

Kommunalt koalitionsbyggande i ett nytt parlamentariskt landskap

Pragmatism i policyorienterade möjlighetsfönster

Coalition formation in a new municipal parliamentary landscape. Pragmatism in policy-related windows of opportunities

Coalition building in Swedish municipalities has traditionally been dominated by two political blocks at the opposite sides of the ideological left–right scale (Bäck 2003; Wångmar 2006). The success of the Sweden Democrats in the last elections have challenged that pattern. Statistics on coalition formation since the 2014 election indicate that the traditional policy scale no longer dominates local government. Coalitions of parties closely situated next to each other on the left–right scale are not as common as before. Interviews with 19 leading politicians in five Swedish municipalities that formed majority coalitions, including parties on the left as well as the right block, indicate that neither the traditional left–right scale nor the GAL–TAN dimension played a decisive role in these coalition formation processes. Instead, the ability of political parties to cooperate within the coalitions and building on personal chemistry, was considered the most important factor in the coalition building process on the municipal level.

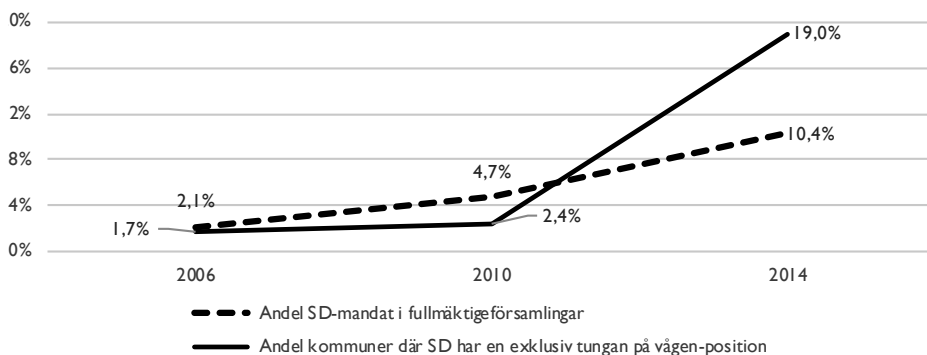
Keywords: coalition formation; policy scale; local politics; coalition cooperation; parliamentary changes

Inledning

Det kommunala koalitionsbyggandet i Sverige har under en lång tid kretsat kring två politiska block (Bäck 2003; Wångmar 2006). Att bryta mot den ordningen kan väcka starka känslor. När till exempel ledarna för Socialdemokraterna (S) och Moderaterna (M) i en sydsvensk kommun meddelade att man skulle styra tillsammans mottogs det med tårar av lycka av en tjänstemän som nu förväntade sig att flera år av politisk osäkerhet och ett handlingsförlamat blockbaserat minoritetsstyre skulle komma till sin ände. Några av båda partiernas medlemmar valde å andra sidan att gå ur sina partier – att samarbeta med vad de upplevde som den politiska ärkerivalen var något som inte gick att förena med drivkraften bakom deras politiska engagemang. För dem var det självklart att S och M återfanns på var sin sida av den politisk-ideologiska skalan och därmed borde motverka snarare än samarbeta med varandra. Den här studien beskriver hur ett förändrat parlamentariskt landskap har resulterat i ett förändrat kommunalt politiskt koalitionsbyggande.

Sverigedemokraterna förändrar det kommunala parlamentariska landskapet

Den senaste stora studien över koalitionsbyggande i svenska kommuner genomfördes efter valet 1998 (Bäck 2003). Den mest påtagliga förändringen sedan dess är Sverigedemokraternas (SD) framgångar, vilket kraftigt har förändrat förutsättningarna för koalitionsbildandet och inte minst blockpolitiken i svenska kommuner. I valet 1998 erövrade SD sammanlagt 8 mandat i kommunfullmäktigeförsamlingarna i Sverige – i valet 2014 hade den siffran stigit till 1 324 mandat och partiet var nu representerat i 285 av 290 kommuner.



Figur 1. Andelen SD-mandat i alla 290 fullmäktigeförsamlingar och andelen kommuner där SD hade en potentiell exklusiv tungan på vågen-position.¹

Som framgår i figur 1 har SD:s genomsnittliga andel av mandaten i kommunfullmäktigeförsamlingarna ökat från 2,1 procent i valet 2006 till 10,4 procent i valet 2014. Allt annat lika medför ett ökat antal partier i beslutande församlingar att det blir svårare att bilda styrande majoritetskonstellationer (Sartori 1976). I en studie av koalitionsbyggandet efter valet 2006 konstaterar Loxbo (2008) att sannolikheten för bildandet av minoritetsstyren ökar rejält medan bildandet av blocköverskridande styren ökar i en mindre omfattning när SD hamnar i en potentiell tungan på vågen-position (TPV-position²).

1 Beräkningarna av andelen kommuner där SD har en exklusiv TPV-position bygger på följande antaganden. Alla etablerade riksdagspartier utom MP och SD samt lokala partier är indelade i ett vänster- och ett högerblock. När partierna i blocken inte längre kan bilda blockbaserade majoritetsstyren med eller utan MP och/eller lokala partier, när de etablerade partierna måste gå över blockgränsen för att bilda ett majoritetsstyre som inte innefattar SD, har således SD en exklusiv potentiell TPV-position.

2 Begreppet tungan på vågen används bland annat av Gilljam och Karlsson (2012). Begreppet skiljer sig från begreppet vågmästarroll då vågmästaren själv kan kontrollera koalitions- och beslutsprocesser från en central position medan ett isolerat parti på ytterkanten i stället har en så kallad tungan på vågen-position. Loxbo (2008) använder begreppet vågmästarroll men gör det på ett sätt som är förenligt med betydelsen av en TPV-position.

Fram till och med valet 2010 hade dock SD:s framgångar begränsad påverkan på koalitionsbyggandet i kommunerna. I samband med valet 2014 kom emellertid något som kan betecknas som en ketchup-effekt där partiet fick en exklusiv potentiell TPV-position i 19 procent av alla kommuner. I de kommuner där SD innehade en exklusiv potentiell TPV-position gick det således inte att bilda ett majoritetsstyre utan att antingen ta med partier från både vänster- och högerblocket eller SD i styret.

SD:s ökade väljarunderlag verkar emellertid inte haft någon stor påverkan på innehållet i det kommunala politiska beslutsfattandet (se t.ex. Bolin, Lidén & Nyhlén 2014; Tyrberg & Dahlström 2015). En viktig anledning till det är förmodligen att de övriga partierna betraktar och behandlar SD som ett pariparti – det vill säga ett parti som lyfter frågor som skapar nya konfliktdimensioner och därför motarbetas av övriga partier (Laver & Schofield 1990; de Lange 2008; Loxbo 2008). En tydlig indikation på att SD är isolerade och inte upplevs som ett reellt samarbetsparti i den kommunala politiken är att partiet fram till och med valet 2014 formellt aldrig varit en del av en styrande koalition i någon kommun.

Textens syfte, övergripande frågeställningar och disposition

Oviljan hos partierna i de två traditionella blocken att ta med SD i styrande koalitioner har därmed inneburit att möjligheterna att bilda traditionella blockbaserade³ styren har minskat. I stället har bland annat andelen blocköverskridande styren ökat kraftigt. I den tidigare forskningen om kommunalt koalitionsbyggande har policyfrågor och den traditionella ideologiskt baserade vänster–högerskalan med en tydlig fördelningspolitisk profil tillskrivits en central roll i koalitionsbyggandet (Bäck 2003; Wängmar 2006). Frågan är om den sortens policyorienterade förklaringsmodeller fungerar lika bra för kommuner med blocköverskridande styren? Utgör vänster–högerskalan fortfarande en central aspekt av koalitionsbyggandet? Syftet med den här texten är därför att *beskriva utvecklingen mot fler blocköverskridande styren i svenska kommuner samt hur politiker som bildat blocköverskridande styren resonerar kring koalitionsbyggandet*. Texten ämnar således besvara två övergripande frågor:

1. *Hur har koalitionsbyggandet i svenska kommuner påverkats av förändringarna i det kommunala parlamentariska landskapet?*
2. *Hur resonerade ledande kommunala politiker som anpassade koalitionsbyggandet till det nya kommunala parlamentariska landskapet?*

Texten är disponerad enligt följande. Först beskrivs och diskuteras olika teorier om koalitionsbyggande samt tidigare forskning om svenskt kommunalt koalitionsbyggande. Därefter följer en beskrivning av metod och empiriskt material. I studiens resultat-

3 Begreppet blockbaserat styre åsyftar ett styre där partierna i ett av de två traditionella blocken bildar styre med ett eller flera partier som inte tillhör något av blocken. I ett blockexklusivt styre återfinns bara partier från ett av de två blocken. Ett blocköverskridande styre innefattar partier från båda blocken.

redovisning görs först en statistisk beskrivning av hur sammansättningen av styrande koalitioner förändrades mellan 2006 och 2014. Därefter följer en kortare beskrivning av hur kommuner med blocköverskridande styren skiljer sig från kommuner med traditionella blockbaserade styren när det gäller kommunernas demografi och partiernas väljarandelar. I resultatredovisningens andra del vittnar ledande kommunpolitiker som varit delaktiga i processen med att bilda blocköverskridande majoritetsstyren om hur de resonerade under koalitionsbildningsprocesserna – vad som var viktigt för dem och vilka utmaningar de upplevde under processen med att bilda en koalition. I textens avslutande avsnitt sammanfattas och diskuteras studiens slutsatser.

