

Riksdagen i en ny tid

Bilaga 5

Sex rapporter till 2002 års
riksdagskommitté

2005-12-07

Förord

I syfte att få ett kvalificerat underlag för Riksdagskommitténs ställningstaganden har kommittén fortlöpande under arbetet genomfört olika undersökningar. I denna bilaga till Riksdagskommitténs huvudbetänkande redovisas de större undersökningar som kommittén låtit göra. Riksdagskommittén lät till exempel genomföra en undersökning med samtliga riksdagsledamöter om riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer våren 2004, vilken redovisats i två rapporter till kommittén. Kommittén har vidare under hösten 2004 låtit genomföra en undersökning om utskottens arbetsuppgifter, arbetssätt och arbetsbelastning. Kommittén har också låtit sammanställa en forskningsöversikt om riksdagsuppdraget ur ett genusperspektiv, vilken presenterades vid ett offentligt seminarium i riksdagen i maj 2005.

Totalt är det sex rapporter som beställts av Riksdagskommittén. En kortare redogörelse för respektive undersökning lämnas i det följande.

Martin Brothén har studerat medborgarnas och riksdagsledamöternas bedömningar av riksdagens starka och svaga sidor. Genom att ställa likalydande frågor till medborgare och riksdagsledamöter om hur riksdagen sköter sina huvudfunktioner kan jämförelser göras mellan väljares och valdas uppfattningar om riksdagens ”starka och svaga sidor”.

Riksdagsledamöter gör i de allra flesta fall mer positiva bedömningar än medborgarna av hur riksdagen hanterar olika uppgifter. Om fem av riksdagens uppgifter är ledamöternas bedömning huvudsakligen positiv: att övervaka regeringens arbete, att fatta avgörande beslut, att avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna, att ta initiativ i frågor som inte tas upp av regeringen samt att bevaka utvecklingen inom EU. För två uppgifter är andelen riksdagsledamöter som tycker att riksdagen hanterar uppgifterna dåligt större än andelen som tycker att riksdagen hanterar dessa uppgifter bra. Det gäller uppgifterna att vara central debattarena och att förutse framtida problem innan de blir akuta. Mellan 1998 och 2002 har riksdagsledamöternas egna bedömningar av riksdagen och riksdagens ledamöter blivit mer positiva i fyra fall och mer negativa i tre.

I studien visas också att riksdagsledamöter och medborgare rangordnar uppgifterna efter bedömningen av hur väl de fullgörs på ett likartat sätt, även om rangordningarna var mer överensstämmande 1998. Riksdagsledamöter och medborgare är till exempel överens om vilka två uppgifter som riksdagen hanterar bäst (fatta avgörande beslut och övervaka regeringen). Likaså är medborgare och folkvalda överens om att riksdagen inte är särskilt bra på att förutse framtidens problem. Studien visar också på en markant skillnad när det gäller uppgiften att avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna. Medborgarna är inte lika positiva i sina bedömningar av denna uppgift som riksdagsledamöterna.

En annan viktig slutsats är att politiska val tenderar att fungera som motorer för utvecklingen av förtroendet för riksdagen. Förtroendet stiger under valåren för att falla tillbaka något året därpå. En viktig slutsats på samma område är att det finns skäl att se förtroendet för nationella parlament i ljuset av hur människor uppfattar att parlamenten hanterar olika uppgifter. Människors allmänna och generella bedömning av förtroendet för riksdagen visade sig vara starkt kopplat till de bedömningar som görs av hur riksdagen hanterar de funktioner institutionen har i det representativa styrelseskicket.

Medborgarnas förtroende för riksdagen har säkert flera förklaringar. Det står dock klart att förtroendet i inte ringa utsträckning bestäms av bedömningarna av hur riksdagen hanterar ett antal olika uppgifter. Ett sådant resultat pekar på att förtroendet för riksdagen inte är oberoende av institutionella spelregler och de eventuella institutionella brister som omger det parlamentariska arbetet.

På Riksdagskommitténs uppdrag genomförde *Peder Nielsen* under år 2004 en särskild undersökning om utskottens arbetsformer och arbetsbelastning. I undersökningen ingår totalt tio indikatorer på utskottens arbetsbelastning. Bland indikatorerna återfinns sammanträdestimmar, remitterade propositioner och skrivelser, remitterade motioner, remitterade motionsyrkanden, avgivna reservationer, antal utskottsbetänkanden, antal yttranden, antal trycksidor i betänkandena samt antal faktrapromemorior och EU-dokument.

Ingen indikator ger i sig en heltäckande bild av hur arbetsbelastningen ser ut i olika utskott, men tillsammans torde de ändå ge en förhållandevis god bild av hur belastat respektive utskott är och skillnaderna mellan utskotten härvidlag. I undersökningen studeras hur utskottens arbetsbelastning har sett ut under den senaste tioårsperioden. Därigenom är det möjligt att säga om eventuella skillnader mellan de olika utskottens arbetsbelastning är stabila eller om de varierar över tid.

Den samlade bedömningen i rapporten är att det finns systematiska skillnader mellan utskotten som också är stabila över tid. Vissa utskott tenderar att ha jämförelsevis hög arbetsbelastning i ett antal avseenden. Bland dessa utskott märks främst konstitutions-, finans-, skatte-, justitie-, social- och utbildningsutskotten och miljö- och jordbruksutskottet. Vad gäller finans-, skatte-, justitie-, social- och utbildningsutskotten beror arbetsbelastningen främst på en stor ärendemängd i form av propositioner och/eller motioner, medan miljö- och jordbruksutskotten kännetecknas av att hantera en stor mängd ärenden med koppling till EU. För konstitutionsutskottets del hänger den höga belastningen till stor del samman med utskottets granskning av regeringen.

Andra utskott tenderar att ha jämförelsevis låg belastning i flera avseenden. Här märks framför allt försvars-, kultur-, arbetsmarknads- och bostadsutskotten. Dessa utskott erhåller i regel färre ärenden (motioner och propositioner) än övriga utskott och de har mycket få EU-relaterade frågor.

Skillnaderna i arbetsbelastning korrigeras något genom att utskott med hög belastning har större kanslier med fyra fem föredragande och utskott med låg belastning har mindre kanslier, i vissa fall med endast två föredragande.

På senare år har uppmärksamhet riktats mot riksdagens engagemang i forsknings- och framtidsfrågor. I en undersökning har *Kai Kronvall* sammanställt uppgifter från utskotten om bland annat i vilken utsträckning forsknings- och framtidsfrågor inryms i utskottsarbetet. I studien avses med *forskningsfrågor* närmast vad som kan kallas ”forskning för politik”, alltså i vad mån vetenskapligt baserad kunskap ligger till grund för eller på annat sätt är en integrerad del av det politiska arbetet i utskotten. Med *framtidsfrågor* menas i samma undersökning de frågor som avser konsekvenser av samhällsutvecklingen på längre sikt (10–20 år) och vilka behov av bland annat politisk handlingsberedskap denna utveckling och dessa konsekvenser ger upphov till. I undersökningen redovisas på vilket sätt utskotten generellt arbetar med forsknings- och framtidsfrågor och vilka synpunkter utskotten och deras kanslier kan ha på hur riksdagen framgent kan arbeta praktiskt med forsknings- och framtidsfrågor och hur kunskap på denna grund kan utnyttjas och integreras i beslutsfattandet.

De flesta av utskotten som medverkade i undersökningen ansåg sig ha väl utarbetade rutiner för hantering av forsknings- och framtidsfrågor. I några fall uppges explicit att forsknings- och framtidsfrågor är en del av utskottets strategiska beslutsfattande. Detta förhållningssätt stämmer väl överens med bedömningen att forsknings- och framtidsfrågor naturligt knyter an till merparten av riksdagens huvuduppgifter. Utbildningsutskottet skiljer sig från övriga utskott genom att forskning är både ett ansvarsområde (forskningspolitik) för utskottet och ett stöd för utskottets verksamhet i allmänhet.

Flera olika former för utskottens arbete med forskningsbaserad och framtidsinriktad information kunde identifieras. Inte sällan arbetar utskotten med följande former eller med en kombination av dessa. Utskotten erhåller till exempel forskningsbaserad och framtidsinriktad information i samband med utfrågningar och seminarier, ofta inför behandlingen av en proposition, då man bjuder in forskare och andra experter. Utskotten gör också studiebesök vid universitet, högskolor och sektorsforskningsorgan samt myndigheter som i vissa fall bedriver egen forskning. I arbetet med uppföljning och utvärdering, genom att till exempel lägga ut uppdrag på enskilda forskare eller forskningsinstitutioner eller bilda referensgrupper i vilka forskare ingår, kommer utskott också i kontakt med forsknings- och framtidsfrågor.

Kontakter med forskning sker också i andra former, till exempel att ledamöter och kanslipersonal deltar i forskningskonferenser, att ledamöterna får information via interna nyhetsbrev, att ledamöterna medverkar i statliga kommittéer eller i styrelser för forskningsfinansieringsorgan.

När det gäller utskottens syn på hur man framgent kan arbeta med forskningsrelaterad och framtidsinriktad information, är det relativt vanligt att man framhåller att utskottets kontakter med forskningen funnit ändamålsenliga former och att man avser att fortsätta ungefär som hittills. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att utskotten är återhållsamma med att lämna förslag som syftar till organisatoriska förändringar och samordning. I flera fall säger man explicit att förändringar med sådan inriktning inte behövs;

forsknings- och framtidsfrågor bör företrädesvis hanteras i den reguljära organisationen, eventuellt i sammansatta utskott vid behov. Samtidigt framhåller några utskott att intresset för forskningsfrågor bör stimuleras genom till exempel Rifo och forskningsdagar inom riksdagen av det slag som nyligen prövats för första gången. I studien redovisas några förslag till åtgärder som utskotten lyft fram och som vore ägnade att förbättra den nuvarande situationen. De utskott som har en mer omfattande verksamhet på det här aktuella området anser tämligen samstämmigt att en ökning av olika slags *stöd och resurser* behövs för att utskotten skall kunna arbeta effektivt med forsknings- och framtidsfrågor.

I studien konstateras att utskotten fortlöpande i den reguljära verksamheten arbetar i varierande omfattning och med varierande intensitet med att söka och tolka vetenskapliga rön och framtidsinriktade bedömningar samt att infoga dessa rön och bedömningar i betänkanden och i uppföljnings- och utvärderingsverksamheten. Detta sker i varierande former som de enskilda utskotten bedömer som ändamålsenliga utifrån deras respektive ambitionsnivå, behov och traditioner. Det är därför inte särskilt överraskande att inga långtgående förslag framförs om förändringar på det här aktuella området av till exempel utskottens organisation eller uppgiftsfördelningen dem emellan. Några mer blygsamma förslag befanns ha utskottens stöd. Det gäller framför allt förslagen om en höjning av forsknings- och framtidsfrågornas status i lagstiftningsarbetet, ökad kompetens både på ledamots- och tjänstemannasidan samt ökade materiella resurser i olika hänseenden, eventuellt också förstärkningar av utskottens kompetens och initiativrätt på det aktuella området.

Med hjälp av en år 2004 genomförd undersökning bland samtliga riksdagsledamöter studerar *Martin Brothén* riksdagsledamöternas arbetsförhållanden i och utanför riksdagen. Riksdagskommitténs tidsbudgetstudie med ledamöterna är den fjärde i ordningen. Tidigare undersökningar med motsvarande upplägg har genomförts 1974, 1977 och 1985, vilket möjliggör tidsjämförande analyser över en 30årsperiod. Resultatet av tidsbudgetstudien visar att några större förändringar i riksdagsledamöternas totala arbetssituation inte har skett under den 30årsperiod som kan överblickas. Arbetstiden är fortfarande mycket omfattande och uppgår till i genomsnitt 53 timmar i veckan.

Några av ledamöternas uppgifter har ökat kraftigt i tidsomfattning. Det gäller kontaktverksamhet och uppvaktningar i form av sammanträffanden med grupper av olika slag och besök av enskilda. I den kategorin inräknas också besvarande av brev och är i 2004 års undersökning, även besvarande av e-post. En annan kategori som tar betydligt större tid i anspråk 2004 jämfört med 1974 är föredrag och mediemedverkan samt det allmänna inläsnings- och studiearbetet. Ytterligare uppgifter som ökat i omfattning är deltagande i kammardebatten, utskottsarbetet, riksdagsgruppsarbetet och partiarbetet i övrigt. Att följa kammardebatten och arbeta med kommunala uppdrag har däremot blivit allt mindre tidskrävande uppgifter för riksdagsledamöterna. Också tiden som ledamöterna lägger ned på deltagandet i statliga utredningar och styrelser samt i organisationer av olika slag har minskat. Materialet utvi-

sar tydliga skillnader mellan partierna. Den genomsnittliga arbetstiden är lägst för riksdagens tre största partier (s, m och fp). Ledamöterna i Vänsterpartiet och Miljöpartiet är de som uppgår den högsta genomsnittliga tiden för arbetsuppgifter med anknytning till riksdagsuppdraget (60 respektive 59 timmar). Skillnaderna mellan kvinnor och män är däremot liten; riksdagsmännen uppgår sig arbeta i genomsnitt en timme mer per vecka än riksdagskvinnorna.

Fortfarande har en majoritet av ledamöterna varit kommunpolitiskt aktiva före invalet i riksdagen. Andelen ledamöter som efter invalet är fortsatt aktiva i kommun- eller landstingspolitiken har dock minskat kraftigt sedan tvåkamartiden. Andelen ledamöter med kommunala eller landstingskommunala uppdrag minskade markant mellan 1969 och 1983. Därefter har utvecklingen varit relativt oförändrad. Ungefär var tredje ledamot (32 procent) har nu någon typ av kommunalt uppdrag.

Ledamöterna i riksdagen är nöjda med arbetet som riksdagsledamot. Andelen ledamöter som uttrycker trivsel har tydligt ökat mellan 1985 och 2002. Knappt hälften (47 procent) av ledamöterna ansåg sig trivas mycket bra med uppdraget som riksdagsledamot 1985. År 2002 var den andelen 9 procentenheter högre (56 procent).

Ledamöter vill öka möjligheterna att få tid för möten och kontakter med människor, såväl enskilda väljare som organisationer, särskilt i valkretsen. Dessutom vill ledamöterna ägna mer tid åt opinionsbildande arbete och långsiktigt arbete. Det internationella arbetet, såväl inom som utom Europeiska unionen, framstår också som en uppgift ledamöterna generellt sett önskar ägna mer tid åt. Ett antal punkter står på listan över vilka uppgifter ledamöterna skulle vilja ägna mindre tid åt. De valda önskar generellt sett minska omfattningen av tid som läggs ned på kontorsgöromål, administration och sammanträden.

Arbetet i valkretsen är centralt i riksdagsuppdraget. Enligt vad som framkommer i studien av riksdagsledamöternas arbetsvecka önskar många ledamöter öka sin tid för valkretsorienterat arbete. *Martin Brothéns* och *Mikael Gilljams* undersökning analyseras bland annat riksdagsledamöternas arbete i valkretsen.

I den representativa demokratin antas medborgarna påverka politikens utformning genom att rösta på partier och politiker. Mellan valen är det sedan de folkvalda representanterna som sköter beslutsfattandet. En väl fungerande representativ demokrati utesluter dock inte att de politiska representanterna är lyhörda och kommunicerar med medborgarna även mellan valen. Tvärtom förenas olika demokratiteorier i uppfattningen om kontakternas centrala värde. Kontakter mellan väljare och valda kan ha olika syften. För de valda representanterna handlar kontakterna om att informera sig om sakförhållanden, att lyssna av folkopinionen och att motivera de politiska besluten.

I studien undersöks för det första hur de svenska riksdagsledamöterna ser på sin roll som representanter mellan valen och då främst hur de ser på sin relation till medborgarna och till de väljare som har valt dem. Vilka uppfattningar har riksdagsledamöterna själva om behovet av kontakter med medbor-

garna och vilka eventuella skillnader finns det mellan olika typer av riksdagsledamöter? För det andra kartläggs vad riksdagsledamöterna faktiskt gör mellan valen i dessa avseenden och i vilken utsträckning de lever upp till de egna idealen om vad som karakteriserar en lyhörd mellanvalsrepresentant.

Det är tre huvudresultat som lyfts fram i studien. För det första har partiet inte längre samma dominerande ställning i riksdagsledamöternas representationsideologier. Det andra huvudresultatet av undersökningen är att mellanvalskontakter med olika medborgargrupper successivt har blivit ett viktigare inslag i riksdagsledamöternas arbetsuppgifter. Riksdagsledamöterna lägger allt större vikt vid mellanvalskontakter med den egna valkretsen, men även andra typer av medborgarkontakter har blivit vanligare. För det tredje visar studien att riksdagsledamöterna i sin mellanvalskommunikation med den egna valkretsen är goda tvåvägskommunikatörer. Enligt ledamöterna är det i dessa sammanhang viktigt att *informera* om det pågående arbetet i riksdagen men det är också viktigt att *informera sig* om problemen på hemmaplan.

Uppdraget som riksdagsledamot är speciellt. Samtidigt som riksdagsledamöterna är folkvalda och i riksdagen förväntas representera sina partier och sina väljare, är riksdagen även en arbetsplats där politiker och tjänstemän arbetar nära varandra. För tjänstemännen gäller den arbetsrättsliga lagstiftningen om jämställdhet, medan motsvarande inte gäller för riksdagsledamöterna.

Riksdagskommittén arrangerade i maj 2005 tillsammans med Riksbankens Jubileumsfond ett offentligt seminarium om riksdagsuppdraget ur genusperspektiv. Till grund för seminariet, som syftade till att utgöra ett led i en fördjupad diskussion om hur arbetsförhållandena mellan manliga och kvinnliga ledamöter ser ut och kan förbättras, låg en forskningsöversikt författad av *Lenita Freidenvall*. Ett led i arbetet med att bidra till ökad kunskap och förståelse av kvinnliga riksdagsledamöters situation och villkor i riksdagen är att kartlägga befintlig forskning på området. Genom kartläggning av forskning kan kunskapsluckor identifieras och särskild uppmärksamhet riktas mot dessa områden. Om vissa områden däremot är välutforskade kan kunskapsbehovet bestå i att ställa andra frågor och anlägga nya perspektiv. Ur en forskningsöversikt finns även möjlighet att härleda teoretiskt förankrade problemställningar och konkreta forskningsuppgifter.

En utgångspunkt har varit att forskning om riksdagen primärt härbärgeras inom ämnet statsvetenskap. Översikten tar därför sin utgångspunkt i statsvetenskaplig forskning och kompletterar med forskning från andra discipliner. Internationella studier om nationella parlament ur ett genusperspektiv inkluderas också i studien. Primärt lyfter Lenita Freidenvall fram forskning om den svenska riksdagen men utblickar görs också mot andra nordiska parlament. Forskning om övriga nationella parlament bedöms som mindre relevanta i detta sammanhang, eftersom kvinnorepresentation i de nordiska parlamenten skiljer sig stort från övriga nationella parlament. Däremot inkluderas svenska och nordiska kommunstudier som bedöms som relevanta.

I forskningsöversikten konstateras att det finns begränsad kunskap om kvinnors villkor och situation i beslutsfattande församlingar. I synnerhet sak-

nas empirisk forskning om kvinnors villkor i ett parlament som det svenska, som med en nästan jämn sammansättning mellan könen skiljer sig från övriga nationella parlament. Den befintliga forskningen har primärt fokuserat kvinnors organisering och väg in i politiken. Däremot finns endast begränsad forskning om effekterna av en ökad kvinnorepresentation. En annan konklusion är att det finns olika förståelser om hur kvinnors villkor och situation i beslutsfattande församlingar skall tolkas, bland annat beroende på att det vuxit fram olika forskningstraditioner, som baseras på olika grundantaganden eller paradigmatiske ramar. En skiljelinje går till exempel mellan mer empiriskt aktörsorienterade forskningstraditioner och mer teoretiserande, strukturorienterade forskningstraditioner. En tredje konklusion är att forskningen om riksdagen ur ett postmodernt inspirerat genusperspektiv är begränsad.

Det är viktigt att riksdagen själv tar ett ansvar för forskning om riksdagen som institution. Riksdagskommittén har i sitt huvudbetänkande diskuterat på vilket sätt detta låter sig göras i ett längre tidsperspektiv. De nu avrapporterade studierna och undersökningarna behöver inte vara de enda, utan kan behöva följas upp med andra kompletterande studier eller av nya motsvarande studier. Undersökningar och specifika forskningsresultat kan ge ett viktigt bidrag i arbetet att reformera arbetsformerna för den representativa demokratis viktigaste institution, riksdagen.

Innehållsförteckning

Förord	2
Innehållsförteckning	9
Rapport 1	13
Riksdagens starka och svaga sidor	13
Förtroendet för riksdagen över tid	15
Medborgares och riksdagsledamöters bedömning av riksdagen	19
Avslutande reflexioner	25
Referenser	27
Rapport 2	29
Utskottsundersökning 2004	29
Allmän bakgrund	30
Principer för utskottsväsendet och dess organisering	30
Utskottsorganisationens historiska utveckling	32
Tidigare undersökningar av utskottens organisation och arbetssituation	33
Diskussion om utskottsindelningen	38
Regleringen av utskottsväsendet	39
Riktlinjer för utskottens arbetsformer	40
Organisation	41
Antal utskott och ledamöter	41
Utskottens beredningsområden	43
Kanslierna och deras personal	44
Sammanträden	47
Antal sammanträden och sammanträdestimmar	47
Samband mellan sammanträdestid och ärendemängd med mera	52
Sammanträdesbehov	54
Närvaro på utskottssammanträdena	54
Sammanträdenas form och innehåll	55
Planering av utskottens sammanträden	57
Produktion	58
Propositioner och motioner	58
Reservationer	63
Betänkanden och yttranden	65
Trycksidor i utskottens produktion	67
Förenklad motionshantering – omfattning och erfarenheter	69
Kunskapsförsörjning	73
Utfrågningar	74
Uppföljning och utvärdering	76
Arbete med EU-frågor	81
Ärendemängd	82
Förekomst av muntlig information och informella samråd	84
Utskottens och deras kansliers interna arbete med EU-frågor	86
Kontakter med andra utskott inom EU	87

<u>Inrikes och utrikes kontakter</u>	88
<u>Kontakter inom Sverige</u>	89
<u>Kontakter utanför Sverige</u>	90
<u>Arbetsbelastning</u>	91
<u>Belastning i olika avseenden</u>	92
<u>Belastning i förhållande till kansliresurser</u>	104
<u>Bedömning avseende utskottens arbetsbelastning</u>	106
<u>Sammanfattning</u>	106
<u>Appendix 1</u>	110
<u>Appendix 2</u>	115
<u>Appendix 3</u>	116
<u>Appendix 4</u>	117
<u>Appendix 5</u>	118
<u>Appendix 6</u>	119
<u>Appendix 7</u>	120
<u>Appendix 8</u>	121
<u>Appendix 9</u>	122
<u>Appendix 10</u>	123
<u>Rapport 3</u>	124
<u>Utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor</u>	124
<u>Samspelet mellan forskning och politik</u>	125
<u>Hur utskotten arbetar med forsknings- och framtidsfrågor</u>	127
<u>Konstitutionsutskottet</u>	130
<u>Finansutskottet</u>	130
<u>Utrikesutskottet</u>	131
<u>Försvarsutskottet</u>	131
<u>Socialförsäkringsutskottet</u>	131
<u>Socialutskottet</u>	131
<u>Kulturutskottet</u>	132
<u>Utbildningsutskottet</u>	132
<u>Trafikutskottet</u>	132
<u>Miljö- och jordbruksutskottet</u>	132
<u>Näringsutskottet</u>	133
<u>Arbetsmarknadsutskottet</u>	133
<u>Synpunkter på och förslag om utskottens framtida arbete med</u> <u>forsknings- och framtidsfrågor</u>	134
<u>Behov av stöd och resurser</u>	136
<u>Sammanfattning och avslutande synpunkter</u>	137
<u>Rapport 4</u>	140
<u>Riksdagsledamöternas arbetsvecka</u>	140
<u>Undersökningens uppläggning</u>	143
<u>Val av undersökningsvecka</u>	144
<u>Undersökningens genomförande</u>	147
<u>Arbetsveckan för en riksdagsledamot</u>	150
<u>Arbetsveckan i riksdagen</u>	150

Riksdagsledamöternas arbetsvecka: tidsbudgetstudien	152
Politiska uppdrag utanför riksdagen	163
Uppdrag i kommuner och landsting	164
Uppdrag i statliga organ	167
Deltagande i det regionala och lokala partiarbetet	168
Ledamöternas uppfattningar om arbetssituationen	171
Trivseln i arbetet som riksdagsledamot	171
Den egna arbetssituationen	173
Förslag till förändringar	176
Sammanfattning	179
Undersökningen	179
Stabil arbetssituation mellan 1974 och 2004	179
Stora partiskillnader men små skillnader mellan kvinnor och män	180
Färre kommunpolitiskt aktiva	180
Riksdagsledamöter trivs med arbetet som riksdagsledamot	180
Mer tid åt kontakter med valkretsen och väljarna	181
Mindre tid åt kontorsgöromål, administration och sammanträden	181
Riksdagsledamöternas önskelista	181
Referenser	182
Appendix: Riksdagskommitténs dagboksstudie och enkätundersökning 2004	185
Rapport 5	190
Mellanvalsdemokrati	190
Begreppsbestämning	191
Mellanvalsdemokrati ovanifrån eller underifrån?	192
Vem har kontakt med vem?	192
Kontakter före eller efter beslut?	193
Direkta eller indirekta kontakter?	194
Vad handlar kontakterna om?	194
Riksdagsledamöterna i mellanvalsdemokratin	195
Den goda representationen	197
Riksdagsledamöternas representationsprinciper	198
Riksdagsledamöternas representationsideologier i förändring	203
Riksdagsledamöternas mellanvalskontakter	204
Mellanvalskontakternas innehåll	209
Den goda mellanvalsdemokratin	211
Referenser	214
Rapport 6	217
Riksdagen ur ett genusperspektiv	217
Bakgrund	217
Avgränsningar av uppdraget	218
Källmaterial	219
Disposition	220

<u>Begrepp och definitioner</u>	221
<u>Institution som begrepp</u>	221
<u>Genus som begrepp</u>	221
<u>Genusforskning och genusperspektiv</u>	221
<u>Vad är genus? Skillnaden mellan kön och genus?</u>	222
<u>Skillnaden mellan kön och genus</u>	223
<u>Genussystem, genusordning, genuskontrakt</u>	224
<u>Feminism och genusperspektiv – samma sak?</u>	225
<u>Feminism och jämställdhet – samma sak?</u>	225
<u>Genus och intersektionalitet</u>	226
<u>Centrala termer</u>	226
<u>Bakgrund – kvinnor och män i Sveriges riksdag</u>	228
<u>Kvinnor och män i Sveriges riksdag</u>	228
<u>Kvinnorepresentationens utveckling 1921–2002</u>	228
<u>Förklaringsfaktorer bakom den höga representationen av kvinnor i riksdagen</u>	230
<u>Kartläggning av forskning om riksdagen som institution i ett genusperspektiv</u>	231
<u>Rösträttsrörelsen och kvinnors organisering</u>	231
<u>Politisk representation</u>	233
<u>Kvinnors inom- och utomparlamentariska organisering</u>	236
<u>Rekrytering och nominering till Sveriges riksdag</u>	239
<u>Riksdagsledamöters utskottsplacering, intressen och åsikter</u>	244
<u>Utskottsplacering</u>	245
<u>Åsikter och intressen</u>	246
<u>Riksdagsledamöters språk</u>	248
<u>Riksdagsledamöters villkor och situation i riksdagen</u>	249
<u>Jämställdhet</u>	260
<u>Olika förståelser av könsmönster och kvinnors villkor i politiken</u>	265
<u>Sammanfattning och blickar</u>	268
<u>Referenser</u>	270
<u>Författarpresentationer</u>	286

Rapport 1

Riksdagens starka och svaga sidor

Martin Brothén

Bristen på förtroende för politiker, partier och nationella parlament utgör ett stort samhälleligt problem i västerländska demokratier.¹ Den samhällsvetenskapliga forskningen har under ett flertal decennier studerat medborgarnas förtroende för det politiska systemet och för politiker. Den utveckling som tecknats i svenska och internationella studier har inte alltid varit ljus. I ett stort antal västerländska demokratier har trenden visat på ett växande misstroende mot politiker (Österman 1981; Holmberg & Gilljam 1987:235 ff.; Gilljam & Holmberg 1995:85 ff.; Dalton 1999:64; Holmberg 1999c; 1999d; 2000, jfr Lipset & Schneider 1983).

Under senare år har också särskilt parlamentens situation visat sig bekymmersam.² Trenden för medborgarnas förtroende för det egna landets parlament har de senaste decennierna varit nedåtgående. De amerikanska samhällsvetarna Seymour Martin Lipset och William Schneider har till exempel visat på ett närmast halverat förtroende för den amerikanska kongressen mellan 1960-talets mitt och början av 1980-talet, även om en viss återhämtning av förtroendet kunnat iakttas under 1980-talet (Lipset & Schneider 1983; 1987, jfr Hibbing & Theiss-Morse 1998). I en komparativ undersökning av förtroendet för parlament i västeuropeiska länder 1981 och 1990 visar dock Ola Listhaug och Matti Wiberg att förtroendet, med undantag av Norges Storting, har varit i det närmaste stabilt. Förtroendet i Norge har visat en positiv utveckling. Förtroendet för parlamenten har under 1990-talet visat på en nedgång, särskilt tydlig i många östeuropeiska länder. Bland västländerna uppvisar USA den klaraste nedgången (Listhaug & Wiberg 1995; Dalton 1999; Holmberg 1999c; 1999d; Brothén 2002:133 ff.).

¹ För en diskussion om förtroendebegreppet, se till exempel Elliot 1997:37 ff.; Brothén 1998:64; Möller 1998:11 ff.; 2000:20 ff.; Strömbäck 2001:52 ff.

² Historikern Torbjörn Nilsson har i en uppsats ifrågasatt om misstro mot politiker och riksdagsledamöter är något nytt fenomen. Han ger i uppsatsen exempel på folkets misstro gentemot ledande företrädare för riksdagen i ett 250-årigt perspektiv (Nilsson 1996).

Samhällsvetenskaplig forskning har ägnat stor kraft åt att försöka förklara medborgarnas bristande förtroende för politiska institutioner. Dessa försök har inte alltid varit helt framgångsrika; förtroende är ett svårångat fenomen. Ett flertal forskare har utgått från en institutionell ansats när det bristande förtroendet skall förklaras. Pippa Norris har till exempel i boken *Critical Citizens* undersökt om förtroendeminskningarna har att göra med brister i det politiska systemets utformning (Norris 1999:21 ff. och 217 ff.; Möller 2000:58 ff.).

Utgångspunkten för det resonemang som Pippa Norris för är att det finns ett samband mellan politikerförtroende och politikens spelregler. Politikerförtroendet är högre i länder med majoritetsvals system än i länder med proportionella valsystem, högre i länder med parlamentariska system än i länder med presidentsystem och högre i länder med få partier än i länder med många partier (Norris 1999:232 f.). Därmed skulle politikermisstron kunna tillskrivas brister i det politiska systemets utformning. Enligt detta synsätt skulle utformningen av det politiska systemet och dess funktioner, uppgifter och arbetssätt kunna påverka graden av förtroende hos medborgarna.

Olof Petersson har kommit till en liknande slutsats: "Det faktum att svenskarna i dag har mycket lågt förtroende för partier och politiker kan inte bara skyllas på yttre omständigheter. En viktig förklaring är också att det politiska ledarskapet och *de politiska institutionerna har stora brister* [min kursivering]." (Petersson 1997, jfr Petersson 1999:108; Mattson & Petersson 2003:25 f.)

Både Pippa Norris och Olof Petersson vill således koppla allmänhetens låga förtroende för politik, partier och politiker till de institutionella formerna för det politiska systemet. Vad som i båda fallen diskuteras är närmast de konstitutionella spelreglerna för det politiska systemet.

Överfört på riksdagen skulle vi kunna förvänta oss att medborgarnas låga förtroende för riksdagen skulle kunna härledas till faktiska eller upplevda brister i institutionen riksdagen och dess sätt att fungera. Något strikt test av teorier om att institutionella spelregler förklarar graden av medborgarnas tillit till det nationella parlamentet kommer inte att ske i detta kapitel; ett sådant test skulle förutsätta data från flera olika länder. En närliggande tanke skulle däremot kunna vara att institutionens och dess ledamöters sätt att hantera och fullgöra de egna uppgifterna ifrågasätts av medborgarna, vilket i sin tur påverkar förtroendet för riksdagen negativt. Ett samband skulle därför kunna förväntas mellan medborgarnas bedömningar av hur riksdagen och dess ledamöter sköter sina uppgifter och vilket förtroende som riksdagen åtnjuter.

Statsrättsligt sett brukar riksdagen tillskrivas tre funktioner. Till riksdagen hänförs lagstiftningsmakten, finansmakten och kontrollmakten (Holmberg & Stjernquist 1980:29 f. och 49). Funktionerna framgår av 1 kap. 4 § regeringsformen som lyder: "Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning." I litteraturen om nationella parlament brukar ytterligare ett antal uppgifter och funktioner omnämnas. Avsikten med detta kapitel är att undersöka om det finns stöd för tesen att allmänhetens bedömning av

hur olika tänkbara riksdagsuppgifter hanteras påverkar det generella förtroendet för riksdagen. Har förtroendebedömningen något att göra med i vilken grad medborgarna anser att riksdagen sköter sina uppgifter på ett bra eller dåligt sätt?³

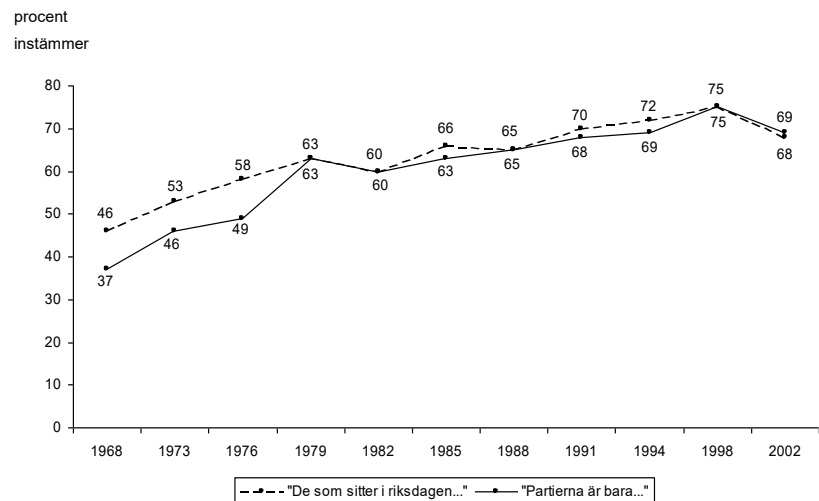
Förtroendet för riksdagen över tid

Förtroendet för politiker och partier i Sverige har sjunkit under en 30-årsperiod. Sören Holmberg redovisar i boken *Välja parti* hur andelen väljare som instämmer i påståendena ”*de som sitter i riksdagen och beslutar tar inte mycket hänsyn till vad vanligt folk tycker och tänker*” och ”*partierna är bara intresserade av folks röster, men inte av deras åsikter*” har ökat över tid (Holmberg 2000:32 ff.). År 1968 var andelen väljare som instämde i det första påståendet 46 procent. Exakt 30 år senare – i riksdagsvalet 1998 – uppmättes att 75 procent av väljarna instämde i samma påstående. Missstron mot politiker har således ökat kraftigt i Sverige under perioden 1968–1998. I 2002 års valundersökning har andelen väljare som instämmer i påståendet sjunkit till 68 procent. Utvecklingen är densamma om vi ser till det andra påståendet om partierna. 1968 instämde 37 procent av väljarna i detta påstående; 1998 hade andelen stigit till 75 procent. I 2002 års undersökning uppgår andelen till 69 procent.⁴ Resultaten framgår av figur 1.

³ Detta kapitel utgör en avrapportering för Riksdagskommittén, under talman Björn von Sydows ledning, men är även skrivet inom ramen för forskningsprojektet ”Bilder av riksdagen – medborgare och riksdagsledamöter i den representativa demokratin”, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond och med professor Sören Holmberg som projektledare. Projektet avser att problematisera de bilder väljare och valda har av politiker och politiska institutioner med fokus på institutionen riksdagen. Studien kommer att inriktas på funktioner och arbetsuppgifter som ett modernt parlament har i en representativ demokrati och på hur riksdagen och dess ledamöter uppfattas av medborgare och riksdagsledamöter. Frågorna kommer att besvaras med hjälp av enkätundersökningar bland både medborgare och riksdagsledamöter.

⁴ Huvudansvariga forskare för Valundersökning 2002 är Sören Holmberg och Henrik Oscarsson.

FIGUR 1 MISSTRO MOT PARTIER OCH POLITIKER 1968–2002 (PROCENT)



Kommentar: Påståendena löd: *"Partierna är bara intresserade av folks röster, men inte av deras åsikter"* och *"De som sitter i riksdagen och beslutar tar inte mycket hänsyn till vad vanligt folk tycker och tänker"*. Påståendefrågorna om politikerförtroende fanns inte med i 1970 års valundersökning. **Källa:** Valundersökningarna 1968–2002 samt Holmberg 2000:32 ff.

