

Den lokala demokratin spelregler måste renodlas

Dagens Samhälle den 26 april 2022

I den allmänna debatten larmas det ofta om att den svenska demokratin krisar. Bland annat därför har vi i SNS Demokratiråd 2022 undersökt hur den lokala demokratin mår och föreslår nu reformer som syftar till att göra den mer långsiktigt hållbar.

Mycket av alarmismen är ogrundad. Tvärtemot den dystra bild som stundtals målas upp tycks den lokala demokratin i grunden må ganska bra. Valdeltagandet är internationellt sett högt och har ökat i varje val sedan 2002. Sju av tio medborgare uppger att de är nöjda med demokratin i sin hemkommun, och så har det i princip sett ut de senaste 20 åren. Dessutom anser åtta av tio att kommunerna sköter sin verksamhet ganska eller mycket bra.

Att läget är gott innebär dock inte att vi kan slå oss till ro. Den liberala demokratin värden ifrågasätts runtom i världen, och det vore naivt att tro att svensk demokrati är immun mot sådana hot. Därtill hopar sig kommunala utmaningar vid horisonten: att upprätthålla välfärd i hela landet, klimathot, krisberedskap, integration och organiserad brottslighet. Dessa utgör högprioriterade områden där krav ställs på kommunsektorn att bidra med lösningar. Åren framöver måste kommunerna fatta svåra och nödvändiga beslut. Därför är det angeläget att den lokala demokratin reformeras för att också på sikt fungera väl.

En historisk återblick visar att kommunernas formella och informella demokratiska arbetsformer vuxit fram gradvis. Ett bekymmer med det är att nya arbetsformer tillkommit utan att helt ersätta de gamla. Äldre regler och arbetssätt lever kvar när nya styrsystem och demokratiinnovationer introduceras. Det tycks inte alltid ha funnits medvetenhet om att reformer, grundade i olika demokratimodeller, kan ha fundamentalt skilda föreställningar om hur folkstyret bäst förverkligas. Exempel på potentiella motsättningar är mellan allmänna val och folkomröstningar, samt att majoritetsstyre och partikonkurrens samexisterar med formella institutioner som bygger på samförståndsinriktat samlingsstyre.

Denna konstitutionella oreda riskerar att göra kommunpolitiken otydlig och därmed försämra förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Vi menar därför att det finns ett behov av att renodla och förtydliga den lokala politikens spelregler och låta en, och blott en, demokratimodell göras överordnad de andra.

Vi föreslår att samlingsstyret ersätts av en mer renodlad kommunal parlamentarism. Med det menar vi att man i kommunerna, precis som på den nationella politiska nivån, låter valet utse vinnare och förlorare, och att vinnarpartierna får ansvaret för att styra kommunen under mandatperioden. Övriga partier går i opposition. Därmed skulle demokratimodellen "konkurrensdemokrati" prioriteras över de demokratimodeller som i dag existerar sida vid sida: samlingsstyre, deltagardemokrati och marknadsstyre.

Konkret föreslår vi att det tydligt ska framgå vilka partier som styr i kommunen. Det uppnås genom att fullmäktige fattar ett beslut i början av mandatperioden, lämpligen vid valet av kommunstyrelsens ordförande, enligt liknande principer som vid riksdagens statsministeromröstning. De styrande partierna ges därefter en majoritet av platserna i kommunstyrelse och nämnder, även ifall de utgör en minoritet i fullmäktige. Vi föreslår vidare att politiker inte samtidigt ska kunna vara aktiva ledamöter i både kommunstyrelse och fullmäktige, och att politiker som lämnar eller utesluts från sina partier ska förlora sina platser i styrelse och nämnder.

Idén om kommunal parlamentarism är inte ny, men upprepade utredningsförslag om att på försök införa kommunal parlamentarism har avvisats av regeringen. Det vanligaste och tyngsta motargumentet har rört risken för försvagad politisk opposition. Men detta kan motverkas genom en förstärkning av oppositionens ställning. Vi föreslår att oppositionspartier också i framtiden har platser i alla nämnder och styrelser samt garanteras ordförandeposten i kommunrevisionen. Därtill bör de ges ett utökat administrativt stöd.

Förslagen är avsiktligt pragmatiska. De bygger på att, inom ramen för nuvarande institutioner, anpassa de formella spelreglerna efter verkligheten. För även om samlingsstyret är stadfäst i kommunallagen har konkurrensdemokratin, byggd på parlamentarismens principer, kommit att bli den dominanta demokratimodellen i praktiken. Vår förhoppning är att lösningarna åtminstone ska bli möjliga på frivillig grund. Varför inte inom ramen för de frikommunförsök som just nu utreds under ledning av Anders Teljebäck?

Reformerna skulle underlätta medborgarnas ansvarsutkrävande – den representativa demokratins mest centrala mekanism. Förhoppningsvis kan förändringarna också bidra till att den folkvalda fullmäktigeförsamlingen stärks, att de politiska debatterna blir mer vitala och spännande, att de partipolitiska skiljelinjerna blir tydligare och att oppositionens granskande funktion förstärks. Så skulle den lokala demokratin – och därmed också den svenska demokratin – stå bättre rustad för att ta itu med de många utmaningar som väntar.

Gissur Ó Erlingsson

David Karlsson

Jessika Wide

Richard Öhrvall