

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Shirin Ahlbäck: Riksdagen: politikermakt eller tjänstemannavälde?

Henrik Oscarsson: Ett krympande partisystem?

Magnus Hagevi: Först till kvarn får först mala. Riksdagsledamöternas utskottskarriär och anciennitetsprincipen

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Olof Petersson: Ett genmäle om demokratiteori

Jörgen Westerståhl: En kommentar

LITTERATURGRANSKNINGAR

Lennart Lundquist: Det vetenskapliga studiet av politik. Anm av Lars Carlsson

Erik Moberg: Offentliga beslut. Anm av Sven Berg

Hege Skjeie: Den politiske betydningen av kjønn. Anm av Anna G Jónasdóttir

ABSTRACTS

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Shirin Ahlbäck</i> : Riksdagen: politikermakt eller tjänstemannavälde?	113
<i>Henrik Oscarsson</i> : Ett krympande partisystem?	141
<i>Magnus Hagevi</i> : Först till kvarn får först mala. Riksdagsledamöternas utskottskarriär och anciennitetsprincipen.....	175

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Olof Petersson</i> : Ett genmäle om demokratiteori	207
<i>Jörgen Westerståhl</i> : En kommentar.....	208

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Lennart Lundquist</i> : Det vetenskapliga studiet av politik. Anm av Lars Carlsson	211
<i>Erik Moberg</i> : Offentliga beslut. Anm av Sven Berg	213
<i>Hege Skjeie</i> : Den politiske betydningen av kjønn. Anm av Anna G Jónasdóttir	215

ABSTRACTS	223
-----------------	-----

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen
med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)
Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt
Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders
Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo
Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud
Göteborg: Mikael Gilljam
Stockholm: Rune Premfors
Umeå: Benny Hjern
Uppsala: Jörgen Hermansson

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationspris 1994 190 kr.
Pris för enstaka häfte 60 kr.
Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris efter
hänvändelse till vederbörande lärare.
Prenumeration sker genom insättning av avgiften på
postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och
adress eller skriftligen till tidskriftens expedition.
Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund.
Telefon: 046-109776 (Lundquist), 108939
(Sannerstedt), 108946 (Lundell), telefax 104617.
Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande
av källan förbjudes.
ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 1994

Riksdagen – politikermakt eller tjänstemannavälde?

Shirin Ahlbäck

Inledning

Vilka deltar i riksdagens arbete?

Riksdagen består av 349 ledamöter och ca 450 tjänstemän.¹ Det förra är välkänt medan det senare är mindre bekant. Och i den mån forskare reflekterat över att riksdagen inte enbart består av de politiskt valda har det i mycket liten utsträckning påverkat uppläggningsstudiet av riksdagen. Än idag bedrivs riksdagsforskningen som om förutsättningarna för riksdagsarbetet i modern tid vore konstanta.² Inriktningen inom svensk offentlig verksamhet är emellertid att förvaltningens storlek har ökat i takt med att samhällets uppgifter har blivit fler och mer omfattande. Följaktligen har folkstyrelsen fått mer att hantera i sitt arbete, varför arbetsbetingelserna även för denna institution förändrats. För att klara av en växande offentlig verksamhet och den specialisering den tvingat fram har riksdagen gått från en liten och tillfällig tjänstemannakår till en större och permanent sådan. En rimlig fråga blir då: Hur påverkar detta politikens utformning?

I samhällsvetenskaplig forskning tycks det föreligga ett underförstått antagande att textutskottsbetänkanden och reservationstexter är frukten enbart av ledamöternas arbete och formuleringskonst. Motsvarande antagande styr undersökningar i de fall intresset inte är riktat mot slutprodukterna, utan då ambitionen är att förstå vägen dit (dvs hur politiken faktiskt utformas och vilka som har möjlighet att påverka utfallet). För att komma åt riksdagsarbetets svarta låda har forskarna enbart koncentrerat sig på *ledamöternas* liv bakom kulisserna. Detta rimmar väl med förvaltningssynen i de traditionella demokratimodellerna av normativt slag, i vilka förvaltningen alltid ges en underordnad roll. Studiet av riksdagen har således hittills varit likställt med studiet av riksdagsledamöternas agerande och beteende. Tjänstemannakårens struktur och insatser har knappt kommenterats. Är det då helt ointressant för statsvetare att blottlägga även denna del av riksdagens arbete?³

Att studera riksdagen enbart ur ett ledamotsperspektiv menar jag är alltför enögt. Riksdagsarbetet och det som kommer ut från denna institution är inte enbart summan av de folkvaldas insatser, utan en förutsättning är de insatser som görs av tjänstemännen. För att arbetet ska flyta krävs tjänstemän som dels

koordinerar arbetet genom att skapa praktiska förutsättningar för att riksdagsarbetet ska kunna löpa, dels konkret bistår i beredningen av ärendena och i slutändan ser till att det beslutade offentliggörs i framförallt riksdagstrycket. Jag vill t o m gå så långt som att hävda att någon fullständig förståelse för riksdagen och den politik som där formuleras inte kan uppnås utan kunskap om hur arbetet i sin helhet bedrivs inom riksdagsorganisationen.

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän

Ansatsen som sådan är på inget sätt ny.⁴ Studiet av förhållandet mellan politiker och tjänstemän tillhör den förvaltningspolitiska disciplinens livsluft, och har bl a resulterat i en implementeringsteoretisk diskurs. Lundquist redogör i sin bok *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) för fyra stadier i vilka förvaltningen kan påverka politikerna: initieringen, beredningen, implementeringen och efterkontrollen. Han påpekar att förvaltningens aktiva medverkan ger den stora möjligheter att påverka politikens innehåll. Den maktpotential som tjänstemännen besitter gentemot politikerna konkretiserar författaren i tre egenskaper hos förvaltningen: kunskapen, storleken och kontinuiteten. Förvaltningen har inte bara ett kunskapsövertag i kraft av sin specialisering, utan även dess storlek, och därmed större kontaktyta, och det faktum att de valda politikerna kommer och går medan tjänstemännen sitter kvar utgör "maktegenskaper". På frågan om vem som har makten, politikerna eller förvaltningen, svarar Lundquist: "Huruvida förvaltningen faktiskt utnyttjar denna möjlighet är naturligtvis en empirisk fråga. Att relationen mellan politiker och tjänstemän inte är ensidigt hierarkisk kan vi vara helt säkra på" (s 100f).

Det är således inte enbart förvaltningens verkställande av de politiska besluten som är intressant att studera, utan även själva beredningen av dessa. Eftersom tjänstemän aktivt deltar i beredningen av politiska beslut kan man tala om deras möjligheter till inflytande genom att det är de som samlar information och sammanställer beslutsunderlag. I någon mening väljer de då perspektiv, till förfång för något annat (Kingdon 1984:43ff). Lundquist har i sin annars uttömmande bok inte nämnt att även riksdagen kan studeras ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Riksdagen faller visserligen utanför den institutionella definitionen av förvaltning, men förhållandet mellan beredande tjänstemän och beslutande politiker rymms väl inom den förvaltningspolitiska analysen.

På kommunal nivå har förhållandet mellan politiker och tjänstemän belysts i Norells avhandling *De kommunala administratörerna, En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik* (1989). Syftet med avhandlingen är att ge en generell karakteristik av svenska kommunala administratörer som är relevant för förståelsen av dem som potentiella och faktiska politiska aktörer. Som titeln antyder är författarens avsikt att belysa den kommunala byråkratiproblematiken. Som en sammanfattande analys av sin undersökning hävdar Norell (s 261): "Uppenbart är att tjänstemännen har möjligheter att påverka dels de beslut som fattas i de kommunala församlingarna, dels verkställigheten. Detta kan de göra inte minst i kraft av sin expertkunskap och genom sin närhet och access till andra aktörer och genom deltagandet i beslutsprocessen."⁵

Om det förhåller sig så på kommunal nivå, varför skulle det förhålla sig annorlunda på riksdagsnivå?

Liknande studier har gjorts på central nivå. Dialogen mellan den politiska ledningen och tjänstemännen i regeringskansliet berörs kortfattat i Torbjörn Larssons avhandling *Regeringen och dess kansli* (1986:120f). Två saker utkristalliserar sig i Larssons undersökning: tjänstemännens kunskapsövertag i sakfrågorna, samt statsrådets inläring av den föredragandes personlighet. Ett problem för statsrådet är således att han/hon vanligen befinner sig i ett kunskapsunderläge i sakfrågorna jämfört med de opolitiska tjänstemännen, särskilt om statsrådet är nytt i departementet. Vidare har statsrådet inte bara att sätta sig in i de ärenden som föredras, utan Larssons undersökning visar att det även handlar om en inläring om den föredragandes personlighet. På detta vis lär sig statsrådet vilka tjänstemän som gör samma bedömningar som han/hon själv, och i dessa fall behöver han/hon därför inte lyssna lika uppmärksamt för att sedan komma med invändningar.

Amerikanska forskare har – i vanlig ordning – redan problematiserat fenomenet med en växande och allt mer specialiserad 'legislative staff'. Delvis är det en effekt av att denna personalkategori gjorde sitt intåg tidigare i den amerikanska kongressen än i de europeiska parlamenten. I det amerikanska fallet kan emellertid två typer av kongresstjänstemän urskiljas; dels sådana som är kopplade till kongressledamöterna personligen (personal staff), dels sådana som är kopplade till arbetet i utskotten (committee staff). I en uppsats med just namnet *Legislative staffs* går Hammond genom den litteratur som finns på området. En del av den forskning som redovisas pekar på att tjänstemännens inflytande (inom den legislativa grenen) i den politiska processen inte på något sätt är försumbar. Avslutningsvis efterlyser författaren emellertid större och mer systematiska studier där en viktig frågeställning bör vara "the impact and influence of staff on legislative institutions and functions and on output, decision making, and policy" (Hammond 1985:309).

I flera av de amerikanska studierna har fokus varit frågan om tjänstemännens egna mål har haft betydelse för utskottsarbetets innehåll och utfall. I dessa undersökningar har olika typer av tjänstemän och arbetssätt identifierats. Efter att ha studerat tjänstemännen i tre utskott i senaten konstaterar Price att olika egenskaper hos dessa medför skilda – och betydelsefulla – förutsättningar för utarbetandet och genomdrivandet av lagstiftning. Price skiljer mellan två olika tjänstemannatyper: a) *professionals*, de neutrala och objektiva experterna som bistår alla ledamöter med likvärdig service oavsett partifärg, och b) *policy entrepreneurs*, tjänstemän som verkar aktivt för att föra fram och driva egna förslag. Price medger att det finns en mellankategori av entreprenörer vilka också försöker föra fram och driva egna förslag, men vars manöverutrymme är mer begränsat. Price konstaterar emellertid att majoriteten av tjänstemän i undersökningen kunde placeras under kategorierna 'professionals' och 'policy entrepreneurs' (Price 1971). I en senare studie menar emellertid Salisbury & Shepsle att dessa kategorier fått ge vika för en ny typ av tjänstemän sk "politicos" (= politiker, med en nedsättande anstrykning). För denna typ av tjänstemän är lojaliteten gentemot arbetsgivaren överordnad både fackmannaskap

och policyinnehåll (Salisbury & Shepsle 1981). Gemensamt för dessa båda studier är att författarna förhåller sig kritiska till det inflytande som de ovalda tjänstemännen kan tillskansa sig i kraft av sin numerär och sakkunskap. På samma sätt förhåller sig Malbin i en bok med den talande titeln *Unelected representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government* (1980).

DeGregorio kommer i sin studie däremot till en annan slutsats om tjänstemännens aktiva inflytande i kongressarbetet (1988). Utgångspunkten även i hennes undersökning är att utskottstjänstemännen i kraft av sitt arbete och sin strategiska position har möjlighet till inflytande över vad som tas upp och kommer ut av utskottsarbetet. DeGregorio refererar inledningsvis till resultaten i Prices och Salisbury & Shepsles studier, vars kategorier hon empiriskt prövar – och sedermera förkastar – genom att intervjua 43 högre tjänstemän i underutskott från kongressens båda kamrar. Författaren sammanfattar undersökningsresultatet med att "chairs are in far better control of the policy outcomes of their subcommittees than critics would have us believe" (DeGregorio 1988:473). Om en tjänsteman engagerar sig i en fråga är det i regel föranlett av initiativ från någon ledamot. Den företagsamma entreprenören tillhör, enligt DeGregorio, undantagen.

Ledamöternas syn på utskottstjänstemännen

Även om tjänstemännens arbete och roll tillhör en outforskad del av arbetet i den svenska riksdagen så vet vi lite mer om ledamöternas syn på utskottstjänstemännen. Att riksdagsledamöterna tillskriver utskottens kanslichefer viss makt framgår av *Riksdagsenkät 1985*, som genomförts vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Riksdagsledamöterna fick på en skala 0 (mycket litet inflytande) till 10 (mycket stort inflytande) ange hur mycket inflytande olika angivna grupper och organ (dvs regeringen, partiledarna, utskotten, parti grupperna, gruppledarna, riksdagspartiernas kanslichefer, utskottens kanslichefer respektive enskilda riksdagsledamöter) har när det gäller beslutsfattande i riksdagen. Medeltalet för utskottens kanslichefer, då medelpoängen omtransformerats till ett värde mellan 0 till 1000, blev 406 (Esaiasson & Holmberg 1988:139). Resultatet kan vid en första anblick tyckas vara lågt och okontroversiellt, särskilt som denna grupp kom på näst sista plats i maktliga. Å andra sidan kan man också hävda att det är förvånande att en i idealtypen tänkt neutral tjänstemannakår överhuvudtaget tillskrivs något slags inflytande i riksdagens beslutsprocess.

Det finns emellertid ytterligare illustrationer till ledamöternas uppfattning om tjänstemännens inflytande i utskottsarbetet. Inför en kurs i presentations-teknik för de föredragande i utskotten hösten 1979 beslöt de utbildningsansvariga att intervjua åtta ledamöter anonymt. Frågorna gällde hur dessa ledamöter upplevde att samspelet med utskottskanslierna fungerade, och hur ledamöterna tyckte att föredragningarna kunde förbättras. Överlag upplevde ledamöterna att tjänstemännen var mycket duktiga och objektiva, men att själva presentationsformen kunde utvecklas vad avser både pedagogik och teknik. Av intervjuanteckningarna framgår emellertid också att det upplevdes som svårt för

nya utskottsledamöter att hänga med i utskottsarbetet. En ledamot menade att ledamöterna borde tränas i att yttra sig mer, eftersom det annars endast blir 2-3 som faktiskt tar ställning i frågorna. I samma anda föreslår en annan ledamot att nya utskottsledamöter borde få någon typ av introduktion, "så att de snabbare kan gå in och känna sig med". En tredje ledamot föreslog att målet med den förestående kursen i presentationsteknik borde vara "att ledamöterna ska bli herre över sina beslut".⁶

Bortsett från materialets uppenbara brister, både vad gäller representativitet och aktualitet, ger det oss en inblick i de svårigheter som de citerade ledamöterna stött på i sina utskottsliv. Något som lätt glöms bort är att riksdagsarbetet är omgärdat av procedurer och traditioner som är svåra att överblicka särskilt då man antingen är helt ny i riksdagen eller bara ny i ett utskott.⁷ Situationen ställs på sin spets när helt nya partier gör sitt intåg i riksdagen, där partiseniorer med tidigare riksdagsvana saknas som stöd.

Hur ledamöterna uppfattar samspelet med utskottskanslierna idag kräver nya och mer omfattande undersökningar. Men att fenomenet fortfarande är aktuellt kan kanske Bertil Fiskesjö (c) brev till ledarsidan i Expressen (930318) vittna om. I sitt inlägg försvarar han sin ståndpunkt att vi bör ha förhållandevis många folkvalda för att säkerställa ett reellt inflytande för de folkvalda: "Jag vidhåller min uppfattning. Om de förtroendevalda är alltför få är risken stor att de blir allt mer hjälplösa i händerna på rådgivare, administrationens byråkrater och olika lobbyorganisationer. Helt enkelt därför att de inte själva hinner fördjupa sina egna kunskaper i ärenden och bakgrundsmaterial. Det är precis detta som hänt i många länder och som – inte minst på det kommunala planet – nu är på gång även hos oss."

Syfte och metod

Syftet med denna uppsats är att undersöka utskottstjänstemännens roll i riksdagsarbetet. Tjänstemännens inflytande över politikens utformning är en svår fråga att undersöka empiriskt och kräver större studier än den jag kommer att presentera här. Avsikten är emellertid att beskriva förutsättningarna för utformandet av politik i riksdagen utifrån ett tjänstemannaperspektiv.

För att beskriva olika aktörers eventuella inflytande och makt vore det naturligtvis önskvärt med en undersökning som täckte in samtliga aktörer; dvs samtliga politiker och tjänstemannagrupper i riksdagen. Omfattande undersökningar av våra riksdagsledamöter har emellertid redan gjorts (se t ex Holmberg & Esaiasson 1988). Jag har därför valt att i denna framställning lyfta fram en i litteraturen praktiskt taget osynlig del av riksdagsarbetet.

Även om det är utskottskansliernas arbete som här ska behandlas beskrivs inledningsvis även övriga kansliorganisationer i riksdagen översiktligt. Undantag har dock gjorts för partigruppernas kansliorganisationer, eftersom det i deras fall inte rör sig om tjänstemannaförvaltning i strikt mening.

Något material som utförligt beskriver tjänstemännens arbete inom riksdagen finns inte att tillgå, varför undersökningen i huvudsak baserar sig på intervjuer. I intervjuerna har jag låtit de föredragande beskriva ärendegången i utskottet från ax till limpa. Den bakomliggande tanken har varit att dels kunna

ge en utförlig beskrivning av hur utskottsarbetet faktiskt går till, dels undersöka om kanslierna i sitt arbete har något politiskt inflytande i beslutsprocessen. Den fas som står i fokus i denna undersökning är beredningen av ärenden.

Jag har intervjuat en föredragande ur varje utskott (inkl EES-utskottet), dvs 17 av 45 möjliga. Hälften av de intervjuade föredragandena är jurister (de flesta med domarbakgrund) och den andra hälften har någon annan universitetsexamen med samhällsvetenskaplig inriktning (civilekonom, pol mag m m). Genomgående har jag försökt intervju den föredragande med längst erfarenhet av utskottsarbete i varje utskott, och i några fall – då dessa varit svåra att få tag på – har jag intervjuat den som stått ”på tur”. Den genomsnittliga tiden som utskottstjänstemannen var bland de intervjuade 6,5 år (median = 4,5 år). För intervjuerna hade utskottens kanslichefer också varit ett möjligt alternativ. Faran var emellertid att de i större utsträckning skulle ha verkat som bärare av idealbilden om tjänstemannen som det lydiga verktyget, varför jag valde den handläggande personalen på lägre nivå. I intervjuundersökningen ingår även den nu f d kanslichefen på kammarkansliet samt näringsutskottets f d kanslichef. Intervjuerna tog ca 1,5 timme. En viktig förutsättning för intervjuerna var garantin om anonymitet, vilket jag i framställningen har respekterat. Varje intervju har nummererats på en hos mig förvarad lista, och de citat som görs har inte notbelagts med namnangivelse utan med ett intervjunummer.

Det finns anledning att reflektera över de källkritiska huvudkriterierna samtidskrav, tendenskritik och beroendekritik. Det är idag verksamma utskottstjänstemän som beskrivit sitt arbete i riksdagen varför samtidskravet inte utgör den största utmaningen för denna undersökning. Att verkligheten i utskottet beskrivs utifrån tjänstemännens perspektiv och därmed är färgad av deras syn och värderingar är ofrånkomligt. Oberoende av varandra har deras beskrivningar av utskottsarbetet emellertid överensstämt i allt väsentligt. Därutöver har jag i min presentation försökt koppla intervjurens resultat till kontrollmaterial genom t ex exemplifieringar tagna ur riksdagstryck, internt arbetsmaterial och annan litteratur som undersökt det som framställs.

Slutligen, hur riksdagsarbetet faktiskt bedrivs är inte enbart kunskapsmässigt intressant. Hur riksdagsarbetet är organiserat och dess inre logik borde rimligen påverka sättet varpå man väljer att studera riksdagen: Vilka bör ingå i en surveyundersökning då man försöker kartlägga makten i riksdagen? Hur bör innehållet i riksdagstrycket tolkas givet olika utskottskulturer? Hur tillförlitligt är utskottsberäkningarna som analysinstrument för att mäta konfliktnivå över tiden?

Riksdagens förvaltningsstruktur

Kort historik

Riksdagen har under efterkrigstiden gått från en liten och tillfällig personalorganisation till en stor och fast sådan. Trots att förutsättningarna för en fast personalorganisation skapades redan år 1949 (genom omläggningen av riks-

dagens sammanträdestider samt utsträckningen av den tid under vilken riksdagen årligen är samlad) dröjde det innan någon förändring faktiskt kom till stånd. Det rådande systemet med tillfälligt anställd personal kom att fortsätta i princip ända fram till 1966. Författningsutredningen menade i sitt betänkande (1963) att huvudparten av riksdagens befattningshavare borde beredas fast anställning. I betänkandet föreslogs att riksdagen själv skulle genomföra en utredning angående principerna för riksdagens personalorganisation samt vilka konsekvenser dessa skulle medföra vad gäller riksdagstjänstemännens anställnings- och löneförhållanden. Talmanskonferensen tillsatte därför 1965 *Riksdagens organisationsutredning* som avlämnade tre delbetänkanden. Utredningen pekade på behovet av en fastare och jämnare ordning i riksdagsarbetet, vilket i sin tur ställde större krav på riksdagens personal- och förvaltningsorganisation. Sammanfattningsvis konstaterade utredningen att starka skäl talade för att riksdagen skulle övergå till en fastare personalorganisation. Riksdagen anslöt sig i huvudsak till utredningens förslag, och utskotten fick 24 ordinarie tjänster, 6 lönegradsplacerade icke-ordinarie samt ca 21 arvodes-tjänster. Utredningen lämnade även förslag på inrättande av ett för riksdagen nytt förvaltningsorgan (riksdagens förvaltningskontor), vilket bifölls av riksdagen. Den nya organisationen började gälla den 1 juli 1966 (KBaU 1966:1).⁸

Därefter har frågan utretts ytterligare ett antal gånger. I samband med införandet av enkammarriksdagen tillsatte talmanskonferensen *1969 års organisationsutredning* med uppgift att anpassa utskottens personalorganisation till de nya förutsättningarna. Utredningens förslag utmynnade vid riksdagsbehandlingen (KBaU 1970:1) bl a i att varje utskott fick en ansvarig huvudsekreterare (kanslichef). Av de övriga sekreterartjänsterna (20 st) samlades 10 st i en för utskotten gemensam pool. En särskild kontorsserviceorganisation med åtta serviceenheter inrättades, och varje enhet hade till uppgift att ge service åt ett eller flera utskott. Dessa förändringar betecknades emellertid som en försöksverksamhet, varför en ny utredning tillsattes 1973. Den senare utredningen, som i huvudsak fungerade som en bekräftelse på redan vidtagna föränd-

Tabell 1. Antalet fasta tjänster i riksdagen

År	Förvaltningskontoret	Kammarkansliet	Utskottskanslierna	Totalt
1971	134	41	61	236
1975	162	43	66	271
1979	186	41	76	303
1981	189	44	83	316
1986	249	43	88	380
1989	267	42	93	402
1990	263	64	95	422
1991	267	64	96	427
1992	281	63	100	444
1993	282	65	100	447

Källa: Riksdagens förvaltningskontor, *Riksdagen i siffror 1992/93* och Sveriges Riksdag, *Riksdagens förvaltningskontors årsredovisning 1992/93*.

ringar, medförde viss förstärkning av personal samt att den gemensamma poolen av sekreterare även avskaffades formellt. Likaså delades kontorspersonalen upp på de olika utskotten. Därefter har själva personalorganisationen inte varit föremål för diskussion, utan de förändringar som har gjorts har främst handlat om personalförstärkning. Att riksdagen alltsedan 70-talet har fått en allt större tjänstemannakår framgår av tabell 1.⁹

Sedan enkammarriksdagen infördes har det totala antalet tjänstemän ökat med 89 %. Motsvarande ökning för förvaltningskontoret, kammarkansliet och utskottskanslierna är 110 %, 58 % och 64 %.

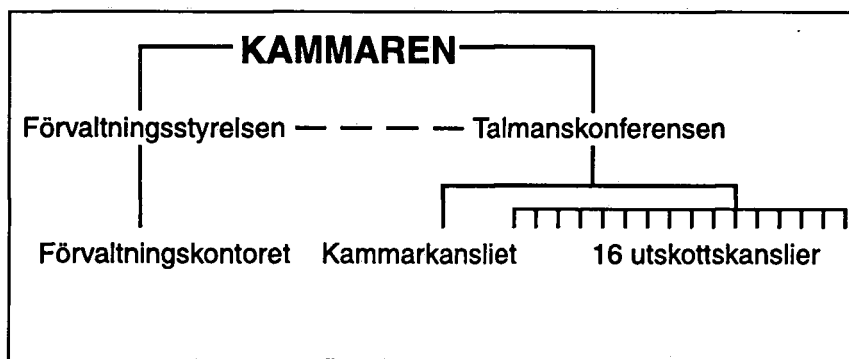
Organisation och verksamhet

Riksdagens förvaltning kan delas upp i två delar, och båda dessa förvaltningsstrukturer sorterar under Kammaren. (Kammaren är benämningen på riksdagen då den sammanträder i plenum.) Riksdagens förvaltningskontor leds av riksdagens förvaltningsstyrelse, medan kammarkansliet och utskottskanslierna arbetar under ledning av talmanskonferensen. Det bör emellertid framhållas att förvaltningsstyrelsens respektive talmanskonferensens kompetens gäller hela riksdagsförvaltningen.

Riksdagens förvaltningskontor fungerar som ett serviceorgan åt riksdagen och dess myndigheter.¹⁰ Förvaltningskontorets uppgifter åskådliggörs av följande uppställning:

- *Administration*: personalenheten, ekonomienheten och förhandlingsfunktionen
- *Data och dokument*: ADB-enheten, tryckerienheten, dokument- och registerenheten
- *Lokaler, säkerhet och intern service*: intendenturenheten, säkerhetsenheten och fastighetsenheten
- *Informations- och kunskapsförsörjning*: Riksdagens utredningstjänst, Riksdagsbiblioteket, informationsenheten och tidningen Från Riksdag & Departement.

Inom denna del av förvaltningen arbetar ca 280 anställda. Chef för förvaltningskontoret är förvaltningsdirektören, som till sin hjälp har en lednings-



Figur 1. Riksdagens förvaltning.

grupp. Förvaltningsdirektören fungerar som föredragande i förvaltningsstyrelsen. Styrelsen, som består av talmannen (ordf) och åtta av riksdagen valda ledamöter, har till uppgift att leda förvaltningskontorets verksamhet (RO 9:3).

Kammarkansliet och utskottskanslierna är den del av förvaltningen som arbetar i direkt kontakt med riksdagsarbetets innersta kärna, och inte enbart med de yttre förutsättningarna. De betänkande- och reservationstexter vi tar del av i riksdagstrycket är huvudsakligen skrivna av tjänstemän.

Talmannen leder som bekant riksdagens arbete. För planeringen av riksdagens arbete biträds talmannen av kammarsekreteraren, vars tjänstebeteckning är riksdagsdirektör. Därutöver finns talmanskonferensen som är ett särskilt organ för överläggning "om åtgärder som kan främja planmässighet i riksdagens arbete" (RO 1:7). Förutom planläggningen av riksdagsarbetet diskuteras frågor om arbetsformer, riksdagens internationella kontakter m m. Talmanskonferensen består av talmannen, vice talmännen, en företrädare för varje partigrupp i riksdagen, utskottens ordförande samt vice ordföranden i förvaltningsstyrelsen. Att vice ordföranden i förvaltningsstyrelsen, jämte talmannen som är ordförande i densamma, även ingår i talmanskonferensen tjänar som en garanti för att de två förvaltningarna inte ska arbeta isolerat från varandra. Det är för att markera detta samband mellan förvaltningsstyrelsen och talmanskonferensen som linjen dem emellan är streckad i figur 1.¹¹

Kammarkansliet, som leds av riksdagsdirektören, är indelat i tre enheter med sammanlagt ca 60 anställda: centralkansliet, protokollskansliet och kammar-service. Centralkansliet koordinerar arbetet i riksdagen och vakar över att pro-

Tabell 2. Utskottspersonalen 1993

Utskott	Kanslichef, föredragande	Byråass, byråsekr	Totalt
KU	6*	3	10
FiU	4*	2	7
SkU	4	2	6
JuU	4	2	6
LU	3	2	5
UU	3	2,5	5,5
FöU	2	1,5	3,5
SfU	3	2	5
SoU	4	2	6
KrU	3	2	5
UbU	4	2	6
TU	3	1,8	4,8
JoU	4	2	6
NU	4	2,5	6,5
AU	4	2	6
BoU	4	2	6
Totalt	61	33,3	94,3

Källa: Riksdagens förvaltningskontor, PM 1993-06-24.

* Hos KU tillkommer en avdelningsdirektör, och hos FiU en byrådirektör. Tilläggas bör att utskotten därutöver har rätt att vid behov anställa extra föredragande, vilket särskilt görs under den arbetsbelastade vårsessionen.

cedurerna och de ärenden som ska behandlas i kammaren stämmer överens med författningen (konstitutionell granskning). Vidare svarar kansliet för planering på längre sikt och för uppläggningsen av debatten i kammaren. Protokollkansliets huvudsakliga uppgift är att göra protokollen, som innefattar redovisning av ärenden, riksdagens beslut och referat av debatten. Kammarservice ger praktisk service åt ledamöter och tjänstemän, för talarlista på TV-skärm och ansvarar för säkerheten i plenisalen m m.

Varje utskott har ett kansli som består av en kanslichef (huvudsekreterare), föredraganden (sekreterare) och en eller flera byråassistenter. Sammanlagt inrymmer utskottsorganisationen idag ca 100 anställda. Av tabell 2 framgår hur dessa tjänster fördelar sig på de olika personalkategorierna.

Tabell 2 visar att en tredjedel av utskottets bemanning utgörs av assistentpersonal. Resterande två tredjedelar utgörs av handläggande personal, vars arbete vi ska följa i nästa avsnitt.

Utskottsarbetet

Riksdagspoesin

Utskotten har skickliga kanslichefer och sekreterare som deltar i mycket laddade diskussioner, och de vet, att det som till sist sägs i utskottsbetänkandet måste vara vägt på guldväg för att klara balansen mellan de olika anspråk, både personliga och politiska, som ställs på dem. De sitter i en spänd situation när det gäller att formulera sig. Åtminstone några gör detta suveränt, ibland med glimt av humor som naturligtvis hjälper till att lösa de konflikter som kan finnas. Jag läser utskottsbetänkandena med stort behag därför att jag känner att de är tillkomna i en situation där språket betyder så oerhört mycket och därför blivit renat, fått en potens och spänning som ibland inte står lyriken efter.

Den som läser poesi ur riksdagstrycket är Lennart Holm, f d generaldirektör för Planverket, och som i mitten på 80-talet höll ett muntligt anförande om myndigheternas språksvårigheter.¹² För oss andra som föredrar Ekelöfs eller den persiske poeten Khayyams diktning ger citatet ändå en god första inblick i betänkandeskrivandets inre logik. Det är en svår konst att språkligt sammanväga motstridiga viljor, och det är inte alltid det lyckas. I det följande ska vi fördjupa oss lite närmare i denna process.

Arbetsfördelning

Propositioner, skrivelser från regeringen och motioner skall beredas av utskott. Detsamma gäller förslag och redogörelser från annat riksdagsorgan än utskott (RF 4:3 och RO 4:1). Varje ärende kan innehålla ett eller flera yrkanden som ska hänvisas till lämpligt utskott. En motion kan således i olika delar behandlas av flera utskott, även om det är något man helst vill undvika.¹³ Hemvisten för ett motions- eller propositionsyrkande är inte alltid självklar. Ett motionsyrkande om att Kopparbergs län ska få pengar för att rusta upp sina vägar kan t ex

ses både som en trafikpolitisk (TU) som regionalpolitisk (AU) fråga. Under den allmänna motionstiden ställs detta på sin spets, eftersom motionsfloden innebär en koncentration av yrkanden. För att hantera detta ordnar kammarkansliets s k fördelningssammanträden flera gånger i veckan, där en representant från varje utskottskansli infinner sig (ofta kanslichefen, men det kan även vara en föredragande). Före mötet har utskottskanslierna tagit del av kammarkansliets preliminära remittering av yrkanden, men har under mötet möjlighet att komma med invändningar. I de fall oenighet råder om vilket utskott som ska bereda en motion eller ett motionsyrkande läggs motionen – eller yrkandet – undan (motionen "isas") till en senare sammankomst, så att man får mer tid att dryfta saken kanslierna emellan även utanför sammanträdet.

Fördelningen av motioner är således i sina huvuddrag en ren tjänstemannaförhandling. Detta behöver inte innebära att en motions utskottstillhörighet är en politiskt okontroversiell aktivitet. Motionerna sorteras efter vad som står i "klämmarna", dvs det är inte en motions rubrik som är avgörande för remitteringen. Om klämmarna är bristfälliga, exempelvis då dessa är svårtydda eller inte korresponderar med motionens löptext, har tjänstemännen i realiteten tolkningsföreträde. Det är vad tjänstemännen utläser ur hemställen som är avgörande för i vilket utskott en motion kommer att behandlas, inte vad ledamoten hade tänkt sig då han/hon skrev motionen. Text kan en motion om biobränslen av ledamoten vara tänkt att behandlas hos näringsutskottet, men istället hamna hos jordbruksutskottet för att motionen i sina formuleringar uppfattas som miljöpolitisk snarare än energipolitisk. Ett par av de intervjuade poängterade att det har betydelse för en motions dignitet var någonstans det hamnar och i vilket sammanhang det behandlas (text om motionen bereds i samband med en stor och uppmärksam proposition eller om den får ingå i ett mindre motionsbetänkande).

Utskottets arbetsplanering

I början av varje session drar kanslierna upp en arbetsplanering utifrån förväntade propositioner och eventuella motioner. Vårssessionen är speciell eftersom den inleds med den allmänna motionstiden. När den allmänna motionstiden är över och remitteringen av yrkanden är klar har utskotten att bestämma hur och i vilken ordning alla yrkanden ska beredas. Vanligtvis är det kanslichefen som tillsammans med sitt kansli går igenom samtliga motionsyrkanden och buntar ihop dessa till olika slags betänkanden. Eftersom regeringen vid denna tidpunkt redan angett vilka propositioner som den planerar att lägga fram i riksdagen under pågående riksmöte kan vissa yrkanden kopplas ihop med text behandlingen av dessa särpropositioner (i dessa betänkanden behandlas naturligtvis även de följdmotioner som väcks i samband med propositionen). Annars kan yrkandena behandlas i s k budget- eller motionsbetänkanden. I själva verket är det så att budgetbetänkandena ofta används för att på ett enkelt sätt "slakta" motioner. Man slipper att göra separata utredningar och långa reciter som de separata betänkandena förutsätter. Som en fingervisning kan anges att

KU under den allmänna motionstiden 1993 fick 256 yrkanden, vilket resulterade i tjugotalet betänkanden.

Denna hopbuntning i olika ärendegrupper är inte alldeles självklar, eftersom yrkandena kan handla om så vitt skilda saker att någon enkel och logisk indelning är svår att göra.¹⁴ Det finns ett drag av vanans makt i denna hantering eftersom vissa betänkanden återkommer varje år i utskotten, och då även med samma numrering. T ex har utrikesutskottet varje år ett betänkande om bistånd, vars nummer efter årsbeteckningen under senare år har varit 15. Förekomsten av vissa betänkanden är således standardiserad. Utskottet har emellertid sedan att ta ställning till kansliets förslag till gruppering av yrkanden och planering av när ärendena ska behandlas. I realiteten har utskottet svårt att komma med invändningar, eftersom det skulle innebära en betydande arbetsinsats från den ifrågasättande ledamotens (-öternas) sida att presentera ett alternativ.

Hur man väljer att behandla alla motioner är en ren kansliprodukt påpekade ett par av de intervjuade. Som vi kommer att se i det följande avsnittet väljer de föredragande därutöver hur de ska lägga upp betänkandet, varför även själva innehållet präglas. ”Men det går inte att få igenom vad som helst. Lite vakna är de. I viktigare frågor kan de t o m på förhand ange att betänkandet ska ha ’den här karaktären’” (intervju nr 12).

Att skriva betänkanden

Av intervjuerna framkom att ett ärende normalt bereds vid två utskottssammanträden, men att detta är avhängigt av ärendets art. Om ärendet rör något som är politiskt kontroversiellt existerar egentligen inte någon övre gräns för hur många gånger ett ärende kan tas upp i utskottet.¹⁵

Tre olika föredragningstekniker tillämpas. Det vanligaste är en summarisk muntlig föredragning vid första sammanträdestillfället (tillämpas av elva utskott). Till hjälp används en av den föredragande upprättat PM i vilken propositions- och motionsyrkanden står grupperade mot varandra, ibland med fylligare kommentarer. Dessa PM har olika namn i utskotten: ”lakan”, ”sjal”, ”mat-sedel”, ”överläggnings-PM”, ”föredragnings-PM”. De skickas vanligen ut till ledamöterna inför det första sammanträdet. I andra utskott skrivs en recit, dvs all brödtex exklusive utskottets bedömning, vilken skickas ut till ledamöterna inför det första sammanträdet (tillämpas av fem utskott). Någon muntlig genomgång görs inte i dessa fall, men den föredragande brukar dock ges tillfälle att lämna korta muntliga kommentarer. En tredje variant är en helt muntlig, och därmed längre, föredragning utan att något skrivet presenteras (tillämpas av ett utskott).

I regel tar utskottet preliminär ställning vid det första sammanträdet. Den vägledning som den föredragande ges är ofta väldigt grov; bifall alternativt avslag. Detta gör att den skrivande tjänstemannen står relativt fri i sina formuleringar, men har i sitt arbete hjälp av grundtexterna (motioner och eventuell proposition) som anger den politiska inriktningen. Hur ett ärende behandlats tidigare i riksdagen kan också ge viss vägledning. Det politiska ställningstagandet är emellertid inte alltid klart utmejslat i alla frågor, vilket särskilt gäller

de frågor som inte tillhör den politiska dynamiten. Flertalet av de intervjuade påtalade att utskottets vägledning vid sittande bord ofta är svårtolkad eller knapp. Instruktionen kan lyda att ett yrkande ska avslås med 'positiv skrivning' utan att någon närmare precisering ges. Ofta är det viktigt att "höra" vad som *inte* sägs. "Man måste skriva på känsla" sammanfattade en av de föredragande arbetsstrategin (intervju nr 2). I dessa fall står den skrivande tjänstemannen således inte bara relativt fri i sina formuleringar, utan även i argumenteringen.

Några föredragande påpekade att det finns en skillnad mellan hur de etablerade partierna och de nya partierna (mp och nyd) agerar(-de) då preliminär ställning ska tas. De etablerade partierna svarar endast ja eller nej till bifall av yrkandena med den underliggande förväntan att övriga redan känner till deras politiska argumentering. De nya partierna tror emellertid ofta att utskottssammanträdena är den verkliga politiska arenan, och vill argumentera och utveckla sina ståndpunkter i hopp om att vinna gehör för sina åsikter. De vill gärna tro att debatten ska föras i utskottet, medan de etablerade partierna spar debatten till kammaren (där den dessutom kommer på pränt).

Inför justeringen av betänkandet (oftast = det andra sammanträdestillfället) har den föredragande färdigställt ett förslag till betänkande, som skickas ut till utskottsledamöterna före sammanträdet för genomläsning. I de utskott som arbetar med muntliga föredragningar skrivs betänkandet från A till Ö inför justeringen, dock inte alltid reservationstexterna. I de fall en recit presenterats tidigare fylls betänkandet endast på med utskottets bedömning och eventuell reservationstext. Till saken hör att arbetstempot ofta är så pressat i utskottet att den föredragande kan vara tvungen att ha skrivit klart ett utkast till betänkande innan ärendet ens kommit upp till behandling. Någon motiverade detta arbetsätt med att det gjordes av ren självbevarelsedrift, eftersom tidspressen annars blir för stor mellan det första sammanträdet och utskicket inför justeringstillfället. Arbetsättet förutsätter emellertid att majoriteten är förutsebar, vilket har blivit svårare med dagens parlamentariska läge där flera partier sitter i regeringsställning. De flesta av de tillfrågade menade emellertid att de inte hann att arbeta på detta sätt, trots att det vore ett bra sätt att hålla undan. Undantagsvis förekommer att ett betänkande behandlas färdigt redan vid första sammanträdet, dvs att det då också justeras.

Benägenheten bland ledamöterna att ändra i förslagstexten är överlag låg "det som står där står där" (intervju nr 7). En del formulerings- och ordval brukar kommenteras (nyansändringar, tillfogande av älsklingsuttryck e d), men sällan ändringar i sak. Majoriteten av de intervjuade menade att tröskeln att genomdriva förändringar i förslaget till betänkandetext vid sittande bord är mycket hög. Dels måste en majoritet enas kring det nya förslaget (vilket är svårare med flera partier i regeringsställning), dels innebär en förändring andra följdändringar som just då kan vara svåra att överblicka under ett tidspressat utskottssammanträde. Detta innebär således att den som skrivit betänkandeförslaget besitter ett klart formuleringsförsteg.

I ett utskott förekom t o m att betänkandeförslaget kunde presenteras i korrekturtext vid justeringstillfället, vilket ytterligare torde minska benägenheten

att ändra i texten. I ett par andra utskott tillämpas ett system med alternativtexter, dvs den text som ska utgöra utskottets bedömning skrivs i flera olika varianter med olika slutsatser. Denna teknik trodde flera av de intervjuade påverkade beslutsfattandet, eftersom kontrasterande texter gör läsaren mer medveten om den slutgiltiga textens innebörd.

Kontakten med regeringskansliet

Sexton av de intervjuade föredragandena lät berörda departement granska betänkandetext innan den presenterades för utskottet. Kontakten med departementet sker med varierande intensitet för de olika utskotten; vissa utskott skickar alla sina betänkanden för sakgranskning till berört departement, andra utskott använde sig av departementet endast i större frågor sprungna ur någon proposition. I vissa fall råder det t o m olika policy bland de föredragande i ett och samma utskott huruvida sakgranskning av regeringskansliet bör förekomma eller ej. Det är framförallt i lagtekniska frågor som departementen kan bistå med stöd. Deras möjligheter till överblick vad gäller följdändringar vid införande av nya författningar samt deras kunskap om pågående utredningar på olika områden är betydligt större än hos de små utskottskanslierna. Annan hjälp från departementen har också förekommit. T ex har Miljö- och naturresursdepartementet tidigare skrivit s k motionskommentarer, dvs departementstjänstemän har systematiskt skrivit ned synpunkter på motionsyrkanden som rör deras område.¹⁶ Denna typ av kommentarer förekommer även från andra departement och används i olika utsträckning av utskottskanslierna.¹⁷

Att det förekommer informella kontakter mellan riksdag och regering är ingen nyhet, men då brukar man i regel syfta på riksdagsledamöternas kontakter med regering eller departement (se t ex Isberg 1984:71). Den regelbundna tjänstemannakontakten mellan utskottskanslierna och regeringskansliets tjänstemän är däremot något som inte tidigare klarlagts. Detta förhållande framgår inte heller av maktutredningens kartläggning av regeringskansliets kontakter med riksdagsutskotten (se Petersson 1989:100f).¹⁸

Kontakten mellan ledamöter och tjänstemän

De intervjuade konstaterade, med ett undantag, att de upplevde att de politiska uppgörelserna i huvudsak sker utanför utskottssammanträdena. På frågan om vilken slags arena utskottssammanträdena utgjorde beskrevs sammanträdena som den nödvändiga kontaktpunkten mellan utskottets ledamöter och tjänstemän.

Den rådande principen är att texterna ska ändras vid sammanträdesbordet – något som poängterades av flera. "Utskottsarbetet bygger väldigt mycket på förtroendet mellan tjänsteman och riksdagsledamot" (intervju nr 10). Underhandskontakter mellan ledamöter och tjänstemän förekommer emellertid ändå under det att betänkandetexten skrivs. Synpunkter framförda av någon ur presidiet, dvs utskottets ordförande eller vice ordförande, sågs av de flesta som en legitim underhandskontakt. När det gäller stora frågor förekommer det hos en

fjärdedel av utskotten att (någon ur) presidiet läser igenom texten innan den skickas ut inför justeringssammanträdet. Men flera opponerade sig mot andra ledamöters försök att påverka formuleringar underhand. Särskilt då ledamoten i fråga inte representerade utskottsmajoriteten upplevdes sådana försök till påverkan som ohederliga varför sådana synpunkter inte beaktades. Undantag finns dock. Två av de intervjuade arbetade fram texterna just med hjälp av löpande direktiv, där utskottsmajoritetens synpunkter vägde tyngst.

