

Tungan på vågen-partier i Sveriges kommuner

Det är en myt att tungan på vågen-partier skulle vara vanliga i svensk kommunpolitik. Andra spridda uppfattningar som får sig en törn är Miljöpartiets fria val av samarbetspartners, att blocköverskridande samarbeten förekommer ofta och att lokala partier är icke-ideologiska enfrågepartier.

Av Mikael Gilljam & David Karlsson

Partier som har möjlighet att på egen hand avgöra vilken politisk majoritet som styr i en parlamentarisk demokrati genom att ansluta sig till det ena eller det andra politiska blocket har en tungan på vågen-position (TPV-position). I proportion till sin storlek får TPV-partier ett stort inflytande över politiken. I den här artikeln studerar vi TPV-partier i svensk kommunpolitik. Det är i hög grad samma partier som är verksamma på den nationella som på den kommunala nivån, men på den lokala nivån finns många fler fall av olika parlamentariska situationer att studera.

Två typer av data kommer att användas: dels uppgifter om hur koalitionsbildningar i svenska kommuner har sett ut under de senaste fem valperioderna, dels data från Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008–2009 där samtliga kommunfullmäktigeledamöter i Sverige ombads svara på frågor om hur demokratin fungerar i den egna kommunen.¹

Kommunal parlamentarism i Sverige

Kommunallagen är de svenska kommunernas konstitution. Det är här som den lokala politikens arbetsformer regleras. Den som läser kommunallagens bokstav kan förledas tro att Sveriges kommuner styrs av permanenta samlingsregeringar, eftersom samtliga tillräckligt stora partier är representerade i de verkställande organen. I själva verket styrs dagens kommuner av en regerande koalition av partier eller i vissa fall av endast ett parti, medan andra partier i fullmäktige befinner sig i opposition. Men det finns alltså ingen formell kommunregering med ledamöter endast från den styrande koalitionen. Majoritetsstyret kommer i stället främst till uttryck dels genom att samtliga ordförandeposter i nämnder och styrelser tillsätts av den styrande majoriteten, dels genom att den förda politiken i första hand förhandlas fram bland de partierna som ingår i majoriteten. Det konstitutionella arrangemanget att kommunerna i realiteten styrs av en majoritet i fullmäktige utan formellt regeringsuppdrag har fått benämningen kvasiparlamentarism.²

När det gäller partisamarbeten i styrande koalitioner finns påtagliga likheter mellan den kommunala och den nationella politiken i Sverige. Det är i mycket stor utsträckning dagens åtta riksdagspartier som är representerade i kommunernas fullmäktigeförsamlingar, samtidigt som samarbeten och majoritetsbildningar oftast sker inom ramen för den traditionella blockpolitiken. I de fall då inget av de två blocken kan bilda majoritet på egen hand förekommer det, precis som i riksdagen, att kommunerna styrs av en minoritetskoalition, vilket innebär att partier som inget av blocken vill samarbeta med stängs ute från inflytande.

Men relationerna mellan partierna i kommunerna skiljer sig på viktiga punkter från den nationella politiken. Partier som befinner sig kring mitten på vänster-högerdimensionen, i första hand Miljöpartiet och Centerpartiet, har inte samma starka

bindning till sitt block som på riksplanet. Dessutom tillåts lokala partier, som sinsemellan kan vara mycket olika, ibland att spela nyckelrollen i kommunpolitiken.

Nedan sätter vi fokus på de kommunala TPV-partierna, det vill säga de partier som genom sitt val av koalitionspartners på egen hand avgör vilket politiskt block som styr en kommun. Först fokuserar vi på de kommunala koalitionsbildningarna under senare år och identifierar vilka partier som har en TPV-position, hur vanligt det är att sådana positioner förekommer och vilka koalitionskonstellationer som TPV-partier föredrar att ingå i. Med hjälp av Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen studerar vi också om det finns ett samband mellan vilket block TPV-partierna väljer att ansluta sig till och vilka ideologiska positioner dessa partiets företrädare intar.

I artikelns andra del studerar vi hur kommunpolitikerna upplever att politiken fungerar i kommuner med respektive utan tydliga TPV-partier. Dessutom undersöker vi om kommunfullmäktigeledamöter i TPV-partier upplever sig ha ett större individuellt inflytande än andra ledamöter. Slutligen studerar vi om demokratin bedöms vara bättre eller sämre i kommuner med TPV-partier och om TPV-partiers närvaro i kommunpolitiken påverkar den politiska konfliktnivån.

Vilka är TPV-partierna i Sveriges kommuner?

Eftersom ett TPV-parti är ett parti som på egen hand kan avgöra vilket politiskt block som utgör majoriteten i ett parlament genom att ansluta sig till detta block, finns det inte någon äkta TPV-position när en minoritet styr. Partier som i praktiken ingår i en styrande minoritetskoalitions regeringsunderlag, men som inte officiellt ingår i koalitionen, har en position som liknar TPV, men eftersom minoritetskoalitionen i realiteten har möjlighet att söka stöd även från andra partier och skapa så kallade hoppande majoriteter går det här inte att peka ut ett specifikt parti som tungan på vågen.³ I de 1 423 fall av parlamen-



JOHN-OLLE PERSSON

tariska situationer med tydliga regerande konstellationer som funnits i Sveriges kommuner under perioden 1994–2014 har 169 (12 procent) utgjorts av en regerande minoritet.⁴ Vi kommer längre fram att kortfattat återkomma till potentiella regeringsunderlagspartier men riktar fortsättningsvis vårt intresse mot TPV-partier som officiellt ingår i styrande majoriteter.

Det finns tre parlamentariska situationer när en majoritet i och för sig styr men då inget av de styrande partierna kan sägas vara tungan på vågen. Den första av dessa situationer är när ett parti har egen majoritet i parlamentet. Då har inget annat parti möjlighet att påverka utgången av parlamentets beslut. Denna parlamentariska situation har förekommit 175 gånger i svenska kommuner sedan 1994 (12 procent). En andra situation är när den styrande majoriteten består av en överstor koalition, det vill säga att majoriteten formas av fler partier än vad som krävs för att uppnå 50 procent i parlamentet och att ett eller flera partier därför kan lämna koalitionens utan att majoriteten förloras. Detta är en mycket vanlig situation i svenska kommuner och har förekommit i 431 fall (30 procent).