Teori och tidigare forskning

I den internationella teoribildningen om koalitionsbyggande framkommer främst två övergripande drivkrafter i koalitionsbyggandet: möjligheten att komma i en styrande maktposition och möjligheten till policygenomslag (Bäck 2003). von Neuman och Morgensterns (1953) *minimal winning coalition*-teori utgår från att partierna främst är maktsökande aktörer. Partier och politiker vill inte dela med sig av makten till fler partier eller personer än nödvändigt och bildar därför inte större koalitioner än vad som krävs för att skapa en majoritet. Makten snarare än möjligheten att genomföra någon specifik sakpolitik utgör således den avgörande drivkraften när styrande koalitioner ska bildas. I utpräglad form i en svensk kommunal kontext skulle det till exempel kunna innebära att Vänsterpartiet (V) och M kan samarbeta så länge som det medför att båda partierna och deras företrädare får tillgång till viktiga maktpositioner såsom ordförandeposter i nämnder och styrelser. Rikers (1962) *minimum winning coalition* bygger vidare på minimal winning coalition med tillägget att det är den koalition som har minsta möjliga vikt (till exempel fullmäktigemandat) som bildas. Leisersons (1968) *bargaining proposition*-teori bygger också vidare på minimal winning coalition men i stället för minsta möjliga vikt är det minsta antal partier som är avgörande – partierna förväntas vilja fördela inflytelserika poster i nämnder och styrelser på så få partier som möjligt.

I motsats till de maktorienterade förklaringsmodellerna utgår de policyorienterade förklaringsmodellerna från antagandet att partierna i första hand eftersträvar möjligheter att genomföra en viss politik. Axelrods (1970) *minimal connected winning coalitions* är ett exempel på en sådan teori där partierna föredrar att bilda en styrande koalition med ideologiskt närstående partier. De Swaans (1973) *minimal range coalition* utgår från att styrena kan bestå av fler partier än vad som behövs för att skapa en majoritet så länge som de extra partierna ligger mellan de andra koalitionsparterna på en policyskala. En policyskala utgör är en skala där partiernas placering baseras på deras ställningstaganden i en eller flera frågor. I Sverige utgör vänster–högerskalan det vanligaste exemplet på en policyskala. Ju längre ifrån varandra partierna är på en poliyskala desto större är spännvidden mellan partierna på samma policyskala. Centern (C) och Liberalerna (L) anses till exempel ligga nära varandra på vänster–högerskalan, varvid spännvidden i en koalition mellan de två partierna är relativt liten. Skulle däremot M och V delta i samma styrande koalition skulle spännvidden på samma vänster–högerskala öka betydligt.

Policyskalan är således central i de här förklaringsmodellerna – partiernas placering på en eller flera policyskalor utgör utgångspunkten för deras val av koalitionspartners. I en svensk kommunal kontext innebär det till exempel att V förväntas få betydligt större genomslag för sin politik om de samarbetar med S än med M eftersom V ligger mycket närmare S än M på den traditionella vänster–högerskalan. I praktiken skulle naturligtvis V och M kunna ha liknande policypreferenser i enskilda frågor och därmed kunna ha nytta av att samarbeta med varandra i sådana frågor, men de policyorienterade förklaringsmodellerna utgår från att de flesta frågorna passar in i en eller flera policyskalor och att partierna därför helst samarbetar med de partier som ligger närmast på policyskalorna.

Hanna Bäck (2003) studerade koalitionsbildandet i 49 kommuner i Västra Götaland efter valet 1998. Hon konstaterar att de teoretiska förklaringsmodeller som utgår från att partierna främst är maktsökande aktörer är relativt dåliga på att förutsäga styrenas sammansättning. I stället är det de policyorienterade koalitioner teorierna som har högst förklaringsgrad. ”Partierna försöker att bilda koalitioner där partierna är sammankopplade på en vänster–högerskala med minsta möjliga spännvidd på samma ideologiska skala” (Bäck 2003:182, min översättning). Vänster–högerskalan är viktig i koalitionsbyggandet på nationell nivå i Sverige (Bergman 2000) och detsamma gäller således på kommunal nivå. I enlighet med Laver och Shepsles (1998) teori om att medianpartier har en förstärkt förhandlingsposition i koalitionsbildningsprocesserna visade det sig också att de partier som låg i mitten av policyskalan oftare kom in i styrena än de partier som var placerade på kanterna av samma policyskala (Bäck 2003).

Wångmar (2006) genomförde en studie av koalitionsbildandet i nio kommuner i Kronoberg från 1952 till 2002. Slutsatsen i den studien bekräftar till stora delar resultaten i Bäck's studie – partiernas placering på vänster–högerskalan var en central aspekt av koalitionsbyggandet. Ser man emellertid bara till de blocköverskridande styrena var partiernas sammankoppling på vänster–högerskalan inte lika tydlig (Wångmar 2006) – ett tillägg som således är extra relevant för den här studien om blocköverskridande styren.

Generellt sett utgör policyskalan en central aspekt av de policyorienterade förklaringsmodellerna för koalitionsbyggande i svenska kommuner.⁴ Den här studien utgår från den skala som framkom när alla svenska kommunfullmäktigeledamöter tillfrågades om sitt eget partis placering i Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2012.⁵ Som framgår i tabell 1 tycks partiernas placering på den sortens skala var relativt stabil under en längre tid.

4 Partiernas placering på policyskalan kan variera mellan olika kommuner. I sin enkät efter valet 1998 frågar därför Bäck fullmäktigeledamöterna om både deras egna partis och andra fullmäktigepartiernas placering på en tiogradig vänster–högerskala. Den sortens kommununika policyskalor för var och en av de 290 svenska kommunerna i valet 2014 har av praktiska skäl inte varit möjligt att använda i den här studien.

5 I KOLFU 2012 ombads alla kommunfullmäktigeledamöter (knappst 13 000) svara på en enkät. Svarefrekvensen var 79 procent. Undersökning genomfördes av Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.

Tabell 1 Tre studier av hur fullmäktigeledamöterna själva uppskattar var partierna står på vänster–högerskalan i den kommunala politiken.

	V	S	MP	SD	C	L	KD	M
Bäck 2000, 49 Västsvenska kommuner	1,3	2,8	4,0	X	5,7	6,8	7,6	8,8
KOLFU 2008, 290 kommuner	0,8	2,2	4,1	5,7	6,2	6,4	6,8	8,6
KOLFU 2012, 290 kommuner	0,8	2,6	3,9	5,8	6,0	6,2	6,5	8,2

I policyskalan från KOLFU 2012 är avståndet mellan de två traditionella blocken större än avstånden inom blocken. Spännvidden mellan S och C (3,4) är större än mellan V och S (1,8) samt mellan C och M (2,2). Mot bakgrund av detta torde partierna inom blocken eftersträva blockexklusiva eller blockbaserade majoritetsstyren snarare än blocköverskridande majoritetsstyren så länge den möjligheten existerar. Frågan är dock vad som händer om det inte längre är möjligt att bilda traditionella blockexklusiva eller blockbaserade majoritetsstyren i kommunerna?

Håller policyskalan på att bli flerdimensionell?

Den traditionella vänster–högerskalan i svensk politik har haft en stark påverkan på det kommunala koalitionsbyggandet. Konflikten mellan privat och offentligt ägande, mellan arbete och kapital samt omfattningen av den ekonomiska omfördelningen genom skatter och bidrag utgör centrala aspekter av den konfliktlinjen. Storleken på den kommunala skattesatsen kan kopplas till denna konfliktlinje men det är staten snarare än kommunerna som ansvarar för större delen av bidrags- och socialförsäkringssystemen samt den lagstiftning som reglerar relationen mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. Under de senaste 30 åren har i stället konflikten mellan vänster och höger i kommunpolitiken ofta yttrat sig i frågan om privata utförare i den kommunala verksamheten, där inte minst frågan om privata skolor och omsorgsenheter har separerat de två traditionella blocken i många kommuner (Montin 2002; Erlingsson & Wänström 2015).