Det förekommer även att de föredragande ombeds att hjälpa ledamöterna att sakgranska, ja t o m skriva, deras motioner. Två av de föredragande har vid ett flertal tillfällen skrivit någon ledamots debattanförande i kammaren. Denna hjälp efterfrågades särskilt för sådana frågor som upplevdes som principiellt viktiga, men som var juridiskt eller ekonomiskt komplicerade. Genom att se till att stå på en faktamässigt stabil grund utsätter sig ledamoten inte för risken att debattera med felaktiga utgångspunkter; sakkunskapen får fungera som varpen i politikens komplicerade väv. En av de föredragande berättade att han t o m skrivit debattanföranden åt politiska motståndare i samma debatt, vilket debattörerna inte kände till. Bland de övriga intervjuade fanns det emellertid ett klart motstånd mot att bistå ledamöterna med denna typ av hjälp av två skäl; för det första låg det utanför utskottsarbetet, för det andra syntes denna hjälp vara alltför renodlat politisk.

Uppseendeväckande är att flera av de intervjuade ibland får påpeka för osäkra ledamöter "att för ert parti passar det bra att tycka så här" eller "det ni säger passar inte med ert partiprogram" (intervju nr 17). Detta gäller dock inte de stora politiska frågorna där partierna har klart formulerade åsikter, utan i de småfrågor som också präglar riksdagsarbetet.

Motioner

En stor del av utskottens arbete utgörs av beredningen av motioner. Av tabell 3 framgår att antalet motionsyrkanden fyrdubblats mellan 1973 och 1990/91.¹⁹ Nedgången till 1992/93 förklaras i Riksdagsutredningens betänkande med att antalet oppositionspartier har varit färre fr o m 1991/92.

Att behandlingen av motioner bedrivs med skiftande entusiasm från kansliernas sida var det flera som markerade. Samma motioner kan återkomma år efter år utan att motionärerna följer upp vad som har hänt vare sig i riksdagsbehandlingen eller i ämnet i fråga. T ex förekommer motioner om att införa författningar som redan finns, eller att de ska avskaffas när de redan är avskaffade.

Tabell 3. Det totala antalet motionsyrkanden under tre jämförelseår

År	Antal yrkanden
1973	ca 3600
1990/91	ca 14600
1992/93	ca 8400

Källa: *Reformera riksdagsarbetet*, betänkande från Riksdagsutredningen, juni 1993.

I motion Fi210 av Rolf Clarkson m.fl. (m) yrkas att *bilkreditförordningen* avskaffas. Som utskottet anförde redan förra året då samma yrkande behandlades senast, upphörde *bilkreditförordningen* att gälla den 1 april 1986. Med förhoppning att motionärerna läser vad utskottet anför avstyrker utskottet på nytt motion Fi210. (1989/90:FiU20).²⁰

Till övervägande del avslås motioner programmatiskt: "Vår uppgift är att säga nej men i varierande form – snokigt eller välvilligt" (intervju nr 4).²¹ Avslagen är således av olika karaktär, och ett välvilligt avslag går internt under beteckningen "avslag med krans".²² Bifall betraktas som ett så starkt erkännande att det sällan används för minoritetsyrkanden (jfr Sannerstedt 1992:133ff samt Larsson 1993:139). Avslag och bifall är emellertid inte de enda öden ett yrkande kan gå till mötes, utan det finns i riksdagsvokabulären ett mellanläge *med anledning av*, vilket används då riksdagen gör ett tillkännagivande, dvs beställer vissa åtgärder av regeringen. *Med anledning av* används för att markera att ett yrkande är delvis tillgodosett, och har således en vidsträckt betydelse. Det framgår nämligen inte av denna formulering om yrkandet är tillgodosett till 5 % eller 95 %, men i beslutsredovisningen bokförs det som delvis bifall trots att det i vissa fall ligger närmare ett rent avslag.²³

Om presumtionen är avslag på motioner, hur kommer det då sig att ledamöterna inte ger upp? Är det någon vits att motionera mot dessa dåliga odds? Några av de intervjuade menade att ett enträget motionerande i en fråga på sikt kunde leda till att frågan kom upp på den politiska dagordningen. Ett slags – medveten eller omedveten – utnötningstaktik helt enkelt. Den uthålliga motionären kan efter flera år med samma motion till slut få visst medhåll i utskottet som räcker för att få igenom hela eller delar av sitt förslag. En annan effekt är att frågan till slut accepteras på den politiska dagordningen. Som belysande exempel angavs frågorna om våld mot kvinnor samt barnpornografi. Tidigare betraktades dessa frågor som perifera men idag ingår de i de flesta profilmедvetna partiernas motioner. Förutom möjligheten att på sikt få genomslag för sina yrkanden ger motionerandet ledamöterna en möjlighet att visa handlingskraft framförallt inför väljarna i de egna valkretsarna ("byamotioner" som de smått vanvördigt benämns i riksdagskorridorerna). Det viktiga är att visa upp vad man har väckt för frågor, medan själva utfallet av riksdagsbehandlingen i detta sammanhang är av underordnad betydelse.

Enighet eller reservation?

Även om de politiska uppgörelserna sker utanför utskottssammanträdena, så ingår ett formuleringsmässigt förhandlingsmoment då utskottet sammanträder. Tjänstemännen ska på ledamöternas uppdrag försöka jämkä samman olika åsikter språkligt. Förhandlingen handlar då om oppositionen ska reservera sig eller ej. Regeringspartiernas inställning vid behandling av propositioner var enligt en av de intervjuade att "baxa igenom propositionen i riksdagen så smidigt som möjligt, och ge oppositionen möjlighet att ge några nålstick" (intervju nr 2).

Det intressanta är att utskotten förefaller vara olika angelägna om att uppnå enighet. Under intervjuerna utkristalliserade sig framförallt konstitutionsut-

skottet, lagutskottet, utrikesutskottet och trafikutskottet som de utskott där strävan efter konsensus beskrevs ha mycket hög angelägenhetsgrad. Detta motiverades på olika sätt. KU bereder frågor om demokratins spelregler och massmediafrågor, där praxis har varit att försöka hitta breda politiska lösningar. LU:s område präglas inte av ideologiska skillnader, dvs frågorna är mer av juridiskt teknisk art än politiskt kontroversiella. UU:s betänkanden läses som utrikespolitisk dogm, varför försöken att uppnå enighet är det tongivande elementet i utskottsarbetet.²⁴ I trafikutskottet avstår en del partier från att reservera sig för att genom enighet försöka skapa större kraft bakom orden.

Enighet utåt har flera syften. Förutom att det kan uppfattas som att utskottet med kraft markerat ståndpunkt i sakfrågan, så är det också ett sätt för utskottet (läs: riksdagen) att genom att stå samlad bakom ett beslut hävda sin roll som statsmakt (och därmed försöka komma bort från epitetet transportkompani).

Bland de övriga utskotten finns det visserligen också en strävan att försöka enas kring skrivningarna, men inte till vilket pris som helst. Hos finansutskottet uppgavs strävan vara snarare den omvända, eftersom området har en så stark partipolitisk prägel och ledamöterna ser sin chans att profilera sig. Ambitionen hos flera av de övriga utskottens ordförande (eller vice ordförande) kan ändå inledningsvis vara att försöka jämka ihop utskottsledamöternas synpunkter, även om det ibland är helt utsiktslöst. "Ibland vill de helt enkelt profilera sig även i frågor där enighet i grund och botten råder", konstaterade en föredragande (intervju nr 4).

Denna bild avviker i en del avseenden från Sannerstedts resultat över vilka utskott som är sk konsensus- respektive konfliktsutskott (Sannerstedt 1992: 146ff). Efter att ha kartlagt reservationsbenägenheten i varje utskott över tiden framträder i Sannerstedts studie KU, FiU, UU och FöU som konsensusutskott. FiU och FöU betecknas således av Sannerstedt som konsensusutskott, medan det i denna undersökning uppgavs råda det omvända förhållandet då frågan ställdes om hur angeläget utskottet är att uppnå enighet. För FöU uppgavs att strävan visserligen var att uppnå enighet, men att det oftast inte går. På samma fråga kom även LU och TU att i denna studie betecknas som utskott där enighet hade hög angelägenhetsgrad. Vad gäller LU har detta utskott även i Sannerstedts undersökning en konfliktnivå klart under genomsnittet, medan TU däremot snarast är att betecknas som ett konfliktsutskott. Sammanfattningsvis kan konstateras att den största skillnaden mellan de båda undersökningarna är placeringen av FiU och TU. Skillnaderna i resultaten torde främst bero på de skilda angreppssätten. I svaren på min fråga om hur angeläget det är med enighet i utskottet avspeglas tjänstemännens uppfattning om strävan och andan i utskottsarbetet, vilket bl a framgår vid utskottssammanträdena. Ur ett tjänstemannaperspektiv upplevs inte alla reservationer som tecken på att öppna konflikter kvarstår. En sådan bild betraktades som alltför förenklad. En reservations tillkomst har också andra ursprung t ex som en eftergift åt någon annan betydelsefull partikamrats motion. Det finns således en politik och ett förhandlingsmoment bakom reservationsskrivandet som inte låter sig fångas enbart av konfliktdimensionen.

Anmälan om reservation sker huvudsakligen då preliminär ställning tas i ett ärende. Detta är en viktig signal till den skrivande tjänstemannen, eftersom han/hon inför möjligheten till en reservation måste disponera majoritetstexten på ett sådant sätt att texten lätt går att byta ut mot minoritetstexten. Det gäller alltså att kunna begränsa styckena i lämpliga bitar. Konsekvensen av detta arbetssätt är att betänkandena dispositionsmässigt kan bli obalanserade. Dvs små detaljfrågor kan få större textutrymme än en större och principiellt viktigare fråga, vilket då beror på att detaljfrågan är omstridd medan ledamöterna är eniga om den större principfrågan.

Tidpunkten då reservationstexterna måste vara klara skiljer sig mellan de olika utskotten. I vissa fall kräver ledamöterna att de ska vara färdiga till justeringstillfället. I andra fall vore det ur arbetssynpunkt en orimlig begäran, varför reservationerna färdigställs efter det att betänkandet är justerat. Detta är en viktig skillnad. Om majoritetsskrivningen jämte reservationstexterna ska skickas ut inför justeringstillfället måste förhandlingssituationen klart förbättras vad gäller att minimera antalet reservationer. Man har i detta fall något reellt skrivet att förhandla om; ”om vi lägger till detta, tar ni då tillbaka er reservation?” Utgångsläget måste vara ett helt annat då reservationerna skrivs i efterhand och sedan tillfogas betänkandet omedda.

Sammanjämkningen lyckas ofta på bekostnad av klarheten i ett betänkande. Detta såg tjänstemännen som den svåraste konsten – att skriva så utslätat att alla kan ställa sig bakom det. I dessa fall krävs inga reservationer eftersom ställningstagandet är diffust och därmed svårt att tyda.²⁵ På samma sätt talar Sannerstedt om den konstruktiva oklarheten vilken kan vara en förutsättning för att en uppgörelse ska kunna träffas (1992:138ff).

Reservationerna skrivs idag nästan alltid av utskottskanslierna, endast i undantagsfall skrivs de av ledamöterna själva. Särskilda yttranden skriver ledamöterna däremot i huvudsak själva. De föredragande använder sig av olika språkbruk för olika partier, t ex kan man i vänsterpartiets meningsyttringar använda uttryck som ”värna om” och ”solidaritet”.²⁶ Nyd:s reservationer ska skrivas i telegramtext utan resonemang och gärna med värdeladdade ord. På miljöpartiets tid var viktiga ord i reservationstexten ”återvinning” och ”ekologi”. Reservationernas inriktning hämtas ur motionerna, men de föredragande menade att detta var vägledning av mycket skiftande kvalitet. Ibland fick de helt enkelt själva hitta argument som kunde passa partiet i fråga.²⁷

Överlag menade de föredragande att minoritetstexterna inte skrevs med samma noggrannhet som majoritetstexten. Är motionen av dålig kvalitet och tidspressen hård blir reservationen därefter (då fick ledamöterna ”skylla sig själva”). Reservationsförslagen granskas och godkänns i regel av den i frågan ansvariga ledamoten.

Hur kan tjänstemännens politiska inflytande karakteriseras?

”Att relationen mellan politiker och tjänstemän inte är ensidigt hierarkisk kan vi vara helt säkra på”, menar Lundquist i sin förvaltningsbok som inledningsvis kommenterades. Intervjuresultatet visar att förhållandena i riksdagen inte

utgör något undantag. Låt oss först typologisera det inflytande som undersökningen blottlagt. Utskottstjänstemännens inflytande kan sammanfattas i begreppen *arbetsplanering*, *formuleringsförsteg* och *sakkunskap* (jfr Wallenberg 1989:73f).

Ett potentiellt betydelsefullt moment vad gäller arbetsplanering är fördelningen av yrkanden mellan utskotten där tjänstemännen i realiteten har tolkningsföreträde då oklarheter föreligger om ett yrkandes hemvist. Var ett yrkande hamnar har betydelse för i vilket sammanhang det kommer att behandlas. Även om tjänstemännen inte påverkar centrala politiska ståndpunkter har de i utskotten möjlighet att reglera den energi som läggs ned på varje enskild fråga. Inflytandet över arbetsplaneringen innehåller därmed en kontroll över disposition, både vad gäller med vilken *tyngdpunkt* och i vilket *sammanhang* ett yrkande ska behandlas. Intresse och engagemang kan medföra att energin koncentreras olika mellan olika frågor, t ex kan ett upplevt intressant område leda till inhämtandet av ett mer omfattande bakgrundsmaterial än i en annan fråga som upplevs mindre viktig. Kansliet fungerar i detta perspektiv som en regulator av informationsflödet.

Tjänstemännen har på grund av arbetsfördelningen i utskottet ett formuleringsförsteg vid utformandet av utskottstexterna. Detta formuleringsförsteg ger olika grad av inflytande beroende på om utformandet av texten har föregåtts av instruktioner – om än knappa – från politikerna vid ett utskottssammanträde eller ej. I det senare fallet måste tjänstemännen försöka föregripa eller förutse politikernas ställningstagande för att i förväg utforma skrivningar, vilket skapar ytterligare utrymme för eget inflytande. Motivet i dessa fall är således effektiv disponering av tid. Formuleringsförsteget i sig behöver inte utgöra ett inflytelserikt moment, eftersom det står politikerna fritt att ändra i texten. Genomgående har de intervjuade emellertid vittnat om att texterna i mycket liten utsträckning ändras vid sittande bord. Inflytandet ligger därmed i *formuleringsförsteget kombinerat med ledamöternas låga benägenhet att ändra i texten*.

I detta sammanhang bör tilläggas att tjänstemannen genom att titta i grundtexter och tidigare beslut får ganska klart för sig vilken den politiska inriktningen är. Men det är ändå i konkretionen av formuleringar och argument som tjänstemännens inflytande ligger. Alla frågor är heller inte av central politisk karaktär och det dyker ständigt upp nya frågor på dagordningen, varför vägledningen kan vara knapp. En annan sak är att risken med ett system där kommande ståndpunkter förutses med hjälp av tidigare ställningstaganden kan verka konserverande. Liten utrymme lämnas åt nya grepp och infall.

Tjänstemännens inflytande genom sin sakkunskap är ett välkänt fenomen. Utskottsarbetet har blivit alltmer specialiserat, så även om ledamöternas bildnings- och kunskapsnivå har ökat kan de vara beroende av sin kanslipersonal. Genom sin kunskapsauktoritet kan tjänstemännen reglera vad som upplevs som möjligt respektive omöjligt, vilket kan begränsa de politiska övervägandena. En annan typ av direkt politiskt inflytande är de fall då tjänstemännen upplyser (framförallt oerfarna) ledamöter vilken position dessa bör ta i sakfrågor för att ge kontinuitet åt partilinjen.

Vidare ger sakkunskapen utskottstjänstemännen ett *argumenteringsförsteg* i frågor som upplevs som politiskt okontroversiella. Då motivet för bifall eller avslag ibland är mycket vagt får tjänstemännen lita till sin egen kunskap för att leta argument. Något som mottas tacksamt av upptagna ledamöter. Likaså upplevs reservationsunderlaget (motionen) ibland som så dåligt att kanslipersonalen väljer att hitta egna och bättre argument för reservantens ståndpunkt.

Riksdagsarbetet i nytt ljus

Vi har nu klarlagt de situationer, givna av arbetsfördelningen i utskotten, där tjänstemännen i kraft av sin ställning kan tillskrivas ett visst politiskt inflytande: vid arbetsplaneringen, genom sitt formuleringsförsteg och sin sakkunskap. Dvs oavsett den enskilde tjänstemännens egna ambitioner finns möjligheterna till inflytande i beslutsprocessen redan givna i arbetssituationen. Utgångsläget är alltså inte neutralt. Inflytandet kan givetvis ytterligare späs på om tjänstemännen även har egna ambitioner, och således aktivt försöker påverka den politiska agendan. Detta är något som inte undersökts här, eftersom fokus har varit beredandet av beslut. Initieringen av ärenden i riksdagen är emellertid något som också borde studeras närmare ur ett tjänstemannaperspektiv. Att ärenden väcks och behandlas på olika starka tjänstemäns initiativ var det flera av de intervjuade som gav exempel på.

Vad gäller upplevd möjlighet att i beredningsfasen utöva inflytande över utskottsbesluten uppenbarade sig en intressant skillnad mellan de olika yrkeskategorierna. Juristerna, som utgjorde hälften av de intervjuade, var mycket noggrannare med att från början markera att de helt saknade möjligheter att påverka enskilda beslut i utskottet. Deras utgångsläge var i stor utsträckning att de skapade förutsättningar för ledamöternas beslutsfattande, och att det i deras arbete inte förelåg några inflytelserika moment. De övriga samhällsvevartarna (ofta ekonomer) hade däremot en helt annan bild. De menade också att deras arbete var att bistå ledamöterna i utskottsarbetet, men de var snarare att medge att deras insatser hade betydelse för utfallet av de beslut som fattades. Trots att de båda yrkeskategoriernas beskrivning av själva arbetet helt överensstämde fanns det således en klar skillnad i uppfattning av den egna arbetsinsatsens betydelse. Denna skillnad torde vara knuten till professionernas betoning av olika grundprinciper: juristernas strävan efter rättssäkerhet (eliminering av godtycke och otillbörlig påverkan), och ekonomernas (m fl) strävan efter effektivitet. Spänningen mellan dessa principer är värd att ytterligare reflektera över.

Tjänstemannainflytande – gott eller ont?

Det kan vara av intresse att betrakta resultaten av denna studie utifrån ett vidare demokratiteoretiskt perspektiv. För den ortodoxa demokraten kan ett konstaterat tjänstemannainflytande i den representativa demokratins hjärta uppfattas som regelvidrigt. Mot detta kan man argumentera att det finns flera fördelar

med en kunnig och självgående tjänstemannakår. Om ledamöterna inte bistods av kunniga tjänstemän skulle de folkvalda drunkna i sin arbetsbörda. Genom att en del av arbetet delegeras till tjänstemännen skapas utrymme för annat viktigt arbete som upprätthållandet av kontakter med de egna väljarna och deltagandet i det offentliga samtalet. I detta perspektiv är tjänstemännens insatser en förutsättning för att medborgarna ska kunna ha tillgång till sina valda representater, och denna tillgänglighet kan också ses som en grundpelare för den moderna demokratin.

Den norske samhällsvetaren Jon Elster beskriver den moderna demokratin som ett trehörnat dilemma, där demokrati, konstitutionalism och effektivt beslutsfattande står mot varandra (Elster & Slagstad 1988: 1ff). Mellan dessa tre principer finns hela tiden en motsättning. Demokrati definieras av Elster som allmän och lika rösträtt tillsammans med en rådande majoritetsprincip. Konstitutionen reglerar den politiska makten för att garantera statens lagbundenhet, medborgarnas fri- och rättigheter och maktindelning. Mellan dessa två principer finns hela tiden en växelverkan; konstitutionen utgör spelreglerna för demokratin men är å andra sidan själv föremål för politiska överväganden. Till detta fogar Elster ett effektivitetsbegrepp ("the need for action") som skulle kunna tolkas som att en förutsättning för demokratin är att dess verksamhet flyter obehindrat, dvs utan att alltför trögrörliga och svårforcerade hinder skapas för att beslut ska kunna fattas. Ett alltför trögt beslutsmaskineri, där procedurerna är givna av konstitutionen, kan verka kontraproduktivt för demokratin vilket åskådliggörs med det följande.

Utifrån Elsters modell skulle tjänstemännens politiska inflytande i beslutsprocessen kunna ses som något gott, dvs som en arbetsfördelning (maktindelning) som möjliggör effektivitet i beslutsfattandet vilket i sin tur gynnar demokratin. Ett tungrott och otympligt beslutsmaskineri innebär paradoxalt nog inte ett förstärkande av demokratin, utan denna trögrörighet får snarare motsatta effekter. I detta perspektiv är en väl fungerande beslutsberedande tjänstemannakår grundläggande för den moderna demokratin.

Vad som i sammanhanget är väsentligt är politikernas förmåga att mobilisera tjänstemännen för sina syften, vilket till viss del torde vara avhängigt av det parlamentariska läget. Då ren parlamentarism råder föreligger inte samma svårigheter för tjänstemännen att förutse majoriteter, medan samlingsregeringar lämnar större utrymme för den enskilde tjänstemannens omdöme.

Metodologiska kommentarer

De substantiella resultaten av denna undersökning av utskottsarbetet ger även anledning till vissa metodologiska kommentarer i fråga om hur vi väljer att studera förhållandena i riksdagen. Jag har tidigare kommenterat behovet av att inkludera samtliga politiska aktörer i riksdagen då man försöker kartlägga maktförhållandena inom riksdagen. Utskottsarbetets dynamik är emellertid inte enbart av intresse när man anlägger ett renodlat maktperspektiv på sin riksdagsstudie.

Sannerstedt har i sin senaste bok valt att studera förhandlingar i riksdagen, och författaren framställer på ett förtjänstfullt sätt okända sidor i riksdagsarbetet med hjälp av fallstudier och intervjuer. Boken bygger emellertid även på en kvantitativ studie av utskottens betänkanden. Enligt Sannerstedt är det bästa tillvägagångssättet för att avgöra om det skett en förändring i mönstret av konsensus och konflikt i svensk politik att granska just utskottens betänkanden.

Varje gång riksdagen beslutar i en sakfråga bygger beslutet på ett utskottsbetänkande. I den svenska riksdagen råder i princip beredningstväng. I utskottsbetänkandena låter sig de politiska konflikterna tydligt urskiljas. Är betänkandet enhälligt, finns ingen kvarvarande konflikt. Någon votering i kammaren kommer då heller inte att äga rum. Är däremot en eller flera reservationer fogade till betänkandet, då finns det en konflikt som inte kunnat lösas. Olika alternativ förs fram till slutavgörandet. I kammardebatten kommer reservanterna att yrka bifall till sina reservationer, och ofta kommer också votering att ske (Sannerstedt 1992:30).

Sannerstedt kommer genom sin analys bl a fram till att konfliktnivån snabbt och tydligt stegrades under 1980-talet. Att mäta konfliktnivån genom att fastställa hur stor andel av samtliga utskottsbetänkanden som är försedda med reservationer menar jag är en metod som missar väsentliga aspekter. Av intervjuerna med utskottstjänstemännen framkom att det i reservationsviljan inryms även andra dimensioner; i en sådan analys måste man ta hänsyn till i vilket skede av beslutsprocessen reservationerna tillfogas betänkandena, den förhandlingsarena utskottssammanträdena utgör för minimeringen av reservationer samt hur förutsättningarna för utskottsarbetet förändrats sedan utskottspersonalen permanentats.

Ett problem med Sannerstedts operationalisering är den implicita utgångspunkten att tillkomsten av reservationer sker på samma sätt i samtliga utskott. (Sannerstedt diskuterar visserligen olika utskottskulturer och skiljer mellan konsensusutskott och konfliktutskott, men baserar denna indelning på just utskottens reservationsbenägenhet.) Denna undersökning har visat att förhandlingssituationen om reservationerna är olika mellan utskotten, där en viktig skillnad är själva utgångsläget för förhandlingen. Utskotten justerar betänkandena antingen med reservationstexterna på bordet eller så tillfogas dessa betänkandet omedelbart i efterhand. Givet detta borde de skilda arbetssätten skapa olika förutsättningar för reservationsbenägenheten. Vidare är antalet reservationer beroende av vilken dispositionsteknik som används i respektive betänkande. Ibland bakar man ihop flera yrkanden i ett sjok, andra gånger delas de upp i smådetaljer.

Sannerstedt har inte heller kommit åt den förhandlingsarena som utskottssammanträdena utgör vad avser minimeringen av minoritetsyrkanden. I denna förhandlingssituation är tjänstemännens förmåga att sammanjämka texten språkligt av avgörande betydelse. Då detta lyckas – och det blir ett enhälligt betänkande – kan det vara till priset av klarheten. Ingen reservation krävs då texten är utslätad, men det innebär ju inte att eventuella motsättningar (konflikter) inte kvarstår. Denna förhandlingssituation är emellertid en modern företeelse; den ökade reservationsbenägenheten under 80-talet skulle också kunna ha sin bakgrund i att tjänstemännen i allt större utsträckning har kommit att

faktiskt skriva reservationerna. Ledamöterna behöver numer inte låta den egna arbetsbelastningen följa avgörandet om en reservation ska skrivas eller ej, eftersom detta arbete i huvudsak överläts åt utskottstjänstemännen.

Framtiden

Kunskapen om riksdagens interna arbete är inte minst viktig då vi diskuterar eventuella kommande förändringar i dess organisation eller arbetssätt. Diskussionen om antalet ledamöter i den svenska riksdagen får onekligen en annan klang om man framhåller ”styrkeförhållandet” mellan ledamöter och tex kanslipersonal. En halvering av antalet ledamöter skulle innebära – med nuvarande arbetsordning – att andelen tjänstemän kraftigt ökar i riksdagen. En reformering av riksdagens arbetssätt har emellertid också diskuterats. Lindbeck-kommissionen och Riksdagsutredningen vill att riksdagen ska ägna sig mer åt tillbakablickande verksamhet som uppföljning och utvärdering. Genomslagskraften för denna ändrade arbetsordning hänger troligtvis inte enbart på politikernas incitament att blicka bakåt, utan även på tjänstemännens beredvillighet att lägga om sitt arbetssätt.

Noter

1. För värdefulla och inspirerande synpunkter vill jag främst tacka Karl-Göran Algotsson, Per-Ola Öberg, Statsvetenskapliga förbundets arbetsgrupp för svensk politik under ledning av Peter Esaiasson (Göteborg 1993) och min riksdagsstipendiekollega Ingvar Mattson. Ett varmt tack vill jag även rikta till riksdagen och dess utskottstjänstemän, som generöst delat med sig av sin kunskap. Värdefulla kommentarer har även lämnats av Gunnar Grenfors, Ulf Christoffersson och Ingvar Åkesson.
2. Undantag utgör Esaiasson & Holmberg som i en uppsats med namnet *Makten i riksdagen* (1990) diskuterar flera tänkbara alternativ för att beskriva maktfördelningen inom riksdagen; utskottsstyrd, partigruppsstyrd, partiledarstyrd, regeringsstyrd, tjänstemannastyrd och ledamotsstyrd. Deras egen maktundersökning bygger emellertid på en enkätstudie enbart riktad till riksdagsledamöterna, vilka ges en möjlighet att själva redovisa hur de ser på olika gruppers och organs inflytande över beslutsfattandet.
3. I detta sammanhang bör nämnas att en forskare som faktiskt behandlat tjänstemännens arbete i riksdagen är Stjernquist ("Riksdagens arbete och arbetsformer" i

Samhälle och riksdag IV 1966). Som det kommer framgå av det följande har emellertid mycket hänt sedan dess, bl a var det först 1966 som riksdagen fick en fast personalorganisation. Antalet anställda har sedan dess nästan fördubblats.

4. Se tex Aberbach m fl 1981.

5. Svenska Dagbladet publicerade i december 1993 en artikel om några förtroendevaldas (i Stockholms läns landsting) kritik mot att deras tjänstemän blivit för mäktiga inom landstinget. Nils Oskar Nilsson (m), en av tre moderater som därför hoppat av sitt uppdrag, ger följande motivering. " – Jag instämmer helt i den kritik som allmänläkaren Göran Sjönell framfört i SvD, där han säger att den politiska demokratin satts ur spel av tjänstemännen. De lägger inte fram objektiva underlag utan formulerar förslag och beslut så tvetydigt att de själva kan bestämma vad som ska gälla. De motarbetar direktiv och förhalar begärda utredningar, exempelvis om den sjukhusanslutna hemsjukvården." ("Mäktiga" tjänstemän irriterar" i *Svenska Dagbladet* 1993-12-12, s 13).

6. Uppgifterna hämtade ur de renskrivna intervjuanteckningarna, vilka ingår i ett internt arbetsmaterial som riksdagens förvaltningskontor haft vänligheten att låta mig ta del av (Sveriges riksdag 1979-05-26).

7. En nybliven amerikansk kongressledamot uttryckte problemet med att vara ny i kongressen med: "This place is a wilderness to me. If I had not hired a good staff to lead me by the hand, I'd embarrass myself." ("The hidden powers who really run Congress" i *U.S. News and World Report*, 1981-03-09, s 47).

8. KBaU är förkortningen för det sammansatta konstitutions- och bankoutskottet.

9. För en utförligare redogörelse av utvecklingen av riksdagens personalorganisation hänvisas främst till rapporten *Översyn av utskottens personalorganisation* (Talmanskonferensen 1976). Se även betänkande från kommittén för översyn av utskottens arbetssituation (1980-06-03).

10. I förvaltningskontorets årsredovisning 1992/93 (s 1) formuleras verksamhetens mål på följande vis: "Det övergripande målet för riksdagens förvaltningskontor är att medverka till att det parlamentariska arbetet kan bedrivas effektivt och rationellt samt att skapa goda arbetsförhållanden för riksdagens ledamöter. En viktig uppgift är också att aktivt informera om riksdagens arbete och arbetsformer."

11. På tjänstemannanivå bekräftas detta förhållande ytterligare av att det i förvaltningskontorets instruktion föreskrivs att förvaltningsdirektören och riksdagsdirektören får delta i förvaltningsstyrelsens överläggningar (SFS 1983:1061, 13 §).

12. Citatet hämtat ur en intern PM från Planverket: *Om myndigheternas språksvårigheter – referat av ett muntligt anförande 1986-10-22* (s 3).

13. Inför allmänna motionstiden 1993 fick ledamöterna en informations-PM från kammarkansliet om hur man bör skriva en motion. Under rubrikerna *Innehåll* resp *Rubrik* finns följande information:

"Under allmänna motionstiden kan motioner väckas i alla frågor som riksdagen kan besluta om. I en och samma motion får inte sammanföras förslag i skilda ämnen. En riktpunkt bör vara att inte i en motion ta upp frågor som hör till mer än ett utskott."

"På kammarkansliet åsätts alla motioner en rubrik. Det är ofta en fördel om motionären själv gör förslag till rubrik på sin motion.

Rubriken bör vara kort och sakligt sammanfatta innehållet i motionen. Slagordsmässiga och värdeladdade rubriker bör undvikas. Av olika skäl justeras ibland de av motionärerna föreslagna rubrikerna."

14. Detta förklarar den ibland inte alltid rättvisande rubriceringen på betänkanden. Innehållet i ett motionsbetänkande kan ibland vara så disparat att enda räddningen är att tillfoga "m.m." eller "och vissa andra frågor" till rubriken.

15. Jämför detta avsnitt med Sannerstedt (1992:72ff) där utskottssammanträdena även beskrivs utifrån ett ledamotsperspektiv.

16. Exempel på motionskommentarer är PM daterade 1993-02-09, 1993-02-10, 1993-02-15, 1993-02-17 och 1993-02-18 från Miljö- och naturresursdepartementet.

17. Före 1967 – då riksdagen i princip endast hade tillfälligt anställd personal – var det vanligt i statsutskottet att samma tjänstemän som föredragit budgeten i departementet tog hand om den i statsutskottet. En av de viktigaste motiveringarna för uppbyggnaden av riksdagens personalorganisation var behovet av självständighet i förhållande till regeringskansliet.

18. Frågorna i maktutredningens undersökning är ställda så att både politiker och tjänstemän hos regeringskansliet har fått uppges med vilken regelbundenhet de tar kontakt med riksdagens utskott. Resultatet visar att denna typ av kontakter tillhör rutinen i departementsarbetet, men det framgår inte huruvida man i formuleringen av frågan ('kontakter med riksdagens utskott') innefattar eller utesluter kontakter med utskottskanslierna.

19. Den ständigt ökande arbetsbelastningen med att avstyrka återkommande och nytillkomna motioner har medfört att jordbruksutskottet och trafikutskottet infört *förenklad behandling*, dvs fristående motioner sakbehandlas i princip högst en gång under varje valperiod. Samtidigt innebär detta att varje ämnesområde ska kunna bli föremål för en *fördjupad hantering* under valperioden. Exempel på ett motionsbetänkande där förenklad behandling tillämpas är 1990/91: JoU6 *Vatten- och luftvård*. Efter den sed-

vanliga uppräknigen av väckta motioner (17 sidor) följer utskottets kommentar (1 sida) varefter de 216 motionsyrkandena avslås i en mening under utskottets enda hemställanspunkt. JoU:s ledamöter har dessutom förbundit sig att inte reservera sig, däremot får särskilda yttranden förekomma.

Utbildningsutskottet tillämpade tidigare sk tabellavslag (se text 1987/88:UbU27) för att effektivisera behandlingen av motioner. Yrkanden som rörde en fråga ställdes då upp i tabellform och avstyrktes sedan i klump i utskottstexten. Det är en metod som inte används i utbildningsutskottet idag.

Riksdagsutredningen föreslår inga formella begränsningar i motionsrätten, men att den metod för förenklad ärendeberedning som några utskott redan tillämpar ska få en vidgad användning.

20. Som exempel på ett roligt betänkande rekommenderas läsning av det korta motionsbetänkandet 1990/91:TU35 *Fast förbindelse över Östersjön*.

21. Förhållandet med det rituella avstyrkandet diskuteras i en bok av Jacobsson utgiven inom ramen för maktutredningen. I sin bok *Konsten att reagera* (1989) har Jacobsson ett helt kapitel om 'Att reagera genom att säga nej' där riksdagens näringsutskott specialstuderas. NU:s samtliga motionsyrkanden under 1985/86 (436 st varav 422 st avslogs) har klassificerats efter de uttryckta motivet för avslag. Sex kategorier utkristaliserade sig (förekomst inom parentes); 'det är inte vårt område' (10 %), 'kraven synes väl tillgodosedda' (19 %), 'det pågår överväganden' (22 %), 'hänvisning till tidigare bindningar' (16 %), 'det saknas motiv' (28 %) samt 'ideologiska skäl' (5 %). Det rituella avstyrkandet kommenterar Jacobsson med följande (s 36).

"Så långt de motiv som de facto användes. Att säga nej brukar i andra sammanhang ses som problematiskt, eftersom det finns en risk att konflikter därigenom görs tydliga. Vad utskotten lyckades göra var att säga nej samtidigt som de gemensamma föreställningarna stärktes, och utan att ledamöterna tog illa vid sig. Avslagen blev repetitiva och rutinmässigt återkommande händelser. De som hade fått nej ansåg sig sällan dåligt be-

handlade och de återkom ofta redan nästa år med ett liknande yrkande (som i sin tur blev avslaget)."

22. Ett exempel på "avslag med krans" kan hämtas ur 1991/92:SoU2 *Socialtjänst* s 19: "Utskottet har vid ett flertal tillfällen uttryckt sin oro över situationen med de många bostadslösa i samhället. Det rådande förhållandet är enligt utskottets mening oacceptabelt. Det är i första hand en uppgift för kommunerna att se till att människor har ett ordnat boende. Utskottet vill på nytt understryka vikten av att kommunerna kontinuerligt ägnar de bostadslösa stor uppmärksamhet och att de ser till att stödinsatserna blir så effektiva som möjligt. Vidare förutsätter utskottet att socialstyrelsen nu tar initiativ till de överläggningar med berörda parter som styrelsen en längre tid aviserat. Utskottet noterar i sammanhanget att den nya regeringen i regeringsförklaringen uttalat att bostadspolitikerna skall inriktas på att alla skall ha möjlighet till en bra bostad till ett rimligt pris.

Med det sagda anser utskottet att riksdagen för närvarande inte bör ta något initiativ i dessa frågor. Utskottet avstyrker därför motionerna So268 (mp), So219 (c) yrkande 1, So220 (mp), So226 (mp) yrkande 11 och So336 (fp) yrkande 14."

23. Så här kan det alltså stå i en hemställanspunkt (fritt exempel):

2. beträffande *barnomsorgen*

att riksdagen med *bifall till* motion 1991/92:So135, *med anledning av* motion 1991/92:So142 och *med avslag på* motion 1991/92:So131 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om...

24. I utrikesutskottets betänkanden används ofta det mjukare ordet *besvara*, istället för *avstyrka*. Motionsyrkanden som är besvarade bokförs emellertid som avslag efter kammarbehandlingen. KU använde sig tidigare i begränsad utsträckning av uttrycket *besvara*, men har nu helt frångått denna praxis.

25. Vi är nog flera som stött på diffusa betänkanden i forskargärningen, men för säkerhets skull vill jag ändå exemplifiera. Frågan om den statliga revisionens (Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer) konstitutionella hemvist har under det senaste

decenniet varit föremål för diskussion. Moderater och folkpartister förespråkar att revisionsresurserna ska samlas under riksdagens hägn, och inte som nu uppdelat hos både riksdag och regering (där regeringens organ dessutom är starkare). Centerpartiet, socialdemokraterna och vänstern har emellertid tyckt att nuvarande lösning är bra. Efter regeringsskiftet 1991 skriver finansutskottet ett enhälligt motionsbetänkande om *Organisationsformer för statens revision* (1991/92:FiU2). Vilken organisationsform som revisionen i framtiden bör ha kan utläsas på minst två sätt: a) behåll nuvarande ordning, b) placera revisionsresurserna under riksdagen. Efteråt har jag förstått att denna oklarhet var priset för ett enigt betänkande.

26. Vänsterpartiet får också hjälp med sina meningsyttringar, men de skriver i större utsträckning än de andra partierna förslagor som kansliet sedan lägger in i den tekniska mallen. En av de äldre föredragande tyckte att det var språkligt roligare att skriva deras reservationer på vpk:s tid. Då kunde uttryck som "industrialismens utsugning" och "kapitalets förtryck" förekomma (intervju nr 6).

27. I samband med att en miljöpartist skulle sluta i ett av utskotten tackade vederbörande kansliet bl a för deras hjälp med reservationskrivandet; "när man läste era [kansliets] reservationer förstod man egentligen vad man ville" (intervju nr 7).

Källor och litteratur

Otryckt källmaterial

Intervjuer

- Lena Axelsson-Westlund, föredragande i KrU, 18 juni 1993
 Jan Bjurström, föredragande i BoU, 4 juni 1993
 Monica Dohnhammar, föredragande i SoU, 14 juni 1993
 Lars Foyer, f d kanslichef NU, 18 augusti 1993
 Susanne Gaje, föredragande i AU, 17 juni 1993

- Jan-Eric Gutsjö, föredragande i SkU, 16 juni 1993
 Annika Jagander, föredragande i UU, 15 juni 1993
 Margareta Landerholm, f d föredragande i SfU, 23 september 1993
 Per Mårtensson, föredragande i FiU, 10 juni 1993
 Göran Nyström, föredragande i TU, 7 juni 1993
 Per Persson, föredragande i LU, 16 juni 1993
 Annika Sandström, föredragande i EU, 22 juni 1993
 Birgitta Stenberg, föredragande i JoU, 17 juni 1993
 Görel Sävborg-Lundgren, föredragande i UbU, 15 juni 1993
 Hélène Tegnér, föredragande i NU, 16 juni 1993
 Jörgen Thulstrup, föredragande i FöU, 21 juni 1993
 Mikael Tollerz, föredragande i JuU, 7 juni 1993
 Bengt Törmell, kanslichef för centralkansliet, 14 juni 1993
 Ingvar Åkesson, föredragande i KU, 9 juni 1993

Interna promemorior

- Kammarkansliet, "Allmänna motionstiden 1993", intern-PM.
 Miljö- och naturresursdepartementet, motionskommentarer daterade: 1993-02-09, 1993-02-10, 1993-02-15, 1993-02-16, 1993-02-17, 1993-02-18, 1993-02-18.
 Planverket, "Om myndigheternas språksvårigheter – referat av ett muntligt anförande 1986-10-22", intern-PM.
 Riksdagens förvaltningskontor, "Antalet anställda i utskottsorganisationen", PM 1993-06-24.
 Sveriges riksdag, "Framställning av utskottsbetänkanden", 1992-01-15.
 Sveriges riksdag, "Intervjuer inför utbildning hösten 1979 avseende seminarium för utskottssekreterare", 1979-05-26.

Tryckt källmaterial

Tidningar

- Expressen 1993-03-18
 Svenska Dagbladet 1993-12-12
 U.S. News and World Report 1981-03-09

Offentligt tryck

Riksdagstryck
SFS

Litteratur

- Aberbach, J D m fl, (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- DeGregorio, C, (1988). "Professionals in the U.S. Congress: An Analysis of Working Styles" i *Legislative Studies Quarterly*, 13: 4.
- Elster, J – Slagstad, R (eds), (1988). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge och Oslo: Cambridge University Press och Norwegian University Press.
- Esaiasson, P – Holmberg, S, (1990). "Makten i riksdagen" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93: 137-147.
- Hammond, S W, (1985). "Legislative Staffs" i Loewenberg, G, Patterson, S C and Jewell, M (eds) *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press.
- Holmberg, S – Esaiasson, P, (1988). *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Isberg, M, (1984). *Riksdagens roll under 1970-talet*. Lund: Akademilitteratur.
- Jacobsson, B, (1989). *Konsten att reagera. Inressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Kingdon, J W, (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins.
- Larsson, T, (1986). *Regeringen och dess kansli*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, T, (1993). *Det svenska statsrådet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L, (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Malbin, M J, (1980). *Unelected Representatives. Congressional Staff and the Future of Representative Government*. New York: Basic Books.
- Norell, P O, (1989). *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, O, (1989). *Maktens nätverk*. Stockholm: Carlssons.
- Price, D E, (1971). "Professionals and "Entrepreneurs": Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees" i *Journal of Politics*, 33:316-336.
- Riksdagens förvaltningskontor, (1993). *Riksdagen i siffror 1992/93*. Stockholm: Riksdagens reprocentral.
- Riksdagens förvaltningsstyrelse, *Utskottens föredragandetjänster. Rapport från utredning tillsatt av förvaltningsstyrelsens direktion*, 1986-08-25.
- Riksdagens förvaltningsstyrelse, *Översyn av utskottens arbetsituation – utförd av utredning tillsatt av riksdagens förvaltningsstyrelse*, 1980-06-03.
- Salisbury, R H – Shepsle, K A, (1981). "U.S. Congressman as Enterprise" i *Legislative Studies Quarterly*, 6: 559-576.
- Sannerstedt, A, (1992). *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*. Betänkande av Ekonomikommissionen. Stockholm.
- Stjernquist, N, (1966). "Riksdagens arbete och arbetsformer" i *Samhälle och riksdag IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Sveriges riksdag, (1993). *Reformera riksdagsarbetet!* Betänkande från Riksdagsutredningen juni 1993.
- Sveriges riksdag, (1993). *Riksdagens förvaltningskontors årsredovisning 1992/93*.
- Talmanskonferensen, (1976). *Översyn av utskottens personalorganisation – utförd av utredning som tillsatts av talmanskonferensen*.
- Wallenberg, J, (1989). *Den moderna demokratis problem, Om partiarbete och riksdagsarbete*, Lund: Doxa.

Ett krympande partisystem?

Henrik Oscarsson

Inledning¹

Under 1990-talets första år har svensk politik periodvis kännetecknats av partier i samarbete snarare än av partier i skarp konflikt med varandra. Situationen är till viss del ett resultat av den ekonomiska krisen och en besvärlig parlamentarisk situation efter det senaste valet, med ny demokrati som tungan på vågen. Det är omständigheter som har fått partierna att frångå traditionella samarbets- och konfliktmönster. Men frågan är om inte dagens relativt ljumma klimat partierna emellan är ett led i en mer långsiktig utveckling som inte har med tillfälliga konjunkturer och mandatfördelningar att göra. Blir partierna alltmer lika varandra? Minskar de politiska avstånden mellan partierna i det svenska partisystemet? Det är huvudfrågan i den här studien.

Det har blivit vanligare att partier som traditionellt inte samarbetar slår sina påsar ihop i viktiga politiska frågor. Jag tänker närmast på de senaste årens samarbeten över blockgränserna: energiuppgörelsen mellan socialdemokraterna och de borgerliga mittenpartierna 1989, skatteuppgörelsen mellan socialdemokraterna och folkpartiet 1990 samt de historiska krisuppgörelserna under hösten 1992. Riksdagspartierna har på senare tid varit påfallande överens i en rad stora och viktiga frågor, kanske framför allt på det ekonomiska området. Beslut som att knyta valutakursen till ecu:n och att ansöka om svenskt EG-medlemskap har fattats under stor enighet. I skrivande stund sluter socialdemokraterna upp bakom folkpartiets förslag att genomföra stora besparingar i försvarsbudgeten.