Ett parti kan endast befinna sig i TPV-position i parlamentariska situationer där närvaron av samtliga partier i den styrande koalitionen är nödvändig för att koalitionen skall få majoritet, och där inget parti är överflödigt. Sådana koalitioner brukar kallas *minimal winning coalitions*.⁵ Den tredje situationen, där koalitionen i och för sig är en *minimal winning coalition* men där ändå inget parti kan sägas befinna sig i TPV-position, är när Vänsterpartiet och Socialdemokraterna bildar en socialistisk koalition som utgör den styrande majoriteten. Formellt kan Vänsterpartiet här vara ett TPV-parti, men eftersom Vänsterpartiet ligger till vänster om Socialdemokraterna är det mycket sällsynt att partiet stödjer en alternativ majoritet där borgerliga partier utgör kärnan (även om det har förekommit i några få fall). Det är därför inte meningsfullt att tala om Vänsterpartiet som ett TPV-parti. Med denna begränsning saknas alltså TPV-parti i kommuner där Socialdemokraterna och Vän-

sterpartiet styr tillsammans. Socialdemokraterna har sedan 1994 bildat majoritet med Vänsterpartiet i 170 fall eller 12 procent (överstora majoriteter oräknade).

Av resonemanget om Vänsterpartiets roll förstår vi att det är mycket mer sannolikt att ett TPV-parti befinner sig kring mitten av vänster-högerskalan och därmed innehar en så kallad medianposition. Hanna Bäck har dock visat att även om politiken i svenska kommuner domineras av vänster-högerkonflikten, är den i de flesta kommuner flerdimensionell.⁶ Det är därför inte självklart att det är medianpositionen på vänster-högerskalan som avgör vem som får TPV-positionen.

Det finns dessutom en rad situationer när ett parti teoretiskt sett skulle kunna inneha en TPV-position men där det är svårt att identifiera vilket parti det i så fall skulle röra sig om. En sådan situation är när parlamentet i och för sig styrs av en koalition där alla ingående partier behövs för att uppnå majoritet, men där denna koalition består av en bred blocköverskridande majoritet. På samma sätt som i överstora koalitioner är det i dessa situationer svårt att peka ut ett enskilt parti som kan spräcka koalitionen genom att gå över till andra sidan. Det är ofta inte ens relevant att tala om "den andra sidan" när en mittenkoalition styr eftersom oppositionen är splittrad. Enligt vår definition uppstår en sådan bred blocköverskridande situation när Socialdemokraterna och Moderaterna ingår i samma koalition, eller när Socialdemokraterna regerar tillsammans med fler än ett borgerligt mittenparti. Detta är en förhållandevis sällsynt parlamentarisk situation som under de senaste fem mandatperioderna endast har förekommit i 39 fall (3 procent).⁷

Betydligt vanligare är att de fyra borgerliga partierna regerar tillsammans (alliansstyre) i en koalitionsmajoritet där samtliga partier som ingår behövs för att uppnå 50 procent. Sådana styren har funnits i 154 fall (11 procent). Även här är det svårt att identifiera ett av de borgerliga mittenpartierna som TPV-partiet.⁸



LARS TÖRNMAN

Så här långt kan vi konstatera att i 66 procent av de parlamentariska situationer som förekommit i svenska kommuner sedan 1994 har en TPV-position helt saknats, och i ytterligare 15 procent av fallen är det svårt att peka ut ett enskilt TPV-parti. Följaktligen har parlamentariska situationer med identifierbara TPV-partier förekommit i 285 fall (20 procent) under perioden 1994–2014.

Vilka partier kan då vara TPV-partier? Styrande koalitioner i svenska kommuner lutar i de allra flesta fall åt vänster eller åt höger, även om partikonstellationerna inte alltid ser ut som de gör på den nationella nivån. Två partier – Socialdemokraterna och Moderaterna – dominerar det svenska partisystemet. Av de parlamentariska situationerna med klara styren 1994–2014 är det endast 26 stycken (2 procent) där något av dessa partier inte ingår i den styrande koalitionen. Det finns också 45 fall (3 procent), när dessa båda partier ingår i *samma* koalition, och i dessa breda blocköverskridande majoriteter är det alltså inte relevant att tala om TPV-partier. I 1 352 av de 1 423 parlamentariska situationerna (95 procent) ingår följaktligen antingen Socialdemokraterna eller Moderaterna i den styrande koalitionen och i de allra flesta av dessa fall är partiet det största i koalitionen. Mot bakgrund av dessa två partiers dominerande position i svensk politik är det inte meningsfullt att tala om Moderaterna eller Socialdemokraterna som TPV-partier, även om det finns parlamentariska situationer när något av dessa partier på formella grunder skulle kunna sägas ha denna position. Ett TPV-parti är i stället det parti som avgör om majoriteten i en kommun ska formeras till vänster eller till höger, vilket i praktiken nästan alltid innebär att partiet tar ställning mellan koalitioner där antingen Socialdemokraterna eller Moderaterna är det dominerande partiet.

De fyra allianspartierna Moderaterna, Kristdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet har länge haft ett nära samarbete, och de ingår sedan 2006 i ett organiserat samarbete i Allians för Sverige. Allianssamarbetet är starkt även på lokal

nivå, och i 79 procent av de kommuner där de fyra partierna tillsammans fått över 50 procent av rösterna har dessa partier också bildat styrande majoritet tillsammans. Ur en aspekt skulle man här kunna se samtliga de tre borgerliga mittenpartierna som potentiella tungan på vågen-partier. Men det är också möjligt att se dem som naturliga delar av det borgerliga blocket, och endast när ett enskilt borgerligt mittenparti bestämmer sig för att bryta det etablerade allianssamarbetet kan vi med säkerhet slå fast att det intar en TPV-position.

*

Genom att på detta sätt ha eliminerat alla de situationer när TPV-partier inte existerar är det så dags att identifiera i hur många fall svenska kommuner har styrts av koalitioner där sådana partier ingår, och vilka partier det i dessa fall har handlat om.

