35,3	45,6	36,4	2,0	3,1	1,9
Idrotts- och friluftsföreningar	34,9	11,7	9,5	47,9	25,4	—

Källa: SCB, Politiska resurser, Be 40 SM 8601.

¹⁾ "Alla" = 16–74 år

Förtidspensionärer är i förhållandevis stor utsträckning medlemmar i konsumentföreningar och ligger här strax över genomsnittet av den vuxna befolkningen i sin helhet. De är också i det närmaste lika aktiva i dessa föreningar. Inte i någon annan föreningstyp utgör förtidspensionärer en större andel än genomsnittet. I lokala intressegrupper och liknande är en relativt liten del av den vuxna befolkningen medlemmar, men många av medlemmarna, mer än hälften, är i regel aktiva. Här är skillnaden mellan förtidspensionärer och övriga grupper markant. Även om förtidspensionärerna är medlemmar är de inte aktiva sådana.

Äldre invandrare

Vad gäller undersökningar av de utländska medborgarnas olika förhållanden som de belyses i t.ex. levnadsnivåundersökningarna bör man hålla vissa saker i minnet. Det är inte uteslutet att språkliga missförstånd kan ha förekommit vid intervjuerna, majoriteten bor i storstadsområdena och större tätorter, det finns relativt sett fler barnfamiljer bland dem än bland svenska medborgare och framför allt utgör de en ganska "ung" grupp, dvs. cirka 80 procent än i åldrarna 16—44 år. Det senare innebär bl.a. att det är svårt att få uppgifter om de äldsta då grupperna är alltför små för att en acceptabel precision skall kunna erhållas i undersökningarna.

Generellt sett är naturaliserade invandrare föreningsanslutna i något större utsträckning än infödda svenskar. Men andra generationens invandrare och utländska medborgare har en lägre föreningsaktivitet, tabell 4:19.

Tabell 4:19 Föreningsliv. Medlemskap, föreningstyp och nationalitet, procent.

Nationalitet ¹⁾	Är medlem i någon förening	Medlem i minst 4 föreningar	Är medlem i				
			Fackföreningar	Idrotts- och friluftsföreningar	Hyresgästbostads- och villaföreningar	Konsumentföreningar och dylikt	Lokala intressegrupper, miljögrupper
Infödda svenskar	91,6	22,4	85,9	36,9	31,6	36,1	6,3
Andra generationens invandrare	84,8	12,7	81,3	35,0	25,8	22,0	6,1
Naturaliserade invandrare	91,9	26,5	85,8	27,9	37,9	47,4	6,0
Utländska medborgare	79,8	9,6	79,0	16,6	20,8	17,4	2,0
Samtliga personer 16—74 år	90,9	21,7	—	34,9	31,2	35,3	6,1

Källa: SCB, Politiska resurser, Be 40 SM 8601

¹⁾ På grund av att de flesta invandrargrupper är alltför små för att en acceptabel precision skall kunna erhållas i undersökningen är möjligheterna att redovisa efter nationalitet begränsade.

Knappt 14 procent av invandrarna i åldrarna 16—74 år är medlemmar i någon invandrarorganisation (se tabell 4:15, sid 67). Men de är i förhållandevis stor utsträckning medlemmar i andra föreningar. Detta gäller speciellt de naturaliserade invandrarna.

Jämfört med infödda svenskar är en lika stor andel av de naturaliserade invandrarna medlemmar i fackföreningar och en större andel medlemmar i hyresgäst-, bostadsrätt- och villägarföreningar och andra konsumentorganisationer. Nästan lika stor andel som bland infödda svenskar är också medlemmar i lokala intressegrupper, miljögrupper och liknande, medan en mindre andel är med i idrotts- och friluftsföreningar.

Andelen utländska medborgare är däremot lägre i alla typer av föreningar oavsett vilken annan redovisningsgrupp man jämför med.

Alla dessa uppgifter gäller för invandrare i åldrarna 16–74 år. De äldre utgör bara en liten del av hela gruppen utländska medborgare respektive naturaliserade invandrare i Sverige och fördelning på olika åldersgrupper saknas i regel. När det gäller föreningsaktiviteter finns en sådan fördelning endast för aktiviteter inom invandrarorganisationer, tabell 4:20. Men också här saknas uppgifter för personer 65 år och däröver.

Tabell 4:20 Aktiviteter inom invandrarorganisationer. Enbart invandrare (= utländska medborgare + naturaliserade invandrare). Procent.

Ålder/kön	Är medlem	Har varit på något möte under det senaste året	Har varit på minst fyra möten under det senaste året	Andel av medlemmar som deltar aktivt i föreningsverksamhet
Samtliga 16–74 år	13,6	10,7	4,0	27,4
Män	14,7	11,5	4,3	24,8
Kvinnor	12,7	10,1	3,8	30,0
Män 16–24	16,0	9,1	3,5	42,1
25–44	15,4	16,1	7,2	28,7
45–64	15,0	7,9	2,4	15,8
65–74	—	—	—	—
Kvinnor 16–24	—	—	—	—
25–44	18,2	13,7	6,9	26,3
45–64	6,6	4,8	0,8	12,0
65–74	—	—	—	—
Naturaliserade invandrare	10,4	8,6	3,3	30,2
Utländska medborgare	17,4	9,8	4,0	18,7

Källa: SCB; Statistiska meddelanden, Be 40 SM 8601. Politiska resurser.

Av tabellen framgår bl.a. att kvinnorna är mest aktiva i åldrarna 25–44 år, medan männens medlemskap och aktivitet är mer jämt fördelad i de olika åldersgrupperna.

4.8 Inflytande/samråd på central nivå

Överläggningar mellan regeringen och organisationer som företräder pensionärer

Sedan början av 1970-talet har frågan om överläggningsrätt för pensionsorganisationer på central nivå i frågor som rör pensionärerna diskuterats vid skilda tillfällen.

I PRO:s stadgar finns, efter beslut av PRO-kongressen år 1973, kravet på att riksorganisationen som intresseorganisation skall ha rätt till en

vidgad form av medbestämmande. Dåvarande socialminister, som var närvarande vid kongressen, yttrade bl.a. följande:

"Sedan något år tillbaka har jag själv haft förmånen att regelbundet träffa representanter för PRO:s ledning. Det har varit stimulerande och givande diskussioner. Regeringen avser att vidareutveckla dessa redan etablerade kontakter med PRO till fortlöpande överläggningar om pensioner och andra frågor av särskild betydelse för dagens folkpensionärer. Vi är från regeringens sida positiva till att närmare diskutera en lösning av dessa frågor med PRO-styrelsen".

En sådan diskussion kom dock att dröja till november 1975. Företrädare för regeringen och PRO:s styrelse träffades då och diskuterade bl.a. vilka frågor som skulle kunna vara aktuella för överläggningar och vilka utgångspunkter man skulle ha för att vidareutveckla pensionärsorganisationernas möjligheter till medinflytande. Men någon ömsesidig, fastställd överenskommelse om överläggningsrätt för PRO/pensionärsorganisationer gjordes inte vid denna tidpunkt.

Fortsatta kontakter mellan de båda största pensionärsorganisationerna PRO och dåvarande SFRF (numera SPF) och regeringarna under 1970-talet resulterade i att dåvarande socialministern i april 1979 överlämnade ett förslag med bl.a. följande innebörd:

"att regeringen kommer att inbjuda Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och Sveriges Folkpensionärers Riksförbund (SFRF) till överläggningar och samråd innan ställning tas i större frågor av särskild betydelse för de äldre".