Förutsättningarna för ett blocköverskridande regeringssamarbete efter nästa val anses av vissa bedömare som goda. Socialdemokraterna har inlett en charmoffensiv gentemot folkpartiet. Ingvar Carlsson säger sig vilja regera tillsammans med fp *även* om socialdemokraterna får egen majoritet i riksdagen. Siktet är inställt på att bilda en bred, stabil och handlingskraftig mittenregering efter valet 1994. Den socialdemokratiska kärleken är åtminstone till en del besvarad. Om valresultatet innebär att en borgerlig majoritetsregering inte går att bilda utan stöd från ny demokrati kan Bengt Westerberg tänka sig ett samarbete med s. Detta försök till brobygge över blockgränsen innebär att antalet tänkbara regeringskoalitioner efter valet 1994 är fler än tidigare.

Väljarnas rörlighet har ökat under det senaste kvartssekklet. Den minskande andelen partiidentifierade väljare har varit en följetong i svensk valforskning under 1970- och 1980-talen. Partibytna, åsiktsröstarna och röstsplittrarna

har blivit fler. Valforskarna talar om att partierna alltmer har tappat greppet om väljarna och inte längre kan räkna med samma stöd från tidigare trogna grupper. Resultatet har blivit att partierna inför varje nytt val har fler väljare att slåss om. Detta får konsekvenser för partiernas agerande i den allt tuffare konkurrensen om marginalväljare, liksom i samarbets- och regeringsfrågor.

Också väljarna har ställts inför en tuffare uppgift på senare år. De har fått fler potentiella riksdagspartier att välja mellan och de tycks ha allt svårare att hålla reda på vad som egentligen skiljer partierna åt. Väljarna uppfattar exempelvis partiernas profiler som allt luddigare (Gilljam och Holmberg 1993:33-42). Att blockpartisystemet skakar i sina grundvalar innebär dessutom att det 1994 kan finnas fler än två regeringsalternativ att ta ställning till: en borgerlig flerparti-regering, en socialdemokratisk enpartiregering och en blocköverskridande regering bestående av socialdemokraterna och folkpartiet.

I det här sammanhanget är det intressant att undersöka de politiska avstånden mellan partierna. Hur stora är avstånden och hur har de förändrats över tid? Är den senaste tidens partisamarbeten och kurtiserande i regeringsfrågan tecken på att avstånden mellan partierna har blivit kortare? Innebär partiernas ökande konkurrens om väljarna en slags "samling vid pumpen", d v s att partierna närmar sig varandra politiskt i iveren att samla breda väljarskaror? Är uppslutningen kring en gemensam politik på många områden mer av en tillfällighet, ett resultat av tvingande omständigheter, eller är den ett uttryck för att det politiska slagfältet har krympt? Förhoppningen är att komma närmare svaren på några av de här frågorna genom att studera de politiska avstånden mellan partierna.

Vad är politiska avstånd?

Vad kan då menas med politiska avstånd? Jag har valt att utgå från den norske valforskaren Henry Valens definition (1990:17) av vad begreppet politiska avstånd kan ha för betydelse och användning:

Begreppet politiska avstånd används för att beskriva graden av likhet eller närhet i politiska uppfattningar hos partier, väljargrupper eller enskilda väljare.

Begreppet politiska avstånd är alltså ett verktyg och ett hjälpmedel för att kunna beskriva likheter och skillnader. Det är emellertid inte enkelt att definiera begrepp som "avstånd" och "likhet" på ett sådant sätt att de kan användas i empirisk forskning.

Uttryck som "nära" och "långt ifrån" är användbara inte bara när det gäller fysiska avstånd. I vardagligt språkbruk används ofta avståndsrelaterade ord för att beskriva olika saker. Att vara "nära lösningen på problemet" eller "långt ifrån vänner" är två exempel. I vårt språk finns många användbara ord och fraser för att beskriva skillnader och likheter, rangordna och gradera. Avståndsbegreppet fungerar då som ett effektivt tankeredskap för att underlätta och klargöra samband och inbördes relationer mellan objekt, företeelser eller människor.

Men det är först då begreppet politiska avstånd operationaliseras i en empirisk undersökning som det fylls med ett konkret innehåll. Hur "politiska avstånd" skall tolkas beror på vilka mätmetoder som används och på vilken mät-nivå forskningen bedrivs. Det finns därför anledning att säga någonting om hur politiska avstånd kan mätas.

Det finns många tänkbara sätt att mäta och bedöma partiernas likhet och närhet. Studier av politiska avstånd kan i huvudsak bedrivs på två nivåer: väljarnivå och partinivå. På väljarnivå studeras hur väljarna uppfattar avstånd i politiken, oftast med hjälp av intervjuundersökningar. På partinivå är det istället partierna eller deras företrädare som är föremål för forskning. Innehållsanalyser av exempelvis partiprogram, partitidningar, broschyrer, partirepresentanternas uttalanden eller anföranden kan användas för att studera politiska avstånd och samarbetsmöjligheter mellan partierna.² En annan möjlighet är att studera hur partirepresentanterna röstar i riksdagens voteringar och i de olika utskottens omröstningar.³ Ibland studeras samspelet mellan väljarnivå och partinivå, t ex i forskning om representativ demokrati. Då behandlas graden av likhet och närhet i politiska uppfattningar mellan väljare och valda.⁴

Den följande studien rör sig endast på väljarnivå och behandlar hur väljarna uppfattar de politiska avstånden mellan partierna. Det empiriska materialet är hämtat från de svenska valundersökningarna 1968-1991. Två olika mått på politiska avstånd kommer att användas i analysen. Den första delen av uppsatsen ägnas åt att studera *väljarnas andrapreferenser*, d.v.s. det näst bästa partiet. I den andra delen företas en analys av *genomsnittliga avstånd*, ett avståndsmått som bygger på väljarnas poängsättning av partierna på en s k gillar-ogillarskala.

Intervjufrågorna om andrapreferensen och gillar-ogillarskalan mäter i grunden samma sak, nämligen gillande av partierna.⁵ Partierna placeras i båda fallen ut i en slags *evaluativ* dimension – ett kontinuum från starkt gillande till starkt ogillande. Med hjälp av gillar-ogillarskalan erhålls varje enskild väljares preferensordning av samtliga partier. Andrapreferensen är det "sämre" av de båda måtten, eftersom preferensordningen av partierna inte blir fullständig när endast de två mest omtyckta partierna finns med (första- och andrapreferensen).

I vilken mening kan då de avstånd som här mäts kallas för *politiska avstånd*? Operationaliseringarna av begreppet politiska avstånd tycks vid en första anblick hamna ganska långt ifrån det som måtten är tänkta att mäta, nämligen "graden av likhet och närhet i politiska uppfattningar". Är inte gillar-ogillarskalan och andrapreferenserna i själva verket två sätt att mäta partiernas *popularitet* bland väljarna?

Det finns naturligtvis möjligheter att använda sig av politiska avståndsmått som ligger innehållsligt "närmare" ideologier och åsikter. Exempelvis kan väljarnas placering av partierna på en vänster-högerskala eller väljarnas inställning i ett antal relevanta sakfrågor användas. Sådana studier har också genomförts (se t ex Gilljam & Holmberg 1993:32-42). Men väljarnas totala bedömningar av vilket parti de tycker näst bäst om och hur mycket de gillar de olika partierna är i det här sammanhangét ett bättre mått på avstånd mellan partierna.

Totalbedömningarna består troligtvis av betydligt fler komponenter än ideologier och kognitiva vänster-högeruppfattningar – såväl rationella, irrationella, kognitiva och evaluativa element antas ingå i väljarnas sammanvägda bedömningar. Exakt *vilka* komponenter som ligger till grund för bedömningarna är inte intressant för den här framställningen eftersom jag vill tala om politiska avstånd utifrån ett helhetsperspektiv och *inte* med utgångspunkt från enskilda konfliktdimensioner eller sakfrågor.

Tidigare forskning

Det är en gammal svensk valforskningstradition att studera partiavstånd med hjälp av intervjudata. I slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet använde Bo Särilvik ett antal olika mått och analystekniker för att bl a studera väljarnas syn på konfliktstrukturen i partisystemet. Som mått på avstånd mellan partierna användes bl a partibyten (Särilvik 1968) och olika typer av frågeserier: frågor om väljarnas andra, tredje och sämsta parti samt frågor som ställs med den så kallade cartwheelmetoden.⁶ Clyde H. Coombs' unfoldingteknik (Coombs 1964; Coombs, Daves and Tversky 1970) och metriska skalningsmetoder användes för att analysera materialet. I enlighet med den spatiaala teoritraditionen, huvudsakligen Downs 1957 och Stokes 1963, användes data även för att åstadkomma geometriska representationer av avstånden mellan partierna i partisystemet, dvs en- och flerdimensionella "kartor" över partisystemet. Det flesta av de här teknikerna och resultaten av analyserna återfinns i Bo Särilviks uppsats "Mapping the Party Space" (Särilvik 1976). Resultatet av studierna visar framför allt på vänster-högerdimensionens mycket starka ställning i svensk politik under perioden kring 1970.

I boken *Svenska väljare* (Holmberg 1981) ägnade sig Sören Holmberg åt att studera konfliktstrukturen i det svenska partisystemet, bl a genom att titta på väljarnas andrapreferenser (näst bästa parti) och väljarnas preferensordningar (rangordningar av partierna efter hur omtyckta de är). Coombs' unfoldingteknik nyttjades för att ta reda på i vilken utsträckning väljarnas preferensordningar stämde överens med ett antal på förhand uppställda vänster-högermodeller. Huvudresultatet var att det var någon form av vänster-högermodell som strukturerade de allra flesta svenska väljares sympatier och antipatier för de olika partierna.

Sedan tio år tillbaka har det varit lugnt på den svenska forskningsfronten när det gäller politiska avstånd på väljarnivå. Norska valforskare med Henry Valen i spetsen har emellertid hållit lågan brinnande. Traditionen på området (t ex Converse and Valen 1971; Valen og Martinussen 1972), har följts upp i senare studier (Valen 1981; Aardal og Valen 1989; Rommetvedt 1991). I Danmark har Peter Nannestad (Nannestad 1984; 1985) studerat politiska avstånd mellan partierna och ritat kartor över det danska partirummet. I Sverige har dock mycket blivit gjort på närbesläktade forskningsområden. Jag tänker främst på forskningen kring förekomsten av olika konfliktdimensioner i svensk politik. Partierna kan sägas befinna sig nära eller långt ifrån varandra i en sådan dimension. I sin doktorsavhandling behandlar Martin Bennulf (Bennulf 1994) bl a

frågan om det finns en grön dimension i svensk politik. I "väljarboken" om 1991 års val (Gilljam och Holmberg 1993:kap.21) diskuteras förekomsten av en vit och en xenofobisk-kosmopolitisk dimension.⁷ De nya dimensionerna, tänker man sig, är konkurrenter till en allt mer försvagad vänster-högerkonflikt och har bidragit till att "nya" partier (miljöpartiet, kds och ny demokrati) kunnat ta plats i riksdagen.

Den dolda väljaropinionen

Var och varannan vecka presenterar massmedierna olika typer av opinionsundersökningar och väljarbarometrar som avslöjar hur den svenska väljaropinionen för närvarande ser ut. Resultaten visar hur många procent av medborgarna som uttryckt sina sympatier för respektive parti. Mätningarna ger relevant information om utvecklingen i väljaropinionen och har stor betydelse i den dagspolitiska debatten.

Men sådana opinionsundersökningar avslöjar långt ifrån hela sanningen om partiernas popularitet bland väljarna. Det finns ingenting i resultaten som kan tala om hur omtyckt ett parti är bland de väljare som *inte* tillhör dess sympatisörer. Exempelvis kan ett parti avancera från att vara det tredje eller fjärde bästa partiet till att bli näst bästa parti hos allt fler av de andra partiernas sympatisörer. Detta samtidigt som partiets opinionsstöd bland väljarna i stort kan vara oförändrat eller t o m i minskande. Partier som på det här sättet når framgångar i det fördolda har inte bara vunnit en ökad uppskattning för sin politik utan kan också ha förbättrat sina möjligheter att i en nära framtid göra goda valresultat. Och inte nog med det. Ett parti som är omtyckt bland en stor del av de andra partiernas väljare (och därmed befinner sig nära dessa partier) kan antas ha större möjligheter att ingå fruktbara samarbeten med dessa partier utan att riskera väljarförluster och missnöje i de egna leden.

Det kan alltså sägas finnas en dold väljaropinion i vilken förändringar kan äga rum utan att det behöver synas i väljarbarometrarna och som har, eller i vart fall borde ha, stor betydelse för partikonkurrensen.

Hur den dolda opinionen ser ut är högtintressant för partierna i jakten efter väljare. Kännedom om vilka partier det finns en möjlighet att "stjäla" väljare från och vilka partier det finns en risk att förlora väljare till kan komma att förändra förutsättningarna för partiernas agerande gentemot varandra, t ex när det gäller koalitionsbildning och andra typer av samarbete. Att samarbeta med partier som inte är omtyckta i de egna leden kan leda till sympatiförluster även bland *andra* partiets väljare. Genom att studera politiska avstånd är det möjligt att komma närmare svaret på hur denna dolda politiska opinion ser ut.

Väljarnas andrapreferenser

Väljarnas andrapreferenser är det kanske enklaste måttet på avstånd i partisystemet. Känner vi till vilket parti en individ tycker bäst om avslöjar andrapreferensen vilket parti individen uppfattar som *näst* närmast sin egen politiska

uppfattning. Andrapreferenserna kan därför ses som alternativa röstningspreferenser eller som uttryck för en slags dold opinion – hur väljarströmmarna ser ut "under ytan". En individs andrapreferens indikerar det kortaste politiska avståndet från det egna partiet och kan eventuellt ge värdefulla upplysningar om hur opinionsvindarna kan komma att blåsa i en nära framtid.⁸

Hur stort det politiska avståndet är mellan första- och andrapreferensen för varje enskild individ är okänt. Avståndet till det näst bästa partiet kan ju t ex bero på graden av partiidentifikation, d v s hur starkt anhängarskapet är till det bästa partiet. I en situation där det inte råder någon som helst tvekan om vilket parti en väljare kommer att rösta på, till följd av exempelvis en stark övertygelse eller ett långt och traditionsbundet röstande, kan det politiska avståndet till det näst bästa partiet uppfattas vara mycket långt. En sådan väljare kanske t o m har svårt att över huvud taget ange ett näst bästa parti. Men den ökande andelen väljare som har flera partier som tänkbara röstningsalternativ är i en helt annorlunda situation och andrapreferensen får då en annan innebörd. Avståndet till det näst bästa partiet upplevs kanske inte vara särskilt långt och ett flertal partier kan samtidigt vara goda kandidater till andraplatsen.

Trots att andrapreferenserna endast avslöjar en riktning snarare än ett avstånd är det möjligt att upptäcka mönster och strukturer i partisystemet med hjälp av dem. Informationen kan användas för att dra slutsatser om vilka partier som är tänkbara samarbetspartners eller vilka partier som går en ljus, alternativt mörk, framtid till mötes i väljaropinionen. Det kan betyda mycket för ett parti att "ligga bra till" bland de andra partiernas väljare. För vissa partier kan framgångar i den dolda opinionen vara ljuset i tunneln som ger hopp om framtida valframgångar. På samma sätt kan stora förluster av potentiella väljare kringskära möjligheterna att vinna väljarstöd i stundande valstrider.

Men hur kan väljarnas andrapreferenser användas som avståndsmått? En individs andrapreferens avslöjar det parti till vilket det politiska avståndet är kortast eller, om man så vill, det parti som det är näst mest troligt att individen kommer att lägga sin röst på. Om sympatierna för bästa-partiet minskar tillräckligt mycket, kommer väljaren att rösta på ett annat parti i nästa val. Andrapreferenserna indikerar vilket parti det i så fall skulle kunna bli. Ju fler A-partister som hyser "andrahands"-sympatier för parti B, desto kortare antas A-partisterna uppfatta det politiska avståndet vara mellan de båda partierna. En sådan tolkning bygger på Anthony Downs proximity-teori (Downs 1957) som går ut på att ju kortare det politiska avståndet är mellan väljaren och ett parti, desto större är sannolikheten att väljaren lägger sin röst på just det partiet.

Resultaten i tabell 1 visar utvecklingen av de svenska väljarnas andrapreferenser mellan 1968 och 1991. Frågan om vilket parti intervjupersonerna tycker näst bäst om har funnits med i valundersökningarna vid varje val sedan 1968. De svenska väljarna har under den perioden inte haft några större svårigheter att ange en andrapreferens. Av de intervjupersoner som avslöjat sitt bästa parti har endast mellan 10 och 15 procent inte kunnat ange någon andrafavorit.⁹

Folkpartiet och centerpartiet har dominerat som väljarnas näst bästa parti under mätperioden. Det är kanske inget överraskande resultat; det är rimligt att partier i mitten av partisystemet har en större sympatipotential när det gäller

Tabell 1. Andrapreferensernas utveckling under perioden 1968-1991 (procent)

Näst bästa parti	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
vpk/v	7	9	12	12	16	17	15	14	11
s	9	11	11	9	10	8	9	10	8
c	44	44	35	25	19	26	16	18	14
fp	21	20	14	27	29	16	31	24	26
m	6	3	8	8	10	12	11	8	10
kds	1	1	1	1	1	2	1	2	10
mp	-	-	-	-	-	2	4	9	3
nyd	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Övr/vet ej	12	12	19	18	15	17	13	15	12
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal intervjuade	2707	2479	2219	2342	2540	2486	2439	2310	2216

Kommentar: Tabellen visar utvecklingen av de svenska väljarnas andrapreferenser under perioden 1968-1991. De inramade siffrorna visar vilket parti som vid varje tillfälle var de flesta väljarnas näst bästa parti.

andrapreferenser än vad flankpartier har. Mittenpartier kan ju vara omtyckta av väljare från samtliga näraliggande politiska läger, medan flankpartier nästan enbart har möjlighet att vinna sympatier "från ett håll".

Medan de övriga partiernas "dolda" opinionsstöd har varit förhållandevis svagt men konstant under de senaste 25 åren har centerpartiet och folkpartiet fått uppleva dramatiska förändringar. Vid valet 1968 och 1970 hade hela 44 procent av de svenska väljarna centerpartiet som näst bästa parti. Under 1970-talet minskade emellertid centerpartiets andel av andrapreferenserna avsevärt – från 44 procent 1970 till 19 procent 1979. Trots ett tillfälligt uppsving 1982 har partiets andrahandsstöd bland väljarna sedan fortsatt att minska. Centerpartiets andel av andrapreferenserna var vid valet 1991 lägre än någon gång tidigare (14 procent).

Folkpartiet befann sig opinionsmässigt i skuggan av centerpartiet i början av mätperioden. Mellan 1973 och 1976 lyckades partiet dock fördubbla sitt stöd från 14 till 27 procent av andrapreferenserna och blev svenskarnas populäraste andrahandsparti. Bortsett från Ola Ullstens katastrofval 1982 har fp sedan mitten på 1970-talet haft den största andelen andrapreferenser (kring 30 procent).

Näst efter folkpartiet och centerpartiet har vänsterpartiet haft den största andelen av väljarnas andrapreferenser, sett över hela perioden. Dåvarande vpk ökade sin popularitet som näst bästa parti från 7 procent vid valet 1968 till 17 procent vid löntagarfondsvalet 1982. Därefter vände kurvan nedåt. Vänsterpartiets andel av andrapreferenserna var nere i 11 procent vid valet 1991. Det kan tyckas förvånande att ett flankparti varit de svenska väljarnas tredje mest populära andrahandsparti. Att stå politiskt nära ett stort parti (s) och dessutom vara det ena av två partier i ett tvåpartiblock (det socialistiska) är förklaringen till vänsterpartiets 'tredjeplats'.

Socialdemokraternas andel av väljarnas andrapreferenser har varit mycket stabil under hela mätperioden (omkring 10 procent). Ett stort parti med många sympatisörer måste rimligen ha svårare att få höga andelar av andrapreferenserna än vad ett mindre parti har, eftersom dess sympatisörer inte kan ha det egna partiet som andrapreferens.

Moderaterna är det totalt sett minst framgångsrika partiet i den dolda opinionen. Vid valet 1970 var m andrahandsfavorit hos bara 3 procent av väljarna. Under 1980-talet har m haft omkring tio procent av andrapreferenserna. Den högsta noteringen var i samband med löntagarfondsvalet 1982 (12 procent).

De tre "nykomlingarna" i svensk politik, kristdemokratiska samhällspartiet, miljöpartiet och ny demokrati har alla lyckats minst lika bra i den dolda opinionen som i den "vanliga" väljaropinionen. Miljöpartiet fördubblade sin andel av väljarnas andrapreferenser från 2 procent i premiärvalet 1982 till 4 procent vid valet 1985 och fördubblade sin popularitetsandel ytterligare en gång i miljövalet 1988 (9 procent). Kds, som kan kallas nykomling trots att det existerat sedan 1964, har blivit ett parti att räkna med när det gäller andelen andrapreferenser. Efter att ha haft en högst blygsam framgång i den dolda opinionen under en lång period ökade partiet sin andel från 2 procent 1988 till 10 procent 1991. Det är långt ifrån den största ökningen mellan två val, men partiets genombrott i den dolda väljaropinionen är odiskutabelt. Kds blev en av de stora vinnarna i 1991 års val och nådde större framgångar i sin "riksdagspremiär" än vad miljöpartiet gjorde 1988. Ny demokrati, slutligen, lyckades charma 6 procent av de andra partiernas sympatisörer i valet 1991.

Som man bäddar får man ligga?

En intressant fråga är om ett partis förutsättningar att göra ett bra valresultat ökar i och med en framgång i den dolda opinionen? I så fall borde det vara möjligt att finna sådana utvecklingsmönster i våra resultat och kanske också att kunna säga någonting om hur partierna ligger till i den dolda opinionen inför nästa riksdagsval.

Centerpartiets höga andelar av väljarnas andrapreferenser i valen 1968 och 1970 tycks ha bäddat för partiets två rekordval: 1973 fick centern 25,1 procent av rösterna och partiet lyckades behålla ställningarna 1976 (24,1 procent) då Thorbjörn Fälldin blev Sveriges första borgerliga statsminister på 40 år. Men detta är faktiskt det enda tydliga exemplet på att ett parti som låg bra till bland de andra partiernas sympatisörer i ett senare skede kunde vinna ett ökat stöd för sin politik.

Folkpartiet verkar t ex inte ha kunnat utnyttja sina framgångar i den dolda väljaropinionen lika bra som centerpartiet. Framgångar som väljarnas andrafavorit i valet 1976 och 1979 innebar goda förutsättningar att göra ett bra val 1982. Men det blev ingen utdelning i form av ett ökat väljarstöd. Tvärtom var fp valets stora förlorare (5.9 procent av rösterna 1982). Framgångarna dröjde till valet 1985. Då ökade partiet sin popularitet bland alla väljare, vilket också syns i andelen andrapreferenser: från 16 procent 1982 till 31 procent 1985. Det tycks alltså inte finnas någon direkt koppling mellan folkpartiets valframgång 1985 och partiets popularitet som väljarnas näst bästa parti i slutet av 1970-talet.

Trots att folkpartiet har varit väljarnas populäraste näst bästa parti sedan 1985 har de stora valframgångarna uteblivit. Fp har visserligen lockat till sig många nya väljare under 1980-talet, men har samtidigt haft ovanan att byta ut nära hälften av sina väljare vid valen (Gilljam och Holmberg 1990:109; Gill-

jam och Holmberg 1993:kap.11). Folkpartiet har en större popularitet bland väljarna än vad som märks i valresultaten. För drygt en fjärdedel av de svenska väljarna var fp det parti till vilket det politiska avståndet var kortast 1991, näst efter förstapreferensen. Folkpartiet innehar ett ännu outnyttjat sympatikapital som kanske utgör en potential för att lyckas bättre i framtiden.

Var miljöpartiets ökande popularitet i den dolda opinionen ett förebud om partiets entré i riksdagen? Det är inte särskilt troligt. Trots en fördubbling i andelen andrapreferenser från 2 procent 1982 till 4 procent 1985 gjorde mp i själva verket ett något sämre val 1985 än 1982.¹⁰ Miljöpartiet blev riktigt populärt bland väljarna först inför valet 1988. Eftersom det inte går att avgöra hur utvecklingen av väljarnas andrapreferenser såg ut *mellan* 1985 och 1988 är det omöjligt att här ge ett bestämt svar på frågan. Utvecklingen *efter* 1988 är däremot tydlig. I valet 1991 fick mp bara 3 procent av väljarnas andrapreferenser. Inte nog med att väljarna övergav miljöpartiet i 1991 års val och partiet fick lämna riksdagen – också de väljare som angav mp som sitt *näst* bästa parti minskade kraftigt. Detta kan komma att inskränka miljöpartiets möjligheter att göra comeback i riksdagen 1994.

Inte heller kds' framgång i 1991 års val förannonserades av någon nämnvärd uppgång i andelen andrapreferenser. Under 1980-talet hade endast ett par procent av de svenska väljarna kds som andrahandsfavorit. Partiet fick sitt genombrott i den dolda opinionen först under mellanvalsperioden inför valet 1991.

Resultaten i tabell 1 visar sammanfattningsvis att det kan äga rum stora förändringar i andrapreferensernas fördelning mellan två val. För att kunna svara på frågan om partiets valframgångar över huvud taget kan spåras i utvecklingen av väljarnas andrapreferenser måste *mellanvalsperioderna* studeras mer noggrant. Varför inte ställa frågan om andrapreferens i opinionsinstitutens väljarbarometrar? Då skulle ny information om den dolda väljaropinionen kunna presenteras med mycket korta intervall.

De olika partisympatisörernas andrafavoriter

Nästa steg i analysen gäller utvecklingen av väljarnas andrapreferenser bland de olika partiernas sympatisörer. Vilket eller vilka partier tycker de flesta av de olika partiernas sympatisörer näst bäst om? I tabell 2 presenteras utvecklingen av andrapreferenserna för de grupper av partisympatisörer som funnits med i mätningarna under hela undersökningsperioden, d v s de fem 'etablerade' svenska riksdagspartierna v, s, c, fp och m. Resultaten för de tre nya riksdagspartierna kds, mp och nyd redovisas i tabell 3.

Genom att studera de olika väljargrupperna är det möjligt att få ett grepp om hur konfliktstrukturen i partisystemet ser ut och hur den har förändrats över tid. Det är samtidigt möjligt att i viss utsträckning undersöka om och hur de olika partierna har förflyttat sig i förhållande till varandra i den politiska geografien.

Vänsterpartiet

Vänsterpartiets sympatisörer har haft socialdemokraterna som näst bästa parti vid samtliga mättillfällen sedan 1968. Inget annat parti har hotat socialdemo-

Tabell 2. De olika partisympatisörernas andrapreferenser 1968–1991 (procent).

<i>V-sympatisörernas näst bästa parti</i>									
	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
s	71	72	75	83	82	86	70	54	58
c	15	16	7	6	4	4	2	6	1
fp	7	1	0	1	2	0	2	1	8
m	0	1	0	0	1	0	1	1	1
kds	-	-	-	-	-	0	0	1	1
mp	-	-	-	-	-	4	14	32	18
nyd	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Övr/vet ej	7	10	18	10	11	6	11	5	8
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal intervjuade	45	98	91	89	139	85	97	91	79
<i>S-sympatisörernas näst bästa parti</i>									
	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
vdk/v	12	17	21	24	33	32	31	26	23
c	56	60	44	25	15	20	15	21	21
fp	13	8	7	23	27	13	27	17	24
m	3	1	2	3	4	8	5	4	5
kds	-	-	-	-	-	1	1	1	4
mp	-	-	-	-	-	2	5	12	4
nyd	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Övr/vet ej	16	14	26	25	21	24	16	19	15
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal intervjuade	1528	1237	1115	1162	1163	1239	1132	1116	901
<i>C-sympatisörernas näst bästa parti</i>									
	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
vdk/v	1	2	2	1	3	1	0	1	2
s	29	28	29	18	11	12	11	19	14
fp	49	50	32	50	42	28	44	33	22
m	12	7	21	20	27	38	24	17	18
kds	-	-	-	-	-	3	4	8	25
mp	-	-	-	-	-	3	4	9	4
nyd	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Övr/vet ej	9	13	16	11	17	15	13	13	10
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal intervjuade	443	581	509	506	435	352	264	259	199
<i>Fp-sympatisörernas näst bästa parti</i>									
	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
vdk/v	0	0	1	0	0	0	2	1	1
s	16	13	9	17	20	18	17	18	18
c	58	72	55	50	35	34	28	30	12
m	18	10	22	19	35	34	37	33	35
kds	-	-	-	-	-	3	2	3	16
mp	-	-	-	-	-	2	3	3	4
nyd	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Övr/vet ej	8	5	13	14	10	9	11	12	12
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal intervjuade	373	320	187	276	266	131	360	280	222
<i>M-sympatisörernas näst bästa parti</i>									
	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
vdk/v	0	0	1	0	0	1	1	1	0
s	4	2	2	3	5	7	7	8	4
c	35	40	61	49	38	54	18	11	9
fp	50	47	28	39	49	22	65	67	48
kds	-	-	-	-	-	3	1	2	15
mp	-	-	-	-	-	2	1	2	1
nyd	-	-	-	-	-	-	-	-	16
Övr/vet ej	11	11	8	9	8	11	7	9	7
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal intervjuade	264	187	252	276	466	557	465	364	507

Kommentar: De inramade siffrorna visar för resp. partigrupp vilket parti som vid varje tillfälle var de flesta sympatisörers näst bästa parti. Resultaten är hämtade från de svenska valundersökningarna 1968 - 1991.

kraternas popularitet. Med undantag av de två senaste valen har andelen socialdemokratiska andrapreferenser varit mellan 70 och 86 procent. Det är inte något förvånande resultat, eftersom de båda partierna traditionellt är grannar på den politiska vänster-högerskalan. De borgerliga partierna har inte haft någon framgång bland vpk-sympatisörerna, även om runt 15 procent av dem hade centerpartiet som näst bästa parti vid valen 1968 och 1970. Det är troligt att många centervänliga vänsterpartisympatisörer tog avstånd från c i samband med att Thorbjörn Fälldin blev ny centerledare 1971. Centerpartiet kom då att profilera sig som ett mer borgerligt parti än tidigare.

Det enda parti som kunnat rucka på socialdemokraternas starka popularitetsställning bland vänsterpartiets sympatisörer är miljöpartiet, under den senare delen av 1980-talet. Vänsterpartisternas stöd för mp ökade från 4 procent 1982 till 14 procent 1985 och var som störst vid miljövalet 1988 (32 procent). 1991 var miljöpartiets andel av v-sympatisörernas andrapreferenser 18 procent.

Socialdemokraterna

Det parti som de flesta av socialdemokraternas väljare uppfattade som närmast det egna partiet var först centerpartiet (fram till och med valet 1976) och sedan vänsterpartiet (mellan 1979 och 1988). Vid ett flertal tillfällen har det dock varit mycket jämnt i toppstriden. 1976 var folkpartiet, vpk och centerpartiet i stort sett lika vanligt förekommande som näst bästa parti bland de socialdemokratiska väljarna. 1979 och 1985 var kampen om "andraplatsen" hård mellan folkpartiet och vänsterpartiet. Vid det senaste valet 1991 ansåg för första gången de flesta socialdemokratiska väljare att det var folkpartiet som var det närmaste partiet, även om det var i mycket hård kamp med vänsterpartiet och centerpartiet. Resultaten tyder på att både fp och c står högt i kurs bland de socialdemokratiska väljarna.

Andelen socialdemokrater med moderaterna som näst bästa parti har i allmänhet hållit sig under fem procent. Undantaget är ironiskt nog löntagarfondsvalet 1982, då andelen steg till 8 procent. Resultatet stämmer med hur partitytterna såg ut det året. Mellan valen 1979 och 1982 tappade socialdemokraterna fler röster till m (omkring 2 procent) än till mittenpartierna c och fp (Holmberg 1984:28).

När det gäller miljöpartiet kan vi i stort sett se samma ökning i andrapreferenserna som i den tidigare analysen av vänsterpartiets sympatisörer, även om ökningen inte är lika påtaglig relativt sett: mp gick från 2 procent av s-sympatisörernas andrapreferenser 1982 till 12 procent 1988. I *absolut* antal väljare är ökningen dock avsevärd.

Andelen socialdemokrater med andrahandsympati för kds har varit mycket liten vid valen 1982, 1985 och 1988 (1 procent). Först vid det senaste valet ökade sympatierna, om än sparsamt. Kds sällade sig till gruppen av partier som fick 4-5 procent av socialdemokraternas andrapreferenser 1991: m, nyd och mp.

Socialdemokratiska sympatisörer tycks vara de som har svårast att uppge något näst bästa parti. Andelen övrigt/vet-ej har vid fyra tillfällen varit över

tjugo procent – en siffra som inte har någon motsvarighet bland de andra partiernas väljare. En förklaring kan vara att de socialdemokratiska väljarna traditionellt har en högre grad av partiidentifikation än de andra partiernas väljare (Gilljam – Holmberg 1993:kap.23). En starkt övertygad väljare som inte ens har övervägt att rösta på något annat parti kan ha svårare att ange ett näst bästa parti.¹¹

Centerpartiet

Folkpartiet har under mätperioden haft en stark popularitetsställning bland centerpartiets sympatisörer. Vid sju av de nio undersökningstillfällena hade de flesta av centerpartiets väljare folkpartiet som näst bästa parti. Trenden är emellertid sjunkande: Från att ha varit omkring 50 procent 1968, 1970 och 1976 (1973 innebar ett anmärkningsvärt bottennapp, 32 procent) minskade andelen andrahandsympatier för centerpartiet till omkring 40 procent 1979, 1985 och 1988. Vid det senaste valet var andelen centerpartister med fp som näst bästa parti lägre än någon gång tidigare (22 procent).

Centersympatisörernas uppfattning av det politiska avståndet till moderaterna har genomgått stora förändringar under 1970- och 1980-talen. Mellan 1968 och 1982 ökade andelen moderata andrapreferenser bland centerpartiets sympatisörer från 12 till 38 procent. Sedan valet 1982 har dock moderaternas popularitet minskat. 1991 var det 18 procent av centerpartiets sympatisörer som hade m som andrapreferens.

Kds intog en kanske överraskande position som centerväljarnas vanligaste näst bäst parti vid valet 1991. Sympatierna för kds ökade under hela 1980-talet: från 3 procent 1982 till hela 25 procent 1991 och tycks inte ha påverkats annat än positivt av den tekniska valsamverkan partierna emellan i 1985 års val. För första och hittills enda gången lyckades ett annat parti än de fem traditionella få den största andelen av andrapreferenserna bland ett partis sympatisörer.

Socialdemokraterna låg bra till bland centerpartiets väljare i början av undersökningsperioden med omkring 30 procent av andrapreferenserna. De goda resultaten följdes av bottennoteringar nedåt tio procent vid valen 1979, 1982 och 1985. Vid miljövalet 1988 var socialdemokraternas popularitet tillfälligt något större, 19 procent, men minskade åter vid 1991 års val (14 procent).

Vänsterpartiet har haft mycket sparsamt med sympatier bland centerpartiets väljare. Även miljöpartiet får räknas som ett av de minst omtyckta partierna i centerleden, trots ett gemensamt intresse för miljöfrågor. I själva verket var det först vid miljövalet 1988 som mp hade en viss framgång som andrafavorit (9 procent). I 1991 års val var sympatierna för mp lika stora som sympatierna för ny demokrati. (omkring fem procent av c-väljarnas andrapreferenser.)

Folkpartiet

Folkpartiväljarnas sympatier för centerpartiet har under mätperioden successivt förbytts till sympatier för moderaterna. Vid valet 1968 och i början av 1970-talet dominerade c som de flesta fp-sympatisörers näst bästa parti. Re-

kordnoteringen är från 1970 då hela 72 procent av folkpartisterna hade centerpartiet som andrafavorit. Vid valet 1979, 1982 och 1988 var det i stort sett dött lopp mellan moderaterna och centerpartiet (omkring 35 procent av andrapreferenserna vardera). Moderaterna drog emellertid det längsta strået: I valet 1991 var centerpartiets andel av folkpartisternas andrapreferenser lägre än någonsin, 12 procent, medan m lyckades hålla ställningarna. Det politiska avståndet mellan fp och m tycks alltså ha minskat, samtidigt som det blivit allt längre mellan fp och c.

Andelen folkpartisympatisörer som haft socialdemokraterna som näst bästa parti har varit mycket stabil sedan 1976 (mellan 15 och 20 procent). Än en gång kan vi konstatera dramatiska förändringar i samband med det senaste valet. Den grupp av folkpartiets väljare som angett socialdemokraterna som näst bästa parti (18 procent) var då för första gången fler än de som angett centerpartiet (12 procent). Det är en utveckling som är allt annat än positiv för centerpartiet. Utifrån de här resultaten är det t ex inte otänkbart att folkpartiets sympatisörer hellre ser att folkpartiet samarbetar med socialdemokraterna än med centerpartiet.

Kds fick sitt genombrott också bland folkpartiets sympatisörer i samband med valet 1991. Från att ha samlat endast en bråkdel av fp-väljarna under 1980-talet (2-3 procent) blev kds andrahandsfavorit bland 16 procent av folkpartiets sympatisörer. Kristdemokraterna kan alltså åtnjuta en inte obetydlig popularitet bland de andra borgerliga partiernas sympatisörer.

Moderaterna

Moderaterna har under mätperioden haft ömsom centerpartiet, ömsom folkpartiet som klar andrafavorit. Men precis som bland folkpartiets sympatisörer har centerpartiets popularitet minskat kraftigt bland de moderata sympatisörerna: vid 1991 års val uttryckte s större sympatier för de två "nya" borgerliga partierna, kds och nyd, än för centerpartiet. Kds och nyd hade 15 respektive 16 procent av andrapreferenserna medan centerpartiet bara fick 9 procent.

Folkpartiet nådde sin högsta notering vid miljövalet 1988, då två tredjedelar (67 procent) av de moderata väljarna ansåg att fp var det näst bästa partiet. Vid valet 1991 hade andelen sjunkit till 48 procent.

Miljöpartiet och vänsterpartiet har inga sympatier bland de moderata väljarna. Däremot har socialdemokraterna haft en större andel av de moderata andrapreferenserna under 1980-talet (omkring 7 procent) än under 1970-talet (2-5 procent). En svag uppgång kan möjligen visa på en lägre grad av polarisering i partisystemet. Kanske har de moderata sympatisörerna endast haft sympatier för en stabil regering, oavsett partifärg.

Ingen annan grupp av partisympatisörer tycks ha så stora sympatier för nyd som de moderata sympatisörerna (16 procent av andrapreferenserna). Bland vänsterpartiets, socialdemokraternas, centerpartiets och kds' sympatisörer var andelen nydemokratiska andrapreferenser omkring fem procent vid valet 1991. Inga miljöpartister och bara 2 procent av folkpartisterna angav nyd som sitt näst bästa parti. Ny demokrati, som inte lyckats få något som helst stöd

bland de övriga partiernas väljare, tycks åtminstone ha ett visst stöd från de moderata väljarna.

Kds

Resultaten i tabell 3 visar att kristdemokraternas väljare alltsedan valet 1982 har haft centerpartiet som näst bästa parti. Sympatierna för c har dock svalnat markant under mätperioden – från 57 procent 1985 till 30 procent 1991. Samtidigt har folkpartiet ryckt fram som främsta konkurrent till c och gått från 11 procent av andrapreferenserna 1982 till 24 procent 1991. Moderaterna har ökat sin popularitet bland kds' sympatisörer ungefär lika mycket, men först mellan de två senaste valen (från 8 till 21 procent). Observera att socialdemokraterna t o m var något mer populärt bland kristdemokraternas sympatisörer än vad moderaterna var vid valen 1985 och 1988. Resultaten förmedlar ett intryck av att kds efter valet 1991 är ett väl förankrat borgerligt parti som vet var det hör hemma. Att kds' sympatisörer skulle uppskatta att det egna partiet samarbetade med några andra partier än c, fp och m förefaller inte troligt.

Miljöpartiet

De flesta av miljöpartiets sympatisörer tycker näst bäst om socialdemokraterna, sett över hela mätperioden. Centerpartiet var visserligen de flesta mp-sympatisörers näst bästa parti 1982, men sedan dess har den största andelen av andrapreferenserna tillfallit s. 1985 hade var fjärde miljöpartist socialdemokraterna som andrafavorit och 1988 steg andelen till 35 procent. En förklaring till den stora popularitetsökningen är att sammansättningen av miljöpartiets väljare förändrades drastiskt i valet 1988, framför allt på grund av att de blev så många fler. Valforskarna har konstaterat att miljöpartiets väljare visserligen kom från vitt skilda politiska läger men att det var s som förlorade flest väljare till mp (Gilljam och Holmberg 1990:121). Det förklarar troligen socialdemokraternas ökade popularitet bland miljöpartiets sympatisörer 1988. Vid det senaste valet 1991 lyckades s trots en i kanten naggad popularitet (29 procent av andrapreferenserna) behålla titeln som de flesta mp-sympatisörers näst bästa parti.

Med tanke på de stora variationerna i miljöpartiväljarnas andrapreferenser är det intressant att slå ihop borgerliga respektive socialistiska andrapreferenser i två 'block' för att få en bild av hur mp har förflyttat sig i det politiska rummet. 1982 hade de socialistiska partierna (socialdemokraterna och vänsterpartiet) tillsammans 33 procent av andrapreferenserna, medan de borgerliga partierna (centerpartiet, folkpartiet, moderaterna och kds) hade 48 procent. 1985 var förhållandet det omvända: 36 procent för de borgerliga partierna och 46 procent för de socialistiska. Det resultatet stod sig också vid miljövalet 1988. Då hade 48 procent av mp-sympatisörerna ett socialistiskt parti som andrapreferens medan 35 procent av dem hade ett borgerligt. 1991 fortsatte mp sin vandring mot de båda socialistiska partierna. Socialdemokraterna och vänsterpartiet fick då för första gången egen majoritet med 51 procent av mp-sympatisö-

Tabell 3. Kds- och Mp-sympatisörernas andrapreferenser 1982-1991 och nyd-sympatisörernas andrapreferenser 1991 (procent).

Näst bästa parti	kds				mp				nyd
	1982	1985	1988	1991	1982	1985	1988	1991	1991
vpk/v	0	0	0	1	9	21	13	22	1
s	5	9	13	4	24	25	35	29	18
c	55	57	35	30	29	13	20	15	6
fp	11	16	22	24	12	16	9	16	14
m	11	7	8	21	5	5	2	3	34
kds	-	-	-	-	2	2	4	7	5
mp	0	0	12	3	-	-	-	-	2
nyd	-	-	-	4	-	-	-	0	-
Övrigt/vet ej	18	11	10	13	19	18	17	8	20
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal intervjuade	64	44	60	135	42	56	121	73	85

Kommentar: De inramade siffrorna visar för respektive grupp av partisympatisörer vilket parti som vid varje tillfälle var de flesta sympatisörers näst bästa parti.

ernas andrapreferenser, medan de fyra borgerliga partierna tillsammans fick 41 procent. Tendensen är tydlig: miljöpartiets väljare har uppfattat avståndet mellan det egna partiet och de socialistiska partierna som allt kortare, samtidigt som avståndet till de borgerliga partierna har uppfattats som allt längre. Miljöpartiet är idag mer av ett vänsterparti än tidigare. Andra resultat från 1991 års valundersökning stöder den slutsatsen: mp förlorade sina "högerväljare" i valet 1991 och det var ett viktigt skäl till det dåliga valresultatet som tvingade mp att lämna riksdagen (Gilljam och Holmberg 1993: kap. 11).

Ny demokrati

Ny demokrati har bara funnits med vid det senaste valet och man kan därför inte tala om någon utveckling av andrapreferenserna. Däremot kan man få en indikation på hur ny demokratis sympatisörer själva uppfattar de politiska avstånden till de andra partierna. En tredjedel av ny demokratis väljare uppgav moderaterna som näst bästa parti 1991. 18 procent angav s som näst bästa parti och 14 procent hade fp som andrafavorit. Övriga partier har inte några större sympatier bland ny demokratis väljare. Centerpartiet och kds hade 5 respektive 6 procent av nydemokraternas andrapreferenser medan miljöpartiet och vänsterpartiet fick nöja sig med 1 respektive 2 procent.

Går det att förklara fördelningen av nyd-sympatisörernas andrapreferenser genom att studera vilka av 1988 års väljare som bytte parti till ny demokrati vid valet 1991? Ja, delvis. Moderaternas höga andel av andrapreferenserna beror troligen på att ny demokrati hämtade 20 procent av sina väljare från moderaterna. Och socialdemokraternas stora andel av nydemokraternas andrapreferenser kan i sin tur bero på att 24 procent av ny demokratis väljare kom från socialdemokraterna. Att folkpartiet är näst bästa parti för 14 procent av ny demokratis sympatisörer är däremot överraskande, med tanke på folkpartiets och framför allt Bengt Westerbergs aktiva avståndstagande från ny demokrati under valkampanjen 1991. Lägg också märke till den höga andelen nydemokrater i kategorin övrigt/vet ej. En förklaring kan vara att 11 procent av ny

demokratis väljare var förstagångsväljare och att nära en femtedel av ny demokratis väljare var sk soffliggare i valet 1988 (Gilljam och Holmberg 1993:kap. 11).