Miljöpartiet som tungan på vågen

Miljöpartiet har haft mandat i kommunfullmäktige i 1 179 av de 1 423 parlamentariska situationerna sedan 1994 (81 procent). Av dessa 1 179 situationer har Miljöpartiet i 345 fall (29 procent) ingått i den styrande koalitionen. I många av dessa styren har det dock rört sig om en minoritetskoalition, överstora koalitioner eller andra oklara situationer, vilket betyder att Miljöpartiet i endast 128 fall har haft en tydlig TPV-position. I 100 av dessa fall (78 procent) har man valt att ingå i en rödgrön majoritet och i 28 fall (22 procent) i en borgerlig majoritet.⁹

Vad är det då som avgör om Miljöpartiet väljer att gå till vänster eller till höger när det får en TPV-position? Är det så att det finns en variation bland Miljöpartiets kommunfullmäktigeledamöter mellan olika kommuner när det gäller var de befinner sig på vänster-högerskalan och att Miljöpartiet väljer att gå åt vänster respektive åt höger beroende på ledamöternas ideologiska preferenser? Svaret på den frågan är nej.

Resultat från Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008–2009 visar det inte finns något samband mellan miljöpartiledamöternas ideologiska hemvist och vilket block de väljer att gå i koalition med.

En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att Miljöpartiet i TPV-position väljer att stödja det block som är relativt sett störst. Sammanställningen av de kommunala parlamentariska situationerna visar att i 71 av de 128 fall (55 procent) då Miljöpartiet hade en TPV-position var det socialistiska blocket större än det borgerliga, och när det parlamentariska läget var sådant valde Miljöpartiet i 61 fall (86 procent) att ansluta sig till detta block. I 37 fall (29 procent) var det borgerliga blocket störst, och här valde Miljöpartiet i 19 fall (51 procent) att gå i koalition med allianspartierna.

Slutsatsen är med andra ord att Miljöpartiet som TPV-parti i de flesta fall väljer att samarbeta med det politiska block som är störst, men att partiet samtidigt har en stark preferens för de socialistiska partierna, vilket inte minst märks när vi undersöker hur partiet har valt att agera i de 20 fall där de två blocken var exakt lika stora i fullmäktige. I dessa situationer valde Miljöpartiet att i 16 fall (80 procent) gå i koalition med de socialistiska partierna.

Ett lokalt parti som tungan på vågen

I 712 av de totalt 1 423 kommunala parlamentariska situationerna sedan 1994 (50 procent) finns ett eller flera lokala partier representerade i kommunfullmäktige.¹⁰ I 188 av dessa 712 fall (26 procent) har lokala partier ingått i den styrande koalitionen. Om vi exkluderar de fall där lokala partier har ingått i minoritetsstyren eller överstora koalitioner finns 81 fall där ett lokalt parti haft en TPV-position.¹¹

I 25 av dessa 81 fall (31 procent) har lokala partier anslutit sig till en socialistisk eller rödgrön majoritet, medan de i 53 fall (65 procent) har ingått i en borgerlig eller blågrön majoritet. I 3 fall

(4 procent) har ett lokalt parti varit TPV-parti i en center-vänsterkoalition. Lokala partier väljer alltså att i högre grad samarbeta åt höger när de befinner sig i en TPV-position.

Till skillnad från vad som var fallet för Miljöpartiet finns för de lokala TPV-partierna ett tydligt samband mellan deras val av samarbetspartner och deras kommunfullmäktigeledamöters ideologiska positioner. Lokala partier vars företrädare står till vänster samarbetar oftare med rödgröna partier, medan de som står till höger samarbetar oftare med borgerliga partier.

Spelar det då någon roll för det lokala partiets val av koalition om det är det rödgröna eller det borgerliga blocket som är störst? I 41 av de 81 fallen (50 procent) där lokala partier hade en TPV-position hade de rödgröna partierna fler mandat än allianspartierna. I 17 av dessa fall (41 procent) anslöt sig det lokala TPV-partiet till den rödgröna sidan, och i ett fall ingick man som TPV-parti i en center-vänsterkoalition. I övriga 18 fall (44 procent) valde man i stället den borgerliga sidan, och i 5 fall (12 procent) ingick man som TPV-parti i en blågrön koalition. Totalt sett valde de lokala TPV-partierna alltså att gå till höger i 56 procent av de fall där den rödgröna sidan faktiskt var större. Av de 34 fall där allianspartierna var större valde det lokala partiet att alliera sig med dessa i 26 fall (76 procent). I de sex fall där blocken var lika stora valde det lokala TPV-partiet att gå till vänster i två fall och till höger i fyra. Vi finner alltså att sannolikheten för att ett lokalt parti i TPV-position går till vänster är större där de rödgröna partierna har en starkare ställning än allianspartierna, men även i dessa situationer väljer de flesta lokala partier att samarbeta åt höger.

Borgerliga mittenpartier som tungan på vågen

De tre borgerliga mittenpartierna har erhållit mandat i de allra flesta kommunfullmäktigeförsamlingar vid valen 1994–2010. Av de 1 423 fallen med klara majoriteter har Centerpartiet mandat i 1 378 fall (97 procent), Folkpartiet i 1 370 (96 procent)



MARGOT WALLSTRÖM

och Kristdemokraterna i 1 275 (90 procent). I endast ett fall (Gällivare 2010) utföll kommunalvalet så att inget av de tre mittenpartierna fick något mandat.