Bäck (2003) konstaterar att det finns andra potentiella konfliktlinjer i kommunpolitiken än den mellan vänster och höger, men att de inte spelade någon avgörande roll i kommunvalet 1998. Konflikten mellan så kallade ”gröna” och ”grå” värden utgör ett exempel på detta. Under senare år har den konfliktlinjen bland annat kopplats till konflikten mellan GAL och TAN. Hooghe, Marks och Wilson (2002) introducerade dessa begrepp i en studie av europeisk integrationspolitik där GAL representerar det *gröna, alternativa* och *frihetliga* i politiken medan TAN representerar det *traditionella, auktoritära* och *nationalistiska*. Även i Sverige har konflikten mellan GAL och TAN framförallt kopplats till invandring, integration och det mångkulturella samhället. Under senare år har konfliktnivån ökat dramatiskt i frågor som på ett eller annat sätt kan knytas till GAL–TAN och där medborgarnas utbildningsnivå utgör en viktig faktor för vilken sida man hamnar på i den konflikten (Ekengren Oscarsson 2016a).

Kommunerna utgör en viktig aktör i det praktiska arbetet med att ta emot och integrera flyktingar. Formellt sett är emellertid flyktingpolitiken ett statligt ansvarsområde där kommunerna har relativt små möjligheter att till exempel påverka nivåerna för flyktingmottagandet. Det är heller inte alldeles enkelt att applicera GAL och TAN på den kommunala politiken och de konflikter som ofta står i centrum där. När det gäller privata utförare i den kommunala verksamheten passar den frågan som sagt var betydligt bättre in i en traditionell vänster–högerskala. En annan vanlig och tydlig konfliktdimension i den kommunala politiken är den mellan centrum och periferi – mellan stad och landsbygd. Nedläggningar av skolor och annan samhällsservice på landsbygden genererar ofta starka protester och tydliga konfliktlinjer i fullmäktigeförsamlingarna (Wänström 2013; Larsson Taghizadeh 2016; Cedering 2016). Den sortens frågor passar varken in på den traditionella vänster–högerskalan eller konflikten mellan GAL och TAN.

Byggandet av nya trafikleder, industrier och köpcentrum på ängar, åkrar, i parker eller i stadsnära skogar skapar ofta konflikter i kommunerna – samhällsbyggnadsfrågor kopplade till översikts- och detaljplaneringen återfinns ofta mitt i den kommunala politiken. Där ställs inte sällan så kallade gröna och grå värden mot varandra där vissa partier framhäver vikten av tillväxt, jobb och utveckling medan andra partier framhäver vikten av att bevara gröna ytor i och runt städerna. I den sortens frågor, men även i till exempel skolnedläggningsfrågor, väcks ofta frågan om förutsättningarna för medborgerlig delaktighet och påverkan i enskilda politiska frågor. Alternativa demokratiformer ställs då ofta mot traditionella representativa demokratiska beslutsprocesser – antietablissemanget ställs mot etablissemanget (Karlsson & Gilljam 2014:77). I den fysiska samhällsplaneringen finns det således frågor som skulle kunna relateras till GAL–TAN där konflikten mellan gröna och grå värden samt appliceringen av traditionella och alternativa demokratiska processer ofta krockar, men det inte är den sortens konflikter som hittills företrädesvis har förknippats med GAL–TAN.

Skapar en flerdimensionell policyskala kaos i koalitionsbyggandet?

När fler än en policyskala har betydelse i koalitionsbyggandet kan ett så kallat ”kaosproblem” uppstå när få partier ligger nära varandra på alla relevanta policyskalor och det därför blir svårt att bilda något majoritetsstyre (Laver & Schepsle 1996). Ett förenklat exempel i en kommunal kontext skulle kunna vara om de borgerliga partierna vill skapa förutsättningar för större mångfald och valfrihet inom skola och omsorg genom privatiseringar av verksamheten, en fråga som relaterar till den traditionella vänster–högerskalan. I koalitionsamtalen efter ett val får man gehör hos MP för de planerna. MP har å sin sida dock drivit frågan om att kommunens stöd till flygplatsen i kommunen ska upphöra – flyget utgör både ett lokalt miljöproblem i form av buller och ett globalt miljöproblem då det bidrar till klimatförändringarna. De borgerliga partierna kan dock inte tänka sig att lägga ner flygplatsen då de upplever att den är viktig för näringslivet och tillväxten i kommunen. I den frågan, vilken främst relaterar till grön–grå konfliktlinjen, står i stället S på de borgerligas sida. Därmed skulle det inte gå att bilda ett styre med de borgerliga eller S och MP på grund av flygplatsfrågan

(grön–gråa skalan) och det går heller inte att bilda ett styre mellan de borgerliga och S till följd av de borgerligas privatiseringsplaner (vänster–högerskalan).

Laver och Shepsles (1996) *portfolio allocation model* är ett försök att lösa kaosproblemet där grundtanken är att makten över olika frågor decentraliseras till ansvariga ministrar som får avgöra frågorna. Den teorin relaterar således i första hand till nationella politiska förutsättningar med ministrar inom en regering som ansvarar för olika departement. En överföring av den teorin till den kommunala kontexten är därför inte okomplicerad. På kommunal nivå finns det inga ministrar – ordförandeposterna i de kommunala nämnderna är nog den roll som ligger närmast men till skillnad från en minister sker nämndordförandearbetet formellt i en nämnd där andra partier både inom och utanför styret är representerade. Frågan är också om de ledande politikerna i kommunstyrelsen är beredda att lämna ifrån sig kontrollen över så stora frågor som till exempel en flygplatsnedläggning eller privatisering av kommunal skol- och omsorgsverksamhet – om de inte vill hantera den sortens frågor under koalitionsbildningsprocessen?

Blocköverskridande styren utgör således ett avsteg från den ordning där en endimensionell policyskala utgör grunden för koalitionsbyggandet i svenska kommuner samtidigt som det finns tecken på att andra policyskalor såsom till exempel GAL–TAN skulle kunna bli allt viktigare i koalitionsbyggandet (Oscarsson 2017). I den här texten ligger således fokus på *om* och i sådana fall *hur* den sortens förändringar har gjort avtryck i det kommunala koalitionsbyggandet – hur koalitionsbyggandet har förändrats med det nya parlamentariska landskapet och hur kommunala politiker resonerade under processen med att bilda blocköverskridande styren.

Studiens empiriska material

Studien innefattar två olika former av empiriskt material som ämnar besvara var sin av studiens två övergripande frågor. Den första övergripande frågan är: *hur har koalitionsbyggandet i svenska kommuner påverkats av förändringarna i det kommunala parlamentariska landskapet?* För att besvara den frågan används beskrivande statistik över mandatfördelning i alla Sveriges 290 kommunfullmäktigeförsamlingar efter valen 2006, 2010 och 2014, vilken har sammanförts med uppgifter på vilka partier som styrde i kommunerna efter samma val. Uppgifterna om mandatfördelningarna i fullmäktigeförsamlingarna är hämtade från Valmyndighetens hemsida. Valmyndighetens uppgifter om mandatfördelning i valen har sedan sammanfogats med Sveriges kommuner och landstings (SKL) förteckning över vilka partier som bildade styrande koalitioner efter valen.⁶ I SKL:s statistik placeras V och S i ett vänsterblock medan C, L, KD och M placeras i ett högerblock. MP har tydligt markerat att man inte

6 Enligt ansvarig tjänsteman på SKL skickar SKL ut en enkät med fem frågor till alla sina 290 medlemskommuner efter varje val. En av frågorna är vilka partier som ska styra kommunen under den nya mandatperioden. Alla 290 kommuner svarar alltid på enkäten. Det saknas emellertid uppgifter om vilka som styrde i Götene efter valet 2010 varför Götene har lyfts ur sammanställningen över mandatfördelning och styrande partier i kommunerna efter valet 2010.

vill placeras i något av blocken i SKL:s statistik. SD placeras heller inte in i något av blocken och detsamma gäller även alla de partier i fullmäktigeförsamlingarna som inte är representerade i riksdagen (IRE-partier).

De kvantitativa beskrivningarna av hur koalitionsbildningsprocessen har förändrats med det nya parlamentariska landskapet har således ett specifikt fokus på blocköverskridande styren, vilket är en form av styre som utgör ett tydligt avsteg från de förklaringsmodeller där partiernas placering på vänster–högerskalan utgör grunden för koalitionsbyggandet. Det väcker frågan om de kommuner där det bildades blocköverskridande styren skiljer sig från kommuner med traditionella blockbaserade styren. Demografisk statistik från SCB kompletterar därför materialen från SKL och Valmyndigheten, för att beskriva skillnader mellan kommuner där det bildades blocköverskridande styren och kommuner där det bildades blockbaserade styren efter valet 2014.