Valåren – de år undersökningarna som redovisas i figur 1 genomförts – är speciella. Under valåren bedrivs politiska kampanjer, politiker och kandidater är ute och möter medborgare i större utsträckning än andra år och massmedierna innehåller mer politikrelevant material än annars. Det kan därför finnas anledning att systematiskt studera förtroendet för politiker också mellan valåren. SOM-institutet, med sina årliga mätningar, erbjuder sådana systematiska studier av förtroendet för riksdagen ända tillbaka till 1986.

Den frågeformulering som undersökningen i kapitlet baseras på lyder: "Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?" Svarsalternativen har varit "mycket stort förtroende", "ganska stort förtroende", "varken stort eller litet förtroende", "ganska litet förtroende" och "mycket litet förtroende".⁵

Förtroendet för riksdagen, mätt med SOM-institutets förtroendefråga, redovisas i tabell 1 och figur 2 (jfr Holmberg & Weibull 2003b). I tabell 1

⁵ Frågan om förtroendet för olika samhällsinstitutioner har ställts i de båda SOM-undersökningarna hösten 2002. Urvalet för undersökningen har därför bestått av 6 000 personer i hela Sverige i åldrarna 15–85 år. Urvalet för undersökningarna har varierat något under tidsperioden 1986–2002. För att uppnå jämförbarhet för hela mätserien från 1986 och framåt ingår endast svarspersoner som är svenska medborgare och som är mellan 15 och 75 år. I 1998 års undersökning saknas 15-åringarna helt, se Lithner 1999:401. För en diskussion om frågeformulering, se Brothén 1998:51.

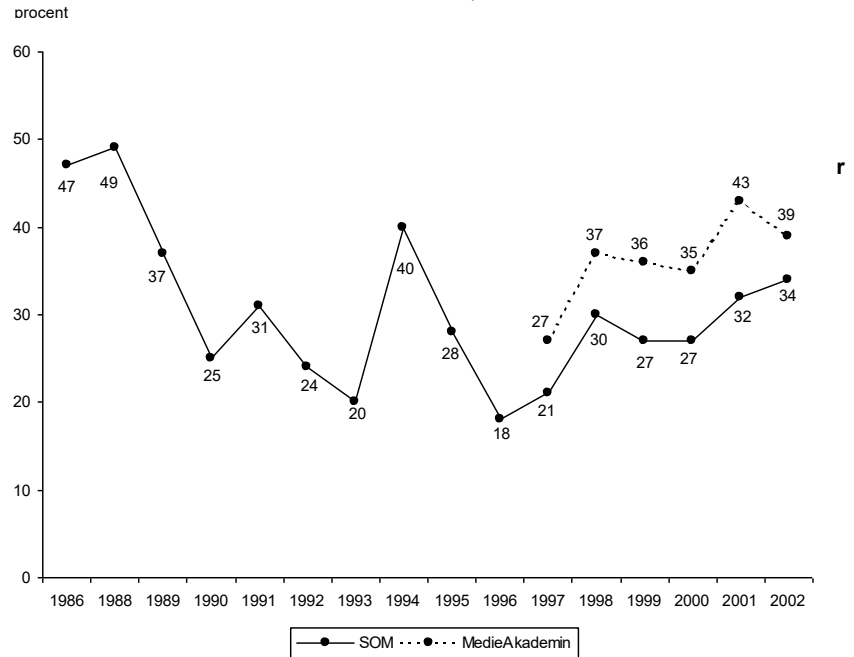
redovisas hur förtroendet för riksdagen har utvecklats mellan 1986 och 2002. I tabellen redovisas dels hur svarspersonerna fördelar sig på de fem alternativa svarsmöjligheterna, dels hur andelen svarspersoner med stort förtroende minus andelen svarspersoner med litet förtroende (det s.k. balansmålet) har varierat under samma period. Figur 2 åskådliggör tabellens resultat genom att visa hur andelen personer med mycket eller ganska stort förtroende har utvecklats under den aktuella tidsperioden.

TABELL 1 FÖRTROENDET FÖR RIKSDAGEN 1986–2002 (PROCENT, BALANSMÅTT)

	Mycket stort	Ganska stort	Varken stort eller litet	Ganska litet	Mycket litet	Summ a	Balans- mätt	N
1986	10	37	38	11	4	100	+32	1 556
1987 ¹⁾	12	52	–	29	7	100	+28	1 606
1988	10	39	37	10	4	100	+34	1 558
1989	6	31	41	16	6	100	+14	1 483
1990	4	21	39	22	14	100	-11	1 522
1991	4	27	41	19	9	100	+3	1 502
1992	3	21	41	23	12	100	-11	1 663
1993	2	18	45	22	13	100	-15	1 645
1994	5	35	43	13	4	100	+24	1 511
1995	3	25	39	23	10	100	-5	1 589
1996	2	16	40	26	16	100	-23	1 541
1997	2	19	41	26	12	100	-17	1 514
1998	3	27	41	21	8	100	+1	3 133
1999	3	24	41	21	11	100	-5	3 143
2000	2	25	45	19	9	100	-1	2 959
2001	3	29	45	16	7	100	+9	2 976
2002	4	30	45	15	6	100	+13	3 057
Differens								
1986– 2002	–6	–7	+7	+4	+2		–19	

Kommentar: ¹⁾ Mittenalternativet "varken stort eller litet förtroende" fanns inte med i 1987 års undersökning. Resultaten avser svenska medborgare mellan 15 och 75 år. Frågeformulering: "Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?" **Källa:** SOM-undersökningarna 1986–2002.

FIGUR 2 FÖRTROENDET FÖR RIKSDAGEN 1986–2002 (PROCENTANDEL MYCKET OCH GANSKA STORT FÖRTROENDE)



Kommentar: Medieakademin/NFO Infratest omfattar ca 750 telefonintervjuer genomförda under senhösten respektive år. Procenttalen är beräknade bland personer som besvarat förtroendefrågorna (Holmberg & Weibull 2003a). Frågeformulering: "Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?" **Källa:** SOM-undersökningarna 1986–2002 och MedieAkademin 1997–2002.

Resultaten är tydliga. Förtroendet tenderar att vara något högre under valår jämfört med året dessförinnan. Mätserien ger inte mindre än fem tillfällen då den elektorala cykeln i förtroendet för riksdagen bekräftas (Holmberg 1993). Som Sören Holmberg och Lennart Weibull visar i ett annat av bokens kapitel kan det uppåtgående förtroendet för riksdagen i samband med valår hänföras till en mer allmän elektoral cykel för politikertilltron (Holmberg & Weibull 2003b). Också förtroendet för andra politiska institutioner, som politiska partier och regeringen, ökar under valåren.⁶ Vid samtliga tillfällen då val hållits, 1988, 1991, 1994, 1998 och 2002, har förtroendet för riksdagen ökat något jämfört med året dessförinnan. Resultaten visar således på en elektoral cykel när det gäller förtroendet för riksdagen; under valåren tenderar förtroendet att öka jämfört med året dessförinnan.

⁶ Också andra undersökningar indikerar en sådan allmän elektoral cykel för förtroendet för politiker. En studie kring allmänhetens förtroende för politiker i allmänhet mellan 1973 och 1994 visar till exempel på ett uppåtgående förtroende i samband med valen, med undantag av valet 1979 (Österman 1995:16).

Sett till hela tidsperioden från 1986 kan förtroendet för riksdagen delas in i två tydliga perioder. Den första, fram till 1996, kännetecknas av nedgång. Därefter har förtroendet ökat något. Bottenåret 1996 hade 18 procent av svarspersonerna ett stort eller ganska stort förtroende för riksdagen; motsvarande andel 2002 var 34 procent. Intressant att notera är också att nedgången i förtroendet efter valet 1998 (3 procentenheter) var klart mindre än nedgången efter tidigare val. Efter både 1994 och 1988 års val gick förtroendet ned 12 procentenheter; efter 1991 års val var nedgången 7 procentenheter.

Möjligen signalerar resultaten att förtroendet för riksdagen är på uppåtgående. Slutsatsen av detta måste anses vara positiv för den som ser ett demokrativärde i att medborgare hyser ett förtroende för den folkvalda församlingen. De år riksdagen står i fokus för den politiska händelseutvecklingen, och de år medborgare ges möjlighet att påverka sammansättningen av den parlamentariska församlingen, ökar förtroendet.⁷

Medborgares och riksdagsledamöters bedömning av riksdagen

Forskningsdiskursen om vilka uppgifter som skall tillskrivas nationella parlament är stor, och någon gemensam uppfattning om vilka dessa uppgifter skulle vara finns inte.⁸ En vägledning ger dock litteraturen, och utifrån den kan ett antal uppgifter och funktioner för riksdagen preciseras, nämligen *”fatta avgörande beslut för samhällsutvecklingen”, ”övervaka regeringens arbete”, ”vara central debattarena”, ”förutse framtida problem innan de blir akuta”, ”avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna” och ”ta initiativ i frågor som inte tas upp av regeringen”*. Dessa sex uppgifter har Peter Esaiasson och Sören Holmberg tidigare angivit som centrala för riksdagen (Holmberg & Esaiasson 1988:252; Esaiasson & Holmberg 1996:239; Brothén 1999; Damgaard 2000, jfr Riksdagskommittén 2001:58 f.).

Sedan dessa undersökningar genomfördes 1985 och 1988 har Sverige blivit medlem av Europeiska unionen, vilket motiverar att en sjunde uppgift för riksdagen kan anges, nämligen *”bevaka utvecklingen inom EU”*.⁹ Sammantaget är det således sju tänkbara uppgifter som riksdagen och dess ledamöter

⁷ SOM-mätningarna genomförs normalt under tidsperioden oktober–januari, dvs. efter ett nytt riksmötes öppnande och därmed efter en nyvald riksdags första sammanträde. 2002 års SOM-undersökning genomfördes mellan den 24 september 2002 och den 10 februari 2002. Medieakademin/NFO Infratest omfattar 750 telefonintervjuer mellan den 15 oktober och den 5 november 2002. Valårseffekten är inte lika tydlig i deras mätning.

⁸ För en diskussion om tidigare funktionsindelningar i litteraturen om de nationella parlamentens roll, se till exempel Holmberg & Esaiasson 1988:250 ff.; Esaiasson & Holmberg 1996:237 ff.

⁹ Se 10 kap. 6 § regeringsformen: ”Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.” Se även 10 kap. riksdagsordningen: ”Behandlingen av frågor i Europeiska unionen”.

har att hantera.¹⁰ Dessa behöver inte vara de enda tänkbara eller möjliga uppgifterna utan kan ses som indikatorer på olika uppgifter det är rimligt att riksdagen och dess ledamöter ägnar sig åt. För att – som syftet med kapitlet är – undersöka om medborgarnas bedömning av hur riksdagen sköter sina demokratiska uppgifter påverkar det allmänna förtroendet för riksdagen torde de sju uppgifterna vara tillräckliga.

Svarspersonerna har fått bedöma hur bra eller dåligt riksdagen uppfyller de sju uppgifterna. Frågan har varit formulerad på följande sätt: *”Riksdagen har olika uppgifter. Hur bra eller dåligt anser Du att riksdagen och riksdagens ledamöter uppfyller nedanstående uppgifter?”* Svarsalternativen har varit *”mycket bra”* *”ganska bra”* *”varken bra eller dåligt”* *”ganska dåligt”* och *”mycket dåligt”*.¹¹ Frågan har ställts två gånger i SOM-undersökningarna, både 1998 och 2002.

I tabell 2 redovisas hur de svarande har bedömt att riksdagen och riksdagsledamöterna sköter de olika uppgifterna. Tabellen presenterar också ett statistiskt balansmått som väger andelen svarspersoner som svarat mycket eller ganska bra mot andelen som svarat ganska eller mycket dåligt. I tabellen redovisas balansmåten för både 1998 och 2002.

¹⁰ En ny uppgift har tillkommit i 4 kap. 16 § riksdagsordningen vari stadgas: *”I utskottens beredning av ärendena skall ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.”* Denna uppgift har inte ingått i frågeformuläret till svarspersonerna i SOM-undersökningen, däremot i *Riksdagsenkät 2002*.

¹¹ Urvalet har bestått av 3 000 personer i hela Sverige i åldern 15–85 år.

TABELL 2 MEDBORGARNAS SYN PÅ HUR VÄL RIKSDAGEN UPPFYLLER OLIKA UPPGIFTER (PROCENT, BALANSMÅTT)

Uppgift	2002							1998
	Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Summa	Balansmätt	Balansmätt
Fatta avgörande beslut för samhällsutvecklingen	2	31	53	12	2	100	+19	+15
Övervaka regeringens arbete	2	26	57	12	3	100	+13	+8
Vara central debattarena	3	26	54	14	3	100	+12	+8
Förutse framtida problem innan de blir akuta	1	10	41	37	11	100	-37	-46
Avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna	1	18	55	21	5	100	-7	-10
Ta initiativ i frågor som inte tas upp av regeringen	1	12	62	20	5	100	-12	-17
Bevaka utvecklingen inom EU	2	21	54	17	6	100	±0	-11

Kommentar: Resultaten bygger enbart på svarspersoner som besvarat alla uppgifter (n=1 500). Frågeformulering: "Riksdagen har olika uppgifter. Hur bra eller dåligt anser Du att riksdagen och riksdagens ledamöter uppfyller nedanstående uppgifter?" **Källa:** SOM-undersökningarna 1998 och 2002.

Om tre av riksdagens uppgifter är medborgarnas bedömning övervägande positiv. Det gäller uppgifterna att fatta avgörande beslut (+19), övervaka regeringen (+13) och att vara central debattarena (+12). Det är lika många svarande som tycker att riksdagen sköter uppgiften att bevaka utvecklingen inom EU bra som tycker att riksdagen sköter denna uppgift dåligt (±0). När det gäller övriga tre uppgifter är däremot andelen svarande som tycker att riksdagen hanterar uppgifterna dåligt större än andelen som tycker att riksdagen hanterar dessa uppgifter bra. Det gäller både uppgiften att avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna (-7) och uppgiften att ta initiativ i frågor som inte tas upp av regeringen (-12). Allra sämst i medborgarnas utvärdering hamnar dock riksdagen och riksdagsledamöterna när det gäller uppgiften att förutse framtida problem innan de blir akuta (-37).

Medborgarnas bedömningar av riksdagen och riksdagens ledamöter har blivit mer positiva mellan 1998 och 2002. På varje punkt kan vi se att balansmättet för medborgarnas bedömningar har ökat. Det återspeglar den allmänt ökade politikertilltron som vi kunde iaktta i figur 2. Andelen medbor-

gare som har förtroende för riksdagen har ökat från 30 procent 1998 till 34 procent 2002. När det gäller bedömningen av hur riksdagen hanterar ett antal uppgifter är det dock inte andelen nöjda som ökat. Det utmärkande för förändringarna mellan 1998 och 2002 är snarare att det är andelen missnöjda som minskat. Främst är det andelen svarspersoner som tycker att riksdagen sköter en uppgift ”ganska dåligt” som 2002 är något lägre än motsvarande andel 1998. Den svarskategori som främst har ökat, från att redan tidigare ha varit tämligen stor, är ”varken bra eller dåligt”.

Den för kapitlet styrande utgångspunkten handlar om det rimliga i att förvänta sig att medborgarbedömningar av hur riksdagen hanterar sina uppgifter och funktioner föregår bedömningen av förtroendet för riksdagen i allmänhet. Den allmänna och generella förtroendebedömningen som medborgarna gör av riksdagen antas i en sådan rationell modell förklaras utifrån den värdering människor gör av hur riksdagen hanterar olika funktioner och uppgifter.¹²

En multivariat analys, som beaktar samtliga sju riksdagsuppgifter, gör det möjligt att väga de olika riksdagsuppgifterna mot varandra. Man kan ställa sig frågan vilka av de sju värderingarna som har störst betydelse för människors förtroende för riksdagen.¹³

Resultaten av en sådan multivariat analys visar att människors bedömning av hur riksdagen hanterar de sju funktionerna *tillsammans* bidrar till förklaringen av förtroendet för riksdagen; andelen förklarad varians uppgår till 28 procent. Det är uppenbart att människors uppfattning om hur riksdagen fullgör ett antal olika uppgifter har betydelse för i vilken grad riksdagen tillskrivs något förtroende. Därtill ger analyserna ett tydligt stöd för att människors förtroende för riksdagen bestäms i *olika* hög grad av synen på hur dessa sju uppgifter uppfylls. Uppfattningen om hur riksdagen sköter vissa uppgifter har större effekt på det allmänna förtroendet för riksdagen än bedömningen av andra uppgifter. Hur riksdagen lyckas med uppgiften att fatta de stora samhällsavgörande besluten utgör det enskilt viktigaste bedömningskriteriet för förtroendet för riksdagen.

Inte bara medborgare har fått utvärdera riksdagens arbete. Även riksdagsledamöterna har fått göra samma bedömning. Samtliga riksdagsledamöter har

¹² Läsaren bör ha i åtanke att förhållandet skulle kunna vara det motsatta: Människors allmänna bedömning av förtroendet för riksdagen färgas av sig på bedömningen av hur riksdagen sköter olika konkreta uppgifter.

¹³ I analysen har bedömningen av de sju riksdagsuppgifterna medtagits som tänkbara förklaringsfaktorer till förtroendet för riksdagen. Bedömningen av dessa sju uppgifter ses som oberoende variabler och kan i den multivariata regressionsanalysen variera mellan värdena 0 (”mycket dåligt”) och 4 (”mycket bra”). Den beroende variabeln – förtroendet för riksdagen – kan inta värden mellan 0 (”mycket litet förtroende”) och 4 (”mycket stort förtroende”). Svarspersoner som svarat med mittenalternativen ”varken bra eller dåligt” respektive ”varken stort eller litet förtroende” har medtagits i denna analys och har i båda fallen givits värdet 2. Analysen görs därefter på ostandardiserade regressionskoefficienter avseende både bivariata regressionsanalyser med respektive förklaringsfaktor och en multivariat regressionsanalys med samtliga förklaringsfaktorer.

efter valet 2002 fått besvara samma fråga i en undersökning – *Riksdagsenkät 2002* – genomförd parallellt med SOM-undersökningen.¹⁴

I tabell 3 redovisas hur stor andel av svarande medborgare och riksdagsledamöter som tycker att riksdagen och riksdagsledamöterna sköter olika uppgifter mycket eller ganska bra.¹⁵

TABELL 3 MEDBORGARNAS (MB) OCH RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS (RD) SYN PÅ HUR VÄL RIKSDAGEN UPPFYLLER OLIKA UPPGIFTER EFTER PARTITILLHÖRIGHET (PROCENT, BALANSMÅTT)

		Partitillhörighet								Balans- mått alla	Balans- mått alla
		v	s	c	fp	m	kd	mp	alla	2002	1998
Fatta avgörande beslut för samhällsutvecklingen	mb	31	43	24	35	21	22	22	33	+18	+15
	rd	44	89	52	32	40	52	46	62	+46	+61
Övervaka regeringens arbete	mb	32	33	27	28	20	21	29	28	+12	+8
	rd	48	81	62	54	54	65	39	66	+53	+55
Vara central debattarena	mb	28	31	24	33	31	27	23	29	+12	+8
	rd	19	45	38	15	13	19	31	30	-9	+8
Förutse framtida problem innan de blir akuta	mb	8	16	6	4	7	9	11	10	-38	-46
	rd	0	35	10	8	13	13	15	20	-22	-35
Avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna	mb	17	22	17	21	15	21	19	19	-7	-10
	rd	48	70	67	54	54	39	46	59	+45	+38
Ta initiativ i frågor som inte tas upp av regeringen	mb	11	16	15	11	14	9	11	13	-13	-17
	rd	37	56	62	51	42	45	39	50	+30	+29
Bevaka utvecklingen inom EU	mb	15	26	18	27	24	19	26	23	±0	-11
	rd	15	41	33	46	33	39	15	37	+11	+4
Antal intervjuade	mb	138	588	78	244	170	94	73	1500	1500	1539
	rd	27	126	21	41	48	31	13	307	307	314

Kommentar: Resultaten visar andelen svarspersoner som svarat att riksdagen uppfyller olika uppgifter mycket eller ganska bra. Resultaten visar också balansmättet, det vill säga andelen mycket eller ganska bra minus andelen ganska eller mycket dåligt (andelen bra minus dåligt). Endast svarspersoner som besvarat alla uppgifter har medtagits i analysen. Frågeformulering: "Riksdagen har olika uppgifter. Hur bra eller dåligt anser Du att riksdagen och riksdagens ledamöter uppfyller nedanstående uppgifter?" Svarsalternativen har varit "mycket bra", "ganska bra", "varken bra eller dåligt", "ganska dåligt" och "mycket dåligt". **Källa:** SOM-undersökningarna 1998 och 2002 samt riksdagsundersökningarna Riksdagskandidat 1998 och Riksdagsenkät 2002.

¹⁴ Frågan har ställts i forskningsprojektets enkätundersökning med samtliga riksdagsledamöter (Riksdagsenkät 2002). Svarsfrekvensen för undersökningen uppgick till 94 procent. Insamlingsperioden (12 november–7 maj 2003) har varit parallell med SOM-undersökningen (24 september 2002–10 februari 2003). Ansvarig för 2002 års riksdagsundersökning har Martin Brothén varit.

¹⁵ I denna jämförelse finns det skäl att utnyttja balansmättet eftersom andelen svarande som uppgivit svarsalternativen "varken bra eller dåligt" är ganska olika för medborgare och riksdagsledamöter.

Riksdagsledamöter gör i de allra flesta fall mer positiva bedömningar av hur riksdagen hanterar de olika uppgifterna. Endast för två av sju uppgifter är andelen dåligt större än andelen bra, vilket kan jämföras med medborgarna där tre av sju uppgifter uppmäter ett negativt balansmått och ytterligare ett hamnar på jämviktspunkten (± 0). I nästan samtliga fall är dessutom balansmått som uppmäts för riksdagens ledamöter mer positiva jämfört med motsvarande balansmått bland medborgare.

Om fem av riksdagens uppgifter är ledamöternas bedömning huvudsakligen positiv. Det framgår av att andelen ledamöter som tycker att riksdagen sköter dessa uppgifter bra är större än andelen riksdagsledamöter som tycker att riksdagen sköter uppgifterna dåligt. Balansmått för uppgifterna att övervaka regeringens arbete (+53), fatta avgörande beslut (+46), avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna (+45), ta initiativ i frågor som inte tas upp av regeringen (+30) samt bevaka utvecklingen inom EU (+11) är därför positiva. För de två andra uppgifterna är däremot andelen riksdagsledamöter som tycker att riksdagen hanterar uppgifterna dåligt större än andelen som tycker att riksdagen hanterar dessa uppgifter bra. Det gäller både uppgiften att vara central debattarena (–9) och att förutse framtida problem innan de blir akuta (–22).

Riksdagsledamöternas bedömningar av riksdagen och riksdagens ledamöter har blivit mer positiva mellan 1998 och 2002 i fyra fall och mer negativa i tre.¹⁶ Ledamöterna är i jämförelse med 1998 mindre nöjda med hur riksdagen fullgör uppgifterna att fatta avgörande beslut, övervaka regeringen och vara central debattarena. Däremot är ledamöterna mer positiva till de fyra andra uppgifterna jämfört med bedömningarna fyra år tidigare. Högre balansmått uppmäts för riksdagsledamöterna 2002 jämfört med 1998 när vi ser till uppgifterna att förutse framtida problem, avspegla åsiktsfördelningen, ta initiativ i frågor som inte tas upp av regeringen och bevaka utvecklingen inom EU.

Riksdagsledamöter och medborgare rangordnar uppgifterna efter bedömningen av hur väl de fullgörs på ett likartat sätt, även om rangordningarna var mer överensstämmande 1998.¹⁷ Riksdagsledamöter och medborgare är till exempel överens om vilka två uppgifter som riksdagen hanterar bäst (fatta avgörande beslut och övervaka regeringen). Likaså är medborgare och folkvalda överens om att riksdagen är minst bra på att förutse framtidens problem. Bara när det gäller att avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna märks en

¹⁶ 1998 års riksdagsundersökning – Riksdagskandidat 1998 – genomfördes på uppdrag av den parlamentariska utredningen Rådet för utvärdering av 1998 års val. Svarsfrekvensen för enkätundersökningen blev 94 procent. Insamlingen av enkätsvar ägde rum mellan den 13 oktober 1998 och den 1 mars 1999. Ansvarig för 1998 års riksdagsundersökning var Martin Brothén.

¹⁷ Spearmans rho var .52 år 2002. Spearmans rho är ett rangkorrelationsmått med vilket två rangordningars likhet kan jämföras. Måttet uttrycker graden av överensstämmelse beträffande rangordningarna för medborgarnas respektive riksdagsledamöternas bedömning av hur riksdagen fullgör sina uppgifter (jfr Brothén 1999:268). Måttet kan variera mellan –1,0 (hur riksdagen uppfyller sina uppgifter rangordnas helt olika av medborgare och folkvalda) och +1,0 (hur riksdagen uppfyller sina uppgifter rangordnas helt lika av medborgare och folkvalda). 1998 uppmättes Spearmans rho = .73 (Brothén 1999:268).

markerad skillnad. Medborgarna är inte lika positiva i sina bedömningar av denna uppgift som riksdagsledamöterna själva är.

Problembilden hos riksdagsledamöter och medborgare är således densamma: Man är överens om riksdagens starka och svaga sidor. Resultaten kan något ställas i relation till tidigare forskning där till exempel Peter Esaiasson visat att riksdagsledamöter inte lyckats särskilt bra med den svåra uppgiften att förutse framtida problem för att kunna vidta lämpliga åtgärder innan problemen blir akuta (Esaiasson & Holmberg 1996:171 ff.). Sören Holmberg har i en rad studier undersökt hur väl riksdagsledamöter avspeglar åsiktsfördelningen bland väljarna och kommit fram till att svensk åsiktsöverensstämmelse inte är högre än i de andra nordiska länderna eller i länder som Tyskland, Frankrike och USA samt att åsiktsrepresentationen till och med är sämre än vad som skulle ha åstadkommit genom en lottningsprocedur (se till exempel Holmberg 1996; 1999a; 1999b).¹⁸ Det förefaller således som om medborgarnas respektive riksdagsledamöternas utvärdering av riksdagen inte bara står i överensstämmelse med varandra utan också i någorlunda överensstämmelse med tidigare forskningsresultat.

Avslutande reflexioner

En viktig slutsats av kapitlet är att politiska val tenderar att fungera som motorer för utvecklingen av förtroendet för riksdagen. Förtroendet stiger under valåren för att falla tillbaka något året därpå. En annan viktig slutsats är att det finns skäl att se förtroendet för nationella parlament i ljuset av hur människor uppfattar att parlamenten hanterar olika uppgifter. Människors allmänna och generella bedömning av förtroendet för riksdagen visade sig vara starkt kopplat till de bedömningar som görs av hur riksdagen hanterar de funktioner institutionen har i det representativa styrelseskicket.

Förtroendet för riksdagen har säkert flera förklaringar. Det står dock klart att förtroendet i en inte ringa utsträckning bestäms av medborgarbedömningarna av hur riksdagen hanterar ett antal olika uppgifter. Ett sådant resultat pekar i en bestämd riktning. Förtroendet för riksdagen är inte oberoende av institutionella spelregler och de eventuella institutionella brister som omger det parlamentariska arbetet. Medborgare utvecklar sin bedömning av förtroendet för riksdagen i nära samklang med i vilken utsträckning de bedömer att riksdagen hanterar olika uppgifter bra eller dåligt. En given reservation som bör föras in i resonemanget är att både den allmänna bedömningen av förtroendet för riksdagen och de olika bedömningarna av hur riksdagen fullgör sina uppgifter skulle kunna föras tillbaka på andra förklaringsfaktorer, vilka i föreliggande undersökning inte har beaktats. Syftet har, som tidigare nämnts,

¹⁸ Statsvetarna Magnus Isberg och David Arter har i sina utvärderingar av riksdagens starka och svaga sidor funnit att riksdagen är bäst på att formulera och initiera beslut och sämst när det gäller uppgiften att övervaka regeringsarbetet (se även Holmberg & Esaiasson 1988:259; Esaiasson & Holmberg 1996:244).

varit begränsat till att se om det över huvud taget är relevant att föra in bedömningar av hur riksdagen sköter sina demokratiska uppgifter som tänkbara förklaringar till utvecklingen av det generella förtroendet för institutionen.

I båda fallen, förekomsten av en elektoral cykel och förekomsten av en koppling mellan bedömningen av hur riksdagen hanterar sina uppgifter och förtroendebedömningen av institutionen, finns det alltså anledning att lyfta fram resultaten i ett institutionellt och konstitutionellt sammanhang. Det politiska systemets utformning och utförandet av demokratins funktioner har betydelse för människors förtroendebedömningar.

Referenser

- Brothén, M. (1998) "Fallande förtroende för riksdagen", i Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Opinionssamhället*, SOM-rapport nr 20, s. 49–68, Göteborg: SOM-institutet.
- Brothén, M. (1999) "Stigande förtroende för riksdagen under valår", i Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Ljusnande framtid*, SOM-undersökningen 1998, SOM-rapport nr 22, Göteborg: SOM-institutet.
- Brothén, M. (2002) "I kontakt med riksdagen", i Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Det våras för politiken. Trettio två artiklar om politik, medier och samhälle*, SOM-undersökningen 2001, SOM-rapport nr 30, Göteborg: SOM-institutet.
- Damgaard, E. (2000) "Parliament and Government", i Esaiasson, P. & Heidar, K. (red.) *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Ohio: Ohio University Press.
- Elliot, M. (1997) *Förtroendet för medierna. TV, radio och dagspress i allmänhetens ögon*, Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG).
- Esaiasson, P. & Holmberg, S. (1996) *Representation From Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth.
- Gilljam, M. & Holmberg, S. (1995) *Väljarnas val*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (1998) "The Media's Role in Public Negativity Toward Congress: Distinguishing Emotional Reactions and Cognitive Evaluations", i *American Journal of Political Science*, vol. 42, no. 2, 1998, s. 475–498.
- Holmberg, E. & Stjernquist, N. (1980) *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag.
- Holmberg, S. & Esaiasson, P. (1988) *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Stockholm: Bonnier.
- Holmberg, S. & Gilljam, M. (1987) *Väljare och val i Sverige*, Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, S. & Weibull, L. (2003a) "Medieakademiens förtroendebarmeter", i *Medieakademin, årsbok 2003*, Göteborg: Medieakademin.
- Holmberg, S. & Weibull, L. (2003b) "Förgängligt förtroende", i Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Fåfångans marknad*, SOM-undersökningen 2002, SOM-rapport nr 33, Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, S. (1996) "Svensk åsiktsöverensstämmelse", i Rothstein, B. & Särilvik, B. (red.) *Vetenskap om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerstål*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Holmberg, S. (1999a) "Issue Agreement", i Esaiasson, P. & Heidar, K. (red.) *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Ohio: Ohio University Press.
- Holmberg, S. (1999b) "Collective Policy Congruence Compared", i Miller, W. et. al., *Policy Representation in Western Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

- Holmberg, S. (1999c) "Down and Down We Go: Political Trust in Sweden", i Norris, P. (red.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, New York: Oxford University Press.
- Holmberg, S. (1999d) *Representativ demokrati*, SOU 1999:64, Stockholm: Fakta info direkt.
- Holmberg, S. (2000) *Välja parti*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Lipset, S. M. & Schneider, W. (1983) *The Confidence Gap*, New York: Wiley.
- Lipset, S. M. & Schneider, W. (1987) "The Confidence Gap During the Reagan Years, 1981–1987", i *Political Science Quarterly* 102:1–23.
- Listhaug, O. & Wiberg, M. (1995) "Confidence in Political and Private Institutions", i Klingemann, H-D. & Fuchs, D. (red.) *Citizens and the State*, Oxford-New York: Oxford University Press.
- Lithner, A. (1999) "SOM-undersökningen 1998 – genomförande och utfall", i Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Ljusnande framtid*, SOM-undersökningen 1998, SOM-rapport nr 22, Göteborg: SOM-institutet.
- Mattson, I. & Petersson, O. (2003) (red.) *Svensk författningsspolitik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Möller, T. (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro? Misstron mot politiker och politiska institutioner*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlag.
- Möller, T. (2000) *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*, Stockholm: Liber.
- Nilsson, T. (1996) "Förföljda och föraktade. Folkets vrede drabbade 1700-talets politiker", i *Populär Historia*, 1996:6, s. 28–31, Stockholm: Populär Historia.
- Norris, P. (1999) (red.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, New York: Oxford University Press.
- Petersson, O. (1997) "Politiker orsakar demokratikris", DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 19 oktober 1997, Stockholm: Dagens Nyheter.
- Petersson, O. (1999) *Samhällskonsten*, Stockholm: SNS Förlag.
- Riksdagskommittén (2001) *Riksdagen inför 2000-talet, Riksdagskommitténs huvudbetänkande*, Stockholm: Sveriges riksdag.
- Strömbäck, J. (2001) *Gäster hos verkligheten. En studie av journalistik, demokrati och politisk misstro*, Eslöv: B. Östlings bokförlag Symposion.
- Österman, T. (1981) *Förtroendet för politiker. En rapport från FSI om allmänhetens attityder till politiker åren 1973–1980*, Stockholm: Liber Förlag.
- Österman, T. (1995) *Vitbok över riksdagsvalet 1994. En långtidsstudie*, Stockholm: Tiden.

Rapport 2

Utskottsundersökning 2004

Peder Nielsen

Utskottsundersökningen har under hösten 2004 genomförts på uppdrag av Riksdagskommittén. Syftet har varit att skaffa kunskap om utskottens arbetsuppgifter, arbetssätt och arbetsbelastning samt lyfta fram goda exempel och eventuella problem i utskottsarbetet. I föreliggande rapport redovisas resultatet av undersökningen.

Som ett led i utskottsundersökningen genomfördes under början av hösten 2004 en enkätundersökning med samtliga utskottskanslier. Enkäten bestod av ett 40-tal frågor om det egna utskottets och kansliets arbete. Enkätsvaren ligger till grund för delar av rapporten. Vidare har statistiska uppgifter om utskottens verksamhet samlats in av riksdagens utredningstjänst och enheten för riksdagstryck. Uppgifterna har legat till grund för analyser av utskottens produktion och arbetsbelastning med mera som redovisas i rapporten. Uppgifter i rapporten avseende utskottskansliernas personella resurser har erhållits från personalenheten vid riksdagsförvaltningen.

Rapporten inleds med en allmän bakgrund om utskottsväsendet och den historiska utvecklingen i riksdagen. Därefter följer ett avsnitt om utskottsväsendets organisation inklusive kanslier. Ett därpå följande avsnitt handlar om utskottens sammanträden. Bland annat behandlas utskottens sammanträdestid, sammanträdesbehov, sammanträdenas form och innehåll och sammanträdesplaneringen. Därefter följer ett avsnitt om utskottens produktion, såsom remitterade propositioner, motioner och betänkanden. Även förekomsten av förenklad motionshantering uppmärksammas och diskuteras. I de tre därpå följande avsnitten behandlas kunskapsförsörjningen i utskotten (utfrågningar samt uppföljning och utvärdering), utskottens arbete med EU-frågor samt utskottens inrikes och utrikes kontakter. Slutligen studeras utskottens arbetsbelastning i olika avseenden.

Allmän bakgrund

Principer för utskottsväsendet och dess organisering

Utskottsväsendet utgör ett av de viktigaste organisatoriska inslagen i parlamentariska församlingar. Det är svårt att föreställa sig ett parlament utan utskott. Det är i dessa som centrala delar av det parlamentariska arbetet äger rum. Förutom beredningen av ärenden innan beslut fattas i plenum, en uppgift som traditionellt sett kan sägas vara utskottens viktigaste, har utskotten även andra betydelsefulla uppgifter, som att kontrollera den verkställande makten, följa upp och utvärdera beslut som fattats av parlamentet samt att följa och granska regeringens agerande i EU.

Tyngdpunkten i det arbete som utövas i ett parlament kan således sägas ligga i utskottsarbetet. Mycket talar dessutom för att utskottens roll i den parlamentariska beslutsprocessen i framtiden kommer att bli ännu viktigare eftersom utskotten möjliggör specialisering inom parlamenten, vilken är nödvändig i en tid när politik och samhällsutveckling blir alltmer komplexa och svåra att överskåda. Internationellt sett förefaller trenden också vara att utskottsväsendet får allt större betydelse när det gäller att stärka och utveckla parlamentens roll i det politiska systemet.¹⁹ Förutom specialisering inom parlamenten bland ledamöter och tjänstemän kan utskottsväsendet bidra till bland annat en mer ekonomisk arbetsfördelning som ökar parlamentens produktivitet i beslutsprocessen, underlättar politiska förhandlingar och överenskommelser mellan ledamöter inom olika politikområden och skapar bättre informationsunderlag för ledamöterna om effekterna av politiska beslut.²⁰

Vad gäller utskottsväsendets organisering kan man skilja mellan funktionsutskottsprincipen och fackutskottsprincipen.²¹ Enligt *funktionsutskottsprincipen* delas utskotten in efter statsrättslig funktion. Med en sådan ordning bereds anslagsärenden och lagstiftningsärenden av olika utskott. Enligt *fackutskottsprincipen* är utskott indelade efter politikområde. Ärenden inom ett visst ämnesområde bereds då av ett och samma utskott, oavsett om de är lagärenden eller anslagsärenden.