Presentationen av hur väljarnas andrapreferenser har utvecklats stannar här vid ren deskription. För att gå vidare krävs ett mer teoretiskt anslag och, förmodligen, länderkomparativa studier. En bra början kunde vara att studera politiska avstånd i Norden. Dels är de nordiska partisystemen mycket lika varandra och dels finns det en relativt stor mängd jämförbart datamaterial. En sådan analys måste dock skjutas på framtiden. Emellertid finns det anledning att redan här formulera några intressanta problem, som redan tangerats tidigare i framställningen. Hur hänger andrapreferensernas utveckling ihop med exempelvis 1) partiets valframgångar och valförluster, 2) partiets storlek och position i partisystemet, 3) partibyten och taktikröstning samt 4) partisamarbeten och koalitionsbildningar?

Gillar – ogillarskalan

Andrapreferenserna säger ingenting om *hur stora* de politiska avstånden är mellan väljarnas bästa och näst bästa parti. Därför måste resultaten från väljarnas andrapreferenser kompletteras med andra mått. Den sk gillar–ogillarskalan kan användas inte bara för att ta reda på hur väljarnas preferensordningar av partierna ser ut – vilket parti som är det tredje, fjärde, femte, o.s.v närmaste partiet – utan också *hur stora* avstånden är mellan de olika partierna.

Gillar–ogillarskalan, som har funnits med i de svenska valundersökningarna sedan 1979, ger intervjupersonerna en möjlighet att poängsätta alla partier efter hur mycket de gillar eller ogillar dem på en elvgradig skala från -5 (ogillar starkt) till +5 (gillar starkt). Resultatet blir en preferensordning av partierna som kan anses vara unik för varje intervjuperson och som avslöjar hur individens bild av partisystemet ser ut. Preferensordningen är emellertid inte fullständig, eftersom intervjupersonerna tillåts att ge samma poäng till flera partier.

Sympatiskalan är ett mått på väljarnas sammanfattade bedömning av partierna. Som diskuterats tidigare är det troligt att bedömningen består av ett flertal komponenter. Till exempel spelar säkerligen partiernas vänster–högerposition, partiledare och partiledning, framtoning i massmedia, inställning till olika sakfrågor och lokala representanter en roll för en enskild persons totala bedömning. Olika personer har naturligtvis olika bedömningsgrunder och det är svårt att veta vilka kriterier varje enskild individ har i åtanke vid bedömningen av partierna. Använt som ett sammanfattande evaluativt mått kan gillar–ogillarskalan förse oss med intressant information om väljarnas helhetsbedömning av de olika partierna och därmed också om väljarnas preferensordningar av partierna.¹²

Data från gillar–ogillarskalan ligger här till grund för beräkning av genomsnittliga avstånd mellan partierna. För varje individ beräknas ett politiskt avstånd mellan alla par av partier. Avståndet motsvarar hur många skalenheter

som skiljer partierna åt på skalan. Har intervjupersonerna gett samma poäng till två partier är det politiska avståndet mellan dem noll. Det största möjliga avstånd mellan två partier är då det ena partiet tilldelats betyget +5 och det andra partiet -5. Avståndet mellan dem är då tio skalsteg. Därefter beräknas ett vanligt medelvärde, ett genomsnittligt avstånd på skalan, för samtliga väljare och för varje grupp av partisympatisörer. Dessa genomsnittliga avstånd används för att beskriva utvecklingen av väljarnas uppfattningar av de politiska avstånden mellan partierna över tid.¹³

Genomsnittliga avståndsmått blir intressanta först när de jämförs med andra mått eller med tidigare mätningar. Ett problem är att det i slutändan blir en hel del mått att presentera. Alla tänkbara partipar vid varje mättillfälle 1979-1991 ger sammanlagt 101 mått.¹⁴ Och eftersom det också är intressant att studera hur varje partis väljare uppfattar avstånden mellan partierna växer antalet mått med ytterligare 725 stycken.¹⁵

I likhet med avsnittet om andrapreferenser är analysen av genomsnittliga avstånd uppdelad i två delar; först studeras hur samtliga väljare har uppfattat de politiska avstånden mellan partierna och därefter hur de olika partiernas väljare har uppfattat de politiska avstånden. Tanken är att jämföra väljarnas uppfattningar av de politiska avstånden mellan par av partier över tid (1979-1991) och mellan grupper (de olika partiernas sympatisörer). Detta gör det möjligt att studera hur partierna rört sig i förhållande till varandra: vilka partier uppfattar väljarna har närmat sig varandra och vilka partier uppfattas ha drygat ut det politiska avståndet mellan sig? Resultaten kan bidra till att besvara frågan om det svenska partisystemet enligt väljarnas bedömning verkligen har krympt och om de politiska avstånden mellan partierna faktiskt har blivit kortare.

I tabell 4 redovisas hur de svenska väljarna har uppfattat avstånden mellan alla par av partier mellan 1979 och 1991. Resultaten visar på två viktiga utvecklingstendenser: För det första har de flesta partiavstånd blivit kortare under mätperioden, vilket ger stöd för tesen att det svenska partisystemet har 'krympt' och att partierna har blivit mer lika varandra, eller möjligen mer likvärdiga, i väljarnas ögon. Avstånden mellan de borgerliga och de socialistiska partierna har också minskat. Resultatet kan tolkas som att den svenska blockpolitiken blivit allt mindre betydelsefull under mätperioden.

För det andra är de få exemplen på ökande politiska avstånd intressanta: centerpartiets allt längre avstånd till de borgerliga syskonen fp och m och miljöpartiets allt längre avstånd till de borgerliga partierna fp, m och kds. De uppgifterna bekräftar i allt väsentligt de resultat som presenterats tidigare i artikeln.

Resultaten visar på ett övertygande sätt hur avståndet mellan centerpartiet och de båda socialistiska partierna (s och v) har minskat under mätperioden. Det är för övrigt de två största avståndsminskningarna i materialet (-1.42 enheter mellan c och v; -1.36 enheter mellan c och s). Det politiska avståndet mellan centerpartiet och folkpartiet har samtidigt blivit allt längre, liksom avståndet mellan centerpartiet och moderaterna. De svenska väljarna tycks vara av den uppfattningen att centerpartiet har förflyttat sig längre bort från sina

Tabell 4. Väljarnas uppfattning om de politiska avstånden mellan partierna 1979-1991 (genomsnittliga avstånd, samtliga väljare).

Avstånd mellan	1979	1982	1985	1988	1991	FÖRÄNDRING	
						1979-1991	z
v-s	3.03	3.08	2.98	2.83	2.56	-0.47	7.61
v-c	4.22	4.12	3.84	3.16	2.80	-1.42	19.60
v-fp	4.03	3.71	4.22	3.68	3.53	-0.50	6.45
v-m	4.88	4.81	4.90	4.23	4.42	-0.46	5.36
v-kds	-	3.30	3.46	2.82	3.50	+0.20	-2.68
v-mp	-	3.09	3.02	2.57	2.37	-0.72	11.38
v-nyd	-	-	-	-	3.71	-	-
s-c	4.12	4.07	3.74	3.03	2.76	-1.36	20.13
s-fp	3.73	3.80	3.69	3.46	3.06	-0.67	9.82
s-m	5.32	5.23	5.14	4.69	4.38	-0.94	11.04
s-kds	-	3.60	3.92	3.47	3.38	-0.22	3.11
s-mp	-	3.10	2.80	2.71	2.63	-0.47	7.47
s-nyd	-	-	-	-	4.26	-	-
c-fp	1.64	1.55	1.85	1.88	2.04	+0.40	-8.09
c-m	2.45	2.36	2.55	2.76	2.92	+0.47	-7.85
c-kds	-	2.18	2.05	2.09	2.06	-0.12	2.25
c-mp	-	2.24	2.13	2.35	2.11	-0.13	2.38
c-nyd	-	-	-	-	3.35	-	-
fp-m	2.44	2.41	2.53	2.14	2.35	-0.09	1.58 *
fp-kds	-	1.88	2.60	2.38	2.02	+0.14	-2.66
fp-mp	-	2.01	2.30	2.77	2.76	+0.75	-12.60
fp-nyd	-	-	-	-	3.50	-	-
m-kds	-	2.84	2.68	2.67	2.27	-0.57	9.57
m-mp	-	3.18	3.42	3.64	3.63	+0.45	-6.24
m-nyd	-	-	-	-	3.50	-	-
kds-mp	-	1.52	2.14	2.33	2.61	+1.09	-18.00
kds-nyd	-	-	-	-	2.92	-	-
mp-nyd	-	-	-	-	3.36	-	-

Kommentar: De politiska avståndsmåtten i tabellen motsvarar det genomsnittliga antal enheter partierna befinner sig från varandra på gillar-ogillarskalan. De förändringar som ägt rum under mätperioden redovisas i kolumnen näst längst till höger. Den första mätpunkten jämförs med den sista: de genomsnittliga avstånden för 1979 subtraheras helt enkelt från de genomsnittliga avstånden för 1991. Eftersom intervjupersonerna inte fick möjlighet att poängsätta kds och miljöpartiet på gillar-ogillarskalan vid det första måttillfället används de genomsnittliga avstånden för 1982 i de förändringsberäkningar där mp eller kds är inblandade. För nyd är inga förändringsberäkningar aktuella.

I kolumnen längst till höger redovisas z-värden. De är resultat från de signifikanstester som genomförts för att testa om det genomsnittliga avståndet vid det första och det sista undersökningstillfället är signifikant olika. Beslutsregeln för en signifikansprövning på 95-procentsnivån är följande: Är z-värdet större än +1.96 eller mindre än -1.96 är de två medelvärden som testas signifikant olika. Ju högre z-värde desto större säkerhet. En stjärnmarkering i samband med ett z-värde betyder att det *inte* ägt rum någon signifikant förändring av det politiska avståndet mellan de två mätpunkterna. De genomsnittliga avståndsberäkningarna bygger på svar från omkring 2620 intervjupersoner 1979, 2650 personer 1982, 2580 personer 1985, 2450 personer 1988 och 2420 personer 1991.

traditionella "vapenbröder" fp och m, samtidigt som det politiska avståndet till socialdemokraterna har blivit allt kortare. Avstånden mellan centerpartiet och de båda "uppstickarpartierna" kds och mp har varit betydligt mer stabila.

Det politiska avståndet mellan de båda flankpartierna m och v skulle kunna utgöra ett slags mått på graden av polarisering i partisystemet. Avståndet mellan de båda partierna har minskat under mätperioden, men inte på något övertygande sätt och bara under den senare delen av perioden. Den största avståndsminskningen ägde rum fram till 1988 års val - då var det politiska avståndet mellan m och v som kortast (4.23 enheter). Vid valet 1991 uppfattades avståndet åter som något längre. Möjligen kan inslaget av en grön partipolitisk di-

mension i 1988 års val ha 'stört ordningen' vad gäller partisystemets grad av polarisering mellan vänster-högerdimensionens båda flankpartier.

Av stort intresse är hur avståndet mellan mätperiodens två största partier, moderaterna och socialdemokraterna, har utvecklats. Trenden är mycket klar. Det politiska avståndet mellan m och s har blivit kortare under mätperioden; det är den tredje största avståndsminskningen i materialet (-0.94 enheter). Sedan 1979 har förutsättningarna för ett samarbete mellan moderaterna och socialdemokraterna gradvis blivit allt bättre i väljarnas ögon.

Resultaten visar också att avståndet mellan moderaterna och kds har blivit kortare, precis som tidigare resultat i uppsatsen har visat. Medan kds alltmer har räknats som ett borgerligt parti har väljarna uppfattat miljöpartiets position i partisystemet som allt längre ifrån moderaterna. Helt i linje med de resultaten är att avståndet mellan v och kds blivit längre, medan avståndet mellan v och mp blivit kortare. Detta bekräftar de slutsatser vi dragit tidigare om hur kds och mp rört sig i förhållande till de andra partierna. Kds har manövrerat i de etablerade borgerliga partiernas riktning, medan miljöpartiet alltmer förflyttat sig närmare de socialistiska partierna.

Skulle folkpartiet och socialdemokraterna kunna regera ihop? S har bjudit in fp till "gemensamt försvar av välfärden" och tankarna på en socialdemokratisk/ socialliberal koalition har ventilerats i ett flertal debattartiklar.¹⁶ Resultaten i tabell 4 visar att förutsättningarna för ett sådant samarbete blivit allt bättre sedan 1982. Det politiska avståndet mellan fp och s har blivit betydligt kortare. Och den största avståndsminskningen ägde rum mellan de två senaste valen. Väljarna tycks alltså vara mindre främmande för ett s/fp-samarbete idag än för ett decennium sedan.

Folkpartiets avstånd till kds har blivit betydligt kortare under den senare delen av mätperioden. Men på det hela taget har avståndet mellan fp och kds faktiskt ökat något; anledningen är att de båda partierna uppfattades som mycket nära varandra vid valet 1982. Det ökande avståndet mellan fp och mp är en tydlig trend; avståndet mellan de båda partierna har blivit längre för varje mättillfälle. Det är den näst största avståndsökningen mellan två partier under mätperioden.

Hur har väljarna uppfattat de politiska avstånden mellan socialdemokraterna och de båda "nya" partierna kds och miljöpartiet? Utvecklingen borde se ut på ungefär samma sätt som när det gäller avståndet mellan v och kds respektive v och mp, d v s avståndet till kds blir längre och avståndet till miljöpartiet blir kortare. Men så är det inte. Sedan 1985 har avståndet mellan socialdemokraterna och kds faktiskt blivit något kortare. Även om avståndsminskningen inte är särskilt stor är den tydlig och signifikant. Det politiska avståndet mellan s och mp minskar däremot på ett sätt som man kunde förväntat sig utifrån tidigare resultat; för varje mättillfälle blir avståndet allt kortare mellan de två partierna.

Utvecklingen av det politiska avståndet mellan kds och miljöpartiet är intressant av flera skäl. Ända sedan de två partierna kom med i undersökningarna och fram till valet 1991 har väljarna valt att placera kds och mp mitt emellan de två politiska blocken; de har innehaft en mittposition på den politiska väns-

ter-högerskalan.¹⁷ Om tidigare resultat om hur partierna har rört sig i förhållande till de andra partierna stämmer, borde det politiska avståndet mellan kds och mp bli större under mätperioden. Tidigare resultat tyder ju på att de båda partierna glidit åt var sitt håll i partisystemet; kds "åt höger" och mp "åt vänster". Resultaten i tabell 4 bekräftar detta på ett mycket tydligt sätt. Det politiska avståndet mellan kds och mp har ökat mer än något annat avstånd, över en enhet på gillar-ogillarskalan. Den största ökningen ägde rum ganska tidigt, mellan 1982 och 1985.

Politiska "utvikningspunkter"

Det är inte självklart att t ex en vänsterpartist uppfattar avståndet till moderaterna på samma sätt som en moderat uppfattar avståndet till vänsterpartiet. Därför är det intressant att studera hur de olika partiernas sympatisörer uppfattar avståndet mellan det egna och de övriga partierna. Från sina egna utvikningspunkter i partirummet kan de olika partisympatisörerna se helt eller delvis andra konfliktstrukturer och därför ha vitt skilda åsikter om avstånden mellan de olika partierna.

Trots att framställningen endast har ambitionen att vara deskriptiv, kan det vara på sin plats att lämna några vägar öppna för förklaringar av de variationer som finns i materialet. Väljarnas uppfattningar av politiska avstånd mellan partierna kan antas vara intimt förknippade med synen på vilka konfliktstrukturer som för tillfället dominerar politiken. I miljövalet 1988 var gissningsvis partiernas förhållande till varandra strukturerade på ett annat sätt än vid t ex löntagarfondsvalet 1982. Konfliktdimensioners varierande styrka från val till val påverkar troligen hur väljarna uppfattar partiavstånden. Stora väljarströmmar från ett parti till ett annat eller från vänster till höger påverkar sammansättningen av de olika grupperna av partisympatisörer. Partiledares stigande eller sjunkande popularitet kan vara en annan betydelsefull faktor att hålla i minnet: Westerbergeffekten i 1985 års val går t ex igen i hela undersökningsmaterialet; fp uppfattades som ett närmare liggande parti av samtliga partiers sympatisörer 1985.

De svenska väljarnas uppfattning är att de allra flesta partiavstånd minskade mellan 1979 och 1991 (se tabell 5). En annan iakttagelse är att partier som bedömts befinna sig på ett mycket långt avstånd i början av mätperioden tycks vara de som närmast sig varandra allra mest. I synnerhet gäller detta de båda flankpartierna v och m. Ytterligare en reflektion är att de två socialistiska partierna båda har närmast sig alla andra partier, vilket ger belägg för uppfattningen att blockpolitiken lösts upp allt mer och att gränserna mellan vad som är borgerligt och vad som är socialistiskt har blivit mindre tydliga.

Det finns få exempel på ökande politiska avstånd under mätperioden, men de som finns visar tydligt de intressanta förändringar som har kunnat spåras i tidigare analyser. I samtliga fall är antingen centerpartiet eller miljöpartiet inblandat.

Det första exemplet är de ökande politiska avstånden mellan centerpartiet och de andra borgerliga partierna. Resultaten bekräftar ännu en gång att centerpartiet glider allt längre bort från sina borgerliga kamrater. Enligt folkpar-

tiets, moderaternas och kds' sympatisörer har avståndet mellan det egna partiet och centerpartiet ökat. Samtidigt har c blivit allt mer populärt bland socialdemokraternas och vänsterpartiets sympatisörer. Observera dock att centerpartiets egna sympatisörer fortfarande räknar sig som fullvärdiga medlemmar av borgerligheten och fortfarande anser att kds, fp och m är de tre närmaste partierna. Detta dilemma kan ha stor betydelse för framtida regeringsbildande och för den partipolitiska maktbalansen under 1990-talet.

Det andra exemplet på ökande politiska avstånd gäller miljöpartiet. Från att ha varit ett parti på det politiska mittfältet tycks nu partiet orientera sig allt närmare socialdemokraterna och vänsterpartiet. Vänsterpartiet, som 1982 var det parti som miljöpartiets sympatisörer uppfattade som allra längst bort, har ryckt fram som mp-sympatisörernas tredje närmsta parti vid valet 1991. Uppfattningen att det politiska avståndet har ökat till mp är gemensam för kds-, m- och fp-sympatisörerna. Miljöpartiets egna väljare delar emellertid inte helt denna uppfattning. De tar bestämt avstånd från moderaterna, men inte från centerpartiet, folkpartiet och kds.

Vänsterpartiet

Resultaten från 1979 visar tydligt att vänsterpartiets sympatisörer rangordnade partierna enligt ett traditionellt vänster-högermonster: vpk – s – c – fp – m. Gapet mellan det borgerliga och det socialistiska blocket var stort och det bekräftar blockpolitikens starka förankring bland väljarna i 1979 års val. Lägg också märke till att vänsterpartisternas rangordning av partierna var identisk med de moderata sympatisörernas rangordning samma år. Båda väljargrupperna såg exakt samma konfliktmönster, fast från varsin ytterposition i partisystemet.

Blockpolitikens ställning förstärktes ytterligare i valet 1982. Frågan om löntagarfonderna var hett politiskt sprängstoff i den politiska debatten och fungerade som en ideologisk vattendelare mellan borgerligt och socialistiskt. Det politiska avståndet mellan vpk och de borgerliga partierna centerpartiet, folkpartiet och moderaterna blev större, enligt vpk-sympatisörerna, medan avståndet till socialdemokraterna minskade. Det nybildade miljöpartiet intog en mittposition mellan de båda blocken. Kds, som för första gången förekom i mätningarna, placerades mitt i det borgerliga nästet.

Mycket tyder på att valet 1982 var en brytpunkt; därefter har vänsterpartiets sympatisörer upplevt att avstånden mellan vpk och de andra partierna minskat allt mer. Folkpartiet och centerpartiet är de partier som har ökat sin popularitet mest bland v-sympatisörerna. Folkpartiet hade en ny partiledare 1985 och det kan förklara partiets ökande popularitet bland vänsterpartiets väljare. Centerpartiet har profilerat sig i miljöfrågor, vilket sannolikt stärkt partiets ställning bland vänsterpartiets sympatisörer. Vid miljövalet 1988 uppfattades de politiska avstånden som kortare till partier med en mer miljövänlig inställning (c, mp och kds) och längre till de "grå" eller mindre gröna partierna (fp, s och m).¹⁸

När vänsterpartiets sympatisörer blickar ut över partisystemet årgång 1991 ser de partierna uppradade som på ett pärlband. Socialdemokraterna är självklart närmast, som det varit under hela mätperioden. Miljöpartiet är den lika

Tabell 5. Partisympatisöremas uppfattningar av de politiska avstånden mellan det egna partiet och de andra partierna 1979-1991 (genomsnittliga avstånd).

		1979	1982	1985	1988	1991	Förändring 1979-1991	z
<i>Vänsterpartiets sympatisörer</i>	v-s	2.03	1.48	1.35	1.98	1.55	-0.48	2.29
	v-c	4.93	5.63	4.75	3.82	3.19	-1.74	7.18
	v-fp	5.38	6.32	4.71	5.52	3.97	-1.41	4.50
	v-m	8.08	8.11	7.66	7.51	6.45	-1.63	5.10
	v-kds	-	6.09	6.59	5.36	4.99	-1.10	3.40
	v-mp	-	4.06	2.80	2.62	2.52	-1.54	5.78
	v-nyd	-	-	-	-	6.82	-	-
<i>Socialdemokraternas sympatisörer</i>	s-v	3.95	3.89	3.51	3.26	2.99	-0.96	11.35
	s-c	4.84	4.75	4.56	3.55	3.18	-1.66	19.29
	s-fp	4.31	4.89	3.90	4.27	3.27	-1.04	11.27
	s-m	6.86	6.39	6.62	6.28	5.38	-1.48	13.01
	s-kds	-	4.70	5.31	4.68	3.95	-0.75	8.10
	s-mp	-	3.84	3.27	3.26	3.36	-0.48	5.37
	s-nyd	-	-	-	-	5.98	-	-
<i>Centerpartiets sympatisörer</i>	c-v	6.59	6.84	6.68	5.81	5.28	-1.31	6.58
	c-s	4.97	4.79	4.66	3.93	3.91	-1.06	5.27
	c-fp	2.27	2.48	1.86	2.55	2.62	+0.35	-2.25
	c-m	2.72	2.53	2.44	3.12	2.53	-0.19	1.03
	c-kds	-	3.38	3.01	3.42	2.07	-1.31	8.26
	c-mp	-	3.16	2.91	3.63	3.22	+0.06	-0.32
	c-nyd	-	-	-	-	4.47	-	-
<i>Folkpartiets sympatisörer</i>	fp-v	6.82	6.57	6.81	5.90	5.99	-0.83	4.12
	fp-s	4.21	3.77	4.13	3.46	3.49	-0.72	3.87
	fp-c	2.21	2.09	2.73	2.34	2.94	+0.73	-4.67
	fp-m	2.53	2.41	2.50	2.27	2.22	-0.31	1.89
	fp-kds	-	3.52	4.07	3.89	2.70	-0.82	4.13
	fp-mp	-	3.10	3.34	4.15	4.29	+1.19	-5.38
	fp-nyd	-	-	-	-	5.62	-	-
<i>Moderaternas sympatisörer</i>	m-v	7.94	7.97	7.82	7.24	7.04	-0.90	6.92
	m-s	6.01	5.91	5.79	5.21	5.34	-0.67	4.82
	m-c	2.69	2.80	3.08	3.01	3.99	+1.30	-11.14
	m-fp	2.48	3.42	1.94	1.92	2.21	-0.27	2.55
	m-kds	-	4.23	4.21	4.12	2.45	-1.78	16.71
	m-mp	-	4.32	4.19	5.29	5.45	+1.13	-8.24
	m-nyd	-	-	-	-	3.53	-	-
<i>Kds sympatisörer</i>	kds-v	-	7.51	7.65	6.17	6.33	-1.18	3.78
	kds-s	-	4.72	5.49	4.00	4.74	+0.02	-0.06
	kds-c	-	2.00	1.86	2.43	2.90	+0.90	-3.70
	kds-fp	-	3.03	2.60	3.31	2.60	-0.43	1.75
	kds-m	-	3.82	3.81	4.36	2.60	-1.22	4.46
	kds-mp	-	3.27	3.47	3.39	4.27	+1.00	-3.50
	kds-nyd	-	-	-	-	4.75	-	-
<i>Miljöpartiets sympatisörer</i>	mp-v	-	5.15	4.76	4.25	3.43	-1.72	4.24
	mp-s	-	3.49	3.22	2.83	2.79	-0.70	1.94
	mp-c	-	2.49	3.30	2.66	2.49	0.00	0.00
	mp-fp	-	3.88	3.31	3.46	3.57	-0.31	0.83
	mp-m	-	4.73	5.83	5.19	6.17	+1.44	-3.39
	mp-kds	-	4.27	5.11	4.30	3.99	-0.28	0.69
	mp-nyd	-	-	-	-	7.03	-	-
<i>Ny demokratis sympatisörer</i>	nyd-v	-	-	-	-	5.51	-	-
	nyd-s	-	-	-	-	4.03	-	-
	nyd-c	-	-	-	-	3.50	-	-
	nyd-fp	-	-	-	-	3.58	-	-
	nyd-m	-	-	-	-	2.22	-	-
	nyd-kds	-	-	-	-	3.22	-	-
	nyd-mp	-	-	-	-	4.33	-	-

självklara "tvåan", och därefter följer med jämna mellanrum centerpartiet, folkpartiet, kds och moderaterna. Ny demokrati hamnar sist i raden och är alltså det parti som av v-sympatisörerna uppfattas befinna sig längst ifrån vänsterpartiet. Det behöver emellertid inte innebära att vänsterpartisympatisörerna uppfattar nyd som varande längst *högerut* i partisystem – det är tvärtom mycket troligt att bedömningen är flerdimensionell: hur vänsterpartisterna uppfattar nyd:s position på exempelvis miljödimensionen och vänsterpartisternas grad av antipati gentemot nyd när det gäller flyktingpolitiken har gissningsvis betydelse i de här sammanhangen.

Socialdemokraterna

Bilden av de socialdemokratiska sympatisörernas avståndsuppfattningar är betydligt rörligare än vänsterpartisympatisörernas. Preferensordningarna av partierna förändras från val till val. Folkpartiet och centerpartiet bytte t ex plats på s-väljarnas rankinglista tre gånger under mätperioden och striden om positionen som närmaste parti har varit mycket hård mellan vänsterpartiet och miljöpartiet. 1991 uppfattade s-väljarna fyra partier (v, c, fp och mp) som lika nära det egna partiet. Men det var vänsterpartiet som drog det längsta strået och kunde inta positionen som socialdemokraternas närmaste parti. Den ökande trängseln på skalan och socialdemokraternas generella närmande till alla de andra partierna ger stöd för tanken på ett krympande partisystem. Även från de socialdemokratiska sympatisörernas utsiktspunkt i partisystemet uppfattas således de politiska avstånden till de andra partierna minska.

Avståndet mellan socialdemokraterna och det närmaste partiet, vänsterpartiet, var rekordlångt 1979 – nära fyra enheter på gillar–ogillarskalan. Det är det längsta avståndet till ett närmaste parti som har uppmätts under mätperioden. Att rekordet sattes av de socialdemokratiska väljarna är kanske inte så underligt eftersom de har en traditionellt högre grad av partiidentifikation än andra partiernas väljare (Gilljam och Holmberg 1990:120).

Kds hade 1982, när partiet för första gången kom med i mätningarna, en stark ställning som det populäraste borgerliga partiet bland s-sympatisörerna. Det blev dock ett rejält bakslag redan i valet därpå och avståndet till kds ökade. Valsamverkan med centerpartiet i 1985 års val är troligen den främsta förklaringen. Kds markerade tydligt ett borgerligt ställningstagande och kom bland de socialdemokratiska sympatisörerna att räknas som ett borgerligt parti. Trots att det politiska avståndet till kds har minskat ordentligt fram till valet 1991 lyckades partiet aldrig riktigt hämta sig från bakslaget 1985.

I valen 1982 och 1985 fick miljöpartiet låna positionen som socialdemokraternas närmaste parti från vänsterpartiet. I miljövalet 1988 blev det dött lopp

Kommentar till tabell 5: Tabellen visar de politiska avstånden mellan par av partier så som de olika partiernas sympatisörer uppfattar dem. För varje mätillfälle och för varje grupp av partisympatisörer redovisas sju genomsnittliga avstånd. I raden med beteckningen v-s presenteras vänsterpartisternas uppfattning om hur stort eller litet det politiska avståndet mellan vänsterpartiet och socialdemokraterna är vid varje undersökningstillfälle mellan 1979 och 1991. Radbeteckningen s-v syftar på samma politiska avstånd, men här istället hur socialdemokraternas sympatisörer uppfattar avståndet.

mellan de två. I 1991 års val fick mp ge sig i den hårdnande konkurrensen och föll tillbaka ända till fjärdeplatsen. Det politiska avståndet till mp var för övrigt det enda genomsnittliga avstånd som blev större 1991. Idag uppfattar de socialdemokratiska sympatisörerna c och fp, i nämnd ordning, som närmare än mp.

Moderaterna har varit det mest avlägsna partiet under mätperioden, utom vid det senaste valet då s-väljarna uppfattade nykomlingen ny demokrati som längre bort än moderaterna. Det är ett resultat som är ägnat att förvåna. I synnerhet som ny demokrati kan räknas som Sveriges andra "arbetarparti" eftersom partiet vid valet 1991 hade den efter socialdemokraterna största andelen arbetare bland sina väljare. Så mycket som en fjärdedel av ny demokratis väljare i valet 1991 kom dessutom från socialdemokraterna (Gilljam och Holmberg 1993).

Centerpartiet

Centerpartisternas syn på konfliktstrukturen i partisystemet kännetecknas av en påfallande stabilitet, i varje fall vad preferensordningarna beträffar. Först i samband med valet 1991 inträffar några större förändringar av partiernas rangordning.

Tabell 5 visar att centerpartisympatisörernas preferensordning av partierna 1979 är helt förenlig med en traditionell vänster-högermodell av partisystemet. Folkpartiet står centerpartiet närmast medan avståndet till moderaterna är något större. Sedan är det stora skillnader i avstånd till det tredje närmaste partiet, socialdemokraterna, och därifrån är det ytterligare en bit kvar till vänsterpartiet.

1982 hände mycket litet med centerpartisternas uppfattning om de politiska avstånden mellan det egna och de andra partierna. Avståndet till v blev något större och avståndet till s något mindre. Moderaterna stärkte sin ställning bland centerpartiets sympatisörer relativt folkpartiet och m/fp fick tillfälligt samsas om andraplatsen. Mp placerade sig som det tredje närmaste partiet och kds som det minst populära av de borgerliga partierna.

Trots stabiliteten vad gäller preferensordningarna har det ägt rum stora avståndsförändringar som är värda att kommentera. Folkpartiet blev åter centerpartisternas närmaste parti 1985 och lyckades försvara denna position även 1988. Förstaplatsen räddades då av att liknande tillbakagångar också drabbade de andra borgerliga partierna, m och kds. De politiska avstånden till de socialistiska partierna s och vpk minskade istället, och i motsvarande grad, under samma period. Även centerpartiets sympatisörer tycks alltså uppleva att det politiska slagfältet krymper ihop alltmer.

Det är förresten underligt att de "gröna" partierna kds och mp förlorar sympatier bland centerpartiets väljare samma år (1988) som miljöfrågor är på tapeten. Vad kan det bero på? I kds' fall kanske centerpartisternas ökade avståndstagande är en effekt av det avbrutna samarbetet mellan centerpartiet och kds i valet 1985. I miljöpartiets fall kan det vara så att centerväljarna mer såg mp som en konkurrent än en allierad på miljöfrågornas område.

Vid valet 1991 uppfattade centerpartiets sympatisörer de politiska avstånden mellan centerpartiet och de övriga partierna som kortare än 1988, men med ett

enda undantag: avståndet mellan c och fp. Två viktiga förändringar ägde rum. Kds steg övertygande fram som centerpartiets bästa vän i partisystemet och fp förlorade inte bara sin topp-position utan blev dessutom snuvad på andraplatsen av moderaterna. Det politiska avståndet till ny demokrati, slutligen, uppfattas bland centerpartiets sympatisörer vara betydligt kortare än till vänsterpartiet.

Folkpartiet

Utvecklingen av fp-sympatisörernas uppfattningar av de politiska avstånden mellan partierna präglas av dramatiska förändringar. Helt kort har de politiska avstånden till c och mp ökat, medan avstånden till alla andra partier har minskat. Kds' popularitetsframgång bland folkpartisterna, från fjärde till näst närmaste parti mellan 1988 och 1991, är den mest uppseendeväckande avståndsförändringen.

Vänster-högermonstret syns tydligt även i folkpartisternas bild av partisystemet. 1979 såg preferensordningen ut så här: fp – c – m – s – vpk. Det är precis samma mönster vad gäller rangordning och partiernas inbördes avstånd som centerpartisterna såg 1979, men nu ur ett folkpartistiskt perspektiv. Partierna behöll sina inbördes rangordningar i valet 1982. Avståndet till s och vpk blev något kortare och de nya partierna kds och mp mutade in det politiska tomrummet mellan de båda partiblocken.

1985 ökade samtliga politiska avstånd mellan folkpartiet och de övriga partierna enligt folkpartiets egna sympatisörer. Troligen kan detta förklaras med hjälp av den s k Westerbergeffekten. Fp-väljarna gav nämligen sitt eget parti en genomsnittligt mycket högre poäng på gillar-ogillarskalan vid valet 1985 än vad de hade gjort tidigare. Om poängsättningen av de andra partierna är ungefär på samma nivå som tidigare, blir effekten att de genomsnittliga avstånden ökar.

Det politiska avståndet mellan folkpartiet och miljöpartiet ökade kraftigt 1988. Miljöpartiets miljöbudskap gick inte hem hos fp-väljarna. Och avståndet till socialdemokraterna blev så mycket kortare att folkpartiets sympatisörer faktiskt uppfattade s som ett närmare stående parti än kds.

Moderaterna har varit folkpartiets närmaste parti i de tre senaste valen. Centerpartiet, den främsta konkurrenten om förstaplatsen under mätperioden, rasade ned till tredje plats 1991, till följd av kds starka medvind bland fp-sympatisörerna. Socialdemokraterna återfanns på fjärde plats och miljöpartiet var folkpartiets femte närmsta parti. Det aktiva avståndstagandet från ny demokrati till trots uppfattades vänsterpartiet ändå som det mest avlägsna partiet i partisystemet av fp-väljarna.

Moderaterna

De olika partiernas sympatisörer tycks vara överens om hur konfliktstrukturen i det traditionella svenska fempartisystemet såg ut vid valet 1979. De mönster vi tidigare konstaterat stämmer också väl in på de moderata väljarnas uppfatt-

ning (se tabell 5). Folkpartiet var moderaternas närmaste parti och centerpartiet befann sig inte mycket längre bort. Avståndsgapet till de socialistiska partierna var, precis som för de andra borgerliga partierna vid den här tiden, långt.

1982 sjönk moderaternas sympatier för fp mycket kraftigt. Moderaterna hade hoppat av den borgerliga regeringen och fp-ledaren Ola Ullsten hade, i egenskap av statsminister, gjort folkpartiet impopulärt bland de moderata väljarna (Holmberg 1984). Istället kunde centerpartiet ta plats som moderaternas närmaste parti.

Folkpartiet gjorde en fantastisk popularitetscomeback i de moderata leden i valet 1985. Med Bengt Westerberg som ny partiledare uppfattade m-sympatisörerna avståndet till fp som avsevärt kortare (nära en och en halv enhet kortare) än 1982. Centerpartiet fortsatte sin förflyttning bort från moderaterna, medan de socialistiska partierna uppfattades som något närmare.

Vid valet 1988 fick miljöpartiet sin dom av de moderata sympatisörerna. Efter att ha befunnit sig på ungefär samma avstånd som kds ökade det politiska avståndet till mp så mycket att t o m s stod högre i kurs än mp bland moderaterna. Mycket talar för att de moderata sympatisörerna från och med miljövalet 1988 kom att betrakta miljöpartiet som ett parti hemmahörande på vänsterkanten. Kds fortsatte istället att krypa närmare moderaterna i partisystemet.

Det skedde dramatiska förändringar mellan valet 1988 och valet 1991 även vad gäller moderaternas uppfattningar av avstånden mellan partierna. Folkpartiet behöll visserligen sin plats som moderaternas närmaste parti, men kds' ökande popularitet bland m-väljarna förde upp partiet till en god "andraplats". Centerpartiet fortsatte att röra sig bort från moderaterna, precis som de gjort under hela undersökningsperioden. Men nu ökade avståndet rejält och ny demokrati seglade in i riksdagen som m-sympatisörernas tredje närmaste parti.

Om man antar att svårigheterna att samarbeta blir större ju längre politiskt avstånd det är mellan två partier, är förutsättningarna för ett samarbete mellan moderaterna och centerpartiet sämre idag än någonsin, åtminstone i de moderata väljarnas ögon.

Hur moderaterna uppfattar avståndet till det ständigt mest avlägsna vänsterpartiet kan säga någonting om hur graden av polarisering i partisystemet har förändrats. 1979 var avståndet i genomsnitt 7.94 enheter på gillar–ogillarskalan. 1991 hade avståndet minskat till 7.04 enheter. De resultaten förstärker ytterligare bevisföringen i frågan om partisystemets kontraktion.

Kds

De kristdemokratiska sympatisörernas uppfattning av de politiska avstånden mellan det egna partiet och de andra partierna var i stort sett oförändrad under den första delen av mätperioden. Preferensordningarna av partierna såg ut på samma sätt vid valet 1982 som vid valet 1985. Centerpartiet var kds' närmaste parti, följt av fp och mp. Det politiska avståndet till moderaterna var betydligt kortare än avståndet till socialdemokraterna. För att vara ett mittenparti var kds-väljarnas avståndstagande från flankpartiet vpk ovanligt bestämt, 7.5 enheter på gillar–ogillarskalan.

1985 drygades det politiska avståndet till s, vpk och mp ut, medan avståndet till fp och c blev kortare. Centerpartiet behöll sin ställning som kds-sympatisörernas närmaste parti.

1988 var förändringarna av kds-väljarnas avståndsuppfattningar mer betydande. Nu var det till de borgerliga partierna c, fp och m som de politiska avstånden ökade, medan avstånden mellan kds och de partier som tidigare befunnit sig längst bort, s och v, som de politiska avstånden minskade mest. Tillfälligt tycktes kds' förflyttning i borgerlig riktning vara något tveksam. Troligen är det den gröna dimensionen som spökar. Miljöfrågornas stora aktualitet i 1988 års val kan ha förskjutit kds' position bort från de borgerliga partierna och närmare de socialistiska. Men det är kanske inte den största överraskningen. Enligt kds-väljarna ökade det politiska avståndet mellan det egna partiet och moderaterna så mycket vid valet 1988 att s knep moderaternas plats som kristdemokraternas fjärde bästa parti.

Vindarna blåste åt ett helt annat håll 1991. De politiska avstånden till c, mp, s och v blev avsevärt längre. Centerpartiet förlorade sin tidigare stabila ställning som kds-sympatisörernas mest omtyckta parti och förflyttade sig till en plats som tredje närmaste parti. Istället uppfattades fp och m som kds' närmaste partier. De stora förändringarna kan inte tolkas annorlunda än att kds förflyttat sig högerut, eller i varje fall mer åt det borgerliga hållet i partisystemet, *mot* fp och m och *bort från* de andra partierna. Kristdemokraternas tre regeringskolleger fp, m och c befinner sig numera alla på i stort sett samma politiska avstånd från kds. Nykomlingen ny demokrati uppfattades 1991 befinna sig på samma avstånd från kds som socialdemokraterna. Kds sympatisörer tycks inte betrakta nyd som ett politiskt näraliggande parti.

Miljöpartiet

Miljöpartiväljarnas preferensordning av partierna är intressant eftersom den kanske kan säga någonting om partiernas rangordning på den gröna tillväxt-ekologidimension som valforskarna letat efter under senare år (se Bennulf 1994). Om miljöpartiet antas vara det mest "gröna" och miljövänliga partiet skulle de partier som mp-väljarna anser befinna sig på ett långt avstånd från det egna partiet kunna uppfattas som de minst "gröna" eller, om man så vill, de mest tillväxtvänliga partierna.

Enligt miljöpartiets sympatisörer var centerpartiet det närmaste partiet vid 1982 års val och socialdemokraterna det näst närmaste, följt av folkpartiet, kds, moderaterna och vpk. Vänsterpartiets position som det mest avlägsna partiet förefaller mycket överraskande, eftersom partiet normalt räknas till de miljöorienterade. Den gröna dimensionen verkar därför inte ha ägt någon större relevans i början av 1980-talet, trots kärnkraftsomröstning och energidebatt (jfr Bennulf and Holmberg 1990).

Vid valet 1985 ökade de politiska avstånden mellan mp och de borgerliga partierna c, kds och m. Folkpartiet var det enda borgerliga undantaget och lyckades behålla sin ställning som tredje närmaste parti bland miljöpartiets sympatisörer. Tillfälligt, skulle det senare visa sig, ansågs socialdemokraterna vara miljöpartiets närmaste parti.

Avståndet till vpk minskade i valet 1985 och fortsatte att minska även i miljövalet 1988. Miljöfrågorna uppmärksammades av alla partier och mp vann nya väljare från skiftande politiska läger, vilket möjligen kan vara en förklaring till varför de politiska avstånden mellan mp och *alla* andra partier minskade det året. Centerpartiet lyckades återta titeln som miljöpartisternas närmaste parti från socialdemokraterna. Att c, v och kds uppfattades vara de partier som närmade sig mp mest 1988 kan vara ett tecken på att den gröna dimensionen hade åtminstone något inflytande på hur miljöpartiets väljare uppfattade konfliktstrukturerna i partisystemet.

Enligt mp-sympatisörerna ökade det politiska avståndet till moderaterna lika mycket som avståndet minskade till vänsterpartiet 1991 – en direkt följd av att miljöpartiet då förlorade sin högerflygel (Gilljam och Holmberg 1993). Vänsterpartiet klättrade upp en placering och blev mp-sympatisörernas tredje närmaste parti, efter centerpartiet och socialdemokraterna. Resultaten talar för att miljöpartiet förflyttat sig allt längre åt vänster. Avståndet till de socialistiska partierna är de enda som stadigt minskat under hela mätperioden.

Att centerpartiet och vänsterpartiet, som tillsammans med miljöpartiet anses utgöra det "gröna" partiblocket (Gilljam och Holmberg 1990:89), uppfattas befinna sig närmare mp än tillväxtpartierna m, fp och nyd talar för att miljöpartisterna delvis rangordnar partierna efter en grön dimension. Vad som emellertid inte stämmer med en sådan rangordning är socialdemokraternas placering som mp-väljarnas näst närmaste parti och kds' svaga femteplats. De riksdagsmän som valdes in i riksdagen vid valet 1988 fick i uppgift att rangordna partierna i den gröna dimensionen. Resultatet blev en rangordning med följande utseende: mp – vpk – c – kds – s – fp – m (Gilljam och Holmberg 1990:98). Den stämmer mycket dåligt med miljöpartisternas preferensordning av partierna samma år. Resultaten i tabell 5 tycks alltså avslöja mer om miljöpartiets vänster-högerposition i partisystemet än om partiets position på den gröna dimensionen.

Ny demokrati

Ny demokratis sympatisörer uppfattade moderaterna som det närmaste partiet i 1991 års val. I ljuset av tidigare presenterade resultat är det inte särskilt uppseendeväckande. Mer intressant är att nydemokraterna uppfattar de politiska avstånden till de övriga partierna som ungefär lika stora. Efter m följer i tät klunga fem partier; på andra plats kds, tätt följt av c och fp. Först på femte plats hittar vi s, med mp tätt i ryggen. På ett betydligt längre avstånd befinner sig vänsterpartiet som är i det närmaste avhängd från klungan. Kanske är den bilden typisk för vad som brukar kallas populistiska partier eller missnöjespartier: de flesta av partierna "dras över en kam" och diskrimineras inte nämnvärt från varandra. Nydemokraterna uppfattar avstånden mellan partierna i partisystemet som betydligt kortare än andra partiers sympatisörer.

Slagfältet krymper

Min uppgift har varit att sprida lite ljus över frågan om hur de svenska väljarna har uppfattat de politiska avstånden mellan partierna i partisystemet mellan 1968 och 1991. Som utgångspunkt har jag haft de senaste årens partisamarbeten över blockgränserna och partiernas stora enighet i viktiga politiska frågor. Huvudfrågeställningen har varit om de politiska avstånden mellan partierna har minskat. I studien har två mått på politiska avstånd använts: väljarnas andrapreferenser och genomsnittliga avstånd på gillar-ogillarsskalan.

Resultaten har på ett tydligt sätt visat att de politiska avstånden mellan partierna blivit kortare under mätperioden. De svenska väljarna har uppfattat att partisystemet har krympt och utrymmet för partierna har blivit mindre. Avstånden mellan partierna i det socialistiska och i det borgerliga blocket har överlag blivit kortare sedan 1979. Det tydligaste exemplet är att partisystemets två största partier under mätperioden, socialdemokraterna och moderaterna, har uppfattats som allt närmare varandra. Man kan därför tala om blockpolitikens upplösning och om att polariseringen i partisystemet har försvagats.