Intervjuer med 19 ledande kommunpolitiker

Studiens andra övergripande fråga är: *hur resonerade de ledande kommunpolitiker som anpassade koalitionsbyggandet till det nya kommunala parlamentariska landskapet?* För att svara på den övergripande frågan används intervjumaterial från 19 ledande politiker i fem kommuner om deras erfarenheter av koalitionsbildningsprocessen efter valet 2014. De fem kommunerna är listade i tabell 2, i vilken det bland annat också framgår vilka partier som deltog i styret. I alla dessa kommuner bildades blocköverskridande majoritetsstyren men de hade alla en historia av blockpolitik och blockbaserade styren. Kommunerna är utvalda i samråd med Sveriges kommuner och landsting och är inte slumpvis utvalda. De förväntas å andra sidan inte avvika från andra kommuner där blocköverskridande styren har bildats förutom på en punkt: andelen kommuner där M deltog i ett blocköverskridande styre (60 procent av kommunerna i intervjustudien) är högre än genomsnittet för alla kommuner med blocköverskridande styren (32 procent). Eftersom spännvidden på den traditionella vänster–högerskalan mellan M och något av partierna i vänsterblocket är större än den mellan de tre andra borgerliga partierna och partierna i vänsterblocket utgör således ett blocköverskridande styre med M ett ännu tydligare avsteg från teorin om att partierna bildar koalitioner med de partier som ligger närmast på vänster–högerskalan.

Tabell 2. Kommunal tillhörighet för de intervjuade politikerna.

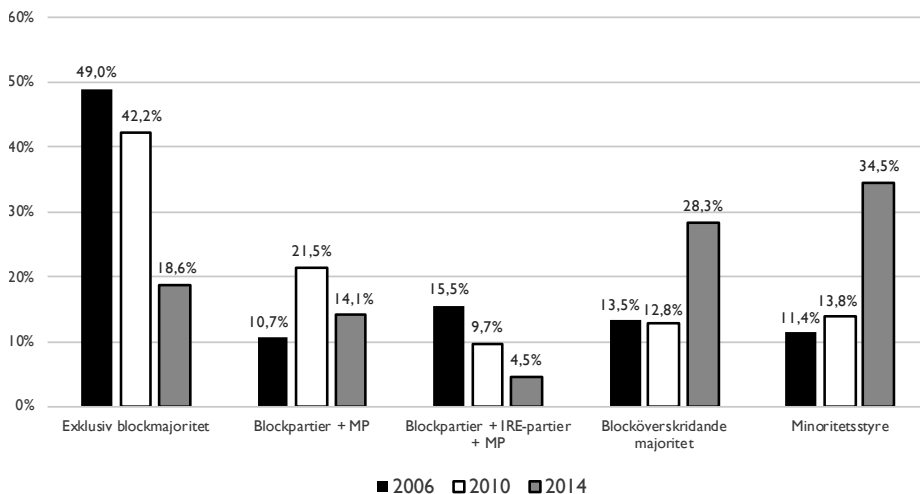
Kommun	Befolkningsstorlek	Politiskt styre efter valet 2014	Antal intervjuer
Gällivare	18 000	V, M, MP, MV*, NSP*	6
Upplands-Bro	27 000	S, MP, C, KD	4
Eslöv	33 000	S, M	3
Karlskrona	66 000	S, C, FP	3
Eskilstuna	104 000	S, M, C	3

*Lokala partier

De som har intervjuats är de ledande företrädarna för de partier som ingick i det blocköverskridande styret – i vissa fall intervjuades två personer från samma parti. Samtliga intervjuer har genomförts enskilt på plats i kommunhuset och varade i 60–100 minuter. Intervjuerna genomfördes under åren 2016 till 2018. Intervjuerna utgick från ett politiskt-etnografiskt perspektiv där man eftersträvar ett inifrånperspektiv. Intervjuerna i studien har därför ”karaktären av mer eller mindre styrda konversationer – för att komma åt den typen av inifrånförståelse” (Gustafsson & Johannesson 2016:17). Respondenterna fick bland annat svara på frågor om (1) hur partiet resonerade när valresultatet stod klart men några kontakter med andra partier ännu inte var tagna, (2) vad som var viktigt för partiet i koalitionsbildningsprocessen, samt (3) hur koalitionsbildningsprocessen gick till inklusive vad som diskuterades under den processen. Hur resonerade till exempel politikerna kring specifika policyfrågor? Hur resonerade de kring processen med att fördela olika ledande poster i de kommunala nämnderna och styrelserna? De här frågorna syftar till att undersöka om politikernas resonemang ligger i linje med den forskning som framhäver sakfrågorna och vänster–högerskalans betydelse för koalitionsbyggandet i svenska kommuner, eller om det var andra aspekter av koalitionsbyggandet som var viktiga för dem.

Förändringar i de styrande koalitionernas sammansättning

En första övergripande fråga i studien är hur de kommunala styrenas sammansättning har påverkats av förändringarna i det parlamentariska landskapet.



Figur 2. Sammansättning av styren i kommunerna efter valen 2006, 2010 och 2014. Exklusiv blockmajoritet = samtliga partier i styret kommer från samma block. IRE-partier = icke riksdagstablerade partier, oftast ett lokalt parti.

Med SD:s framgångar kan man förvänta sig en minskning av andelen kommuner där det bildades ett blockexklusivt styre, det vill säga styren där alla partier är medlemmar av samma politiska block. I figur 2 framgår att så också blev fallet – andelen kommuner med ett blockexklusivt styre minskade med knappt sju procentenheter efter valet 2010 för att sedan mer än halveras efter valet 2014. SD:s ökning av andelen mandat i kommunfullmäktigeförsamlingarna från 2,1 procent i valet 2006 till 4,7 procent i valet 2010 medförde att det generellt sett blev svårare att bilda blockexklusiva styren, men den minskningen kompenenserades å andra sidan av att partierna inom båda blocken efter valet 2010 betydligt oftare tog in MP i blockbaserade styren (+10,8 procentenheter) och därmed inte behövde gå över blockgränsen för att bilda ett majoritetsstyre.

Figur 1 i inledningen visade att andelen kommuner där SD innehade en exklusiv potentiell TPV-position endast ökade marginellt från 1,7 procent av kommunerna efter valet 2006 till 2,4 procent av kommunerna efter valet 2010. Den andelen nästan åttadubblades sedan till 19,0 procent efter valet 2014. Motsvarande utveckling återfinns i statistiken i figur 2 över andelen minoritetsstyren, vilken endast ökade marginellt efter valet 2010 för att sedan öka med 150 procent (20,7 procentenheter) efter valet 2014. Det framstår således som om det var möjligt att bilda blockbaserade styren med hjälp av till exempel MP i många kommuner efter valet 2010 men att de möjligheterna minskade rejält efter valet 2014 och att vi därmed fick en kraftig ökning av andelen minoritetsstyren efter valet 2014.

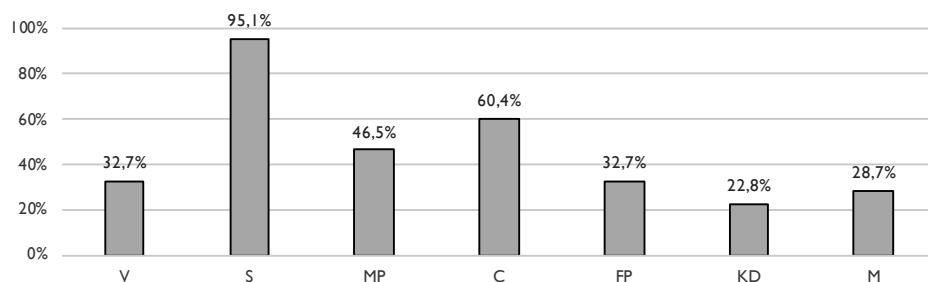
Utvecklingen för de blocköverskridande majoritetsstyrena är mer komplex då de minskade i andel efter valet 2010 (figur 2). Då bildades blockbaserade majoritetsstyren i drygt 96 procent av de kommuner där något av blocken förfogade över en egen majoritet, vilket var flera procentenheter högre än vid valen 2006 och 2014.⁷ Efter valet 2014, när andelen kommuner där SD hade potentiell exklusiv TPV-position hade åttadubblats, räckte det i många fall inte längre att fylla på med MP-mandat för att på så sätt bilda majoritetsstyren. Därmed fanns det i många fall inget annat alternativ än att gå över blockgränsen ifall man ville bilda ett majoritetsstyre utan SD. Därmed ökade också andelen blocköverskridande styren kraftigt efter valet 2014.

Partier som deltar i blocköverskridande styren

Resultaten ovan pekar således på att de etablerade riksdagspartierna i de två traditionella blocken försökte att hålla fast vid blockbaserade styren efter valet 2010 – antingen genom att skapa blockbaserade majoritetsstyren tillsammans med MP eller genom att bilda minoritetsstyren. När det efter valet 2014 alltmer sällan blev möjligt att bilda majoritetsstyren utan att ta med SD eller gå över blockgränsen fick vi en kraftig ökning av både andelen minoritetsstyren och blocköverskridande styren samtidigt som de lokala partierna alltmer sällan tog plats i majoritetsstyrena. Frågan är då vilka partier som deltog i den stora andel blocköverskridande styren som bildades efter valet 2014.

7 När vänsterblocket förfogade över en egen majoritet skapades det ett vänsterstyre i 84,5 procent av fallen efter valet 2006, 97,1 procent efter valet 2010 och 85,7 procent efter valet 2014. Motsvarande siffror för högerblocket var 93,3 procent (2006), 95,7 procent (2010) och 86,5 procent (2014).