Längs vänster–högerdimensionen brukar Centerpartiet traditionellt placeras något till vänster om de övriga mittenpartierna, och så var fallet också när fullmäktigeledamöterna placerade ut sig själva i Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008–2009.¹² Men resultaten tyder också på att partiföreträdarna för mittenpartierna ligger så nära varandra att det inte går att tydligt skilja partierna åt. Partiernas inbördes placering längs vänster–högerdimensionen, mätt som deras ledamöters genomsnittliga position, varierar också från kommun till kommun. Det innebär att när flera mittenpartier ingår i samma koalition går det inte att säkert identifiera vilket av dem som befinner sig längst till vänster och därmed utgör TPV-partiet, även om Centerpartiet rimligen är den främsta kandidaten. Centerpartiet är det svenska parti som ingår i flest majoritetskonstellationer. Centerpartiet ingår i den styrande koalitionen i 49 procent av de kommuner där de är representerade i fullmäktige, medan motsvarande andel för Folkpartiet och Kristdemokraterna är 44 procent. Många av dessa fall är dock minoritetsstyren, samlingsstyren eller överstora koalitioner.¹³

Partier som ingår i en styrande majoritet och vars medverkan krävs för att koalitionen ska ha majoritet i fullmäktige är potentiella TPV-partier. Det visar sig att av de fall där Centerpartiet befunnit sig i en potentiell TPV-position har partiet i 73 fall av 209 (35 procent) valt att gå vänsterut och bilda koalition med (bland andra) Socialdemokraterna. Folkpartiet har valt samma strategi i 31 av 161 fall (19 procent) och Kristdemokraterna i 8 av 141 fall (6 procent). Det står alltså klart att samtliga tre mittenpartier i potentiell TPV-position har allianskoalitioner som förstahandsalternativ.

Av de 209 fall då Centerpartiet har befunnit sig i en potentiell TPV-position har allianspartierna tillsammans haft egen majoritet i fullmäktige i 153 fall (73 procent). I 134 av dessa fall

(88 procent) har Centerpartiet också valt att ingå i en allianskoalition. Partiet har dock i 19 fall (21 procent) valt att spräcka den borgerliga majoriteten och bilda majoritet vänsterut. I de 133 fall då Folkpartiet befunnit sig i samma situation har partiet valt att bilda koalition vänsterut i endast 4 fall (3 procent) medan Kristdemokraterna i 135 möjliga situationer har gjort samma sak också i endast 4 fall (3 procent). Det är alltså mycket sällsynt att Folkpartiet och Kristdemokraterna bryter allianssamarbetet för blocköverskridande lösningar när allianspartierna har möjlighet att bilda majoritet på egen hand, och även om Centerpartiet väljer denna strategi oftare så är också det relativt ovanligt. I de situationer då mittenpartier ingår som potentiella TPV-partier i en blocköverskridande koalition rör det sig i de allra flesta fall om parlamentariska lägen där det inte är möjligt att bilda majoritet med enbart allianspartierna. Resultaten från Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008–2009 ger inga indikationer på att ideologisk position bland de lokala mittenpartiledamöterna skulle spela in vid deras val av koalitionstillhörighet.

Regeringsunderlagspartier

Slutligen ska vi också redovisa hur vanligt det är att ett parti som inte ingår i den styrande koalitionen ändå har en TPV-liknande position. Det rör sig om fall då kommunen styrs av en minoritet men där denna minoritet är beroende av ett ytterligare parti för att få majoritet i fullmäktige.

En sådan situation är när Socialdemokraterna ensamma (eller i koalition med Miljöpartiet) styr i minoritet men där man tillsammans med Vänsterpartiet har över 50 procent av mandaten i fullmäktige. Detta är den situation vi känner igen från Sveriges riksdag under stora delar av 1900-talet. Hur vanlig är den i Sveriges kommuner?

Av de 1 423 fallen har 102 styrts av minoriteter där Socialdemokraterna ingår (7 procent). I 21 av dessa fall har Vänster-



BLOTTI PIRELLA GÖTTSCHE

partiet ingått i minoritetskoalitionen, och i 7 fall har Vänsterpartiet inte haft något mandat. Det betyder att det finns 74 fall då Socialdemokraterna ingått i styrande minoriteter utan att Vänsterpartiet ingått i styret, varav 15 är blocköverskridande minoritetskoalitioner och 6 är koalitioner med Miljöpartiet. I 53 fall har Socialdemokraterna styrt ensamma och i 48 av dessa fall var Vänsterpartiet tillräckligt stort för att passivt ge Socialdemokraterna (eller Socialdemokraterna och Miljöpartiet) majoritet. Slutsatsen av detta är att det trots allt är mycket sällsynt (endast 48 fall av 1 423, motsvarande 3 procent) att Socialdemokraterna regerar i minoritet med indirekt stöd av Vänsterpartiet.

Efter valet 2010 har Sverigedemokraterna en liknande position i riksdagen, där den styrande minoriteten av borgerliga partier är beroende av partiets indirekta stöd och där Sverigedemokraterna genom att stötta förslag som de rödgröna partierna står bakom kan fälla regeringens förslag. Hur vanlig är denna situation i Sveriges kommuner?

Vi kan konstatera att det inte finns något fall i svensk kommunpolitik där Sverigedemokraterna ingår som en officiell del i en styrande koalition. Sverigedemokraterna hade stora framgångar i valen 2006 och 2010, medan partiet i valen dessförinnan endast hade mandat i ett fåtal kommuner. Av de 1 423 fallen av kommuner med tydliga parlamentariska styren har Sverigedemokraterna haft mandat i 412 fullmäktige (29 procent), och av dessa styrdes 80 kommuner (19 procent) av en minoritet. I 57 av dessa fall skulle de sverigedemokratiska mandaten tillsammans med den styrande minoritetens mandat kunna få en majoritet i fullmäktige, och här har alltså partiet en potentiell regeringsunderlagsposition.

Vilka minoritetsstyren är det då som Sverigedemokraterna passivt stöttar? Svaret är att det är exakt lika många fall där partiet utgör passivt regeringsunderlag för socialistiska eller rödgröna minoriteter som för borgerliga eller blågröna minoriteter (27 stycken i båda fallen). I tre fall där Sverigedemo-

kraterna utgör ett potentiellt regeringsunderlag styrs kommunerna av en center-vänsterminoritet.

Det är betydligt vanligare att de övriga partierna löser situationer där Sverigedemokraterna har en potentiell regeringsunderlagsposition genom att bygga en allians över blockgränsen. Av de 99 fall där inget av de två traditionella blocken har majoritet, men där något eller båda skulle få det om Sverigedemokraterna anslöt sig till blocket ifråga, har de i 62 fall (62 procent) valt att bilda mindre konventionella blocköverskridande majoriteter.

Slutligen kan vi notera att även lokala partier kan ha rollen som potentiellt regeringsunderlag, det vill säga att en regerande minoritet skulle få majoritet i fullmäktige om det stöttades av ett lokalt parti. Detta är dock relativt sällsynt och har förekommit i endast 10 av de 1 423 fallen (0,7 procent). I de flesta av dessa fall har det rört sig om allianskoalitioner som styrt i minoritet.