Under 1980-talet har överläggningar skett i ett flertal frågor. I december 1984 yttrade dåvarande socialministern följande vid en presskonferens:

"Överläggningarna med pensionärsorganisationerna har visat sig fylla en viktig funktion och kommer att ske regelbundet även i fortsättningen".

Därefter har regeringen kallat pensionärsorganisationerna, dvs. PRO och SPF, till överläggningar minst en, oftast ett par gånger per år. De intresseområden som varit aktuella för överläggningar under senare år har gällt återställande av värdesäkra pensioner, förbättring av de kommunala bostadstilläggen, överläggningsrätt för pensionärsorganisationerna och vårdfrågor.

På samma sätt sker överläggningar mellan regeringen och handikapporganisationerna. Ofta är överläggningarna med pensionärs- och handikapporganisationerna samordnade då flera intresseområden är gemensamma. Handikapporganisationerna företräds oftast av HCK men också DHR deltar i regeringsöverläggningar. Sådana har t.ex. rört hjälpmedelsfrågor, rekreatiionsfrågor, dödsbegreppet och etiska frågor, riksfärdtjänst, service och samverkan i bostadsområden m.m.

Representation i statliga utredningar, myndigheters styrelser m.m.

PRO, SPF, HCK och DHR är ofta företrädare i olika statliga utredningar, statliga myndigheters styrelser och andra samhällsorgan, tabell 4.21.

Tabell 4:21 Organisationer som företräder pensionärer och deras representation i statliga utredningar och myndigheter samt andra samhällsorgan. Uppgifterna gäller för år 1988.

Berörd utredning, myndighet eller dylikt	PRO	SPF	HCK	DHR
<i>Pågående statliga utredningar</i>				
Hjälpmedelsutredningen (S 1986:04)			X	X
Pensionsberedningen (S 1984:03)	X	X	X	
Utredningen om pensionsinflytande (1987:01)	X	X	X	
<i>Statliga myndigheters styrelse</i>				
Barnmiljörådet			X	
Statens institut för läromedel			X	
Statens Handikappråd			X	X
Styrelsen för Vårdartjänst			X	X
<i>Övrigt</i>				
Civildepartementets referensgrupp för folkrörelsefrågor	X	X	X	
Bostadsdepartementets boendeservice-delegation			X	
Utrikesdepartementets grupp i handikappfrågor			X	
AMS delegation för yrkesinriktad rehabilitering			X	X
Handikappinstitutet			X	X
Skolöverstyrelsens handikappnämnd			X	X
Socialstyrelsens handikappnämnd			X	X
Arbetsgrupper inom Wenner-Gren Center för studier av de äldres problem	X	X		
Radiohjälpens styrelse			X	X
Samhällsföretags referensgrupp			X	X
Utbildningsradion			X	
Tal- och punktskriftsbiblioteket			X	
NORSAM	X	X		

Denna förteckning inte är heltäckande. Alla fyra organisationerna representeras i flera statliga verk och andra myndigheter genom arbets- och referensgrupper av olika slag med anknytning till deras verksamhet, t.ex. vid utarbetande av allmänna råd och andra riktlinjer, rapporter av informationskaraktär osv. Man samarbetar också med de olika studieförbunden, fackliga organisationer, forskningsinstitut och allmännyttiga bostadsföretag.

Remissyttranden, skrivelser och uppvaktningar

Organisationer som företräder pensionärer är ofta remissinstans för olika departement och myndigheter. Härtill kommer att organisationerna på eget initiativ sänder skrivelser och gör uppvaktningar i frågor av sär-

skilt intresse för dem, vilket kan belysas genom några exempel från år 1986.¹⁾

Detta år yttrade sig PRO och/eller SPF över följande betänkanden och utredningar: Till

- arbetsmarknadsdepartementets jämställdhetssekretariat om idé-programmet "hemmen i förändring",
- bostadsdepartementet över bostadskommitténs slutbetänkanden SOU 1986:4, SOU 1986:5 och SOU 1986:6,
- finansdepartementet över realskattekommitténs betänkande Real-ränteskatt, Ds Fi 1986:18,
- socialdepartementet över betänkandet "Aktuella socialtjänstfrågor", SOU 1986:11,
- utbildningsdepartementet över betänkandet "Vuxenutbildning" Ds U 1985:10,
- byggforskningsrådet över projektrapport "Med hiss bor vi bättre",
- planverket angående förslagen till ändringar i kapitlen 50—55 samt 83 i SBN.

Samma år sände PRO följande skrivelser till departement m.fl. på central nivå:

- Till justitiedepartementet med krav om slopande av övre åldersgräns för innehav av offentliga uppdrag,
- till riksdagspartierna angående åldersgränsen för vissa offentliga uppdrag samt
- till statsministern om överläggningsrätt för pensionärerna.

SPF sände på samma sätt följande skrivelser:

- Till civildepartementet angående referensgrupp för folkrörelsefrågor,
- till socialdepartementet om medel för en medicinsk studie av studsmatteträning för äldre samt
- till utbildningsdepartementet angående proposition 1985/86:100 bilaga 10 "att ökade möjligheter skall ges för pensionärs- och handikapporganisationer att söka kollektiva bidrag till kurser på folkhögskola".

Båda organisationerna samt HCK hade år 1986 överläggningar med regeringen om pensioner, KBT, "fria sjukvårdsåret" samt överläggningsrätt. Dessutom deltog de i en hearing med riksdagens skatteutskott om den s.k. engångsskatten.

Handikapporganisationerna sammanträffade detta år även med biträdande socialministern om hjälpmedelsfrågor, rekreatiionsfrågor och regeringens budgetarbete, med socialministern om dödsbegreppet och etiska frågor, med kommunikationsministern om riksfärdtjänsten och anpassningen av allmänna färdmedel samt med bostadsministern angående service och samverkan i bostadsområdena.

¹⁾ Uppgifterna är hämtade från PRO:s verksamhetsberättelse och en sammanställning från SPF:s kansli av den 27 november 1987.

Invandrarrådet

Invandrarrådet är ett organ på regeringsnivå för samråd i frågor som rör invandrarnas sociala och kulturella situation. Det är anknutet till arbetsmarknadsdepartementet och sammanträder under invandrarministerns ordförandeskap. Rådet ombildades år 1980 och består sedan dess enbart av representanter för invandrarorganisationer. Tidigare ingick även företrädare för centrala myndigheter m.fl.

Invandrarrådets ledamöter utses av regeringen efter förslag från organisationerna. Rådet fungerar som referensgrupp i kommittéer som rör invandrings- och invandrarfrågor. I anslutning till dess verksamhet har också flera s.k. invandrarrådslag anordnats, där bl.a. forskning och framtida utveckling har diskuterats och dit företrädare för bl.a. ansvariga centrala myndigheter bjudits in. Det senaste rådslaget ägde rum i maj 1987. Vid detta diskuterades bl.a. invandrarnas deltagande i de demokratiska processerna och situationen för förtids- och ålderspensionärer.

Andra samrådsformer för invandrare på central nivå

I slutet på 1970-talet formaliserades det samråd som tidigare ägt rum mellan invandrarorganisationerna och Statens Invandrarverk (SIV). Detta innebar att två referensgrupper, en stor och en liten, bildades. I den stora referensgruppen ingår i princip samtliga riksförbund. I den lilla referensgruppen ingick representanter från sju riksorganisationer. Men denna grupp upphörde fr.o.m. den 1 januari 1984 för att ersättas av direkt samråd mellan SIV och enskilda riksorganisationer eller dessas samsamarbetsorganisationer på riksnivå.