Även analysen av väljarnas andrapreferenser ger stöd för tesen om ett krympande partisystem. Det finns en allt större *spreadning* av andrapreferenserna inom varje grupp av partisympatisörer. I början av mätperioden var det vanligt att ett enda parti var det dominerande andrahandspartiet bland de olika partiernas partisympatisörer. Det är idag inte längre självklart att ett parti har *en* självklar granne i partisystemet; antalet partier som får "dela" på partiväljarnas andrahandsympatier är fler idag än för tjugofem år sedan. De olika partiernas väljarskaror tycks alltså vara mer brokiga och mindre homogena än tidigare. Att antalet tänkbara andrahandsalternativ blir fler bland de olika partiernas sympatisörer behöver inte enbart vara ett tecken på en allmänt ökande väljar rörlighet. Det kan också innebära att antalet potentiella samarbetspartners också uppfattas bli fler och att de politiska avstånden mellan partierna därmed blir kortare.

Vissa avståndsförändringar pekar på att några av partierna har förändrat sin position i partisystemet och i förhållande till de andra partierna på ett mer genomgripande sätt. De partier som tycks ha förändrat sina positioner mest är c, kds och mp. Centerpartiet har uppfattats befinna sig allt längre bort från sina borgerliga bundsförvanter fp och m. Kds, som haft stora framgångar i den dolda väljaropinionen, har rört sig närmare de andra borgerliga partierna. Det är framför allt bland moderater och folkpartister som kristdemokraterna på kort tid har vunnit ett starkt stöd. Miljöpartiet har blivit något av ett vänsterparti. Partiet har sedan det bildades uppfattats som ett parti allt längre vänsterut: avstånden till de borgerliga partierna har blivit längre medan avstånden till de socialistiska partierna blivit kortare.

Vilka är de krympande politiska avståndens orsaker och konsekvenser? Är det partierna eller väljarna som bidrar till den minskande polariseringen i partisystemet? En förklaring, som kanske riskerar att bli ett cirkelresonemang, är att det är de allt rörligare svenska väljarna som är orsaken. Eftersom väljarnas rörlighet har ökat är det inte längre lika "besvärligt" för väljarna att förflytta

sig också längre sträckor i det politiska rummet. Avstånden mellan partierna i partisystemet uppfattas därför som kortare. Att en sådan förklaringsansats verkar rimlig får stöd av resultat från 1991 års valundersökning. De "rörligaste" väljarna, dvs de svagt partiidentifierade väljarna, partibyterna och röstsplittarna, visar sig vara de som uppfattar avstånden mellan partierna som kortast.¹⁹ Någon närmare analys av vilka faktorer som spelar störst roll för storleken på väljarnas avståndsuppfattningar kommer emellertid inte att företas här.

Men om väljarnas uppfattningar om att de politiska avstånden mellan partierna blir mindre istället grundar sig på en allt högre grad av allmän *misstro* mot politiker kommer resultaten i en annan dager. Valforskarna har visat att misstron mot politiker har ökat kontinuerligt sedan 1968 (Gilljam och Holmberg 1993:170). Det kan ju mycket väl vara så att en väljare med lågt förtroende för politiker resonerar att "det inte spelar någon roll vem som styr landet" och "det inte finns någon skillnad mellan de politiska partierna". Men en stark politikermissstro kan lika gärna ha sin grund i, eller ha samband med, uppfattningen att det är för *stora* avstånd mellan partierna: "det blir för mycket tjafs och ingenting vettigt blir gjort". Resultat från 1991 års valundersökning visar emellertid att väljare med ett lågt förtroende för politiker tenderar att uppfatta avstånden mellan partierna som något kortare än de väljare som har ett större förtroende.²⁰

Blocköverskridande regering 1994?

Den här studien har berört väljarnas *uppfattningar* av de politiska avstånden mellan partierna. Om avstånden mellan partierna *de facto* har minskat med avseende på ideologi och graden av enighet i politiska frågor kan inte ges något svar på här. Det kan i och för sig mycket väl vara så. Jag ser det som en nödvändighet att komplettera väljarstudierna med andra undersökningar för att studera hur *partiernas politik* har förändrats under samma period.

Nya förutsättningar för partiernas konkurrens om väljarna och nya möjligheter till samarbete mellan partierna kan antas vara konsekvenserna av ett krympande partisystem. Gissningsvis kommer konkurrensen om väljarna att hårdna och i sin tur få konsekvenser exempelvis för hur partierna utformar sina valkampanjer. Enligt väljarnas uppfattning har förutsättningarna för partisamarbeten över blockgränserna aldrig varit bättre än idag. Men det behöver inte i realiteten innebära någonting för vilka partier som väljer att samarbeta med varandra. Däremot kan man med hjälp av resultaten få åtminstone vissa indikationer på om och hur de olika partiernas sympatisörer kommer att reagera på vissa typer av samarbeten. De kan antas reagera mer eller mindre positivt på att det egna partiet samarbetar med ett annat.

Om politisk närhet är en grundläggande förutsättning för att partier skall samarbeta i t ex en koalitionsregering ligger det nära till hands att spå kommande regeringssamarbeten över blockgränserna. Det finns anledning att misstänka att åtminstone de svenska väljarna skulle reagera mer positivt på sådana samarbeten idag än för tjugofem år sedan.

Noter

1. Artikeln är en sammanfattning och omarbetning av min C-uppsats i statskunskap (Oscarsson 1991). Den har skrivits inom ramen för projektet 'Dolda politiska opinioner' som leds av Mikael Gilljam, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet och finansieras av Humanistiskt-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet.
2. Se Holmstedt och Schou 1987 för en svensk partideologisk studie. Se också Bartolini and Mair 1990 för en analys om graden av konsensus i elva europeiska partisystem. I Rommetvedt 1991 används en empirisk undersökning av hur det norska stortingets ledamöter röstat i voteringar som ett mått på politiska avstånd mellan partierna. Dessutom utförs en analys av graden av oenighet och samarbetsmöjligheter i stortingets finansutskott.
3. Äldre svenska voteringsstudier är t ex Stjernqvist och Bjurulf 1968 och Bjurulf 1972.
4. I samband med 1968 års valundersökning genomfördes en intervjustudie med de svenska riksdagsledamöterna. Syftet var att studera representativ demokrati. Resultat från forskningsprojektet finns i bl a Holmberg 1974 och Särllvik 1969. Sedan dess har två ytterligare riksdagsundersökningar (1985 och 1988) genomförts inom ramen för det svenska valforskningsprojektet. För 1985 års resultat, se Holmberg och Esaiasson 1988.
5. Intervjufrågan om andrapreferens i de svenska valundersökningarna lyder: "*Vilket parti tycker Du näst bäst om?*". Intervjufrågan om grad av gillande av partierna lyder: "*På det här kortet finns ett slags skala. Jag skulle vilja att Du använde den för att ange hur mycket Du gillar eller ogillar de olika partierna. Du använder plussiffrorna om Du gillar ett parti. Ju mer Du gillar ett parti desto högre plussiffra väljer Du. Minussiffrorna använder Du för partier Du ogillar. Ju mer Du ogillar något parti desto högre minussiffra väljer Du. Nollpunkten på skalan markerar att Du varken gillar eller ogillar ett parti.*" Gillar-ogillarskalan har elva skalsteg och går från -5 till +5.
6. Cartwheel-metoden går till på följande sätt (fem partier): Intervjupersonen visar fem kort, ett i taget. Varje parti återfinns överst på ett sådant kort, och resten av partierna finns listade nedanför. Intervjupersonerna får i uppdrag att för varje kort ange vilket parti som är närmast partiet överst på listan, vilket parti som är näst närmast och slutligen vilket parti som är längst ifrån. Det parti som 'blir över' blir tredje bästa parti. Proceduren upprepas tills alla partier blivit inordnade efter inbördes avstånd. Resultatet blir en uppsättning svar som representerar väljarnas jämförelser mellan alla par av partier. Frågeserien användes i 1968 och 1976 års svenska valundersökningar. Skulle cartwheelmetoden användas i dagens partisystem med åtta partier skulle det krävas fyrtioåtta intervjufrågor för att erhålla fullständig information om hur väljarna uppfattar alla inbördes avstånd mellan partierna.
7. Den vita etisk-moraliska dimensionen omfattar i Gilljam och Holmbergs analys väljarnas åsikter om pornografiförbud, begränsad aborträtt, alkoholprishöjningar och kristna värden. I den xenofobisk-kosmopolitiska dimensionen ingår väljarnas inställning till u-hjälp, flyktingar och invandrare.
8. För analyser av väljarnas andrapreferenser, se t ex Särllvik 1970:185-208, Valen - Martinussen 1972:61ff, Särllvik 1976, Petersson 1977:137-148, Holmberg 1981:192-219, Valen 1981:214-218, Valen 1990, Oscarsson 1993 och Gilljam - Oscarsson 1994.
9. Lägg märke till att 'sympatisörer' och 'väljare' används synonymt i framställningen. Det korrekta är att endast använda ordet 'sympatisörer' eftersom undersökningen bygger på vilket parti intervjupersonerna tycker bäst om och inte på vilket parti de faktiskt har röstat på. I praktiken är det ingen stor skillnad. För att ta ett exempel: bara en procent av 1988 års väljare motiverade sitt partival med hänsyn till taktiska överväganden och sju procent röstade på ett annat parti än det de tyckte bäst om (Gilljam och Holmberg 1990:290). Se också Gilljam och Holmberg 1993:kap.15 som handlar om taktisk röstning i 1991 års val.

10. I 1982 års val fick mp 1.6 procent och i 1985 års val 1.5 procent av rösterna. Se Holmberg – Gilljam 1987: 23.

11. Resultat från 1991 års valundersökning stöder tesen. Av de väljare som *inte* angett något näst-bästa parti var 78 procent partiidentifierade. Samma siffra för de väljare som angett ett näst-bästa parti var 42 procent. Gruppen "partiidentifierade" är de väljare som betraktar sig som anhängare av något parti (starkt och svagt övertygade anhängare kombinerade).

12. Ett mer utförligt resonemang om gillar-ogillarskalans validitet och användbarhet finns i Esaiasson 1985, s.13-17. Exempel på hur gillar-ogillarskalan kan användas för att studera den dolda väljaropinionen är uppsatsen *Partiellsvenskan* (Gilljam 1991). En översikt över gillar-ogillarskalans potentiella användningsområden återfinns i Gilljam 1993.

13. Om en intervjuperson ger t ex folkpartiet poängen +3 och moderaterna poängen +1 på gillar-ogillarskalan innebär det 1) att personen ifråga föredrar folkpartiet framför moderaterna (en rangordning) och 2) att avståndet mellan de båda partierna är två enheter på gillar-ogillarskalan (en gradering). Med hjälp av en dator kan alla partipar jämföras med varandra. Ett genomsnittligt avstånd för varje par kan sedan beräknas utifrån hur varje enskild intervjuperson poängsatt partierna på gillar-ogillarskalan.

14. 1979 var det fem partier som intervjupersonerna fick i uppgift att placera på gillar-ogillarskalan, 1982, 1985 och 1988 sju partier och 1991 åtta partier. Antalet möjliga partipar varierar från mättillfälle till mättillfälle. 1979 10 kombinationer (1+2+3+4 = 10), 1982, 1985 och 1988 21 kombinationer (1+2+3+4+5+6 = 21) och 1991 28 kombinationer (1+2+3+4+5+6+7 = 28). Alla partipar vid samtliga mättillfällen mellan 1979 och 1991 ger således 10+21+21+21+28 = 101.

15. Genom att multiplicera antalet möjliga kombinationer av partipar med antalet partier för varje mättillfälle kan det totala antalet mått beräknas. $(10*6) + (21*7) + (21*7) + (21*7) + (28*8) = 725$.

16. Debatten drogs igång under våren 1993 med bl a två debattartiklar i DN 930303 och 930316 av Lars Leijonborg respektive Olof Ruin. Leijonborg, som är folkpartiets andre vice ordförande och gruppleddare i riksdagen, fördömde alla tankar på ett samarbete med s och förutspådde istället en hård konfrontation mellan socialdemokratin och liberalismen på 1990-talet. Olof Ruin ventilerade tankarna om flera typer av lösningar på den ekonomiska krisen genom mer eller mindre breda koalitionsregeringar, den mest kontroversiella en regering bestående av s och m. Debatten fortsatte sedan under sommaren med utspel från Ingvar Carlsson och Mona Sahlin: ett socialdemokratiskt samarbete med fp var önskvärt, även om s skulle få en möjlighet att bilda en majoritetsregering på egen hand. Bengt Westberg svarade senare under sommaren att ett regeringssamarbete med socialdemokraterna var att föredra, om det visade sig inte finnas någon möjlighet att bilda en borgerlig majoritetsregering utan stöd från ny demokrati. Under hösten 1993 har den folkpartistiska dörren till socialdemokratin varit ömsom stängd och igenbommad, ömsom på glänt eller öppen.

17. Sedan 1979 har intervjupersonerna i de svenska valundersökningarna ombetts att placera partierna på en skala från 0 (vänster) till 10 (höger). Väljarnas rangordningar av partierna från vänster till höger har sett ut på följande sätt (medelvärdesberäkningar):

1979: v - s - fp/c - m

1982: v - s - mp - kds - fp - c - m

1985: v - s - mp - kds - c - fp - m

1988: v - s - mp - kds - c - fp - m

1991: v - s - mp - c - kds - fp - nyd - m

18. Vänsterpartiet, miljöpartiet och kds räknades till de gröna och miljövänliga partierna i valet 1988. Folkpartiet, moderaterna och socialdemokraterna kallades för "grå" partier, "betongpartier" eller tillväxtvänliga partier. Se t ex Gilljam och Holmberg 1990:108.

19. I analysen har ett totalmått på avstånd i partisystemet använts. För varje individ beräknas ett genomsnitt av samtliga partiavstånd: alla partiavstånd läggs ihop och divideras med antalet partipar. Måttet kan betraktas som ett slags spridningsmått som vi-

sar hur intervjupersonerna har placerat ut partierna på gillar–ogillarskalan. Ju fler s k "ties" (två partier ges samma poäng) och ju fler korta avstånd (få skalsteg skiljer partier åt), desto lägre medelvärde. På aggregerad nivå är totalmättet ett gruppmedelvärde av individmedelvärden och kan användas för att analysera hur olika grupper i materialet uppfattar de politiska avstånden mellan partierna i partisystemet.

20. Totalmättet (se not 18) har här använts för att analysera skillnaderna mellan misstroende och förtroendefulla väljare. Därefter har ett 95%-igt signifikanstest för skillnad mellan medelvärden använts för att avgöra om skillnaderna är signifikanta eller inte.

Referenser

- Axelrod, R. (1989) *Conflict of Interest*. Chicago: Markham.
- Bartolini, S. and Mair, P. (1990) *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*. Cambridge: University Press.
- Bennulf, M. (1994) *Miljöopinionen i Sverige*. Lund: Dialogos.
- Bennulf, M. and Holmberg, S. (1990) The Green Breakthrough in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 13:165-184.
- Bjurulf, B. (1972) Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. En studie av riksdagens rösträkningar. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 75:2.
- Converse, Ph. E. and Valen, H. (1971) Dimensions of Cleavage and Perceived Party Distances in Norwegian Voting. I *Scandinavian Political Studies*, Vol VI, Oslo: Universitetsforlaget.
- Coombs, C. H. (1964) *A Theory of Data*. New York: John Wiley & Sons.
- Coombs, C. H., Dawes, D. M. and Tversky, A. (1970) *Mathematical Psychology – An Elementary Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Esaiasson, P. (1985) *Partiledarna inför väljarna. Partiledarnas popularitet och betydelse för valresultatet*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Esaiasson, P. (1991) Den gode partiledaren. I Holmberg, S. – Weibull, L. [red.] (1991) *SOM-rapport 6 – Politiska Opinioner*. Statsvetenskapliga institutionen och Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Gilljam, M. (1988) *Svenska folket och löntagarfonderna – En studie i politisk åsiktsbildning*. Lund: Studentlitteratur.
- Gilljam, M. och Holmberg, S. (1990) *Rött blått grönt. En bok om 1988 års val*. Stockholm: Bonniers.
- Gilljam, M. (1991) Partiallsvenskan. I Holmberg, S. – Weibull, L. [red.] (1991) *SOM-rapport 6 – Politiska Opinioner*. Statsvetenskapliga institutionen och Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Gilljam, M. (1993) *Dolda politiska opinioner*. (projektbeskrivning) Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Gilljam, M. och Holmberg, S. (1993) *Väljarna inför 90-talet*. Stockholm: Norstedts.
- Gilljam, M. och Oscarsson, H. (1994) Svenska folkets näst bästa partier. I Holmberg, S. – Weibull, L. (red) (1994) *SOM-rapport 11 – Vägval*. Statsvetenskapliga institutionen och Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Holmberg, S. (1974) *Riksdagen representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, S. (1981) *Svenska väljare*. Stockholm: Liber.
- Holmberg, S. (1984) *Väljare i förändring*. Stockholm: Liber.
- Holmberg, S. och Gilljam, M. (1987) *Väljare och val i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, S. och Esaiasson, P. (1988) *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Holmstedt, M. och Schou, T-L. (1987) Sweden and Denmark 1945-1982. Election programmes in the Scandinavian setting. I Budge, I., Robertson, D. and Hearl, D. (1987). *Ideology, strategy and party change. Spatial analysis of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge: University Press.

- Nannestad, P. (1984) Dimensioner i vælgerenes opfattelse af partisystemet. I Elklit, J. og Tonsgaard, O. [eds.] (1984) *Valg og vælgeradfærd. Studier i dansk politik*. Århus: Forlaget Politica.
- Nannestad, P. (1985) *Geometriske representationer af relationelle datastrukturer – Studier i multidimensionell skalering*. Avh. i Statskundskab, Århus universitet i Danmark, Århus: Forlaget Politica.
- Oscarsson, H. (1993) *Politiska avstånd – väljarnas uppfattningar av de politiska avstånden mellan partierna i det svenska partisystemet*. C-uppsats i statskundskab. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Petersson, O. (1977) *Väljarna och valet 1976*. Stockholm: Liber Förlag.
- Rommetvedt, H. (1991) *Partiavstand og parti-køalitioner*. Avh. i statskundskab, Stavanger: Rogalandforskning.
- Stjemqvist, N. och Bjurulf, B. (1968) Partisammanhållning och partisamarbete. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 71:335-405.
- Stokes, D. E. (1963) Spatial Models of Party Competition. *American Political Science Review*, 57, juni 1963. Uppsatsen finns dessutom med i Campbell, A., Converse, Ph. E., Miller, W. E. and Stokes, D. E. (1966) *Elections and the Political Order*. New York: Wiley & Sons.
- Särilvik, B. (1968) Partibyten som mått på avstånd och dimensioner i partisystemet. *Sociologisk forskning* 1968:1.
- Särilvik, B. (1969) *Representationsundersökningens forskningsprogram*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Särilvik, B. (1970) *Electoral Behaviour in the Swedish Multiparty System*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Särilvik, B. (1976) *Mapping the Party Space – Distances, Evaluations and Ideological Perspectives. An analysis Framework applied to Data on Electors and Elected in Sweden 1964-1973*. Uppsats framlagd på IPSA-kongressen i Edinburgh i Augusti 1976.
- Valen, H. og Martinussen, W. (1972) *Velgere og politiske frontlinjer*. Oslo: Gyldendal.
- Valen, H. (1981) *Valg og politikk – et samfunn i endring*. Oslo: NKS Forlaget.
- Valen, H. (1990) Velgere, politisk avstand og koalitioner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidskrift*, 6: 17-32.

Först till kvarn får först mala

– Riksdagsledamöternas utskottskarriär och anciennitetsprincipen

Magnus Hagevi

Riksdagen och anciennitetsprincipen¹

Sveriges Riksdag är en institution med viktiga och prestigefyllda uppgifter. Ändå kan det vara mycket enkla regler som används för att fördela de uppdrag som ger makt och ära. En i många sammanhang vanlig norm är att den som är först på plats ges privilegiet att ta för sig av de knappa tillgångar som finns. Institutionaliserad i finare omgivningar brukar normen kallas för *anciennitetsprincipen*. Riksdagen är en institution där anciennitetsprincipen har sagts spela en stor roll.

Anciennitetsprincipens styrka inom riksdagen är dock något som sällan har undersökts. Inom ramen för tvåkammarriksdagens jubileumsverk "Samhälle och riksdag" kom Nils Stjernquist in på anciennitetsprincipen i samband med en diskussion om riksdagens utskott. Han ställde frågan och gav sedan själv svaret: "*Efter vilka principer fördelar partigrupperna utskottsuppdragen mellan sina ledamöter? Den faktor, som i första hand är bestämmande, är tvivelsutan riksdagsåldern*" (Stjernquist 1966:323).

I slutet av 1960-talet instämde Agne Gustafsson och Carl Gustaf Carlsson i Stjernquists slutsats: "*Det är sedan länge väl känt att anciennitetsprincipen vid val till utskotten har varit normerande för samtliga riksdagspartier*" (Gustafsson–Carlsson 1968:139).

Sedan dröjde det till mitten av 1980-talet innan Torbjörn Larsson i en halv mening konstaterade att "[f]ördelningen av utskottsplatser följer i huvudsak *anciennitetsprincipen*" (Larsson 1986:51).

Annars har statsvetenskapen hållit tyst. Trots flera statsvetares betyganden av anciennitetsprincipens vikt finns ingen ordentlig genomgång av dess betydelse för riksdagsarbetet.

Ekonomikommisionens rapport (SOU 1993:16:154–165) uppmärksammar riksdagsarbetets betydelse för de ekonomiska samhällsförhållandena. Författarna argumenterar för uppfattningen att regeringen förlorat makt på bekostnad av att – även om det inte klart utsägs – bland annat riksdagens makt ökat. De anser att detta förhållande bör ändras. Riksdagens maktbas är till stora delar samlad i utskotten (Esaiasson–Holmberg 1990:138–140). För att åstadkomma

en maktförändring siktar Ekonomikommisionen in sig på riksdagens utskott med en rad reformförslag. Utskottsledamöterna antas företräda olika särintressen som är bundna till respektive utskottsområde (jfr Wallenberg 1989:76–77). Bland annat rekryteringen till utskotten måste ändras. Ändå nämner inte Ekonomikommisionen anciennitetsprincipens betydelse för utskottsrekryteringen, vilket enligt Stjernquist i första hand är bestämmande för ledamöternas utskottsplacering.

Till skillnad från statsvetarna har politikerna i memoarlitteraturen själva beskrivit en del av anciennitetsprincipens inverkan på riksdagen. Ulf Adelson slår klart fast anciennitetsprincipens vikt vid fördelningen av utskottsuppdragen.

I övrigt mest jobb med utskottsplaceringarna och det är ett fullständigt helvete. 'Senilitetsprincipen' (att alla utnämningar skall ske, ej efter kompetens, utan efter antal år i riksdagen) är fullständigt bergfast i riksdagen... Något annat än antal år i riksdagen gäller inte... Senilitetsprincipen är stadfäst i riksdagen (Adelson 1987:92–93)

Några år senare påminde Kjell-Olof Feldt om att anciennitetsprincipen, som han kallade senioritetsregeln, alljämt var en realitet även bland socialdemokraterna.

För att jag skulle bli vice ordförande [i finansutskottet] måste riksdagsgruppen bryta mot den senioritetsregel som man tillämpat under 44 år utan att störas av före detta statsråd som måste placeras in. (Feldt 1991:55)

Även dagens politiker brottas med anciennitetsprincipens ställning vid utnämningarna till utskotten. Socialdemokraterna tillsatte i början av riksmötet 1993/94 en arbetsgrupp på initiativ av några mer framstående "backbenchers" som suttit några perioder i riksdagen. De tog sig namnet TURE-gruppen och deras uppgift var bland annat att genom intervjuer med partigruppens ledamöter kartlägga möjligheten att öka den politiska slagkraften och söka effektivare arbetsformer. Då gruppen lämnade sin slutrapport till riksdagsgruppen var fördelningen av uppdragen en av fyra punkter som togs upp. En stor del av denna diskussion upptogs av de problem som anciennitetsprincipen medförde.²

De som uttalar sig om anciennitetsprincipen utgår från att den är mycket stark, trots att frågan varken är problematiserad eller undersökt, vilket är något brydsamt. För att något kompensera denna tystnad över hur vår riksdag fungerar har jag undersökt hur anciennitetsprincipen används för att fördela de viktiga utskottsuppdragen bland riksdagsledamöterna. Flera påståenden om anciennitetsprincipen visar sig då vara ofullständiga eller, i bästa fall, inte längre giltiga.

Parti och utskott

För den enskilde riksdagsledamoten spelar *utskotten* en huvudroll i riksdagsarbetet (Larsson 1986:55, 62, Wallenberg 1989:60–67, Sannerstedt 1992:60–69), något som de har gemensamt med parlamentariker i andra länder (Matthews 1960:147, Hellevik 1969:129). Mycket av det dagliga arbetet är kopplat

till utskotten och en stor del av arbetstiden går åt till utskottsarbete (Christoffersson 1986:138–140, Wallenberg 1989:60, Sannerstedt 1992:59–68).

I parlament måste utskottsorganisationen samsas med en konkurrerande organisationsstruktur; aktörerna, riksdagsledamöterna, måste även ta hänsyn till vad som händer i *partigrupperna*. Huvudorsaken till 1800-talets formerande av riksdagens partigrupper var att de ökade ledamöternas möjligheter att få en placering i önskat utskott (Thermænius 1935:27–30). Numera är den gängse uppfattningen att partigrupperna har konkurrerat ut utskotten som det viktigaste maktcentrat. I detta sekel är det snarare partierna och dess riksdagsgrupper än utskotten som har den starkaste rollen både bland väljare och valda (Esaiasson–Holmberg 1990:137, Westerståhl 1993:99–108).

I riksdagen är det i huvudsak partierna som utnämner ledamöterna till uppdrag i utskotten. Därmed kontrolleras ledamöternas viktigaste arbetsplats av partierna. Om ledamöterna inte "sköter" sina uppgifter kan partiet omplacera dem eller aldrig utnämna dem till uppdrag som ledamöterna eftertraktar (Stjernquist 1966:322–323, Hellevik 1969:123, Hernes 1973:23–25, 1977:295–297, Gahrton 1983:274–280, Isberg 1984:24–27, 33).

De båda organisationssystemen, utskott och partigrupper, påverkar hur ett parlament fungerar. Utskotten är grundpelarna i riksdagens arbetsfördelning. På grund av den stora arbetsmängden och de komplicerade sakfrågorna sker en arbetsfördelning genom att olika utskott tar sig an skilda sakfrågor så att riksdagen kan bereda flera ärenden samtidigt (Staafl 1917a:352–353). Utskottssystemet i ett parlament kan leda till olika grader av arbetsfördelning (Polsby m fl 1969:789–790). Framförallt tre faktorer ökar graden av arbetsfördelning (Hellevik 1969:128, Hinckley 1971:84, Stoner–Wankel 1986:233–235, 243–249). 1) Ett större antal utskott skapar förutsättningar för smalare ämnesområden. Ledamöterna kan då specialisera sig på färre ärenden och överlämna sakfrågor till andra utskott. 2) Klara gränser i ansvarsfördelningen mellan utskotten är central då en klarare ansvarsfördelning ökar möjligheten för att ledamöterna inte behöver ta hänsyn till andra områden. Om utskotten har mer oklara ansvarsområden som ofta överlappar varandra sker dels dubbla arbeten och dels måste en sammanjämkning mellan utskottens resultat ske när dessa skiljer sig åt. 3) Utskottens ansvarsområden bör vara indelade så att liknande och logiskt relaterade sakfrågor bereds i ett och samma utskott.

Partier kan vara mer eller mindre sammanhållna (jfr Wallenberg 1989:37–41). I vissa parlament tenderar partidisciplinen att vara hård. Invalda ledamöter är medlemmar av samma parti i riksdagen som i valkampanjen, och partiavhopp eller partibytten sker sällan. I parlamentet uppträder disciplinerade partier med en enad fasad utåt: Ett och samma budskap kommer från alla ledamöter och vid voteringar i parlamentet röstar alla i en partigrupp efter en enhetlig partilinjé. För att hålla samman sådana partier förutsätts att partiledningen är stark. I partier med svag disciplin råder i det närmaste fri röstning. Ibland hoppar ledamöter av partier eller byter till andra. Partiledningen är svag.

Utskottsorganisationen och partisystemet finns inom samma institution, parlamentet, och påverkar institutionen genom sin grad av arbetsfördelning re-

Tabell 1: Fyra typer av parlament.

		Grad av arbetsfördelning genom utskott	
		Låg	Hög
Partisammanhållning	Stark	Partiledningsstyre	Utskottsparlamentarism
	Svag	Polsk riksdag	Utskottsvälde

spektive partisammanhållning. I tabell 1 har dessa effekter kombinerats, vilket leder till fyra olika typer av parlament.³

Parlament som har ett utskottsväsende med en låg grad av arbetsfördelning samt med partier som har stark sammanhållning hittar vi i rutan överst till vänster. Politiska initiativ och beslut tas centralt i partierna. Alla parlamentens moder; underhuset i Storbritannien, är en utmärkt representant för dessa *partiledningsstyrda* parlament.

Om vi tänker oss ett parlament där de eventuella utskotten innebär en låg grad av arbetsfördelning och partigrupperna har svag sammanhållning med svaga ledare finner vi ett parlament med minimal samordning och organisation. I sin tur leder detta till en kaotisk policyproduktion, som med en lätt omskrivning av historien kan kallas för *polsk riksdag*. Denna variant finner vi i rutan längst ner till vänster i tabell 1.

Ett utskottssystem med stor arbetsfördelning men med en svag sammanhållning i partigrupperna och svaga ledare resulterar i en decentraliserad policyproduktion som i huvudsak är förlagd till de olika utskotten. Karl Staaff kallar detta för *utskottsvälde* (Staaff 1917b:190), vilket återfinns i rutan längs ner till höger i tabell 1. Förenta staternas kongress är ett parlament där utskottsvälde råder.

I rutan längst upp till höger i tabell 1 finner vi parlament som har hög grad av arbetsfördelning och stor partisammanhållning med stark partiledning. Ett sådant förhållande leder till ett byte av makt: Partiet tar de stora linjerna och de viktiga besluten centralt. Beslut i mer detaljerade sakfrågor eller mer okontroversiella beslut fattas av partiernas representanter i utskotten. I utskotten specialiserar sig ledamöterna inom sitt ämnesområde och får stor makt inom detta, speciellt över detaljerna (Hellevik 1969:128, Hernes 1977:297, Gahrton 1983:82–84, 108–109, 221–222, Fiskesjö 1983:346, Larsson 1986:61–63, Sannerstedt 1992:95–97, jfr Wallenberg 1989:43, 76–79, Arter 1990:120–140). Under svenskt 1920-tal framgick betydelsen av denna form mycket tydligt och fick då namnet *utskottsparlamentarism* (Birgersson m fl 1984:97). Sveriges Riksdag är ett bra exempel på ett parlament där utskottsparlamentarism praktiseras (Wallenberg 1989:27–28, 89–91).⁴

Anciennitet

Anciennitet är den tidsperiod någon har varit vid en speciell plats. Anciennitetsprincipen innebär att den som varit på plats längst har företräde till knappa resurser framför någon som har kortare tid på samma plats. Även om anciennitetsprincipen inte är en total eller absolut regel utan undantag finns möjligheten att den ändå är av vikt. Anciennitetens inverkan kan skifta i en fallande skala allt från en fullständig och strikt tillämpning av anciennitetsprincipen till total frånvaro av anciennitetspåverkan.

Att tid ger någon rättigheter till knappa tillgångar före någon annan är knappast nytt. Beslutande församlingar med namn som "de äldste" möter oss redan i bibliska sammanhang och under antiken (SOU 1981:56:321, 330–334). Det är dock inte åldern som sådan som legitimerar positionen, utan en av de vanligaste tolkningar är att det är den *erfarenhet* en människa tagit till sig. Men inte vilken erfarenhet som helst legitimerar en position. Erfarenhet ska vara relaterad till en för positionen relevant miljö, vilket förre talmannen Ingemund Bengtsson gärna påpekar:

Per Edvin Sköld framhöll i ett av de tal han höll i egenskap av ålderspresident att riksdagen är en unik arbetsplats och riksdagsarbetet är ett unikt arbete. De meriter man har skaffat sig utanför riksdagshuset är i och för sig värdefulla, men varje ledamot har invalts under precis samma betingelser, ett valt ombud för Sveriges folk och det är inom riksdagen man skall skaffa sig meriter för posterna. (Bengtsson 1991:167)

Dag Anckar (1972:5–8) utgår från att erfarenhet av den finska riksdagen ger dess ledamöter kompetens. Ledningen i partierna använder ledamöternas erfarenhet av utskottsarbete i sin strategiska planering för att maximera sitt partis väljarstöd och inflytande i parlamentet. Risken att utskottsledamöterna ska misslyckas med sina uppgifter måste minimeras. De mest erfarna, dugliga och pålitliga ledamöterna eftertraktas till de viktigaste utnämningarna. Partiledningen tenderar därför att till viktiga poster utnämna ledamöter med långvarigt medlemskap i vissa utskott och att de "*inom dessa utskotts kompetenssfär nomineras fortgående till sina värv*" (s 7). För Anckar betyder alltså förekomsten av anciennitetsprincip att partiledningarna prioriterar utskottserfarenhet för att den leder till relevant kompetens.⁵

En annan tolkning är att en strikt anciennitetsprincip, då den alltid tillämpas utan undantag, säger något om partiledningens inflytande över ledamöterna. Men till skillnad från Anckars tolkning menar N W Polsby med medarbetare (1969:790–791) att förekomsten av en strikt anciennitetsprincip innebär ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att ledamöterna ska vara oberoende av partiledningen och makten över politikens innehåll ska vara decentraliserad till ledamöterna i utskotten. Vad partiledningen än tycker kommer ledamöterna automatiskt bli tillsatta på det uppdrag de står i tur för. Om däremot anciennitetsprincipen naggas i kanten av partiledningen är det denna som efter eget gottfinnande bestämmer när anciennitetsprincipen ska tillåtas att spela någon roll. Genast hamnar då ledamöterna i händerna på sina partiledningar och ledamöterna är tvungna att ta politiska hänsyn till sitt parti för att kunna göra

karriär i parlamentet. Enligt Polsby och medarbetare innebär detta att i parlament med partier som har stark partisammanhållning och starka partiledningar ska en strikt anciennitetsprincip *inte* finnas.

Sista tolkningen är att anciennitetsprincipen är en metod för att lösa konflikter. J R Hibbing (1991:59–60) menar att om inte USA:s kongressledamöter anammat anciennitetsprincipen så skulle alla möjliga manövrar och maktkamper istället få avgöra vem som skulle bli ordförande i de olika utskotten. Anciennitetsprincipen är en befodringsprincip som alla kan acceptera. Ancienniteten är ett objektvt och kontrollerbart kriterium. Samma regler gäller för alla. På så sätt kan konflikterna inom partierna lösas.⁶

Anciennitetsprincipen kan alltså betyda att ledamöterna genom den tid de arbetat i *utskott* ökar sin ämneskompetens, en egenskap som partiledningarna prioriterar. Men en *strikt* anciennitetsprincip kan i stället indikera ledamöternas oberoende av partiernas inflytande. Till sist kan anciennitetsprincipen också sägas vara ett sätt att lösa konflikter inom parti grupperna.

Karriär och anciennitet

På de flesta arbetsplatser försöker de verksamma att få intressanta arbetsuppgifter. Så är fallet även i riksdagen. Möjligheterna till riksdagskarriär är delvis bundna till utskotten. Ledamöternas utskotts karriär har två riktningar: den första är vilket utskott ledamöterna ska vara *placerade* i, den andra är vilken *position* ledamöterna ska ha i det utskott där de verkar.

Förutsättningen för att anciennitetsprincipen ska ha betydelse vid *utskottsplaceringarna* är att det råder konkurrens om platserna. Utan konkurrens finns det ingen anledning att använda anciennitetsprincipen, då alla får den utskottsplacering de önskar.

Under tvåkammarriksdagen utvecklades en *utskotthierarki*. Vissa utskott var mycket eftertraktade arbetsplatser för ledamöterna. Statsutskottet, utrikesutskottet och till viss del bevillningsutskottet tillhörde de mest eftersökta utskotten. Andra utskott var inte lika eftertraktade: Tredje lagutskottet, bankoutskottet och allmänna beredningsutskottet hörde dit (Stjernquist 1966:323, Hagevi 1993:6–7, 16–18, jfr Möller 1983:207–208).

Även efter enkammarriksdagens inträde och den då förändrade utskottsstrukturen finns skillnader mellan utskottens åtråvärdhet (Larsson 1986:58). I tabell 2 ser vi hur ledamöternas *utskottspreferenser* fördelade sig åren 1985 och 1988.⁷

Även om ledamöternas förstapreferenser sprids på alla utskotten är det ingen tvekan om att vissa utskott är betydligt mer efterfrågade än andra utskott. Näringsutskottet, utrikesutskottet, arbetsmarknadsutskottet, finansutskottet och år 1988 även trafikutskottet är utskott med särskild stor popularitet. Däremot är kulturutskottet, justitieutskottet, socialförsäkringsutskottet och framförallt lagutskottet inte lika efterfrågade utskottsplaceringar bland ledamöterna. Mellan de båda undersökningstillfällena märker vi även stabilitet. Utskottens rangordningskorrelation mellan de båda åren är stark (Spearmans rho = 0,91; sig-

Tabell 2. Riksdagsledamöternas utskottspreferenser åren 1985 och 1988. Andel svar på frågan "Om Du fick välja fritt, vilket riksdagsutskott skulle Du då helst vilja vara ordinarie ledamot av?" (procent).

Utskott	1985	1988
Näringsutskottet	14	12
Utrikesutskottet	12	11
Finansutskottet	12	8
Arbetsmarknadsutskottet	8	10
Socialutskottet	8	6
Jordbruksutskottet	8	6
Trafikutskottet	6	12
Utbildningsutskottet	5	6
Skatteutskottet	5	5
Bostadsutskottet	5	4
Försvarsutskottet	4	6
Konstitutionsutskottet	4	5
Kulturutskottet	3	4
Justitieutskottet	3	2
Socialförsäkringsutskottet	2	3
Lagutskottet	1	1
Summa procent	100	101
n	322	308

Kommentar: Data från Riksdagsenkät 1985 och Riksdagsenkät 1988, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

nifikant med 95 procents säkerhet).⁸ Ledamöternas utskottspreferenser tycks således vara konsistenta över tid.

I riksdagen har det alltså länge funnits konkurrens om mer åtråvärda utskottsplaceringar. I sin tur innebär det att anciennitetsprincipen kan ha en funktion att fylla för att svara på frågan vem som ska väljas till vilket utskott.

Presidieplatser i utskotten, ordförande och vice ordförande, är åtråvärda positioner. Bland riksdagsledamöterna tenderar en hög *utskottsposition* att vara viktigare än att ledamöterna har den utskottsplacering som de helst vill ha (Hellevik 1969:137, Hagevi 1993:27–29, jfr Hibbing 1991:64–66). Om en ledamot innehar en presidiepost i ett utskott innebär det att ledamoten får ett mycket stort inflytande över partilinjen inom sitt utskottsområde (Stjernquist 1966:335, Larsson 1986:61, Wallenberg 1989:60–67, Sannerstedt 1992:60–68). Men partierna har även talesmän i varje utskott som ofta är partiets första ordinarie ledamot i utskotten. Också dessa positioner är betydelsefulla, vilket ledamöterna tar hänsyn till när de planerar sin karriär (Hagevi 1993:27, jfr Wallenberg 1989:65–67).

När ledamöternas utskottsplacering och -position ska bestämmas finns det två typer av anciennitetsprinciper att ta hänsyn till: utskottsålder och riksdagsålder. I den amerikanska kongressen vittnar flera statsvetare om att det är utskottsålder som gäller: "The seniority rule actually refers to length of service on the committee, not in Congress... It is a way of ranking members, by party, according to their years of consecutive service on the committee" (Hinckley 1971:4, jfr Goodwin 1970:94). Utskottsålder är mer lämplig att vara ett instrument vid fördelningen av utskottspositionerna: "The seniority system is a de-

vice for selecting the leaders of standing committees" (Hinckley 1971:4). När ledamöter vill byta utskott och ska jämföras med andra ledamöter i parlamentet som vill byta till samma utskott är utskottsåldern inte till någon hjälp för att avgöra vem som är först i kön. Utskottsålder är därför inte intressant när det gäller utskottsplaceringarna, men kanske mer värdefullt vid fördelning av positioner inom utskotten.

En betoning på utskottsålder uppmanar ledamöterna att stanna kvar i samma utskott för att uppnå en så hög position som möjligt i utskottet. Byter de utskott förloras all anciennitet och ledamöterna får börja om från noll. I sig leder det till att ledamöterna tidigt måste välja karriärstrategi. Om ledamöterna vill bli utskottsordförande gäller det att snabbt komma i rätt utskott eller acceptera fel utskott och invänta sin tur att få makt. Om ledamöterna däremot är mer intresserade av att hamna i rätt utskott kan de välja bort sina möjligheter att bli utskottsordförande och byta till ett utskott som bättre passar ledamöternas intressen (Copeland 1987:553–563). I parlament där utskottsålder är betydelsefullt tenderar därför ledamöterna att bli specialister med stor sakkunskap inom sitt utskottsområde.

Om riksdagsålder är den norm som används vid fördelning av utskottsuppdrag innebär det andra premisser för ledamöternas agerande än om utskottsåldern är av större betydelse. Även om ledamöterna byter utskott har de kvar sin riksdagsålder. Om anciennitetsprincipen följer riksdagsåldern uppmuntras inte ledamöterna att stanna kvar i samma utskott. Om allt annat lika förväntas därför antalet utskottsbytare vara större i parlament där riksdagsålder är mer betydelsefullt än utskottsålder. I sin tur innebär ett större antal utskottsbytare att ledamöter i mindre utsträckning blir specialister inom sitt utskottsområde; ledamöternas tendens att stanna kvar och fördjupa sig i utskottets ämnesområde blir svagare.

Rangordnande av ledamöterna efter riksdagsålder är ett tecken på att en annan sorts kompetens än ämneskompetens prioriteras. Lång erfarenhet av riksdagsarbete kan tänkas ge ledamöterna en allmän politisk kompetens. En av de främsta beståndsdelarna i en sådan kompetens är förhandlingsvana. Överallt i riksdagen pågår förhandlingar mellan olika parter: i partigrupperna, i utskotten och mellan partiledare (Sannerstedt 1992, jfr Jensen 1993). Det är därför viktigt för en politiker att ha förhandlingsvana. Riksdagsålder kan antas ge lika stor förhandlingsvana som utskottsålder.

Inom forskningen om Sveriges Riksdag har anciennitetsprincipens utgångspunkt i utskottsuppdraget eller i hela riksdagsuppdraget inte problematiserats. Traditionellt utgår statsvetarna från riksdagsåldern, det vill säga ledamöternas antal beviljade riksmöten. Bakom den utgångspunkten ligger antagandet att den gällande normen i riksdagen är att anciennitetsprincipen följer riksdagsåldern. Om någon svensk motsvarighet till den amerikanska anciennitetsprincipen finns är troligtvis utskottsålderns funktion i riksdagen den samma som i kongressen: för användning vid fördelningen av utskottspositioner (jfr Stjernquist 1966:335).

Anciennitetsprincipen är ingen okontroversiell metod. Stjernquist påpekar att det under tvåkammarriksdagens tid fanns ett starkt missnöje bland riksdags-

gesäller och nyvalda och citerar riksdagsledamoten Nancy Eriksson: ”*Den tröga tågordningen har betecknats som 'ett enormt missbruk med kraft och politiskt intresse'*” (Stjernquist 1966:329). Adelson är orolig för hur dessa och liknande attityder påverkar rekryteringen till riksdagen: ”*Det är viktigt att utnyttja de duktiga så att vi inte blir av med bra folk i riksdagsgruppen bara för att de saknar tillräckligt med år i riksdagen*” (Adelson 1987:91). En amerikansk kongressledamot för dock fram en motsatt åsikt som det är lätt att förstå: ”*The longer I'm here the more I appreciate the seniority system*” (Hinckley 1976:387).

Vad gör anciennitetsprincipen i riksdagen?

Om anciennitetsprincipens tre tolkningar – ämneskompetens, konfliktlösning och indikation på ledamöternas oberoende från sitt parti – har stöd i den svenska riksdagen vet vi inte. Genom att testa tolkningarna på följande sätt kan vi få svar.

Första testet gäller Anckars tolkning av anciennitetsprincipen: Den används för att lång erfarenhet i ett och samma utskott ger ämneskompetens. Ledamöter med högst *utskottsålder* ska då *tendera* att ha sitt partis högsta utskottsposition. Om så inte är fallet är denna tolkning av anciennitetsprincipen falsifierad.

