

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, alltså 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 (Staaft 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.

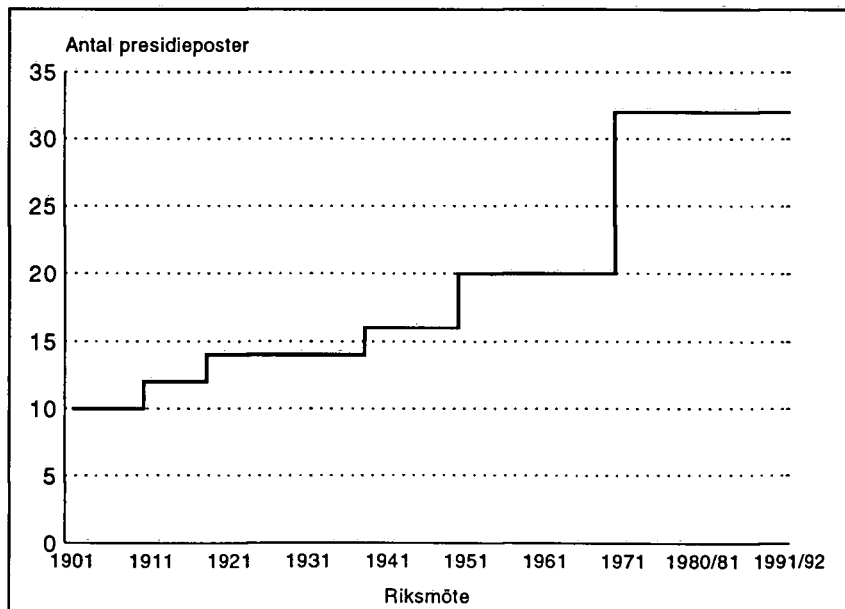
Mitt huvudsakliga material är de olika former av *Riksdagens årsbok* som givits ut från år 1907 till år 1980.¹⁰ För åren 1901–1905 begagnas riksdagens ledamotsförteckning. Mellan åren 1982–1991 utnyttjas *Fakta om folkvalda*. Alla böckerna är utgivna eller sanktionerade av riksdagen. Mellan åren 1953–1965 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. Svandsdelen 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 presidiemedlemmen 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.

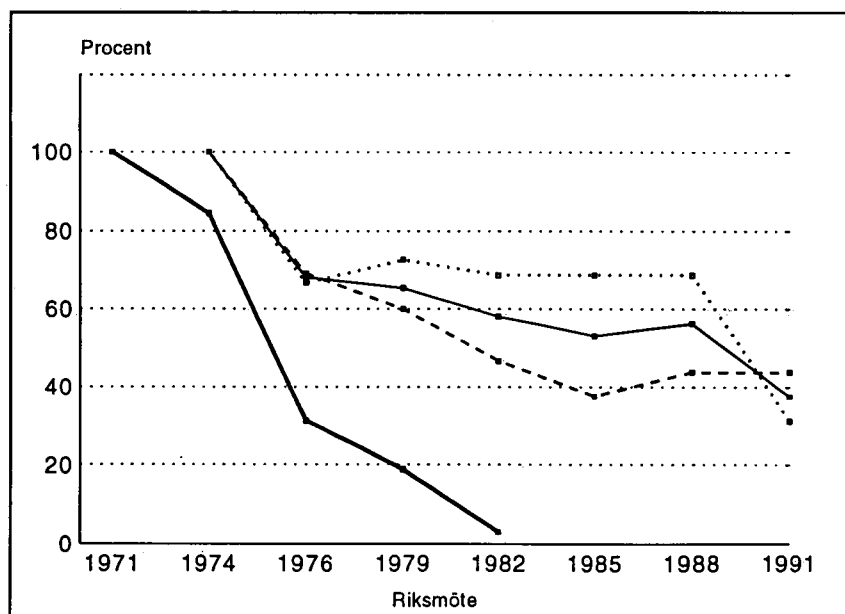
I figur 2 kan vi även följa utvecklingen för det borgerliga blocket (streckad linje) och socialdemokraterna (prickad linje) separat från varandra. Vi finner då att socialdemokraternas utskottsinterna presidierrekrytering mellan riksmötena 1979/80 till 1988/89 ligger stabilt i närheten av 70 procent. 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.