I studien av koalitionsbildandet efter kommunvalet 1998 var det medianpartiet på mitten av policyskalan som oftast deltog i styrena (Bäck 2003). Om den traditionella vänster–högerskalan skulle utgöra grunden för koalitionsbyggandet borde det således gälla för de partier som är placerade på mitten av den skalan och framförallt det parti som är placerat mellan de två blocken. MP borde enligt den logiken utgöra den naturliga bryggan mellan vänster- och högerblocken och därmed vara det parti som är vanligast förekommande i blocköverskridande styren.



Figur 3. Partiernas medverkan i blocköverskridande styren efter valet 2014 (andel av totalt 101 kommuner med blocköverskridande styren)

S var emellertid oftast ett betydligt större parti än de andra partierna i kommunerna efter valet 2014, varvid det förmodligen var svårt att bilda ett blocköverskridande styre utan S i många kommuner. MP förekommer emellertid i mindre än hälften av alla blocköverskridande styren (figur 3) och i betydligt färre kommuner än vad C gör. Det framstår därmed som om partierna många gånger hoppade över något eller några partier på policyskalan när de bildade blocköverskridande styren efter valet 2014.

Policyskalans relevans i koalitionsbyggandet

I sin studie av koalitionsbyggandet i 49 västsvenska kommuner efter valet 1998 konstaterade Bäck (2003:182) att traditionella policybaserade koalitioner hade högst förklaringsgrad. Det innebär att det främst bildades majoritetskoalitioner med partier som var sammankopplade och som inte hade någon överflödig spännvidd på policyskalan. Med *sammankopplade* åsyftas att det inte finns några partier som inte deltar i den styrande koalitionen som ligger mellan de styrande partierna på policyskalan, vilket i det här fallet är den traditionella vänster–högerskalan. Frågan är då hur stor andel av de styren som bildades efter valet 2014 som kan förklaras med samma förklaringsmodeller? I den här studien används därför den sammanlagda skala för alla kommuner som framkommer i KOLFU från 2012 där fullmäktigeledamöterna placerar sitt eget parti på en vänster–högerskala, vilket redovisas i tabell 3.

Tabell 3. Hur fullmäktigeledamöterna i Sveriges 290 kommuner placerar sitt eget parti på en 10-gradig höger-vänsterskala (Karlsson & Gilljam 2014).

	V	S	MP	SD	C	L	KD	M
KOLFU 2012, 290 kommuner	0,8	2,6	3,9	5,8	6,0	6,2	6,5	8,2

Tar man med SD i den analysen och dessutom beaktar att SD:s egna fullmäktigeledamöter placerade sig själva mellan MP och C på policyskalan betyder det att inget blocköverskridande styre hade partier som var sammankopplade på policyskalan eftersom inget styre efter valet 2014 innefattade SD. Det skulle emellertid kunna uppfattas som något missvisande att ta med SD i analysen eftersom SD aldrig har varit en del av något styre och i praktiken behandlats som ett pariparti som de etablerade partierna har undvikit att formellt samarbeta med. I tabell 4 har SD därför lyfts ut ur analysen av koalitionsbyggandet. Bortsett från avsaknaden av SD är kriterierna emellertid fortfarande samma som Bäck (2003) använde i sin analys efter valet 1998: det ska vara *ett majoritetsstyre utan överflödiga partier som ökar policyspännvidden och/eller partier som är sammankopplade på policyskalan*.

Tabell 4. Koalitioner med minsta möjliga policyspännvidd och/eller där partierna är sammankopplade på policyskalan – utan SD i analysen.

Typ av styre	Antal	Majoritet utan överflödiga spännvidd	Sammankopplade partier	Uppfyller båda kriterierna
Höger	89	28,1%	94,4%	27,0%
Vänster	99	50,5%	99,0%	50,5%
Blocköverskridande*	101	62,4%	22,8%	12,9%
Lokalt parti ensamt	1	0%	100%	0%
Sammanlagt	290	47,6%	70,7%	30,0%

* Partiet styrde i minoritet

Knappt hälften av de styren som bildades efter valet 2014 hade en spännvidd på policyskalan som inte var större än vad som krävdes för att bilda ett majoritetsstyre. 70 procent av styrena hade partier som var sammankopplade på policyskalan. Bryter man ner analysen på olika sorters styren blir det tydligt att de blockbaserade vänster- och högerstyrena nästan alltid bestod av partier som var sammankopplade, men samtidigt hade fel spännvidd på policyskalan. Knappt 50 respektive 40 procent av höger- som vänsterstyrena hade en för liten spännvidd eftersom de var minoritetsstyren. Ytterligare ungefär 12–13 procent av höger- och vänsterstyrena hade en för stor spännvidd – det

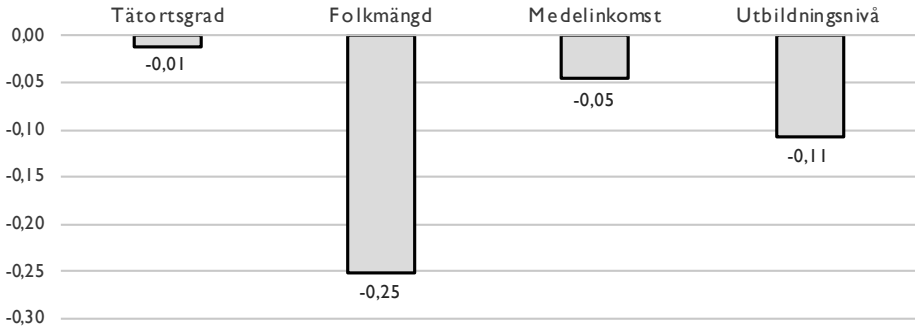
vill säga spännvidden kunde ha minskat om man tog bort det parti som låg längst till vänster eller höger utan att styret skulle ha förlorat sin majoritet.

De blocköverskridande styrena, vilket i tabell 4 även inkluderar de blocköverskridande minoritetsstyrena, dimensionerade däremot sin spännvidd på policyskalan något bättre än de traditionella blockbaserade höger- och vänsterstyrena. 19 av de 101 blocköverskridande styrena var minoritetsstyren men den största delen av bortfallet för de blocköverskridande styrena beror på att partierna inte var sammankopplade på policyskalan. I till exempel 42 av de 82 blocköverskridande majoritetsstyrena deltog inte MP i styret trots att partiet var representerat i fullmäktige och är placerat mellan de båda blocken på den traditionella vänster–högerskalan. Inget av de 22 majoritetsstyren där både S och M deltog innefattade alla fyra mellanliggande partier (MP, C, L och KD) och var därmed heller inte sammankopplade.

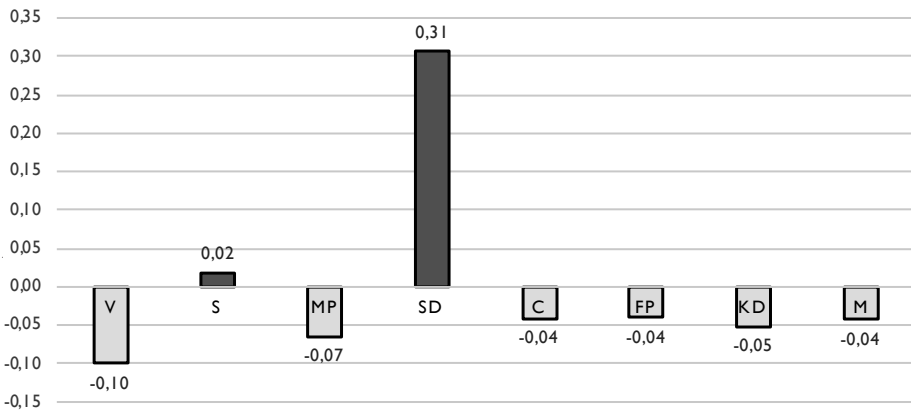
Att partierna inte var sammankopplade och/eller att styrena ofta hade en för liten eller för stor spännvidd på den traditionella vänster–högerskalan skulle kunna ses som ett tecken på att den traditionella policyskalan inte har samma betydelse i koalitionsbyggandet som tidigare – att vi i stället behöver söka oss till någon annan teoretisk förklaringsmodell för att förklara hur koalitionsbyggandet fungerade i svenska kommuner efter valet 2014. Å andra sidan pekar inte minst det stora antalet minoritetsstyren, vilka till stora delar var blockbaserade, på att policyförverkligande fortfarande var en viktig faktor i koalitionsbyggandet – 82 procent av alla minoritetsstyren var sammankopplade på policyskalan. Det framstår således som om policyskalan åtminstone var relevant för de traditionella blockbaserade styrena men att det finns frågetecken kring policyskalans betydelse och/eller utformning i relation till framförallt de blocköverskridande styrena.

Detta väcker i sin tur frågan om kommuner med blocköverskridande styren utmärker sig från kommuner med traditionella blockbaserade styren när det gäller demografi och politiska styrkeförhållanden.