En annan skiljelinje går mellan utskotts permanens.²² Utskott som är ordinarie eller ständiga benämns *fasta utskott*. Dessa utskotts existens är inte knuten till beredningen av ett visst ärende, utan de skall alltid finnas och de har ett bestämt kompetensområde. För beredningen av ett bestämt ärende kan ett parlament tillsätta ett tillfälligt eller *särskilt utskott*. När beredningen av det specifika ärendet är klar upphör utskottet. Ett specialfall är *sammansatta*

¹⁹ Lawrence D. Longley och Roger H. Davidson, "Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions", i Longley och Davidson (red.) *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass, 1998), s. 1 f.

²⁰ Ingvar Mattson och Kaare Strøm, "Parliamentary Committees", i Herbert Döring (red.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt: Campus Verlag), s. 250 f.

²¹ Lars Davidsson, "Riksdagen", i Ingvar Mattson och Olof Petersson (red.) *Svensk författningspolitik* (Stockholm: SNS Förlag, 2003), s. 121 f.

²² Ibid.

utskott. Dessa är en form för samarbete mellan två eller flera utskott för beredningen av ett ärende och bildas efter överenskommelse mellan de berörda utskotten.

Vad gäller utskottsindelningen i riksdagen formulerade Riksdagsutredningen i början av 1990-talet tre principer (se förs. 1993/94:TK1). En grundläggande princip, menade utredningen, var den som anges i riksdagsordningen, nämligen att ärenden som hör till ett *ämnesområde* skall hänföras till samma utskott. Utredningen ansåg det vara av avgörande betydelse att ämnesområden hålls samman så att ärenden av jämförbar karaktär kan ges en enhetlig behandling och att förslag om övergripande reformer behandlas i ett sammanhang. Utredningen tog således ställning för fackutskottsprincipen. En andra utgångspunkt som framhölls av utredningen var att beredningsområdena bör avgränsas med hänsyn till utskottens *arbetsbelastning*, som inte bör vara större än att beredningsskyldigheten kan fullgöras på ett sätt som motsvarar kraven i regeringsformen och riksdagsordningen. Utredningen framhöll också vikten av att utskotten ges möjlighet att följa upp och utvärdera resultaten inom respektive politikområde. En tredje princip var följsamhet till ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet, det vill säga *departementsindelningen*. Denna princip hänger i praktiken nära samman med principen om att ämnesområden bör hållas samman. Till principen om följsamhet med departementsindelning kan sedan Sveriges medlemskap i EU läggas ytterligare en princip, som innebär att utskottsindelningen så långt möjligt bör följa uppdelningen av ärenden på ministerråd.²³

Riksdagsutredningen framhöll vikten av att utskottsorganisationen var anpassad till de politikområden som är aktuella i samhället och i riksdagsarbetet. Utredningen menade härvidlag att målen att ärendena får en sakligt sett logisk placering och att ämnesområden hålls samman kan behöva prioriteras högre än målet att nå en volymmässigt helt jämn arbetsbelastning. Inom rimliga gränser kunde det t.o.m. vara fördelaktigt med vissa skillnader i utskottens ärendevolymer eftersom ledamöter som har tunga politiska uppdrag vid sidan av utskottsuppdraget då kan delta i ett mindre arbetsbelastat utskott. Vidare ifrågasatte utredningen hur hårt utskottens beredningsområden skulle knytas till departementsindelningen. Utredningen ansåg att det var en nackdel att ofta – när departementsindelningen ändras – behöva förskjuta ärendegrupper mellan utskotten. Kontinuitet framhölls som värdefullt med tanke på dels att det ger möjlighet till enhetlig behandling av likartade ärenden över tiden, dels behovet av specialiserade och fördjupade kunskaper hos såväl utskottsledamöter som kanslipersonal.

Riksdagsutredningen diskuterade också möjligheten att tillsätta särskilda utskott. Utredningen menade att inrättandet av sådana skulle kunna vara ett sätt att utvidga och förstärka ett ordinarie utskott när ärendevolymer är betungande, men det skulle samtidigt vara förenat med betydande nackdelar eftersom det innebär en extra arbetsbelastning för de ledamöter som får

²³ Ulf Christoffersson, "Utskottsindelningen", PM (Kammarkansliet, 2004-08-03), s. 7.

dubbla utskottsuppgifter. Utredningen ställde sig därför mycket tveksam till en ökad användning av särskilda utskott som en lösning på utskottens arbetsbörda; samma bedömning kunde enligt utredningen göras avseende arbete på avdelning inom ett utskott.

Utskottsorganisationens historiska utveckling

I samband med införandet av enkammarriksdagen 1971 övergick utskottsorganisationen i riksdagen till ett system med i huvudsak fackutskott. Dessförinnan hade utskottsorganisationen varit baserad på funktionsutskottsprincipen med olika utskott för till exempel grundlagsstiftning (konstitutionsutskott), lagstiftning (lagutskott), beskattning (bevillningsutskott) och budgetreglering (statsutskott). Sammantaget fanns i slutet av 1960-talet 10 fasta utskott, varav 3 lagutskott. Vissa av utskotten arbetade i sin tur på två eller flera avdelningar, vilka upprättade förslag till betänkanden som efter föredragning i utskottet avgavs i utskottets namn.

Sedan 1971 har de fasta utskotten i riksdagen varit 16 till antalet.²⁴ Dessa är, som sagt, indelade efter fackutskottsprincipen, det vill säga alla ärenden inom ett visst ämnesområde bereds av ett och samma utskott. Vissa smärre avvikelser från denna princip föreligger dock. Lagutskottet bereder lagstiftningsärenden inom civilrätten oberoende av ämnesområde. Därtill bereder inte utskottet några anslagsärenden. Även konstitutionsutskottet, finansutskottet och skatteutskottet kan åtminstone delvis sägas avvika från fackutskottsprincipen i det att de har sina rötter i det gamla systemet där man utgick från de skilda statsrättsliga funktionerna, det vill säga funktionsutskottsprincipen.²⁵

I stora drag är utskottsindelningen i dag densamma som 1971. De enda ändringarna är att inrikesutskottet bytt namn till arbetsmarknadsutskottet (1976) och civilutskottet till bostadsutskottet (1983). Dessutom har jordbruksutskottet bytt namn till miljö- och jordbruksutskottet (1998). Samtidigt kan nämnas att departementsindelningen under samma period har genomgått stora ändringar, vilket inneburit att den överensstämmelse som en gång i tiden förelåg mellan utskottsindelningen och departementsindelningen minskat successivt.

Vad gäller särskilda utskott har sedan 1971 sådant förekommit endast vid ett tillfälle, nämligen 1992 då EES-utskottet tillsattes. Sammansatta utskott har däremot varit förhållandevis vanliga under senare år. Sedan riksmötet 1995/96 har sammansatta utskott förekommit i följande konstellationer: sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet samt sammansatta utrikes- och miljö- och jordbruksutskottet.

²⁴ De 16 utskotten är följande: konstitutionsutskottet, finansutskottet, skatteutskottet, justitieutskottet, lagutskottet, utrikesutskottet, försvarsutskottet, socialförsäkringsutskottet, socialutskottet, kulturutskottet, utbildningsutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet, arbetsmarknadsutskottet och bostadsutskottet.

²⁵ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar* (Stockholm: Norstedt, 1980), s. 683.

Samtidigt som utskottsorganisationen har varit förhållandevis intakt sedan 1971 års reform har det inom ramen för utskottsorganisationen förekommit vissa förändringar i utskottens beredningsområden. Förändringar har dock varit förhållandevis ringa. Det rör sig om dels förändringar av utskottens ärendefördelning i riksdagsordningen, dels ändringar av utskottens utgiftsområden genom att ändamål och verksamheter som finansieras med anslag förs över från ett utgiftsområde till ett annat utgiftsområde, vilket kan medföra att beredningsansvaret flyttas från ett utskott till ett annat (ibland, men inte alltid, förutsätter också detta att riksdagsordningen ändras avseende utskottens ärendefördelning). Vad gäller förändringar av utskottens ärendefördelning i riksdagsordningen har riksdagen sedan 1971 fattat beslut om sådana vid ett 15-tal tillfällen. De största ärendeomflyttningar som har skett är att konsumentfrågor flyttats från närings- till lagutskottet (1983), asyl- och migrationsfrågor från arbetsmarknads- till socialförsäkringsutskottet (1983), regionalpolitiken från arbetsmarknads- till näringsutskottet (1998), finansmarknadsfrågor från närings- till finansutskottet (1996) samt förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg från social- till utbildningsutskottet (1998).²⁶ Vad gäller byten av verksamheters utgiftsområdestillhörighet har de senaste åren sådana gjorts i syfte att anpassa regeringens indelning i politikområden (vilka beslutas av regeringen) till riksdagens arbetsformer.

Tidigare undersökningar av utskottens organisation och arbetssituation

Utskotten och deras arbetssätt har tidigare varit föremål för flera undersökningar. En av de mer omfattande undersökningarna genomfördes av *Herbert Tingsten* i dennes statsvetenskapliga studie av utskottsväsendet perioden 1867–1934.²⁷ Tingsten gick därvid i detalj igenom utskottens organisation i form av bland annat sammanträdenas genomförande, presidiernas funktion och verksamheten i utskottens kanslier, utskottens förberedande behandling av ärenden i form av bland annat samarbete mellan olika utskott och utskottens beredningsformer, samt utskottens beslutsfattande, utformningen av utskottens betänkanden och reservationer i utskotten. Tingsten lyfte bland annat fram utskottsväsendets särställning i Sverige jämfört med i andra länder i fråga om kansliresurser.²⁸ De svenska utskottens kanslier var enligt Tingsten mer omfattande, hade större administrativ kapacitet och fyllde viktigare funktioner. Detta hängde bland annat samman med att utskottens betänkanden i andra länder inte syftade till så grundliga utredningar som i Sverige.

²⁶ Ulf Christoffersson, "Utskottsindelningen", PM (Kammarkansliet, 2004-08-03) s. 1.

²⁷ Herbert Tingsten, *Sveriges riksdag: historisk och statsvetenskaplig framställning. Elfte bandet. Utskottsväsendet* (Stockholm, 1934).

²⁸ Ibid., s. 326 f.

En annan omfattande studie av utskottsväsendet genomfördes i mitten av 1960-talet av statsvetaren *Nils Stjernquist*.²⁹ Han konstaterade bland annat att arbetstiden växlade mellan olika utskott och att den kunde vara växlande från ett år till ett annat för ett och samma utskott. Statsutskottet och lagutskottet hörde dock normalt till de mera arbetsstyngda utskotten.³⁰ Han poängterade samtidigt svårigheten med att mäta arbetsvolymen för riksdagsledamöter samt kamrarnas och utskottens kanslier. De siffror och uppgifter som anfördes i studien visade enligt Stjernquist dock att arbetsvolymen ökat kraftigt genom åren.³¹ Stjernquist konstaterade även att antalet tjänstemän i de ständiga utskotten inte var mycket högre år 1965 än år 1933.³² Att så var fallet kunde enligt Stjernquist betecknas som anmärkningsvärt. Visserligen togs tjänstemännen i anspråk under längre tid än tidigare på grund av dels längre sessioner, dels ökat arbete i utskottskanslierna mellan sessionerna, men detta större utnyttjande kunde ingalunda svara mot arbetsvolymens ökning.

Tingstens och Stjernquists studier av utskottsväsendet ligger långt tillbaka i tiden, och de gjordes då utskotten var indelade enligt funktionsutskottsprincipen. Efter inrättandet av den nya utskottsorganisationen 1971 har utskottens organisation och arbetssituation utretts och utvärderats vid flera tillfällen.

I november 1973 tillsattes den s.k. *arbetsformsutredningen* under talman Henry Allards ledning. Utredningens uppfattning var att ordningen med 16 utskott i allt väsentligt fungerat tillfredsställande. En helt jämn arbetsbelastning mellan utskotten kunde man inte förvänta sig, men utredningen menade att alltför stora skillnader kunde undvikas om man i större utsträckning tillämpade möjligheten enligt riksdagsordningen att avvika från ärendefördelningen med hänsyn till utskottens arbetsförhållanden. Utredningens arbete resulterade inte i några nämnvärda förändringar av utskottsorganisationen.³³

Hösten 1980 tillsattes den s.k. *utskottskommittén*. Kommitténs helhetsintryck av utskottsorganisationen var att den i huvudsak fungerade tillfredsställande. Det fanns dock enligt kommittén brist på flexibilitet inom utskottsapparaten och ett utbrett revirtänkande. Vidare ifrågasatte kommittén om det behövdes så många som 16 utskott. Fyra utskott – lag-, utrikes-, försvars- och socialförsäkringsutskotten – ansågs ha påtagligt mindre arbetsbelastning än övriga. Lag- och socialförsäkringsutskottens ärenden skulle, enligt kommittén, kunna överföras till de besläktade justitie- respektive socialutskotten, men på grund av dessas arbetsbörda var detta dock inte praktiskt möjligt. Inom kommittén diskuterades även möjligheten att lägga samman utrikes- och försvarsutskotten. Bistånds- och försvarsfrågorna ansågs dock som så artskilda att de inte borde handläggas i samma utskott. I stället försökte kom-

²⁹ Nils Stjernquist, *Samhälle och riksdag: historisk och statsvetenskaplig framställning utgiven i anledning av tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro. Del IV. Riksdagens arbete och arbetsformer* (Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1966).

³⁰ Ibid., s. 24.

³¹ Ibid., s. 25.

³² Ibid., s. 337.

³³ Magnus Isberg, "Utskottsväsendet i enkammarriksdagen", stencil, s. 12 f.

mittén jämna ut arbetsbördan mellan utskotten genom att föreslå en flyttning av ärenden från de arbetstyngda social- och näringsutskotten till de mindre arbetstyngda socialförsäkrings-, lag- och civilutskotten. Vidare ansåg kommittén att ett utnyttjande av sammansatta och särskilda utskott skulle bidra till att öka effektiviteten i utskottsarbetet och minska revirtänkandet.³⁴

Vid beredningen av utskottskommitténs förslag menade konstitutionsutskottet (bet. KU 1982/83:31) att det var angeläget att minska arbetsbördan för de starkt arbetsbelastade utskotten, vilket i första hand skulle ske genom överföringar av ärenden till de mindre hårt ansträngda utskotten. Med hänsyn till den tyngd fackintresset hade i utskottsorganisationen var det, enligt konstitutionsutskottet, dock viktigt att de berörda utskotten själva var ense om överföringen. Resultatet av denna princip, som ibland har benämnts Svenssondoktrinen efter konstitutionsutskottets ordförande, var att förändringarna blev begränsade både till antal och omfattning. Vidare ställde sig konstitutionsutskottet kallsinnigt till kommitténs förespråkande av användningen av sammansatta och särskilda utskott. Dessa utskottsformer borde enligt utskottet förvisso inte uteslutas, men tillfälligt sammansatta beredningsorgan var inte den bästa lösningen på samordningsproblemen i riksdagen.³⁵

I en utvärdering i den s.k. *Folkstyrelsekommitténs* regi studerades i mitten av 1980-talet arbetsbördan i olika utskott.³⁶ Det konstaterades att hur man än mäter är arbetsbelastningen åtskilligt större i vissa utskott än i andra. Som mått på arbetsbördan användes antalet remitterade propositioner och motioner, antalet avgivna yttranden samt sammanträdestiden. Resultatet varierade något beroende på vilket mått som användes. Det mått som bäst ansågs sammanfatta skillnaderna i utskottens arbetsbörda var sammanträdestiden, då det beaktade budgetarbetets (inklusive anknytande motioner) starkt varierande omfattning. De utskott som hade störst arbetsbörda mätt som sammanträdestid var närings-, utbildnings- och konstitutionsutskotten; i det sistnämnda fallet torde sammanträdestiden ha att göra med granskningsarbetets omfattning snarare än budgetarbetets.

Folkstyrelsekommittén anförde att en jämnare fördelning av budgetärendena i första hand skulle åstadkommas genom omflyttning av ärenden mellan utskotten (SOU 1987:6 s. 213). Det kunde även bli nödvändigt att avskaffa utskott och skapa nya utskott, men riktpunkten borde då vara att inte ändra antalet utskottsplatser. Vad gällde antalet utskott menade kommittén att de åtminstone inte borde vara färre eftersom utskottens beredningsområden inte borde göras mer omfattande. Till betänkandet bifogade kommittén ett antal exempel på en förändrad utskottsindelning som innebar att antalet utskott bibehölls respektive ökades med ett. Kommittén betonade samtidigt att det var riksdagens sak att närmare utreda förändringar i utskottsorganisationen.

³⁴ Ibid. s. 13 f.

³⁵ Ibid. s. 14 f.

³⁶ Magnus Isberg, "Riksdagsarbetets variationer", PM 56 (Folkstyrelsekommittén, 1986-05-07), s. 8 f.

Riksdagen har genom åren tillsatt flera egna utredningar som bland annat sett över utskottens organisation och arbetssituation. I början av 1990-talet tillsattes *Riksdagsutredningen* med uppgift att se över riksdagens hantering av statsbudgeten med mera. Vad gällde utskottens arbetssituation konstaterade utredningen att riksdagsarbetet ökat väsentligt i omfattning och intensitet jämfört med vad som gällde när utskottsorganisationen utformades i början av 1970-talet (se förs. 1993/94:TK1). Som exempel nämnde utredningen att antalet motionsyrkanden ökat kraftigt. Den stora ökningen av antalet ärenden hade enligt utredningen i betydande grad påverkat förutsättningarna för fackutskottens arbete.

Utredningen konstaterade också att arbetsbelastningen var ojämnt fördelad mellan olika utskott, både avseende antalet yrkanden och avseende sammanträdestid. Enligt utredningen påverkades utskottens arbetssituation starkt av vilka politiska områden som är aktuella. Förändringar i samhället medför att intresset varierar för olika ämnesområden och att riksdagsarbetet koncentreras på de för tillfället mest angelägna områdena. Vidare menade utredningen att utskottsorganisationen förvisso inte kan avspegla snabba skiftningar i det politiska intresset, men att en bättre följsamhet gentemot olika politikområdens aktualitet borde kunna uppnås genom en tätare översyn av utskottsindelningen och ärendefördelningen.

För en generell minskning av utskottens arbetsbörda diskuterade Riksdagsutredningen omläggning av budgetåret, frivillig restriktivitet för väckande av motioner och ökat användande av förenklad ärendeberedning. Dessa åtgärder skulle emellertid, menade utredningen, knappast lösa de specifika problemen med att vissa utskott var överbelastade. Mot denna bakgrund gjorde utredningen bedömningen att det fanns goda skäl att överväga förändringar i både utskottsindelning och ärendefördelning.

Riksdagsutredningen lanserade ett utkast till hur utskottsorganisationen skulle kunna anpassas till den indelning av statsbudgeten i utgiftsområden som föreslogs av utredningen (se förs. 1993/94:TK3).³⁷ Enligt detta skulle antalet utskott i riksdagen minska från 16 till 15 alternativt 14. Utrikesutskottet och försvarsutskottet skulle slås ihop till ett utrikes- och säkerhetsutskott, ett särskilt invandrings- och biståndsutskott inrättas samt socialförsäkrings- och socialutskotten slås ihop. Frågan om sammanslagning av lag- och justitieutskotten berördes också. Utredningen stannade dock för att inte föreslå någon förändring av utskottsindelningen utan menade att ändringar i utskottsindelningen borde anstå till dess att ett definitivt beslut om utgiftsområden hade fattats. Utredningen föreslog att utredningens expertgrupp skulle få i uppdrag att se över utskottsindelningen och utskottens kansliresurser.

Hösten 1995 presenterade en *arbetsgrupp inom talmanskonferensen* ett förslag till indelning av budgeten i utgiftsområden (se förs. 1995/96:TK2).

³⁷ Riksdagsutredningens förslag till förändringar av riksdagens beslutsformer antogs av riksdagen (bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424 och bet. 1994/95:KU2, rskr. 1994/95:5). Sedan budgetåret 1997 är statsbudgeten indelad i utgiftsområden i likhet med Riksdagsutredningens förslag.

Arbetsgruppen menade att mycket hade ändrats sedan enkammarreformen när det gäller arbetsbelastningen inom olika områden och också i fråga om sambandet mellan olika ärendegrupper, och det kunde finnas goda skäl att diskutera förändringar i utskottsindelningen. Arbetsgruppen stannade dock för att inte föreslå någon sådan förändring. Ett skäl till det var att det innan erfarenhet vunnits av det nya budgetförfarandet var svårt att förutse vilka effekterna skulle bli på riksdagsarbetet. Det ansågs också, i övergången till det nya systemet för budgetbehandling, finnas ett särskilt värde i att utskotten i så stor utsträckning som möjligt kunde behålla sina tidigare beredningsområden. Arbetsgruppen hade dock för avsikt att så snart erfarenheter vunnits av arbetet med den första budgeten åter ta upp frågan om ändringar i utskottsindelningen.

Arbetsgruppen fortsatte sitt arbete och lämnade ett förslag våren 1998 (se förs. 1997/98:TK1). Gruppen hade då gått igenom erfarenheterna av problem med utskottsindelningen som upplevts i 1996 och 1997 års budgetarbete. Talmanskonferensen instämde med arbetsgruppens slutsats att den existerande utskottsorganisationen på det hela taget var väl lämpad att klara uppgiften att bereda riksdagsärenden. Det ansågs i stor utsträckning vara oundvikligt att det råder skillnader i arbetsbelastningen mellan utskotten. De allra mest arbetsbelastade utskotten var konstitutionsutskottet och finansutskottet, och vilka övriga utskott som hade de tyngsta arbetsbördorna varierade från år till år bland annat beroende på inom vilka områden stora lagstiftningsreformer gjordes. Det var därför omöjligt att genom ändrad utskottsindelning helt ta bort skillnaderna i belastning mellan utskott.

Hösten 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en parlamentarisk kommitté, *Riksdagskommittén*, för att se över och utvärdera vissa frågor rörande riksdagens arbetsformer. Kommittén, som överlämnade sitt huvudbetänkande i februari 2001, studerade bland annat utskottens produktion och arbetsformer samt diskuterade vilka förändringar som skulle behövas i utskottsarbetet och i utskottsorganisationen (förs. 2000/01:RS1).

Kommittén konstaterade att antalet propositioner minskade med närmare 45 procent mellan 1992/93 och 1999/2000 och att antalet utskottsbetänkanden under samma tidsperiod nästan halverades. Utvecklingen av antalet motioner och reservationer följde en inte lika tydlig trend. Orsaken till det minskade antalet utskottsbetänkanden var enligt kommittén bland annat införandet av den nya budgetprocessen 1997 som bland annat innebar att utskotten endast lämnar ett budgetbetänkande per utgiftsområde och att flera utgiftsområden i en del fall behandlas i ett och samma betänkande. Vidare konstaterade kommittén att utskotten totalt beredde ca 33 000 motionsyrkanden mellan 1995/96 och 1998/99. Spännvidden mellan olika utskott var stor. Flest antal yrkanden hade socialutskottet (ca 3 500 yrkanden), följt av miljö- och jordbruksutskottet (ca 3 400 yrkanden) och finansutskottet (ca 3 000 yrkanden). Minst antal yrkanden hade försvarsutskottet (ca 850 yrkanden) och lagutskottet (ca 800 yrkanden).

Vidare lät kommittén kartlägga antalet sammanträden och sammanträdestider hos utskotten. Kommittén konstaterade att spännvidden mellan olika utskott var stor även i detta avseende. Längst sammanträdestid under riksmötet 1998/99 hade utrikesutskottet (101 timmar) och kortast tid hade skatteutskottet (15 timmar).³⁸ Störst antal sammanträden hade under samma riksmöte konstitutionsutskottet (72) medan lag-, skatte-, trafik- och utbildningsutskotten hade minst antal (samtliga 23).

Enligt kommittén skulle vissa personalförstärkningar i utskottsorganisationen behövas, framför allt handläggande personal. Utskotten borde också erbjudas en möjlighet att utföra sitt långsiktiga planeringsarbete vid ett internatsammanträde. Vidare ansåg kommittén att en förstärkning borde ske av vissa gemensamma stödjande funktioner som rör utredningsmetodik, budgetfrågor, EU-frågor, internationella frågor, informationsteknik, informations-sökning och upphandling av konsulttjänster med mera

Diskussion om utskottsindelningen³⁹

Sedan enkammarreformen har, som framgått ovan, utskottsindelningen varit föremål för diskussion i flera omgångar. En grundläggande anledning till diskussionerna är skillnaderna i arbetsbelastning mellan utskotten, som har ansetts vara besvärande stora. Svårigheten att finna objektiva mått på ärendebelastningen och att ärendemängden varierar över tid i olika utskott har emellertid gjort diskussioner om skillnader mellan utskottens arbetsbelastning besvärlig.

De säkerhetspolitiska frågorna har ansetts utgöra ett samlat politikområde som borde behandlas i ett och samma utskott. En sådan ordning skulle innebära en sammanläggning av utrikes- och försvarsutskotten. När sammanläggning av dessa utskott har avfärdats vid tidigare tillfälle har hänvisats till sammansatta utskott när säkerhetspolitiska förutsättningar för försvarspolitik skall behandlas. Centerpartiet har föreslagit inrättandet av ett sårbarhets- och säkerhetsutskott. Förutom frågor som i dag bereds i utrikes- och försvarsutskotten skulle ett sådant utskott även behandla vissa frågor som med nuvarande ordning bereds i närings och bostadsutskotten samt miljö- och jordbruksutskottet.

En annan uppfattning har varit att samla socialpolitiska frågor i ett utskott. Det skulle i så fall innebära att socialförsäkrings- och socialutskotten sammanfördes till ett utskott. Mot bakgrund av att dessa utskott de senaste åren haft en stor arbetsbelastning har en sådan lösning inte ansetts möjlig om man inte samtidigt överflyttar ämnesområden till andra utskott. I sammanhanget bör vidare noteras att det sociala området inom EU även innefattar arbets-

³⁸ I sin årliga rapport till kammarkansliet inkluderar UU mottagningar av utländska besök som sammanträdestid. Detta är anledningen till att UU i statistiken har den längsta sammanträdestiden av samtliga utskott (förs. 2000/01:RS1 bil. 5 s. 211).

³⁹ Avsnittet bygger i huvudsak på Ulf Christoffersson, "Utskottsindelningen", PM (Kammarkansliet, 2004-08-03) s. 7 f.

marknadspolitik, vilket innebär att även arbetsmarknadsutskottet skulle kunna finnas med i en sådan diskussion som ovan.

En diskussion har tidigare förts om inrättande av ett utskott med inriktning på forskning och framtidsfrågor.⁴⁰ Ett framtidsutskott finns i dag i Finlands riksdag.

Regleringen av utskottsväsendet

Bestämmelser om utskotten finns i regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO). Som framgår av dessa har utskotten framför allt till uppgift att vara riksdagens beredningsapparat. För nästan alla ärenden som väcks i riksdagen gäller att de måste hänvisas till (4 kap. 1 § RO) och beredas av ett utskott (4 kap. 3 § andra stycket RF). Ett utskott är å sin sida skyldigt att behandla ärenden som det fått hänvisa till sig, vilket skall göras i betänkanden som avges till riksdagen (4 kap. 9 § RO); till skillnad från i vissa andra länder kan utskotten således inte stoppa ett ärende genom att underlåta att avge ett betänkande. Utöver ärendeberedning skall utskotten enligt riksdagsordningen inom sina respektive ämnesområden också följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 18 §) samt följa arbetet inom EU (10 kap. 3 §); uppgifter som dessa som inte direkt gäller ärendeberedningen betonas alltmer.⁴¹

Vad gäller utskottsorganisationen anges i 4 kap. 3 § RF att riksdagen inom sig skall välja utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott. Konstitutionsutskottet och finansutskottet är tillsammans med skatteutskottet dessutom namngivna i 4 kap. 2 § RO. Utöver de 3 namngivna utskotten skall riksdagen dessutom tillsätta ett erforderligt antal utskott. Vilka dessa är regleras i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 4.2.1. Eftersom riksdagsordningens tilläggsbestämmelse kan ändras på samma sätt som annan lag, det vill säga genom ett beslut med enkel majoritet, är det förhållandevis lätt att ändra utskottsorganisationen, konstitutionsutskottet, finansutskottet och skatteutskottet undantagna. Bestämmelser avseende särskilt utskott, som tillsätts av kammaren, och sammansatt utskott, som tillsätts av berörda utskott, återfinns i 4 kap. 2 § andra stycket respektive 8 § tredje stycket RO.

Att konstitutions- och finansutskotten namnges särskilt i regeringsformen beror på att regeringsformen tillägger dem särskilda uppgifter, däribland konstitutionsutskottets granskningsverksamhet (12 kap. 1–3 §§), och att finansutskottet på uppdrag av riksdagen kan bestämma om anslag i den omfattning som behövs för den händelse att budgetregleringen inte slutförts när budgetperioden börjat (9 kap. 4 §). Centrala beredningsuppgifter för konstitutions-, finans- och skatteutskotten finns också angivna i riksdagsordningens huvudbestämmelser (4 kap. 4–5 §§); därigenom det särskilda namngivandet av även skatteutskottet i riksdagsordningens huvudbestämmelser (se ovan). Andra beredningsuppgifter för dessa 3 utskott samt

⁴⁰ Kai Kronvall, ”Institutionella förhållanden i nationella parlament – en översikt”, PM (Riksdagskommittén, 2003-10-06).

⁴¹ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, 13 uppl. rev. av Magnus Isberg och Göran Regner (Stockholm: Norstedts Juridik, 2003), s. 102.

beredningsuppgifter för övriga 13 utskott anges i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser (4.6.1–16). Liksom utskottsindelningen är således utskottens ärendefördelning i stora delar förhållandevis lätt att ändra.

Utskotten skall bestå av udda antal ledamöter, lägst 15 (4 kap. 3 § RO). Antalet fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen (tilläggsbestämelse 4.3.1 RO). Anledningen till flexibiliteten i utskottens ledamotsantal är en strävan att ge även mindre partier i riksdagen ordinarie platser i utskotten (bet. 1989/90:KU36 s. 24). Antalet suppleanter skall vara minst lika många som antalet ordinarie ledamöter (7 kap. 8 § RO). Sammansatta utskott består av deputerade för de utskott som kommer överens om att gemensamt bereda ett ärende, och det är utskottens sak att bestämma antalet deputerade.⁴²

Bestämmelser avseende utskottens arbetsformer återfinns främst i 4 kap. RO. Dessa säger bland annat att ett utskott endast får sammanträda samtidigt med kammaren om överläggningen i kammaren avser annat än ett ärendes avgörande eller ett val och utskottet i förväg har medgett det genom ett enhälligt beslut (4.12.2). Vidare sägs att utskottssammanträden inte är offentliga men att utskotten kan anordna offentliga utfrågningar för inhämtande av upplysningar (4 kap. 13 §). Statliga myndigheter skall lämna upplysningar och avge yttrande om ett utskott begär det, men regeringen är endast skyldig att göra det i fråga om arbetet inom EU (4 kap. 11 § första stycket). En minoritet om 5 ledamöter i utskottet kan begära att utskottet skall inhämta upplysningar eller ett yttrande (4 kap. 11 § andra stycket). I 4 kap. RO återfinns även bestämmelser för utskotten avseende bland annat jäv, omröstning och reservationsrätt, särskilda yttranden, tystnadsplikt och utrikes resor.

Vad gäller utskottens kanslier anges i riksdagsordningen endast att utskotten skall biträdas av sådana samt att de ingår i riksdagsförvaltningen (9 kap. 2 §). Kansliernas arbetsuppgifter är således inte reglerade. I 1 § lagen (2000:419) om instruktion för riksdagsförvaltningen anges dock huvuduppgifter för riksdagsförvaltningen som helhet. Dessa är att biträda vid behandlingen av riksdagens ärenden, svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 9 kap. 4 § RO, informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU, handlägga ärenden rörande riksdagens internationella kontakter samt tillhandahålla de resurser och den service med mera som i övrigt behövs för kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet.

Riktlinjer för utskottens arbetsformer

Riksdagskommittén utarbetade riktlinjer för utskottens arbetsformer vilka avlämnades som förslag till riksdagen av riksdagsstyrelsen (förs. 2000/01:RS1). Riktlinjerna var följande.

Mer självstyrande utskott. Utskotten bör ägna mer tid åt uppföljning/utvärdering och åt EU-bevakning. På sikt innebär det en förskjutning av

⁴² Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar* (Stockholm: Norstedt, 1980), s. 688.

utskottsarbetet från beslutsfattande med anledning av propositioner och motioner till utredningar och analyser på eget initiativ.

Bryggor mellan utskottens traditionella och nya uppgifter. Utskottens arbete med uppföljning/utvärdering och EU-frågor skall ses som ett led i en förbättrad och fördjupad beredning av de formella riksdagsärendena.

Långsiktig och mer tematisk planering av utskottsverksamheten. Varje ämnesområde inom ett utskotts beredningsområde bör behandlas minst två gånger under en valperiod, första gången under det första riksmötet och andra gången under något av de följande riksmötena. Minst en behandling under det andra, tredje eller fjärde riksmötet bör vara mer ingående och innehålla inslag av uppföljning/utvärdering och EU-bevakning.

Möjlighet att vid behov ge motioner en förenklad motionshantering. Vid förenklad behandling kan motionsförslag som behandlar frågor där beslutanderätten enligt utskottets uppfattning bör ligga kvar hos regeringen, en förvaltningsmyndighet eller hos kommunerna kunna avstyrkas utan ytterligare beredning. I fråga om motionsförslag som upprepas bör vid förenklad behandling utskottet hänvisa till tidigare ställningstagande.

Central roll för kanslicheferna i planeringen av utskottsarbetet. Vid behov skall kanslichefen föreslå utskottet att information om utvecklingen på ett visst område inhämtas till exempel genom av kansliet utförda kunskapsöversikter, studiebesök, utfrågningar eller undersökningar i utskottets egen regi med hjälp av egen eller extern personal.

Fortlöpande diskussion och utvärdering av utskottens arbetsformer. Ett lämpligt forum för detta är ordförandekonferensen, där erfarenhetsutbyte på politisk nivå kan äga rum under talmannens ledning. För kanslicheferna finns ett motsvarande forum i de kanslichefsmöten som regelmässigt anordnas av riksdagsdirektören.

Konstitutionsutskottet delade riksdagsstyrelsens bedömning avseende riktlinjerna och tillstyrkte förslaget (bet. 2000/01:KU23). Riksdagen följde utskottet (prot. 2000/01:124).

Organisation

Antal utskott och ledamöter

Riksdagen är indelad i 16 fasta utskott. Som framgått i det föregående har utskottsorganisationen varit i stort sett intakt sedan övergången till fackutskott 1971. Av de utskott som fanns före 1971 finns till namnet i dag endast konstitutionsutskottet och lagutskottet kvar, varvid lagutskottet närmast svarar mot det gamla första lagutskottet. Vidare svarar skatteutskottet mot det gamla bevillningsutskottet och finansutskottet delvis mot det gamla bankoutskott-

tet.⁴³ Av de utskott som inrättades bytte senare inrikesutskottet namn till arbetsmarknadsutskottet (1976) och civilutskottet till bostadsutskottet (1983). År 1998 bytte jordbruksutskottet namn till miljö- och jordbruksutskottet.

Som nämnts i det föregående har särskilt utskott endast förekommit en gång sedan 1971. Det var 1992 då EES-utskottet tillsattes för beredningen av propositionen om EES-avtalet. Den tredje utskottsformen, sammansatt utskott, förekom inte alls mellan 1971 och fram till mitten av 1990-talet. Därefter har sammansatta utskott inrättats vid flera tillfällen, i samtliga fall bestående av utskott varav det ena alltid varit utrikesutskottet. Under 1995/96, 1996/97, 1998/99, 2001/02, 2002/03 och 2003/04 års riksmöten bildade utrikes- och försvarsutskotten sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, under 2000/01, 2001/02, 2002/03 och 2003/04 års riksmöten bildade konstitutions- och utrikesutskottet sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet och under 2002/03 års riksmöte bildade utrikesutskottet och miljö- och jordbruksutskottet sammansatta utrikes- och miljö- och jordbruksutskottet.

Vad gäller ledamotsantalet i utskotten är huvudregeln att varje utskott skall ha 15 ledamöter (bet. 1997/98:KU27). Under 1988/89–1990/91 års riksmöten samt sedan 1994/95 års riksmöte har utskotten dock haft 17 ledamöter. Av utskottsledamöterna väljs en till ordförande, en till vice ordförande och, i vissa utskott, en till andre vice ordförande. Dessa bildar utskottets presidium. Suppleanterna i utskotten måste, som framgått ovan, vara minst lika många som antalet ordinarie ledamöter, för närvarande 17. Sedan december 1994 tillämpas en ordning enligt vilken partierna dessutom har rätt till extra suppleanter i utskotten. Partier som har en ordinarie plats har rätt till en extra suppleantplats, det vill säga sammanlagt två suppleantplatser. Partier som har två eller fler ordinarie platser i ett utskott har rätt till två extra suppleantplatser (se förs. 2000/01:RS1 bil. 6 s. 337).