*

Hur vanligt förekommande de olika typerna av parlamentariska situationer har varit i Sveriges kommuner under de fem mandatperioderna från och med 1994 redovisas i tabell 1 på nästa sida.

Av tabellen framgår att parlamentariska situationer med TPV-partier inte är särskilt vanliga i svenska kommunfullmäktigeförsamlingar. Under de fem mandatperioderna från och med 1994 har andelen kommuner med tydligt identifierbara TPV-partier legat konstant kring 20 procent.

Resultaten visar också att Miljöpartiet oftare väljer att samarbeta vänsterut medan lokala partier oftare samarbetar högerut när de befinner sig i en TPV-position. Borgerliga mittenpartier väljer endast i undantagsfall att samarbeta till vänster om de har en potentiell TPV-position. Om det finns en majoritet för allianspartierna är det ytterst sällsynt att ett av dem väljer att bryta sig ur blocket och gå med i en vänsterkoalition.

Tabell 1: Antal och andel kommuner med olika parlamentariska situationer 1994–2014

	Procent av fall med tydliga majoriteter						Totalt antal fall 1994–2014
	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	1994–2014	
TPV-partier förekommer ej	72	68	64	65	63	66	945
Minoritetsstyre	6	10	11	15	17	12	169
Ett parti har egen majoritet	31	6	9	9	7	12	175
Överstora koalitioner (inkl. samlingsregeringar)	23	32	28	34	34	30	431
Socialistiskt styre (Socialdemokraterna och Vänsterpartiet bildar majoritet)	12	20	16	7	5	12	170
TPV-partier kan förekomma men oklart vilket parti (om något) som har positionen	11	11	16	15	15	14	143
Breda blocköverskridande koalitioner (Socialdemokraterna plus Moderaterna, och/eller flera mittenpartier)	3	1	3	3	4	3	39
Alliansstyre (borgerliga partier bildar majoritet)	8	10	13	12	11	11	154
TPV-partier förekommer och kan identifieras	18	20	20	20	21	19	185
Miljöpartiet TPV i rödgrön koalition	9	7	7	5	8	7	100
Miljöpartiet TPV i blågrön koalition	1	0	1	2	5	2	28
Lokalt parti TPV i rödgrön koalition	1	2	1	1	3	2	25
Lokalt parti TPV i allianskoalition	1	4	4	6	2	3	47
Lokalt parti TPV i blågrön koalition	0	0	1	0	0	0	6
Lokalt parti TPV i center-vänsterkoalition	0	1	0	0	0	0	3
Ett borgerligt mittenparti tungan på vågen i center-vänsterkoalition	6	6	6	6	3	5	76
Summa procent	100	100	100	100	100	100	1423
Antal fall med tydliga majoriteter	278	277	290	289	289		1 423
Antal fall med oklar situation vid mättilfället, hoppande majoriteter	10	12	0	1	1		24
Summa antal fall	288	289	290	290	290		1 447

Det är nu dags att gå över till att studera vilka effekter närvaron av TPV-partier har för hur politiken fungerar i kommunerna. Den första fråga vi ställer är om TPV-partier rubbar maktbalansen mellan olika instanser i kommunen och om TPV-positionen innebär att partiets fullmäktigeledamöter upplever ett särskilt stort individuellt inflytande. Därefter undersöker vi om förekomsten av TPV-partier påverkar hur fullmäktigeledamöterna bedömer demokratins kvalitet i den egna kommunen liksom hur ledamöterna bedömer graden av konflikt mellan partierna.

Politiskt inflytande

TPV-partier skulle potentiellt kunna rubba maktförhållandena i en kommun. Ett partis parlamentariska situation i fullmäktige avgör dess relativa inflytande över den lokala politiken. Det säger sig självt att ledamöter som ingår i en styrande koalition har större inflytande över vilken politik som förs i kommunen än ledamöter i opposition. Men är det så att ledamöter från partier i TPV-position har ett särskilt stort inflytande? Föreställningen att så skulle vara fallet bygger på tanken att ett partis relativa inflytande beror på hur viktigt partiet är för den styrande koalitionen maktinnehav, och därmed för hur stor press partiet kan sätta på andra partier för att få sin vilja igenom.

I Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008–2009 fick ledamöterna ange sitt upplevda inflytande i kommunpolitiken på en skala från 0 (inget inflytande) till 10 (mycket stort inflytande). I tabell 2 redovisas hur stort inflytande ledamöterna upplevde sig ha beroende på vilket parti de tillhör och vilken position partiet har i fullmäktige.

Resultaten visar ett tydligt mönster som bekräftar antagandet att partiernas betydelse för den styrande sidans maktinnehav påverkar deras ledamöters upplevelse av inflytande. Föga förvånande är det ledamöter från partier som har egen

Tabell 2: Svenska kommunfullmäktigeledamöters upplevelse av eget inflytande i kommunpolitiken 2008–2009 efter parti och partiets position i fullmäktige
(0=inget inflytande, 10=mycket stort inflytande; medelvärden)

Partiets position	V	S	MP	C	KD	FP	M	SD	Lokalt parti	Totalt parti
Opposition	4,42	5,89	4,32	5,58	5,41	5,29	5,25	3,11	4,88	5,36
Potentiellt regeringsunderlag för styrande minoritet	5,48	6,10	3,62	6,10	5,3	5,09	5,40	4,64	4,62	5,55
Ingår i majoritet, men partiets medverkan krävs ej för 50 procent	6,94		6,00	6,33	6,18	6,08	6,30		5,42	6,18
Ingår i majoritet, potentiell TPV-position	6,49	6,94	6,62	6,77	6,38	6,65	6,80		6,31	6,80
TPV-position			6,94	6,86	6,38	6,95			6,00	6,75
Partiet har egen majoritet	8,07	7,02						6,51		6,98

majoritet i fullmäktige som upplever sig ha det största individuella inflytandet (6,98 på skalan 0–10). Lägst inflytande (5,36) upplever sig de representanter ha som företräder partier i opposition och som inte har någon möjlighet att påverka majoritetsförhållandet.