I figur 4 framgår det att de 101 kommuner där det bildades blocköverskridande styren hade lägre utbildningsnivå (-11 %) och framförallt mindre befolkningsstorlek (-25 %) än de övriga 189 kommunerna. De här skillnaderna ligger i linje med tidigare forskning där GAL–TAN konflikten kopplas till skillnader mellan välutbildade i de större städerna och lågutbildade i mindre kommuner (Ekengren Oscarsson 2016a; SVT 2016).



Figur 4. Demografiska medelvärden för kommuner där det 2014 bildades blocköverskridande styren jämfört med samma värden i kommuner där det bildades blockbaserade styren 2014.⁸



Figur 5. Andelen röster i kommuner där det 2014 bildades blocköverskridande styren jämfört med samma värden för övriga kommuner.⁹

8 Medelvärdet för kommuner med blocköverskridande styren är dividerade med medelvärdet för blockbaserade styren, därefter har det värdet subtraherats med ett. All data kommer från SCB och inkluderar alla 101 kommuner där det bildades blocköverskridande styren och samtliga övriga 189 kommuner. Tätortsgrad = andel av befolkningen som bor i någon av kommunens tätorter. Utrikesfödda = andel av befolkningen som är födda utomlands. Folkmängd = antalet invånare i kommunen. Medelinkomst = medelinkomst hos invånare som är 20 år eller äldre. Utbildningsnivå = andel av befolkningen som har minst tre års eftergymnasial utbildning.

9 Medelvärdet för de 101 kommunerna med blocköverskridande styren är dividerat med medelvärdet för övriga kommuner, därefter har det värdet subtraherats med ett.

Ser man till de politiska partiernas väljarandelar (figur 5) är det framförallt SD som har en högre väljarandel i kommuner där det bildades blocköverskridande styren jämfört med kommuner där det bildades blockbaserade styren. SD har också sitt starkaste stöd på landsbygden och i mindre tätorter (Ekengren Oscarsson 2016b:26). Det som framförallt sticker ut i figurerna 4 och 5 är således att de kommuner där det bildades blocköverskridande styren efter valet 2014 har färre invånare, lägre utbildningsnivå samt en större andel väljare som röstar på SD jämfört med kommuner med traditionella blockbaserade styren. Baserat på den statistiken framstår det inte som omöjligt att GAL–TAN konflikten kan ha bidragit till SD:s starka väljarstöd, vilket i sin tur kan ha haft en negativ påverkan på möjligheterna att bilda traditionella blockbaserade majoritetsstyren. Frågan är emellertid om de politiker som deltog i processen med att bilda blocköverskridande styren ger uttryck för att GAL–TAN eller andra konfliktskalor har varit viktiga faktorer i själva koalitionsbildningsprocessen?

Ledande politikers bild av koalitionsbildningsprocessen i kommuner med blocköverskridande styren

Under 2015–2018 intervjuades 19 ledande politiker i fem kommuner om hur man resonerade och agerade när man bildade ett nytt blocköverskridande majoritetsstyre samt vilka utmaningar men också möjligheter som existerade under den processen. Det här empiriska materialet syftar till att undersöka om det finns indikationer på att kommunpolitiker som bildar blocköverskridande styren resonerar och agerar i enlighet med de policyorienterade förklaringsmodellerna med en endimensionell policyskala? Eller relaterade de till andra konfliktlinjer än den traditionella vänster–högerskalan under koalitionsbildningsprocessen? Finns det till exempel indikationer på att GAL–TAN utgjorde en viktig faktor i samma process? Eller var sakpolitiken till och med sekundär i bildandet av blocköverskridande styren – var det till exempel i första hand olika maktpositioner i kommunala nämnder och styrelser som man eftersökte?

Policyskalornas betydelse och hantering

Flertalet av de intervjuade politikerna vittnar om att många lokala partimedlemmar förväntade sig att den traditionella vänster–högerskalan borde vara viktig i koalitionsbyggandet. I praktiken var det emellertid i första hand inte de sakfrågor som kunde kopplas till vänster–högerskalan som var svåra att hantera – det var i stället partimedlemmarnas förväntningar på att den policyskalan borde generera samarbetsproblem som skapade störst problem i det avseendet. Eller som en av de ledande politikerna uttryckte det: ”så länge som fokus ligger på de lokala frågorna och inte på riksdagspolitiken utgör vänster–högerfrågorna inte några problem.” Flertalet av respondenterna i den här studien vittnar om att man överhuvudtaget inte behövde använda mycket tid till att komma överens om sakpolitiken under koalitionsbildningsprocessen – att det till exempel kunde räcka med några timmar.

Det vanligaste tillvägagångssättet att hantera sakpolitiken under koalitionsbildningsprocessen var att lägga respektive partis valprogram bredvid varandra och identifiera

vad som förenade och skilde programmen åt. I många frågor hade partierna i stort sett samma skrivningar i sina valprogram medan man i andra fall uttryckte liknande ambitioner med lite olika språkval. Generellt sett konstaterade man att ungefär 10–20 procent av det som stod i valprogrammen upplevdes vara betydande skillnader mellan partierna. Det handlade då emellanåt om just traditionella vänster–högerfrågor såsom privata utförare i verksamheten. Nyckeln till att hantera den sortens motstridiga intressen var att inte lägga energi och kraft på att aktivt driva på för en förändring i just den frågan. I stället identifierade man oftast en kompromiss där man kunde lägga frågan på is genom att tillsätta en utredning. En annan form av kompromiss i den frågan var att låta alla nuvarande kommunala vårdboenden vara kvar i kommunal regi och på prov lägga ut driften av nystartade vårdboenden på privata entreprenörer. I praktiken innebar det att partierna nedprioriterade ambitionerna att få till stånd en förändring på det området under den aktuella mandatperioden – en nedprioritering som gjorde det möjligt att få genomslag i en eller flera andra viktiga frågor under samma mandatperiod.

Ett exempel på hur politikerna på det sättet balanserade olika policydimensioner är en kommun där det efter valet 2014 bildades ett styre där V och M utgjorde de två största partierna. Hade V gett högsta prioritet åt frågan om 6-timmars arbetsdag i kommunen hade koalitionen där med stor sannolikhet aldrig bildats. Detsamma gäller om M hade satt frågan om privata utförare i den kommunala välfärdsverksamheten högst på sin politiska agenda. Såväl V som M hade dock ett enormt samhällsbyggnadsprojekt högst på sin politiska agenda och gjorde dessutom bedömningen att man hade betydligt större möjlighet att lyckas väl med det projektet i samarbete med varandra än med det största partiet i kommunen (S) som koalitionspartner. Det är svårt att applicera den traditionella vänster–högerskalan på den här stora samhällsbyggnadsfrågan varvid det utifrån det perspektivet inte spelade någon större roll att V och M stod långt ifrån varandra på just den policyskalan. Här öppnades således ett möjlighetsfönster där båda partierna kunde få genomslag för sin viktigaste fråga just vid denna tidpunkt och därmed var beredda att inte driva förändringar på andra områden som det hade varit mycket svårare att komma överens om. Båda partierna såg därmed i första hand till de möjligheter snarare än de begränsningar som kom med att regera tillsammans med det andra partiet. Ledaren för V påtalade att partiet förmodligen kommer att försöka genomföra 6-timmars arbetsdag någon gång i framtiden och att det då skulle kunna kräva en annan koalitionspartner än M. Men just nu utgjorde M den koalitionspartner som gav V bäst möjligheter att genomföra den fråga som V tyckte var viktigast för tillfället.

V och M agerade således inte i linje med Laver och Shepsles (1996) *portfolio allocation model* där till exempel nämndsordförandena skulle få avgöra hur man skulle göra med de traditionella vänster–högerfrågorna. I stället valde man att nedprioritera konflikterna på den traditionella vänster–högerskalan och fokusera på den samhällsbyggnadsfråga som båda partierna prioriterade högst och där partierna dessutom var helt överens. Det här var inte unikt för den här kommunen. I flera av de studerade kommunerna utgjorde olika former av fysiska samhällsplaneringsprojekt högt prioriterade områden för partierna

under den aktuella mandatperioden. Den sortens frågor har förmodligen närmast koppling till den grå–gröna policyskalan och skulle därmed även kunna kopplas till GAL och TAN, men i sådana fall behöver den konfliktdimensionen tydligare knytas till den gråa och gröna policyskalan samt kanske även traditionella (representativa) och alternativa (mellanvalsorienterade) demokratiformer. Den vanligaste appliceringen av GAL–TAN, den med koppling till immigration och det multikulturella samhället, nämndes i stort sett aldrig av de intervjuade politikerna i den här studien.

Maktsökande motiv och fördelningen av politiska poster

Några av respondenterna gav uttryck för att det var väldigt viktigt för dem att bli en del av ett styre. Detta gällde främst politiker som företrädde partier som tidigare sällan varit delaktiga i några kommunala styren. Ledaren för ett litet parti med vänsterradikal bakgrund som alltid varit i en utpräglad oppositionsställning uttryckte det så här om möjligheten att få komma in i en styrande koalition: ”Tar vi inte den här chansen nu – hur trovärdiga blir vi då?”. En moderat politiker i en annan kommun där M aldrig hade varit i en styrande ställning gav uttryck för liknande motiv:

Det var oerhört viktigt för oss att det här styret och därmed samarbetet med S fungerade bra. Nu hade vi fått chansen att visa att vi var regeringsdugliga. Missade vi den chansen skulle vi kunna få lida för det länge framöver. Vi ville inte bränna några broar.