Vid ett flertal tillfällen varje år sammanträffar SIV med referensgruppen och riksorganisationerna. Dessa träffar har varit och är också i viss utsträckning fora för andra myndigheter att samråda med invandrarorganisationerna i aktuella frågor. Men enligt en förordning, 1976:310, har varje myndighet inom sitt fackområde ett eget ansvar för invandrar- och minoritetspolitiken. Flera centrala myndigheter, utredningar och andra organ har också samrådsgrupper knutna till sig.

4.9 Samverkan på regional och lokal nivå

Reformarbetet under 1970- och 1980-talen

Genom kommunsammanslagningarna och sammanslagningar av kommunala nämnder har antalet förtroendevalda reducerats kraftigt. Det finns delade meningar om vilka konsekvenser detta haft för demokratin i samhället. Men att denna utveckling bidragit till en intensiv diskussion om hur man kan vidga det lokala inflytandet är uppenbart. Utredningen om den kommunala demokratin redovisade i sitt betänkande SOU 1975:41 tre reformvägar för att bredda det lokala inflytandet:

- Fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser, sammanlutningar samt grupper av olika slag.
- Förändringar i den kommunala organisationen och tillskapande av lokala kommunala organ.
- Omröstningar och opinionsundersökningar.

Det första alternativet, dvs. att försöka engagera fler kommuninvånare i de kommunala frågorna genom de politiska partierna och andra folkrörelser, borde i första hand prövas enligt utredningens överväganden. Men permanenta samrådsorgan mellan kommuner och olika folkrörelser, t.ex. handikappråd och pensionärsråd, ansåg utredningen vara en lämplig form för medinflytande där det behövs täta kontakter.

Dåvarande kommunministern menade att närmare kontakter i fasta former på detta sätt kunde skapas "med grupper som idag i allmänhet är dåligt företrädde i de kommunala nämnderna". Kommunministern framhöll också att permanenta samrådsorgan bör "ges meningsfulla och konkreta uppgifter t.ex. som remiss- och förslagsinstanser".

Vid remissbehandlingen värnade de båda kommunförbunden om de politiska partiernas centrala ställning. Viss återhållsamhet när det gäller att inrätta nya samrådsorgan förordades av landstingsförbundet, som varnade för att folkrörelserna i annat fall kan komma att "fungera som intresseorganisationer på delar av den kommunala verksamheten".

I maj 1983 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet att tillkalla en beredning för att utreda och utveckla den kommunala demokratin, folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin, brukarinflytande och brukarmedverkan. Beredningen överlämnade sitt huvudbetänkande *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting* (SOU 1985:28) år 1985. Man framhöll att samspelet mellan de förtroendevalda, de anställda, föreningslivet och de medborgare som använder olika kommunala tjänster måste byggas ut och fördjupas för en fortsatt utveckling av den kommunala demokratin. Ett förändringsarbete med syfte att öppna fler möjligheter för medborgarna att medverka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma frågor förutsätter att kommuner och landsting aktivt medverkar i detta arbete. I betänkandet redovisades också olika metoder för ett sådant arbete bl.a. vad gäller brukarinflytande, decentraliseringsfrågor, de förtroendevaldas och folkrörelsernas roller.

Vad gäller folkrörelsernas roll har även 1986 års folkrörelseutredning i sitt betänkande *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33) lämnat förslag till hur denna kan vidareutvecklas.

Vad lagen säger om samverkan

Även om det för pensionärerna och deras organisationer självfallet är viktigt att få medverka inom alla områden i samhällsutvecklingen är det ändå två områden, som framträder som särskilt angelägna. Dessa är service och vård respektive boendet. Numera har de också stöd i lagstiftningen för att kräva en samverkan inom dessa frågor.

Landstingen har enligt 8 § hälso- och sjukvårdslagen lagfäst skyldighet att i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och enskilda.

När det gäller socialtjänstlagen har det hittills inte funnits någon motsvarande skyldighet för kommunerna vad gäller planeringen av omsorgerna om äldre och personer med handikapp. Våren 1988 överlämnade emellertid regeringen proposition 1987/88:176 Äldreomsorgen inför 90-talet till riksdagen, där det bl.a. föreslås att det i socialtjänstlagen (1980:620) införs en ny paragraf, 20 a, som lyder:

”Kommunen skall planera sina insatser för äldre. I planeringen skall kommunen samverka med landstingskommunen samt andra samhällsorgan och organisationer.”

Genom riksdagens beslut i december 1988 att anta denna proposition trädde den föreslagna kompletteringen av socialtjänstlagen i kraft fr.o.m. den 1 januari 1989.

Men även tidigare hade och har socialnämnderna enligt socialtjänstlagen ett förstahandsansvar för att samverka med andra organ i samhället kommer tillstånd. I 5 § SoL om socialnämndens uppgifter sägs bl.a. att till dessa hör att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. Även i två av de paragrafer som innehåller allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet berörs samverkan. Det gäller 8 § om den uppsökande verksamheten, där nämnden när det är lämpligt skall ”samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar”, samt 9 § om insatserna för den enskilde, som skall ”utformas och genomföras tillsammans med kommun och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar”.

Av överväganden och specialmotiveringarna till propositionen om socialtjänsten framgår bl.a. följande:

- Samverkan bör vid behov ske på alla nivåer, dvs. i det individinriktade arbetet, i förebyggande insatser för grupper, vid planeringen av resurser och medverkan i samhällsplaneringen,
- Varje kommun skall själv söka de samsarbetsformer som bäst passar de lokala förhållandena och förutsättningarna.
- Speciellt viktig är folkrörelsernas och de frivilliga organisationernas frihet att verka inom sina områden efter de målsättningar de själva satt upp. Stöd från olika samhällsorgan får inte medföra en styrande effekt på organisationerna. Inte heller får en samverkan inkräkta på organisationernas integritet, initiativförmåga och vitalitet.

I förarbetena till både HSL och SoL framhålls alltså behovet av samverkan men det sägs också att formerna för samverkan inte bör bindas genom lagbestämmelser.

Under 1980-talet har riksdagen antagit en rad bestämmelser som syftar till att förbättra kvaliteten i boendet och boendemiljön, inte minst för

människor med funktionsnedsättningar. Det är kommunernas sak att nu se till att riksdagens intentioner genomförs.

Kommunerna är skyldiga att göra bostadsförsörjningsprogram (KBP). Genom riksdagens beslut år 1985 (prop. 1984/85:142, SoU 24, rskr 347) framhålls kommunernas ansvar för att förbättra boendeförhållandena för gamla, handikappade och långvarigt sjuka. Detta ansvar omfattar även dem som vistas på institution. Enligt socialtjänstlagens intentioner skall socialtjänsten aktivt medverka i arbetet med bostadsförsörjningen.

Allt byggande i tätbebyggda områden regleras i stadsplaner där kommunerna beslutat om ändamål och utformning av bebyggelsen. För denna fysiska planering gäller sedan den 1 juli 1987 en ny plan- och bygglag (PBL). Jämfört med tidigare lagstiftning framhåller denna tydligare sociala aspekter, tvärsektoriella överväganden och allmänna samhällsintressen. Dess intentioner för vad som är en socialt god samhällsmiljö anknyter till socialtjänstlagens förarbeten och de av socialutredningen uppställda miljökvaliteterna. Därmed har socialtjänsten och den fysiska planeringen samma mål för sitt planeringsarbete. Vikten av att samverkansformer mellan berörda samhällsorgan utvecklas i enlighet med intentionerna bakom socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen betonas också.