I det särskilda EES-utskottet var antalet ordinarie ledamöter 15, vilket var lika många som i de fasta utskotten vid dåvarande tidpunkt (1992). Suppleanterna var lika många. I de sammansatta utskotten har antalet deputerade genomgående varit detsamma som i de fasta utskotten under samma period, det vill säga 17. Vanligtvis är det ungefär lika många ledamöter från varje utskott, det vill säga 9 respektive 8 deputerade när det rör sig om två utskott som gemensamt bereder ett ärende, men det förekommer även att en större andel är från ett av utskotten. Till exempel kom 11 av de deputerade i det sammansatta utrikes- och miljö- och jordbruksutskottet från miljö- och jordbruksutskottet och 6 från utrikesutskottet. Antalet suppleanter i de sammansatta utskotten har som regel varit detsamma som antalet deputerade, det vill säga 17. Det har dock förekommit extra suppleanter även i dessa utskott. Så var suppleanterna fler än 17 i det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet vid 2002/03 och 2003/04 års riksmöten.

⁴³ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar* (Stockholm: Norstedt, 1980), s. 670 f.

Utskottens beredningsområden

Som framgått ovan är utskottens uppgifter att bereda ärenden innan beslut fattas i kammaren, följa upp och utvärdera riksdagens beslut och följa arbetet inom EU. Dessa uppgifter föreligger utskotten inom deras respektive beredningsområden.

Utskottens beredningsområden anges i tilläggsbestämmelserna 4.6.1–16 RO; för konstitutions-, finans- och skatteutskotten tillkommer ytterligare uppgifter som anges i RF och i andra bestämmelser i RO. Utskottens nuvarande beredningsområden framgår av appendix 1.

Som framgår av tilläggsbestämmelserna i RO skall utskotten också bereda anslagsärenden. I statsbudgeten är anslagen grupperade i 27 utgiftsområden. Behandlingen av ett utgiftsområde kan inte delas mellan flera utskott utan samtliga anslag inom ett utgiftsområde bereds av endast ett utskott. Av tabell 3:1 framgår att hälften av utskotten svarar för beredning av anslag inom ett utgiftsområde. Ett utskott, lagutskottet, behandlar inte något utgiftsområde eftersom utskottet inte handlägger några anslagsfrågor. Flest utgiftsområden, 4, behandlas av finans- och socialförsäkringsutskotten.

Utgiftsområdenas omfattning varierar dock kraftigt. Antalet anslag inom ett utgiftsområde skiljer från ett enda (utg.omr. 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen) till ett 90-tal (utg.omr. 16 Utbildning och universitetsforskning). Enbart antalet utgiftsområden säger således inte allt om bredden i utskottens beredningsområden. Jämförs antalet anslag som bereds av respektive utskott visar det sig att utbildningsutskottet bereder flest anslag (101), därefter kulturutskottet och miljö- och jordbruksutskottet (54 vardera). Minst antal anslag bereder, bortsett från lagutskottet, skatte- (3), justitie- och försvarsutskotten (15 vardera). Av den stora mängden anslag som bereds av utbildningsutskottet rör cirka hälften grundutbildning, forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor.

TABELL 3:1 UTSKOTTENS UTGIFTSOMRÅDEN OCH ANSLAG (2003/04 ÅRS RIKSMÖTE)

Utskott	Antal utgiftsområden	Antal anslag	Summa (tusental kr)
KU	1	18	7 896 299
FiU	4	28	155 059 932
SkU	1	3	8 556 043
JuU	1	15	26 432 092
LU	0	0	0
UU	2	16	21 114 113
FöU	1	15	44 331 402
SfU	4	32	235 494 648
SoU	1	36	37 665 272
KrU	1	54	8 663 960
UbU	2	101	65 887 080
TU	1	22	28 535 012
MJU	2	54	18 049 298
NU	3	50	8 260 593
AU	2	22	63 124 487
BoU	1	17	8 798 030

Källa: RO 4.6.1–16, bet. 2003/04:FiU10.

Även beloppen inom utgiftsområdena varierar kraftigt. Anslagen inom olika utgiftsområden uppgår till ca 124 miljarder kronor inom det största utgiftsområdet (utg.omr. 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp) och till drygt 1 miljard kronor inom det minsta utgiftsområdet (utg.omr. 14 Arbetsliv). Jämförs utskotten med avseende på summan av de utgiftsområden som bereds i budgetbetänkandena visar det sig att socialförsäkrings- och finansutskotten bereder störst belopp (235 respektive 155 miljarder kronor); i det förra fallet avser över hälften av beloppet anslag inom utgiftsområdet Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, till exempel sjukpenning och sjukersättning, och i det senare fallet avser nästan hälften anslag inom utgiftsområdet Allmänna bidrag till kommunerna, till exempel generellt statsbidrag och statligt utjämningsbidrag till kommunerna. Bortsett från lagutskottet bereder konstitutions- och näringsutskotten minst belopp (7,9 respektive 8,3 miljarder kronor).

Kanslierna och deras personal

Varje utskott biträds av ett kansli bestående av kanslichef, föredragande och assistenter. Tillsammans med kammarkansliet, administrativa kontoret och kansliet för informations- och kunskapsförsörjning bildar utskottskanslierna riksdagsförvaltningen.

Personella resurser

I tabell 3:2 redovisas antalet anställda i riksdagsförvaltningen och utskottens kanslier. Av totalt ca 630 anställda i riksdagsförvaltningen är 117 anställda i utskottskanslierna, vilket motsvarar knappt 20 procent. Sett över tid har antalet anställda ökat i både riksdagsförvaltningen som helhet och i utskottskanslierna. Sedan 1993 är ökningen ca 25 procent i hela riksdagsförvaltningen och ca 12 procent i utskottskanslierna. I tabellen har för utskottskansliernas del under denna period bland annat tillkommit ett kansli, EU-nämndens kansli, i samband med att Sverige blev medlem i EU 1995.

TABELL 3:2 ANSTÄLLDA I RIKSDAGSFÖRVALTNINGEN OCH UTSKOTTENS KANSLIER (INKL. EU-NÄMNDEN)

År	Hela riksdagsförvaltningen	Utskottens inkl. EU-nämndens kanslier
1993	505	104
1994	534	100
1995	561	104
1996	578	110
1997	595	117
1998	595	106
1999	612	110
2000	615	110
2001	627	113
2002	630	113
2003	631	117

Kommentar: Uppgifterna avser antal anställda (inkl. vikarier på fasta anställningar) per den 31 december. **Källa:** Personalenheten.

Antal tjänster (ej antal anställda) knutna till respektive utskottskansli har varit förhållandevis oförändrat de senaste åren. Senast utskotten fick fler tjänster var 2001, då trafik- och skatteutskotten fick var sin föredragandetjänst efter att under flera år haft extra föredragande.

Vanligast är att det i ett utskottskansli finns en tjänst som kanslichef, tre tjänster som föredragande och två tjänster som assistenter, det vill säga totalt sju tjänster. De största kanslierna har konstitutions- och finansutskotten, i vilka det totalt finns 10,5 respektive 9,5 tjänster. I båda dessa finns 5,5 föredragandetjänster och tre assistenttjänster. Förutom tjänsten som kanslichef i båda utskotten finns i konstitutionsutskottet dessutom en tjänst som biträdande kanslichef. Minst antal tjänster finns i försvars-, kultur- och bostadsutskottens kanslier, vilka totalt har fem tjänster vardera. I de två förstnämnda finns en kanslichefstjänst, två föredragandetjänster och två assistenttjänster, och i det sistnämnda finns en kanslichefstjänst, tre föredragandetjänster och en assistenttjänst. Skillnaden mellan de största och minsta utskottskanslierna är således 5,5 tjänster, det vill säga de minsta utskottskanslierna är knappt hälften så stora som det största utskottskansliet.

Antalet tjänster i utskotten behöver inte vara detsamma som antal årsarbetskrafter. Till exempel kan en tjänst vara obesatt under en längre tid eller en anställd kan vara tjänstledig, långtidssjuk etc. Vidare kan personal lånas in från till exempel andra enheter inom riksdagsförvaltningen för att kompensera för frånvaro eller förstärka kansliet när arbetsbelastningen är hög (se mer nedan). I tabell 3:3 redovisas antalet årsarbetskrafter under 2003/04 i respektive utskottskansli. Hänsyn har tagits till tjänstledighet, längre sjukfrånvaro och extraresurser; lån av personal mellan utskottskanslierna har inte beaktats. Av tabellen framgår att antalet tjänster i utskotten som regel är ett annat än antalet årsarbetskrafter. I nio utskottskanslier understeg antalet årsarbetskrafter antalet tjänster och i sex utskottskanslier översteg antalet årsarbetskrafter antalet tjänster. Alltjämt är konstitutions- och finansutskottens kanslier störst (9,8 respektive 9,2 årsarbetskrafter). Det minsta kansliet sett till antalet årsarbetskrafter är arbetsmarknadsutskottets kansli (4,8 årsarbetskrafter), som under 2003/04 hade klart färre årsarbetskrafter än tjänster.

TABELL 3:3 ANTAL TJÄNSTER RESPEKTIVE ÅRSARBETSKRAFTER 2003/04 (EXKL. EU-NÄMNDEN)

Utskott	Antal tjänster			Totalt	Faktiska årsarbetskrafter			Totalt
	Kansli- chef	Föredra- gande	Assi- stent		Kansli- chef	Föredra- gande	Assi- stent	
KU	2	5,5	3	10,5	2,0	4,8	3,0	9,8
FiU	1	5,5	3	9,5	1,0	5,2	3,0	9,2
SkU	1	4	2	7	1,0	4,0	2,0	7,0
JuU	1	3	2	6	1,0	3,8	1,7	6,5
LU	1	3	2	6	1,0	3,0	1,8	5,8
UU	1	3	3	7	1,0	3,0	2,9	6,9
FöU	1	2	2	5	1,0	2,2	2,0	5,2
SfU	1	3	2	6	1,0	3,0	1,7	5,7
SoU	1	4	2	7	1,0	4,5	2,0	7,5
KrU	1	2	2	5	1,0	2,4	2,0	5,4
UbU	1	3	2	6	1,0	3,2	2,0	6,2
TU	1	3	2	6	1,0	3,0	1,9	5,9
MJU	1	4	2	7	1,0	3,6	1,8	6,4
NU	1	3	2	6	1,0	3,0	1,9	5,9
AU	1	3	2	6	1,0	2,1	1,7	4,8
BoU	1	3	1	5	1,0	3,0	1,4	5,4

Kommentar: I kategorin kanslichef ingår även eventuell biträdande kanslichef och i kategorin assistent ingår även eventuella byrådirektörer. Faktiska årsarbetskrafter visar det genomsnittliga antalet tjänstgörande i utskottskanslierna under perioden september 2003–augusti 2004. Tjänstledighet, extraresurser (till exempel inlånad personal från andra enheter, dock ej utskott) och längre sjukfrånvaro är inräknad.
Källa: Personalenheten.

Vidare kan det noteras att skillnaderna mellan de största och minsta kanslierna minskar något när antalet årsarbetskrafter studeras i stället för antalet tjänster. Skälet till det är att de största kanslierna (konstitutions- och finansutskottens kanslier) hade färre årsarbetskrafter än tjänster medan de mindre kanslierna (försvars-, kultur- och bostadsutskottens kanslier) hade flera årsarbetskrafter än tjänster.

Utöver vad som framgår i tabellen har utskottskanslierna hjälpt varandra. Till exempel hade arbetsmarknadsutskottet en föredragande utlånad till utrikesutskottet under hela våren 2004; antalet årsarbetskrafter i arbetsmarknadsutskottets kansli var således i verkligheten ännu lägre än vad som anges i tabellen. Vidare har till exempel en föredragande som delar sin tjänst mellan finans- och konstitutionsutskotten 2003/04 bistått Riksdagskommittén i dess arbete. En föredragande vid utrikesutskottet har varit huvudsekreterare i Riksdagskommittén.

Arbetsstoppar och samverkan med andra kanslier och enheter

Den period under arbetsåret som sammantaget bedöms vara mest arbetsam för kanslierna är hösten, då bland annat statsbudgeten behandlas. Alla kanslier utom ett, lagutskottet, som ju inte handlägger några anslagsfrågor, bedömer att arbetsbelastningen under denna period är hög. I stort sett lika många kanslier bedömer att arbetsbelastningen är hög hela våren, även om vissa anför att

belastningen främst är hög i början av våren och andra att den främst är hög i slutet av våren. Under sommaruppehållet anses arbetsbelastningen genomgående vara låg eller, med hänsyn till semestrar, normal. Arbetsuppgifter under sommaruppehållet som nämns är bland annat arbete med ärenden som inte blivit avklarade under våren, såsom propositioner avlämnade före sommaren, uppföljning och utvärdering, uppdatering av EU-promemoria, besöksverksamhet, kompetensutveckling, språkutbildning och diverse administrativa uppgifter (till exempel verksamhetsberättelsen, reserapporter, arkivering).

Det klart vanligaste sättet att parera arbetstoppar i utskottsarbetet är att den egna kanslipersonalen arbetar mer än normalt; i stort sett alla kanslier uppger att de brukar parera arbetstoppar på det viset. Ungefär två tredjedelar uppger även att de brukar låna in personal från andra utskottskanslier eller enheter.

När det gäller föredragande uppger knappt en tredjedel av kanslierna att de i stort sett aldrig lånar personal från andra kanslier eller enheter. Runt en fjärdedel uppger att de lånar in föredragandepersonal mellan en och ett par veckor per mandatperiod. Ytterligare ungefär en fjärdedel uppger att de lånar in föredragandepersonal mellan en och ett par veckor per år och ett par kanslier uppger att de lånar in föredragandepersonal i ännu högre utsträckning. Vanligast är att låna från andra utskottskanslier, därefter från utredningstjänsten. Assistenten lånas enligt kanslierna inte in lika ofta. Det torde här dock ändå förekomma att assistentpersonal vid olika utskott hjälper varandra vid enstaka tillfällen, till exempel i samband med större utskick.

När föredragande lånas ut sker det nästan enbart till andra utskottskanslier; det förekommer även att föredragande lånas ut till särskilda arbetsgrupper eller kommittéer (till exempel Riksdagskommittén, se ovan) och projekt (till exempel Urix). Utlåning av assistenter sker oftast till andra utskottskanslier, därefter till utredningstjänsten. Andra enheter och avdelningar som assistenter lånas ut till är informationsenheten, internationella kansliet, kammarkansliet, administrativa kontoret och IT-avdelningen.

Sammanträden

Antal sammanträden och sammanträdestimmar

Tabell 4:1 visar antal utskottssammanträden under 2002/03 och 2003/04 års riksmöten. Som framgår avhölls något fler sammanträden 2003/04 än 2002/03, 583 jämfört med 533. Någon längre trend vad gäller antal sammanträden per år har inte kunnat studeras på grund av att uppgifter om föregående riksmöten saknas. En tidigare undersökning som genomfördes av en referensgrupp till Riksdagskommittén visar dock att det under 1998/99 avhölls totalt 540 utskottssammanträden (förs. 2000/01:RS1 bil. 5 s. 193). Denna siffra kan närmast jämföras med antalet sammanträden 2002/03 då det i båda fallen rör sig om första riksmötet efter ett riksdagsval. En sådan jämförelse ger vid handen att antalet sammanträden varken har ökat eller minskat mellan 1998/99 och 2002/03.

TABELL 4:1 ANTAL SAMMANTRÄDEN

	2002/03	2003/04
KU	80 *	78 *
FiU	34	39
SkU	16	25
JuU	30	43
LU	32	32
UU	54 *	58 *
FöU	28	29
SfU	33	37
SoU	37	31
KrU	21	26
UbU	18	21
TU	26	39
MJU	35	38
NU	38	34
AU	23	26
BoU	28	27
Totalt	533 **	583 **

Kommentar: *Både allmänna och särskilda sammanträden. Under 2002/03 avhöll KU 44 allmänna och 36 särskilda sammanträden och UU avhöll 28 allmänna och 26 särskilda sammanträden. Under 2003/04 avhöll KU 41 allmänna och 37 särskilda sammanträden och UU avhöll 31 allmänna och 27 särskilda sammanträden. **Härutöver avhöll sammansatta utskott 25 sammanträden under 2002/03 och 13 sammanträden under 2003/04. Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet sammanträdde 3 gånger under 2002/03 och 5 gånger under 2003/04, sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet sammanträdde 15 gånger under 2002/03 och 8 gånger under 2003/04 och sammansatta utrikes- och miljö- och jordbruksutskottet sammanträdde 7 gånger under 2002/03.

Under 2003/04 hölls i genomsnitt 36 sammanträden per utskott. Variationen mellan utskotten är dock stor. Klart flest sammanträden hade konstitutionsutskottet, som sammanträdde 78 gånger. Endast två ytterligare utskott, utrikes- och justitieutskotten, hade fler än 40 sammanträden. I konstitutionsutskottets siffra ingår både allmänna och särskilda sammanträden, det vill säga sammanträden med allmänna ärenden och sammanträden med granskningsärenden. De allmänna och särskilda sammanträdena hålls i regel i anslutning till varandra, och således rör det sig inte om 78 olika sammanträdestillfällen. Under 2003/04 höll utskottet 41 allmänna sammanträden och 37 särskilda sammanträden, vilket innebär att det sammanträdde vid drygt 40 tillfällen. Även utrikesutskottets siffra inkluderar både allmänna och särskilda sammanträden. Med särskilda sammanträden avses då mottagningar av besök med mera, vilka i övriga utskott vanligtvis inte bokförs som sammanträdestid.⁴⁴ Av utrikesutskottets 58 sammanträden under 2003/04 var 31 allmänna

⁴⁴ Som skäl för att bokföra sådana aktiviteter som sammanträdestid har, från utrikesutskottets kansli, anförts att utrikesutskottets arbetssätt skiljer sig delvis från öv-

och 27 särskilda sammanträden. Minst antal sammanträden av utskotten hade utbildnings-, skatte-, kultur- och arbetsmarknadsutskotten, vilka under 2003/04 höll runt 25 sammanträden var eller färre.

Ett annat mått på utskottens sammanträden är det totala antalet sammanträdestimmar per riksmöte, vilket beror på både antal sammanträden och sammanträdenas längd. Av tabell 4:2 framgår att utskotten under 2003/04 sammanträdde totalt 722 timmar, vilket jämfört med 2002/03 var en ökning med 123 timmar. Den genomsnittliga sammanträdestiden per utskottssammanträde ökade också, från 1,12 till 1,24 timmar per sammanträde. Jämfört med 2002/03 blev således utskottssammanträdena under 2003/04 både fler och längre.

TABELL 4:2 ANTAL SAMMANTRÄDESTIMMAR

	2002/03	2003/04
KU	83 *	81 *
FiU	35	41
SkU	17	23
JuU	36	48
LU	35	40
UU	62 *	87 *
FöU	36	41
SfU	43	53
SoU	42	47
KrU	30	34
UbU	23	31
TU	39	52
MJU	36	55
NU	40	44
AU	28	32
BoU	14	13
Totalt	599 **	722 **

Kommentar: *Både allmänna och särskilda sammanträden. Under 2002/03 ägnade KU 53 timmar åt allmänna sammanträden och 30 timmar åt särskilda sammanträden och UU 35 timmar åt allmänna sammanträden och 27 timmar åt särskilda sammanträden. Under 2003/04 ägnade KU 46 timmar åt allmänna sammanträden och 35 timmar åt särskilda sammanträden och UU 53 timmar åt allmänna sammanträden och 33 timmar åt särskilda sammanträden. **Härutöver sammanträde under 2002/03 och 2003/04 sammansatta utskott totalt 27 timmar respektive 13 timmar. Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet sammanträdde 3 timmar under 2002/03 och 2 timmar under 2003/04, sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet sammanträdde 17 timmar under 2002/03 och 11 timmar under 2003/04 och sammansatta utrikes- och miljö- och jordbruksutskottet sammanträdde 7 timmar under 2002/03.

riga utskotts. Den typ av besök och mottagningar som utrikesutskottet har när det tar emot delegationer med mera är en viktig del av utskottets arbete. Detta är en konsekvens av att riksdagens och utskottets roll inom utrikespolitiken konstitutionellt sett skiljer sig något från hur det ser ut inom andra beredningsområden.

Omräknat per utskott var den årliga sammanträdestiden under 2003/04 i genomsnitt 45 timmar. Precis som var fallet med antal sammanträden ovan är variationen mellan utskotten stor. Mest sammanträdestid hade utrikesutskottet, som sammanträdde 87 timmar. Exkluderas utskottets tid för mottagning av besök med mera, det vill säga utskottets särskilda sammanträden, var sammanträdestiden 53 timmar. Näst mest sammanträdestid hade konstitutionsutskottet, som totalt sammanträdde 81 timmar, varav 46 timmar ägnades åt allmänna ärenden och 35 timmar åt granskningsärenden, vilka även inkluderar tid för utfrågningar av statsråd. Över 40 procent av konstitutionsutskottets sammanträdestid ägnades alltså åt granskning av regeringen. Till utrikes- och konstitutionsutskottens sammanträdestid kan läggas sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets sammanträdestid, som under 2003/04 uppgick till 11 timmar. Vidare bildade utrikesutskottet tillsammans med försvarsutskottet sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, vars sammanträdestid under 2003/04 uppgick till 2 timmar.

Efter utrikes- och konstitutionsutskotten är avståndet förhållandevis stort till övriga utskotts sammanträdestid. Miljö- och jordbruks-, socialförsäkrings- och trafikutskotten sammanträdde alla mer än 50 timmar. Klart minst sammanträdestid hade bostadsutskottet (13 timmar), därefter skatte- och finansutskotten (23 respektive 28 timmar).

Mönstret av utskottens sammanträdestider överensstämmer delvis med hur ofta de sammanträder. Vissa skillnader finns dock, vilket beror på att utskotten har olika långa sammanträden. Till exempel sammanträdde finansutskottet något oftare än genomsnittet medan utskottets sammanträdestid var något lägre än genomsnittet. Jämförs utskotten framkommer att skatte- och bostadsutskotten kännetecknas av korta sammanträden som i genomsnitt varar under en timme. Längst sammanträden har i genomsnitt konstitutionsutskottet när hänsyn tas till att de allmänna och särskilda sammanträdena i regel hålls i anslutning till varandra (1,8 timmar). Andra utskott med förhållandevis långa sammanträden är utrikes- och socialutskotten (båda i genomsnitt över 1,5 timmar).

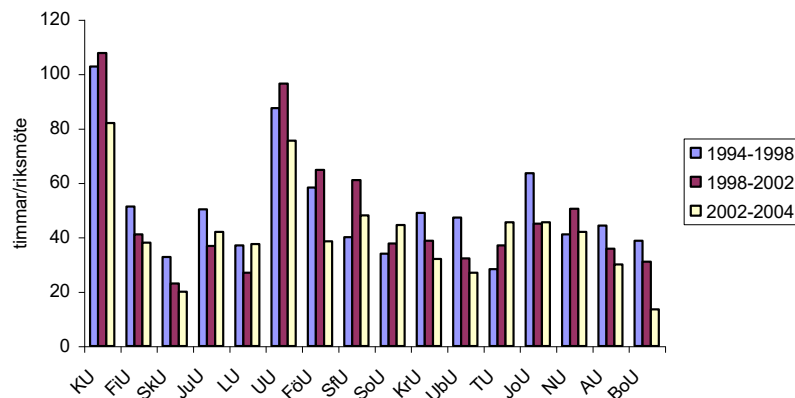
Som framgått ovan ökade antalet sammanträdestimmar mellan 2002/03 och 2003/04. Sett över en längre tidsperiod har dock antalet sammanträdestimmar gått ned. Under valperioden 1994/95–1997/98 sammanträdde utskotten i genomsnitt drygt 50 timmar per riksmöte. Under 1998/99–2001/02 sjönk denna siffra till knappt 48 timmar och under första halvan av den innevarande valperioden har den sjunkit ytterligare, till 41 timmar. På tio år har utskottens genomsnittliga sammanträdestid således minskat med nästan 20 procent.⁴⁵ Sett i ett ännu längre tidsperspektiv blir trenden än tydligare. I början av 1970-talet var utskottens genomsnittliga sammanträdestid ca 68 timmar per riksmöte, och under början av 1980-talet hade siffran gått ned till 57 timmar

⁴⁵ Bilden blir densamma när jämförelsen avgränsas till endast de två första åren i respektive valperiod.

per riksmöte.⁴⁶ De senaste 30 åren har utskottens sammanträdestid således minskat med ca 40 procent.

Den nedåtgående utvecklingen återfinns i flertalet utskott, vilket illustreras i figur 4:1. Jämförs den innevarande valperioden med valperioden 1994/95–1997/98 har sammanträdestiden minskat i elva utskott. Endast i två utskott, trafik- och socialutskotten, har sammanträdestiden ökat nämnvärt. Noterbart är även att två utskott, konstitutions- och utrikesutskotten, genomgående har mer sammanträdestid än övriga under den senaste tioårsperioden. Skatte- och bostadsutskotten har däremot mindre sammanträdestid än övriga.⁴⁷

FIGUR 4:1 SAMMANTRÄDESTIMMAR 1994/95–2003/04



Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet sammanträdestimmar per riksmöte under de senaste valperioderna.

Av figuren framgår också att utskottens sammanträdestid varierar mellan olika valperioder, och även om den långsiktiga trenden är mindre sammanträdestid är utvecklingen inte alltid sådan att sammanträdena blir kortare och kortare för varje riksmöte. I vissa utskott är variationerna mellan olika riksmöten mycket stora, vilket torde medföra ett stort mått av ryckighet i deras verksamhet. Jämförs utskottens sammanträdestid under de senaste tio riksmötena (1994/95–2003/04) framkommer att riksmötet med mest sammanträdestid mer än dubbelt så många sammanträdestimmar som riksmötet med för hela elva utskott innehöll minst sammanträdestid. Störst har variationen relativt sett varit för bostads-, skatte- och utbildningsutskotten. De utskott med relativt sett minst variation över den studerade perioden, det vill säga vars sammanträdestid varit stabilast, har varit konstitutions-, närings- och socialutskotten. Även i dessa har variationen dock varit förhållandevis omfattande;

⁴⁶ Uppgifter om utskottens sammanträdestid i början av 1970- och 1980-talen kommer från Magnus Isberg, "Riksdagsarbetets variationer", PM 56 (Folkstyrelsekommittén, 1986-05-07), s. 14.

⁴⁷ Se appendix 2 för respektive utskotts sammanträdestid 1988/89–2003/04 relativt genomsnittet.

riksmötena med mest sammanträdestid har innehållit omkring 1,5 gånger så många sammanträdestimmar som riksmötena med minst sammanträdestid.

Samband mellan sammanträdestid och ärendemängd med mera

Samtidigt som den långsiktiga trenden är att sammanträdestiden i utskotten minskar kan den alltså öka från ett år till ett annat. Som tidigare påpekats av Riksdagsutredningen torde utskottens arbetssituation påverkas starkt av vilka politiska områden som är aktuella. Under en viss period kan till exempel arbetsrättsfrågor vara på den politiska agendan, varpå arbetsmarknadsutskottet får en ökad arbetsbelastning. Under en annan period kan till exempel förändringar inom skolan vara omfattande, varpå utbildningsutskottets arbetsbelastning ökar.

Mot denna bakgrund bör frågan ställas i vad mån ärendemängden i form av remitterade propositioner och motioner har betydelse för utskottens sammanträdestid. En ökning i antalet remitterade propositioner och motioner till ett utskott innebär mer arbete för utskottet, vilket i sin tur borde märkas i längre sammanträdestid. Om det inte finns ett samband mellan å ena sidan antal remitterade propositioner och motioner och å andra sidan sammanträdestid kan upp- och nedgångar i utskottens sammanträdestider inte förklaras med en ökad arbetsbörda.

I tabell 4:3 redovisas sambandet mellan ärendemängd och utskottssammanträdestid under den senaste tioårsperioden. Förutom antalet remitterade propositioner och motioner måste vid en sådan analys hänsyn tas till ett antal andra faktorer. För det första har det, som framgått ovan, skett en långsiktig och generell nedgång i utskottens sammanträdestider. Hänsyn måste därför tas till under vilken valperiod sammanträdet äger rum. För det andra varierar uppgifterna och arbetsformerna i olika utskott, vilket i sin tur kan påverka deras sammanträdestid; som ju framgått ovan varierar sammanträdestiden kraftigt mellan olika utskott. Av den anledningen bör hänsyn även tas till eventuella skillnader mellan olika utskott.

Av tabellen framgår att det finns ett positivt samband mellan motionsmängd och sammanträdestid. Resultatet är alltså det förväntade. När, som ovan anförts, hänsyn tas till att utskottens sammanträdestid generellt sett minskar för varje år och att olika utskott sammanträder olika mycket så leder 100 extra motioner från den allmänna motionstiden till i genomsnitt knappt fem timmars längre sammanträdestid per riksmöte. Vidare framgår att 10 extra följdmotioner leder till i genomsnitt knappt tre timmars sammanträdestid per riksmöte. Däremot finns inget positivt samband mellan antal propositioner och sammanträdestid, det vill säga fler propositioner leder inte självklart till längre sammanträdestid. Förklaringen till det torde vara att propositionerna varierar i omfång, och det är framför allt i samband med mer omfattande propositioner som utskottens arbetsbelastning och, som en konsekvens av det, sammanträdestid påverkas nämnvärt. En sådan tolkning stöds också av att följdmotioner, som sannolikt i större utsträckning väcks med anledning av mer omfattande propositioner, har positivt samband med sammanträdestid.

I övrigt bekräftar resultaten i tabellen dels att utskottens sammanträdestid har minskat de senaste tio åren, dels att konstitutionsutskottet sammanträder i betydligt större utsträckning än övriga utskott, med undantag för utrikesutskottet. Det vill säga att även vid kontroll för antalet remitterade propositioner och motioner är trenden den att utskotten sammanträder allt mindre och att konstitutions- och utrikesutskotten sammanträder mer än övriga utskott. Vad gäller konstitutions- och utrikesutskotten torde förklaringen ligga i att en stor del av dessa utskotts bokförda sammanträdestid går åt till annat än allmänna ärenden, i konstitutionsutskottets fall granskning av regeringen och i utrikesutskottets fall mottagningar av besök med mera

TABELL 4:3 ÄRENDEMÄNGD OCH SAMMANTRÄDESTIMMAR (MULTIVARIAT REGRESSIONSANALYS)

Oberoende variabel	Ostandardiserad koefficient	Standardfel
Propositioner	-0,4	0,3
Motioner från allmänna motionstiden (100-tal)	4,3	2,4
Följdmotioner (10-tal)	2,8	0,7
1996/97–1997/98	-2,2	3,3
1998/99–1999/2000	0,8	3,4
2000/01–2001/02	-7,0	3,7
2002/03–2003/04	-11,0	4,3
FiU	-56,4	5,4
SkU	-74,4	5,2
JuU	-53,4	5,1
LU	-58,8	5,2
UU	-0,7	5,1
FöU	-36,6	5,8
SfU	-45,4	4,7
SoU	-71,7	5,7
KrU	-54,1	5,3
UbU	-68,5	5,5
TU	-69,3	5,3
MJU	-54,7	5,1
NU	-53,0	4,7
AU	-61,1	4,9
BoU	-64,2	5,4
$R^2 = 0,84$		
$N = 144$		

Kommentar: Analysenheter är respektive utskotts sammanträdestid under ett riksmöte. Riksmötet 1994/95 och konstitutionsutskottet utgör referens kategorier. Då det inte förekom någon allmän motionstid under 1995/96 års riksmöte (med anledning av omläggningen till kalenderårsbudget) har det riksmötet utesluts ur analysen.

Vidare framgår av tabellen att det även bland övriga utskott finns en variation i sammanträdestiden. En låg regressionskoefficient i tabellen innebär att

sammanträdestiden, vid kontroll för ärendemängd, är kort. Lägst koefficient har skatteutskottet (-74,4) och högst har försvarsutskottet (-36,6). Även om dessa två utskott hade haft lika stor ärendemängd (propositioner och motioner) skulle, enligt dessa resultat, försvarsutskottet haft i genomsnitt nästan 40 fler sammanträdestimmar per riksmöte än skatteutskottet. Skillnaden mellan utskotten kan ha flera orsaker. En möjlig orsak skulle kunna vara att skatteutskottet är mer effektivt i sin beredning av olika ärenden. En annan skulle kunna vara att skatteutskottets ärenden är mindre omfattande och därför tar mindre tid i anspråk. En tredje orsak skulle kunna vara att försvarsutskottet – liksom konstitutions- och utrikesutskotten – men inte skatteutskottet ägnar en stor del av sammanträdestiden åt annat än beredning av propositioner och motioner.

Sammanträdesbehov

Samtidigt som utskottens sammanträdestid minskar har antalet motioner och propositioner ökat (se avsnittet Produktion). Eftersom ärendemängden påverkar sammanträdestiden borde utvecklingen snarare vara att utskottens sammanträdestid ökar. En fråga är därför om utskotten i dag sammanträder för lite mot bakgrund av det arbete de har att utföra.

Svaret som ges av utskottskanslierna är att så inte är fallet. Det stora flertalet anser att det egna utskottet sammanträder lagom i förhållande till dess uppgifter. Ett mindre antal kanslier anser att utskottet borde sammanträda något mer än i dag. De utskott som anses ha detta behov är sådana som i dag kännetecknas av förhållandevis lite sammanträdestid. Inget kansli anser att det egna utskottet bör sammanträda klart mer än i dag. Att sammanträdestiden minskat parallellt med att arbetsbelastningen ökat, åtminstone sett till motionsfloden, förefaller med andra ord inte ha medfört något större problem. Förklaringen till det torde stå att finna i att utskottens arbetsformer har ändrats till att bli mer effektiva, till exempel när det gäller föredragningar och hantering av motioner.

Närvaro på utskottssammanträdena

Kanslierna har tillfrågats om sin uppfattning om ledamöternas närvaro på sammanträdena. Bedömningen är att närvaron är god eller rentav mycket god, och i den mån ledamöter inte kan närvara uppges att suppleanter som är aktiva i utskottet rycker in. Samtidigt finns på flera håll uppfattningen att ledamöterna prioriterar utskottsarbetet mindre än tidigare; uppfattningen verkar vanligare i utskott med förhållandevis lite sammanträdestid än i utskott med förhållandevis mycket sammanträdestid. Andra arbetsuppgifter tycks bli allt viktigare för ledamöterna. Kansliernas bedömning är också att det knappast finns beredvillighet bland ledamöterna för att sammanträda mer än vad som görs i dag, även om flera kanslier här lyfter fram att ledamöterna när så behövs ser till att skapa utrymme för utskottsarbetet, till exempel i brådskande ärenden eller om det politiska läget kräver det.

Även om närvaron till en början är god i samtliga utskott uppger flera kanslier att en del ledamöter inte sällan avviker från sammanträden innan de har avslutats. Speciellt händer detta vid längre sammanträden. Flera kanslier lyfter fram att ledamöterna vill ha korta, effektiva och väl förberedda sammanträden.

Sammanträdenas form och innehåll

Som framgått ovan har ärendemängden ökat samtidigt som sammanträdestiden har minskat. Utskotten förefaller således hinna med mer på kortare tid. En förutsättning för denna utveckling torde vara ändrade sammanträdesformer. Förr föredrogs ärendena vanligtvis muntligt i utskotten. Successivt har denna ordning övergivits, och numera är så gott som alla föredragningar skriftliga, vilket har kortat ned sammanträdestiden. I en del utskottskanslier framhålls dock de muntliga föredragningarna alltså som ett sätt att föredra ärenden för utskottet. Så är fallet i lag-, försvars-, närings- och arbetsmarknadsutskotten samt till viss del även i kultur- och trafikutskotten. Som regel är de muntliga föredragningarna förhållandevis korta, och de har ett skriftligt underlag.

Skriftliga föredragningar kan gå till på olika sätt. Vanligast förefaller vara att föredraganden lägger fram promemorior eller betänkandeutkast med reciter, vilka sedan diskuteras och revideras av utskottet och ligger till grund för utskottets ställningstagande. En annan form av skriftlig föredragning är s.k. lakan. Dessa är sammanställningar i tabellform av yrkanden som skall behandlas i ett betänkande. Förutom yrkanden innehåller tabellerna korta bakgrundsbeskrivningar. Lakan uppges förekomma i större eller mindre utsträckning i skatte-, justitie-, lag-, socialförsäkrings-, kultur- och arbetsmarknadsutskotten.

Utskottssammanträdena kan delas upp i olika slags aktiviteter. I tabell 4:4 delas sammanträdena upp i åtta aktiviteter. Kanslierna har ombetts att uppskatta hur stor del av utskottets sammanträdestid som ägnas åt respektive aktivitet.⁴⁸ Av tabellen framgår att den aktivitet som dominerar utskottens sammanträden är beredning av motions- och propositionsbetänkanden (ej budget). Hela 12 respektive 13 av 16 utskottskanslier uppger att en ganska stor eller mycket stor del av utskottets sammanträdestid går till detta. Andra aktiviteter som tar upp en förhållandevis stor del av utskottens sammanträdestid är budgetberedning samt utfrågningar. Beredning av andra betänkanden (som behandlar framställningar) samt uppföljning och utvärdering är de aktiviteter som ges minst uppmärksamhet. Den aktivitet som skiljer mest mellan utskotten är behandlingen av EU-frågor. Cirka en tredjedel av utskotten ägnar ganska stor eller mycket stor del av sammanträdestiden åt sådana frågor medan ungefär en tredjedel ägnar dem ganska liten eller mycket liten tid.