Företrädare för partier i opposition som är potentiella regeringsunderlag för en styrande minoritet upplever dock att de har ett något större inflytande (5,55). Mönstret är särskilt tydligt bland vänsterpartister och sverigedemokrater. För Vänsterpartiets del beror det sannolikt på att partiet får ett större inflytande när Socialdemokraterna regerar i minoritet och förlitar sig på Vänsterpartiet som regeringsunderlag. Om Sverigedemokraterna utgör ett potentiellt regeringsunderlag beror det i de flesta fall på att de övriga partierna inte har lyckats skapa en majoritet som gör stödet från Sverigedemokraterna överflödigt, och i sådana situationer upplever sverigedemokratiska

ledamöter uppenbarligen ett större individuellt inflytande. För de flesta andra partier är betydelsen av denna position mindre.

Företrädare för partier som ingår i överstora majoriteter, och där partiets medverkan inte är nödvändig för att uppnå majoritet, upplever sig ha större inflytande (6,18) än oppositionens ledamöter, men upplever samtidigt att de har ett betydligt lägre inflytande än ledamöter från partier som skulle spräcka en majoritet om de lämnade den (potentiella TPV-partier) (6,80).

Vid en första blick ser det ut som att företrädare för faktiska TPV-partier upplever sig ha ett något lägre inflytande (6,75) än partier som befinner sig i potentiell TPV-position (6,80). Men om vi jämför inom partierna visar det sig att det endast är ledamöter från lokala partier som upplever att de har något lägre inflytande i TPV-position jämfört med en potentiell TPV-position. Ledamöter från Miljöpartiet, Centerpartiet och Folkpartiet upplever att deras inflytande är större när de är TPV-partier, och för kristdemokrater är den upplevda inflytandegraden lika hög i båda positionerna. Resultaten visar också att ledamöter i TPV-position från mindre partier upplever sig ha ungefär lika stort inflytande som företrädare för Socialdemokraterna eller Moderaterna i potentiella TPV-positioner.

I Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen har samtliga Sveriges kommunfullmäktigeledamöter även svarat på hur de bedömer olika aktörers inflytande i den lokala politiken (bland annat kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande, ledande tjänstemän och medborgarna). Det upplevda inflytandet för dessa aktörer skiljer sig inte åt mellan kommuner som har ett TPV-parti och kommuner som inte har ett sådant parti. De maktförskjutningar som sker i en kommun när ett TPV-parti uppstår tycks alltså endast handla om partiernas (och deras företrädares) relativa inflytande.

Demokratins kvalitet och graden av partipolitisk konflikt

Ett sätt att betrakta TPV-partier är att se dem som lösningen på en komplicerad parlamentarisk situation. I stället för att styra kommunen i minoritet med den osäkerhet som det innebär har man bildat en tydlig majoritet som ska borga för stabilitet. Men ett av de ingående partierna kan alltså med sin TPV-position på ett mycket påtagligt sätt påverka koalitionen möjligheter att styra kommunen. Frågan är därför om svenska kommunpolitiker uppfattar att demokratin fungerar bättre eller sämre, och om de uppfattar att de partipolitiska konflikterna är mer eller mindre påtagliga, i kommuner där den parlamentariska situationen rymmer ett TPV-parti i styret.

I Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008–2009 fick ledamöterna ange hur nöjda de var med demokratin i den egna kommunen. Ledamöterna fick även uppge sin uppfattning om i vilken grad det politiska arbetet kännetecknas av partipolitiska konflikter. Medelvärden av fullmäktigeledamöternas uppfattningar i dessa båda frågor utgör ett generellt mått på hur demokratins kvalitet och den partipolitiska konfliktnivån upplevs i varje kommun. Hur kommuner med olika typer av parlamentariska situationer skiljer sig åt när det gäller upplevelsen av demokratins kvalitet och den partipolitiska konfliktnivån redovisas i tabell 3.

När det gäller kommunfullmäktigeledamöters nöjdhet med demokratin är det genomsnittliga värdet bland Sveriges kommuner 6,6 på skalan från 0 till 10. Skillnaderna mellan kommuner med olika koalitionsstyper är mycket liten. Mest nöjda tycks fullmäktigeledamöter vara i kommuner där allianspartierna styr i majoritet (som inte är överstor) (6,9). Minst nöjda är ledamöter i kommuner som styrs av breda blocköverskridande majoriteter där alla ingående partier behövs för att uppnå majoritet (6,3). Men resultaten visar framförallt att det inte finns några tecken på att demokratin upplevs som bättre eller

Tabell 3: Svenska kommunfullmäktigeledamöters nöjdhet med demokratin (0–10) och upplevelse av partipolitisk konfliktnivå (0–10) i kommunen, efter parlamentarisk situation (medelvärden)

Parlamentarisk situation	Nöjdhet med demokratin (0–10)	Partipolitisk konfliktnivå (0–10)	Antal kommuner
Miljöpartiet TPV i blågrön koalition	6,6	5,9	6
Lokalt parti TPV i rödgrön koalition	6,5	5,5	4
Minoritetsstyre	6,4	5,2	42
Miljöpartiet TPV i rödgrön koalition	6,8	4,9	14
Breda blocköverskridande koalitioner (Socialdemokraterna plus Moderaterna, och/eller flera mittenpartier)	6,3	4,8	8
Lokalt parti TPV i allianskoalition	6,6	4,7	17
Överstora koalitioner (inkl. samlingsregeringar)	6,5	4,6	99
Alliansstyre (borgerliga partier bildar majoritet)	6,9	4,3	36
Socialistiskt styre (Socialdemokraterna och Vänsterpartiet bildar majoritet)	6,5	4,3	21
Borgerligt mittenparti TPV i center-vänster-koalition	6,5	4,0	16
Ett parti har egen majoritet	6,7	4,0	26
Oklar situation vid mättilfället, hoppande majoriteter	6,7	3,2	1
Samtliga kommuner	6,6	4,6	290

Kommentar: Frågan om konfliktnivå löd: "Hur skulle du vilja beskriva det politiska arbetet i din kommun? Kännetecknas arbetet i huvudsak av samförstånd eller i huvudsak av partipolitiska konflikter?". Svaren avgavs på en skala från 0 ("i huvudsak av samförstånd") till 10 ("i huvudsak av partipolitiska konflikter"). Frågan om nöjdhet med demokratin löd: "På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i den kommun där du bor?". Svaren avgavs på en skala från 0 ("inte alls nöjd") till 10 ("mycket nöjd"). I analysen har först varje kommun givits ett värde byggt på medelvärdet från de svarande ledamöterna. I tabellen redovisas det genomsnittliga värdet för kommuner som har samma typ av styrande koalition. Koalitionstyperna har rangordnats efter grad av upplevd konfliktnivå.

sämre i kommuner där ett TPV-parti ingår i den styrande koalitionen.