Det år 1983 beslutade tioåriga bostadsförbättringsprogrammet har genom riksdagens beslut med anledning av förslag i propositionen 1986/87:48 Om bostadspolitiken ändrats i vissa avseenden. Bl.a. stärks hyresgästernas möjligheter att t.ex. förhindra alltför genomgripande ombyggnader. Varsamhet vid ombyggnad betonas starkt i propositionen. Dessutom får lån för ombyggnad av hyreshus fr.o.m. den 1 juli 1987 bara lämnas om den lånesökande kan uppvisa ett yttrande över ombyggnaden från en hyresgästorganisation. Bara om det finns särskilda skäl får man då frångå organisationens uppfattning i frågan om husets kvaliteter tas tillvara i skälig omfattning.

Samrådsformer

Samråd genom permanenta organ kan idag sägas vara en del av den kommunala organisationen liksom en del i det kommunaldemokratiska arbetet. Det finns en rik flora av sådana inom kommuner och landsting, t.ex. pensionärs- och handikappråd, invandrarråd, ungdomsråd, vuxenutbildningsråd, föreningsråd, konsumentråd och naturvårdsråd. Deras sammansättning och vilka nämnder som är representerade varierar självfallet efter vilka frågor som i första hand berör rådet.

Pensionärs- och handikappråden är bland de mest förekommande råden. Sådana finns i nästan alla kommuner och landsting.

Kommunala pensionärsråd - KPR

Det var pensionärsorganisationerna som i början av 1970-talet tog initiativ till att pensionärsråd skulle bildas i kommunerna. Motiven var att de

äldre som grupp var dåligt representerade i politiska sammanhang och behovet av samordning. Omsorgerna om äldre människor spänner över många olika nämnders verksamheter och en samordning mellan dessa liksom mellan de båda huvudmännens insatser är nödvändig.

I samråd med pensionärsorganisationerna utarbetade kommunförbundet en promemoria (cirkulär 75/49) om utformningen av KPR. Den berörde rådens arbetsuppgifter, sammansättning, organisation, arbetsformer och ekonomi och kom i stor utsträckning att påverka den lokala utformningen av pensionärsråden och deras verksamhet. Rådets uppgift som ett organ för samråd och ömsesidig information betonades.

Organisatoriskt är KPR oftast knutet till socialnämnden. De pensionärsorganisationer eller samarbetskommittéer som finns i kommunen är representerade och från kommunen deltar förtroendevalda från socialnämnden och kommunstyrelsen. I vissa fall ingår även representanter från andra nämnder, annars adjungeras sådana vid behov. Oftast är en kommunal förtroendeman ordförande.

Enligt en undersökning, som kommunförbundet genomförde år 1983, rådde det delade meningar om KPR:s möjligheter till inflytande. Flertalet pensionärsrepresentanter var besvikna över att råden inte fått den betydelse som man hoppats på. Särskilt kritisk var man till att rådens synpunkter inhämtades för sent och för sällan, att de ärenden man behandlade ofta begränsades till vård- och omsorgsområdet och att råden inte var representerade i arbetsgrupper/kommittéer som berör de äldre. Man var också kritisk till att råden i stor utsträckning bara fungerade som fora för efterhandsinformation.

Förtroendemännen å sin sida ansåg att rådens synpunkter beaktades i tillräcklig omfattning. Hälften av dem instämde dock i pensionärsrepresentanternas kritik mot att de inte i större utsträckning ingick i arbetsgrupper av olika slag. Flertalet kommuner ansåg också att pensionärsrådets verksamhet lett till konkreta positiva resultat. Men drygt en fjärdedel av kommunerna ansåg att verksamheten inte haft någon sådan effekt.

Som ett led i mitt utredningsarbete har jag genom ett frågeformulär vänt mig till PRO:s och SPF:s lokalföreningar för att inhämta deras medlemmars aktuella syn på pensionärsråden och deras möjligheter till inflytande. Av svaren framgår bl.a. att det är stora skillnader mellan kommunerna. I vissa fall är man mycket nöjd med KPR:s sätt att fungera och dess möjligheter till inflytande, men i de flesta fall är man mera kritisk.

I drygt hälften av alla svar anser man att KPR fungerar tillfredsställande. Detta gäller i första hand i de fall KPR är remissorgan och/eller KPR representeras i arbets- och/eller referensgrupper.

Däremot är det betydligt färre, knappt en fjärdedel, som anser att KPR har tillräckligt inflytande. De som är missnöjda anser i många fall att förhållandena skulle kunna förbättras med en förändrad nämndrepresentation i KPR. Som mest angelägen nämnd anges socialnämnden, därefter kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Men i flera svar betonas att utöver socialnämnd och kommunstyrelse, som alltid bör representeras, kan övriga nämndrepresentanter adjungeras vid behov.

Bland de förslag som lämnas för att förbättra KPR:s möjligheter till inflytande är det vanligaste önskemålet (12 procent) att KPR skall vara remissinstans. Nästan lika ofta uttalas önskemålen att KPR skall komma in på ett tidigare stadium vid ärendenas behandling respektive att mer och bättre information lämnas på ett tidigt stadium.

I några fall påpekar man att KPR:s förslag bör följas upp bättre och att råden bör ha egna representanter i olika nämnder och beslutande organ. Även mer expeditionell hjälp efterfrågas liksom fler och tätare sammanträden.

Också behovet av förändringar hos pensionärsrepresentanterna i KPR nämns i vissa fall. Dels påtalas behovet av att bättre förbereda och förankra ärendena i sina respektive föreningar innan behandlingen i KPR, dels efterlyser man utbildning alternativt mer sådan till KPR-ledamöterna.

Av svaren framgår också att informella kontakter mellan representanter för pensionärsföreningarna och kommunerna är vanliga. Oftast är det pensionärerna som tar initiativ till sådana kontakter, vilka i första hand rör service- och vårdfrågor samt boendefrågor och byggnadsplanering. Andra vanliga frågor vid informella kontakter rör trafiken, lokaler och ekonomiska spörsmål såsom KBT, bidragen till föreningarna och kommunala avgifter och taxor.

Generellt tycks pensionärerna vara ganska nöjda med det gensvar man får från kommunrepresentanterna vid önskemål om deras deltagande i informations- och diskussionsträffar m.m. Detta gäller särskilt socialnämnden och socialförvaltningen men också kontakterna med fritidsnämnd och fritidskontor tycks ofta fungera bra.

Landstingskommunala pensionärsråd — LPR

Pensionärsråd finns även på länsnivå. I cirkulär AC 9/77 framhöll landstingsförbundet önskvärdheten av att pensionärernas intresseorganisationer "får insyn i och bereds möjlighet att påverka handläggningen av de landstingsfrågor som speciellt berör dem".

LPR är alltså ett informations- och samrådsorgan inom landstingets verksamhetsområde och har en central organisatorisk koppling, oftast till förvaltningsutskottet. Råden består av representanter från de pensionärsorganisationer som finns företrädde i länet och av förtroendevalda ledamöter från landstinget. Antalet sammanträden varierar mellan två till sex per år, där fyra sammanträden per år är det allra vanligaste.

Bland de verksamheter som råden ägnar sig åt utöver det informationsutbyte som äger rum vid deras sammanträden kan nämnas remissarbete, "hearings", konferenser, representation i referensgrupper m.m.