En andra tolkning av anciennitetsprincipen handlar om att den kan säga något om ledamöternas beroende gentemot partiledningen. Om det finns en *strikt* anciennitetsprincip, en regel utan undantag, som gör att fördelningen av utskottsuppdragen sker *automatiskt* efter utskottsålder eller riksdagsålder minskar partiledningens inflytande över ledamöterna. Dessa behöver inte längre ta politiska hänsyn till partiledningen. De kan inte förhindra att ledamöterna utnämns till sitt utskottsuppdrag. Om det däremot inte finns några hänsyn till ledamöternas anciennitet eller om det endast finns tendenser till anciennitetsprincip, kan partiledningen genom sin makt att utnämna ledamöter till olika uppdrag ha inflytande över ledamöterna. Frånvaro av en strikt anciennitetsprincip innebär att partiledningen har en stark position i partiet på bekostnad av partigruppens medlemmar. Enligt Polsby och medarbetare ska parlament som Sveriges Riksdag, med starka och väldisciplinerade partier samt stark partiledning (Stjernquist–Bjurulf 1968, Holmberg 1975:228, Isberg 1984:21–23), inte ha en strikt anciennitetsprincip. Om en strikt anciennitetsprincip kan påträffas i riksdagen är Polsbys och medarbetares tolkning felaktig.

Sista testet av hur anciennitetsprincipen ska tolkas gäller om den används för att minska konflikterna inom partierna om utskottsuppdragen. I ett parlament med stark partidisciplin, som det svenska, är det av större vikt att hålla konflikterna nere än i ett parlament med svag partidisciplin. Om parlament präglas av disciplin och sammanhållning innebär det att ledamöterna i partigrupperna måste kunna komma fram till en gemensam linje i nästan alla sakfrågor. Ledamöterna är främst partipolitiker. De måste kunna arbeta tillsammans och vara inställda på lagarbete för partiets bästa.

En av partiledningens uppgifter är att hålla samman partigruppen och minimera missnöjet. Nöjda ledamöter maximerar partinyttan. Anciennitetsprinci-

pen är därför ett enkelt sätt att ta bort partiintern tävlan mellan ledamöterna och svetsa samman dem som ett lag. I ett parlament utan partidisciplin finns inte samma skäl för partiledningen att använda sig av anciennitetsprincipen.

Om en strikt anciennitetsprincip används vid fördelning av utskottsuppdrag i riksdagen kan det alltså vara ett sätt att lösa konflikter inom partigrupperna. Om däremot det sker undantag eller om anciennitetsprincipen inte alls används har anciennitetsprincipen ingenting med konfliktlösning att göra. Om det då sker undantag finns alltid möjligheten att några ledamöter ser att det finns något att vinna i att ta en konflikt om hur utskottsuppdragen ska fördelas.

Undersökningens uppläggning

Mitt syfte är att redogöra för anciennitetsprincipens användning vid rekryteringen till utskottsposterna i riksdagen. Avsikten är att förklara ledamöternas *utskottsplacering* och vilken *utskottsposition* ledamöterna har. Ledamöternas utskottsplaceringar definieras som de ständiga utskott som ledamöterna är ordinarie medlemmar av. Med utskottsposition avses om ledamöterna är medlemmar av något utskottspresidium (ordförande eller vice ordförande) eller enbart ordinarie ledamöter i något utskott. Förklarande variabel är ledamöternas *riksdagsålder* (antal bevästade riksmöten)⁹ alternativt *utskottsålder* (antal år i samma utskott utan avbrott).

En första fråga som måste besvaras är om det är utskottsålder eller riksdagsålder som nyttjas när anciennitetsprincipen används. När vi vet det kan vi gå vidare och undersöka i vilken utsträckning anciennitetsprincipen följs i riksdagen. För att rätt kunna utvärdera olika påståenden om anciennitetsprincipen, exempelvis att den ska ha minskat i styrka, måste vi anlägga ett längre tidsmässigt perspektiv. Under 1900-talet kan brukandet av anciennitetsprincipen ha skiftat från en tid till en annan. Vi går därför tillbaka under detta sekel – med en speciell fokusering på enkammarriksdagen – för att få veta om anciennitetsprincipens tillämpning har ökat eller minskat.

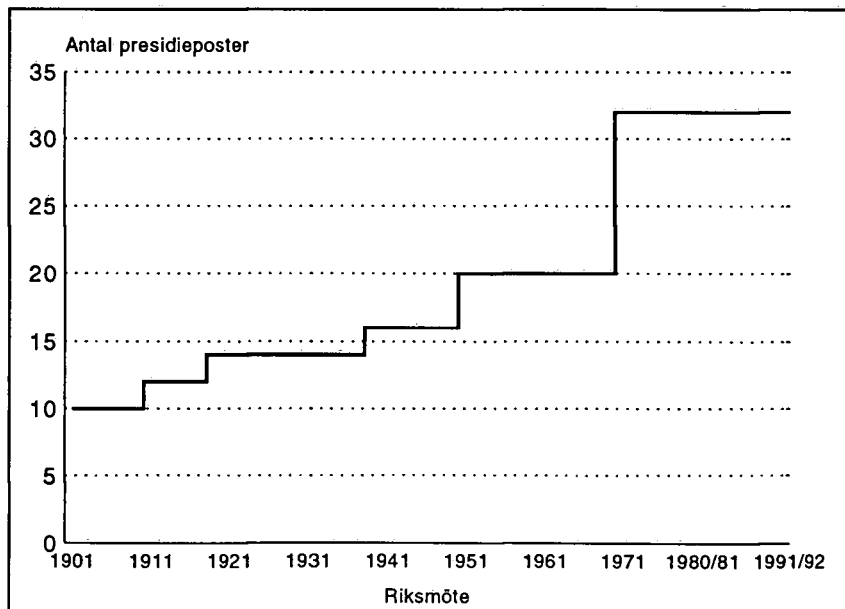
Mitt huvudsakliga material är de olika former av *Riksdagens årsbok* som givits ut från år 1907 till år 1980.¹⁰ För åren 1901–1905 begagnas riksdagens ledamotsförteckning. Mellan åren 1982–1991 utnyttjas *Fakta om folkvalda*. Alla böckerna är utgivna eller sanktionerade av riksdagen. Mellan åren 1953–1965 har jag använt det färdigställda material om den genomsnittliga riksdagsåldern bland ledamöterna i riksdagsutskotten som står att finna i Nils Stjernquists *Riksdagens arbete och arbetsformer* (1966) och Agne Gustafssons och Carl Gustaf Carlssons *Anciennitetsprincipen och utskottsväsendet* (1968). Vidare används två riksdagensenkäter som Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg lät riksdagens ledamöter svara på åren 1985 och 1988. Svarsandelen var 97 procent år 1985 (Holmberg–Esaiasson 1988:23–24) och 96 procent år 1988.

Utskottsposition och anciennitetsprincipen

I riksdagen finns det två parallella utskottskarriärer: utskottsplaceringar och utskottspositioner. Vi börjar undersöka den karriär som handlar om vilken position ledamöterna ska ha i utskotten. För de flesta ledamöter är positionen i utskottet viktigare än i vilket utskott som ledamöterna arbetar (Hellevik 1969:137, Hagevi 1993:28, jfr Hibbing 1991:64–66).

I utskotten finns två åtråvärda presidieposter: ordförande och vice ordförande. Innehavarna av dessa poster leder utskottets arbete. Även i partier som inte har tillgång till ett utskotts presidieposter finns det åtråvärda positioner i form av partialesmän (Wallenberg 1989:60–67). Presidieplatser har dock betydligt högre status än positioner som talesmän. Vi kommer nu att enbart undersöka vilken betydelse anciennitetsprincipen har på tillsättningen av presidierna i de olika utskotten.

Antalet presidieplatser har blivit fler (se figur 1). Vid riksmötet 1901 fanns endast tio presidiemedlemmar bland riksdagens 380 ledamöter. Vid enkammarriksdagens införande ökade antalet till det nuvarande: 32 stycken. Riksdagen följer därmed en internationell trend att antalet uppdrag tenderar att öka men sällan minska (jfr Sinclair 1989:72–75, Hibbing 1991:66–68). Sambandet mellan tid och ökat antal presidieposter är starkt (Pearsons $r = 0,94$). Anledningen är att rationella ledamöter vill ha så goda karriärmöjligheter som möjligt. Ledamöterna kontrollerar själva den institution där de verkar. Vid ett avskaffande av en post drabbas alltid någon ledamot som mister ett uppdrag, samtidigt som andras framtida karriärmöjligheter minskar. Därför är det lättare



Figur 1. Antal presidieposter i riksdagens ständiga utskott under 1900-talet. Data från Riksdagens ledamotsförteckning 1901-1905, olika varianter av Riksdagens årsbok 1907-1980, Fakta om folkvalda 1982-1991.

att införa nya poster än vad det är att avskaffa gamla poster. Trots det ökade antalet presidieposter är presidieledamöterna en ganska exklusiv skara. Av riksdagsledamöterna innehar endast drygt 9 procent presidieskap i ett utskott, vilket kan jämföras med knappt 3 procent av ledamöterna vid sekelskiftet.

Utskottsålder

När det gäller presidieposter i utskotten kan både utskottsålder och riksdagsålder var meriterande. Trots detta utgår både Stjernquist och författarparet Carlsson och Gustafsson utan diskussion från att riksdagsåldern är normerande för anciennitetsprincipen (Stjernquist 1966:323–331, Carlsson–Gustafsson 1968: 139–146). Ändå beskriver Stjernquist utskottsordföranden som att han ofta har ”*en mångårig erfarenhet från det egna utskottet*” (Stjernquist 1966:335).

Hur viktig är utskottsåldern? Har den någonting att göra med anciennitetsprincipens tillämpning i riksdagen? Ett enkelt sätt att kontrollera om utskottsåldern spelar någon roll vid presidieutnämningarna är att undersöka i vilken utsträckning som presidieposterna fylls med ledamöter från samma utskott som den post som ska besättas. Om utskottsåldern har någon betydelse borde presidieledamöterna hämtas från det egna utskottet. I de fall där den nye presidieledamöten hämtas från ett annat utskott är det bevisligen så att utskottsåldern inte har haft något inflytande.

Låt oss studera figur 2 där vi för enkammarriksdagen kan se hur stor andel av presidieledamöterna som vid utnämmandet inte var medlemmar i samma utskott som de fick presidiera i. Den breda heldragna linjen är andelen av samtliga presidieposter som var tillsatta av ledamöter som valdes redan år 1971 då det nya utskottssystemet introducerades. År 1985 har den siste originalpresidieledamöten abdikerat. Den smalare heldragna linjen visar hur stor andel av de därefter tillsatta presidieposterna som besattes av ledamöter från det egna utskottet. Originalpresidieledamöterna har då räknats bort. Vid riksmötet 1974 kommer samtliga utskottsordföranden och vice ordföranden från det utskott som de ska verka i. Tre år senare har andelen minskat med en tredjedel. Därefter minskar andelen gradvis till drygt hälften av samtliga presidieposter riksmötet 1988/89. Vid riksmötet 1991/92 dalar kurvan ytterligare ner till knappt 40 procent.

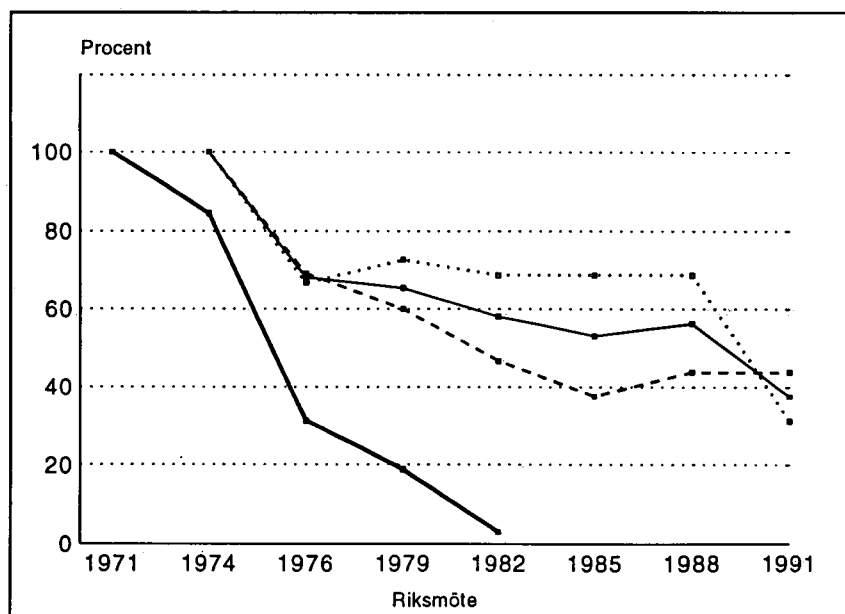
I figur 2 kan vi även följa utvecklingen för det borgerliga blocket (streckad linje) och socialdemokraterna (prickad linje) separat från varandra. Vi finner då att socialdemokraternas utskottsinterna presidierrekrytering mellan riksmötena 1979/80 till 1988/89 ligger stabilt i närheten av 70 procent. Efter regeringsskiftet år 1991 rasar andelen presidieledamöter som rekryterats från utskottets egna till 31 procent. Bland borgerliga ledamöter minskar andelen av de som tar sig an presidieledamötskap i sitt eget utskott stadigt fram till 1980-talet då nivån pendlar 40 och 45 procent.

Utifrån figur 2 kan vi säga att utskottens ledamöter *inte* kan vänta på sin tur för att få ett ordförandeskap eller vice ordförandeskap. Ledamöter från andra utskott kan lika gärna rekryteras till posten. Skillnaden mellan de borgerliga och socialdemokraterna visar också att utskottserfarenhet inte värderas som

lika värdefullt bland borgerliga partier som hos socialdemokraterna. Anledningen kan vara att socialdemokraterna har större utskottsgrupper än de borgerliga partierna. Medan socialdemokraterna har bättre möjligheter att finna lämpliga presidieledamöter i samma utskott som den vakanta posten är det mer vanligt att borgerliga partier behöver söka på annat håll. Men även hos socialdemokraterna händer det ofta att utskottsledamöterna får se posten som utskottsgruppsordförande bli tillsatt med en ledamot utan erfarenhet av utskottet i fråga.

En annan sak som går att lägga märke till är att regeringsskiftet tycks spela en liten roll för i vilken utsträckning presidieledamöterna rekryteras ifrån det egna utskottet. Undantaget är regeringsskiftet år 1991. Den kraftiga minskningen av andelen presidieledamöter med utskottserfarenhet orsakas helt och hållet av socialdemokraterna. Vid ett flertal fall är det de bortröstade statsråden som ska placeras ut på de tunga presidieposterna; före detta socialdemokratiska statsråd tar upp hälften av partiets presidieposter.

Slutsatsen är att utskottsålder inte kan vara av någon större betydelse; det är långtifrån självklart att presidieledamöterna hämtas från ledamöter med lång erfarenhet från det aktuella utskottet. År 1991 var det vanligast att presidieledamöterna inte hade någon erfarenhet av arbete i utskottet innan de blev ut-



Figur 2. Utskottsposition och utskottsålder. Andel presidieledamöter som vid utnämmandet av sitt uppdrag var ordinarie ledamot i samma utskott i vilken posten var placerad, undantaget presidieledamöter utnämnda år 1971. Samtliga (tunn heldragen linje), socialdemokratiska (prickad linje) och borgerliga ledamöter (streckad linje). Andel presidieledamöter som utnämndes år 1971 (bred heldragen linje) (procent). Data från olika varianter av Riksdagens årsbok 1971-1980, Fakta om folkvalda 1982-1991.

nämnda till uppgiften. Om utskottsålder någon gång spelat en mer betydande roll har den minskat kraftigt. Anckars tolkning att partiledningen tenderar att utnämna ledamöter enligt anciennitetsprincipen med hjälp av utskottsålder är därför *felaktig*. Det är således inte förvånande att den socialdemokratiska TURE-rapporten menar att anciennitetsprincipen fördelar uppdragen strikt efter den turordning som uppstår om gruppmedlemmarna sorteras i ordning efter antalet riksdagsår (jfr Wallenberg 1989:74).

Riksdagsålder

I vår fortsatta undersökning kan vi nu inrikta oss på riksdagsålder som grund för hur anciennitetsprincipen ska rangordna ledamöterna. Enligt Stjernquist är riksdagsåldern inte lika betydelsefull vid val av presidium som vid utskottsplaceringarna.

Vilka personer utses till ordförande respektive vice ordförande? Även här spelar riksdagsåldern och riksdagserfarenheten en betydande roll. Avgörande vikt torde dock fästas vid vederbörandes ställning inom partiet och personliga förutsättningar att sköta uppdraget, faktorer som ofta är korrelerade med riksdagsåldern och riksdagserfarenheten: (Stjernquist 1966:332)

Vad gäller positionerna i utskotten är det få ledamöter som tvekar om sina preferenser; det stora flertalet vill om möjligt bli utskottsordförande. Vi kan därför för hela enkammarriksdagen undersöka i vilken utsträckning som ledamöter brutit mot anciennitetsprincipen och gått förbi partikamrater i utskottet som haft fler riksdagsår än de som utnämnts till presidieledamöter (se figur 3).

Andelen som inte kan vänta på sin tur att få makt är tämligen stabil, med ett undantag av en minskning åren 1982–1988. Vid hälften av mättidpunkterna är andelen som brutit mot anciennitetsprincipen (vit stapel) 28 procent.

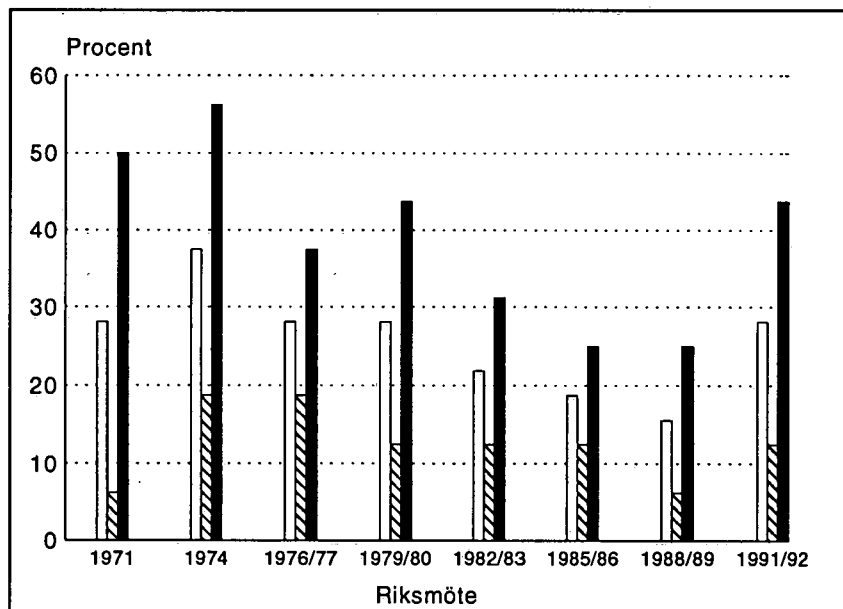
I figur 3 kan vi också jämföra de båda politiska blocken med varandra. De borgerliga partierna (streckad stapel) tycks inte frångå anciennitetsprincipen i lika stor utsträckning som socialdemokraterna (svart stapel) gör det. Skillnaderna är stundtals mycket stora. Vid riksmötet 1971 hade hälften av socialdemokraternas presidieledamöter en partikamrat med högre riksdagsålder i sitt utskott. Motsvarande andel bland de borgerliga partierna var endast 6 procent (en ledamot). Andelen som gått om i anciennitetsköen är bland de borgerliga partierna tämligen stabil. Däremot skiftar andelen bland de socialdemokratiska ledamöterna mycket. Hos socialdemokraterna kan vi även konstatera att anciennitetsprincipen tycks bli starkare allt eftersom enkammarriksdagen fortskrider. Från över 50 procent som bröt mot anciennitetsprincipen under enkammarriksdagens början till en halvering vid riksmötet 1988/89.

När vi betraktar staplarna i figur 3 upptäcker vi också att regeringsskiften tycks spela en liten roll för anciennitetsprincipens tillämpning. Kjell-Olof Feldts dramatiska kommentar i sina memoarer (Feldt 1991:55) att riksdagen i 44 år ostört skulle ha odlat en anciennitetsprincip får tas med en nypa salt. Riksmötet 1976/77 var bland socialdemokraterna ett ganska medelmåttigt år när man ser på andelen ledamöter som bröt mot anciennitetsprincipen (38 pro-

cent). Det har hävdats att anciennitetsprincipen skulle bli svagare när före detta regeringspartier hamnar i opposition (Johansson 1993:28–31). När det gäller presidieposterna är det fel, undantaget vid det senaste riksmötet.

Efter regeringsskiftet år 1991 ökar andelen socialdemokrater som bryter mot anciennitetsprincipen mycket kraftigt. Bland annat sätter socialdemokraternas förre kabinettssekreterare Pierre Schori riksdagsrekord då han som nyvald ledamot utnämns till vice ordförande i utrikesutskottet. Något liknande har inte inträffat sedan år 1937 då förre justitieministern Thorwald Bergquist (fp) valdes till första lagutskottets vice ordförande. Socialdemokraternas andreman i utrikesutskottet, den före detta utrikeshandelsministern Mats Hellström, blev med sina 25 bevistade riksmöten förbisprungen. Samma sak gäller för Maj-Britt Theorin som tidigare fått tjänstgöra tolv år i jordbruksutskottet innan hon som suppleant blev invald i det hett eftertraktade utrikesutskottet. Tydligare kan en bruten anciennitetsprincip knappast beskrivas.

Till skillnad från vad Stjernquist samt Carlsson och Gustafsson konstaterade på 1960-talet tycks det finnas ganska stora skillnader mellan partierna i hur de använder anciennitetsprincipen (Stjernquist 1966:330, Gustafsson–Carlsson 1968:139). När vi summerar de borgerliga ledamöternas brott mot anciennitetsprincipen under hela enkammarriksdagens riksmöten visar det sig att andelen brott är lägst bland moderaterna (10 procent), följt av folkpartiet (12



Figur 3. Riksdagsledamöternas utskottsposition och brott mot anciennitetsprincipen. Andel presidiemedlemmar som har partikamrater (ordinarie ledamöter) i sitt utskott med högre riksdagsålder än de själva. Samtliga (vit stapel), borgerliga (streckad stapel) och socialdemokratiska ledamöter (svart stapel) (procent). Data från olika varianter av Riksdagens årsbok 1971–1980, Fakta om folkvalda 1982–1991.

procent) medan centerpartiet bryter mest mot anciennitetsprincipen bland de borgerliga partierna (16 procent). Motsvarande andel för socialdemokraterna är 39 procent.

Vi kan även notera att Ulf Adelsohn misslyckades i sina uppsåt att bryta anciennitetsprincipen. Hos moderaterna är den vid utnämningar till presidium fortfarande lika bergfast som den var när Adelsohn tog upp kampen efter valet år 1982.¹¹

Utskottsposition och anciennitetsprincip under 1900-talet

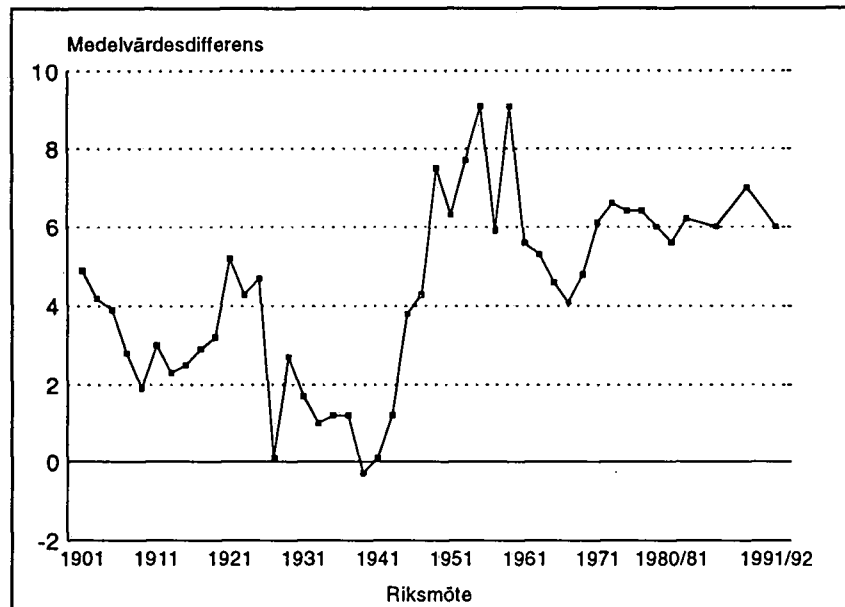
Har anciennitetsprincipen i ett längre perspektiv blivit starkare eller svagare? Under 1900-talet har riksdagen varit med om flera förändringar: Proportionella val, allmän och lika rösträtt, parlamentarismens seger och införandet av enkammarriksdagen är några stora omdaningar. Låt oss undersöka hela vårt sekel för att se de långsiktiga förändringarna i rekryteringen till utskottspositionerna.

Samtliga riksdagsledamöter är inte rekryteringsbas till utskottens presidieuppdrag. Under perioden är det oftast bara ordinarie utskottsledamöter som kommer i fråga. Även om presidiemedlemmarna inte kommer från det utskott som de ska leda har nästan alla presidiemedlemmarna innan de utnämns varit ordinarie ledamöter i något av utskotten. Ibland sker undantag som vid regeringsskiftet då före detta statsråd kan komma i fråga.

Ett överskådligt sätt att beskriva riksdagsålderns betydelse och anciennitetsprincipens inverkan på positionerna i utskottet är att studera skillnaden mellan ordinarie utskottsledamöters genomsnittliga riksdagsålder och medelvärdet av riksdagsåldern hos presidiemedlemmarna. Har anciennitetsprincipen stor betydelse antas skillnaden mellan ordinarie utskottsledamöters riksdagsålder och presidiemedlemmarnas dito vara relativt stor. När anciennitetsprincipen är svagare bör motsvarande differens minska. Ingen differens innebär att medelvärdet av presidiemedlemmarnas riksdagsålder är lika med den genomsnittliga riksdagsåldern hos samtliga ordinarie ledamöter i utskotten. Vid sådana tillfällen spelar anciennitetsprincipen en obetydlig roll för utnämningar till presidierna.

I figur 4 finns skillnaden mellan ordinarie utskottsledamöters genomsnittliga riksdagsålder och medelvärdet av presidiemedlemmarnas riksdagsålder återgiven. Fram till andra världskrigets slut är kurvan mycket instabil. Vid flera tillfällen nuddar kurvan nollinjen som markerar att anciennitetsprincipens tillämpning är mycket svag, kanske obefintlig. Under andra världskriget ökar begagnandet av anciennitetsprincipen och från år 1947 och framåt stabiliseras det (värdena kretsar runt medelvärdesdifferens = 6). Efter enkammarriksdagens införande och ökningen av antalet presidiplatser stabiliseras kurvan ytterligare.

Resultatet är överraskande. Det tidiga 1900-talets riksdag nyttjade anciennitetsprincipen i mindre utsträckning än under efterkrigstiden.¹² I mitten av 1940-talet ökade bruket av anciennitetsprincipen betydligt och sedan andra världskriget har anciennitetsprincipens styrka varit stabil fram till våra dagar. Bilden är till stor del överensstämmande med den som gavs i figur 3 om enkammarriksdagen.¹³ Stjernquist tycks ha gjort en riktig iakttagelse när han



Figur 4. Utskottsposition och anciennitetsprincipen under 1900-talet. Medelvärde av samtliga presidieledamöters riksdagsålder subtraherat med medelvärde av samtliga ordinarie utskottsledamöters riksdagsålder åren 1901-1991 (medelvärdesdifferens). Ju högre värden, desto starkare anciennitetsprincip. Data från Riksdagens ledamotsförteckning 1901-1905, olika varianter av Riksdagens årsbok 1907-1980, Fakta om folkvalda 1982-1991.

hävdade att riksdagsålder är långt ifrån oviktig, men att den inte är allena avgörande för ledamöternas utskottsposition.

Vi kan även konstatera att anciennitetsprincipens tillämpning i samband med fördelningen av utskottspositioner *inte* används som medel för att lösa konflikter mellan ledamöterna inom partigruppen. Undantag från anciennitetsprincipen är vanliga, något som inte är lämpligt för en metod som ska främja konfliktlösning. Polsbys och medarbetares tolkning att parlament som är likt det svenska inte ska ha en strikt anciennitetsprincip tycks däremot vara korrekt.

Utskottsplaceringar och anciennitetsprincipen

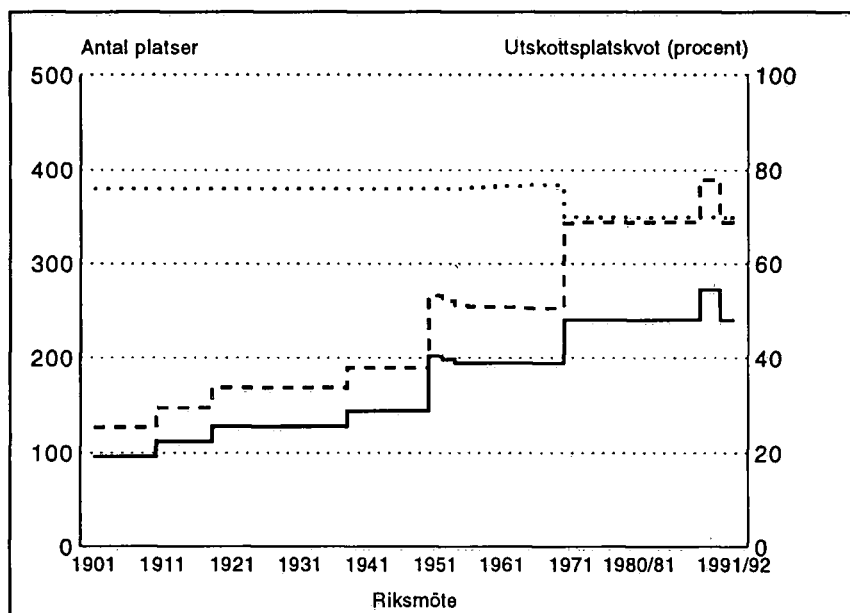
Riksdagen och dess utskottsväsende har flera gånger genomgått reformeringar, vilket i sin tur påverkar ledamöternas karriär och partiernas sätt att rekrytera ledamöter till utskottsplatserna. Under nuvarande sekel har antalet utskottsoppgångar per ledamot ökat allt eftersom tiden gått. Utskottsplatsernas antal har ökat från 96 till 240 (mellan åren 1988-1991 var antalet uppe i 272 ordinarie utskottsplatser).¹⁴ Även här visar det sig att politiska uppgångar sällan blir färre, utan fler (sambandet mellan antal utskottsplatser per ledamot och tiden är $r = 0,94$).

Antalet ledamöter har dock inte varierat lika kraftigt. Längre fanns det 380 ledamöter i riksdagen, men på 1950-talet startade en tillväxt av kamrarnas ledamötsantal som slutade vid 384 ledamöter. Med enkammarriksdagens införande minskade dock antalet ledamöter och hamnade så småningom på 349.

Tillsammans har dessa förändringar inverkat på utskottsmedlemskapets tillgänglighet. Som vi kan se i figur 5 har antalet utskottsplatser över tiden ökat (heldragna linjen) medan antalet riksdagsledamöter har varit mer stabilt (prickade linjen). Genom att dela antalet utskottsplatser med antalet riksdagsledamöter får vi en utskottsplatsskvot som visar hur strukturerna styr ledamöternas möjligheter till medlemskap i utskott (streckade linjen). Allt eftersom utskottsplatsskvoten ökar blir det lättare för riksdagens ledamöter att bli ordinarie medlemmar i ett av utskotten. År 1913 var denna utskottsplatsskvot 29 procent. Sedan ökar utskottsplatsskvoten stegvis till enkammarriksdagens införande då andelen utskottsplatser är 69 procent, vilket är en dryg fördubbling.

Utskottsplaceringar år 1985

Ett sätt att undersöka om utskottsplaceringarna görs med hjälp av anciennitetsprincipen är att studera i vilken utsträckning som ledamöterna bryter mot anciennitetsprincipen vid utskottsplaceringarna. Hur vanligt är det att ledamöter



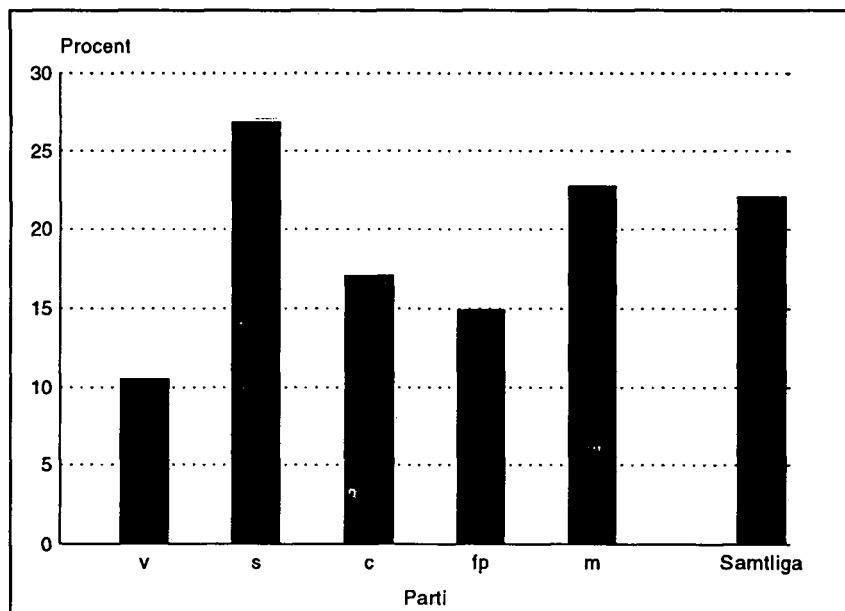
Figur 5. Riksdagens interna strukturförändringar under 1900-talet. Antal riksdagsledamöter (prickad linje), antal utskottsplatser (heldragen linje) och utskottsplatsskvot (streckad linje) år 1901-1991 (antal och procent). Utskottsplatsskvot beräknas genom att dividera antal utskottsplatser med antal riksdagsledamöter.

som är ordinarie i ett utskott har minst en partikamrat med högre riksdagsålder som vill vara med i utskottet men som inte är det?

I figur 6 ser vi ett stapeldiagram som visar hur stor andel av partiernas ledamöter som bryter mot anciennitetsprincipen vid utskottsplaceringarna. I hela riksdagen har 22 procent av ledamöterna brutit mot anciennitetsprincipen. Skillnaderna mellan partierna är betydande. Hos socialdemokraterna har 27 procent av ledamöterna gått förbi partikamrater med högre riksdagsålder. I vänsterpartiet är motsvarande andel bara 11 procent. Mellan dessa ytterligheter finner vi folkpartiet vars andel ledamöter som brutit mot anciennitetsprincipen uppgår till 15 procent, centerpartiet vars andel är 17 procent och moderaterna vars andel är strax över genomsnittet i anciennitetsprincipsbrott; 23 procent.

Tidigare har statsvetarna hävdad att anciennitetsprincipen är lika stark inom alla partier. Så är inte fallet enligt min undersökning. Men andelen brott mot anciennitetsprincipen följer inte någon vänster-högerskala. Socialdemokraterna är de som bryter mot anciennitetsprincipen mest. Minst andel anciennitetsprincipsbrott har vänsterpartiet, med de borgerliga partierna mitt emellan.

Vid tillfället för undersökningen, år 1985, fanns det ingen strikt anciennitetsprincip vid utskottsplaceringar i riksdagen. För en sådan skulle det ha fordrats att ingen ledamot brutit mot anciennitetsprincipen. Nu var det endast 78 procent som inte hade brutit mot den. I den anciennitetsprincip som tillämpas i



Figur 6. Brott mot anciennitetsprincipen vid utskottsplaceringar år 1985. Andel ledamöter som är ordinarie i ett utskott med minst en partikamrat med högre riksdagsålder som vill vara medlem av samma utskott men inte är det (procent). Data från Riksdagsenkät 1985, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

riksdagen finns det alltså tillfälle för partiledning att frångå ledamöternas riksdagsålder och utnämna ledamöter på andra grunder enligt gottfinnande. Även om marginalen för sådana utnämningar skiftar mellan partierna, finns den hos dem alla. Oavsett parti är en ledamot beroende av sin partigrupp och sin partiledning för att få det utskottsuppdrag som han eftersträvar. Också i detta fall klarar Polsby och medarbetare testet medan tolkningen av anciennitetsprincipen som en metod att lösa konflikter återigen misslyckas med att klara testet.

Utskottsplaceringar under 1900-talet

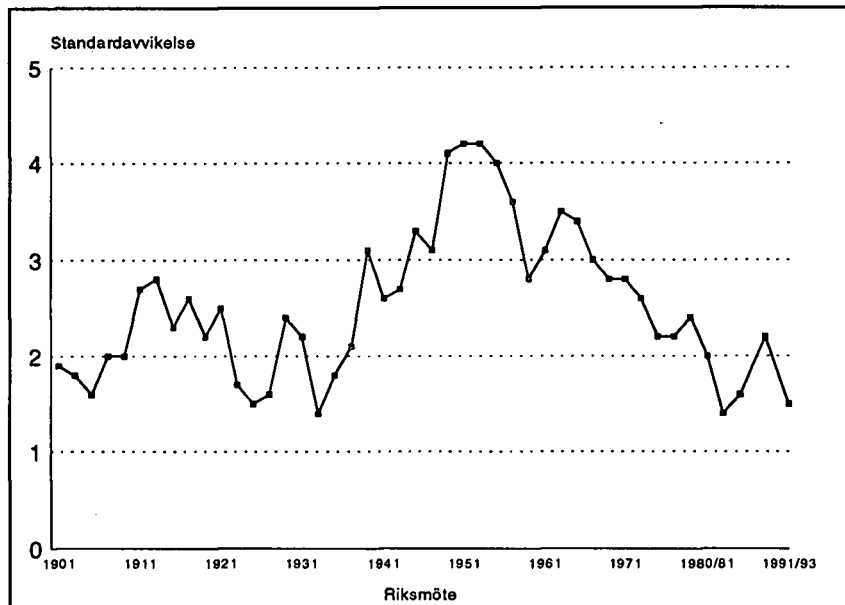
Följdes anciennitetsprincipen mer strikt i äldre tiders riksdag? Låt oss ta historien an och gå tillbaka till 1900-talets början.

Problemet är att inte samma utförliga data finns för de övriga av 1900-talets riksmöten som är tillgängliga för år 1985. Vi är tvungna att söka oss till andra mätmetoder än den mer direkta som användes ovan.

Standardavvikelse är i denna situation ett användbart mått när det gäller att mäta anciennitetsprincipens användning vid utskottsplaceringarna. Om anciennitetsprincipen ökar i betydelse för utskottsplaceringarna bör det leda till att skillnaderna mellan de olika utskotten i genomsnittlig riksdagsålder också ökar. De mer eftersökta utskotten borde då ha ledamöter med högre riksdagsålder än utskott som är mindre eftertraktade. Om anciennitetsprincipen inte alls användes kommer utskottsledamöternas riksdagsålder i de olika utskotten att likna varandra. Den genomsnittliga riksdagsåldern i varje utskott bör då också likna riksdagsåldern i de andra utskotten. Ju mindre variationen är mellan utskottens medelvärde, desto lägre blir standardavvikelsen. Om variationen mellan utskotten är stor blir standardavvikelsen högre. Högre standardavvikelse innebär att anciennitetsprincipen används mer strikt än om standardavvikelsen är lägre.¹⁵

Mätmetoden är dock grov och har ytterligare en nackdel: Mätningen är indirekt. Teoretiskt finns möjligheten att inte enbart anciennitetsprincipens användning påverkar standardavvikelsens storlek. Därför har jag tagit hänsyn till olika förändringar av riksdagen som ger långsiktiga verkningar.¹⁶ Jag har inte upptäckt något som skulle kunna påverka tolkningen av standardavvikelsen mellan utskottens medelvärde av sina ledamöters riksdagsålder till något annat än att den beskriver anciennitetsprincipens tillämpning vid ledamöternas utskottsplaceringar.¹⁷

I figur 7 kan vi se hur anciennitetsprincipen tillämpats åren 1901–1991. Ju högre värden, desto starkare anciennitetsprincip. Anciennitetsprincipens nyttjande vid utskottsplaceringarna kan delas in i fyra tidsperioder. Under *förkrigstiden* brukas anciennitetsprincipen relativt lite. Efter andra världskrigets slut ökar dock styrkan av anciennitetsprincipen och dess betydelse når en topp under *1950-talet*. Därefter dalar värdena sakta under hela *1960-talet* tillbaks till en nivå vilken liknar den som fanns innan uppgången före år 1950. Efter *enkammarriksdagens* införande tycks bruket av anciennitetsprincipen ligga kvar vid denna relativt låga nivå.¹⁸



Figur 7. Anciennitetsprincipens tillämpning under 1900-talet. Standardavvikelse mellan riksdagens ständiga utskott baserat på medelvärdet av ordinarie ledamöters riksdagsålder i respektive utskott. Ju högre värden, desto starkare tillämpning av anciennitetsprincipen. Data från Riksdagens ledamotsförteckning 1901-1905, olika varianter av Riksdagens årsbok 1907-1980, Fakta om folkvalda 1982-1991.

Vi får därmed en tämligen ny bild av riksdagslivet: 1950-talet skiljer ut sig. Aldrig har anciennitetsprincipen varit så stark som under denna period. Hur stark kan vi inte säkert veta. Men med utgångspunkt från enkätfrågan år 1985 (se ovan) går det att säga att det under denna tid borde vara en mindre andel av ledamöterna än 22 procent som bröt mot anciennitetsprincipen. Kanske fanns det under 1950-talet en strikt anciennitetsprincip, en regel utan undantag. Dagens riksdag liknar mer det tidiga 1900-talets parlament. Då standardavvikelsen fram till 1930-talet är på ungefär samma nivå som den är riksmötet 1985 är det rimligt att anta att det under denna tid var lika vanligt att anciennitetsprincipen frångicks vid utskottsplaceringar som det är nu. Perioden under 1960-talet framstår som den tid då anciennitetsprincipens tillämpning vid utskottsplaceringarna förlorade terräng som mest.

På 1950-talet kunde Polsbys och medarbetares strikta anciennitetsprincip mycket väl vara tillämpad inom den svenska riksdagen. I så fall skulle deras tolkning inte stämma överens med svenskt 1950-tal. Under samma period kan däremot anciennitetsprincipen ha använts som konfliktlösningsslag. Men det använda måttet är för grovt för att avgöra hur strikt anciennitetsprincipen tillämpades. Vad vår undersökning säger oss är blott att anciennitetsprincipen var starkare under 1950-talet än nu.

Slutsatser

Någon strikt anciennitetsprincip som automatiskt utnämner ledamöter till utskottsuppdrag finns inte i Sveriges Riksdag. Ledamöterna kan aldrig invänta sin tur att få komma till sitt åtrådda utskott eller få en betydelsefull position i sitt utskott och vara säkra på att förr eller senare bli utnämnda.

År 1985, det enda tillfälle vi kan göra ett utförligt test, var det 22 procent som bröt anciennitetsprincipen och trängde sig före i kön till sitt favoritutskott. Under enkammarriksdagens riksmöten har partigrupperna vid sina utnämningar till ordföranden och vice ordföranden i utskotten frångått anciennitetsprincipen i drygt en fjärdedel av alla utnämningstillfällen.

Skillnaden mellan borgerliga ledamöter och socialdemokrater är tämligen stor. Vid både utskottsplacering och utskottsposition frångick socialdemokraterna anciennitetsprincipen i störst utsträckning. Skillnaden var mest markant vid utnämningarna till presidieuppdrag. Vid 39 procent av de undersökta utnämningstillfällena under enkammarriksdagen frångick socialdemokraterna anciennitetsprincipen. Hos de borgerliga partierna var motsvarande andel bara 13 procent.

Riksdagen tycks historien gå igen vad gäller anciennitetsprincipens nyttjande vid utskottsplaceringarna. Samtidigt som politiska kommentatorer nu använder begrepp som "tungan på vågen" och antalet vildar i dagens riksdag är på samma nivå som under 1920-talet (Bjurulf 1972:140) har anciennitetsprincipens nuvarande användande stora likheter med mellankrigstiden. Däremot skiljer 1950-talet ut sig då bruket av anciennitetsprincipen ökar betydligt under efterkrigstiden. Det går inte att utesluta att anciennitetsprincipen kan ha tillämpats strikt och att en automatisk befordringsprincip har verkat i riksdagen under 1950-talet. Genom hela 1960-talet försvagas sedan anciennitetsprincipen ner till dagens relativ låga tillämpningsnivå.

Anciennitetsprincipens nyttjande vid tilldelningen av positioner i utskotten tycks ha varit relativt konstant under hela efterkrigstiden. Dessförinnan har dock anciennitetsprincipen inte använts lika strikt. Under mellankrigstiden finns klara tecken på frånvaro av anciennitetsprincip vid utnämning av ordförande och vice ordförande i utskotten.

Anciennitetsprincipen är långtifrån betydelselös. År 1985 är bland de år då anciennitetsprincipen vid utskottsplaceringarna var som svagast. Ändå följde 78 procent av alla ledamöter som undersöktes det året anciennitetsprincipen vid utskottsplaceringar. Sett i ett längre perspektiv – hela 1900-talet – tycks anciennitetsprincipen vid rekryteringen till utskottspositionerna inte ha varit lika viktig som vid utskottsplaceringarna. Men att presidieledamöterna vid 74 procent av sina utnämningstillfällen under enkammarriksdagen inte bröt mot anciennitetsprincipen är trots allt en hög andel. En enda princip kan alltså till stor del förklara de utnämningar som sker i riksdagen. Skiljer vi mellan socialdemokratiska och borgerliga ledamöter visar det sig att anciennitetsprincipen är mer betydelsefull bland de borgerliga. Trots att betydelsen bland socialdemokraterna i motsvarande omfattning är mindre är den fortfarande även där av stor vikt.