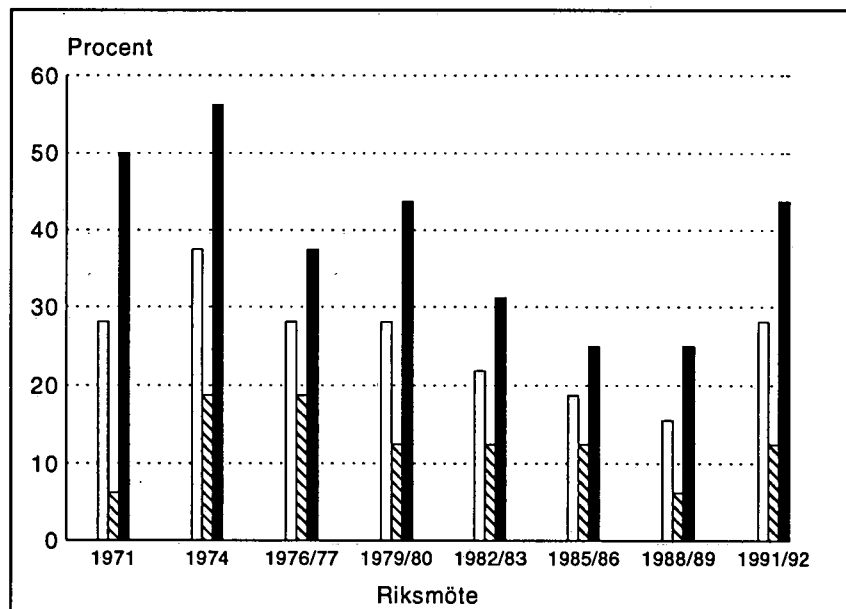
I figur 3 kan vi också jämföra de båda politiska blocken med varandra. De borgerliga partierna (streckad stapel) tycks inte frångå anciennitetsprincipen i lika stor utsträckning som socialdemokraterna (svart stapel) gör det. Skillnaderna är stundtals mycket stora. Vid riksmötet 1971 hade hälften av socialdemokraternas 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 anciennitetskön 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 regeringsskiftet 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

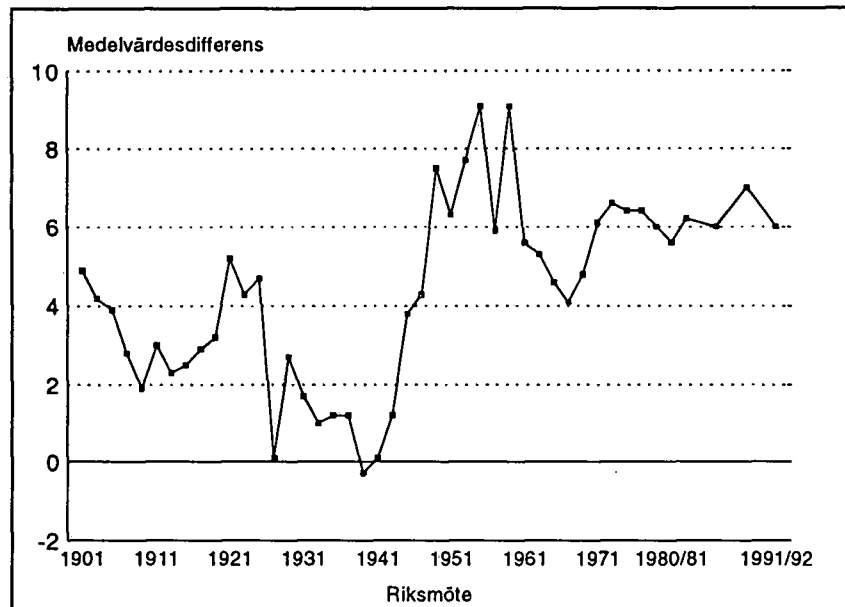
Har anciennitetsprincipen i ett längre perspektiv blivit starkare eller svagare? Under 1900-talet har riksdagen varit med om flera förändringar: Proportionella val, allmän och lika rösträtt, parlamentarismens seger och införandet av enkammarriksdagen är några stora omdaningar. Låt oss undersöka hela 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 medelvärdet 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

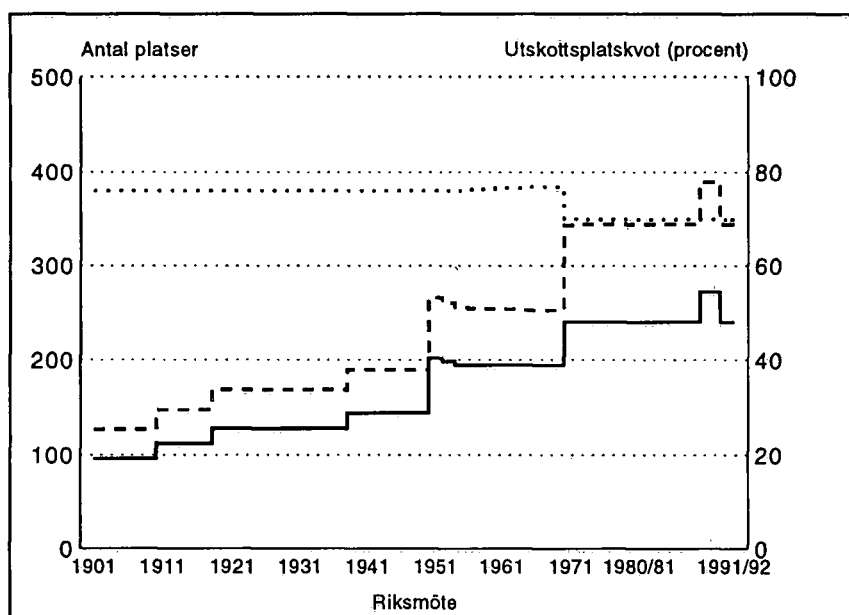
Riksdagen och dess utskottsväsende har flera gånger genomgått reformeringar, vilket i sin tur påverkar ledamöternas karriär och partiernas sätt att rekrytera ledamöter till utskottsplatserna. Under nuvarande sekel har antalet utskottsoppgångar per ledamot ökat allt eftersom tiden gått. Utskottsplatsernas 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 ledamötersantal 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