⁴⁸ Här bör noteras att en del aktiviteter delvis kan överlappa varandra. Till exempel kan utfrågningar ingå som en del i behandlingen av ett propositionsbetänkande. Resultaten i tabellen skall därför ses som grova uppskattningar av hur stor del av utskottens sammanträdestid som ägnas åt olika aktiviteter.

TABELL 4:4 TID FÖR OLIKA AKTIVITETER UNDER UTSKOTTSSAMMANTRÄDEN
(ANTAL UTSKOTT)

Aktivitet	Mycket liten	Ganska liten	Varken/ eller	Ganska stor	Mycket stor
Motionsbetänkanden	2	0	2	8	4
Propositionsbetänkanden (ej budget)	0	1	2	7	6
Yttranden (ej budget)	2	8	5	1	0
Budgetbetänkanden och -yttranden	1	3	2	7	3
Andra betänkanden (framställningar)	7	4	4	0	1
Uppföljningar och utvärderingar	2	9	4	1	0
Utfrågningar	0	3	7	5	1
EU-frågor	2	4	5	3	2

Kommentar: Uppgifterna i tabellen grundar sig på bedömningar från utskottens kanslier av hur stor del av det egna utskottets sammanträdestid som ägnas åt de olika aktiviteterna.

På frågan till kanslierna vad de tror att utskottets ledamöter skulle vilja ägna mer tid åt är de vanligaste svaren uppföljning och utvärdering, EU-frågor, utfrågningar och andra kunskapsuppbyggande aktiviteter som till exempel föredragningar i aktuella ärenden. Vad gäller EU-frågor kan noteras att de kanslier som uppger att utskottet i dag ägnar mycket liten del av sin tid åt EU-frågor inte är samma som bedömer att utskottet skulle vilja ägna mer tid åt dessa. De utskott som, enligt kansliernas bedömningar, skulle vilja ägna mer tid åt EU-frågor är i huvudsak snarare sådana som i dag ägnar varken stor eller liten tid åt dessa frågor. Det förefaller med andra ord inte främst vara i utskott som i dag ägnar endast liten del av sin tid åt EU-frågor som man efterfrågar en ökad EU-bevakning, utan snarare i utskott som i dag ägnar EU-frågor en viss om än begränsad uppmärksamhet; i avsnittet Arbete med EU-frågor (se nedan) redogörs bland annat för utskottens arbetsmängd avseende EU-frågor. Bilden är ungefär densamma när det gäller uppföljning och utvärdering. Fler utfrågningar efterfrågas enligt kansliernas bedömningar främst i utskott som redan i dag ägnar förhållandevis mycket tid åt sådana.

Den i stort sett enda aktivitet som, enligt kansliernas bedömningar, utskottets ledamöter skulle vilja ägna mindre tid åt är beredning av motionsbetänkanden. Detta uppges av cirka hälften av kanslierna. Med något undantag är det fråga om utskott som i dag ägnar *ganska* stor del av sin tid åt motionsbetänkanden. Bland utskott som i dag bedöms ägna *mycket* stor del av sin tid åt motionsbetänkanden är dock intresset för att ägna mindre tid åt motionsbetänkanden lägre.

De klart vanligaste aktiviteterna i utskotten är alltså beredning av motions- och propositionsbetänkanden. Samtidigt är beredningstiderna för dessa i dag sannolikt så korta som de kan vara. Studeras, som i tabell 4:5, hur ofta olika betänkanden behandlas i utskotten framkommer nämligen att flertalet utskott som regel inte behandlar ett betänkande mer än två gånger, inklusive beredning och justering. Undantagen är konstitutions- och lagutskotten, som oftast behandlar ett betänkande vid tre till fyra sammanträden. Socialutskottet behandlar propositions- och motionsbetänkanden vid tre till fyra sammanträden.

I ytterligare ett antal utskott behandlas dessutom propositionsbetänkanden vid tre till fyra sammanträden.

När det gäller framför allt propositionsbetänkanden framhåller vissa kanslier att antalet behandlingar kan variera stort beroende på propositionens storlek. Budgetpropositionen och stora propositioner vars beredning kräver information från regeringen, myndigheter m.fl. behandlas då vid fler sammanträden. Även majoritetsförhållandet under en valperiod kan påverka hur många gånger ett betänkande behöver behandlas.

TABELL 4:5 UTSKOTTSBEHANDLINGAR AV BETÄNKANDEN (ANTAL SAMMANTRÄDEN)

	Motions- betänkanden	Propositions- betänkanden	Skrivelse- betänkanden	Andra betänkanden
KU	3-4	3-4	3-4	3-4
FiU	1-2	1-2	1-2	1-2
SkU	1-2	1-2	1-2	1-2
JuU	1-2	1-2	1-2	1-2
LU	3-4	3-4	3-4	3-4
UU	1-2	1-2	1-2	1-2
FöU	1-2	3-4	1-2	1-2
SfU	1-2	1-2	1-2	1-2
SoU	3-4	3-4	1-2	1-2
KrU	1-2	3-4	1-2	1-2
UbU	1-2	1-2	1-2	1-2
TU	1-2	1-2	1-2	1-2
MJU	1-2	1-2	1-2	1-2
NU	1-2	3-4	1-2	1-2
AU	1-2	1-2	1-2	1-2
BoU	1-2	3-4	1-2	1-2

Kommentar: Tabellen visar vid hur många sammanträden olika slags betänkanden i normalfallet behandlas i olika utskott. Med behandling menas både berednings- och justeringstillfällen. Skrivelsebetänkanden avser betänkanden i vilka regeringskrivelser behandlas. Andra betänkanden avser betänkanden i vilka framställningar till riksdagen behandlas. Uppgifterna grundar sig på bedömningar från utskottens kanslier.

Planering av utskottens sammanträden

Som framgått i det föregående innehåller riksdagsordningen bestämmelser om tid för utskottens sammanträden. Enligt 4 kap. 12 § sammanträder ett utskott när riksdagsarbetet kräver det; ett utskott kan alltså sammanträda även när riksdagen i övrigt gör uppehåll i sitt arbete. Huvudprincipen är att utskott inte skall sammanträda samtidigt med kammaren. Under bordläggningssplenium och plenum då i övrigt endast interpellationer och frågor besvaras kan ett utskott dock sammanträda under förutsättning att utskottet är enigt om att göra det (tilläggsbestämmelser 4.12.2). Under arbetsplenium, det vill säga när

ärenden debatteras och beslutas i kammaren, får utskotten inte sammanträda.⁴⁹

Enligt gällande ordning sammanträder utskotten i första hand på fasta tider tisdagar och torsdagar. Ordningen med fasta tider förefaller ha utbrett stöd bland utskottskanslierna, och den bör även framöver vara huvudregeln. Flera framhåller att det underlättar planeringen. Ledamöter och kansli vet vad som gäller och kan anpassa sin kalender därefter.

Däremot menar flera att förbudet mot att sammanträda under arbetsplenum borde luckras upp. Särskilt under slutet av terminerna (december och maj–juni) när arbetsplenum pågår hela dagarna utgör den nuvarande ordningen ett problem. Enligt många är det då svårt att hitta tider för utskottet att sammanträda på. Kammarens planering borde också ta större hänsyn till att utskott som har ärenden i kammaren långt fram på terminen behöver sammanträdestid på de vanliga utskottstiderna. Vidare anses de fasta vöteringsiderna ibland medföra svårigheter att hitta tillräckligt med tid för utåtriktade aktiviteter som studiebesök, och ibland hinner utskottssammanträdena på torsdagar inte bli klara före vöteringen kl. 12. En del lyfter även fram att det kan vara svårt att hitta lokaler för offentliga utfrågningar när sådana endast får anordnas vissa tider.

Ett annat problem i planeringsarbetet, som uppges av ett kansli, är de plenifria veckorna. Att dessa veckor uppfattas som helt sammanträdesfria försvårar ärendehanteringens på så sätt att ärenden som förutsätts bli behandlade före en viss tidpunkt måste tidigare läggas alternativt senare läggas med fördröjning som följd.

Produktion

Propositioner och motioner

Beredning av propositioner och motioner är utskottens främsta uppgift och, som framgått ovan, en stor del av utskottens sammanträdestid går åt till detta. Som framgår av tabell 5:1 har antalet propositioner som avlämnas till riksdagen under ett riksmöte minskat under den senaste tioårsperioden. Fram till i mitten av 1990-talet avlämnades drygt 200 propositioner per riksmöte. Därefter har antalet legat omkring 110–150 per riksmöte. Minskningen torde åtminstone delvis bero på att regeringen fram till 1995/96, under den gamla budgetordningen, utöver budgetpropositionen lämnade flera särpropositioner med förslag till utgifter. För skrivelser har utvecklingen varit den motsatta. Fram till i mitten av 1990-talet avlämnade regeringen 25–30 skrivelser per riksmöte, därefter omkring 30–40. Både när det gäller propositioner och skrivelser bör dock påpekas att utvecklingen mellan enstaka år kan vara den

⁴⁹ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar* (Stockholm: Norstedt, 1980), s. 695.

motsatta, det vill säga att antalet propositioner ökar och antalet skrivelser minskar. Till exempel ökade antalet propositioner mellan 2002/03 och 2003/04 från 116 till 140 och antalet skrivelser minskade mellan 2001/02 och 2002/03 från 41 till 30.

TABELL 5:1 AVLÄMNAD PROPOSITIONER, SKRIVELSER OCH MOTIONER PER RIKSMÖTE

	93/ 94	94/ 95	95/ 96	96/ 97	97/ 98	98/ 99	99/ 00	00/ 01	01/ 02	02/ 03	03/ 04
Prop.	227	203	207	147	153	113	116	121	148	116	140
Skr.	26	28	25	31	37	34	33	30	41	30	41
Mot.	3029	2969	735**	2951	3272	2513	3211	3675	4231	3538	4008
Yrk.*	5392	6972	0**	6574	7447	6482	7 468	9765	11584	9 277	10020

Kommentar: Riksmöten efter val är markerade med grå bakgrund. **Källa:** Rixlex. *Motionsyrkanden väckta under allmän motionstid. **Under 1995/96 förekom ingen allmän motionstid med anledning av omläggning till kalenderårsbudget med början år 1997.

Vad gäller motioner är utvecklingen under den senaste tioårsperioden att de ökar i antal. Under riksmötet 2003/04 avlämnades ca 1 000 fler motioner än för tio år sedan, vilket motsvarar en ökning med drygt 30 procent.

Av tabellen framgår även att det finns en cykel i motionsfloden som går över valperioderna. Under första riksmötet efter ett val avlämnas förhållandevis få motioner. Under valperioden ökar sedan antalet avlämnade motioner successivt fram till nästa val då antalet åter minskar, dock inte till en lika låg nivå som efter det föregående valet. Förklaringen till dessa cykler är sannolikt att det tar viss tid för nyinvalda ledamöter att utarbeta egna motioner (jfr 2003/04:URD6 s. 52 f.), vilket medför att antalet motioner blir alltfler i takt med att valperioden pågår. Även när det gäller avlämnade propositioner tycks det finnas ett slags cykel som innebär att antalet propositioner minskar direkt efter ett val för att sedan öka under resten av valperioden.

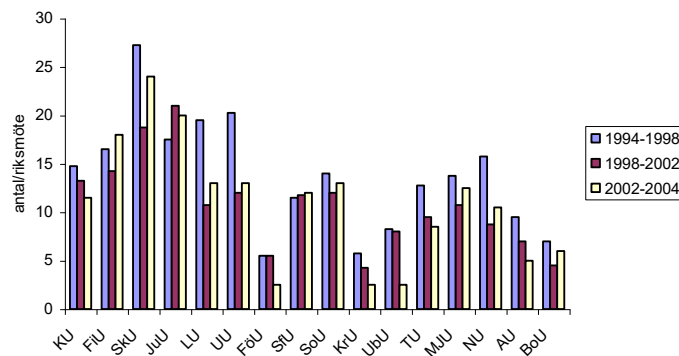
Vidare framgår av tabellen att antalet motionsyrkanden ökat, vilket är förväntat mot bakgrund av ökningen av antalet motioner. Även om statistikuppgifterna om antalet motionsyrkanden i tabellen endast inkluderar yrkanden väckta under allmänna motionstiden framgår tydligt att det finns ett samband mellan antalet motioner och antalet motionsyrkanden. När motionerna blir fler blir också yrkandena fler. Ökningen av antalet motionsyrkanden förefaller dock ha varit ännu större än ökningen av antalet motioner. Sedan 1993/94 har ökningen av antalet motionsyrkanden från allmän motionstid varit drygt 85 procent, vilket skall jämföras med ökningen på drygt 30 procent av antalet motioner. Utvecklingen innebär alltså att antalet motioner blir alltfler, och därtill innehåller varje motion i genomsnitt alltfler yrkanden.

I figurerna 5:1 och 5:2 redovisas antalet propositioner och skrivelser respektive motioner som remitterats till respektive utskott. Först kan konstateras att de flesta utskott under första halvan av innevarande valperiod erhållit färre

propositioner och skrivelser jämfört med mitten av 1990-talet. Undantagen är finans-, justitie- och socialförsäkringsutskotten. Jämfört med den närmast föregående valperioden (1998/99–2001/02) har dock flertalet utskott (nio stycken) fått fler propositioner. Som ju även konstaterades ovan är utvecklingen över tid således inte entydig, och den ser dessutom olika ut för olika utskott.⁵⁰

Vidare kan konstateras att vissa utskott regelbundet förefaller få fler propositioner och skrivelser remitterade till sig än andra. Skillnaderna är här både förhållandevis stora och systematiska. Framför allt skatteutskottet men även justitieutskottet får jämförelsevis många propositioner; under första halvan av innevarande valperiod har skatteutskottet fått i genomsnitt 24 propositioner per riksmöte och justitieutskottet 20 propositioner per riksmöte. Förhållandevis få propositioner under den studerade perioden får i regel försvars-, kultur-, utbildnings-, arbetsmarknads- och bostadsutskotten; de tre förstnämnda utskotten har under första halvan av innevarande valperiod fått i genomsnitt 2,5 propositioner per riksmöte.

FIGUR 5:1 REMITTERADE PROPOSITIONER OCH SKRIVELSER 1994/95–2003/04



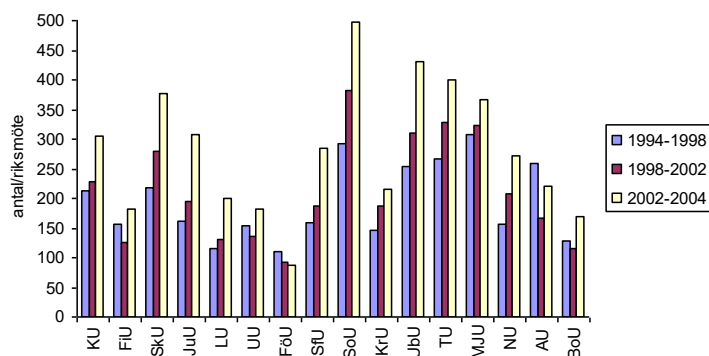
Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet remitterade propositioner och skrivelser (eller delar därav) per riksmöte under de senaste valperioderna.

Utvecklingen av antalet remitterade motioner är den motsatta utvecklingen av antalet remitterade propositioner. För flertalet utskott har antalet remitterade motioner ökat sedan mitten av 1990-talet, vilket framgår av figur 5:2. Endast två utskott, försvars- och arbetsmarknadsutskotten, har färre motioner; jämfört med den närmast föregående valperioden (1998/99–2001/02) har endast försvarsutskottet färre motioner.⁵¹

⁵⁰ Se appendix 3 för antalet propositioner och skrivelser som remitterats till respektive utskott 1988/89–2003/04 relativt genomsnittet.

⁵¹ Se appendix 4 för antalet motioner (eller delar därav) som remitterats till respektive utskott 1988/89–2003/04 relativt genomsnittet.

FIGUR 5:2 REMITTERADE MOTIONER (ELLER DELAR DÄRAV) 1994/95–2003/04



Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet remitterade motioner (eller delar därav) per riksmöte under de senaste valperioderna. Både motioner från den allmänna motionstiden och övriga motioner ingår. Riksmötet 1995/96 har uteslutits ur analysen eftersom det inte förekom någon allmän motionstid.

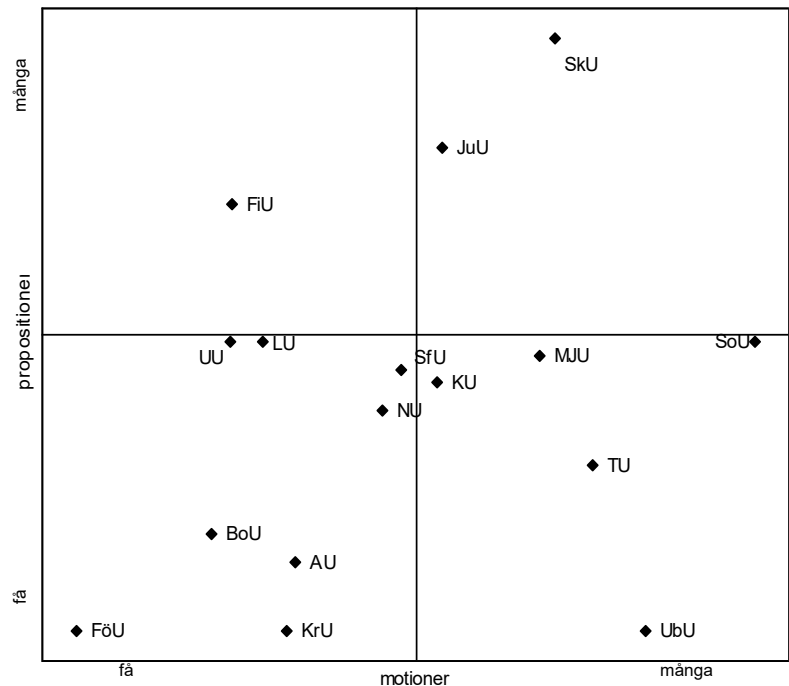
Av figuren framgår även att antalet remitterade motioner (eller delar därav) skiljer stort mellan olika utskott. Flest motioner remitteras till social-, utbildnings-, trafik- och miljö- och jordbruksutskotten samt, under senare år, skatteutskottet; under första halvan av innevarande valperiod har dessa utskott fått i genomsnitt mellan ca 370 och 500 motioner per riksmöte. Minst antal motioner remitteras till försvarsutskottet, som under första halvan av innevarande valperiod i genomsnitt fått 87,5 motioner per riksmöte. Andra utskott som tilldelats förhållandevis få motioner är bostads-, utrikes- och finansutskotten; under första halvan av innevarande valperiod har dessa utskott fått i genomsnitt ca 170–180 motioner per riksmöte.

Av resultaten ovan framgår att det finns ett visst samband mellan antal propositioner och motioner. Utskott som får ett stort antal propositioner tenderar att även få ett stort antal motioner, och utskott som får ett litet antal propositioner tenderar att även få ett litet antal motioner. Till en del torde detta hänga samman med följdmotioner, men utskott som får många propositioner tenderar även att få många motioner som väckts under allmänna motionstiden. Sambandet mellan antal propositioner och motioner framgår tydligt i figur 5:3, som bygger på antal remitterade propositioner och motioner (eller delar därav) under första halvan av innevarande valperiod. Skatte- och justitieutskotten erhåller både ett stort antal propositioner och ett stort antal motioner. För försvars-, bostads-, kultur- och arbetsmarknadsutskotten gäller det motsatta, det vill säga de erhåller få propositioner och få motioner.

Undantag från detta mönster finns också. Utbildningsutskottet tilldelas få propositioner men förhållandevis många motioner. Andra undantag är socialutskottet och, till viss del, trafikutskottet, som visserligen tilldelas ett inte försumbart antal propositioner men som samtidigt tilldelas ett förhållandevis ännu större antal motioner. Det omvända förhållandet kan sägas gälla för

finansutskottet, som tilldelas ett stort antal propositioner men förhållandevis få motioner.

FIGUR 5:3 SAMBAND MELLAN ANTAL PROPOSITIONER OCH MOTIONER 2002/03–2003/04



I sammanhanget bör påpekas att det finns stora omfattningsmässiga skillnader mellan olika propositioner och olika motioner, vilket sannolikt har stor betydelse för vilken arbetsinsats som behövs vid beredningen av dem. Till exempel är budgetpropositionen mer omfattande än en proposition om avdrag för utdelning på insatsemissioner, och en försvarspolitisk proposition är mer omfattande än en proposition om avgiftssystemet i rättshjälpslagen. Vad gäller motioner är parti- och kommittémotioner i regel mer omfattande än enskilda motioner.

Ytterligare en skillnad är antalet motionsyrkanden. Medan vissa motioner innehåller endast ett yrkande kan andra innehålla så mycket som 50 yrkanden eller fler. Jämförs antalet motionsyrkanden (från allmän motionstid) i olika utskott i stället för antalet motioner (totalt) är bilden dock ungefär densamma.⁵² Ett undantag är utrikesutskottet, vars förhållandevis få motioner

⁵² Se appendix 5 för antalet motionsyrkanden från allmän motionstid som remitterats till respektive utskott 1994/95–2003/04 relativt genomsnittet.

innehåller ett stort antal yrkanden; med hänsyn till detta skulle utrikesutskottet ha legat längre högerut i figur 5:3. Ett annat undantag är skatteutskottet, som får förhållandevis många motioner som innehåller få yrkanden; med hänsyn till detta skulle skatteutskottet ha legat längre vänsterut i figur 5:3. Skatteutskottets motioner är alltså som regel mindre omfattande än genomsnittet sett till antal yrkanden medan utrikesutskottets motioner som regel är mer omfattande. Skillnaderna torde till en del också bero på att uppgifterna om remitterade motionsyrkanden endast inkluderar motioner från allmän motionstid, medan uppgifterna om remitterade motioner inkluderar både motioner från allmän motionstid och följdmotioner. Eftersom skatteutskottet är det utskott som erhåller flest propositioner kan en stor del av utskottets motioner (och motionsyrkanden) vara just följdmotioner.

Reservationer

Motioner som behandlas i utskotten kan föranleda den eventuella minoriteten att reservera sig mot utskottets beslut, till exempel om att avstyrka motionen, eller motivering till sitt beslut. Detsamma gäller för propositioner som behandlas i utskotten. I tabell 5:2 redovisas utvecklingen av antalet reservationer som avgetts i utskotten sedan 1993/94 års riksmöte. Som framgår har antalet reservationer ökat. Ökningen är drygt 30 procent, vilken alltså är ungefär lika stor som ökningen av antalet motioner men mindre än ökningen av antalet motionsyrkanden.

TABELL 5:2 ANTAL RESERVATIONER PER RIKSMÖTE

	93/ 94	94/ 95	95/ 96	96/ 97	97/ 98	98/ 99	99/ 00	00/ 01	01/ 02	02/ 03	03/ 04
Reservationer	2 113	2 332	1 660	2 461	3 392	2 077	2 437	2 404	3 360	2 419	2 811

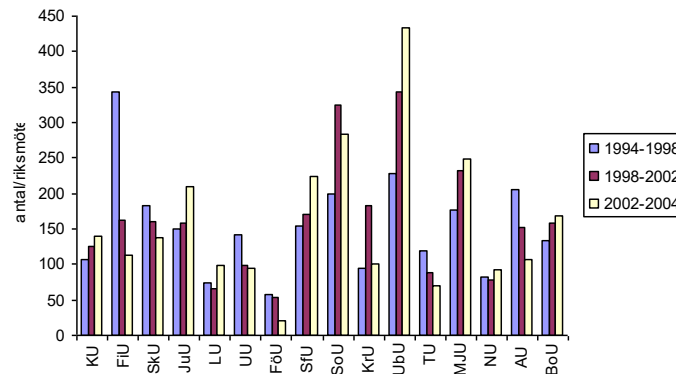
Kommentar: Riksmöten efter val är markerade med grå bakgrund. Under 1995/96 förekom ingen allmän motionstid med anledning av omläggning till kalenderårsbudget med början år 1997.

Av tabellen framgår vidare att det, i likhet med motionsavlämnandet, finns ett slags cykel över valperioden. Under första riksmötet efter ett val minskar antalet avgivna reservationer jämfört med föregående riksmöte. Därefter, under återstoden av valperioden, ökar antalet avgivna reservationer. Första riksmötet efter 1994 års val (1994/95) är ett undantag från detta mönster, vilket sannolikt hänger samman med att antal partier i regeringsställning minskade från fyra till ett och att fler partier följaktligen befann sig i opposition. Ett annat undantag gäller 1995/96 års riksmöte, då antalet reservationer minskade. Skälet till det torde vara att det inte förekom någon allmän motionstid under det riksmötet.

I figur 5:4 redovisas utvecklingen av antalet avgivna reservationer i respektive utskott. Utvecklingen mot fler avgivna reservationer har ägt rum i drygt hälften av utskotten. Mest har antalet avgivna reservationer ökat i ut-

bildningsutskottet. I knappt hälften av utskotten har utvecklingen gått mot färre reservationer. Särskilt märks detta i finansutskottet. Denna minskning är dock en effekt av den nya budgetordningen från 1996.⁵³

FIGUR 5:4 ANTAL RESERVATIONER 1994/95–2003/04



Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet avgivna reservationer per riksmöte under de senaste valperioderna.

Under första hälften av innevarande valperiod avgavs i genomsnitt ungefär 160 reservationer per utskott. Skillnaderna mellan utskotten är dock stora. Klart flest reservationer per riksmöte, 433, avgavs i utbildningsutskottet. Andra utskott som kännetecknas av många reservationer är justitie-, socialförsäkrings-, miljö- och jordbruks- samt socialutskotten, i vilka avgavs mellan ca 210 och 280 reservationer per riksmöte. Klart minst antal reservationer per riksmöte, 22, har under första hälften av innevarande valperiod avgetts i försvarsutskottet. Andra utskott i vilka har avgetts ca 100 reservationer eller färre per riksmöte är trafik-, närings-, utrikes-, lag- och kulturutskotten.

I sammanhanget kan också noteras att antal reservationer delvis korreponderar med antal motioner eller motionsyrkanden. I utskott som erhåller många motioner eller yrkanden avges också många reservationer, till exempel utbildningsutskottet, och i utskott som erhåller få motioner eller yrkanden avges också få reservationer, till exempel försvarsutskottet. Det finns dock undantag från detta mönster. Till exempel erhåller trafikutskottet många motioner och yrkanden, men i utskottet avges förhållandevis få reservationer. Det omvända kan sägas gälla för bostadsutskottet, som erhåller få motioner och yrkanden men i vilket avges förhållandevis många reservationer. Skälet till avvikelser som dessa kan variera. Ett skäl kan vara att varje reservation i

⁵³ Se appendix 6 för antalet reservationer som avgetts i respektive utskott 1988/89–2003/04 relativt genomsnittet.

vissa utskott i genomsnitt innehåller fler motioner eller motionsyrkanden än vad som är fallet i andra utskott på grund av att flera motioner innehåller yrkanden av samma innebörd. Vidare kan frågorna vara mer politiserade i vissa utskott än i andra, varför det i högre grad avges reservationer mot utskottets beslut. Parti- och kommittémotioner torde oftare följas av reservationer än enskilda motioner, vilket innebär att reservationer relativt sett blir mindre vanliga i utskott som till stor del behandlar enskilda motioner. Slutligen kan den förenklade motionshantering (se nedan) som tillämpas i vissa utskott bidra till att man i dessa behandlar ett stort antal motioner utan att det avges reservationer mot utskottets beslut.

Betänkanden och yttranden

Antalet utskottsbetänkanden per riksmöte blir allt färre. Under 1970-talet avlämnades i genomsnitt över 600 betänkanden per riksmöte och under 1980-talet drygt 500. Utvecklingen har senare fortsatt. Som framgår av tabell 5:3 avlämnade utskotten 287 betänkanden under 2003/04 års riksmöte, vilket kan jämföras med 506 betänkanden under 1993/94 års riksmöte. Under de senaste tio åren har antalet betänkanden således nästan halverats. Även antalet yttranden har minskat i ungefär samma utsträckning, från 114 under 1993/94 års riksmöte till 60 under 2003/04 års riksmöte.

TABELL 5:3 BETÄNKANDEN OCH YTTRANDEN PER RIKSMÖTE

	93/ 94	94/ 95	95/ 96	96/ 97	97/ 98	98/ 99	99/ 00	00/ 01	01/ 02	02/ 03	03/ 04
Bet.	506	436	315	283	348	256	270	296	358	257	287
Yttr.	114	81	134	91	106	75	102	81	65	48	60

Kommentar: Riksmöten efter val är markerade med grå bakgrund. **Källa:** Rixlex.

Utvecklingen av antalet utskottsbetänkanden följer således utvecklingen av antalet propositioner och skrivelser, men är tvärtemot utvecklingen av antalet motioner. Utvecklingen förklaras av att utskotten behandlar alltför motioner och motionsyrkanden i respektive betänkande.

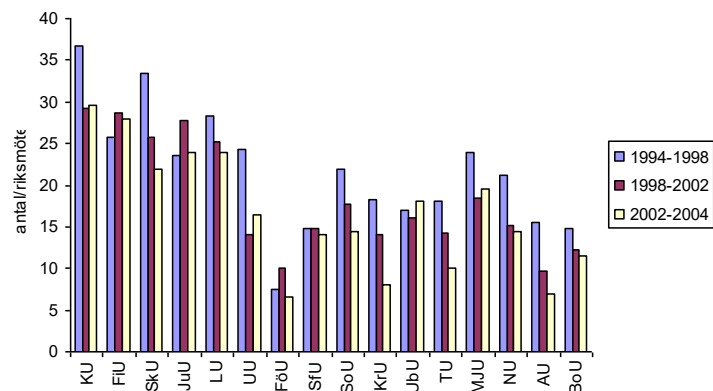
Av tabellen framgår även att antalet betänkanden minskar förhållandevis mycket efter varje val. Vidare framgår att antalet ökar förhållandevis mycket under riksmöten som föregår val. Även här går det alltså att tala om en cykel över valperioderna.

I figur 5:5 redovisas utvecklingen för respektive utskott under den senaste tioårsperioden. Som framgår återfinns trenden med färre betänkanden i flertalet utskott. Minskningen har varit liten i vissa utskott och stor i andra. Särskilt stora minskningar i antal avlämnade betänkanden har kultur-, arbetsmarknads- och trafikutskotten haft. I dessa avlämnades under första halvan av

innevarande valperiod i genomsnitt runt hälften så många betänkanden per riksmöte som under valperioden 1994/95–1997/98.⁵⁴

Skillnaderna i hur många betänkanden som avlämnas under ett riksmöte är stora mellan utskotten. Flest betänkanden avlämnar i regel konstitutionsutskottet, som under första halvan av innevarande valperiod har avlämnat i genomsnitt 29,5 betänkanden per riksmöte. Andra utskott som kännetecknas av stor betänkandeproduktion är finans-, justitie-, lag- och skatteutskotten; under första halvan av innevarande valperiod har dessa avlämnat i genomsnitt 22–28 betänkanden per riksmöte. Minst antal betänkanden under första halvan av innevarande valperiod har avlämnats av försvars-, arbetsmarknads- och kulturutskotten, vilka avlämnat i genomsnitt 6,5–8,0 betänkanden per riksmöte.

FIGUR 5:5 ANTAL UTSKOTTSBETÄNKANDEN 1994/95–2003/04



Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet avlämnade betänkanden per riksmöte för utskotten under de senaste valperioderna.

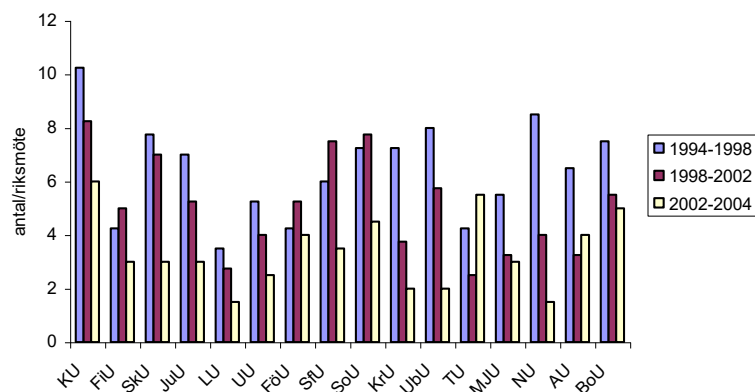
Även vad gäller antalet yttranden är utvecklingen i riksdagen, som framgår av tabellen ovan, att antalet minskar. Under valperioden 1994/95–1997/98 avlämnades i genomsnitt drygt sex yttranden per utskott och riksmöte jämfört med drygt tre yttranden under första halvan av innevarande valperiod. Utvecklingen kan också sägas gå i cykler. Efter varje val minskar antalet yttranden förhållandevis mycket. Däremot förefaller inte antalet yttranden regelmässigt öka under riksmöten som föregår val, som ju var fallet med betänkanden.

Som framgår av figur 5:6 gäller den nedåtgående trenden alla utskott. Ett undantag är trafikutskottet, som avgett fler yttranden per riksmöte under innevarande valperiod än under föregående valperioder. Flest yttranden per

⁵⁴ Se appendix 7 för antalet betänkanden som respektive utskott avlämnat 1988/89–2003/04 relativt genomsnittet.

riksmöte avger som regel konstitutionsutskottet, medan lagutskottet som regel avger minst antal. I övrigt varierar bilden från riksmöte till riksmöte. Noteras kan dock att flera utskott som, enligt ovan, avlämnar få betänkanden jämfört med övriga utskott samtidigt avger förhållandevis många yttranden. Särskilt gäller detta försvarsutskottet, men även bostads- och arbetsmarknadsutskotten.⁵⁵

FIGUR 5:6 ANTAL YTTRANDE 1994/95–2003/04



Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet avgivna yttranden per riksmöte för utskotten under de senaste valperioderna.

Trycksidor i utskottens produktion

Precis som när det gäller propositioner och motioner kan utskottens betänkanden, liksom yttranden, variera stort i omfång. Mer komplicerade ärenden kan behöva utförligare behandling och antalet ärenden som behandlas i ett betänkande kan variera; som framgått i det föregående är trenden att utskotten behandlar alltfler motioner i respektive betänkande. Till exempel kan vissa utskott välja att behandla motioner som remitterats till utskottet i endast ett fåtal större betänkanden, medan andra kan välja att dela upp behandlingen av motionerna på flera mindre betänkanden.

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att studera antal trycksidor i stället för antal betänkanden och yttranden. För utskotten totalt sett har, vilket framgår av tabell 5:4, utvecklingen härvidlag varit den att antalet trycksidor ökat. Trots att utskottsbetänkandena blivit färre har alltså antalet trycksidor blivit fler. Varje utskottsbetänkande får med andra ord i genomsnitt alltfler sidor.

⁵⁵ Se appendix 8 för antalet yttranden som respektive utskott avgett 1988/89–2003/04 relativt genomsnittet.

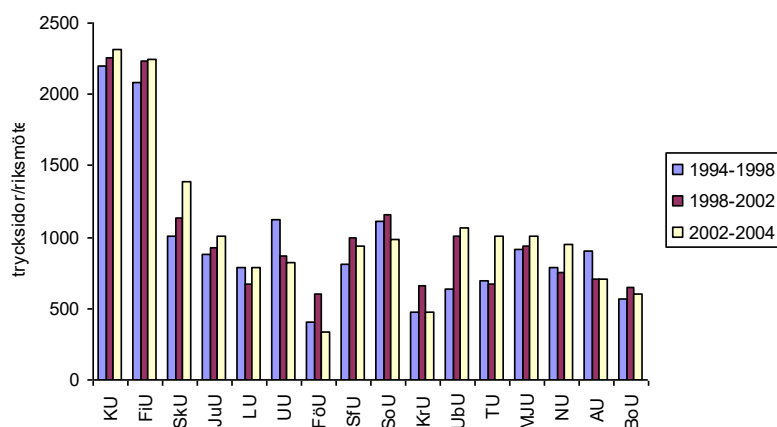
TABELL 5:4 ANTAL TRYCKSIDOR I UTSKOTTENS BETÄNKANDEN (INKL. YTT-RANDEN) PER RIKSMÖTE

	93/ 94	94/ 95	95/ 96	96/ 97	97/ 98	98/ 99	99/ 00	00/ 01	01/ 02	02/ 03	03/ 04
Sidor	16 940	15 890	11 330	16 500	18 300	13 000	16 300	17 000	21 200	15 850	19 200

Kommentar: Riksmöten efter val är markerade med grå bakgrund. **Källa:** Enheten för riksdagstryck.