Medelvärdet för upplevd partipolitisk konfliktnivå bland samtliga kommuner är 4,6 på skalan från 0 till 10, men den



CARL THAM



BIRGITTA ÖHLSÖN

upplevda konfliktnivån i kommuner med olika parlamentariska situationer varierar i högre grad än den upplevda nöjdheten med demokratin. Resultaten i tabell 3 visar att den högsta konfliktnivån enligt ledamöternas uppfattningar återfinns i kommuner där Miljöpartiet är TPV-parti i en blågrön koalition (5,9) och i kommuner där ett lokalt parti är TPV-parti i en rödgrön koalition (5,5). I dessa båda situationer upplevs konflikterna till och med som större än i kommuner med minoritetsstyre (5,2). Konfliktnivån upplevs som betydligt lägre i kommuner som styrs av traditionella majoriteter (socialistiskt styre 4,3 och alliansstyre 4,0). Konfliktnivån upplevs som lägst i kommuner där ett parti har egen majoritet (4,0). Generellt sett tycks alltså TPV-partier bidra till en högre grad av partipolitisk konflikt, såvida inte TPV-partiet är ett borgerligt mittenparti.



Slutsatser och diskussion

Tungan på vågen-partiers roll i politiken och särskilt i spelet kring vem som ska ta makten får ofta stor uppmärksamhet i medierna. Den som följer svensk kommunpolitik känner säkert till flera exempel på sådana maktspel som ibland mynnar ut i udda parlamentariska lösningar. Men i den här artikeln har vi visat att TPV-partier inte förekommer särskilt ofta i svenska kommuner. I endast var femte kommun finns ett parti i TPV-position.

Trots att parlamentariska situationer utan TPV-partier är mycket vanligare finns ändå flera hundra exempel på TPV-partier i svensk kommunpolitik under perioden från och med 1994. Detta kan jämföras med den nationella nivån, där det enligt vår snäva definition inte har funnits ett enda TPV-parti i riksdagen sedan 1950-talet, då Bondeförbundet hade den rollen i koalitionen med Socialdemokraterna.

Med hjälp av alla dessa fall av parlamentariska situationer på kommunal nivå, och med hjälp av data från Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen 2008–2009, har vi i artikeln kunnat besvara en rad frågor om när TPV-partier förekommer i svensk politik, vilka koalitioner TPV-partierna föredrar att ingå i och vilka konsekvenser som närvaron av ett TPV-parti får för hur kommunfullmäktigeledamöter upplever att politiken och demokratin fungerar i kommunen.

Tre föreställningar som man ibland stöter på i den svenska politiska debatten har här fått sig en törn: att Miljöpartiet är en fri spelare som i lika hög grad kan samarbeta till vänster som till höger, att blocköverskridande samarbeten är mycket vanliga i svenska kommuner, och att lokala partier är icke-ideologiska enfrågepartier som kan stödja vilket som helst av de båda blocken.

Ledande företrädare för Miljöpartiet har många gånger förklarat sig ovilliga att placera in partiet på den traditionella vänster-högerdimensionen och hävdade att de kan tänka sig att

samarbeta med båda blocken givet att partiet får genomslag för sina frågor.¹⁴ Detta är också den position man kan förvänta sig att TPV-partier intar för att maximera sitt inflytande i regeringsbildningsprocesser.

Men resultaten i den här artikeln har visat att Miljöpartiet ingalunda står så fritt från blockpolitiken som det vill ge sken av. Även om Miljöpartiet i ett antal fall har samarbetat med allianspartierna har partiet en mycket stark preferens för att samarbeta vänsterut. En faktor som vägs in när Miljöpartiet väljer sida är vilket block som är störst. Men när båda blocken är exakt lika stora väljer Miljöpartiet oftare att gå till vänster. Däremot tycks det inte vara så att ideologiska skillnader mellan miljöpartiledamöter i olika kommuner påverkar vilket block partiet väljer att samarbeta med.

Blocköverskridande koalitioner förekommer mycket sällan i kommuner om något av de traditionella blocken har egen majoritet i fullmäktige. Det är nästan enbart i svårösta parlamentariska situationer som samarbete över blockgränsen förekommer och det är då främst Centerpartiet, och i mer sällsynta fall Folkpartiet och Kristdemokraterna, som i TPV-position samarbetar med de rödgröna partierna. Det är endast i yttersta undantagsfall som borgerliga mittenpartier spräcker en potentiell alliansmajoritet till förmån för en blocköverskridande koalition. Det är inte heller så att borgerliga fullmäktigeledamöter som ingår i blocköverskridande koalitioner står ideologiskt mer till vänster än partikamrater som ingår i allianskoalitioner.

I artikeln har vi också visat att lokala partier ingår i koalitioner med båda blocken, men att de oftare samarbetar till höger än till vänster. Vad är det då som förklarar de lokala partiernas val av block? Våra resultat visar att det finns ett tydligt samband mellan ledamöternas ideologiska position och vilket block de väljer att samarbeta med, vilket är ett överraskande resultat för den som lever i föreställningen att lokala partier är icke-ideologiska enfrågepartier som ansluter sig till det block

som vill ta med dem i båten. Tvärtom är det alltså just lokala partier som i hög grad väljer att ansluta sig till det block som ideologiskt står dem närmast, medan Miljöpartiet och borgerliga mittenpartier bestämmer sitt val av samarbetspartner på andra grunder.