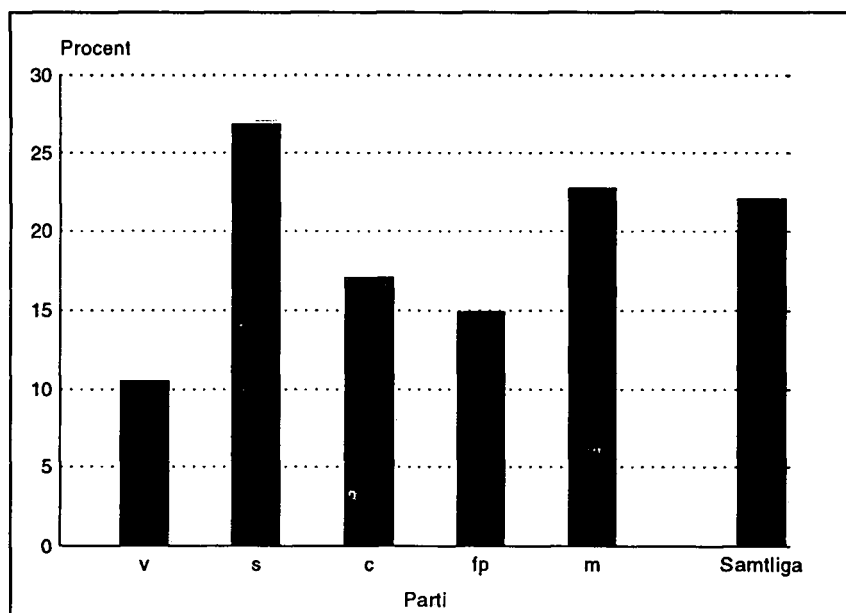
Figur 5. Riksdagens interna strukturförändringar under 1900-talet. Antal riksdagsledamöter (prickad linje), antal utskottsplatser (heldragen linje) och utskottsplatsskvot (streckad linje) år 1901-1991 (antal och procent). Utskottsplatsskvot beräknas genom att dividera antal utskottsplatser med antal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

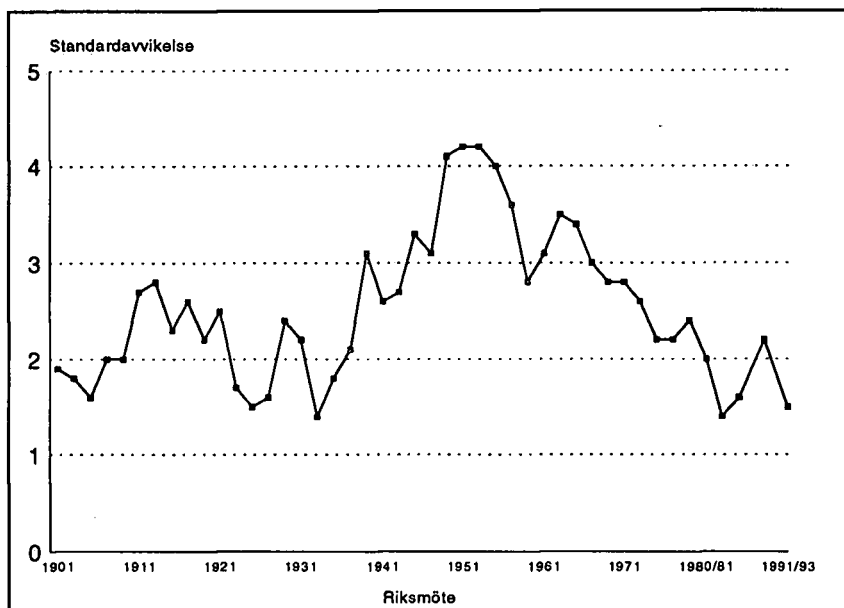
Följdes anciennitetsprincipen mer strikt i äldre tiders riksdag? Låt oss ta historien an och gå tillbaka till 1900-talets början.

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 konfliktlösningsslagmetod. 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 bevistat ett riksmöte. Jag har valt att betrakta varje tjänstgöring under ett riksmöte som "bevistat

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 Adelsohn 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*" (Adelsohn 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 värdens 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 tvåkammarriksdagen dalar standardavvikelsen utan att strukturerna gör några nämnvärda förändringar. Sista tvåkammarriksdagen är $s = 2,8$ och vid första enkammarriksdagen, 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 tvåkammarriksdagen 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, statsrådstaburettan 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.
- Björklöv, T, 1939-47, *Lagtima riksdagen 1939-47* (periodica), Stockholm: Norstedt & söner.
- Björklöv, T, 1949-70, *1949-1969 års riksdag* (periodica), Stockholm: Norstedt & söner.
- Björklöv, 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, *Utskottsflyttningar - 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 parti-gruppene, *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.