I figur 5:7 jämförs antal trycksidor i respektive utskotts betänkanden och yttranden (inkl. bilagor) under de senaste valperioderna. Utvecklingen ser olika ut i olika utskott. I ett tiotal utskott har antalet trycksidor ökat jämfört med föregående valperiod. Störst har ökningen varit i trafikutskottets betänkanden. Under föregående valperiod producerade detta utskott i genomsnitt knappt 700 trycksidor per riksmöte. Under första hälften av innevarande valperiod är motsvarande siffra drygt 1 000, vilket är en ökning med ca 45 procent. I några utskott har antalet trycksidor minskat. Störst har minskningen varit i försvarsutskottet, som under första hälften av innevarande valperiod i genomsnitt halverat sin produktion av trycksidor jämfört med föregående valperiod, från 600 till drygt 300 trycksidor.⁵⁶

FIGUR 5:7 ANTAL TRYCKSIDOR I UTSKOTTENS BETÄNKANDEN (INKL. YTTRAN-DEN) 1994/95–2003/04



Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet trycksidor per riksmöte i respektive utskotts betänkanden och yttranden under de senaste valperioderna. I sidantalet ingår förutom utskottets egen text även eventuella bilagor.

⁵⁶ Se appendix 9 för antalet trycksidor som respektive utskott producerat 1988/89–2003/04 relativt genomsnittet.

Vidare kan konstateras att figuren över antal trycksidor delvis överensstämmer med föregående figur över antal betänkanden. Utskott som avlämnar ett stort antal betänkanden producerar också ett stort antal trycksidor, vilket måste sägas vara förväntat; ju fler betänkanden, desto fler trycksidor. Någon total överensstämmelse är det dock inte fråga om. Anledningen till det är att vissa utskott skriver genomsnittligt sett längre betänkanden än andra. Sett till första halvan av innevarande valperiod har trafik- och arbetsmarknadsutskottet en längst betänkanden. I genomsnitt är dessa 90–95 trycksidor, att jämföra med ca 60 trycksidor i genomsnitt för samtliga utskotts betänkanden. Även konstitutions- och finansutskottens betänkanden är genomsnittligt sett långa, 70–75 trycksidor. I konstitutionsutskottets fall kan detta till en del hänföras till utskottets granskningsbetänkande på våren, som även inkluderar bilagor med utredningsmaterial och uppteckningar från utskottets utfrågningar och som i regel är flera hundra sidor långt. I finansutskottets fall bidrar budgetbetänkandena på våren och i synnerhet hösten till att höja det genomsnittliga antalet trycksidor. Dessa är flera hundra sidor långa och innehåller förutom utskottets egen text bland annat även bilagor med andra utskotts yttranden. Det utskott vars betänkanden genomsnittligt sett är kortast är lagutskottet, drygt 30 trycksidor. Även justitie-, utrikes-, försvars- och bostadsutskotten kännetecknas av att skriva förhållandevis korta betänkanden på i genomsnitt 40–50 trycksidor.

Förenklad motionshantering – omfattning och erfarenheter

Som återgetts ovan lyfte Riksdagskommittén fram möjligheten att ge motioner en förenklad motionshantering. I grunden låg en uppfattning om att utskottet borde ägna mer tid åt uppföljning och utvärdering samt EU-bevakning, och för att skapa utrymme för dessa aktiviteter borde tidsåtgången för motionshantering minska. Ett alternativ till förenklad motionshantering skulle kunna vara inskränkningar i den fria motionsrätten, men en sådan ordning har tidigare avfärdats av bland annat Riksdagskommittén. Jämfört med förenklad motionshantering skulle inskränkningar i motionsrätten dels vara mer problematiska ur demokratisk synvinkel, dels förutsätta ändringar i regeringsformen.

Riksdagskommittén menade att förenklad motionshantering bland annat kunde innebära att motionsförslag som behandlar frågor där beslutanderätten enligt utskottens mening borde ligga kvar hos regeringen, en förvaltningsmyndighet eller kommunerna skulle kunna avstyrkas utan ytterligare beredning. I fråga om motionsförslag som upprepas skulle utskottet kunna hänvisa till tidigare ställningstagande.

Hur ser då motionshanteringen ut i utskotten? Till att börja med kan erinras om vad som framkom ovan avseende antal utskottsbehandlingar av betänkanden (se tabell 4:5). I det stora flertalet utskott visade sig motionsbetänkanden i normalfallet behandlas vid högst två utskottssammanträden. Eftersom ett av sammanträdena går åt till justering torde behandlingstillfällena för utskottsbetänkandena knappast kunna bli färre än i dag; när det är

fråga om enklare ärenden förekommer det dock att kansliet lägger fram förslag till helt färdiga betänkanden, inklusive överväganden, som justeras direkt.

Av det föregående har även framgått att utskottens sammanträdestid minskar och att utskotten avlämnar allt färre betänkanden. Samtidigt ökar antalet motioner och motionsyrkanden. Förvisso har även antalet propositioner blivit färre, men utvecklingen tycks vara att utskotten behandlar alltfler ärenden på kortare tid och i mer koncentrerad form.⁵⁷

Vad gäller utskottens egna ambitioner i fråga om förenklad motionshantering uppger flertalet kanslier att sådana ambitioner finns i en eller annan form. I fyra utskott uppges dock att det inte föreligger några nämnvärda ambitioner. Tre av dessa utskott kännetecknas av att de får förhållandevis få motioner under ett riksmöte, och i ett av dessa utskott motiveras också avsaknaden av en ambition med att utskottet under senare år har fått allt färre motioner, varför det inte anses föreligga något behov av förenklad hantering. Det fjärde utskottet får däremot förhållandevis många motioner under ett riksmöte. I detta fall anförs att utskottet vill ha en så fullständig beredning som möjligt i alla motionsärenden och att det inte finns ett intresse för förenklad motionshantering som skulle innebära minskade beredningskrav.

De utskott som arbetar med förenklad motionshantering gör det på delvis olika sätt. Gemensamt för de flesta tycks dock vara att kansliet tar initiativ genom att lägga fram förslag för utskottet på vilka områden förenklad motionshantering skall bedrivas. Som regel förankras förslaget i presidiet innan det tas upp i utskottet.

Den vanligaste metoden förefaller vara att hänvisa till att frågan, enligt den ansvarsfördelning som gäller, inte avgörs av riksdagen utan av ett annat statsorgan (till exempel regeringen) eller på en annan nivå (till exempel kommunal). Konkret kan detta se ut så att alla berörda motionsyrkanden samlas sist i betänkandet under en gemensam rubrik, till exempel "Andra motionsyrkanden", och därvid behandlas endast med en hänvisning till gällande ansvarsfördelning. Denna form för förenklad motionshantering är särskilt vanlig i utskott som hanterar motioner som avser kommunala frågor, till exempel vissa frågor inom skol- och omsorgsområdena. Andra sätt att förenkla motionshanteringen som omnämns av kanslierna är att hänvisa till tidigare ställningstagande av utskottet eller till pågående utredning alternativt aviserat förslag från regeringen. Ett långtgående exempel på hur detta kan gå till är att i en tabell samla ett stort antal motionsyrkanden som är identiska eller i hög grad överensstämmande med yrkanden som tidigare behandlats av utskottet och behandla dem endast med en kort hänvisning till detta.

Ytterligare ett sätt att under vissa perioder skapa större utrymme för andra arbetsuppgifter än motionsberedning är att skjuta upp behandlingen av mot-

⁵⁷ Här kan noteras att medan antalet propositioner mellan 1993/94 och 2003/04 minskade med 87 (från 227 till 140) minskade antalet betänkanden under samma period med 219 (från 506 till 287). Antalet utskottsbetänkanden har alltså minskat klart mer än vad antalet propositioner påkallar.

ionsyrkanden ett eller flera år. På förslag från Riksdagsutredningen ändrades uppskovsreglerna i riksdagsordningen så att utskotten själva fick rätt att fatta beslut om att skjuta upp behandlingen av ett ärende från ett riksmöte till ett annat inom valperioden; uppskov till en annan valperiod måste alltså beslutas av kammaren. Tanken bakom förslaget var att utskotten skulle få möjlighet att bättre planera arbetet under en hel valperiod med sikte mot att göra en fördjupad granskning av varje ärendegrupp en gång per valperiod. En arbetsgrupp inom talmanskonferensen konstaterade våren 1998 att utskotten i mycket liten utsträckning utnyttjat möjligheten att besluta om uppskov med beredningen av motionsyrkanden (se förs. 1997/98:TK1). Ett par år senare menade Riksdagskommittén att genomslaget för det nya arbetssättet inte varit tillfredsställande. Endast drygt 10 procent av de motionsyrkanden som väcktes under de allmänna motionstiderna 1998 och 1999 hade enligt kommitténs undersökningar uppskjutits till ett följande riksmöte. Av utskotten hade möjligheten att uppskjuta motionsyrkanden främst använts av miljö- och jordbruksutskottet, men även av konstitutions-, social- och kulturutskotten (se förs. 2000/01:RS1 s. 157 f.).

I föreliggande rapport har studerats uppskoven av motionsyrkanden under den senaste tioårsperioden.⁵⁸ Av motionsyrkanden som väcks under allmän motionstid uppskötts under valperioden 1994/95–1997/98 i genomsnitt 21 procent till ett efterföljande riksmöte. Under valperioden 1998/99–2001/02 var motsvarande andel 15 procent och under första halvan av innevarande valperiod (2002/03–2003/04) är den 21 procent. Jämfört med mitten av 1990-talet minskade alltså uppskoven under slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet, men har därefter ökat. Värt att notera i sammanhanget är dock att när den allmänna motionstiden flyttades från våren till hösten minskade uppskoven kraftigt. Under 1994/95 års riksmöte (då motionstiden låg på våren) uppskötts 28 procent av yrkandena till ett efterföljande riksmöte jämfört med 13 procent under 1996/97 års riksmöte (då motionstiden låg på hösten).⁵⁹ Förklaringen torde vara att utskotten fick längre tid på sig att behandla motioner väckta under den allmänna motionstiden när denna flyttades från våren till hösten. Beaktas effekten av denna förändring har utvecklingen under den senaste tioårsperioden snarast varit att antalet uppskov ökat.

Av de motionsyrkanden som uppskjuts behandlas det stora flertalet under det efterföljande riksmötet. Att motionsyrkanden skjuts upp över ett val förekommer endast i liten utsträckning.

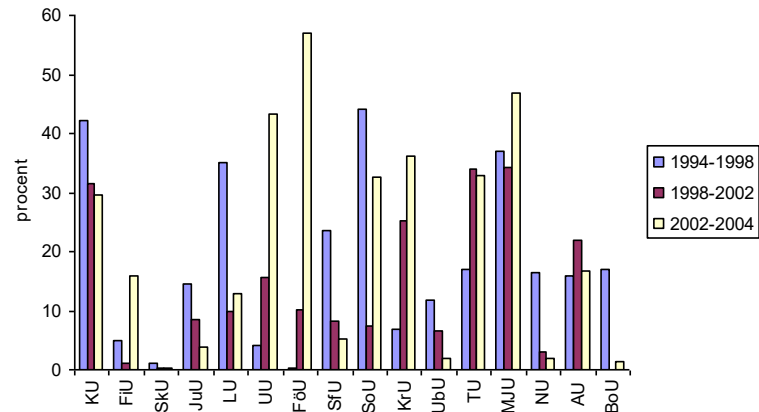
I figur 5:8 jämförs andelen uppskjutna motionsyrkanden väckta under allmän motionstid i olika utskott. Skillnaden mellan utskotten är stora. I vissa utskott varierar dessutom andelen uppskjutna motionsyrkanden kraftigt över tiden. Två utskott som under en längre tid har kännetecknats av att ofta skjuta upp behandlingen av motionsyrkanden till efterföljande riksmöten är kon-

⁵⁸ Riksmöten som föregår val ingår inte i beräkningarna. Anledningen till det är att utskotten som regel inte uppskjuter motionsyrkanden över ett val. Under sådana riksmöten beslutas följdenligt som regel endast ett fåtal uppskov.

⁵⁹ Under 1995/96 års riksmöte förekom ingen allmän motionstid med anledning av omläggningen till kalenderårsbudget med början år 1997.

stitutions- och miljö- och jordbruksutskotten. Av de motionsyrkanden som remitterats till dessa utskott har under den senaste tioårsperioden i genomsnitt ca 30–40 procent respektive 35–45 procent uppskjutits till efterföljande riksmöten. Skatteutskottet kännetecknas tvärtom av att behandla nästan alla motionsyrkanden under samma riksmöte som de remitteras till utskottet. Andra utskott som behandlar det stora flertalet motionsyrkanden under samma riksmöte som de remitteras är justitie-, utbildnings-, närings- och bostadsutskotten samt åtminstone förr i tiden finansutskottet.

FIGUR 5:8 UPPSKOV AV MOTIONSYRKANDEN 1994/95–2003/04.



Kommentar: Figuren visar hur stor andel av de remitterade motionsyrkandena från allmän motionstid som uppskjutits till ett senare riksmöte under olika valperioder. Riksmöten som föregår val har uteslutits. **Källa:** Databaserna Sakreg 9495–0304 och Urix.

I cirka hälften av utskotten har utvecklingen gått mot att i allt större utsträckning uppskjuta behandlingen av motionsyrkanden. Särskilt utmärker sig härvidlag försvars-, utrikes- och kulturutskotten samt till viss del trafikutskottet. Störst har ökningen varit i försvarsutskottet. I mitten av 1990-talet uppsköt detta endast något enstaka motionsyrkande till efterföljande riksmöte. Under första halvan av innevarande valperiod har i genomsnitt över hälften av motionsyrkandena uppskjutits. Jämfört med valperioden 1998/99–2001/02 har andelen uppskjutna motionsyrkanden även ökat i social-, finans- samt miljö- och jordbruksutskotten. I vissa andra utskott har andelen uppskjutna motionsyrkanden minskat drastiskt. Här kan bland annat nämnas justitie-, socialförsäkrings- och utbildningsutskotten.

Det kan alltså konstateras att det förekommer olika mer eller mindre utarbetade former för förenklad motionshantering och att variationerna mellan utskotten är stora. Samtidigt gör flera utskottskanslier bedömningen att acceptansen i utskottet för förenklad hantering av motioner inte alltid är så hög i

praktiken. Den förenklade hanteringen vinner på att ledamöterna avstår från att reservera sig i betänkandet. Vissa kanslier uppger dock att ledamöterna reserverar sig även i samband med förenklad motionshantering, vilket åtminstone delvis medför att den förenklade hanteringen omintetgörs.

Vidare bedöms tidsvinsten av den förenklade motionshanteringen som hittills förekommit inte vara speciellt stor, särskilt inte för kanslierna. Vissa uppger att kanslierna tvärtom har förlorat tid. Ett problem som omnämns är att motioner som inte behandlas direkt blir inaktuella och att det krävs mer arbete när de skall behandlas senare. Det uppstår också en extra arbetsuppgift i att förankra i utskottet vilka yrkanden som skall hanteras på ett förenklat sätt. En annan åsikt är att möjligheterna att spara tid genom förenklad motionshantering är små även om själva redovisningen i betänkandet förenklas eftersom utskottet ändå måste ta ställning och beredning måste göras. Ett kansli vars utskott är belastat med många motioner bedömer dock att tidsbesparingen varit förhållandevis stor, särskilt i fråga om större ämnesblock med stor förenkling. Vad gäller tidsbesparingen för utskotten är bedömningarna något mer positiva. Något fler kanslier, om än långt ifrån alla, anser att det egna utskottet har sparat tid, framför allt i de fall där ledamöterna avstår från att reservera sig.

Kunskapsförsörjning

I rapportens inledning betonas utskottens betydelse för specialisering inom parlamenten. Det är i dessa parlamentariska organ som ledamöter ges möjlighet att tillsammans under en längre tid ägna sig åt ett avgränsat politikområde och inom detta skaffa sig fördjupad sakkunskap. Genom sina kanslier får utskotten också tillgång till specialiserade tjänstemän.

I utskotten går kunskapsförsörjningen till på flera olika sätt. En betydande del av kunskapsförsörjningen sker i samband med beredningen av motioner och propositioner. Dels innehåller motioner och propositioner i sig väsentlig information, dels tillförs ny information under själva behandlingen av dem, till exempel genom att kanslierna tar fram, ställer samman och analyserar uppgifter som är relevanta för utskottets ställningstaganden. Riksdagsförvaltningen tillhandahåller även flera andra verksamheter som enskilda ledamöter och utskott kan vända sig till för att få information, till exempel riksdagens utredningstjänst, Riksdagsbiblioteket, informationsenheten och EU-upplysningen (2002/03:URF1 s. 74). Det successivt utbyggda ledamotsstödet innebär sannolikt att ledamöterna får alltmer information via partigrupp-kanslierna (jfr 2002/03:URF3 s. 21–22).

Utskotten kan också vidta egna åtgärder i kunskapsförsörjande syfte. På Riksdagskommitténs uppdrag har utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor studerats i en särskild rapport.⁶⁰ Rapporten visar att de flesta

⁶⁰ Kai Kronvall, "Utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor". Se rapport 3 i denna bilaga.

av de utskott som medverkat (12 av 16 utskott) anser sig ha väl upparbetade rutiner för hantering av forsknings- och framtidsfrågor. Utskotten arbetar framför allt med forskningsbaserad och framtidsinriktad information i samband med utfrågningar och seminarier, studiebesök och studieresor till universitet, högskolor, sektorsforskningsorgan och myndigheter som bedriver egen forskning, uppföljning och utvärdering samt ärendehantering då man till exempel anordnar utfrågningar och seminarier. Vad gäller utskottens syn på hur man framgent kan arbeta med forskningsrelaterad och framtidsinriktad information uppger många att man avser att fortsätta som hittills. Forsknings- och framtidsfrågor bör, anses det, företrädesvis hanteras i den reguljära organisationen. Några utskott framhåller att intresset för forskningsfrågor bör stimuleras genom till exempel Sällskapet riksdagsmän och forskare, Rifo, och forskningsdagar av det slag som för första gången prövades i riksdagen våren 2004.⁶¹

I föreliggande rapport studeras särskilt två kunskapsförsörjande aktiviteter inom utskotten: utfrågningar, eller hearingar, samt uppföljning och utvärdering.

Utfrågningar

Bakgrund

Enligt 4 kap. 11 § RO har utskotten möjlighet att i samband med behandlingen av ett ärende begära information (upplysningar och yttranden) från statliga myndigheter, och myndigheterna är då skyldiga att ge utskotten information. Det räcker med att en minoritet om fem utskottsledamöter begär information för att den skall inhämtas av utskottet. Informationen kan lämnas skriftligen eller muntligen. Regeringen har formellt sett endast skyldighet att lämna information till utskotten i EU-frågor, men i praktiken förekommer knappast att regeringen nekar att ge utskotten även annan information när de begär det.⁶² Utskotten kan även bereda kommuner och privata organisationer tillfälle att ge information i ett ärende. Även om de inte är skyldiga att avge information torde även dessa i praktiken ställa upp om ett utskott kallar, om inte annat för att de själva är angelägna om att få lämna sina synpunkter i frågan.⁶³

Utskotten kan alltså anordna utfrågningar, s.k. hearingar, av sakkunniga eller grupper för sin kunskapsförsörjning. Sedan 1988 får utfrågningar vara offentliga; utskottens arbete i övrigt måste som bekant ske inom stängda dörrar. Några mer precisa bestämmelser för när en utfrågning får vara offentlig finns inte, utan det bedöms av respektive utskott. Sekretessgrunderna, som återfinns i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 2 §), har härvidlag ansetts kunna

⁶¹ Ibid., s. 16 f.

⁶² Inhämtning av information från regeringen och Regeringskansliet i EU-frågor uppmärksammas nedan i avsnittet Arbete med EU-frågor.

⁶³ Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar* (Stockholm: Norstedt, 1980), s. 693.

tjäna som riktlinjer för utskotten (jfr prop. 1987/88:22 s. 53–54, bet. KU 1987/88:18).

Riksdagskommittén lät kartlägga utskottens utfrågningar hösten 1999 (förs. 2000/01:RS1 s. 211–214). Totalt anordnades 97 utfrågningar, varav 6 var offentliga. Knappt en tredjedel av utfrågningarna gällde budgeten. Flest utfrågningar anordnades av kultur- och näringsutskotten (14 vartera).

Offentliga utfrågningar

Någon kartläggning av utskottens samtliga utfrågningar, slutna och offentliga, har inte genomförts inom ramen för denna undersökning, utan den begränsar sig till offentliga utfrågningar. I tabell 6:1 redovisas utvecklingen av dessa under perioden 1996/97–2003/04. Som framgår har antalet offentliga utfrågningar i stort sett varit detsamma under de senaste tio åren. Under föregående riksmöte ökade dock antalet kraftigt. Från att ha legat mellan 20 och 30 per år ökade antalet till 45.

TABELL 6:1 OFFENTLIGA UTFRÅGNINGAR I UTSKOTTEN 1996/97–2003/04

	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
KU	11	9	10	13	11	7	8	13
FiU	2	2	3	4	5	5	4	8
SkU	1	0	0	1	1	1	1	0
JuU	2	0	0	0	1	0	5	2
LU	1	2	0	0	0	0	0	1
UU	1	1	0	1	1	2	1	2
FöU	1	1	0	3	2	0	2	0
StU	2	2	2	3	2	2	2	6
SoU	2	2	1	1	1	1	1	2
KrU	0	0	0	0	0	0	0	0
UbU	4	0	0	1	1	0	0	2
TU	0	0	0	1	0	0	3	5
MJU	1	2	1	2	0	1	1	4
NU	0	1	0	1	1	2	1	1
AU	1	0	0	1	1	1	1	2
BoU	0	1	1	1	1	2	0	0
Summa	26	23	18	30	27	24	27	45

Kommentar: I tabellen ingår inte utfrågningar som anordnats av enbart ett sammansatt utskott eller EU-nämnden. Summan i tabellen för respektive riksmöte kan skilja från summan av alla utskottsutfrågningar under ett riksmöte eftersom vissa utfrågningar anordnas i samarbete mellan flera utskott. **Källa:** Riksdagen i siffror, www.riksdagen.se.

Vidare kan noteras att vanligtvis en stor majoritet av utskotten anordnar åtminstone någon offentlig utfrågning varje riksmöte. Sett till de första två riksmötena under innevarande valperiod är det endast två utskott, kultur- och bostadsutskotten, som inte har anordnat någon offentlig utfrågning; av dessa har senare kulturutskottet genomfört en offentlig utfrågning i oktober 2004.

Det utskott som genomgående anordnar flest offentliga utfrågningar är konstitutionsutskottet. Detta hänger naturligtvis samman med utskottets granskning av regeringen, då utfrågningar av statsministern och andra statsråd utgör ett väsentligt inslag i verksamheten. Totalt har konstitutionsutskottet stått för mellan cirka en tredjedel och hälften av alla offentliga utfrågningar som anordnas av utskotten under ett riksmöte. Andra utskott som historiskt sett anordnar förhållandevis många offentliga utfrågningar är finans- och socialförsäkringsutskotten. Bland annat kan här nämnas finansutskottets utfrågningar två gånger per år (höst och vår) av riksbankschefen om den aktuella penningpolitiken. Socialförsäkringsutskottet har på senare år anordnat flera utfrågningar om den ökande sjukfrånvaron och om asyl- och migrationspolitiken.

Om ökningen av antalet offentliga utfrågningar är bestående är ännu så länge för tidigt att sia om. För att det faktiskt rör sig om en ihållande uppgång talar, som framgick ovan i avsnittet Sammanträden, att flera kanslier bedömer att utfrågningar är en aktivitet som ledamöterna i framtiden vill ägna mer tid åt i utskottsarbetet. Vad en sådan eventuell utveckling beror på kan diskuteras. Möjligen skulle den kunna tyda på att utskotten delvis går mot en ny roll i det politiska systemet, vilken innebär att utskotten blir mer utåtriktat aktiva och, vid sidan av kammaren, börjar fungera som egna offentliga arenor för den dagspolitiska debatten.

Kansliernas stöd till utskotten

Vad gäller arrangemangen av offentliga utfrågningar äger de flesta rum i andrakammarsalen. Även Skandiasalen utnyttjas ofta för nämnda ändamål. Andra lokaler som utnyttjas, om än mindre ofta, är förstakammarsalen och utskottens egna sessionssalar.

Kanslierna bistår utskotten med praktiska förberedelser inför utfrågningarna, till exempel planering, inbjudningar, lokalbokning. Utöver det bistår flertalet kanslier även sina utskott med förberedelser av de ärenden som avhandlas på utfrågningarna. Oftast handlar det om att ta fram bakgrundsmaterial eller författa bakgrundspromemorior. Mindre vanligt är att kanslierna tar fram förslag på frågor. Ett fåtal kanslier uppger att man aldrig bistår med några förberedelser (förutom praktiska) inför utfrågningar. Ett skäl som anförs är att det är de inbjudna som är experter, inte kansliet.

Uppföljning och utvärdering

Bakgrund

Riksdagskommittén ansåg i sitt huvudbetänkande *Riksdagen inför 2000-talet* att riksdagen i ökad utsträckning skulle följa upp och utvärdera fattade beslut. Kommittén anförde att riksdagen från konstitutionella utgångspunkter har ett övergripande ansvar och särskilt stor anledning att ställa sig frågan hur beslut genomförs, vad som presterats inom olika verksamhetsområden och vilka

effekterna blivit. Kommittén ansåg att riksdagen i ökad utsträckning skulle arbeta med uppföljning och utvärdering och att det fanns behov av konkreta åtgärder för att stärka genomförandet av ett förändrat arbetssätt i riksdagen. I enlighet med Riksdagskommitténs förslag beslutade riksdagen bland annat om en ny bestämmelse i RO där det sägs att i utskottens beredning av ärendena skall ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom deras ämnesområden.

I de intervjuer som Riksdagskommittén lät genomföra med kanslicheferna vid utskotten framkom att ledamöternas intresse för uppföljning och utvärdering upplevdes som svagt. En del kanslichefer ansåg också att utskottskanslierna inte kunde vara pådrivande i uppföljningsarbetet om inte ledamöterna gav uttryck för detta. Det uttalades också att det var tveksamt om utskotten skulle hålla på med uppföljning och utvärdering, då utskottskanslierna är dimensionerade för ärendeberedning och inte för denna typ av arbetsuppgifter. Riksdagskommittén menade att det rådde oklarhet om vad som skall göras, vem som skall ta initiativet och hur det skall göras. Ledamöter och utskottskanslier hade olika förväntansbilder på varandra. Kommittén menade att det var utomordentligt viktigt att ledamöterna och utskottspresidierna blir mer drivande när det gäller uppföljning och utvärdering av riksdagens beslut. Även tjänstemännen vid utskottskanslierna borde kunna spela en aktivare roll.

Omfattning

Som framgått under avsnittet Sammanträden ovan ägnas i dag, enligt kansliernas bedömningar, endast en liten del av utskottens sammanträdestid åt uppföljning och utvärdering (se tabell 4:4). Samtidigt görs i flera fall bedömningen att uppföljning och utvärdering är en av de aktiviteter som ledamöterna i framtiden vill ägna mer tid åt. Flera kanslier, dock inte alla, gör också bedömningen att utskottets arbete med uppföljning och utvärdering bör öka.

Härutöver framhåller vissa att uppföljning och utvärdering förekommer i flera sammanhang och former utan att det klassificeras som uppföljning eller utvärdering i formell mening, till exempel som ett led i beredningen av motioner och som utfrågningar och studiebesök. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet är enligt detta synsätt mer omfattande än vad statistik gör gällande. Vidare anføres att det i uppföljnings- och utvärderingsarbetet även ingår att följa med i det arbete som bedrivs på annat håll. Att utskottet bedriver uppföljning och utvärdering i egen regi anses då inte vara något självändamål.

Riksdagens utredningstjänst har i en promemoria sammanställt genomförda, pågående och planerade uppföljnings- och utvärderingsprojekt i utskotten under innevarande valperiod t.o.m. november 2004.⁶⁴ Sammanställningen bygger på uppgifter som redovisats av utskottskanslierna till utredningstjänstens funktion för uppföljning och utvärdering och omfattar huvudsakligen projektinriktad eller tematisk uppföljning och utvärdering som bed-

⁶⁴ Christer Åström och Johan Hedlund, "Genomförda, pågående och planerade uppföljnings- och utvärderingsprojekt under innevarande mandatperiod", PM (Riksdagens utredningstjänst, 2004-11-23).

rivs i utskotten; uppföljning som sker löpande redovisas endast när det rör sig om särskilt omfattande insatser och där uppföljning och utvärdering ingår som huvudmoment i beredningsarbetet. Som framgår av tabell 6:2 har nästan samtliga utskott rapporterat åtminstone ett projekt. Det vanligaste är att utskotten under den studerade perioden (ca 2,5 år) antingen har avslutat eller fortfarande håller på med ett projekt; detta uppges av sju utskott. Flest uppföljnings- och utvärderingsprojekt har justitie-, miljö- och jordbruks- samt konstitutionsutskotten (8, 8 respektive 5).

TABELL 6:2 GENOMFÖRDA, PÅGÅENDE OCH PLANERADE UPPFÖLJNINGS- OCH UTVÄRDERINGSPROJEKT

	Avslutade projekt	Pågående projekt	Planerade projekt	Totalt
KU	3	2	0	5
FiU	3	0	0	3
SkU	0	0	0	0
JuU	3	5	0	8
LU	1	0	0	1
UU	0	1	0	1
FöU	1	0	0	1
SfU	0	1	0	1
SoU	0	1	0	1
KrU	1	2	0	3
UbU	1	0	0	1
TU	1	1	0	2
MJU	4	2	2	8
NU	0	1	0	1
AU	1	0	1	2
BoU	2	0	0	2

Kommentar: Tabellen visar avslutade, pågående och planerade uppföljnings- och utvärderingsprojekt under innevarande valperiod t.o.m. november 2004. **Källa:** Helgonät.

Initiativ, genomförande, organisering

Gemensamt för de flesta utskott är att kanslierna har en drivande roll i arbetet med att initiera uppföljningar och utvärderingar. Det vanligaste tillvägagångssättet är att kansliet lägger fram förslag, ofta med utgångspunkt i motioner som utskottet skall behandla, som först diskuteras med presidiet och sedan i utskottet; något kansli uppger att arbetet utgår mer allmänt från vad som upplevs som politiskt relevant. I vissa utskott är ledamöterna i högre grad själva involverade även i den initierande fasen. I till exempel socialförsäkringsutskottet går arbetet till så att kansliet förser utskottet med en promemoria som bland annat beskriver pågående och avslutade utredningar (statliga offentliga utredningar, utredningar inom Regeringskansliet eller Riksrevisionen), vilka utredningar som utskottet tidigare har beslutat om och vilka reformer eller regeländringar som riksdagen har beslutat om under senare tid.

Utskottet har därefter en öppen diskussion där idéer och synpunkter på uppföljningsåtgärder förs fram. I samråd med presidiet gör kansliet sedan en sammanställning av synpunkterna med kommentarer. Sammanställningen diskuteras sedan i utskottet och ligger till grund för beslut i form av en plan över kommande uppföljningsåtgärder alternativt bevakning för kommande åtgärder. Ett annat exempel när ledamöterna är mer involverade i den initierande fasen är förekomsten av en beredningsgrupp som arbetar med att ta fram förslag och se till att de genomförs. Denna modell tillämpas i ett fåtal utskott. Det förekommer även att enskilda ledamöter i utskottet tar initiativ till uppföljning och utvärdering inom ett område.

Under genomförandefasen är det något vanligare att ledamöterna är involverade. I knappt hälften av utskotten uppges att det finns arbetsgrupper med ledamöter som följer och deltar i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Det klart vanligaste härvidlag är att arbets-, referens- eller ledningsgrupper inrättas *ad hoc* för olika uppföljnings- och utvärderingsprojekt. I ett utskott uppges att det finns en särskild arbetsgrupp med en representant för varje parti som behandlar alla frågor som rör uppföljning och utvärdering. Enligt Riksdagskommitténs undersökningar i slutet på 1990-talet fanns särskilda utvärderingsgrupper i fyra utskott (se förs. 2000/01:RS1 bilaga 5 s. 204). Denna form av organisering, det vill säga särskilt inrättade permanenta grupper i utskotten som arbetar med uppföljning och utvärdering, förefaller således ha blivit mindre vanlig. Ett kansli uppger att utskottet tidigare haft ett försök med en särskild grupp för uppföljning och utvärdering. Försöket ledde dock inte till något större intresse bland ledamöterna i gruppen, och det är nu uttalat att hela utskottet har ansvaret för uppföljning och utvärdering.

Vad gäller själva utförandet av uppföljnings- och utvärderingsarbetet uppger de flesta kanslier att arbetet utförs av olika aktörer från gång till gång. Vanligast tycks vara att kansliet svarar för utförandet; nästan alla kanslier uppger att den egna kanslipersonalen har arbetat med uppföljning och utvärdering. Drygt hälften uppger att riksdagens utredningstjänst har anlitats för utskottets uppföljnings- och utvärderingsarbete. Lika många uppger att forskare och andra externa konsulter har anlitats. Tidigare förekom även att Riksdagens revisorers kansli anlätades för uppföljning och utvärdering.

Rapportering

På vilket sätt utskotten rapporterar resultaten av arbetet med uppföljning och utvärdering varierar inte bara mellan utskotten utan också från gång till gång inom respektive utskott. De alternativ som nämns i undersökningen är att rapporteringen görs i form av en promemoria, som en del i ett utskotts-betänkande och i form av en rapport i den s.k. URD-serien. Även rapportering i form av muntliga utskottsföredragningar, till exempel av föredragande från utskottskanslierna eller utredare från utredningstjänsten, förekommer.

Vanligast förefaller vara att rapporteringen sker i form av promemorior som föreläggs utskottet. Vissa kanslier framhåller att denna rapporteringsform

vanligtvis gäller i de fall kansliet självt svarar för uppföljningen eller utvärderingen.

Även rapportering som en del i ett utskottsbetänkande, och då som regel ett motionsbetänkande, har förekommit i det stora flertalet utskott. Rapporteringen kan se ut på olika sätt. Den ursprungliga rapporten, som till exempel kan vara en promemoria, kan finnas med som en bilaga i betänkandet. Rapporteringen kan också göras direkt i betänkandet och därvid ligga till grund för utskottets överväganden.

Rapportering i form av URD-rapporter har förekommit i flertalet utskott. Att döma av mängden URD-rapporter som publicerats genom åren förefaller denna rapporteringsform dock inte utgöra utskottens huvudalternativ. Sedan 1993/94 års riksmöte har totalt 44 rapporter från 14 utskott publicerats i URD-serien, vilket blir i genomsnitt 4 rapporter per riksmöte. En del av rapporterna är dokumentation från seminarier eller utfrågningar som genomförts i utskottets regi. De flesta utskott har publicerat mellan en och tre rapporter under den nämnda perioden. Flest rapporter har konstitutionsutskottet publicerat (nio rapporter), därefter utbildnings- och socialutskotten (åtta respektive sex rapporter, varav en tillsammans med justitieutskottet).

Problem i samband med uppföljning och utvärdering

Som nämnts ovan uppgav flera kanslichefer i samband med Riksdagskommitténs undersökningar att ledamöterna hade svagt intresse för uppföljning och utvärdering. Svaren i föreliggande undersökning skulle kunna tyda på att ledamöternas intresse i dag är större. Endast tre kanslier gör bedömningen att intresset och engagemanget för uppföljning och utvärdering är lågt. Sex kanslier bedömer att intresset och engagemanget i utskottet är ganska stort medan övriga bedömer att det är varken litet eller stort.

Jämförs med andra aktiviteter i utskotten, till exempel behandling av propositions- och motionsbetänkanden, utfrågningar samt arbete med EU-frågor, är bilden dock att intresset och engagemanget i utskotten är något lägre för uppföljning och utvärdering. Som nämnts i det föregående ägnar utskotten också förhållandevis lite tid åt uppföljning och utvärdering på sina sammanträden.

På frågan vad som i dag hindrar att utskottet i större utsträckning ägnar sig åt uppföljning och utvärdering uppger fyra kanslier ointresse bland ledamöterna som en orsak; ett ökat intresse hos ledamöterna framhålls som en förutsättning för att arbetet med uppföljning och utvärdering skall öka. Ytterligare två kanslier anför att uppföljning och utvärdering försväras av politiska skäl, som att resultatet kan utnyttjas av "motståndarna" eller att det politikområdet präglas av starka ideologiska motsättningar mellan partierna. Det absolut vanligaste svaret på vad som i dag hindrar att utskottens arbete med uppföljning och utvärdering ökar är, enligt kansliernas bedömningar, dock brist på resurser. Detta uppges av 13 kanslier. Vad för slags resurser det rör sig om framgår inte alltid, men flera uppger att kansliet är för litet och att utskottet behöver ytterligare personella resurser. Resursbrist uppges vara ett hinder

även om genomförandet av uppföljnings- och utvärderingsarbetet läggs på andra, såsom utredningstjänsten eller forskare, eftersom det även då krävs insatser från kansliet. Ett kansli bedömer även att uppföljning och utvärdering inte kan öka med hänsyn till tidsbrist hos ledamöterna. Ett annat kansli efterlyser ett ökat samarbete med utredningstjänsten i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Arbete med EU-frågor

Utskotten har rätt till information i EU-frågor från regeringen (4 kap. 11 § RO). Sedan 1997 anges i RO också att utskotten skall följa arbetet i EU inom sina respektive ämnesområden (10 kap. 3 §). För regeringens samråd med riksdagen i frågor som gäller EU har riksdagen dock tillsatt ett särskilt organ, EU-nämnden (10 kap. 4 §).