På liknande sätt som för KPR har jag sökt pensionärsrepresentanternas synpunkter på LPR och deras verksamhet genom att med ett frågeformulär vända mig till PRO:s och SPF:s distriktsorganisationer. I knappt hälften av svaren anger man att LPR fungerar tillfredsställande. I dessa fall fungerar oftast LPR som remissorgan och/eller LPR representeras i arbets- och referensgrupper av olika slag. När så inte är fallet är man mindre tillfreds med LPR:s sätt att fungera.

Betydligt färre är nöjda med LPR:s möjligheter till inflytande. I drygt en femtedel av svaren anser man att rådets inflytande är tillfredsställande. I övriga svar efterlyser man t.ex. förändringar av LPR:s arbetsordning och framförallt att LPR får möjligheter att diskutera olika frågor i ett tidigare skede för att öka möjligheterna till inflytande. I några andra svar efterlyser man fler sammanträden och uttrycker önskemål om att LPR skall bli remissorgan.

I mer än hälften av svaren uppger man att informella kontakter tas mellan representanter för pensionärsorganisationerna respektive landstinget. Dessa rör t.ex. anslagsfrågor till pensionärsorganisationerna, friskvårdsinformation, hälsokontroller och långtidssjukvården.

Handikappråd

I ett betänkande från år 1970, Bättre socialtjänst för handikappade (SOU 1970:64) föreslog den dåvarande handikapputredningen bl.a. att handikappråd skulle inrättas i varje kommun (kommunala handikappråd, KHR) och i varje län (länshandikappråd, LHR). De bakomliggande motiven var att personer med funktionshinder var dåligt representerade i politiska sammanhang, att det fanns en önskan om en samlad opinionsyttring från handikapporganisationerna och ett behov av samordning av insatserna för personer med funktionshinder.

De första handikappråden bildades år 1971 och sju år senare publicerades en första och omfattande utvärdering av dem, Rapport om handikappråd, Ds S 1978:4. År 1979 tillsattes en arbetsgrupp med representanter för de båda kommunförbunden, HCK och DHR med uppgift att ta fram ett material för diskussion och utveckling av råden. Arbetsgruppens förslag till riktlinjer utgör grunden för den senare utvecklingen av råden.

Kommunala handikappråd — KHR

År 1983 genomförde kommunförbundet en enkätundersökning om de kommunala handikapprådets verksamhet. Av denna framgår bl.a. att de flesta råd är organisatoriskt anknutna till socialnämnderna. Handikapprörelsens företrädare kommer oftast från SRF, FUB, HfR och DHR. I regel fungerar råden som remissorgan för frågor som främst rör den fysiska miljön.

De flesta råd sammanträder två till fyra gånger per år. De kommunala nämnder som oftast finns representerade är socialnämnden, kommunstyrelsen, byggnads-, fritids-, skol- och kulturnämnderna. Alltfler KHR inrättar arbetsutskott och har inom sig arbetsgrupper dels för bygggranskning, dels för olika projekt.

Hösten 1987 gjorde HCK en undersökning av de lokala handikapporganisationernas möjligheter till inflytande genom KHR. Resultatet visar att de flesta lokala handikapporganisationer anser att rådets möjligheter till inflytande är otillfredsställande. För att förbättra detta förhållande önskar handikappföreträdarna att KHR skulle ha ett mer beslutsinriktat arbetssätt och att kommunens företrädare skulle ha en sådan position att

de kan fatta beslut. Vidare efterlyser man bättre kunskaper om handikapp hos rådens ledamöter och framhåller behovet av utbildning för dessa. Andra önskemål är att KHR skulle vara remissinstans, att det hölls fler sammanträden och att det skulle finnas en handikappkonsulent i varje kommun.

Vidare anser de lokala handikapporganisationerna att inflytandet kan förstärkas med fler direkta kontakter mellan handikapprörelsen och de kommunala nämnderna. Vikten av att organisationerna kommer med på ett tidigt stadium under beslutsprocessen påtalas också liksom betydelsen av att kommunerna utarbetar handikappolitiska program.

Från DHR menar man att KHR borde sortera under kommunstyrelserna för att få ökad tyngd. Decentraliseringssträvandena i kommunerna kan också medföra att handikapprådets möjligheter till inflytande försvagas istället för motsatsen. Om KHR skulle vara anknutna till kommunstyrelsen skulle det bli lättare att överblicka vad som sker i hela kommunen.

Länshandikappråd — LHR

Handikapporganisationerna företräds vanligen i LHR av sju ledamöter, som är representativa för de handikappade inom länet. Därutöver finns i regel företrädare för landstinget, kommunförbundets länsavdelning, försäkringskassan, länsarbets- och länsbostadsnämnderna och ibland länets samhällsföretag (skyddat arbete).

Som sekreterare i råden utses i regel landstingens handikappkonsulenter. Liksom på den kommunala nivån finns ett glapp mellan de förväntningar som ställs på LHR och deras förutsättningar att arbeta. I huvudsak fungerar de som referensorgan åt landstingen och under diskussionerna är det främst handikapporganisationerna som spelar en aktiv roll. Samhällsorganens företrädare intar ofta en mer passiv, lyssnande roll. Trots allt är de flesta ledamöter positivt inställda till råden, vars främsta förtjänst anses ligga i att de bidrar till att förändra attityder och skapa bättre kontakter mellan myndigheter och organisationer.

Invandrarråd

Många av landets kommuner har fasta samrådsorgan med invandrarrorganisationerna, t.ex. invandrarråd, invandrarkommitté eller en referensgrupp. Sammansättningen i dessa organ varierar kraftigt. Förutom lokala invandrarföreningar kan t.ex. arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, studieförbund och kyrkoråd finnas med. Från kommunens sida är i regel kommun- och skolstyrelserna, invandrar-, social-, fritids-, kultur- och konsumentnämnderna representerade. I de fall det i kommunen finns en invandrarbyrå svarar denna oftast för föredragningarna på sammanträdena.

Samrådsorganen är en kanal för ömsesidigt erfarenhetsutbyte och information. De har också en sakkunskap som är angelägen att ta tillvara

vid beredningen av viktiga invandrarfrågor inför beslut i de ansvariga politiska organen.

På landstingskommunal nivå är det mindre vanligt att invandrarorganisationerna är representerade i rådgivande organ, medan en sådan representation förekommer i ganska stor omfattning både på primärkommunal och statlig nivå. Enligt en rapport, Invandrarnas riksorganisationer, Ds A 1983:3, uppger närmare hälften av de där undersökta riksförbunden en sådan kommunal representation. Cirka två tredjedelar uppger rådgivande representation på regeringskanslinivå och 86 procent på central myndighetsnivå i den statliga förvaltningen.

Samma undersökning antyder också att det genomgående i invandrarorganisationernas kontaktformer är vanligare med myndighetskontakter än politikerkontakter. Även av andra undersökningar framgår det att invandrarorganisationerna är mer myndighetsinriktade i sitt kontaktmönster än andra organisationer i det svenska samhället.

Boenderåd, förtroenderåd, samrådsgrupper m.m. inom kommuner och landsting

I en rapport från Landstingsförbundet, Inflytande på basenheten — politiker, fackliga företrädare och brukarna, från år 1987 påpekas att många är skeptiska till kollektiva och representativa brukarinflytandeformer. Särskilt intresse bör därför ägnas den enskildes möjligheter att påverka sin egen livssituation och förhållandena i det dagliga livet.

Enskilda människors möjligheter att leva ett självständigt liv, olika funktionshinder och/eller långvariga sjukdomar till trots, har också successivt förstärkts genom förbättrad levnadsförhållanden vad gäller ekonomi, bostäder, hälso- och sjukvård samt social trygghet.