S hade styrt den här kommunen de senaste 80 åren – under en lång period på egen hand men under de senaste mandatperioderna tillsammans med andra rödgröna partier. När S nu bedömde att förutsättningarna för ett fortsatt rödgrönt styre var svaga och i stället vände sig till M fick M för första gången möjlighet att inte bara få vara med och aktivt genomföra delar av sin politik – man fick också möjlighet att visa väljarna att man kunde vara ett ansvarstagande lokalt regeringsparti och inte bara ett utpräglat oppositionsparti.

Med det förändrade parlamentariska landskapet skapades således möjligheter för fler partier att vara med och visa att man kunde ta ansvar i regeringsställning. I det sammanhanget var det inte åtnjutandet av de formella maktpositionerna i sig som var avgörande eller för den delen den specifika politik man förväntades kunna genomföra utan snarare att man stärkte sin trovärdighet som ett lokalt regeringsparti. Att partierna i första hand inte eftersträvade specifika formella maktpositioner i form av ledande poster i de kommunala nämnderna och styrelserna framkom många vittnesmål om, såsom från denna politikern från det största partiet i ett styre:

Vi tyckte att det var viktigt att alla partier var delaktiga och kände att de kunde vara med och påverka och erbjöd därför MP flera ledande nämndsposter – fler än vad som var befogat i relation till våra och deras mandat i fullmäktige. Men de upplevde att de var för nya i politiken för att kunna ta på sig ett sådant ansvar och ville hellre vara med och påverka och bidra på andra sätt.

En del av de intervjuade ledande politikerna upplevde visserligen förväntningar från medlemmar i det egna partiet på att det var viktigt att få så många tunga poster som möjligt.

Att fördela positionerna gjorde ont hos oss. Vi kan inte bara utgå från vår storlek. Man kan inte leda med armbågarna. Ska samarbetet fungera måste alla tre partier finnas med i centrala positioner i nämnderna. Det var ett sätt för oss att visa att vi menar allvar.

Den här ledaren var således väldigt mån om att samarbetet mellan partierna i styret skulle fungera bra och ansåg därför att det var oerhört viktigt att vara ödmjuk och inte utnyttja sin parlamentariska maktställning i onödan. Under koalitionsförhandlingarna påtalade hen gång på gång för ledarna för de andra partierna att ”jag kommer inte vid ett enda tillfälle att slå er i huvudet med att vi har fler mandat än er. Vi ska diskutera oss fram till alla beslut”. Det fanns därmed en medvetenhet om att styret långsiktigt inte skulle fungera väl om man försökte att utnyttja sin storlek och driva igenom beslut mot de andra partiernas vilja. En förutsättning för att styret långsiktigt skulle kunna fatta beslut och genomföra planerade reformer var således att man hittade goda samarbetsformer som alla kände sig bekväma med. För att en formell maktposition skulle kunna omsättas i ett handlingskraftigt beslutsfattande utgick man således från att man inte utnyttjade den formella maktpositionen på de andra koalitionsparternas bekostnad.

Handlingskraft och pragmatism

I stort sett alla 18 respondenter återkom hela tiden till samarbetets betydelse för handlingskraften i styret. ”Det fanns inga sakfrågor som genererade stora diskussioner under koalitionsförhandlingarna. I stället låg mycket fokus på hur vi skulle samarbeta – arbetsformerna för samarbetet var viktigt”, uttalade till exempel en av de mest rutinerade politikerna i studien. Eftersom den här studien inte innefattar intervjuer med politiker som bildade traditionella blockbaserade styren kan vi inte fastställa att pragmatiska motiv var viktigare och/eller vanligare i bildandet av blocköverskridande styren än i blockbaserade styren. När det i och med det nya parlamentariska landskapet blev viktigare och i vissa fall helt nödvändigt att söka sig över blockgränserna kunde man emellertid inte fortsätta på samma sätt som man samarbetat med tidigare samarbetspartners. Det fanns inga etablerade samarbetsrutiner som man kunde falla tillbaka på utan man var tvungen att diskutera fram nya samarbetsformer i den nya koalitionen.

När man nu också kunde söka koalitionspartners på andra sidan blockgränsen blev det också möjligt att välja bort de partier som man tidigare hade upplevt vara svåra att samarbeta med. Tidigare hade man i praktiken varit begränsad till att samarbeta med samma partier inom samma block – det gick då inte att välja bort ett parti som visserligen låg relativt nära på den traditionella vänster–högerskalan men som man i praktiken upplevde att det var väldigt besvärligt att samarbeta med. Personkemin och tilliten mellan ledande politiker är en viktig aspekt av detta och i det sammanhanget

verkar det inte ha varit till någon nackdel att man först hade lärt känna varandra som politiska motståndare. Flera politiker vittnade om detta, till exempel en S-ledare som bildade ett styre med M:

Jag och Per¹⁰ kände varandra oerhört väl. Vi hade varit politiska huvudmotståndare i många år. Jag visste exakt vilka knappar jag skulle trycka på för att göra det jobbigt för Per och Per kände mina svagheter väldigt väl. De kunskaperna var oerhört värdefulla när vi nu skulle slå om och börja samarbeta i samma styre.

Skillnaderna i partiernas interna kultur och beslutsprocesser (till exempel interdemokrati) spelar också roll för hur attraktivt det är att samarbeta med ett specifikt parti (Bäck 2003). Om det framkom många vittnesmål i intervjuerna med ledande politiker som bildat blocköverskridande styren:

För oss hade det utifrån ett ideologiskt perspektiv framstått som mer naturligt att samarbeta med S. Vi hade då också fått fler tunga nämnd- och styrelsepositioner. Men det var ganska tydligt att de inte hade löst sina interna problem och att de därmed inte var en attraktiv samarbetspartner för oss.

En av de intervjuade styrande politikerna var rädd för att det egna partiet inte uppfattades som ett attraktivt samarbetsparti. Trots att partiet var placerat mitt emellan de andra koalitionspartierna på den traditionella vänster–högerskalan var hen rädd för att de övriga partierna skulle välja bort dem när det var dags för nästa koalitionsbyggarrunda efter valet 2018.

Vi upplevs nog av de andra partierna i styret som jobbiga att ha och göra med. Jag och ledarna för de andra partierna i styret måste ständigt ta höjd för hur medlemmarna och då framförallt en specifik medlem i mitt parti ska reagera på olika förslag. Inte sällan måste jag gå tillbaka till de andra ledarna och säga att jag inte fick med mig partiet på det här. Det finns nog en risk för att telefonen inte ringer efter nästa val.

Det här specifika vittnesmålet om att det egna partiets samarbetssvårigheter skulle även kunna ses som ett exempel på att det var en annan policyskala än den traditionella vänster–högerskalan som utgjorde grunden för samarbetsproblemen. När informanten beskrev de frågor som skapade problem inom den styrande koalitionen var det ofta frågor med tydliga kopplingar till den fysiska samhällsplanering och den grå–gröna policyskalan. Ledarna för de andra partierna i det styret verkade emellertid vara mindre bekymrade över policykillnaderna i sig utan kommunicerade i stället en frustration över hur det här partiets interna processer fungerade – att det var svårt att veta om, och i sådana fall hur länge, det här partiet ställde

10 Politikern i fråga heter något annat än Per.

upp på det som man hade kommit överens om. En väldigt vanligt förekommande inställning bland samtliga som intervjuades i de fem kommunerna var just att det går att balansera och hitta lösningar på policykillnader under koalitionsbildningsprocessen, men att det är betydligt svårare att hantera samarbetsproblem under mandatperiodens gång.

Sammanfattande diskussion

Koalitionsbyggandet i svenska kommuner har tidigare präglats av den traditionella vänster–högerskalan där flertalet av partierna har varit indelade i var sitt block på ändarna av samma policyskala. Partierna har därmed främst agerat som policyorienterade snarare än maktorienterade aktörer (Bäck 2003; Wängmar 2006). Under de tre senaste valen har förutsättningarna för bildandet av blockbaserade majoritetsstyren förändrats, främst till följd av SD:s framgångar. Statistik på koalitionsbildandet efter valet 2014 pekar på att den traditionella policyskalan inte längre har en lika dominerande roll – att partierna numera inte lika ofta bildar koalitioner där partierna är sammankopplade på en vänster–högerskala med minsta möjliga spännvidd. Knappt en tredjedel av kommunerna fick ett blocköverskridande majoritetsstyre efter valet 2014. MP, som oftast placeras mellan de båda blocken på vänster–högerskalan, finns bara representerade i knappt hälften av alla blocköverskridande styren samtidigt som den stora merparten av alla blocköverskridande majoritetsstyren där M ingår inte innefattar något av de övriga borgerliga partierna.