Förekomsten av TPV-partier verkar inte förändra fullmäktigeledamöternas upplevelse av maktförhållandena mellan de politiska institutionerna i kommunen. Men vi har samtidigt kunnat konstatera att kommunfullmäktigeledamöter som befinner sig i TPV-position upplever sig ha ett större individuellt inflytande i politiken än partikamrater i andra kommuner där partiet inte har en TPV-position. Resultatet är knappast förvånande, eftersom TPV-positionen per definition ger ett parti extra muskler i förhandlingar med andra partier. Ibland förekommer kritik som går ut på att TPV-partier får ett oproportionerligt stort inflytande på grund av sin parlamentariska position. Om denna kritik är korrekt borde ledamöter i små TPV-partier uppleva ett större individuellt inflytande än ledamöter från de större partierna i koalitionen. Så är emellertid inte fallet. Våra resultat visar att ledamöter i de större etablerade partierna upplever sig ha ungefär samma grad av individuellt inflytande som TPV-ledamöter.

När det gäller vilka effekter TPV-partier får för politiken har vi funnit att kommunfullmäktigeledamöternas nöjdhet med hur demokratin fungerar inte tycks påverkas av om ett TPV-parti finns närvarande i kommunen. Däremot samvarierar förekomsten av ett TPV-parti med att ledamöterna upplever den partipolitiska konfliktnivån som hög. Det finns till och med anledning att spekulera kring om konfliktnivån skulle bli lägre om vissa kommuner styrdes i minoritet och inte lät Miljöpartiet eller något lokalt parti bli tungan på vågen. Men det är förstås inte säkert att det är TPV-partiet som är orsaken till de upplevda konflikterna. TPV-partier uppstår när det parlamentariska läget är komplicerat, och det kan mycket väl vara så att komplicerade lägen i sig ger upphov till konflikter.

Noter

1. Data om koalitionsbildningar från 1994–1998 och 1998–2002 kommer från sammanställningar gjorda av Ylva Norén Bretzer (2006) och avser läget vid mandatperiodernas början. Data från 2002–2006 kommer från sammanställningar gjorda av David Karlsson (Karlsson 2006, undersökningsår 2003). Data för 2006–2010 och 2010–2014 kommer från sammanställningar gjorda av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som finns redovisade på skl.se för åren 2009 respektive 2011. Uppgifterna handlar om majoritetsförhållanden i kommunerna vid ett mättillfälle per mandatperiod, vilket innebär att skiften under periodens gång inte har beaktats. Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen är en kombinerad webb- och postenkät riktad till samtliga drygt 14 000 ledamöter i Sveriges 290 kommunfullmäktige och 20 landstings-/regionfullmäktige (svarsfrekvens drygt 70 procent) som genomfördes 2008–2009 (se Gilljam, Karlsson & Sundell 2010).

2. Bäck 2003, Bäck 2006.

3. Detta är en situation vi känner igen från den nationella politiken under de tider då Vänsterpartiet och Miljöpartiet har utgjort regeringsunderlag för socialdemokratiska regeringar och när Ny demokrati och Sverigedemokraterna indirekt har stött borgerliga regeringar.

4. Totalt rör det sig om 1 447 fall (288 kommuner 1994–1998, 289 kommuner 1998–2002 och 3 x 290 kommuner 2002–2014), men de 24 fall där uppgifter om majoritetsförhållandet vid mättillfället var oklart har utesluts ur redovisningen.

5. Riker 1961, Bäck 2003.

6. Bäck 2003.

7. I praktiken innebär det att tungan på vågen-partier inte förekommer i svenska kommuner där både Socialdemokraterna och Moderaterna ingår i samma koalition, eller där Socialdemokraterna regerar i koalition tillsammans med fler än ett borgerligt mittenparti. Det är i och för sig teoretiskt möjligt att det finns ett alternativt lokalt politiskt block som skulle kunna styra kommunen om ett, och endast ett, av de i majoriteten ingående partierna bytte sida, men det är inte möjligt att fastställa om en sådan situation existerar utan att göra en mer närgången fallstudie.

8. Här bör påminnas om att det finns många fler alliansstyrda kommuner, men att många av de ”överstora koalitioner” är allianssamarbeten där fler partier än nödvändigt finns med i koalitionen.

9. I de 12 fall där TPV-positionen finns och både Miljöpartiet och ett lokalt parti ingår i den styrande majoriteten har vi valt att definiera det lokala partiet – och inte Miljöpartiet – som TPV-partiet.

10. Med lokalt parti avses här partier utöver de åtta som för närvarande

(2012) är representerade i Sveriges riksdag, även om det bland lokala partier finns exempel på partier som har rikspolitiska ambitioner.

11. Vår definition innebär alltså att i samtliga fall där ett lokalt parti ansluter sig till en koalition där antingen Socialdemokraterna eller Moderaterna ingår är det lokala partiet också ett TPV-parti om partiets medverkan är nödvändig för att koalitionen ska få majoritet. Även om Miljöpartiet ingår i koalitionen, eller om koalitionen utgörs av ett blocköver-skridande samarbete, är det rimligt att se lokala partier som den ”sista” samarbetspartnern när etablerade partier går samman.

12. Gilljam, Karlsson & Sundell 2010.

13. För att ett borgerligt mittenparti ska kunna definieras som TPV-parti i en koalition kan inte ett lokalt parti ingå och det kan inte heller röra sig om en blågrön koalition. I dessa båda fall är det rimligare att se det lokala partiet eller Miljöpartiet som TPV-partiet.

14. Se t.ex. *Dagens Samhälle* 8/9 2011.

Referenser

Bäck, Hanna (2003): *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Bäck, Henry (2006): *Komparativ kommunal konstitutionspolitik*, Stockholm: SKL.

”Vi regerar gärna med Moderaterna. Lokala partitoppar vill ompröva partiets hållning”, *Dagens Samhälle* 8/9 2011.

Gilljam, Mikael, Karlsson, David & Sundell, Anders (2010). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*, Stockholm: SKL Kommentus.

Karlsson, David (2006). *Den svenske borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Norén Bretzer, Ylva (2006). *Tillämpningen av möjligheten att återkalla förtroendevaldas uppdrag. En statsvetenskaplig utvärdering av 4 kap. 10 a § 1 kommunallagen*, Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet.

Riker, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press.