Brukarinflytande genom boenderåd, samrådsgrupper, förtroenderåd, patientföreningar och anhörigråd intar en mellanställning vad gäller kollektiva respektive individuella brukarinflytandeformer.

Vid ålderdomshem, men också vid servicehus, är boenderåd eller samrådsgrupper vanliga. I samband med att ålderdomshemmen förändras, och liksom servicehusen i allt större utsträckning utgör basen för hemtjänstpersonalen i ett avgränsat geografiskt område, ser man på flera håll över denna form av brukarinflytande.

Ännu idag saknas i stor utsträckning former för närdemokrati inom hälso- och sjukvårdens institutioner. Men patient- och anhöriginflytande håller på att utvecklas.

Förtroenderåden kan vara en utgångspunkt för att göra patienten mer delaktig i den dagliga verksamheten. Brukarinflytandet är också ett aktivt och positivt sätt att bibehålla och utveckla "det friska" hos patienten. I sjukhusmiljö är det särskilt viktigt att stimulera ett psykologiskt engagemang för att motverka hospitalisering och passivering. För att underlätta en sådan utveckling har också flera landsting prövat att omorganisera arbetet. Från ett s.k. rondsysteem övergår man till arbete i t.ex. vårdlag, som ökar patientens möjlighet att ingå som en aktiv del i laget.

Kommittédirektiv



Dir 1987:12

Formerna för pensionärernas medinflytande i olika samhällsfrågor av särskilt intresse för pensionärerna

Dir. 1987:12

Beslut vid regeringssammanträde 1987-03-12.

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Sigurdsen, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en analys av de nuvarande formerna för pensionärernas inflytande i vissa samhällsfrågor och redovisa förslag till hur dessa kan utformas i framtiden.

Bakgrund

Pensionärerna utgör en stor och växande andel av Sveriges befolkning. Jag avser här och i det följande med benämningen pensionärer såväl ålders- som förtidspensionärer. Frågor om samhällets utformning liksom förändringar och reformer som genomförs av de politiska församlingarna på lokal, regional och central nivå berör pensionärerna i lika hög grad som andra grupper i samhället. Vissa frågor berör emellertid pensionärerna i högre grad än andra. Pensionärernas organisationer bedriver i egenskap av företrädare för olika pensionärsgupper ett viktigt arbete i sådana frågor. Det är därvid betydelsefullt att pensionärerna ges möjlighet att utöva inflytande på frågor som har särskilt intresse för pensionärerna som grupp. För att öka kontakterna mellan kommunerna och pensionärernas företrädare har inom de flesta kommuner och landsting inrättats pensionärsråd med uppgift att rådslå om dessa frågor som är av särskild vikt för pensionärerna.

Pensionärernas inflytande på den statliga sidan kommer till uttryck på olika sätt. Sedan länge har överläggningar förekommit mellan regeringen och pensionärsorganisationerna inom många centrala områden. Kontakter har regelbundet förevarit inför större beslut t. ex. om avlämnande av propositioner till riksdagen. Pensionärernas organisationer är också regelmässigt representerade i utredningar av betydelse för pensionärskollektivet.

Sammantaget kan konstateras att omfattande kontakter redan nu finns mellan företrädare för regeringen och pensionärernas organisationer.

Frågan om formerna för pensionärernas medinflytande har aktualiserats i flera sammanhang. Bl. a. har detta skett i riksdagen i motion 1978/79:515 av Olof Palme m. fl. om åtgärder för de äldre. Där slås fast att det är naturligt att regeringen och de centrala statsmyndigheterna, innan beslut som är av stor vikt för de äldre fattas, låter företrädare för pensionärerna komma till tals. Man framhåller att arbetsformen med överläggningar bör utvecklas och fördjupas. Samtidigt understryks att det inte är fråga om någon förhandlingsrätt i de former som används av parterna på arbetsmarknaden. Aldreberedningen har i sitt arbete behandlat frågor som rör de äldres inflytande i samhället. Någon total analys av pensionärernas inflytande har dock inte genomförts.

Pensionärernas riksorganisation (PRO) har i skrivelse till regeringen den 26 februari 1986 hemställt om att överläggningar skall komma till stånd mellan regeringen och PRO för närmare utformning av en reell överläggningsrätt för pensionärsorganisationer.

Uppdraget

Jag vill för egen del understryka betydelsen av de överläggningar som hittills ägt rum med pensionärernas organisationer. Det är viktigt att representanter för pensionärerna får redovisa sin mening innan för dem avgörande beslut fattas.

Det bör uppdras åt en särskild utredare att analysera de nuvarande formerna för pensionärernas inflytande och redovisa förslag till hur dessa kan utformas i framtiden. I uppdraget bör ingå att pröva förutsättningarna för att införa en överläggningsrätt för pensionärerna i frågor som särskilt berör pensionärerna som grupp. En sådan överläggningsrätt får dock inte innebära förhandlingsrätt i den mening som avses mellan avtalsslutande parter.

Som grund för sitt arbete bör utredaren göra en sammanställning av de olika sätt på vilka kontakter idag sker mellan statsmakterna å ena sidan och pensionärsorganisationerna å den andra. En viktig uppgift för utredaren bör vara att kartlägga pensionärernas representation i beslutande organ på olika nivåer. Jag avser då såväl politiska församlingar som intresseorganisationer av olika slag. Kartläggningen bör även omfatta ev. mönster i representationen, dvs. om pensionärerna är särskilt väl eller särskilt dåligt representerade i vissa sammanhang. Likaså bör förekomsten av ev. åldersstreck vid val till olika beslutande organ studeras. I sammanställningen bör ingå både formaliserade kontakter t. ex. i form av deltagande i utredningar och som remissinstanser angående utredningsbetänkanden samt mer oreglerade

kontakter, t. ex. i form av uppvaktningar eller överläggningar i speciella frågor.

Utredaren bör också redovisa hur inflytandefrågorna lösts på andra jämförbara områden och sammanställa de erfarenheter som erhållits i dessa sammanhang.

Utifrån de gjorda sammanställningarna bör utredaren analysera innebörden av det sätt på vilket pensionärernas medinflytande hittills skett och beskriva för- och nackdelar med detta förfarande. Konsekvenserna bör beskrivas ur såväl statens som pensionärernas synpunkt. Många av de frågor som berör pensionärerna har också stor betydelse för andra samhällsgrupper. Sådana konsekvenser bör därför också beskrivas.

Grundläggande för den parlamentariska demokratin är att olika samhällsgruppers behov, intressen och åsikter m. m. kanaliseras genom de politiska partierna. Det bör därför vara en viktig uppgift för utredaren att klarlägga vilka områden som mot denna bakgrund bör bli föremål för särskilda åtgärder i syfte att komplettera och förstärka pensionärernas inflytande. Jag vill dock framhålla att det inte kan komma i fråga att skapa en förhandlingsrätt i den bemärkelse och med de konsekvenser denna har i avtalssammanhang mellan arbetsmarknadens parter.

I sitt arbete bör utredaren ta hänsyn till den ökande andel pensionärer som har invandrarbakgrund och som ofta har särskilda behov och önskemål.

Utredarens arbete bör bedrivas skyndsamt och vara avslutat under andra halvåret 1988.

Utredaren har att beakta de kommittédirektiv (Dir. 1984:5) som utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndiga chefen för socialdepartementet

att tillkalla en särskild utredare, omfattad av kommittéförordningen (1976:119), med uppdrag att analysera formerna för pensionärernas inflytande och redovisa förslag till hur dessa kan utformas i framtiden,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns utredningsanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Socialdepartementet)

Bilaga 2

Avtal om överläggningsrätt i Norge

Regler för överläggningar (förhandlingar/drøftinger) mellan regeringen och pensionärernas organisationer¹

A.