I denna artikel har jag testat tre tolkningar av anciennitetsprincipens användning. I den första hävdade Anckar att anciennitetsprincipen används för att partiledningarna premierar ledamöter som har stor ämneskunskap. En sådan tolkning gäller *inte* för Sveriges Riksdag. I så fall borde ledamöternas utskottserfarenhet och utskottsålder vara av större betydelse vid utnämningarna till presidierna i utskotten. I riksdagen ligger snarare riksdagsåldern än utskottsåldern till grund för anciennitetsprincipens tillämpning. Utskottsålder används inte och utskottserfarenhet ses som en begränsad merit vid rekryteringen till presidieuppdrag.

I vilken omfattning kan då den andra tolkningen – konfliktlösning – ligga bakom bruket av anciennitetsprincipen? Inte heller denna tolkning klarar testet: Brott mot anciennitetsprincipen sker för ofta. Problemet är att en princip som ska lösa konflikter bör gälla i alla väder, inte bara ibland. När det görs undantag skapar en sådan svag princip fler konflikter än vad den löser, för det finns alltid möjlighet att ifrågasätta utnämningar då det sker undantag från anciennitetsprincipen.

Den tolkning som Polsby och medarbetare ger anciennitetsprincipen – att en strikt anciennitetsprincip är nödvändig för att ledamöterna ska vara oberoende från sina partiledningar, vilket *inte* ska vara fallet i riksdagen – tycks vara korrekt. Riksdagen har gott om undantag från anciennitetsprincipen. I parlament med stark sammanhållning inom partierna är anciennitetsprincipen inte lika viktig som i parlament med svagare partisammanhållning. Ledamöterna är då mer beroende av sina partier och kan inte vänta sig att bli automatiskt befordrade bara genom att bida sin tid. Men i det amerikanska representanthuset – med svaga partier – fanns från 1960-talet till början av 1970-talet en strikt tillämpning av anciennitetsprincipen (Polsby 1968:167, Polsby m fl 1969:795–797, Hinckley 1974, Sinclair 1989:36, 76–77). Också under dessa omständigheter klarar Polsbys och medarbetares tolkning av anciennitetsprincipen testningen. Efter år 1975 har anciennitetsprincipen inte tillämpats strikt i kongressen (Hinckley 1976:383–391, Brandes Crook–Hibbing 1985:208–210, Sinclair 1989:77), vilket resulterat i att kongressledamöternas lojalitet med sin partilinje har ökat (Brandes Crook–Hibbing 1985:224–226).

Är det då ledamöterna i partigruppen eller partiledningen som har makten över fördelningen av uppdragen? Socialdemokraternas TURE-grupp konstaterar att frågan om hur uppdragen fördelas ofta återkommer i intervjuerna med partigruppens medlemmar. Enligt uppgifter från flera socialdemokratiska ledamöter som jag intervjuat hade många ledamöter till TURE-gruppen givit uttryck för en stor osäkerhet om hur uppdragen fördelades, på vilka grunder det skedde men också var de reella besluten om uppdragsfördelningen togs. Enligt dessa uppgifter är anciennitetsprincipen inte en självklarhet i den socialdemokratiska partigruppen. Vissa ledamöter visste inte ens var besluten tas och därmed inte heller vilka de ska påverka för att få sina önskemål uppfyllda. Situationen röjer att flera av partiets riksdagsledamöter inte har stort inflytande över beslutet om i vilket utskott de ska arbeta och vilken position de ska ha i utskottet.

Resultatet av TURE-gruppens arbete blev att den till stora delar underkände anciennitetsprincipen som tillvägagångssätt vid fördelningen av uppdrag. I stället talas det om en funktionsprincip där det vid varje särskilt fall görs en bedömning av hur behovet bäst skall tillgodoses. När valet görs av de ledamöter som ska fullgöra uppdragen är det behovet av att uppnå rationellt resultat på ett effektivt sätt som ska stå i centrum. Detta bör enligt TURE-gruppen leda till att uppdragen fördelas på fler ledamöter inom den socialdemokratiska riksdagsgruppen.

Medan socialdemokraterna utreder efter vilka principer som uppdragen ska fördelas i riksdagsgruppen och avlägsnar sig ännu mer från anciennitetsprincipen vet vi inte hur läget är inom de borgerliga grupperna. Även om undantagen från anciennitetsprincipen är färre bland de borgerliga ledamöterna så sker de ändå. Vet dessa ledamöter varför de blivit utnämnda till sina uppdrag och varför partiledningen vill att de ska arbeta med dessa uppgifter? Torbjörn Larsson tycks inte se någon skillnad mellan partierna när han konstaterar att "*[d]en enskilde ledamoten har inte heller särskilt stort inflytande på till vilket utskott hon eller han kommer att knytas*" (Larsson 1986:51). Hur stor kontroll har ledamöterna över sitt arbete i riksdagen? Svaret på frågan är en stor del av svaret på maktfördelningen inom riksdagen. Utifrån denna undersökning kan vi dock i samma anda som Pölsby med medarbetare konstatera att riksdagsledamöterna självständighet inte skyddas av en strikt anciennitetsprincip och att partiledningarnas ställningstaganden därmed har stort inflytande.

Sveriges Riksdag har stark partisammanhållning och utskott vilka i stor utsträckning fördelar arbetet i parlamentet. Ändå har anciennitetsprincipen stor betydelse. Men i en utskottsparlamentarism som den svenska är det knappast det enda kriteriet att ta hänsyn till. Ledamöternas ämneskompetens och förhandlingsvana, geografisk spridning, könsfördelning, lämpliga partitalesmän, partiloyalitet, åsikter och mycket annat kan inverka vid partiernas fördelning av uppdragen. Vi vet inte vilka av dessa egenskaper som partierna prioriterar före andra. Vi vet inte heller om en sådan prioritering skiftar inom partierna. Utskottsparlamentarismens funktioner och de enskilda ledamöternas arbete i sådana parlament har fortfarande flera frågetecken som behöver rätas ut. Vad vi vet är egentligen endast att en gammal sanning håller: För att bli utvald måste ledamoten bli omvald.

Noter

1. Ett tidigt utkast till denna artikel presenterades vid Statsvetenskapliga förbundet i Göteborg år 1993. Jag vill passa på att tacka för de synpunkter jag då fick, särskilt av opponenter Leif Lewin och Anders Widfeldt. Ett tack riktas även till Martin Benulf, Ulf Bjereld, Mikael Gilljam, Sören Holmberg och Bo Särilvik vid Statsveten-

skapliga institutionen i Göteborg samt utrikesutskottets kanslichef Thomas Hörberg som alla kommit med värdefulla synpunkter. Ett speciellt tack riktas till min handledare Peter Esaiasson.

2. Uppgifterna är hämtade från intervjuade socialdemokratiska riksdagsledamöter. Dessa ingår i en undersökning som genomfördes riksmötet 1993/94. Jag intervjuade 39 riksdagsledamöter om maktfördelning-

en inom riksdagen. En första rapport från undersökningen beräknas vara klar hösten 1994. I denna kommer intervjuundersökningen att beskrivas mer detaljerat. Uppgifter som i fortsättningen handlar om TURE-gruppens arbete är hämtade från denna intervjuundersökning.

3. Resonemanget är en vidareutveckling av Polsby och medarbetare (1969), s 789–790. De menar att beslutande församlingar skiljer sig åt i vilken utsträckning de fördelar arbetet och decentraliserar makten. Det vanligaste mönstret är att centraliserad makt och låg grad av arbetsfördelning eller decentraliserad makt och hög grad av arbetsfördelning uppträder samtidigt. Men även de andra kombinationerna förekommer. Polsby och medarbetare menar att i parlament där makten är centraliserad har parlamentet endast ansvarsutkrävande av regeringsmakten som maktmedel medan policyproduktionen handhas av några få, oftast de som är partiledning. Parlament med hög grad av arbetsfördelning baserar sitt arbete på ständiga utskott. Detta leder till ett parlament där makten är decentraliserad och handhar policyproduktion. I parlament där arbetsfördelningen är låg och makten decentraliserad med en svag partiledning leder detta till parlamentarisk ineffektivitet. Även om Polsby och medarbetare kan nämna exempel på parlament med hög arbetsfördelning och centraliserad makt med stark partiledning säger de ingenting om hur detta påverkar parlamentets arbete.

4. Utskottsparlamentarism kan inte föras till en speciell tidpunkt, exempelvis 1920-talet, utan bör ses som en generell beskrivning av hur den svenska parlamentarismen fungerar. Hans Wieslander (Birgersson m fl 1984: 97) beskriver riksdagsutskottens roll under 1920-talets på följande sätt: "*Utskotten kom att spela en ovanligt stor roll i riksdagsarbetet. Kamrarnas roll i beslutsprocessen inskränkte sig i stort sett till att man konfirmerade de kompromisser som partierna nådde fram till genom de interna utskottsöverläggningarna. Grundlagsenligt innebar detta att utskotten, som formellt sett är beredande organ för riksdagen, fått ökad makt och kompetens. I verkligheten hade de blivit både beredande och beslutande in-*

stanser". Knappast någon vill idag säga att riksdagsärendena avgörs i kammaren. Alla utskottsbetänkanden bifalls i stort sett undantagslöst. Endast då regeringen har en klar majoritet, vilket är mycket sällsynt, avgörs ärendena redan i regeringen innan de kommer till utskotten. Utskottens betydelse varierar beroende på omständigheterna, men i riksdagen är utskottsparlamentarismen nästan alltid ett alternativ att föra politik på.

5. Trots att Dag Anckar konstaterar att det är långvarigt arbete inom ett utskott som ger erfarenhet tillämpar han inte det mest direkta måttet för denna erfarenhet: utskottsålder. I stället använder Anckar ledamöternas riksdagsålder (Anckar 1972:10–12).

6. Sedan år 1975 har dock anciennitetssystemet i Förenta staternas kongress försvagats (Brandes Crook–Hibbing 1985: 208–210, Sinclair 1989:76–77, Hibbing 1991: 60–61). Dock är anciennitet fortfarande mycket viktigt. "*Before the reforms, we younger members were expected to laugh at the jokes of the chairman; after the reforms it is amazing how funny our jokes became*" ger enligt Hibbing (1991:61) en fingervisning om maktförändringen i kongressen.

7. Riksdagsenkäterna genomfördes av Sören Holmberg, Peter Esaiasson och Bo Särlvik, alla verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Frågan löd: "*Om Du fick välja fritt, vilket riksdagsutskott skulle Du då helst vilja vara ordinarie ledamot av?*". År 1985 svarade 322 ledamöter på frågan och år 1988 svarade 308 ledamöter.

8. Spearman's rho mäter likheten mellan två rangordningar och beräknas genom formeln $\rho = 1 - (6\sum d^2 / (n^3 - n))$, där n = antalet utskott och d = differensen mellan ett utskotts placering i två olika rangordningar. Rho varierar mellan +1,00 (maximal likhet) och -1,00 (minimal likhet). Z-värde för signifikantestning beräknas genom formeln $z = \rho\sqrt{(n-1)}$.

9. Sedan riksdagen införde systemet med ersättare kan det vara svårt att avgöra när ledamöterna ska anses ha bevisat ett riksmöte. Jag har valt att betrakta varje tjänstgöring under ett riksmöte som "bevisat

riksmöte" oavsett om ledamöterna är ordinarie eller ersättare och oavsett tjänstgöringstid. Ersättare har i princip samma befogenheter som ordinarie ledamöter, även om ersättare behandlas på samma sätt som andra nykomlingar.

10. Följande former av "Riksdagens årsbok" har använts: *Lagtima riksdagen 1907–1947*, *1949–73 års riksdag*, *Riksdagens årsbok 1975–1980/81*. För mer uppgifter om författare och förlag, se under litteratur under respektive författare.

11. I den undersökning som jag genomfört har ingen hänsyn tagits till anciennitetsbrott vid utnämning av talesmän, utan endast presidieposter i de olika utskotten har studerats. I arbetet med materialet har jag ändå uppfattat att brotten mot anciennitetsprincipen är vanligare när moderaterna utser de som blott är talesmän. Men för de riktigt tunga presidieposterna tycks anciennitetsprincipen fortsatt stark. Även Adelsonh ger uttryck för att hans attack mot anciennitetsprincipen inte var helt lyckad: "*Det verkar inte gå att göra så stora ändringar som jag skulle vilja. Snart vete fan om jag inte låter 'seniliteten' ha sin gång och sedan struntar i vad folk egentligen utråder. Nej, man får inte ge tapp!*". Till sist konstaterar han: "*Utskottsvalen gick i alla fall bättre än jag hade trott*" (Adelsonh 1987:92–93).

12. Mätmetoden har ett problem. Inte endast anciennitetsprincipen kan ha påverkat differenserna i figur 4. Även presidieledamotskapets status kan ha förändrats. Under mellankrigstiden kan det ha varit mycket viktigare att vara placerad i rätt utskott än att ha en position i ett utskott. I så fall markerar den lägre differensen att utskottsplacering tenderar att vara viktigare än utskottsposition. Till försvar för tolkningen att kurvan visar en förstärkt anciennitetsprincip kan dock följande sägas. Om presidieledamotskapets status stärktes efter andra världskriget borde kurvan år 1951 vid tredje lagutskottets och, framförallt, allmänna beredningsutskottets införande ha reagerat precis tvärtom än vad den faktiskt gjorde. Båda utskotten hade en begränsad dragningskraft på ledamöterna. Med nya lågstatusutskott fanns det ännu större anledning att prioritera utskottsplacering än utskottsposition. I så

fall borde differenserna i figur 4 ha minskat. Så är inte alls fallet. Anciennitetsprincipens uppgång efter andra världskriget är den klart bästa tolkningen.

13. Sambandet mellan värdena i figur 3 och de värden som under samma tidsperiod visas i figur 4 är $r = 0,34$.

14. Till en början fanns endast fem ständiga utskott i tvåkammari riksdagen (konstitutionsutskottet, statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och lagutskottet). År 1909 lades jordbruksutskottet till de ständiga utskotten. Vid 1919 års riksmöte hade andra lagutskottet premiär och följdes år 1937 av utrikesutskottet. I början av 1950-talet växte antalet ständiga utskott till tio då ett tredje lagutskott bildades och allmänna beredningsutskottet tillkom. I och med enkammari riksdagens införande växte utskottsantalet till 16.

15. Standardavvikelse (s) beräknas genom formeln $s = \sqrt{n-1 \Sigma(x-\bar{x})^2}$, varav n = antal utskott och x = ledamöternas genomsnittliga riksdagsålder i utskotten. Mättet har flera fördelar. Standardavvikelsen konstanthåller för olika förändringar av riksdagens struktur. Förenklat innebär standardavvikelsen ett genomsnitt av alla värden avvikelse från deras medelvärde. Om utskottens antal förändras, eller antalet utskottsplatser ökar, förändras riksdagsålderns medelvärde. Men standardavvikelsen mäter variansen runt medelvärdet och påverkas alltså inte av de strukturella förändringarna i riksdagen. Likaså inverkar inte omsättningen av ledamöter i riksdagen på standardavvikelsen (se not 18). Om flera nya ledamöter inväljs i riksdagen sjunker möjligtvis riksdagsåldern bland de ordinarie utskottsledamöterna. Därmed sjunker även medelvärdet. Men återigen är det variansen runt medelvärdet som standardavvikelsen mäter, varför inte heller fluktuationer i omsättningen av ledamöter påverkar standardavvikelsens värden.

16. Att ett utskott plötsligt råkar vara extremt viktigt vid ett riksmöte kan inte ha någon inverkan på standardavvikelsen i vår undersökning. Kortsiktiga popularitetsväxlingar påverkar inte utskottsrekryteringen i någon nämnvärd utsträckning. Ledamöter-

nas utskottsuppdrag löper i flera år och oftast behåller ledamöterna samma utskottsuppdrag över flera mandatperioder (Hagevi 1993, Stjernquist 1966:329). Riksmötet 1955 var den genomsnittliga utskottsåldern 6,3 riksmöten. Vid riksmötet 1985/86 hade motsvarande medelvärde minskat till 4,8 riksmöten (uppgifterna är beräknade av E Einarsdotter, U Engström och M Brothén). Om ett utskotts betydelse plötsligt uppvärderas eller nedvärderas tar det mycket lång tid innan något sådant märks av i vår undersökning. Därför kan endast långsiktiga förändringar vara av betydelse.

17. Har riksdagens interna strukturförändringar inverkat på kurvan över anciennitetsprincipens användning vid utskottsplaceringar? Sker det några avgörande förändringar av standardavvikelsens (s) värden i figur 7 när riksdagens struktur ändras? Den stora uppgången börjar i ett bottenrekord riksmötet 1933 utan att någon förändring av riksdagens interna struktur inträffade. Antal utskott och platserna däri var konstanta, antalet ledamöter i riksdagen likaså. År 1937 har utrikesutskottet tillkommit, utan att någonting speciellt tycks inträffa som bryter trenden med ökad standardavvikelse. Nästa gång strukturen blivit annorlunda är år 1951 då ett tredje lagutskott och allmänna beredningsutskottet tillkommit. Speciellt allmänna beredningsutskottet kommer att bli riksdagens särklassiga lågstatusutskott, men inte heller tredje lagutskottet får någon särskilt hög status. Trots detta har standardavvikelsen ett liknande värde som innan reformen. År 1949 är $s = 4,1$ och efter utskottsreformerna år 1951 är $s = 4,2$. Under resten av tvåkamrarietsdagen dalar standardavvikelsen utan att strukturerna gör några nämnvärda förändringar. Sista tvåkamrarietsdagen är $s = 2,8$ och vid första enkamrarietsdagen, efter en storreform av utskottssystemet och en minskning av antalet ledamöter, är fortfarande $s = 2,8$. Några direkta förändringar av standardavvikelsen på grund av växlingar av riksdagens interna strukturer kan inte spåras. Vid samtliga stora förändringar är standardavvikelsen förvånansvärt stabil.

Vad som även kan ha påverkat resultatet i figur 7 är om statusskillnaderna mellan ut-

skotten har minskat över tid. Över en lång tidsperiod kan det finnas stora skillnader i status och åtråvärdhet hos de olika utskotten. Till exempel är det rimligt att anta att jordbruksutskottet var mer åtråvärt då jordbruket var rikets största näringsgren än vad det är när under tre procent av den yrkesverksamma befolkningen är lantbrukare. Vad kan sägas om utskottens skiftande status? När den socialdemokratiska riksdagsledamoten Yngve Möller började i riksdagen år 1954 – då anciennitetsprincipen var som starkast – märkte han att "[u]tskotten hade sin inofficiella ranglista i 'finhet' och betydelse. Det låg prestige i att tillhöra det ena eller det andra. Listan toppades av 'det mäktiga' statsutskottet med dess fem avdelningar, varigenom alla statens utgifter passerade, vidare konstitutions-, utrikes- och bevillningsutskottet" (Möller 1983:207–208). De utskott vars ledamöter hade högst genomsnittlig riksdagsålder var de samma som Möller utnämnde till högstatusutskott (Hagevi 1993:16–18). Finns det något som talar emot att utskottens statuskillnader minskat från 1950-talets mitt och framåt? Att statsutskottets status skulle bli mindre under 1960-talet då standardavvikelsen minskar vore befängt. Varför skulle beslut om utgifter till den alltjämt växande välfärdsstaten bli mindre viktig under 1960-talet? Allt talar för motsatsen. Liknande resonemang kan föras om bevillningsutskottet som beviljade att skatt togs ut av medborgarna och därmed ansvarade för inkomsterna till statskassan. Ett annat utskott med hög status var utrikesutskottet. Under tvåkamrarietsdagen var utskottet även utrikesnämnd, vilket innebar att också statsråd var medlemmar, något som annars var otillåtet. De stora partiernas ledare var alla medlemmar i utrikesutskottet. Dess status var knappast lägre under 1960-talet (Stjernquist 1966:232–281). Däremot talar mycket för att konstitutionsutskottet status minskade under perioden. Vid riksmötet 1954 var medelvärdet av riksdagsåldern för ledamöterna i konstitutionsutskottet näst högst bland riksdagens ständiga utskott. Sedan föll detta medelvärde och tio år senare var det så lågt att det fanns fem, sex utskott som hade högre medelvärden.

Utskott som kan kallas önskade var allmänna beredningsutskottet och bankoutskottet. Om deras status hade ökat kan statuskillnaderna mellan utskotten ha minskat. Allmänna beredningsutskottet hade vad som kallas för restkompetens. Vad som inte föll inom de övriga utskottens ram bereddes i allmänna beredningsutskottet. Under hela sin levnad var utskottet det stora inskolningsutskottet där nya ledamöter kunde lära sig arbetet innan de fördes vidare till viktiga uppgifter (Stjernquist 1966:323, 329). Bankoutskottet var ett specialistutskott med många direktörer och egna företagare. Bankoutskottet hade karaktären av att vara ett "gräddutskott"; dess politiska relevans var inte stort, eller som folkpartiledaren beskrev sitt gamla utskott: "*Till stor del behandlades visserligen där rena småsaker – särskilt enskilda personers pensioner utöver gällande bestämmelser – men ett par gånger om året togs de stora penningpolitiska frågorna upp. Bankoutskottet var ju huvudman för riksbanken*" (Ohlin 1972: 284). Utskottet fungerade i praktiken som en extra riksbanksstyrelse. Tanken att viktiga ekonomiskpolitiska ärenden skulle avgöras i bankoutskottet genomfördes aldrig. När utskottet år 1950 befriades från pensionsärenden minskade arbetsbelastningen. Bankoutskottets existens ifrågasattes i början av 1960-talet (Stjernquist 1966:259–264, 330). Vid enkammarriksdagens införande avskaffades det och dess uppgifter överfördes till andra utskott. Inte heller här finns det någon anledning att dessa önskade utskott skulle påverka kurvan över standardavvikelsen för att deras status skulle ha ökat i slutet av 1960-talet. De var bland de flesta ledamöter alljämt önskade utskott. Övriga utskott har haft medelstatus under tvåkammarriksdagen. Konstitutionsutskottet minskade status kan inte ensamt ha orsakat standardavvikelsens förändringar, varför utskottens skiftande status inte i någon nämnvärd utsträckning har förändrat den kontinuerliga minskning av standardavvikelsen som sker från mitten av 1950-talet till år 1970.

Men efter år 1970 då? För ett så grovt mått som vi nu använder är 20 år av enkammarriksdag en för kort tid för att komma med

några riktigt hållbara slutsatser. Men under enkammarriksdagen har standardavvikelsens skiftningar inte varit så stora. Tre gånger har standardavvikelsen varit över $s = 2$, tre gånger har den varit under. Den stora minskningen skedde under tvåkammarriksdagen och inte under enkammarriksdagen.

18. Ytterligare ad hoc-hypoteser finns som gör att utskottsstatusen skulle kunna förändras. En hör samman med den ökande andel kvinnor som från 1950-talet och framåt blir riksdagsledamöter. Standardavvikelsens nedgång i figur 7 har ett mycket starkt samband med den ökade kvinnorepresentation i riksdagen. Från år 1947 till år 1991 är korrelationen mellan andel kvinnor i riksdagen och standardavvikelsen i figur 7 $r = 0,74$.

Om kvinnor har annorlunda ämnespreferenser än män kan det finnas systematiska skillnader i vilket utskotts anciennitetskö som ledamöterna står. Med ökad kvinnorepresentation planas i så fall standardavvikelsen ut. Under enkammarriksdagen skiftar fackutskottens kompetens beroende på ämne. Enligt riksdagsenkäterna från åren 1985 och 1988 finns klara skillnader mellan kvinnor och mäns utskottspreferenser. Kvinnor vill i större utsträckning än män arbeta i socialförsäkringsutskottet, socialutskottet, kulturutskottet, arbetsmarknadsutskottet och utbildningsutskottet. År 1985 ville 47 procent av riksdagskvinnorna vara medlem av dessa utskott. År 1988 var andelen 44 procent. Bland männen var motsvarande siffror 23 procent respektive 22 procent.

Sambandet mellan standardavvikelsens minskning och den ökade kvinnorepresentationen samt det faktum att kvinnor under enkammarriksdagen tenderar att ha andra utskottspreferenser än män kan ha stor betydelse för standardavvikelsens storlek i figur 7. Kanske har den högre andelen kvinnor förändrat utskottsrekryteringen så att standardavvikelsen sjunkit utan att anciennitetsprincipen försvagats? För att få svaret måste standardavvikelsen beräknas för endast män (kvinnorna är för få för att utgöra underlag för motsvarande beräkning). I en icke redovisad figur går det att se att kurvan, med få och små undantag ser ut som i figur

7. Vi kan alltså avfärda den ökade kvinno-representationen som bakomliggande orsak till den minskande standardavvikelsen.

En annan hypotes hör samman med standardavvikelsen ökning fram till 1950-talet. Är omsättningen av ledamöterna högre fram till 1930-talet för att under 1940- och 1950-talet bli lägre och påverkar det standardavvikelsen något? Genom att undersöka korrelationen mellan standardavvikelsen och andelen nyvalda ledamöter i andra kammaren åren 1921-1953 får vi sambandet $r = 0,04$ (Se Einarsdotter 1993 och Wiklund 1993). Mellan antalet nyvalda ledamöter och standardavvikelsens utveckling åren 1921-1953 finns alltså inget samband. Hypotesen kan därmed avskivas.

Litteratur

- Adelsohn, U, 1987, *Partiledare. Dagbok 1981-1986*, Malmö: Gedins.
- Anckar, D, 1972, *Några anteckningar kring riksdagsutskottens ålderstruktur*, Åbo: Meddelanden från institutet för samhällsforskning.
- Arter, D, 1984, *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*, London: C. Hurst & Company.
- Arter, D, 1990, The Swedish Riksdag: The Case of a Strong Policy-influencing Assembly, *West European Politics*, s 120-142.
- Aydelotte, W O, 1977, *The History of Parliamentary Behavior*, Princeton: Princeton University Press.
- Bengtsson, I, 1989, *Från riksdagsbänken, statsrådstaburetten och talmansstolen*, ur Stjernquist, N (red), 1989, *Riksdagen inifrån*, s 164-183, Hedemora: Gidlunds förlag.
- Birgersson, B-O - Hadenius, S - Molin, B - Wieslander, H, 1984, *Sverige efter 1900. En modern politisk historia*, Stockholm: Bonnier Fakta.
- Bjerlöw, T, 1939-47, *Lagtima riksdagen 1939-47* (periodica), Stockholm: Norstedt & söner.
- Bjerlöw, T, 1949-70, *1949-1969 års riksdag* (periodica), Stockholm: Norstedt & söner.
- Bjerlöw, T, 1972-74, *1971-1973 års riksdag* (periodica), Stockholm: Riksdagens förvaltningsstyrelse.
- Bjurulf, B, 1972, Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. En studie av riksdagens rösträkningar 1925-38, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 75, s 125-188.
- Brandes Crook, S - Hibbing, J R, 1985, Congressional Reform and Party Discipline: The Effects of Changes in the Seniority System on Party Loyalty in the U.S. House of Representatives, *British Journal of Political Science* 15, s 207-226.
- Christoffersson, U, 1986, Riksdagsledamöternas arbetsvecka, ur SOU 1986:27, *Folkets främsta företrädare*, s 10-25, Stockholm: Liber Allmänna förlaget.
- Copeland, G W, 1987, Seniority and Committee Transfers: Career Planning in the Contemporary House of Representatives, *The Journal of Politics* 49, s 553-564.
- Damgaard, E (red), 1979, *Folketingsmedlemmer på arbejde*, Århus: Forlaget Politica.
- Einarsdotter, E, 1993, *Jungfrutal i riksdagen. En undersökning av debuterande riksdagsledamöters första tal i kammaren under 1921-1991*, stencil, Göteborgs universitet.
- Esaiasson, P - Holmberg, S, 1990, Makten i riksdagen, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93 nr 2, s 137-147.
- Feldt, K-O, 1991, *Alla dessa dagar... I regering- en 1982-1990*, Stockholm: Bokförlaget Pan Norstedts.
- Fiskesjö, B, 1983, Riksdagen på fallrepet? *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86 nr 4, s 343-348.
- Gahrton, P, 1983, *Riksdagen inifrån*, Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Goodwin, G, 1970, *The Little Legislatures. Committees of Congress*, USA: The University of Massachusetts Press.
- Gustafsson, A - Carlsson, C G, 1968, Anciennitetsprincipen och utskottsväsendet, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 71 nr 2, s 139-146.
- Hagevi, M, 1993, *Utskottsförflyttningar - ett steg i riksdagskarriären?*, uppsats Nordisk statsviterkongress, Oslo.
- Hedré, T, 1907, *Lagtima riksdagen 1907*, Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Hedré, T, 1909, *Lagtima riksdagen 1909*, Uppsala: Akademiska förlaget.
- Hedré, T, 1911, *Lagtima riksdagen 1911*, Uppsala och Stockholm: Almqvist & Wiksell.

- Hedré, T - Seth, M, 1913-17, *Lagtima riksdagen 1913-1917* (periodica), Uppsala och Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hellevik, O, 1969, *Stortinget - en sosial elite?*, Oslo: Pax forlag.
- Hernes, G, 1973, Stortingets komitésystem og maktfordelingen i partigruppene, *Tidskrift for samfunnsforskning* nr 1, s 3-29.
- Hernes, G, 1977, Interests and the Structure of Influence: Some aspects of the Norwegian Storting in the 1960s, ur Aydelotte, W O (red), 1977, *The History of Parliamentary Behavior*, Princeton: Princeton University Press, s 274-307.
- Hernes, G, 1984, Segmentering og samordning, ur Berg, O-Underdal, A (red), 1984, *Fra valg til vedtak*, Gjøvik: Aschehoug, s 151-166.
- Hibbing, J R, 1991, *Congressional Careers. Contours of Life in the U.S. House of Representatives*, Chapel Hill och London: The University of North Carolina Press.
- Hinckley, B, 1971, *The Seniority System in Congress*, Bloomington/London: Indiana University Press.
- Hinckley, B, 1976, Seniority 1975: Old Theories Confront New Facts, *British Journal of Political Science*, vol 6, s 383-399.
- Holmberg, S, 1975, Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 78, s 213-231.
- Holmberg, S - Esaiasson, P, 1988, *De folkvalda*, Stockholm: Bonniers.
- Isberg, M, 1984, *Riksdagens roll under 1970-talet*, Stockholm: Förlaget Akademilitteratur.
- Jensen, T K, 1993, *Politik i praksis. Aspekter af danske folketingsmedlemmers politiske kultur og livsverden*, Århus: Aarhus Universitet.
- Johansson, J, 1993, *Kompetensen i riksdagsgruppernas ledning. En fråga om att sitta i regering eller att vara i opposition?*, Rapport No. 1993:2, Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Larsson, T, 1986, *Att vara riksdagsledamot*, ur SOU 1986:27 *Folkets främsta företrädare*, s 42-87, Stockholm: Liber Allmänna förlaget.
- Lindmark, S, 1975-81, *Riksdagens årsbok 1975-1980/81* (periodica), Stockholm: Riksdagens förvaltningsstyrelse.
- Matthews, D R, 1960, *U.S. Senators & Their World*, New York: Vintage Books.
- Möller, Y, 1983, *Mina tre liv*, Falköping: Tiden.
- Ohlin, B, 1972, *Bertil Ohlins memoarer. Ung man blir politiker*, Stockholm: Bonniers.
- Polsby, N W, 1968, The Institutionalization of the U.S. House of Representatives, *American Political Science Review* 62, s 144-168.
- Polsby, N W - Gallaher, M - Rundquist, B S, 1969, The Growth of the Seniority in the U.S. House of Representatives, *American Political Science Review*, vol 63, s 787-807.
- Riksdagen, 1901-05, *Riksdagens ledamötsföreteckning 1901-1905* (periodica), Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagen, 1989, *Fakta om folkvalda. Riksdagen 1988-1991*, Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagen, 1992, *Fakta om folkvalda. Riksdagen 1991-1994*, Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens förvaltningskontor, 1984, *Riksdagen 1982-85. Biografiska uppgifter om ledamöterna*, Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.
- Riksdagens förvaltningskontor, 1986, *Fakta om folkvalda. Riksdagen 1985-1988*, Stockholm: Riksdagens förvaltningskontor.
- Sannerstedt, A, 1992, *Förhandlingar i riksdagen*, Lund: Lund university press.
- Seth, M, 1919-23, *Lagtima riksdagen 1919-1923* (periodica), Uppsala och Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Sinclair, B, 1989, *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore och London: The Johns Hopkins University Press.
- Statens Offentliga Utredningar 1981:56, 1981, *Nya Testamentet*, Stockholm: Liber Allmänna förlaget.
- Statens Offentliga Utredningar 1986:27, 1986, *Folkets främsta företrädare*, Stockholm: Liber Allmänna förlaget.
- Statens Offentliga Utredningar 1993:27, 1993, *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag*, Stockholm: Allmänna förlaget.
- Staafl, K, 1917a, *Det demokratiska statskicket. Del I*, Stockholm: Wahlström och Widstrand.
- Staafl, K, 1917b, *Det demokratiska statskicket. Del II*, Stockholm: Wahlström och Widstrand.
- Sterne, P - Eriksson, H, 1925, *Lagtima riksdagen 1925*, Uppsala och Stockholm: Almqvist & Wiksell.

- Stjernquist, N, 1966, *Riksdagens arbete och arbetsformer, Samhälle och riksdag IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Stjernquist, N - Bjurulf, B, 1968, Partisammanhållning och partisamarbete, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 72, s 385-405.
- Stoner, J A F - Wankel C, 1986, *Management*, New Jersey: Prentice-Hall International Inc.
- Thermænius, E, 1935, *Riksdagspartierna*, Stockholm: Victor Petterson bokindustri.
- Wallenberg, J, 1989, *Den moderna demokratis problem*, Lund: Bokförlaget Doxa.
- Wiklund, A, 1993, *Nykomlingar i riksdagen. En undersökning av debuterande riksdagsledamöters agerande under åren 1922-1982/83*, stencil, Göteborgs universitet.
- Westerståhl, J, 1993, Personbedömning som motiv för röstsplitring, ur SOU 1993:63 *Person och parti*, s 99-108, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Öhlin, E, 1927-37, *Lagtima riksdagen 1927-1937* (periodica), Stockholm: Norstedt & söner.

Översikter och meddelanden

Ett genmäle om demokratiteori

Det är en god regel att inte kommentera recensioner. Men i detta fall (Jörgen Westerståhls recension i *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 1 1994 sid 97-101) begär jag inte ordet för att klaga över att ha blivit missförstådd eller orättvist kritiserad. Tvärtom är Jörgen Westerståhl och jag överens i ett viktigt avseende, nämligen att vi inte är överens. Vi har olika uppfattningar om hur vi som statsvetare bäst bör undervisa om den svenska folkstyrelsen. Syftet med detta inlägg är att våra meningsskiljaktigheter skall framstå i ännu tydligare relief.

Enligt ett vanligt uttryckssätt brukar statsvetare se som sin uppgift att kontrastera det formella mot det reella styrelseskicket. Så långt är vi nog överens. Men enligt min uppfattning kan de reella förhållandena jämföras både med den skrivna författningen (gällande rätt) och av forskaren uppställda kriterier (demokratiteori). Klarare än någonsin pläderar Westerståhl nu för att forskarens teori bör sammanfalla med gällande rätt. Han framställer sig själv som ett mönster, då han frivilligt bytte definition efter det att riksdagen 1974 infört en ny formulering av den officiella demokratidoktrinen. Så avhänder sig vetenskapsmannen ett viktigt instrument för att kritiskt granska innehållet i gällande rätt.

Jag känner i Westerståhls kritik en anklagelse för osvenskt beteende. Min demokratidefinition med dess betoning på autonomi, pluralism och ansvarsutkrävande sägs inte höra hemma i svensk debatt utan i stället i "en anglosachsisk tradition". För det första är jag inte övertygad om att beskrivningen är korrekt. Visserligen kan man urskilja vissa nationella särdrag i demokratidebatten, men de intres-

santa skiljelinjerna går snarare inom än mellan länder. Över huvud taget tror jag inte geografi är ett särskilt verksamt analysinstrument för att karaktärisera tänkandet om demokrati. Bland dem som inspirerat min demokratiteori finns en parisisk filosof, en kvinnlig amerikansk statsvetare, en vetenskapsteoretiker som tvingades överge Wien för Los Angeles och, inte minst, en herre från Königsberg. För det andra, om det nu skulle varit så att flertalet intressanta inlägg i demokratidebatten gjorts av engelskspråkiga, skulle man då ha avstått från att ta dem i vetenskapens bruk bara därför att de inte rymts i svenskkvoten?

Westerståhl upprepar sitt välkända försvar för sin speciella demokratisyn, där ett grundläggande kriterium är åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda. Det nya är att Westerståhl i förbigående gör ett tillägg som i praktiken innebär en avgörande reträtt och ett medgivande av att hans kritiker haft rätt. Westerståhl skriver (s 100): "Vad som kan förebrås oss som empiriskt sysslat med åsiktsrepresentativiteten är, att vi i de flesta fall nöjt oss med synkrona studier och ej närmare undersökt själva åsiktsbildningen, bakåt och framåt i tiden". Just det, det är precis detta som har varit problemet. Och om nu detta stora kliv har tagits återstår endast ett litet steg till att erkänna att målet är intet och rörelsen allt. Om man vill studera själva den demokratiska processen, åsiktsbildningen, kommer man oundvikligen in på frågan om autonomi, mångfald och, dessvärre för Westerståhl, begreppet makt. Westerståhls maktallergi är av kronisk art och har hindrat honom att närma sig viktiga statsvetenskapliga forskningsproblem. Visst är maktbegreppet mångfasetterat och svårdefinerat, men vilka statsvetenskapliga begrepp är inte det.

Så till frågan om kvinnorna och rösträtten. Westerståhl vill inte jämställa kvinnornas

kamp för rösträtt med kravet på att avskaffa den 40-gradiga skalan. Jag anklagas för att sprida feministiska myter, men vill vända anklagelsen mot den som riktat den. Historikerna har kommit mycket längre än statsvetarna när det gäller att röja upp bland manssamhällets myter och i stället objektivt skildra kvinnornas insats. Jag hänskjuter den empiriska frågan om kvinnornas aktivitet i rösträttskampen till dem som söker ett viktigt forskningsämne. Westerståhl har i alla fall formulerat en hypotes som är väl värd ett falsifieringsförsök.

Problemet har dock inte endast en historisk och empirisk innebörd. Synen på kvinnlig rösträtt sammanhänger mycket nära med valet av demokratiteori. Man kan nämligen ställa följande testfråga: är ett land som utestänger hälften av landets medborgare demokratiskt? Westerståhls svar är att det beror på. Om arbetarna saknar rösträtt är landet inte demokratiskt. Om det är kvinnorna som saknar rösträtt kan landet däremot betraktas som demokratiskt. Det krävs en skicklig statsvetare för att komma fram till en sådan häpnadsväckande slutsats och jag vill citera Jörgen Westerståhl i 1957 års upplaga av *Samhällskunskap*, utgiven av Kungl. Skolöverstyrelsen för att användas i "seminarieundervisningen, annan högre undervisning och det fria bildningsarbetet". I Schweiz saknade kvinnorna då rösträtt. Ordet går till Westerståhl (s 17f):

Hur är det möjligt att då tala om demokrati? Som ett slags försvar härför har anförts, att kvinnorna sällan framträtt som en grupp med speciella önskemål beträffande de stora politiska stridsfrågorna. Att kvinnorna uteslutits från rösträtten, har alltså inte medfört, att någon väsentlig åsiktsriktning bland medborgarna blivit undertryckt. Männerna har i det stora hela kunnat 'representera' kvinnorna. Samma intryck ger striderna för rösträttens utvidgning. Medan en utsträckning av rösträtten till exempelvis nya kategorier av manliga medborgare betraktades som en sak av största betydelse och med givna politiska konsekvenser, framstod ofta spørsmålet om kvinnorösträtten närmast som en principfråga. Här bakom ligger iakttagelsen, att den politiska åsiktsbildningen

hittills följt sociala och ekonomiska skiljelinjer i högre grad än könsskillnaden.

Kontentan är att eftersom kvinnorna ändå brukar rösta som männen så spelar det inte så stor roll om de har rösträtt. Slutsatsen är helt logisk om man identifierar demokrati med åsiktsrepresentativitet. Varför skulle kvinnor behöva ha rösträtt om de ändå röstar som männen. Åsiktsfördelningen i riksdagen skulle ju ändå bli den samma.

Det behöver knappast påpekas att ett autonomibaserat demokratibegrepp leder till en helt annan värdering av länder som utestänger halva befolkningen från rösträtt.

Min bok *Svensk politik* är ett försök att inte bara ge en empirisk skildring av dagens demokrati, utan också att bidra till teoriutvecklingen. Westerståhls inlägg är den kanske bästa illustrationen till det akuta behovet av teoretisk förnyelse inom svensk statskunskap.

Olof Petersson

En kommentar

Ett svar på ett svar kan lätt utvecklas till tjat. Men även för mig är det främsta motivet att bidra till några klarlägganden, som möjligen kan vara av allmänt intresse.

Olof Petersson återger ett längre citat från mitt resonemang om kvinnlig rösträtt i en lärobok från början av 1950-talet. Skriftens ålder utgör inget problem för mig, eftersom min grundläggande demokratiuppfattning är oförändrad, även om jag hoppas att en viss utveckling skett. Mitt bekymmer är, att den återgivna delen av min text kan ge intrycket av att jag argumenterar mot kvinnlig rösträtt. Vad jag sökte göra var att förklara hur man resonerat, när man tidigare brukat beskriva vissa länder som demokratier även under perioder då kvinnorna saknat rösträtt. (Schweiz hade nyligen under andra världskriget framstått som den

enda demokratiska bastionen i ett kontinentalt Europa, behärskat av nazister och fascister).

Utgångspunkten för resonemanget var att alla demokratier utestänger vissa av landets invånare från rösträtt, t ex personer under en viss ålder, men att inskränkningarna icke fick vara av den art att väsentliga åsiktsriktningar inom folket utestängdes. Diskussionen om den kvinnliga rösträtten avslutades bl a med konstaterandet, att det i de flesta demokratier var självklart att kvinnor skulle ha rösträtt lika väl som män och att det saknades hållbara skäl mot kvinnlig rösträtt.

Den föreliggande skillnaden i demokratisyn skulle jag emellertid vilja ytterligare belysa genom ett fiktivt exempel. Låt oss tänka oss ett land vars medborgare utsätts för en så strid ström av val och folkomröstningar att valdeltagandet kraftigt sjunker. Om man då i det landet beslutade att endast halva valmanskåren - slumpvis utvald - skulle vara röstberättigad i det ena valet eller folkomröstningen, och den andra hälften i nästa o s v, skulle folkviljan vid varje tillfälle likväl komma till uttryck. Om valdeltagandet, bland de vid valtillfället röstberättigade, som en följd av denna reform skulle öka, blir folkviljan bättre representerad än tidigare. Enligt mitt synsätt blir då demokratin bättre. Utgår man däremot från att graden av demokrati bestäms av andelen medborgare i landet som genom sin röstning utför ett autonomt ställningstagande, då innebär ju halveringen en kraftig försämring av demokratin.

Folkviljans förverkligande är det överordnade demokratimålet enligt den demokratisyn jag och många andra företräder. Åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda kan då ses som ett teknikvärde, ett väsentligt medel för att nå det överordnade målet och det är ett värde som också låter sig operationaliseras. Den centrala ställning som detta teknikvärde intar blir särskilt tydlig i ett proportionellt valsystem. Det torde vara därför som anglosaxiska författare brukar visa ett så begränsat intresse för frågor om åsiktsöverensstämmelse.¹

Enligt Olof Petersson står modern demokratidoktrin främmande för talet om folkvilja. Det är frestande att på denna punkt återge det mest aktuella politiska aktstycket, nämligen den av ESK-staternas statschefer eller statsministrar (från Sverige Ingvar Carlsson, och vidare Bush, Mitterrand, Kohl etc) 1990 antagna Parisstadgan för ett nytt Europa. Där heter det bl a: "Ett demokratiskt styrelseskick grundar sig på folkets vilja, vilken regelbundet kommer till uttryck i fria och rättvisa val".

En klar skillnad i synsätt framträder också när det gäller forskarens roll. Enligt Olof Petersson bör forskaren inte nöja sig med att jämföra det faktiska statskicket med gällande rätt utan också med av forskaren uppställda kriterier (demokratiteori). För mig har det varit en självklar utgångspunkt att det läsaren av en lärobok önskar är att de faktiska förhållandena beskrivs och konfronteras med gällande regler och officiellt proklamerade mål. Vad jag själv anser, d v s vad jag väljer ut av existerande teorier, förefaller i detta sammanhang vara av mindre intresse.

Nu bör emellertid denna motsättning inte göras alltför skarp. De som tolkar gällande rätt eller, som jag sagt, sysslar med att precisera, systematisera och, i vissa fall, operationalisera officiellt angivna mål och värden, torde också själva ge ett bidrag genom tolkningen, preciseringen etc. Den roll jag som forskare ikläder mig blir dock på detta sätt mer blygsam. Forskaren/författaren blir mer av en barmorska än en fader eller upphovsman.