I samband med behandlingen av förslaget om att införa bestämmelsen om utskottens skyldighet att följa arbetet i EU underströk konstitutionsutskottet utskottens viktiga ställning (bet. 1996/97:KU2). Det var enligt utskottets mening nödvändigt att utskotten följer de frågor inom respektive ämnesområde som i och med medlemskapet i EU inte längre avgörs i riksdagen. Utskottet anförde även att det i frågor som ligger inom de icke överstatliga delarna av EU är naturligt och önskvärt att utskotten är aktiva. Utskotten ansågs kunna följa arbetet inom EU dels genom att ta del av dokument, dels genom att erhålla muntlig information från företrädare för regeringen, Regeringskansliet, myndigheterna och Sveriges EU-representation i Bryssel. Vidare kunde information erhållas vid sammanträffanden med företrädare för EU:s institutioner. Utskottskanslierna förutsattes spela en aktiv roll i informationsinhämtandet. I fråga om samråd anförde utskottet att det i vissa fall kan vara motiverat att sådant sker med det berörda utskottet innan regeringen tar ställning. De närmare formerna för regeringens samråd med utskotten fick enligt utskottet utvecklas i dialog mellan berört utskott och departement.

Riksdagens och utskottens arbete med EU-frågor har ytterligare aktualiserats genom förslaget till nytt konstitutionellt fördrag för EU, som i oktober 2004 undertecknats av EU:s stats- och regeringschefer. Mot denna bakgrund beslutade riksdagsstyrelsen i oktober 2003 om tilläggsdirektiv till Riksdagskommittén rörande riksdagens arbete med EU-frågor. En utgångspunkt för kommitténs arbete är att EU-frågorna så långt möjligt skall integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet och att alla ledamöter skall ha möjlighet att sätta sig in i och följa EU-frågorna. Kommittén utsåg en parlamentarisk referensgrupp med uppgift att fortlöpande delta i utredningsarbetet i denna del.

Referensgruppen avrapporterade i maj 2004 sitt arbete till Riksdagskommittén.⁶⁵ Gruppen var enig om att riksdagen och utskotten bör öka engagemanget i EU-frågorna men i vissa avseenden fanns det olika uppfattningar

⁶⁵ *Riksdagens arbete med EU-frågor*. Rapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor (27 maj 2004).

mellan dess ledamöter, bland annat om huruvida det slutliga samrådet mellan regering och riksdag inför ministerrådets beslut skall ske i fackutskotten eller i EU-nämnden. Rapporten behandlas för närvarande av Riksdagskommittén.

Ärendemängd

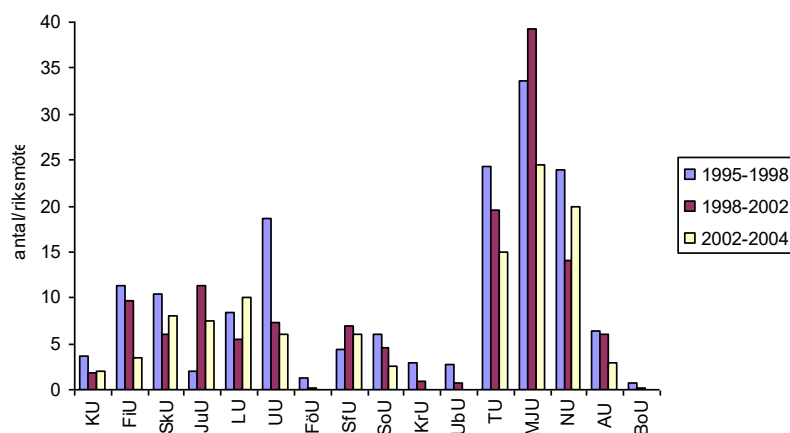
I avsnittet Sammanträden framgick att det finns stora skillnader mellan utskottet när det gäller hur stor del av sammanträdestiden som ägnas åt EU-frågor. Cirka en tredjedel av utskottskanslierna bedömer att EU-frågor upptar en stor del av utskottets sammanträdestid och cirka en tredjedel att de upptar endast en liten del av sammanträdestiden.

Vilka EU-dokument som faktiskt blir föremål för behandling varierar sannolikt mellan utskotten. Att mäta mängden EU-relaterade ärenden i respektive utskott är därför inte alldeles enkelt. I vissa utskott kan meddelanden från kommissionen föranleda behandling i utskottet, medan de i andra utskott ägnas ringa uppmärksamhet. Detsamma kan sägas om andra EU-dokument, såsom grön- och vitböcker.

En indikator på mängden EU-relaterade ärenden i utskotten torde dock vara antalet faktapromemorior som respektive utskott får motta. Faktapromemorior upprättas av departementen när det är fråga om viktigare förslag och initiativ till gemenskapslagstiftning med mera. Det kan handla om viktiga kommissionsförslag, kommissionsmeddelanden och grön- och vitböcker. Även om utskotten inte är skyldiga att vidta några ärenden med anledning av faktapromemorior kan de således sägas indikera att de tar upp EU-ärenden av viss tyngd.

Faktapromemorior kommer in till kammarkansliet där de registreras och vidarebefordras till berört utskott. I figur 7:1 redovisas antal faktapromemorior som respektive utskott erhållit i genomsnitt per riksmöte sedan inträdet i EU 1995. Till att börja med kan noteras att antalet faktapromemorior enligt figuren förefaller ha minskat. Flertalet utskott har erhållit färre faktapromemorior per riksmöte under den innevarande valperioden än under den första och andra valperioden efter EU-inträdet. Detta förklaras dock till stor del av att en faktapromemoria fram till 1999/2000 kunde skickas till flera utskott, vilket också skedde i förhållandevis stor utsträckning. Studeras i stället antalet faktapromemorior som inkommit till kammarkansliet blir bilden en annan. Visserligen varierar antalet faktapromemorior från riksmöte till riksmöte, men det går knappast att tala om någon nedåtgående trend.

FIGUR 7:1 INKOMNA FAKTAPROMEMORIOR 1995/96–2003/04



Kommentar: Figuren visar hur många faktapm varje utskott i genomsnitt fått motta under ett riksmöte. Siffrorna för 1995/96 avser januari 1995–september 1996. Fram till 1999/2000 kunde en faktapm gå till mer än ett utskott. **Källor:** Uppgifter enligt föredragande Hans Hegeland, finansutskottet, databasen EUDok 0203–0304.

Jämförs hur många faktapromemior som går till olika utskott framkommer att det finns stora skillnader, vilket naturligtvis hänger samman med i vad mån utskottets ämnesområde regleras på EU-nivå. Flest faktapromemior erhåller miljö- och jordbruksutskottet – så har varit fallet ända sedan inträdet i EU. Under första halvan av innevarande valperiod gick i genomsnitt nästan 25 faktapromemior per riksmöte till miljö- och jordbruksutskottet. Andra utskott som i regel erhåller ett stort antal faktapromemior är närings- och trafikutskotten. Flera utskott erhåller på sin höjd någon enstaka faktapromemoria per riksmöte. Under första halvan av innevarande valperiod har försvars-, kultur-, utbildnings- och bostadsutskotten inte erhållit någon faktapromemoria. Andra utskott som i regel endast erhåller ett litet antal faktapromemior är konstitutions-, socialförsäkrings-, social- och arbetsmarknadsutskotten.

Som anförts ovan finns flera andra slags EU-dokument än faktapromemior som kan bli föremål för behandling i utskotten, men det är osäkert i vad mån de faktiskt blir föremål för utskottsbehandling. Studeras trots detta fördelningen per utskott av det totala antalet EU-dokument som inkommer till kammarkansliet blir bilden till stor del densamma som i figur 7:1 ovan, det vill säga det är samma utskott som har en stor respektive liten mängd EU-dokument oavsett om det är fråga om endast faktapromemior eller EU-

dokument totalt sett.⁶⁶ En skillnad är dock att utrikesutskottet relativt övriga utskott har fler dokument när samtliga inkomna EU-dokument studeras. Under första hälften av innevarande valperiod fick endast miljö- och jordbruksutskottet emotta fler EU-dokument än utrikesutskottet. Att utrikesutskottet får ta emot förhållandevis få faktrapromemorior torde ha att göra med att det inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken egentligen inte förekommer förslag till rättsakter, som är den vanligaste typen av dokument som blir föremål för faktrapromemorior.⁶⁷ Även finansutskottet har relativt övriga utskott fler EU-dokument när samtliga till kammarkansliet inkomna EU-dokument studeras.⁶⁸

Förekomst av muntlig information och informella samråd

Som framhölls av konstitutionsutskottet kan utskotten följa EU-arbetet inte bara genom att ta del av olika slags dokument utan även genom att erhålla muntlig information från olika företrädare. Av tabell 7:1 framgår hur ofta, enligt kansliernas bedömningar, olika företrädare för regeringen och Regeringskansliet brukar ge muntlig information till respektive utskott.

Vanligast är, som framgår av tabellen, att EU-informationen ges av statssekreterare och tjänstemän från Regeringskansliet. Muntlig information från dessa förekommer i ungefär lika stor utsträckning. I ungefär tio av utskotten uppges att statssekreterare och tjänstemän från Regeringskansliet kommer flera gånger per år. Oftast torde statssekreterare och departementstjänstemän komma tillsammans till utskotten, men det förekommer även att departementstjänstemän kommer utan någon statssekreterare eller någon annan politisk företrädare (se förs. 2000/01:RS1 bilaga 6 s. 316). Att statsråd kommer till utskotten för att informera om EU-frågor är betydligt mindre vanligt. Inte i något utskott uppges att statsråd kommer flera gånger per år. I sex utskott uppges att statsråd kommer mellan en och två gånger per riksmöte. I nästan hälften av utskotten uppges att statsråd i stort sett aldrig kommer för att informera om EU-frågor.

⁶⁶ De EU-dokument som inkommer till kammarkansliet är i stor utsträckning kommissionsdokument, till exempel förslag till EG-lagstiftning och grön- och vitböcker. Vidare inkommer faktrapromemorior och återsrapporter efter möten i ministerrådet.

⁶⁷ Hans Hegeland, "Europeiska unionen i nationella parlament – inrikespolitik eller utrikespolitik?", uppsats presenterad för arbetsgruppen Europaforskning vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte (Stockholm 7–9 oktober 2004), s. 10 f.

⁶⁸ Se appendix 10 för antalet EU-dokument, därav faktrapromemorior, som inkommit till respektive utskott 1995/96–2003/04 relativt genomsnittet.

TABELL 7:1 INFORMATION I EU-ÄRENDEN

	Statsråd	Statssekreterare	RK-tjänsteman
KU	I stort sett aldrig	1–2 ggr/valperiod	Flera ggr/år
FiU	1–2 ggr/valperiod	1–2 ggr/år	1–2 ggr/valperiod
SkU	I stort sett aldrig	Flera ggr/år	Flera ggr/år
JuU	1–2 ggr/valperiod	Flera ggr/år	Flera ggr/år
LU	I stort sett aldrig	Flera ggr/år	Flera ggr/år
UU	1–2 ggr/år	1–2 ggr/år	Flera ggr/år
FöU	1–2 ggr/år	1–2 ggr/år	1–2 ggr/år
SfU	I stort sett aldrig	Flera ggr/år	Flera ggr/år
SoU	I stort sett aldrig	Flera ggr/år	Flera ggr/år
KrU	1–2 ggr/år	1–2 ggr/år	1–2 ggr/år
UbU	1–2 ggr/år	1–2 ggr/år	1–2 ggr/år
TU	1–2 ggr/valperiod	Flera ggr/år	Flera ggr/år
MJU	1–2 ggr/år	Flera ggr/år	Flera ggr/år
NU	1–2 ggr/år	Flera ggr/år	I stort sett aldrig
AU	I stort sett aldrig	Flera ggr/år	Flera ggr/år
BoU	I stort sett aldrig	I stort sett aldrig	1–2 ggr/år

Kommentar: Tabellen visar hur ofta olika företrädare för regeringen och Regeringskansliet, enligt kansliernas bedömning, ger utskotten muntlig information i EU-ärenden. Svarsalternativen i undersökningen är: "I stort sett aldrig", "En eller ett par gånger per mandatperiod", "En eller ett par gånger per år" samt "Flera gånger per år".

Jämförs olika utskott framkommer att de som får en stor mängd EU-dokument (faktapromemorior och/eller EU-dokument) som regel oftare får muntlig EU-information av företrädare från regeringen eller Regeringskansliet än utskott som endast får en liten mängd EU-dokument. Således är miljö- och jordbruksutskottet det utskott som totalt sett, enligt tabellen, oftast får muntlig information av regeringen och Regeringskansliet i EU-frågor. Andra utskott som tidigare visat sig få förhållandevis många EU-dokument och som här även ofta får muntlig information av regeringen och Regeringskansliet är justitie-, utrikes- och trafikutskotten. Bostadsutskottet å andra sidan är det utskott som minst ofta får muntlig information av regeringen och Regeringskansliet i EU-frågor, vilket är naturligt med tanke på den ringa mängden EU-dokument. Utskott som med hänsyn till den ringa mängden EU-dokument förhållandevis ofta får information i EU-frågor är försvars-, kultur- och utbildningsutskotten.

Bland annat konstitutionsutskottet har, som nämnts ovan, tidigare framhållit att det ibland kan vara motiverat att regeringen samråder med utskotten. Mot denna bakgrund har kanslierna även ombetts att bedöma i vad mån informationstillfällena präglas av ren informationsgivning från regeringens sida eller om de även kan beskrivas som ett slags informella samråd. Vanligast visar sig vara att tillfällena präglas av ren informationsgivning, vilket är fallet

i hälften av utskotten. I en fjärdedel av utskotten uppges att tillfällena i huvudsak präglas av informationsgivning från regeringens sida men att de också innehåller samrådsliknande inslag. I ytterligare en fjärdedel av utskotten uppges att det rör sig om samråd. Gemensamt för dessa är att de, med något undantag, får en stor mängd EU-dokument och ofta får muntlig information i EU-ärenden. Samråd med regeringen i EU-frågor tycks med andra ord främst förekomma i utskott som har omfattande kontakter med regeringen och Regeringskansliet i EU-frågor, medan utskott som har färre kontakter följer arbetet inom EU på ett mindre proaktivt sätt.

Utskottens och deras kansliers interna arbete med EU-frågor

Majoriteten av kanslierna bedömer att EU-frågor i dagsläget får tillräckligt stort utrymme i utskottets arbete. Knappt en tredjedel anser dock att de borde få något större uppmärksamhet. Inget av dessa tillhör de utskott som i dag, enligt ovan, får en stor mängd EU-dokument, det vill säga miljö- och jordbruks-, närings-, trafik- eller utrikesutskotten. Med något undantag rör det sig snarare om utskott som endast får en mindre mängd EU-dokument.

I runt en fjärdedel av utskotten har inrättats särskilda arbets- eller beredningsgrupper för EU-frågor. I justitieutskottet finns en arbetsgrupp med en representant för varje parti som sammanträder en gång per månad under sessionerna. Regeringskansliet (berörda chefer och handläggare) medverkar med föredragningar och diskussioner förs med statssekreteraren; inför minister- rådsmöten deltar dock hela utskottet. I näringsutskottet koncentreras arbetet till grön- och vitböcker och liknande dokument, och för två sådana dokument har utskottet tillsatt arbetsgrupper för att närmare följa ärendena. Även i miljö- och jordbruksutskottet har särskilda arbetsgrupper tillsatts med anledning av EU-förslag som anses ha stor betydelse. I trafikutskottet finns en särskild arbetsgrupp för ad hoc-frågor, som beredning av yttranden till EU-nämnden.

Vad gäller EU-arbetet på tjänstemannanivå i utskotten uppger cirka hälften av kanslierna att det finns en föredragande med särskilt ansvar för EU-frågor. Flera framhåller också att samtliga föredragande svarar för att eventuella EU-aspekter beaktas i samband med olika ärenden.

Den klart vanligaste informationskällan när det gäller EU-information är Regeringskansliet. Direkta kontakter med departementstjänstemän framhålls särskilt härvidlag. Förutom upplysningar ser dessa tjänstemän i vissa fall även till att skicka över dokument till utskottet. En del kanslier nämner även kontakter med myndigheter och representationen i Bryssel som viktiga informationskällor. Vidare utgör Internet, nyhetsdatabaser, tidningar och andra medier viktiga källor till information. Inom riksdagen och riksdagsförvaltningen nämns framför allt dokument från EU-nämnden och kammarkansliet. Endast ett kansli nämner EU-upplysningen som en källa för information om EU, och inget uppger riksdagens representant vid EU:s institutioner i Bryssel; här kan noteras att kanslichefer i utskotten tidigare bedömt att de skulle utnyttja en

riksdagens representant i Bryssel, bland annat för att få information (förs. 2000/01:RS1 s. bilaga 6 s. 380).

När det gäller kansliernas rapportering av aktuella EU-frågor till utskotten inom deras beredningsområden anförde Riksdagskommittén att det i samtliga utskott borde upprättas en särskild EU-promemoria (se förs. 2000/01:RS1 s. 127). Promemorian borde enligt kommittén uppdateras ett par gånger per år, och den kunde tjäna som utgångspunkt för utskottet när det skulle välja ut ett antal områden för bevakning och fördjupning. I föreliggande undersökning är det drygt en fjärdedel av kanslierna som uppger att det har upprättats en särskild EU-promemoria som uppdateras löpande och årligen sänds ut till ledamöterna. Vidare uppges att den EU-ansvarige tjänstemannen ger utskottet muntlig information när det anses påkallat och att inkommande skriftligt material som bedöms ha intresse anmäls för utskottet. Även föredragningspromemorior och betänkanden innehåller EU-information, framhåller vissa.

På frågan vad som kan göras för att skapa större utrymme för arbete med EU-frågor inom kansliet uppges framför allt att det behövs utökade personella resurser. En förenklad motionshantering skulle kunna frigöra begränsade resurser, men det motverkas enligt vissa av den ökande ärendemängden. Att öka tiden för EU-arbete som inte har med lagstiftningen, till exempel samråd i EU-frågor och utökade kontakter med andra nationella parlament och Europaparlamentet, att göra anses inte möjligt inom ramen för nuvarande resurser. Vidare efterlyser ett par kanslier bättre möjligheter till kompetensutveckling på EU-området. Något kansli anför också att det inte är givet att EU-frågor skall prioriteras på bekostnad av nationella frågor.

Kontakter med andra utskott inom EU

I cosac⁶⁹ finns ett forum för kontakter och diskussioner mellan de nationella parlamentens särskilda organ för EU-frågor och Europaparlamentet. cosac möts regelbundet varje halvår, och från svensk sida deltar EU-nämnden. Något liknande samarbetsorgan för fackutskotten i de nationella parlamenten och Europaparlamentet finns inte. Den s.k. Atengruppen, som är en arbetsgrupp om det framtida parlamentariska EU-samarbetet bestående av talmän i EU-ländernas parlament, har betonat kontakt och möten mellan fackutskotten. Nyligen har även Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor anförat att kontakterna mellan fackutskotten i olika EU-länder bör stärkas.⁷⁰

Hittills är dock kontakterna mellan fackutskotten i riksdagen och deras motsvarigheter i andra EU-länder och Europaparlamentet tämligen begränsade. Den stora majoriteten av utskotten har, med undantag för studiebesök och liknande, inga utarbetade kontakter med motsvarande utskott i andra EU-

⁶⁹ cosac står för Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Konferensen mellan organen för gemenskaps- och EU-frågor vid Europeiska unionens parlament).

⁷⁰ *Riksdagens arbete med EU-frågor*. Rapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor (27 maj 2004) s. 28.

länder. I ett fåtal utskott förekommer det emellertid mer eller mindre utvecklade kontakter med utskott i andra EU-länder eller Europaparlamentet. Bland annat besöker finansutskottets ordförande eller presidium regelbundet Europaparlamentet (en gång per år). Utrikesutskottet har regelbundna kontakter med utrikesutskotten och biståndsutskotten samt i varierande grad Europautskotten i samtliga EU:s medlemsstater och kandidatländer. Mötena med andra EU-länders utrikesutskott äger rum en eller två gånger per halvår i EU:s ordförandeland. Med från utrikesutskottet kan vid kontakterna med andra utskott vara antingen hela utskottet, presidiet eller en delegation. Framför allt är syftet med kontakterna informationsutbyte, men även sakfrågor behandlas. Utrikesutskottet deltar också i ett ordförandeutbyte med regelbundna möten inom Norden och Baltikum. Arbetsmarknadsutskottets ledamöter deltar i möten som arrangeras av NCEO⁷¹ och träffar därvid ledamöter från utskott i andra EU-länders parlament och Europaparlamentet. Näringsutskottet har kontakt med bland annat Europaparlamentet i samband med diskussioner om WTO-förhandlingarna.

Samtidigt som utskottens kontakter inom EU i dag endast förekommer i begränsad omfattning är bedömningarna från flera kanslier att utskottets behov av sådana kontakter i framtiden kommer att vara stort. Inget kansli bedömer att behovet kommer att vara litet, men en fjärdedel av dem bedömer att utskottets behov varken kommer att vara stort eller litet; som också framhålls av vissa är detta dock avhängigt av hur EU:s kompetens utvecklas inom utskottets ämnesområde. Någon systematisk skillnad mellan utskott som redan i dag har utvecklat vissa kontakter inom EU och de som inte har det, samt mellan utskott som har en stor respektive liten mängd EU-dokument, föreligger inte.

Vad gäller den framtida utvecklingen uppger ett kansli att en diskussion har inletts med presidiet om uppläggningsen av utskottets kontakter inom EU. Ett problem som nämns är att det i dag inte är möjligt för vare sig ledamöter eller kansli att i större utsträckning delta i olika aktiviteter i Europaparlamentet och övriga medlemsländer (se även ovan). Vidare kan det bland annat krävas mer resurser för resor. Några kanslier anför att ledamöterna kanske har mer kontakt med motsvarande partier i andra EU-länder snarare än motsvarande utskott samt att individuella kontakter kanske är lika viktiga och dessutom mer lätthanterliga.

Inrikes och utrikes kontakter

En stor del av ledamöternas tid går åt till kontakter med aktörer utanför parlamentet.⁷² En del av dessa kontakter sker inom ramen för utskottens verk-

⁷¹ Network of Parliamentary Committees for Equal Opportunities for Women and Men in the Parliaments of the E.U. Member States and the European Parliament (Nätverket för parlamentariska utskott för jämställdhetsfrågor i Europeiska unionen).

⁷² Se Olof Petersson m.fl., *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997* (Stockholm: SNS Förlag, 1997), s. 104 f.

samhet. I föreliggande avsnitt uppmärksammas utskottens kontakter inom och utanför Sverige.

Kontakter inom Sverige

Utskottens kontakter kan vara av olika karaktär. En form av kontakt är att utskotten själva gör besök hos till exempel en myndighet inom beredningsområdet eller en organisation, en annan att utskotten tar emot uppvaktningar utifrån. I föreliggande undersökning har utskottskanslierna fått bedöma hur ofta utskotten gör egna studiebesök och tar emot uppvaktningar.

Vad gäller studiebesök framgår av tabell 8:1 nedan att det stora flertalet utskott som regel gör flera sådana under ett år. I kansliernas svar framhålls bland annat att studiebesök är en viktig del i utskottets informationsinhämtande och uppföljning inom utskottets verksamhetsområde. Minst antal studiebesök gör konstitutions- och socialförsäkringsutskotten, vilka gör mellan ett och två studiebesök per år. Klart vanligast är att hela utskottet, eller i vissa fall nästan hela utskottet, deltar vid studiebesöken. Ett kansli uppger att hela utskottet inklusive suppleanter inbjuds till studiebesöken, och av dem deltar vanligen sex till tolv ledamöter. Två utskott skiljer sig från övriga i fråga om deltagande. Från finans- och försvarsutskotten deltar i regel en delegation från utskottets sida. I inget fall uppges att det som regel är presidiet som deltar. I något enstaka fall uppges dock att presidiet eller en delegation deltar från utskottets sida när tid inte ges för hela utskottet.

TABELL 8:1 UTSKOTTENS INRIKES KONTAKTER

	Studiebesök		Uppvaktningar	
	Omfattning	Deltagande från utskottet	Omfattning	Deltagande från utskottet
KU	1–2 ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
FiU	Flera ggr/år	Delegation	I stort sett aldrig	–
SkU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Delegation
JuU	Flera ggr/år	Hela utskottet	1–2 ggr/år	Hela utskottet
LU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
UU	Flera ggr/år	Hela utskottet	I stort sett aldrig	–
FöU	Flera ggr/år	Delegation	1–2 ggr/år	Hela utskottet
SfU	1–2 ggr/år	Hela utskottet	1–2 ggr/år	Hela utskottet
SoU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
KrU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
UbU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
TU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
MJU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
NU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
AU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet
BoU	Flera ggr/år	Hela utskottet	Flera ggr/år	Hela utskottet

Kommentar: Tabellen visar hur ofta utskotten gör studiebesök respektive tar emot uppvaktningar samt vilka från utskottets sida som i regel deltar vid dessa tillfällen.

Svarsalternativen när det gäller omfattningen är "I stort sett aldrig", "En eller ett par gånger per mandatperiod", "En eller ett par gånger per år" samt "Flera gånger per år", och när det gäller deltagande från utskottet "Hela utskottet", "Presidiet" och "Delegation".

Uppvaktningar förekommer, enligt tabellen, ungefär i samma utsträckning som studiebesök, det vill säga flera gånger per år. Tre utskott, justitie-, försvars- och socialförsäkringsutskotten, tar emot något färre uppvaktningar än övriga (en–två gånger per år). Två utskott, finans- och utrikesutskotten, tar som regel inte emot några uppvaktningar. Senast finansutskottet mottog en uppvaktning uppges av kansliet vara flera år sedan. I stället brukar de som önskar uppvakta utskottet ombedjas att skriva till utskottet eller stämma träff med företrädare för utskottet vid annat tillfälle. Skälet till att utrikesutskottet inte tar emot några uppvaktningar uppges vara att utskottet har som uttalad policy att inte göra detta. Vad gäller deltagandet från utskottens sida närvarar som regel hela utskottet. I ett utskott, skatteutskottet, representeras utskottet dock oftast av en delegation. Inte något kansli uppger att det som regel är presidiet som deltar. När tid inte ges för annat uppger något kansli dock att presidiet eller en delegation deltar från utskottets sida. I ett annat utskott tillämpas ibland ett slags förenklad hantering vid mottagande av uppvaktningar som innebär att ordföranden informerar övriga ledamöter om att denne vid en viss tidpunkt skall ta emot en uppvaktning och att alla intresserade ledamöter är välkomna att delta.

Kontakter utanför Sverige

Ledamöter i riksdagen och utskotten har självklart inte bara kontakter inom Sverige utan även utanför landets gränser. Generellt är de internationella kontakterna färre än de nationella, men behovet av kontakter med olika aktörer utanför Sverige torde ha ökat till följd av EU-medlemskapet och politikens internationalisering. Under 1990-talet var dock omfattningen av ledamöternas internationella kontakter förhållandevis konstant, och endast en minoritet av ledamöterna kunde sägas ha täta internationella kontakter.⁷³

Vad gäller utskottens kontakter utanför Sverige har ovan studerats kontakter med andra utskott inom EU. Här uppmärksammas i stället kontakter utanför EU. Enligt kansliernas uppgifter är utskottens kontakter härvidlag inte särskilt omfattande. Med undantag för utrikesutskottet har inget utskott regelbundna kontakter med utskott i andra länder. Behandling av sakfrågor förekommer sällan. De kontakter som förekommer har främst karaktär av studiebesök, som görs i samband med utskottens resor utomlands.

Den vanligaste bedömningen bland kanslierna är att utskottets framtida behov av internationella kontakter utanför EU varken kommer att vara stort eller litet. Tre kanslier gör bedömningen att behovet kommer att vara stort, vilket är klart färre än motsvarande bedömning avseende kontakter inom EU. Som skäl för behovet anförs bland annat önskan att skaffa sig perspektiv på

⁷³ Martin Brothén, *I kontakt med omvärlden. Riksdagsledamöterna och internationaliseringen* (Stockholm: SNS Förlag), s. 57 f.

de frågor som behandlas av utskottet. Det framhålls dock också att utrymmet för kontakter med utskott i länder utanför EU är begränsat av framför allt tidsmässiga skäl.

Arbetsbelastning

I föreliggande avsnitt studeras utskottens arbetsbelastning. Att mäta arbetsbelastning är komplicerat. Ingen enskild indikator fungerar som ett heltäckande mått. Olika indikatorer ger olika resultat. Utskott som enligt en viss indikator har en hög belastning kan enligt en annan indikator ha en låg belastning, och vice versa. Dessutom saknas för vissa slags arbetsuppgifter i utskotten indikatorer i undersökningen, även om uppgifterna har betydelse ur arbetsbelastningssynpunkt. Till exempel kan här nämnas resor som utskotten företar och arbete med uppföljning och utvärdering. Det finns också uppgifter som utförs i endast enstaka utskott, till exempel konstitutionsutskottets granskning av regeringen, och som därför inte kan tjäna som jämförelseindikatorer på utskottens arbetsbelastning. Vidare kan varje indikator vara förenad med en stor osäkerhet. Till exempel kan den arbetsinsats som krävs för att behandla en proposition variera stort beroende på propositionens omfång och innehåll. Olika arbetssätt i utskotten gör också att behandlingen av till exempel ett lika stort antal motioner kan ta mer tid i anspråk i vissa utskott än i andra. Den belastning som en viss arbetsuppgift är förenad med i ett utskott behöver inte heller innebära motsvarande belastning för utskottets kansli, utan den kan vara antingen större eller mindre än i själva utskottet; i slutet av avsnittet studeras särskilt belastningen ur ett kansliperspektiv.

Mot denna bakgrund bör arbetsbelastningen mätas med hjälp av flera indikatorer. Sedan får göras en sammanvägning av de olika resultaten. Det intressanta härvidlag är inte hur det ser ut på enskilda indikatorer, utan om resultaten bildar ett mönster. Följande tio indikatorer mäter utskottens arbetsbelastning i undersökningen: sammanträdestimmar, remitterade propositioner och skrivelser, remitterade motioner, remitterade motionsyrkanden, avgivna reservationer, antal utskottsbetänkanden, antal yttranden, antal trycksidor i betänkandena samt antal faktapromemorior och EU-dokument. Statistiken bygger på samma uppgifter som legat till grund för redovisningarna i föregående avsnitt.

I tabellerna nedan studeras indikatorerna var för sig. I varje tabell rangordnas utskotten med avseende på belastning under innevarande valperiod. För varje utskott anges dessutom i procent belastning relativt det mest belastade utskottet. Värdet 50 procent innebär alltså att belastningen är hälften av belastningen för det mest belastade utskottet, 25 procent att belastningen är en fjärdel och 10 procent att belastningen är en tiondel. Av procenttalen framgår alltså hur stor skillnaden är mellan utskotten. I tabellerna redovisas även belastning under valperioderna 1994/95–1997/98 och 1998/99–2001/02. De utskott som är mest belastade under innevarande valperiod är markerade med

grå bakgrund och de som är minst belastade är markerade med svart bakgrund. Därigenom blir det enkelt att överblicka i vad mån ett utskotts arbetsbelastning varierat över tid jämfört med övriga utskott.

Dessförinnan bör dock nämnas att sammansatta utskott inte studeras. Som framgått i avsnittet Organisation har denna utskottsform förekommit flera gånger sedan mitten av 1990-talet. Framför allt har då utrikesutskottet varit involverat, men även konstitutions-, försvars- samt miljö- och jordbruksutskotten. För dessa utskott kan således sägas att det tillkommer en viss belastning utöver den som framgår nedan.

Belastning i olika avseenden

Sammanträdestid

Den första indikatorn på arbetsbelastning är antal sammanträdestimmar. Mest belastat under innevarande valperiod är, som framgår av tabell 9:1, konstitutionsutskottet, därefter utrikes-, socialförsäkrings-, trafik- och miljö- och jordbruksutskotten. Skillnaden mellan dessa utskott är dock stor. Av procenttalen framgår att skillnaden mellan å ena sidan socialförsäkrings-, trafik- samt miljö- och jordbruksutskotten och å andra sidan det mest belastade utskottet (det vill säga konstitutionsutskottet) är ungefär lika stor som eller större än skillnaden mellan dem och det minst belastade utskottet.

TABELL 9:1 SAMMANTRÄDESTIMMAR (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1994/95–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
KU	100	KU	100	KU	100
UU	91	UU	90	UU	85
SfU	59	FöU	60	MJU	62
TU	55	SfU	57	FöU	57
MJU	55	NU	47	FiU	50
SoU	54	MJU	42	JuU	49
JuU	51	FiU	38	KrU	48
NU	51	KrU	36	UbU	46
FöU	47	SoU	35	AU	43
FiU	46	TU	34	NU	40
LU	46	JuU	34	SfU	39
KrU	39	AU	33	BoU	38
AU	37	UbU	30	LU	36
UbU	33	BoU	29	SoU	33
SkU	24	LU	25	SkU	32
BoU	16	SkU	21	TU	27

Kommentar: De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

I konstitutionsutskottets sammanträdestid ingår tid för ärenden som avser utskottets granskning av regeringen. Detta utgör en stor del av utskottets

arbete, och under innevarande valperiod har runt 40 procent av sammanträdestiden ägnats åt granskningsärenden. Vad gäller utrikesutskottet kan, av skäl som framgått ovan, nämnas att sammanträdestiden inkluderar tid för mottagningar av besök med mera. Runt 40 procent av utrikesutskottets sammanträdestid kan hänföras till mottagningar av besök med mera. Studeras enbart utrikesutskottets allmänna sammanträden, det vill säga enbart sammanträden som inte ägnas åt mottagningar av besök med mera, skulle utrikesutskottets belastning i detta avseende motsvara ca 54 procent av det med störst belastning, vilket är samma som socialutskottets belastning i tabellen.

Minst belastat under innevarande valperiod är bostadsutskottet, vars sammanträdestid är knappt en sjättedel (16 procent) av sammanträdestiden för det mest belastade utskottet. Andra utskott som har jämförelsevis liten belastning när det gäller sammanträdestid är skatte-, utbildnings-, arbetsmarknads- och kulturutskotten.

Tabellen visar även att utskottens belastning delvis har skiftat från valperiod till valperiod. Under den senaste tioårsperioden har trafikutskottet i jämförelse med övriga utskott blivit alltmer belastat när det gäller sammanträden. Detsamma gäller socialförsäkringsutskottet. Kultur-, utbildnings- och arbetsmarknadsutskotten har å sin sida, jämfört med övriga utskott, fått allt mindre belastning.

Trots detta finns ändå en viss permanens när det gäller rangordningen av utskottens sammanträdestid. Konstitutions- och utrikesutskotten är mest belastade under hela den studerade tioårsperioden. Även miljö- och jordbruksutskottet samt, under de senaste valperioderna, socialförsäkringsutskottet tillhör dem med en förhållandevis stor belastning. Utskott som under en längre tid har tillhört de minst belastade är bostads- och skatteutskotten samt, under de senaste valperioderna, arbetsmarknads- och utbildningsutskotten.

Propositioner och motioner

Arbetsbelastning med avseende på remitterade propositioner och skrivelser framgår av tabell 9:2. Mest belastat har under innevarande valperiod skatteutskottet varit, därefter justitie- och finansutskotten. Även lag-, utrikes- och socialutskotten har fått förhållandevis många propositioner och skrivelser. Av procenttalen framgår dock att skillnaden mellan dessa tre utskott och det mest belastade utskottet (det vill säga skatteutskottet) är ungefär lika stor som skillnaden mellan dem och det minst belastade.

Minst belastade under innevarande valperiod har varit försvars-, kultur- och utbildningsutskotten. Dessa har under innevarande valperiod endast fått en tiondel så många propositioner som det mest belastade utskottet. Även bostads- och arbetsmarknadsutskotten har haft en förhållandevis liten belastning i detta avseende.

Sett över tid är förhållandena slående stabila. De fem utskott som haft minst belastning under innevarande valperiod är samma som varit minst belastade under hela den studerade tioårsperioden, även om den inbördes rangordningen har varierat. På motsvarande sätt är de utskott som haft mest

belastning under innevarande valperiod i stort sett också de som varit mest belastade under hela tioårsperioden. Av dessa har skatteutskottet och, under de senaste valperioderna, justitieutskottet varit de allra mest belastade.

TABELL 9:2 PROPOSITIONER OCH SKRIVELSER (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1994/95–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
SkU	100	JuU	100	SkU	100
JuU	83	SkU	89	UU	74
FiU	75	FiU	68	LU	72
LU	54	KU	63	JuU	64
UU	54	UU	57	FiU	61
SoU	54	SoU	57	NU	58
MJU	52	SfU	56	KU	54
SfU	50	LU	51	SoU	51
KU	48	MJU	51	MJU	50
NU	44	TU	45	TU	47
TU	35	NU	42	SfU	42
BoU	25	UbU	38	AU	35
AU	21	AU	33	UbU	30
FöU	10	FöU	26	BoU	26
KrU	10	BoU	21	KrU	21
UbU	10	KrU	20	FöU	20

Kommentar: De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

När det gäller remitterade motioner (eller delar därav) framgår av tabell 9:3 att social-, utbildnings-, trafik-, skatte- samt miljö- och jordbruksutskotten har varit de mest belastade utskotten under innevarande valperiod.