1. Det utses en förhandlings- och kontaktkommitté för pensionärernas organisationer och regeringen med följande sammansättning:

3 ledamöter från regeringen. Bland dessa utses kommitténs ordförande.

3—5 ledamöter (med suppleanter) från pensionärernas organisationer. Ledamöterna utses av Norsk Pensjonistforbund och landsorganisationen i Norge.

Ledamöterna kan anlita rådgivare.

2. Förhandlings- och kontaktkommittén har följande mandat:

Diskutera frågor som har anknytning till statliga försäkringsbestämmelser och andra stödåtgärder som är av betydelse för de försäkrade (pensionärerna).

Samtidigt med de årliga inkomststoppgörelselerna skall förhandlingar/diskussioner ske om reglering av pensionsbeloppen per den 1 maj. Sammanträdestid och uppläggning bör anpassas till utvecklingen av inkomststoppgörelsen. Det bör uppmärksammas att tillräcklig tid skall avsättas för de förhållanden som tas upp.

Innan de årliga förslagen till statsbudget föreläggs Stortinget skall de viktigaste frågorna som är av betydelse för stödet till de försäkrade under kommande budgetår behandlas i förhandlings- och kontaktkommittén. Förhandlingarna/diskussionerna begränsar inte det ansvar som åvilar regeringen vid utarbetande av budgetförslaget till riksdagen.

2.2 Regeringen kan lägga fram andra ärenden för kommittén.

2.3 Kommittén kan på eget initiativ eller på initiativ av pensionärernas organisationer ta upp andra frågor som berör förhållandet mellan staten, folkpensionen och de försäkrade (pensionärerna).

¹) Fritt översatt från norska

Även frågor som tidigare diskuterats kan på liknande sätt tas upp i kommittén på nytt.

2.4 I förhandlings- och kontaktkommittén diskuteras frågor som kan bli aktuella för förhandlingar/diskussioner i nedan nämnda underkommittéer och ramarna för dessa.

B.

3. Förhandlingar/diskussioner i underkommittén.

3.1 Regeringen utser en ämbetsmannagrupp, som på statens vägnar skall delta i diskussionerna i underkommittén.

Norsk Pensionistförbund och landsorganisationen utser högst fem representanter, som för de försäkrades (pensionärernas) talan.

3.2 Förhandlingarna/diskussionerna i underkommittén leds av en medlem ur ämbetsmannagruppen.

3.3 Pensionärernas organisationer lägger, innan utgången av februari månad, fram de förslag som skall ligga till grund för förhandlingarna/diskussionerna.

3.4 Efter det att organisationerna lagt sitt förslag skall underkommittén behandla dessa.

3.5 Under förhandlingarnas/diskussionernas gång kan frågor föreläggas förhandlings- och kontaktkommittén som också skall ha rapport om resultatet.

4. Sammanträdena i förhandlings- och kontaktkommittén och i underkommittén hålls inför stängda dörrar.

Från sammanträdena skall föras protokoll. Dessa skall följa ärendehandlingarna till riksdagen.

Socialdepartementet ombesörjer erforderlig sekreterarhjälp.

5. Pensionärernas organisationer kan begära särskilda sammanträffanden med socialdepartementets politiska ledning. Likaledes kan de begära särskilda sammanträffande om detaljfrågor med representanter från berörda departement (på ämbetsmannanivå).

Organisationen skall också på ämbetsmannaplanet kunna få erforderlig statistik, upplysningar om prisutvecklingen m.m.

6. Detta avtal träder i kraft den 10 november 1982 och gäller t.o.m. 31 december 1984 och därefter två år i taget om inte någon av parterna säger upp det med minst tre månaders varsel.

Observera

Regeringen utgår ifrån att avtalen med pensionärernas och de handikappades organisationer innebär samma tidsplan och innehåll i diskussio-

nerna. Det förutsätts att diskussionerna inom denna ram så långt som möjligt sker parallellt.

Oslo 10 november 1982

Socialdepartementet

*Landsorganisationen i Norge
Norsk Pensjonistforbund*

Bilaga 3

Landstinget Kronoberg

Riktlinjer för samarbete mellan landstinget och pensionärsorganisationerna PRO och SPF (jämför HSD § 211/87)

PRO respektive SPF har vardera att utse 3 ledamöter.

Landstinget kallar till sammanträde årligen i januari månad, varvid hälso- och sjukvårdsdelegationens presidium deltar.

Landstinget kallar till sammanträde årligen i april/maj månad, då berörda tjänstemän deltar.

Landstinget kallar till sammanträde årligen i augusti/september månad. Representanter från förvaltningsutskottets presidium deltar.

Överläggningarna och informationsutbytet förutsättes, vid varje sammanträde, vara ömsesidigt.

Om frågor uppstår mellan sammanträdena, som är av sådan karaktär, att ett extra sammanträde är meningsfullt kallas landstinget, efter samråd med pensionärsorganisationerna.

Vid upprättande av dagordning för respektive sammanträde har landstinget och pensionärsorganisationerna att gemensamt ta ansvar för ett meningsfullt innehåll.

Växjö i januari 1988

Växjö i januari 1988

För landstinget Kronoberg

För PRO Kronoberg

Hälso- och sjukvårdsdelegationen

Birger Dahl

Anita Ljungberg

För SPF Kronoberg

Hildur Norberg

Kristianstads läns landsting

Reglemente för landstingets pensionärsråd

Landstingets centrala pensionärsråd

Syfte

Landstingets centrala pensionärsråd är ett samråds- och informationsorgan med hela Kristianstads län som verksamhetsområde. Det centrala pensionärsrådet skall företrädesvis behandla frågor angående budget, bokslut och övergripande verksamhetsplanering. Frågorna bör i första hand behandlas på planeringsstadiet.

Sammansättning

Det centrala pensionärsrådet består av sex representanter för landstinget och sex representanter för pensionärsorganisationerna.

Landstinget representeras av sex ledamöter valda av förvaltningsutskottet och pensionärsorganisationerna av fyra representanter för Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och två representanter för Sveriges Pensionärsförbund (SPF). Dessutom utses personliga suppleanter för samtliga ledamöter.

Det centrala pensionärsrådets ledamöter väljes för en period av tre år. Mandatperioden skall vara samma som för landstinget och alltså räknas fr.o.m. den 1 januari året efter det då val av landstingsledamöter ägt rum. Rådet utser inom sig ordförande (från landstinget) och vice ordförande (från pensionärsorganisationerna).

Organisations- och arbetsformer

Det centrala pensionärsrådet är direkt underställt förvaltningsutskottet.

Det centrala pensionärsrådet sammanträder fyra gånger per år. Extra sammanträde kan hållas när ordföranden och vice ordföranden eller minst fem av rådets ledamöter så begär. Ett av de ordinarie sammanträdena hålles under hösten gemensamt med de lokala pensionärsråden för information om budgeten.

Kallelse och enkel föredragningslista skall upprättas och protokoll skall föras. Rådets synpunkter skall i förekommande fall i form av proto-

kollsutdrag medfölja ärendet till beslutsfattarna. Landstinget svarar för sekretariat. Till sekreterare i rådet utses en tjänsteman på handläggarnivå inom landstinget. Pensionärsorganisationernas suppleanter i rådet har närvaro- och yttranderätt vid rådets sammanträden även om ordinarie ledamot tjänstgör. Samtliga suppleanter erhåller alla handlingar och protokoll.