Utgör utvecklingen mot fler blocköverskridande majoritetsstyren där partierna inte är sammankopplade på den traditionella vänster–högerskalan ett uttryck för att denna skala håller på att tappa i betydelse i den svenska politiken? Präglas till exempel de svenska politiska konfliktlinjerna mer av den mer kulturellt betingade konflikten mellan GAL och TAN? I SOM-institutets studier av väljarnas åsikter framstår det som om svaret på den frågan är nej:

Väljarnas vänster–högeridentifikation – självplacering längs en skala från ”klart till vänster” till ”klart till höger” uppvisar fortfarande den i särklass starkaste samvariationen med partisympati. Och det finns inga tecken på att vänster- och högerskiljelinjen skulle förlora sin starkt strukturerande kraft.

Däremot har graden av partipolarisering i frågor som rör mångkultur, migration, globalisering och internationalisering blivit allt starkare över tid. Totalt sett ökar därmed den ideologiska partipolariseringen i väljarkåren. (Oscarsson 2017:42)

I den här studien, i vilken det genomfördes intervjuer med 18 ledande politiker i fem kommuner där det bildades blocköverskridande majoritetsstyren efter valet 2014, framkommer det inga tydliga tecken på att GAL–TAN håller på att ta över rollen som den dominerande policyskalan i det kommunala koalitionsbyggandet. Enligt samma informanter spelade emellertid inte heller den traditionella vänster–högerskalan någon avgörande roll i processen med att bilda blocköverskridande styren. I de diskussioner

som resulterade i blocköverskridande majoritetsstyren var det i stället förutsättningarna för samarbetet mellan partierna och framförallt handlingskraften i styret som var viktigast för de deltagande politikerna.

Flera av de intervjuade beskrev hur det nya parlamentariska landskapet hade gjort det möjligt att bryta ett annat partis långvariga maktinnehav och/eller själva kunna visa väljarna att man utgjorde ett tillförlitligt och ansvarstagande parti i styrande ställning – att man kunde regera. Samtidigt var det tydligt att man heller inte bara eftersträvade specifika maktpositioner i de kommunala nämnderna och styrelserna. Flera partier nedprioriterade anspråken på den sortens poster till förmån för att man skulle få till ett väl fungerande samarbete och därmed slippa inre konflikter inom styret.

När det gäller de mer policyorienterade frågorna försökte de här politikerna att balansera olika policypreferenser. GAL–TAN-dimensionen skulle till exempel kunna kopplas till en del konflikter inom den fysiska samhällsplaneringen. Till skillnad från Laver och Sheples (1996) föreställning om det kaosproblem som kan uppstå när policyskalan blir flerdimensionell så upplevde emellertid inte dessa politiker några större problem med att policypreferenserna inte tydligt gick att sortera in på en endimensionell policyskala. En viktig anledning till det var att man betraktade den aktuella mandatperioden som ett möjlighetsfönster där det gick att genomföra vissa specifika policies samtidigt som man nedprioriterade sådant som man idealt någon gång skulle vilja genomföra men som skulle vara svårt att genomföra i just den samarbetskonstellationen. I stället för att se policykillnader som ett hinder såg man således policylikheter som en möjlighet i koalitionsbyggandet.

De intervjuade politikernas fokus på vad som var möjligt att genomföra vittnar därmed om ett stort fokus på handlingskraft och en pragmatisk inställning till den kommunala politiken. I processen med att bilda styrande majoritetskonstellationer spelade till exempel relationerna mellan de ledande politiska företrädarna för partierna en viktig roll. Framförallt betraktades den uppbrutna blockpolitiken som en möjlighet att välja bort de partier som tidigare varit nödvändiga för att det egna blocket skulle uppnå en majoritet men som i praktiken varit svåra att samarbeta med. Det nya parlamentariska landskapet resulterade således i fler blocköverskridande majoritetsstyren där koalitionsbildningsprocessen kom att präglas av ambitionen att skapa handlingskraftiga styren med stort fokus på samarbetsformer snarare än diskussioner kring olika policykonflikter.

Referenser

- Axelrod, R. (1970) *Conflict of interest*. Chicago: Markham Publishing.
- Bergman, T. (2000) "Sweden: When minority cabinets are the rule and majority coalitions the exception", 192–230 i W.C. Müller & K. Strøm (red.) *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University press.
- Bolin, N., G. Lidén & J. Nyhlén (2014) "Do anti-immigration parties matter? The case of the Sweden Democrats and local refugee policy. *Scandinavian Political Studies* 37 (3):323–343.

- Bäck, H. (2003) *Explaining coalitions. Evidence and lessons from studying coalition formation in local government*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Cedering, M. (2016) *Konsekvenser av skolnedläggningar. En studie av barns och barnfamiljers vardsgliv i samband med skolnedläggningar i Ydre kommun*. Uppsala: Uppsala universitet.
- De Swaan, A. (1973) *Coalition theories and cabinet formation*. Amsterdam: Elsevier.
- Ekeningren Oscarsson, H. (2016a) "Den svenska partirymden 2016", <http://www.henrikoscarsson.com/2016/08/den-svenska-partirymden-2016.html> (hämtningsdatum 29 mars 2018).
- Ekeningren Oscarsson, H. (2016b) "Stad-landskiljelinjen – Finns den?", https://som.gu.se/digitalAssets/1656/1656635_snes-som-f-rtroende-stad-land-j--nk--ping-henrik-oscarsson.pdf (hämtningsdatum 21 mars 2018).
- Erlingsson, G. & J. Wänström (2015) *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Gilljam, M. & D. Karlsson (2012) "Tungan på vågen-partier i Sveriges kommuner", 107–136 i J. Björkman & B. Fjaestad (red.) *Tungan på vågen. Vågmästare och balanspartier*. Göteborg: Makadam förlag.
- Gustafsson, M.-T. & L. Johannesson (2016) "Betydelsen av etnografi för studiet av politik", 13–42 i M.-T. Gustafsson & L. Johannesson (red.) *Introduktion till politisk etnografi. Metoder för statsvetare*. Malmö: Gleerups.
- Hooghe, L., G. Marks & C. J. Wilson (2002) "Does left/right structure party positions on European integration", *Comparative Political Studies* 35 (8):965–989.
- Karlsson, D. & M. Gilljam (2014) "Svenska politikernas demokratisyn", 73–92 i D. Karlsson & M. Gilljam (red.) *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus förlag.
- De Lange, S. (2008) *From pariah to power. The government participation of radical right wing populist parties in Western European democracies*. Antwerpen: University of Antwerp.
- Larsson Taghizadeh, J. (2016) *Power from below? The impact of protests and lobbying on school closures in Sweden*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Laver, M. & N. Schofield (1990) *Multiparty governments. The politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, M. & K. Shepsle (1998) "Events, equilibria, and government survival", *American Journal of Political Science* 42 (1):28–54.
- Leiserson, M. (1968) "Factions and coalitions in one-party Japan", *American Political Science Review* 62 (3):770–797.
- Loxbo, K. (2008) "Sverigedemokraterna i fullmäktige – påverkas koalitioner och politik i kommunerna?", *Kommunal ekonomi och politik* 12 (4):7–32.
- Montin, S. (2009) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- von Neumann, J. & O. Morgenstern (1953) *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Oscarsson, H. (2017) "Det svenska partisystemet i förändring", 411–427 i U. Andersson, J. Ohlsson, H. Oscarsson & M. Oskarson (red.) *Larm och gör sig till. SOM-undersökningen 2016*. Göteborg: SOM-institutet.

- Riker, W. (1962) *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Sartori, G. (1976) *Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge university press.
- SVT (2016) "Så har M närmat sig SD i det nya politiska landskapet". Publicerat 30 augusti 2016 på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-har-m-narmast-sig-sd-i-det-nya-politiska-landskapet> (hämtningsdatum 21 mars 2018).
- Tyrberg, M. & C. Dahlström (2015) "Mindre stöd till tiggare i kommuner där Sverigedemokraterna är tungan på vågen", inlägg på *Politologerna* 4 augusti 2015: <https://politologerna.wordpress.com/2015/08/04/mindre-stod-till-tiggare-i-kommuner-dar-sverigedemokraterna-ar-tungan-pa-vagen/#more-3799> (hämtningsdatum 20 mars 2018).
- Wångmar, E. (2006) *Samlingsstyre, blockstyre, mångstyre. Kommunalpolitiska styrelseformer 1952–2002*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet.
- Wänström, J. (2013) *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser. Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga*. Det nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 15. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Korresponderande författare

Johan Wänström
 Centrum för kommunstrategiska studier
 Linköpings universitet, 601 74 Norrköping.
johan.wanstrom@liu.se

Författarpresentation

Johan Wänström är fil.dr i Tema kultur och samhälle samt Ph.D. i Communication. Han forskar om kommunal politik och demokrati samt kommunalt ledningsarbete vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.