Jörgen Westerståhl

Not

1. Jämför exempelvis klassikern på området, H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967. - Olof Petersson är ju för övrigt mindre ensidigt anglosaxiskt orienterad än de allra flesta svenska statsvetare.

Litteraturgranskningar

LENNART LUNDQUIST: *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund 1993: Studentlitteratur.

Inom svensk statsvetenskap finns ett starkt drag av självbespeglning. Det är tveksamt om det inom andra samhällsvetenskapliga discipliner finns ett sådant behov av att redogöra för vad ämnet "egentligen" är, som inom statsvetenskapen. Många, låt vara utmärkta, skrifter har producerats i denna anda, t.ex. "Svensk statskunskap under efterkrigstiden" (Ruin 1971) "Statsvetenskap" (Ruin 1990), "Statsvetenskapens mångfald." (Stenelo 1987) "Statsvetarporträtt" (Falkemark 1992) och nu senast ett specialnummer av Politologen (2/93). Denna strävan är på gott och ont.

Till dess positiva sida hör det allmänna värdet av någon form av skriven "doktrinhistoria". Framför allt statsvetarna själva bör naturligtvis känna till grunddragen i den egna disciplinens historia. Det finns också starka argument för att kartlägga och diskutera ämnets allmänna bidrag till det mänskliga vetandet. Kanske har också värnandet om disciplinen bidragit till att just statsvetenskapen i mycket liten utsträckning varit ideologiskt konjunkturkänslig. Ämnet har haft en fast kärna som tyckts ha varit möjlig att förmedla vid de svenska universiteten oavsett de vänster- eller högergångar som böljat inom och utanför dess väggar. Inte heller tycks statsvetenskapen i någon högre grad bidragit till den påstådda "föräring" och "fördumning" (Ekstrand, 1991) som drabbat den högre utbildningen till följd av flumpedagogik och inkompetenta lärare.

Till självbespeglningens tveksamma sida hör naturligtvis risken för förstelning och självgodhet, något som ytterst påverkar kunskaps- och teoriutveckling. Debatten om detta har på ett svavelosande sätt inletts av Michele Micheletti (Micheletti 1993). Vi får hoppas att

debatten inte dör i sin linda och att en konstruktiv disciplindebatt kommer till stånd.

Jag menar att Lundquist (med sin nya bok), samtidigt som han i och för sig bidrar till statsvetenskapens självbespeglning, gör intressanta inlägg i denna debatt. Detta gäller speciellt de två sista kapitlen där universitetsutbildningen diskuteras. Lundquist pläderar för ett idealt tillstånd där skillnaderna mellan grundutbildning och forskning snarare är en fråga om grader än om artskilda aktiviteter. Att argumentera för grundutbildningens koppling till forskningen hör väl, i och för sig snarast till god ton. Det har ju länge antagits att en grundutbildning befruktad med forskningens ädla säd ger en särdeles värdefull akademisk avkomma. I denna retorik talas dock sällan om hur undervisningströtta lärare "köper sig fria" från undervisningstimmar med projektpengar som betalningsmedel och att de täta kopplingar mellan forskning och undervisning, som förutsätts, har en tendens att vara påfallande lösa. Inom de akademiska institutionerna råder inte sällan ett tillstånd där många erfarna forskare endast gör nedslag i grundutbildningen medan unga doktorander svarar för en betydande del av undervisningen.

I retoriken om den önskvärda (kors?)befruktningen mellan grundutbildning och forskning framgår alltså sällan *hur* detta skall gå till. Här gör dock Lundquist en insats. Kopplingen mellan forskning och utbildning förkroppsligas, enligt Lundquist, i den forskande läraren. Han diskuterar, exemplifierar och pläderar för hur de angreppssätt och metoder som forskningen tillämpar också borde bli naturliga för studenten.

Boken inleds med en beskrivning och diskussion kring statsvetenskapens innehåll och metoder, dess mångdisciplinära karaktär och relation till de andra samhällsvetenskaperna. Två teman dominerar boken. Det första hand-

lar om vetenskapens brist på kriterier för att avgöra vad som är bra vetenskap (who should validate the validator?). Det andra temat är metodologins betydelse för forskningsresultatet. Dessa två teman utgör bokens sammanhållande kitt. Lundquists budskap är klart. – Eftersom ingen kan tala om vad som är bra vetenskap eller vad som är den riktiga metoden återstår endast för forskaren att nyttja sin fantasi och sträva efter maximal öppenhet. Detta är en hållning som borde hålla länge än och vars konsekvens är att hermeneutiker och positivisterna faktiskt kan umgås inom det akademiska hägnen utan att omyndigförklara varandra.

Lundquists bok kan med fog också sägas utgöra ett led i den svenska statsvetenskapens kritiska och självbespeglade tradition. Här fastslås exempelvis att statsvetare stundtals haft en fallenhet att betrakta sin verksamhet som bättre än andra discipliner, speciellt vid studium av statsvetenskapens kärnområde "auktoritativ värdefördelning genom offentlig maktutövning" (s 29). Ibland sällar dock Lundquist sig till dem han kritiserar. Inom andra samhällsvetenskaper har ett visst mått av prostitution smugit sig in, men inte inom svensk statsvetenskap, hävdar han. "Den starka fokuseringen på empirisk forskning, [...] har förvisso förhindrat många tillfällen till synd." (s 91). Är inte detta att sätta den egna disciplinen på en alltför hög piedestal? Vad vore exempelvis den offentliga maktens utredningsväsende utan de svenska statsvetarnas insatser, så helt rena är vi väl inte?

Icke desto mindre för Lundquist en intressant, och i många stycken kritisk, diskussion kring statsvetenskapens kunskapsutveckling. Särskilt intressant blir det när disciplinens värdenihilistiska arv diskuteras som ett institutionellt hinder för normativ och konstruktivistisk teoriutveckling. Allmänt kan också sägas att Lundquists talrika exempel väl illustrerar vad han vill diskutera. Ibland kan dock formaliseringen av resonemang i matriser och figurer framstå som något överlastad. Många är dock illustrativa och tankeväckande. Själv tänker jag använda mig av vissa figurer vid samtal med studenter angående uppsatsarbeten m.m.

Jag tror alltså att boken snarare kan användas som redskap och idékälla vid analys och diskussion bland lärare och studenter än som "introduktion till studiet av statsvetenskap". Skälen är flera. För *det första* kan man ifrågasätta om det egentligen finns ett behov av särskilda introduktionsböcker i statsvetenskap. Är det inte bättre att på ett naturligt sätt ta del av klassikerna och, så att säga, ta tag i den tråd Lundquist själv anvisar dvs. det vetenskapliga studiet av politik. För *det andra* tror jag att många av de exempel som anförs, och i stora stycken också den diskussion som Lundquist för, kräver någon form av erfarenhet och perspektiv på ämnet. Den som ännu inte stött på *policyanalys*, *public choice*, *strukturfunktionalism* eller *systemteori* har ju inget att referera till och hänga upp resonemangen på. Jag vill därför, tvärt emot vad som föreslås, påstå att Lundquists bok bättre fyller sin plats på C-nivå, men då inte främst som "lärobok" utan som diskussionsunderlag. Mycket talar också för att Lundquist inte egentligen talar till nybörjarstudenter utan till mer erfarna personer, kanske till och med till kollegor. Följande passus om värdet av att universitetsutbildning bör befördra kreativitet och tolerans är exempelvis direkt riktad till läraren: "Kom ihåg att det kan vara en Marx eller Weber du har framfört dig!" (s 56).

Sammanfattningsvis kan dock anföras att Lundquist skrivit en mycket intressant bok, om än kanske inte användbar på det sätt som förlaget förutsätter. Inför eventuella framtida revideringar borde möjligheten att splittra materialet i flera olika texter (böcker?) övervägas. De sista två kapitlen, som jag bedömer främst vara riktade till lärare och forskare, kan exempelvis väl stå för sig själva. Särskilt det ena av dem behandlar en problematik av allmänt intresse inom högskolevärlden nämligen inhämtandet av vetenskaplig metodologi inom grundutbildningen, dvs. den eviga diskussionen om kopplingen mellan forskning och grundutbildning.

Två företeelser har dock varit störande när jag läst Lundquists bok. Den första anmärkningen är kanske petig och handlar om layout. Det finns ingen tydlig skillnad mellan referat

blockcitat och annan typ av emfasering. Jämför exempelvis emfaseringen på sidorna 101, 103, 110, 112 och 137. Den andra störande faktorn är användandet av "han" med avseende på "studenten" eller "forskaren". Speciellt märkligt känns det när bokens diskussion kring kvinnoforskning utmynnar i ett resonemang om forskarens perspektiv, där forskaren återigen är en "han". Visserligen kan det vara knöligt att ersätta alla "han" med "hon/han" eller att omformulera meningarna i passiv form, men det omaket bör man nog ta, inte minst med tanke på att boken är tänkt just som en introduktion till det vetenskapliga studiet av politik.

Lars Carlsson

Referenser

- Ekstrand, L, 1991. "Den nödvändiga vetenskapligheten och den ovetenskapliga högskolan". Fem föredrag. Institutionen för sociologi, Högskolan i Gävle.
- Falkemark, G, (red.) 1992. *Statsvetarporträtt. Svenska statsvetare under 350 år*. Stockholm: SNS Förlag.
- Micheletti, M, 1993. What's the Matter with Political Science? *Politologen* nr 1 1993, 3–18.
- Politologen, nr 2 1993. *Special Issue. A Guide to Political Science and Political Scientists in Sweden*.
- Ruin, O, 1971. *Svensk statskunskap under efterkrigstiden*. Stockholm: Samhällsvetarförlaget.
- Ruin, O, 1990. *Statsvetenskap*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Rapport nr 1990:3.
- Stenelo, L.G, (red.) 1987. *Statsvetenskapens mångfald*. Lund: Lund University Press.

ERIK MOBERG: *Offentliga beslut – en introduktion till den ekonomiska teoribildningen inom statsvetenskapen*.

Jag kommer ihåg Erik Moberg från min tid (1960-tal) i Göteborg. Jag undervisade som statistiker på Mölndalsvägen, där också Westerståhl och hans statsvetare – däribland Moberg – höll till på den tiden. Moberg anger Tord Ganelius' seminarier i samhällstillämpad matematik som en inspirationskälla för

den bok han nu givit ut. Jag deltog också i några av dessa seminarier.

Moberg vill ge en presentation av den ekonomiska teoribildningen inom statsvetenskapen, som är tillgänglig för en bred publik. Härmed avses vad som internationellt ofta kallas *public choice*-teorin, där man studerar traditionellt statsvetenskapliga problem. I fokus står: partier, väljare, voteringsregler, konstitutioner, byråkratier, intressegrupper etc, vars egenskaper och beteenden analyseras med den ekonomiska teorins konventionella redskap och, inte minst viktigt, med utnyttjande av dess grundantaganden såsom metodologisk individualism och individuell rationalitet.

Moberg gör inte den distinktion som t ex Dunleavy finner meningsfull och som definierar en mer formaliserad teori ("first principles theory") för kollektivt beslutsfattande och en mindre formaliserad och, åtminstone ibland, ideologiskt laddad teori (läs något högervriden!), kanske tydligast representerad av Gordon Tullock. Den mer formaliserade teorin – social choice – har numera tagits över av matematiker och matematiskt skolade ekonomer och är mestadels utomordentligt svårtillgänglig för lekmannen och har dessutom tenderat att skena ifrån tillämpningarna. Det är naturligtvis inte den teorivarianten som behandlas av Moberg.

Jag vet att Iain McLean, vars lärobok används vid svenska universitet, brukar ställa frågan, varför resultat från public choice-forskningen haft så svårt att nå ut till samhällsforskare och politiker. Man kan också undra över varför det dröjde ända fram till 1960-talet, innan det uppstod en formaliserad grundforskning kring demokratins problem, när det redan på 1700-talet faktiskt förelåg ett embryo till en sådan forskning? En del av förklaringen kan vara att statsvetenskap är ett metodologiskt svagt ämne, vars utövare inte haft den tekniska färdighet som krävs för sådan forskning. Moberg konstaterar att sociologer, statsvetare och nationalekonomer till stor del sysslar med samma samhällsfenomen, varvid statsvetarna huvudsakligen lånat metodik från sociologerna. Nationalekonomerna å andra sidan har kommit att utveckla en metodologi

och en stor teknisk (matematisk) färdighet, som man velat tillämpa också på problem utanför marknaden, med just social choice-teorin som ett resultat.

Vad som behandlas i Mobergs bok är såväl äldre klassiker (Borda, Condorcet, Rousseau) som senare klassiker (Downs, Tullock, Buchanan, Arrow, Niskanen).

Betydelsefulla begrepp införs och klassiska resultat presenteras:

Condorcets paradox, medianväljarteoremet, Arrows omöjlighetsteorem, röstparadoxen, entoppiga preferenser (Blacks single-peakedness), röstköp (logrolling), privilegiejakt (rent seeking), fångarnas dilemma etc. Moberg försöker göra framställningen så enkel att förkunskaper inte skall krävas i matematik och matematisk ekonomi. I huvudsak lyckas han bra med detta.

Jag skall nu mer i detalj kommentera ett avsnitt i boken, som berör ett område där jag själv har forskningserfarenhet. Att studera omröstningsmetoder (voting theory) är av tradition ett huvudområde inom social (public) choice-skolan.

Med den i och för sig mycket förnuftiga begränsning Moberg pålagt sig, kommer han i vissa situationer att stå utan den tekniska apparatur som faktiskt krävs för att redogöra för och förklara vissa fenomen och resultat. Jag skall ta ett exempel. Moberg gör ett ambitiöst försök att redogöra för Arrows teorem och att också ge ett bevis för teoremet.

Ett av de villkor Arrow kräver av en beslutsregel (voting rule) är, att den skall vara "oberoende av irrelevanta alternativ", dvs det berömda villkoret IIA (independence of irrelevant alternatives). En viss förvirring har rått i litteraturen kring detta villkor. Med en lite större teknisk apparatur än Moberg mobiliserar, kan man precisera vad som menas med IIA. Elementen i Arrows analys är väljare, alternativ (kandidater) och preferenser. IIA kräver att beslutsregeln skall ge oförändrat resultat om väljarnas preferenser ändras för alternativ som inte är aktuella. Ett besläktat villkor som ibland förkortas C kräver oförändrat resultat för en ändring av alternativmängden, som inte berör aktuella alternativ. Moberg ex-

emplifierar med Bordas regel och konstaterar att denna inte uppfyller IIA. Gör den inte? Ja, det beror på hur man definierar Bordas regel: lokal eller global rangordning? I ena fallet gäller IIA men inte C, i andra fallet gäller inte IIA men väl C. Man kan kanske misstänka, att vissa statsvetenskapligt intresserade läsare finner Arrows resultat tämligen likgiltigt, när den enkla och trevliga Bordas regel inte platsar? En ytterligare exemplifiering i en fotnot verkar snarast avse villkor C och inte IIA.

I Condorcets berömda *Essai* från 1785 behandlas ytterligare ett intressant problem utöver röstparadoxen: juryproblemet. Condorcet kunde med hjälp av binomialfördelningen visa, att om juryns medlemmar har åtminstone sannolikheten större än en halv att fatta korrekt beslut (skyldig, icke skyldig), så är kollektivets/juryns sannolikhet att besluta korrekt större än den enskilde medlemmens. Vidare växer denna sannolikhet mot ett (dvs säkerhet) då juryns storlek växer. Flera forskare har nyligen tagit upp juryteoremet och knutit an till Rousseaus "allmänna vilja" (la volonté générale). Med denna koppling kan man försöka motivera en kunskapsinriktad (epistemisk) demokratiuppfattning, som kontrasterar mot den i public choice gängse, preferensbaserade demokratiteorin. I Mobergs bok börjar vi i kapitel 3 ("Den hägrande allmänviljan") med minst tre beslutsalternativ för samhället (Condorcets paradox och Arrows problem uppstår först då). Först i ett kort avslutande avsnitt konfronteras vi med tvåalternativbeslut och en redogörelse för Mays teorem (majoritetsregelns optimalitet). Dikotoma valsituationer är ju faktiskt inte helt ovanliga (gå med i EU eller inte, t ex). Även om de aktuella alternativen skulle vara fler än två, så är ju ändå binärt rösttande ytterst vanligt (seriemetoden t ex) och borde kanske med tanke på statsvetenskapliga studerande ha behandlats utförligare i boken. Vi vet ju till exempel att agendasättaren i detta sammanhang blir en betydelsefull aktör.

Nu till en mer allmän reflexion:

Jag tycker kanske att det hade varit på sin plats om Moberg något utförligare behandlat den kritik som riktats mot den "ekonomiska statsvetenskapen". Nationalekonomin kritiserar ju

för ett stundom alltför mekaniskt tillämpande av vissa enkla metodologiska principer. Kritiken blir naturligtvis inte mindre relevant när ekonomer lämnar marknaden och behandlar traditionellt statsvetenskapliga områden. För att exemplifiera:

Dunleavy argumenterar i mitt tycke övertygande för att det i många fall är orimligt att, som public choice-teoretikerna, se aktörernas preferenser som exogena, dvs som utifrån givna och fixa. I vissa fall är t ex politiska partier framgångsrika, när det gäller att modifiera ("endogenisera") väljarnas preferenser. Thatchers och Majors toryparti har tydligen med viss framgång lyckats skapa väljare med torypreferenser bara genom att sälja ut kommunala bostäder!

Boken saknar övningsuppgifter. Läroböcker i social choice som riktar sig till studerande i nationalekonomi brukar innehålla rikligt med exempel att öva på. Det hade nog varit värdefullt ur pedagogisk synpunkt om varje kapitel följts upp med några diskussions- och övningsuppgifter.

Några detaljmärkningar: (1) Måste man (som Moberg) moralisera över taktiskt (strategiskt) röstande och kräva resistens häremot? (2) Varför välja benämningen "åsiktsläge", när preferensprofil ligger så nära till hands? Facktermen är: *preference profile*. 3) Jag saknar ett index. Ett sådant underlättar både för recensent och student!

Sammanfattningsvis: Moberg har förtjänstfullt gett oss en lärobok i social choice på svenska, som är lätt tillgänglig för en bred publik och ger en god introduktion till detta viktiga och snabbt expanderande ämne. Jag kan inte se annat än att Mobergs bok står sig rätt väl i jämförelse med Iain McLeans bok.

Sven Berg

Kommenterad litteraturlista

P. Dunleavy: *Democracy Bureaucracy & Public Choice*. Harvester and Wheatesheaf, 1991. Kritiserar intelligent "economic explanations in political

science", utan att därför avvisa public choice-ansatsen.

D. C. Mueller: *Public Choice II: A revised edition*. Cambridge University Press, 1989. Omfattande och auktoritativ, men väl tung för undervisningsbruk. Man ser att Moberg har haft stor glädje av denna bok.

I. McLean: *Public Choice*. Basil Blackwell, 1987. Har använts vid svenska universitet.

H. Nurmi, B. Höglund, J.-E. Lane och S. Berg: *Gruppbeslut och rangordning – om demokratiska röstmättningsmetoder*. FRN, 2:a upplagan, 1993. Ett ganska blygsamt bidrag, men som skulle kunna komplettera Mobergs bok i en undervisningssituation. Här ges en fyllig genomgång och exemplifiering av voteringsregler (Nurmi) och exempel både från svenskt samhällsliv och från idrottens värld.

W. Riker: *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. W. H. Freeman & Co., 1982. Moberg tar upp Rikers koalitionsteori. Jag tycker att Rikers idéer i detta kända arbete är intressantare.

HEGE SKJEIIE: *Den politiske betydingen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 92: 11, 1992.

1. Avhandlingens utgångspunkter, problemområde och metod

Bakgrunden för avhandlingens val av problemområde är den enastående höga andelen kvinnor i de skandinaviska ländernas – i synnerhet Norges – politiska elit. Avhandlingens utgångspunkter tas i debatten om dels vilka effekter på politiken denna ökning i kvinnors deltagande kan tänkas ha och dels huruvida den relativt höga kvinnorepresentationen i just politiken har någon avgörande betydelse för att förändra de samhälleliga maktförhållandena mellan könen i stort.

De två huvudspörsmålen som författaren menar måste knytas till kvinnors politiska integration i de skandinaviska länderna är (a) hur vi bäst kan förstå själva denna process som gör att dessa länder har en särställning i Västvärlden och (b) vilken vidare betydelse kvinnors deltagande i elitpolitiken har, huruvida den

också rymmer möjligheten för en ny och kvinnovänlig samhällsordning i dessa länder.

Empiriskt har avhandlingsprojektet framför allt syftat till att kartlägga vad kvinnors deltagande konkret betyder för politikens innehåll. De centrala empiriska frågorna gäller således om och i så fall hur könsspecifika intressen konkret kommer till uttryck i politiska förhandlings- och beslutsprocesser; hur de politiska prioriteringarna eventuellt har förändrats och om de nya deltagarna – kvinnorna – på politikens elitnivå har bidragit speciellt till att åstadkomma förändringar.

Vad gäller metod och material så har författaren för sin empiriska studie såväl samlat in primärdata som bearbetat existerande material. Avhandlingen bygger dels på intervjuer med statsråden i Gro Harlem Brundtlands regering (1986-1989) och intervjuer med stortingsrepresentanterna för perioden 1985-1989. Dels genomförs en analys av hur de politiska partierna profilerat sig kvinnopolitiskt och för detta syfte har en genomgång gjorts av sex partiers handlingsprogram samt vissa konkreta ställningstaganden i stortingsbeslut. Utöver insamlandet och bearbetningen av detta grundmaterial gör författaren, i ett ganska långt inledningskapitel, en teoretisk diskursanalys. Hon genomlyser både kritiskt och konstruktivt den könsteoretiska litteratur som hon relaterar sina huvudspörsmål till och presenterar sitt val av övergripande metodologiskt och teoretiskt perspektiv.

2. Avhandlingens formella karaktär

Det föreliggande arbetet är en sammanläggningsavhandling. Den består av fem kapitel varav fyra – alla de empiriska huvudkapitlen – har varit publicerade förut (eller var under publicering, när avhandlingen lades fram) i vetenskapliga tidskrifter eller böcker. Tre av de fyra huvudkapitlen är på engelska (och är internationellt publicerade) och ett på norska. Alla de fyra huvudkapitlen kan således läsas som självständiga essäer, men de hänger också samman i det att vart och ett fokuserar på olika element i ett teoretiskt motiverat problemkomplex. Detta klarläggs i den ovan-

nämnda inledningen, kapitel 1, som är skriven (på norska) speciellt för avhandlingen.

Vidare omfattar den föreliggande avhandlingen tre bilagor: (1) En utförlig metodrapport, (2) en artikel (skriven tillsammans med Mari Teigen och publicerad på norska) som behandlar i detalj det empiriska material om rekryteringsmönster bland stortingsrepresentanterna som presenteras mer generellt i kapitel 2, och (3) en lista över dokumentationen från hela projektet, artiklar, arbetsrapporter, föredrag etc.

Den löpande publiceringen och användningen av både norska och engelska beror på att författaren har under arbetets gång behövt leva upp till minst två delvis motsatta krav. Själva undersökningen är genomförd inom ramen för ett uppdragsforskningsprojekt, finansierat av medel för tillämpad forskning (NORAS programområde, *Forskning för likestiling*). Detta har självklart inneburit en brukarorientering med tillhörande krav på inte bara en löpande förmedling av resultat utan också en i utom-akademiska kretsar begriplig avrapportering.

Att projektet samtidigt skulle resultera i en doktorsavhandling och för övrigt i ett vetenskapligt erkänt arbete ställde å andra sidan krav dels på internationalisering och dels på en tydligare teoretisk diskursanknytning än vad de primära uppdragsgivarna normalt kräver.

3. Värdering av avhandlingen

I förlängningen av det som sagts ovan om avhandlingens formella karaktär finns all anledning att framhålla att författaren effektivt kunnat ro i land sitt dubbla projekt och synes allmänt väl kunna klara av avvägningen mellan sitt brukarorienterade och sitt inom-akademiska uppdrag.

Avhandlingens styrka ligger annars först och främst i det att den ger en nyanserad och väl genomarbetad bild av vilken betydelse norska topp-politiker – både kvinnor och män – tillskriver kvinnors ökade andel och aktiva närvaro i landets politik. Vi får också en tydlig bild av kontinuitet och växlingar av de norska partiernas profilering i de kvinnopolitiska frå-

gorna de senaste ca 20 åren. Mig veterligen finns det mycket lite gjort av motsvarande analyser i andra länder.¹

I varje huvudkapitel tas upp en särskild delproblematik (se närmare nedan) och den behandlas med en i stort sett väl avvägd och tydligt genomförd sammansmältning av teori och empiri. Alla dessa kapitel har också, som redan framgått, tidigare granskats och bearbetats för publicering.

Till avhandlingens fördelar måste också räknas att författaren klart och djärvt relaterar sitt projekt som helhet och dess resultat till en vidare kvinnovetenskaplig teordiskussion av stort samhällsteoretiskt intresse. Det gäller alltså frågan om delaktighet i de demokratisk-politiska institutionerna på något väsentligt sätt idag kan påverka samhällsutvecklingen i stort, i det här fallet särskilt maktrelationerna mellan könen. Författaren svarar – enkelt uttryckt – ja på denna fråga och polemiserar mot dem (kvinnoforskare och andra) som driver motsatta teser.

Med stöd i sin empiri menar sig författaren kunna gå emot de teser som säger att (i) kvinnorna kommit in i de politiska institutionerna samtidigt som dessa institutioner ”krymper” med avseende på makt/maktpotential, att (ii) väl inne i politiken tenderar kvinnor i allmänhet att marginaliseras i det att de får ta hand om de ”mjuka” frågorna och att (iii) de kvinnor som öppet driver kvinno- eller jämställdhetsfrågor tenderar att stigmatiseras och hindras i sitt politiska arbete. Denna diskussion förs främst i kapitel 1 (inledningen) och det är en diskussion som leder framåt – till nya frågor som söker svar. Här ligger emellertid också avhandlingens huvudsakliga brister.

Sammantaget kan man säga att författaren i denna polemik skjuter över målet. Avhandlingen innehåller ytterst lite material som egentligen bär i denna diskussion. Särskilt gäller detta tes (i) ovan. Lite tillspetsat skulle vi kunna säga att avhandlingen handlar om vad kvinnorna betyder för politiken men ganska lite om vad politiken betyder för kvinnorna – och än mindre om politikens relativa historiska betydelse som maktstruktur i stort.

I redogörelsen för sina metodologiska och teoretiska ansatser tar författaren avstånd från ett perspektiv som betonar mansdominans, hinder för kvinnor och kvinnors relativa vankraft både inom och utanför politiken. Hon menar att själva den politiska situation som uppstått i Norge så att säga över en natt, är ett faktum som på sätt och vis talar för sig självt. Med en kvinnlig statsminister som bildat regering med 40% kvinnor, vald att styra ett land vars högsta lagstiftande organ omfattar en tredjedel kvinnor – då är det rimligt och viktigt att studera vad de kvinnliga politikerna faktiskt gör och hur de styr samt försöka få fram vad deras handlande och idéer får för konsekvenser i politiken – i stället för att fokusera på vad som står i vägen för kvinnorna.

Det är lätt att hålla med författaren och ändå misstänka risk för fallgropar. Hon väljer, som hon själv säger, ett ”positivt” synsätt och tolkningsram – kvinnor kan om de vill och törs, skulle man kunna formulera det. Detta i stället för ett ”negativt” synsätt som dels betonar den parlamentariska politikens krympande betydelse dels menar att kvinnliga politiker i allmänhet och kvinnoaksaktiva i synnerhet bl a pga motstånd inte kan åstadkomma särskilt långtgående förändringar vare sig av det politiska systemet eller av samhället i övrigt.

Inom den norska kvinnoforskningen myntades tidigt orden eländighetsforskning versus värdighetsforskning om just den distinktion som författaren här sammanfattar med orden negativt versus positivt perspektiv (tillnärmning). Den här distinktionen har fungerat utomordentligt fruktbar i kvinnoforsknings-sammanhang, den har sporrat till ett ständigt dubbelseende och problematiserande av spänningen mellan det kvinnor faktiskt vill och gör och de villkor deras vilja och göra formas under i ett manssamhälle. Men fallgropar öppnar sig närhelst man uppfattar detta spänningsfält som dikotomiserbart: *antingen* är kvinnorna värdiga aktörer som kan förändra det mesta bara de vill och handlar därefter *eller* så är de eländiga stackare och offer för strukturerna (alternativt öppet hindrade av en motsatt part i en lika öppen konflikt). Denna fallgrop halkar författaren ner i.

Vad som händer är att när de kvinnliga politikerna själva i intervjuer berättar om "eländiga" inslag i sina villkor som kvinnor och politiker, om motstånd, om det höga priset för att agera kvinnopolitiskt osv, har författaren inga teoretiska/begreppsliga redskap att behandla den informationen. Den blir delvis bortförklarad (hon finner nästan inga bevis för att de kvinnliga politikerna trotsat partigränserna och samarbetat tvärpolitiskt i kvinnofrågor; hon verkar tillämpa mycket stränga krav/mått på vad som här räknas), delvis vänds den mot kvinnorna själva, bl a deras kunskaper ses som barriärer för handling.

Detta kommer fram i samband med att spörsmålet om " vad politiken kan göra för kvinnorna" ställs på sin spets i och med att författaren frågar i vilken utsträckning de kvinnliga representanterna verkligen använder stortinget som politisk institution för att främja kvinnors – kvinnopolitiskt definierade – intressen snarare än att följa och påverka partiernas kvinnofrågeintressen.

Tanken inställer sig att författaren mot en förenklad struktur-deterministisk syn ställer en minst lika förenklad voluntaristisk aktörsyn. Det hade varit mer fruktbart att anlägga ett perspektiv som varit mer institutionalistiskt präglad, ett perspektiv som haft utrymme för såväl individuella viljor som institutionella (o)möjligheter liksom för en öppen (open-ended) processuell struktur- och samhällssyn med hjälp av vilken forskaren förmår registrera både förändringar och stabilitet, och där dessa båda förhållanden inte framstår som oförenliga med varandra.

Låt mig slutligen kort gå in på de enskilda empiriska kapitlen.

4. De empiriska kapitlen

I kapitel 2, " The Uneven Advance of Norwegian Women" , undersöks giltigheten i tesen om att parlamenten utgör krympande institutioner. Med stöd i den allmänna debatten omformuleras tesen till att politiken blivit " mindre attraktiv" för män och därför har kvinnorna kommit in där, ett insläpp som inte ägt rum i samma utsträckning i andra maktsfärer. Pröv-

ningen av påståendet sker främst genom att titta på rekryteringsmönstren över tid. Vilken kompetens (utbildning) och social bakgrund/status (yrke och ålder) har de manliga respektive kvinnliga representanterna. Hon finner att rekryteringen av yngre, välutbildade män med högstatusyrken – alltså av elitmän – har ökat samtidigt som andelen kvinnor ökar. Alltså verkar inte politiken ha blivit mindre attraktiv för männen på senare tid.

Hon diskuterar också frågan om kvinnors insläpp i krympande institutioner på andra sätt: i anslutning till hur beslutsprocessen kring likeställningslagen såg ut, och i ljuset av att en ny offentlig dagordning som omfattar mer kvinnovänlig politik faktiskt har skapats.

Men när författaren resonerar kring vilka slutsatser som kan dras av de data som hon visar upp är det bristen på mer individrelaterade sådana (av typ rekryteringsvariablerna) som hon anser att skulle kunna ge ett mer definitivt svar på problemställningarna (om kvinnors insläpp i krympande institutioner). Ingen tydlig markering görs om att frågan om stortingets/de västerländska parlamentens eventuella förändring vad gäller maktställning är större än summan av dess enskilda representanters statusvariabler.

I kapitel 3, " The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites" , prövas tesen om marginaliseringen av kvinnorna inom de politiska institutionerna. Med detta avses en tendens till funktionsbaserad segregering som i realiteten betyder hierarkisering: kvinnor får de mjuka (underordnade) saksområdena, männen och deras domäner är överordnade. Här kommer också frågan upp om den eventuella stämplingen av kvinnosaksorienterade kvinnor samt den om viljande och handlande för gemensamma, tvärpolitiska kvinnointressen. I och med att denna problematik behandlats ovan vill jag här endast lyfta fram att detta kapitel samtidigt (trots kritiken) innehåller spännande tankar som pockar på vidareutveckling. Vad betyder det t ex att de förut avpolitiserade, i den " stora världen" irrelevanta kvinnofrågorna nu fått ny politisk innebörd och låt vara ambivalent status? Kan den nya kvinnovänliga agendan tänkas vara både

patriarkal och (stats)feministisk – samtidigt? Varför är det så att denna agendas frågor är relevanta på ett nytt sätt och inte längre kan ignoreras i politiken? Vilka konsekvenser kan kvinnor dra av detta för sina möjligheter att förändra världen?

I kapitel 4, "Ending the Male Political Hegemony: Changes in Party Politics 1970-90", tar författaren konsekvenserna av att frågan om vad kvinnors deltagande betytt för politiken inte fått särskilt klart svar av att titta på kvinnors bildande av tvärpolitiska allianser. Mer rättvisande blir det att försöka mäta kvinnors påverkan till kvinnors fördel genom att undersöka hur deras agerande (eller differensretoriken) antas ha präglat partiernas syn i för kvinnor väsentliga sakfrågor. Som sådan synes denna analys vara väl genomförd och resultaten presenteras klart och överskådligt.

Kapitel 5, "Politisk ledarskap: idealer og vrengebilder", för fram och tolkar resultaten av intervjuerna med statsråden. Här ställs olika typifieringar av den politiska ledaren mot de uppfattningar om den samma och den självbild som de intervjuade statsråden uttrycker.

Detta kapitel, som på ett sätt kanske är det mest lättvindiga i avhandlingen, är intressant bl a därför att det vänder upp och ner på vissa stereotypa idéer om kvinnligt-manligt och ledarskap. Men det är också intressant därför att intervjupersonerna är så unika – kvinnorna därför att de utgör nästan hälften av en stats regering, männen därför att de sitter i en regering med nästan hälften kvinnor. Kanske skulle själva denna situation förtjänat lite särskild forskarmöda. Annars utgör den en av flera spännande frågor som denna avhandling väcker för forskningen att återkomma till.

Anna G. Jónasdóttir

Not

1. Sedan detta skrevs har utkommit: Joni Lovenduski & Pippa Norris (eds) (1993) *Gender and Party Politics*. London: Sage Publications. Här ingår Skjeie, "Ending the Male Political Hegemony: Changes in Party Politics 1970-90", vilket utgör kap 4 i avhandlingen.

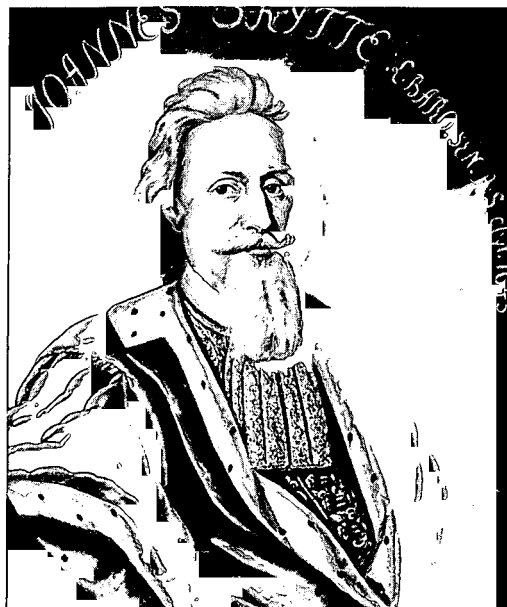
Till redaktionen insända skrifter

- Patrik Anckar, *Currency Choice in Exporting. A Cross-Cultural Study*. Helsingfors 1994: Svenska Handelshögskolan
- Heine Andersen, red, *Vetenskapsteori och metodlära. En introduktion*. Lund 1994: Studentlitteratur
- Christian Andersson – Rutger Lindahl, *Europaparlamentet. EG:s demokratiska ansikte*. Stockholm 1994: SNS
- Håkan Arvidsson, Lennart Berntson, Lars Dencik, *Modernisering och välfärd – om stat, individ och civilt samhälle i Sverige*. Stockholm 1994: City University Press
- Helmut Backhaus, James Cavallie, Lars Wickström, utg, *Riksarkivets beståndsöversikt. Del 3. Kommité-direktiv*. Stockholm 1993: Svenska Riksarkivet
- Erkki Berndtson, *Politik som vetenskap. En introduktion till det statsvetenskapliga tänkandet*. Helsingfors 1994: Statens Utvecklingscentral
- Hans C Blomqvist, *Utrikeshandel, integration och ekonomisk utveckling i Centralamerika*. Helsingfors 1993: Svenska Handelshögskolan
- Bulletin de la Commission Royale d'Histoire*, CLX, 1-2. Bruxelles 1994: Académie Royale de Belgique
- Henry Bäck – Anders Håkansson, red, *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*. Stockholm 1994: SNS
- Current Research 1994/95*. Stockholm School of Economics
- Den osynliga handen*. Adam Smith i urval. Stockholm 1994: Ratio
- Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen & Karsten Loiborg, *Forvaltningsret*. København 1994: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Detlef Jahn, *New Politics in Trade Unions*. Aldershot 1993: Dartmouth
- Anders Todal Jenssen – Willy Martinussen, red, *Velferdsstaten i våre hjerter*. Oslo 1994: Ad Notam Gyldendal
- Lena Jonson, Rysk politik i Nordeuropa – det baltiska dilemma. *Världspolitikens Dagsfrågor* 4 1994
- Ingemar Karlsson, Regionernas Europa – den enes dröm den andres mardröm. *Världspolitikens Dagsfrågor* 3 1994
- Olav Fagelund Knudsen, *Anarki og fellesskap. En innføring i studiet av internasjonal politikk*. Oslo 1994: TANO
- Leif Lewin, red, *Politiskt ledarskap. Sex forskningsprojekt om konsten att leda ett land*. Uppsala 1994: Almqvist & Wiksell International
- Hans Lindblad, *Jag var för snäll*. Stockholm 1994: Fischer & Co
- Michele Micheletti, *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm 1994: Publica
- Kim Nummelin, *Expected Asset Returns and Financial Risks*. Helsingfors 1994: Svenska Handelshögskolan
- Kari Palonen – Tuija Parvikko, eds, *Reading the Political. Exploring the Margins of Politics*. Helsinki 1993: The Finnish Political Science Association
- Bo Persson, *Incitamentlöner. Lönepolitik Arbetsmotivation Produktivitet*. Stockholm 1994: SNS
- Olof Petersson, *Hur styrs Sverige?* Stockholm 1994: Publica
- Bo Rothstein, *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm 1994: SNS
- Lena Sandström – Kenneth Wising, *Det offentliga stödet till partierna. Inriktning och omfattning*. Ds 1994:31
- Torsten Svensson, *Socialdemokratins dominans. En studie av den svenska socialdemokratins partistrategi*. Uppsala 1994: Almqvist & Wiksell International
- Mats Wiklund, *Ett år med Clinton. Världspolitikens Dagsfrågor* 2 1994
- Erik Åsard, *Janusansiktet. Amerikansk populism i historisk belysning*. Uppsala 1994: Almqvist & Wiksell International

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

- Shirin Ahlbäck är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala
- Henrik Oscarsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg
- Magnus Hagevi är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

- Docent Olof Petersson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala
- Jörgen Westerståhl är professor emeritus i statsvetenskap i Göteborg
- Fil dr Lars Carlsson är verksam vid Högskolan i Luleå
- Sven Berg är professor i statistik i Lund
- Fil dr Anna G Jónasdóttir är verksam vid Högskolan i Örebro



Skytteanska stiftelsen vid Uppsala universitet har inrättat ett årligt pris

DET SKYTTEANSKA PRISET

på 350 000 kronor till den som enligt stiftelsens mening har gjort det mest värdefulla bidraget till statskunskapen. Insatserna kan gälla vilken som helst av ämnets subdiscipliner: politisk teori, jämförande politik, offentlig förvaltning eller internationella relationer.

Priset utdelas för första gången vid en högtidlig ceremoni i Uppsala den 1 oktober 1995. Pristagaren utses av stiftelsen efter förslag från en priskommitté.

**NOMINERINGAR, INKLUSIVE EN KORT MOTIVERING,
SKALL INLÄMNAS SENAST DEN 30 NOVEMBER 1994 TILL
PROFESSOR LEIF LEWIN, STATSIVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN,
SKYTTEANUM, BOX 514, 751 20 UPPSALA**

Abstracts

SHIRIN AHLBÄCK: *Riksdagen – politikermakt eller tjänstemannavälde?* (THE SWEDISH PARLIAMENT: RUN BY THE MPs OR THEIR STAFF?)

A permanent legislative staff was not established in the Swedish parliament (Riksdagen) until the mid-1960s. Since then, the size of the staff has almost doubled, responding to an expanding and specialised public sector. The object of this article is to describe in detail the work of the committee staff in order to chart what kind of influence and impact they may have had on decision-making and output. For this purpose seventeen committee staff members were interviewed.

The results of this study do not only clearly indicate that the staff members do exert political influence in the decision-making process, but also categorise the type of influence. Firstly, in reality it is the committee secretariats that plan and organise the work of the committee. This means that the staff members decide what committee reports are to be written and in which report a member's bill is to be read. Secondly, the staff has an advantage of formulation as they are the ones actually writing the text in the parliamentary records. Thirdly, the staff exert influence through their expert knowledge.

Consequently, these findings imply that in the ensuing discussion and analysis of the work and role of the committees of the Swedish parliament, the elected representatives are not the only actors to be taken into consideration, as the appointed functionaries also play an important part.

HENRIK OSCARSSON: *Ett krympande partisystem.* (A DIMINISHING PARTY SYSTEM?)

In recent years, there has been a high degree of consensus on important issues in Swedish party politics. The Social Democrats and the Bourgeois parties have occasionally been collaborating across traditional borderlines in a unconventional way. The tax agreement between the So-

cial Democrats and the Liberals in 1990 and the Social Democratic-Bourgeois agreement during the financial crisis in 1992 are two examples. This gives us the reason to pose the question whether the Swedish party system is contracting, i.e. that the distances between parties and the degree of polarity in the party system is decreasing. In this study, two measures of the voters' perceived party distances are being used to test the thesis: the voters' second-best party and the voters' party-ratings on a like/dislike scale.

Data, coming from the Swedish election studies 1968-1991, support the overall conclusion that the Swedish party space is diminishing and that the gap between the Socialist and the Bourgeois blocs is closing: The second party preferences are more diversified today than 1968 and the average party distances on the preference-scale are shorter.

MAGNUS HAGEVI: *Först till kvarn får först mala. Riksdagsledamöternas utskottskarriär och anciennitetsprincipen* (FIRST COME FIRST SERVED. COMMITTEE CAREERS AMONG MEMBERS OF THE RIKSDAG AND THE SENIORITY SYSTEM).

It is a common wisdom that the main criteria for distribution of committee assignments within the Swedish Riksdag is the principle of seniority. The purpose of the study is to investigate how correct this assumption is for the Riksdag in the 20th century. Data about the members' seniority and assignments are used plus mail questionnaires to the members of the Riksdag.

More specifically I test three interpretations of the seniority system: 1) Committee seniority is used because party leaders wish to recruit competent members to important positions. 2) An absolute form of seniority is used to solve conflicts. 3) Parliaments with strong party discipline – like the Riksdag – shall conceive members that are not independent from their party leaders. An ab-

solute form of seniority is a necessary condition if the members of the parliament want to be untouchable from their party leaders, therefore this shall not be true for the Riksdag. Only the last interpretation survives the tests.

The study shows that the committee seniority is of hardly no importance for the last 20 years. But the Riksdag seniority is a stronger determinant for committee assignments. After 1945 usually a quarter of all possessors of committee leader positions had broken the law of seniority.

However, in the earliest part of the century the seniority system was even weaker, sometimes hardly existent. The use of seniority has been a stronger determinant for recruitment to committee service. The 1950s hang out as a period of extreme use of seniority. In fact no time before or after has the seniority system been so strong in this century.

Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-108946.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress och telefon.
- 2 För *uppsatser* och *översikter* bifogas på separat sida *abstract* på engelska, högst 150 ord.
- 3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).
- 4 Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas på separata ark. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.
- 5 För referenser används parentesssystemet. Ex: (Olsen 1985: 5, Lipset – Rokkan 1967: 35). Kommenterande fotnoter numreras löpande och bifogas på särskilt blad. De placeras efter texten.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Anckar, D, 1990. Finland: Dualism och konsensus, s 131–175 i Damgaard, E (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Karvonen, L, 1991. "Fragmentation, Instability and Breakdown: Party Systems and the Interwar Crisis in Europe". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Komparativ politik, Linköping.

Lane, J-E – Ersson, S, 1990. Politico-Economic Regimes: An Evaluation, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93, 61–76.

Strom, K, 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 7 Vid *litteraturgranskningar* redovisas på titelsidan det granskade arbetet enligt följande exempel.

Torbjörn Aronson: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Lund Political Studies 64. Stockholm 1990: Norstedts.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, S-221 00 Lund
Sverige