Sammanträdesarvoden och i förekommande fall reseersättningar och traktamenten utgår till de av landstinget valda ledamöter enligt gängse bestämmelser för förtroendemän. Till pensionärsorganisationernas ledamöter och suppleanter utgår rese- och traktamentersättning enligt samma normer.

Lokala pensionärsråd

Syfte

Inom varje sjukvårdsdistrikt skall finnas ett lokalt pensionärsråd med respektive sjukvårdsdistrikt som verksamhetsområde. De lokala pensionärsråden är samråds- och informationsorgan med tonvikt på frågor rörande brukarinflytande.

Sammansättning

De lokala pensionärsråden består av tre representanter för sjukvårdsdistriktet och tre representanter för pensionärsorganisationerna. Sjukvårdsdistriktet representeras av tre ledamöter valda av distriktsnämnden och pensionärsorganisationerna och två representanter för Pensionärernas Riksorganisation (PRO) och en representant för Sveriges Pensionärsförbund (SPF). Dessutom utses personliga representanter för samtliga ledamöter.

De lokala pensionärsrådets ledamöter väljes för en period om tre år. Mandatperioden skall vara samma som för distriktsnämnden och alltså räknas fr.o.m. den 1 januari året efter då val av distriktsnämndsledamöter ägt rum. Råden utser inom sig ordförande (från respektive distriktsnämnd) och vice ordförande (från pensionärsorganisationerna).

Organisations- och arbetsformer

De lokala pensionärsråden är direkt underställda respektive distriktsnämnd.

De lokala pensionärsråden sammanträder fyra gånger per år. Extra sammanträde kan hållas när ordföranden och vice ordföranden eller minst tre av rådets ledamöter så begär. Ett av de ordinarie sammanträdena hålls under hösten gemensamt med det centrala pensionärsrådet för information om budget.

Kallelse och enkel föredragningslista skall upprättas och protokoll skall föras. Rådets synpunkter skall i förekommande fall i form av protokollsutdrag medfölja ärendet till beslutsfattarna. Distriktsnämnderna

svarar för rådens sekretariat. Till sekreterare i råden utses en tjänsteman på handläggarnivå inom respektive distriktsnämnd.

Pensionärsorganisationernas suppleanter i råden har närvaro- och yttranderätt vid sammanträdena även om ordinarie ledamot tjänstgör. Samtliga suppleanter skall erhålla alla handlingar och protokoll.

Sammanträdesarvoden och i förekommande fall reseersättningar och traktamenten utgår till de av distriktsnämnden valda ledamöterna enligt gängse bestämmelser för förtroendemän. Till pensionärsorganisationernas ledamöter och suppleanter utgår rese- och traktamentsersättning enligt samma normer.

Reglemente¹⁾ för kommunala pensionärsrådet i Uppvidinge kommun

§ 1

Rådet är avsett att vara ett organ för samråd och ömsesidig information mellan ålders- och förtidspensionärernas organisationer å ena sidan och kommunens styrelser och nämnder å den andra sidan.

§ 2

Kommunen skall informera rådet om planer för förändringar av samhällsinsatsernas utformning och organisation och därvid inhämta synpunkter från rådet i så tidigt skede att rådets synpunkter och förslag kan påverka ärendets handläggning i aktuell nämnd eller styrelse.

§ 3

Pensionärsrådet är ett referensorgan med överläggningsrätt i frågor som berör pensionärer.

Pensionärerna beredes möjlighet att framföra synpunkter på den kommunala verksamhetens utformning och föreslå förändringar i frågor som har aktualitet för pensionärer. Pensionärsrepresentanterna i rådet skall i sina organisationer informera vidare om frågor som behandlats i pensionärsrådet. Inga enskilda ärenden skall upptagas i pensionärsrådet.

§ 4

Med hänsyn till rådets sammansättning kan inte förväntas att rådet alltid har en enhetlig uppfattning. De synpunkter som framkommer, och de beslut som fattas skall därför i sin helhet i form av protokoll föras vidare till den nämnd som har att svara för respektive ärende.

§ 5

Pensionärsrådet är organisatoriskt knutet till socialnämnden.

För kommunen deltar socialnämndens ordförande, som tillika är pensionärsrådets ordförande. Representanter från andra kommunala styrelser och nämnder kan adjungeras, när frågor som berör deras verksamhet blir aktuella.

¹⁾ Antaget av kommunfullmäktige enligt beslut den 20 januari 1988.

För varje pensionärsförening i kommunen ingår högst en representant. I pensionärsrådet ingår dessutom samorganisationens ordförande.

Utöver de beslutande i rådet deltar alltid socialchefen i rådets sammanträden och som sekreterare fungerar hemtjänstinspektören.

§ 6

Rådet sammanträder fyra gånger om året.

§ 7

Ersättning för resor och traktamenten samt sammanträdesarvoden utgår till rådets kommunala ledmöter efter de regler som gäller för förtroendevalda i kommunens nämnder.

Till pensionärsföreningarnas ledamöter och suppleanter utgår reseersättning enligt regler som gäller för kommunens förtroendevalda. Sammanträdesarvode utgår ej till pensionärsföreningarnas ledamöter.

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunkapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Utgått.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegaranti och förmånsrättsordningen - om lönegarantis betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfällig handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat pressstöd. U.
49. Arbetsmarknadsstriden III. A.
50. Arbetsmarknadsstriden IV. A.
51. Ut med musiken. U.
52. Att följa medieutvecklingen. U.
53. Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. Ju.
54. Om semester. A.
55. Hushållens skuldsättning. Fi.
56. Export av farliga varor. Fi.
57. Pensionssystemets stabilitet. S.
58. Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. UD.
59. Riksgäldskontoret - från riksdagens verk till regeringens myndighet. Fi.
60. Tänk ekonomiskt - betala skatten i tid. Fi.
61. Miljömärkning av produkter. Fi.
62. Storstadstrafik 1 - tillfälligt förbud mot biltrafik vid särskilt svåra luftföroreningar. K.
63. Kommission och dylikt. Ju.
64. Integritetsskyddet i informationssamhället 5. Ju.
65. Pensionärerna - inflytande och medbestämmande. S.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-export. [15]

Justitiedepartementet

Utgått. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]
Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. [53]
Kommission och dylikt. [63]
Integritetsskyddet i informationssamhället 5. [64]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]
Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. [58]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]
Pensionssystemets stabilitet. [57]
Pensionärerna - inflytande och medbestämmande. [65]

Kommunikationsdepartementet

Storstadstrafik 1 - tillfälligt förbud mot biltrafik vid särskilt svåra luftföroreningar. [62]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förmyelse av kreditmarknaden. [29]

Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]
Vissa internationella skattefrågor. [45]
Tillfällig handel. [46]
Hushållens skuldsättning. [55]
Export av farliga varor. [56]
Riksgäldskontoret - från riksdagens verk till regeringens myndighet. [59]
Tänk ekonomiskt - betala skatten i tid. [60]
Miljömärkning av produkter. [61]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]
Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]
Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]
Reformerat presstödd. [48]
Ut med musiken. [51]
Att följa medietvecklingen. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]
Arbetsmarknadsstriden III. [49]
Arbetsmarknadsstriden IV. [50]
Om semester. [54]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]

Frikommunförsöket. [26]

Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]

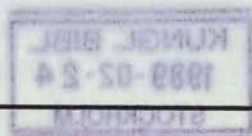
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]

Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatning. [34]

Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]



Statens offentliga utredningar 1982

Systemisk forskning

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden

KUNGL. BIBL.
1989-02-24
STOCKHOLM