Minst belastade har varit lag-, finans-, utrikes-, bostads- och försvarsutskotten. Det sistnämnda utskottet har under innevarande valperiod fått mindre än en femtedel (18 procent) så många motioner som det mest belastade.

I likhet med remitterade propositioner och skrivelser ovan framgår av tabellen att rangordningen är förhållandevis stabil över tid. De fem utskott som haft störst belastning under innevarande valperiod har tillhört de mest belastade under hela den senaste tioårsperioden. Av dessa framstår socialutskottet som det mest belastade. En förändring som ägt rum under den studerade perioden är att arbetsmarknadsutskottet blivit mindre belastat. Under 1994/95–1997/98 innehade arbetsmarknadsutskottet fjärdeplaceringen utifrån motioner, men därefter har det tillhört den nedre halvan av tabellen. En annan förändring är att också miljö- och jordbruksutskottet blivit mindre belastat relativt övriga utskott. Alltjämt tillhör det dock ett av de mest belastade utskotten. Värt att notera är även att vissa utskott successivt får allt fler motioner relativt övriga utskott, även om de ännu inte i detta avseende tillhör de som är mest belastade. Framför allt kan här nämnas justitie- och socialförsäkringsutskotten.

TABELL 9:3 MOTIONER (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1994/95–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
SoU	100	SoU	100	MJU	100
UbU	87	TU	86	SoU	96
TU	80	MJU	84	TU	87
SkU	76	UbU	81	AU	85
MJU	74	SkU	73	UbU	83
JuU	62	KU	60	SkU	71
KU	61	NU	54	KU	69
SfU	57	JuU	51	JuU	53
NU	55	SfU	49	SfU	52
AU	44	KrU	49	FiU	51
KrU	43	AU	44	NU	51
LU	40	UU	35	UU	50
FiU	36	LU	34	KrU	47
UU	36	FiU	33	BoU	42
BoU	34	BoU	30	LU	37
FöU	18	FöU	24	FöU	36

Kommentar: Både motioner från allmän motionstid och övriga motioner ingår. De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

Av tabellen framgår vidare att de utskott som haft minst antal motioner under innevarande valperiod också har varit de minst belastade under hela tioårsperioden. Minst belastade har genomgående varit försvars- och bostadsutskottet. Av procenttalen framgår vidare att skillnaden mellan försvarsutskottet och övriga utskott har ökat för varje valperiod. För lagutskottet finns en långsiktig trend som innebär att utskottet i jämförelse med övriga utskott får allt fler motioner, även om det fortfarande tillhör gruppen av utskott som är minst belastade härvidlag.

I stället för remitterade motioner (eller delar därav) till respektive utskott studeras i tabell 9:4 remitterade motionsyrkanden. Skälet för att även studera antal yrkanden är att deras antal varierar stort mellan olika motioner, vilket innebär att den arbetsbelastning som en motion utgör också kan variera stort. I tabellen ingår endast motionsyrkanden från allmän motionstid.

Som redan konstaterats i avsnittet Produktion ovan blir resultatet ungefär detsamma när endast motionsyrkanden studeras. Av de fem mest belastade utskottet är fyra samma som när endast antal motioner studeras. Motsvarande gäller för de minst belastade utskottet. En skillnad är att skatteutskottet och, till viss del, konstitutionsutskottet framstår som mindre belastade än i tabell 9:3, en annan att utrikesutskottet framstår som mer belastat. Förutom att olika utskotts motioner tenderar att vara olika omfattande med avseende på antal yrkanden kan en del av skillnaden bero på att yrkanden i följdmotioner på propositioner inte ingår i tabell 9:4; ovan visade ju sig framför allt skatteutskottet erhålla ett stort antal propositioner.

TABELL 9:4 MOTIONSyrkanden (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1994/95–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
UbU	100	SoU	100	SoU	100
SoU	97	UbU	98	MJU	98
MJU	74	MJU	84	UbU	87
TU	64	TU	71	AU	74
JuU	62	UU	65	TU	66
UU	60	KrU	56	UU	66
SfU	56	NU	55	SfU	51
NU	48	SkU	54	NU	47
SkU	46	JuU	53	SkU	46
KU	45	SfU	51	FiU	45
KrU	45	AU	50	JuU	42
AU	45	FiU	46	KU	41
FiU	44	KU	44	KrU	40
BoU	34	BoU	35	BoU	35
LU	26	LU	24	FöU	23
FöU	15	FöU	16	LU	23

Kommentar: Endast motionsyrkanden från allmän motionstid ingår. De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

Även när det gäller belastningen över tid är bilden i stora drag densamma i tabell 9:4 som i tabell 9:3. Flertalet av de utskott som är mest belastade under innevarande valperiod har varit det under hela den senaste tioårsperioden; utbildnings-, social- samt miljö- och jordbruksutskotten har genomgående fått flest motionsyrkanden från allmän motionstid. Även flertalet av dem som varit minst belastade under innevarande valperiod har också varit minst belastade under hela den senaste tioårsperioden; minst antal motionsyrkanden från allmän motionstid har genomgående remitterats till försvars-, lag- och bostadsutskotten. Vidare framgår av tabellen tydligt justitieutskottets allt större belastning relativt övriga utskott, liksom arbetsmarknadsutskottets allt mindre belastning.

Reservationer

I tabell 9:5 redovisas utskottens arbetsbelastning med avseende på antal avgivna reservationer. Klart mest belastat under innevarande valperiod har i detta avseende varit utbildningsutskottet, därefter social-, miljö- och jordbruks- och socialförsäkringsutskotten. Skillnaden mellan utbildningsutskottet och de övriga utskotten är stor; i det näst mest belastade utskottet (socialutskottet) har endast avgetts två tredjedelar (66 procent) så många reservationer som i utbildningsutskottet.

Klart minst belastat är försvarsutskottet. I detta har under första hälften av innevarande valperiod endast avgetts en tjugondel (5 procent) så många reservationer som i det mest belastade utskottet. Andra utskott med förhållandevis låg belastning i detta avseende är trafik-, närings-, utrikes-, lag- och kulturutskotten.

TABELL 9:5 RESERVATIONER (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1994/95–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
UbU	100	UbU	100	FiU	100
SoU	66	SoU	95	UbU	67
MJU	58	MJU	68	AU	60
SfU	52	KrU	53	SoU	58
JuU	48	SfU	50	SkU	54
BoU	39	FiU	47	MJU	52
KU	32	SkU	47	SfU	45
SkU	32	BoU	46	JuU	44
FiU	26	JuU	46	UU	42
AU	25	AU	44	BoU	39
KrU	23	KU	37	TU	35
LU	23	UU	29	KU	31
UU	22	TU	26	KrU	27
NU	21	NU	23	NU	24
TU	16	LU	19	LU	22
FöU	5	FöU	16	FöU	17

Kommentar: De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

Sett över tid är förhållandena relativt stabila. En förändring som har ägt rum är dock att antalet reservationer som avges i finansutskottet har minskat drastiskt. Detta hänger samman med den nya budgetordningen från 1996, vilken medförde färre reservationer i finansutskottets betänkanden. En annan förändring är att antalet reservationer i arbetsmarknadsutskottet minskat. Förklaringen till det ligger sannolikt i att, som framgått ovan, arbetsmarknadsutskottet erhåller allt färre motioner jämfört med andra utskott. I kulturutskottet avgavs jämförelsevis många reservationer under föregående valperiod, men under innevarande valperiod har antalet gått ned i förhållande till övriga utskott.

Utskottsbetänkanden och yttranden

Arbetsbelastning i form av antal avlämnade utskottsbetänkanden i genomsnitt per riksmöte framgår av tabell 9:6. Mest belastat i detta avseende har under innevarande valperiod varit konstitutionsutskottet. Andra högt belastade utskott är finans-, justitie-, lag- och skatteutskotten. Minst belastade är försvars-, arbetsmarknads- och kulturutskotten; dessa har under innevarande valperiod avlämnat runt en fjärdedel så många betänkanden som det mest belastade. Även trafik- och bostadsutskotten tillhör gruppen utskott som avlämnat minst antal betänkanden.

Sett över tid är rangordningen av utskotten förhållandevis stabil. Utskott som under första hälften av innevarande valperiod varit mest belastade har också varit det under hela den studerade tioårsperioden. Konstitutionsutskottet är genomgående det utskott som avlämnat flest betänkanden i genomsnitt per riksmöte. Under hälften av innevarande valperiod och den närmast före-

gående valperioden har finans- och justitieutskotten också tillhört de allra mest belastade i detta avseende.

TABELL 9:6 BETÄNKANDEN (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1994/95–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
KU	100	KU	100	KU	100
FiU	95	FiU	98	SkU	91
JuU	81	JuU	95	LU	77
LU	81	SkU	88	FiU	70
SkU	75	LU	86	UU	66
MJU	66	MJU	63	MJU	65
UbU	61	SoU	61	JuU	64
UU	56	UbU	55	SoU	60
SoU	49	NU	52	NU	58
NU	49	SfU	50	KrU	50
SfU	47	TU	49	TU	49
BoU	39	UU	48	UbU	46
TU	34	KrU	48	AU	42
KrU	27	BoU	42	SfU	40
AU	24	FöU	34	BoU	40
FöU	22	AU	33	FöU	20

Kommentar: De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

Vad gäller utskottens yttranden har, enligt tabell 9:7, konstitutionsutskottet varit mest belastat under första hälften av innevarande valperiod. Andra utskott med hög belastning är trafik-, bostads- och socialutskotten. Minst belastade har varit lag- och näringsutskotten, som avgett en fjärdedel (25 procent) så många yttranden som det mest belastade utskottet.

Sett över tid har rangordningen varierat kraftigt. Utskott som en valperiod tillhört de mest belastade tillhör nästföljande valperiod inte sällan de minst belastade, och vice versa. Ett exempel är trafikutskottet, som under föregående valperiod avgav minst antal yttranden av samtliga utskott men som under första hälften av innevarande valperiod avgett näst flest yttranden. Ett annat exempel är näringsutskottet, som under 1994/95–1997/98 avgav näst flest yttranden av samtliga utskott men som under innevarande valperiod avgett minst antal yttranden. För två utskott är rangordningen dock stabil över tid. Konstitutionsutskottet är under hela tioårsperioden det utskott som i genomsnitt avgett flest yttranden per riksmöte, medan lagutskottet under samma period har avgett minst eller näst minst antal yttranden.

En förklaring till att variationen över tid är så stor torde vara att antalet avgivna yttranden är förhållandevis få, särskilt under senare år. Som framgått i avsnittet Produktion ovan har under den innevarande valperiodens första hälft utskotten i genomsnitt avgett drygt tre yttranden per riksmöte. En ökning eller minskning i ett utskott med ett yttrande ger under sådana förhållanden stort utslag i tabellen.

TABELL 9:7 YTTRANDE (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1994/95–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
KU	100	KU	100	KU	100
TU	92	SoU	94	NU	83
BoU	83	SfU	91	UbU	78
SoU	75	SkU	85	SkU	76
FöU	67	UbU	70	BoU	73
AU	67	BoU	67	SoU	71
SfU	58	JuU	64	KrU	71
FiU	50	FöU	64	JuU	68
SkU	50	FiU	61	AU	63
JuU	50	UU	48	SfU	59
MJU	50	NU	48	MJU	54
UU	42	KrU	45	UU	51
KrU	33	MJU	39	FiU	41
UbU	33	AU	39	FöU	41
LU	25	LU	33	TU	41
NU	25	TU	30	LU	34

Kommentar: De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

En osäkerhet i att studera antal avlämnade utskottsbetänkanden och även antal yttranden är att de kan variera i storlek. Till exempel kan ett utskott välja att behandla ett stort antal motioner i ett betänkande, medan ett annat väljer att dela upp motioner som teoretiskt skulle kunna behandlas i ett sammanhang på flera betänkanden. Ett alternativ till att studera antal utskottsbetänkanden och yttranden kan vara att studera deras sidantal i riksdagstrycket, vilket i större utsträckning tar hänsyn till betänkandenas och yttrandenas storlek.

När detta studeras är bilden delvis densamma som när antalet utskotts-betänkanden studeras, vilket framgår av tabell 9:8; antalet yttranden har mindre betydelse i sammanhanget eftersom de totalt sett utgör endast en liten del av sidantalet i riksdagstrycket. Flest trycksidor per riksmöte producerar konstitutions- och finansutskotten. Till en del förklaras detta av deras gransk-nings- respektive budgetbetänkanden, som bland annat innehåller omfattande bilagedelar. Ett annat högt belastat utskott är skatteutskottet. Minst belastat är försvarsutskottet. Under innevarande valperiods första hälft motsvarar detta utskotts produktion av trycksidor en sjundedel (14 procent) av det med störst belastning. Kultur- och bostadsutskottens produktion av trycksidor motsvarar mellan ungefär en femtedel och en fjärdedel av det mest belastade utskottets produktion.

TABELL 9:8 TRYCKSIDOR (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1994/95–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
KU	100	KU	100	KU	100
FiU	97	FiU	99	FiU	95
SkU	60	SoU	51	UU	51
UbU	46	SkU	50	SoU	50
MJU	44	UbU	45	SkU	46
JuU	43	SfU	44	MJU	41
TU	43	MJU	42	AU	41
SoU	43	JuU	41	JuU	40
NU	41	UU	38	SfU	37
SfU	41	NU	33	NU	36
UU	35	AU	31	LU	36
LU	34	TU	30	TU	31
AU	30	LU	30	UbU	29
BoU	26	KrU	29	BoU	26
KrU	21	BoU	29	KrU	22
FöU	14	FöU	27	FöU	19

Kommentar: De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

Sett över tid är förhållandena tämligen stabila. Flest antal trycksidor producerar genomgående konstitutions- och finansutskotten, och minst antal producerar genomgående försvars-, kultur- och bostadsutskotten.

EU-frågor

Arbetsbelastning avseende EU-frågor studeras i form av antal faktrapromemorior respektive EU-dokument totalt sett som tilldelats utskotten. Som diskuterats i avsnittet Arbete med EU-frågor ovan är det inte alla EU-dokument, inte ens alla faktrapromemorior, som blir föremål för någon reell behandling i utskotten. Trots det torde indikatorerna ge en bild av i vilken utsträckning olika utskott i sitt arbete är belastade av EU-frågor.

När belastning, som i tabell 9:9, studeras i form av faktrapromemorior är miljö- och jordbruksutskottet det mesta belastade utskottet. Även näringsutskottet och, i viss mån, trafikutskottet får ett förhållandevis stort antal faktrapromemorior under ett riksmöte. Jämförs med belastning i andra avseenden kan noteras att näringsutskottet, som i regel är ett medelbelastat utskott, här alltså tillhör de mest belastade. Minst belastade är bostads-, utbildnings-, kultur- och försvarsutskotten. Dessa erhåller endast undantagsvis faktrapromemorior. Konstitutionsutskottet, som i andra avseenden ofta har en hög belastning, är här också ett utskott med liten belastning. Vidare bör även noteras att skillnaden mellan de mest respektive minst belastade utskotten, vilken framgår av procenttalen, är större än motsvarande skillnad när andra indikatorer på arbetsbelastning har studerats ovan. Variationen mellan utskottens belastning när det gäller EU-frågor är alltså mycket stor.

TABELL 9:9 FAKTAPROMEMORIOR (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1995/96–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
MJU	100	MJU	100	MJU	100
NU	82	TU	50	TU	72
TU	61	NU	36	NU	71
LU	41	JuU	29	UU	55
SkU	33	FiU	25	FiU	34
JuU	31	UU	18	SkU	31
UU	24	SfU	18	LU	25
SfU	24	SkU	15	AU	19
FiU	14	AU	15	SoU	18
AU	12	LU	14	SfU	13
SoU	10	SoU	11	KU	11
KU	8	KU	4	KrU	9
FöU	0	KrU	3	UbU	8
KrU	0	UbU	2	JuU	6
UbU	0	FöU	1	FöU	4
BoU	0	BoU	1	BoU	2

Kommentar: De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

Rangordningen av utskotten är förhållandevis stabil över tid. Miljö- och jordbruks-, närings- och trafikutskotten har varit de mest belastade under hela tioårsperioden. Även de minst belastade utskotten har i stort sett varit desamma. En skillnad som framgår av procenttalen är att justitietsutskottet under de senaste valperioderna har fått alltför få faktapromemorior jämfört med övriga utskott. Detsamma gäller lagutskottet. Vidare framgår av tabellen att belastningen för flertalet av de utskott som under valperioden efter EU-inträdet var minst belastade därefter blivit ännu mindre.

Även när inkomna EU-dokument totalt sett studeras är miljö- och jordbruks-, trafik- och näringsutskotten bland de mest belastade och bostads-, försvars-, kultur-, konstitutions- och utbildningsutskotten bland de minst belastade. Dessutom har framför allt utrikesutskottet men även finansutskottet en hög belastning i detta avseende. Variationen mellan utskotten är alltför mycket stor.

Förhållandena är stabila över tid. Av tabell 9:10 framgår även att utskott som under innevarande valperiod har erhållit ett litet antal EU-dokument under de senaste åren har fått en allt mindre belastning jämfört med övriga utskott. Resultatet överensstämmer med utvecklingen av erhållna faktapromemorior. Trenden är med andra ord att skillnaden mellan utskottens belastning med EU-frågor har ökat under den senaste tioårsperioden.

TABELL 9:10 INKOMNA EU-DOKUMENT (RANGORDNING, PROCENT)

2002/03–2003/04		1998/99–2001/02		1995/96–1997/98	
Utskott	Procent	Utskott	Procent	Utskott	Procent
MJU	100	UU	100	UU	100
UU	99	MJU	75	MJU	99
FiU	45	TU	34	NU	57
TU	40	FiU	31	TU	48
NU	35	NU	28	FiU	45
SkU	28	AU	17	AU	28
JuU	16	JuU	16	SkU	27
AU	13	SkU	13	SoU	20
SfU	12	UbU	11	UbU	20
SoU	12	SoU	10	KU	18
LU	11	SfU	9	LU	18
UbU	11	LU	8	JuU	13
KU	7	KrU	8	SfU	12
KrU	7	KU	7	KrU	11
FöU	2	FöU	2	FöU	8
BoU	0	BoU	0	BoU	6

Kommentar: De utskott som under innevarande valperiod har varit mest belastade markeras med grå bakgrund, och de utskott som varit minst belastade markeras med svart bakgrund. Procenttalen anger belastning relativt det mest belastade utskottet.

Samtliga rangordningar

Som framgått ovan har rangordningen av utskotten i olika avseenden varit förhållandevis stabil sett över tid. Utskott som under innevarande valperiod har haft hög belastning i ett visst avseende har ofta även under tidigare valperioder haft hög belastning därvidlag. Självklart finns också exempel på motsatsen, till exempel justitieukskottets ökning och arbetsmarknadsutskottets minskning, när det gäller antal motionsyrkanden.

En fråga i anslutning till detta är om rangordningarna av utskotten varierar mellan olika indikatorer eller om ett utskott som är till exempel högt belastat i ett avseende också är högt belastat i andra avseenden. I vad mån så är fallet framgår av tabell 9:11. I den anges utskottens samtliga rangtal baserat på deras rangordningar i tabellerna ovan. Det bör dock betonas att rangtalen i tabellen måste tolkas med försiktighet. Förutom de osäkerheter som påtalades i avsnittets inledning bör här nämnas att vissa indikatorer samvarierar beroende på att de delvis är samma sak. Till exempel hänger antal motioner nära samman med antal motionsyrkanden. Eftersom dessa redovisas som två olika indikatorer erhåller varje utskott två rangtal, men de mäter båda arbetsbelastning med avseende på motionsberedning. Vidare bör påpekas att olika indikatorer bör tillmätas olika vikt beroende på att de på en generell nivå utgör en större eller mindre belastning för utskotten. Ett exempel är indikatorerna betänkanden och yttranden. Betänkandena är som regel både mer omfattande än yttranden och ett större inslag i alla utskotts verksamhet. Utskottens rangordning när det gäller betänkanden bör således ges en större vikt än deras rangordning när det gäller yttranden.

Med detta sagt kan konstateras att det föreligger ett visst mönster i rangordningen av utskottens arbetsbelastning. Vissa utskott har låga rangtal på flera indikatorer, vilket alltså innebär att de är högt belastade i flera avseenden. Konstitutionsutskottet har lägst rangtal av samtliga utskott på fyra av de tio indikatorerna: sammanträdestid, betänkanden, yttranden och trycksidor. Som framgått i föregående avsnitt är granskningen av regeringen ett omfattande inslag i konstitutionsutskottets verksamhet. Någon indikator som direkt mäter granskningsverksamheten finns inte i tabellen. Indirekt torde dock indikatorerna sammanträdestid och trycksidor täcka in konstitutionsutskottets arbete med granskningen.

Ett annat utskott som kännetecknas av låga rangtal är miljö- och jordbruksutskottet. Detta har högst belastning (lägst rangtal) av alla utskott när det gäller EU-frågor, men det tillhör även de mer belastade utskotten när det gäller sammanträdestid, motioner och motionsyrkanden, reservationer samt trycksidor. Andra utskott som har flera låga rangtal, det vill säga hög belastning i flera avseenden, är finans- (propositioner, betänkanden, trycksidor, EU-dokument), skatte- (propositioner, motioner, betänkanden, trycksidor, faktapromemorior), justitie- (propositioner, motionsyrkanden, reservationer, betänkanden), utrikes- (sammanträdestid, propositioner, EU-dokument), social- (propositioner, motioner, motionsyrkanden, reservationer, yttranden), utbildnings- (motioner, motionsyrkanden, reservationer, trycksidor) och trafikutskotten (sammanträdestid, motioner, motionsyrkanden, yttranden, faktapromemorior, EU-dokument).

TABELL 9:11 UTSKOTTENS SAMTLIGA RANGORDNINGAR 2002/03–2003/04 (RANGTAL)

	Smtr.tim	Prop	Mot	Mot.yrk	Res	Bet	Ytrr	Trycksid	Fakta-PM	EU-dok
KU	1	9	7	11	7,5	1	1	1	12	13,5
FiU	9,5	3	13,5	13	9	2	9,5	2	9	3
SkU	15	1	4	9	7,5	5	9,5	3	5	6
JuU	7,5	2	6	5	5	3,5	9,5	6	6	7
LU	11	5	12	15	11,5	3,5	15,5	12	4	11,5
UU	2	5	13,5	6	13	8	12	11	7,5	2
FöU	9,5	15	16	16	16	16	5,5	16	14,5	15
SfU	3	8	8	7	4	11	7	10	7,5	9
SoU	6	5	1	2	2	9,5	4	8	11	10
KrU	12	15	11	11	11,5	14	13,5	15	14,5	13,5
UbU	14	15	2	1	1	7	13,5	4	14,5	11,5
TU	4,5	11	3	4	15	13	2	7	3	4
MJU	4,5	7	5	3	3	6	9,5	5	1	1
NU	7,5	10	9	8	14	9,5	15,5	9	2	5
AU	13	13	10	11	10	15	5,5	13	10	8
BoU	16	12	15	14	6	12	3	14	14,5	16

Kommentar: Tabellen visar utskottens rangtal baserat på deras rangordningar i tabellerna 9:1–9:10. Låga rangtal innebär jämförelsevis hög belastning, och höga rangtal innebär jämförelsevis låg belastning.

Flest högsta rangtal har försvarsutskottet. Detta är fallet på sju av de tio indikatorerna: propositioner (tillsammans med kultur- och utbildningsutskotten), motioner, motionsyrkanden, reservationer, betänkanden, trycksidor och fakta-promemorior (tillsammans med kultur-, utbildnings- och bostadsutskotten). Rangtalet är även bland de högsta på indikatorn EU-dokument. I ett avseende har försvarsutskottets belastning varit förhållandevis hög under innevarande valperiod, nämligen yttranden.

Andra utskott som kännetecknas av höga rangtal är kultur- och bostadsutskotten. För kulturutskottets del är rangtalen genomgående förhållandevis höga. Detsamma gäller för bostadsutskottets del med undantag av reservationer och yttranden. Ytterligare ett utskott som har flera höga rangtal är arbetsmarknadsutskottet. Särskilt höga är rangtalen på indikatorerna sammanträdestid, propositioner, motionsyrkanden, betänkanden och trycksidor.

Belastning i förhållande till kansliresurser

Utskottens arbetsbelastning kan även studeras ur ett kansliperspektiv. Frågan som då kan ställas är hur stor belastningen i olika avseenden är i förhållande till antalet handläggande tjänstemän, det vill säga föredragande. Som framgått i avsnittet Organisation varierar kanslierna i storlek, vilket för kansliernas del kan tänkas korrigera skillnader i arbetsbelastning på så sätt att utskott med hög belastning har ett större kansli och vice versa.

I tabell 9:12 redovisas arbetsbelastning med hänsyn till kansliernas storlek. Procenttalen i tabellerna 9:1–9:10 ovan har delats med antal föredragandetjänster och kan sägas indikera belastningen per handläggartjänst (procentenheter per föredragandetjänst). Som framgick i avsnittet Organisation är antalet tjänster inte detsamma som antalet årsarbetskrafter eftersom anställda kan vara borta längre perioder från kansliet på grund av till exempel tjänstledighet, varvid årsarbetskrafterna blir färre än antalet tjänster, eller kansliet kan ta in extra personal, varvid årsarbetskrafterna blir fler än antalet tjänster. I tabell 9:12 har dock ingen hänsyn tagits till antalet föredragandeårsarbetskrafter i respektive kansli under perioden 2002/03–2003/04.

Av tabellen framgår att skillnaderna mellan utskotten utjämnas något när hänsyn tas till kansliernas storlek, men någon total utjämning är det inte frågan om. Jämförs procentenheterna är skillnaderna mellan utskott med störst respektive minst belastning i olika avseenden fortfarande stora.

En del utskott med stor belastning framstår dock som mindre belastade sett ur ett kansliperspektiv, det vill säga när hänsyn tas till antalet föredragandetjänster. Exempelvis ter sig konstitutionsutskottet, som ovan var det mest belastade utskottet i fyra avseenden, mindre belastat ur ett kansliperspektiv. Skälet till det är utskottets förhållandevis stora kansli (5,5 föredragandetjänster). Andra utskott med stor belastning som ter sig mindre belastade sett ur ett kansliperspektiv är miljö- och jordbruks- samt finansutskotten (4 respektive 5,5 föredragandetjänster).

Vissa utskott framstår tvärtom som jämförelsevis mer belastade när de studeras ur ett kansliperspektiv. Här kan nämnas utrikes-, socialförsäkrings- (3

föredragandetjänster vardera) och kulturutskotten (2 föredragandetjänster). Dessas belastning ter sig alltså högre när hänsyn tas till kansliernas storlek. Mest belastade när hänsyn tas till antal föredragandetjänster ter sig justitie-, utrikes-, trafik- samt miljö- och jordbruksutskotten.

TABELL 9:12 BELASTNING PER FÖREDRAGANDE 2002/03–2003/04 (PROCENTENHETER)

	Smtr.tim	Prop	Mot	Mot.yrk	Re.	Bet	Ytrr	Trycksid	Fakta-PM	EU-dok
KU	18	9	11	8	6	18	18	18	1	1
FiU	8	14	7	8	5	17	9	18	3	8
SkU	6	25	19	12	8	19	13	15	8	7
JuU	17	28	21	21	16	27	17	14	10	5
LU	15	18	13	9	8	27	8	11	14	4
UU	30	18	12	20	7	19	14	12	8	33
FöU	24	5	9	8	2	11	34	7	0	1
SfU	20	17	19	19	17	16	19	14	8	4
SoU	14	14	25	24	16	12	19	11	3	3
KrU	20	5	22	23	12	14	17	11	0	4
UbU	11	3	29	33	33	20	11	15	0	4
TU	18	12	27	21	5	11	31	14	20	13
MJU	14	13	19	19	14	17	13	11	25	25
NU	17	15	18	16	7	16	8	14	27	12
AU	12	7	15	15	8	8	22	10	4	4
BoU	5	8	11	11	13	13	28	9	0	0

Kommentar: Tabellen visar belastning i form av procentenheter per föredragandetjänst i respektive utskottskansli. Beräkningen bygger på uppgifter om dels belastning (procent) under 2002/03–2003/04 enligt tabellerna 9:1–9:10, dels antalet föredragandetjänster enligt tabell 3:3. Höga värden indikerar hög belastning per föredragandetjänst och låga värden indikerar låg belastning per föredragandetjänst.

De, enligt ovan, totalt sett minst belastade utskotten var försvars-, kultur-, bostads- och arbetsmarknadsutskotten. Skillnaderna mellan dessa och övriga utskott minskar till en del när belastningen studeras per föredragandetjänst. Detta beror på att de – särskilt försvars- och kulturutskotten (2 föredragandetjänster vardera) – har färre föredragandetjänster än genomsnittet. Med undantag för kulturutskottet är deras belastning, i de avseenden som här studeras, alltför lågt förhållandevis låg.

Som nämnts ovan bör i sammanhanget betonas att antalet föredragandetjänster i regel skiljer sig från antal föredragandeårsarbetskrafter, som framgått i avsnittet Organisation. Till exempel hade arbetsmarknadsutskottet under 2003/04 klart färre årsarbetskrafter än tjänster, vilket innebär att den faktiska belastningen sett ur ett kansliperspektiv var högre än tabell 9:12 gör gällande. Justitieutskottet å sin sida hade klart fler årsarbetskrafter än tjänster, vilket således innebär att den faktiska belastningen sett ur ett kansliperspektiv var lägre än i tabell 9:12.

Bedömning avseende utskottens arbetsbelastning

Genomgången visar att det finns systematiska skillnader i utskottens arbetsbelastning såsom den här har studerats, och sett över tid är skillnaderna tämligen stabila. Bland utskott som kännetecknas av hög belastning på grund av en stor ärendemängd (propositioner och/eller motioner) kan nämnas finans-, skatte-, justitie-, social- och utbildningsutskotten. Vidare har miljö- och jordbruksutskottet en stor mängd ärenden med EU-koppling. Konstitutionsutskottet har en hög belastning till följd av utskottets granskning av regeringen, vilket i föreliggande rapport indikeras av ett stort antal sammanträdestimmar respektive sidor i riksdagstrycket.

Bland utskott som i flera avseenden har förhållandevis liten arbetsbelastning märks framför allt försvars-, kultur-, arbetsmarknads- och bostadsutskotten. Dessa erhåller i regel färre ärenden (motioner och propositioner) än övriga utskott, och de har mycket få EU-relaterade frågor.

Ur ett kansliperspektiv korrigeras skillnaderna i arbetsbelastning delvis genom att utskott med hög belastning har större kanslier med fyra till fem föredragandetjänster och utskott med låg belastning har mindre kanslier, i vissa fall med endast två föredragandetjänster.

Sammanfattning

Utskottsindelningen är i stora drag oförändrad sedan införandet av enkammarriksdagen 1971. Tre utskott har bytt namn. Vissa ändringar har gjorts i utskottens beredningsområden. Särskilt utskott har förekommit vid ett tillfälle, nämligen 1992 då EES-utskottet tillsattes. Sammansatta utskott har förekommit i ett antal olika konstellationer sedan mitten av 1990-talet, samtliga med utrikesutskottet som ett av utskotten. Utskottens kanslier varierar i storlek, från 5 tjänster till 10,5. De faktiska årsarbetskrafterna är dock som regel något färre i de större kanslierna och något fler i de mindre kanslierna. Drygt två tredjedelar av kanslierna uppger att de emellanåt, i större eller mindre utsträckning, lånar in personal från andra kanslier eller enheter.

Antalet sammanträdestimmar i utskotten ökade mellan 2002/03 och 2003/04. Sett över en längre tidsperiod har antalet sammanträdestimmar gått ned. Sedan början av 1990-talet är minskningen nästan 20 procent och sedan början av 1970-talet 40 procent. Skillnaden mellan utskottens sammanträdestid är stor. Mest sammanträder konstitutionsutskottet. Det hänger samman med granskningen av regeringen, som upptar runt 40 procent av utskottets sammanträdestid. Minst har under senare år bostadsutskottet sammanträtt. Kansliernas bedömning är att utskotten i dag sammanträder i lagom utsträckning i förhållande till deras uppgifter samt att närvaron på sammanträdena är god. Vissa uppger dock att närvaron runt bordet blir sämre mot slutet av framför allt längre sammanträden. De aktiviteter som dominerar sammanträdena är beredning av motioner och propositioner. Uppföljning och utvärdering är en av de aktiviteter som ägnas minst tid. Ett problem som flera kans-

lier nämner i samband med sammanträdesplaneringen är förbudet att sammanträda samtidigt med arbetsplenum i kammaren. Särskilt gäller detta i slutet av terminerna när arbetsplenum pågår hela dagarna.

Ärendemängden har betydelse för sammanträdestiden. Fler motioner leder i genomsnitt till längre sammanträdestid. När det gäller propositioner leder endast propositioner på vilka det väckts följdmotioner till längre sammanträdestid. Undersökningen visar också att sammanträdestiden skiljer sig åt mellan utskotten även vid kontroll för antal ärenden. Ett skäl till det kan vara att vissa utskott är mer effektiva i sin ärendeberedning än andra utskott. Ett annat skulle kunna vara att ärendena i genomsnitt är mer omfattande i vissa utskott än i andra, varför varje ärende i genomsnitt kräver mer sammanträdestid. Ett tredje skäl är att vissa utskott ägnar stor del av sin sammanträdestid åt annat än ärendeberedning, till exempel granskning av regeringen (konstitutionsutskottet).

Antalet avlämnade propositioner har minskat den senaste tioårsperioden, medan antalet skrivelser ökat något. Jämfört med föregående valperiod rör det sig dock inte om någon nämnvärd minskning; i drygt hälften av utskotten har antalet propositioner tvärtom ökat. Skillnaderna mellan utskotten är dock stora. Flest propositioner remitteras till skatte- och justitieutskotten, som under innevarande valperiod erhållit i genomsnitt 24 respektive 20 propositioner per riksmöte. Minst antal propositioner har under innevarande valperiod remitterats till försvars-, kultur- och utbildningsutskotten, som erhållit i genomsnitt 2,5 propositioner per riksmöte.

Antalet motioner, liksom antalet motionsyrkanden, har ökat under de senaste tio åren. Under 2003/04 avlämnades ca 1 000 fler motioner än under 1993/94, vilket motsvarar en ökning med 30 procent. Antalet motionsyrkanden ökade under samma period i ännu större utsträckning. Samtidigt som motionerna blir allt fler blir de alltså även mer omfattande. Ökningen av antalet motioner omfattar alla utskott utom försvars- och arbetsmarknadsutskotten. Skillnaderna mellan utskotten är stora. Flest motioner remitteras till social-, utbildnings-, trafik-, miljö- och jordbruks- samt skatteutskotten, vilka erhåller i genomsnitt 370–500 motioner per riksmöte. Minst motioner remitteras till försvarsutskottet, som under innevarande valperiod erhållit knappt 90 motioner per riksmöte. Andra utskott som under innevarande valperiod erhållit förhållandevis få motioner är bostads-, utrikes- och finansutskotten. Studeras i stället antal motionsyrkanden är bilden ungefär densamma. En skillnad är dock att utrikesutskottet relativt sett erhåller fler yrkanden, medan skatteutskottet relativt sett erhåller färre yrkanden.

Det finns ett positivt samband mellan antal propositioner och motioner; utskott som erhåller ett stort antal propositioner erhåller i regel också ett stort antal motioner. Exempelvis kännetecknas skatteutskottet av att det erhåller både många propositioner och många motioner. Försvars-, bostads-, arbetsmarknads- och kulturutskotten kännetecknas däremot av att de erhåller ett förhållandevis litet antal av både propositioner och motioner. Undantag från detta mönster finns också. Finansutskottet kännetecknas av att det erhåller

många propositioner men förhållandevis få motioner, medan utbildningsutskottet kännetecknas av att det erhåller få propositioner men förhållandevis många motioner.

Antalet reservationer har sedan 1993/94 ökat i ungefär samma utsträckning som antalet motioner, det vill säga med ca 30 procent. Klart flest reservationer, ca 430 per riksmöte, har under första hälften av innevarande valperiod avgetts i utbildningsutskottet, och klart minst antal, ca 20 per riksmöte, har avgetts i försvarsutskottet.

Antalet avlämnade utskottsbetänkanden har minskat under den senaste tioårsperioden. Utvecklingen finns i flertalet utskott, men minskningen är olika stor. Särskilt stor har minskningen varit i kultur-, arbetsmarknads- och trafikutskotten, vilka under innevarande valperiod avlämnat i genomsnitt hälften så många betänkanden per riksmöte som under valperioden 1994/95–1997/98. Flest betänkanden, 22–30 per riksmöte, avlämnar konstitutions-, finans-, justitie-, lag- och skatteutskotten. Minst antal, 6–8 per riksmöte, avlämnar försvars-, arbetsmarknads- och kulturutskotten. Även när det gäller antal avgivna yttranden är utvecklingen nedåtgående. Flest yttranden avger i regel konstitutionsutskottet, medan lagutskottet i regel avger minst antal yttranden. Studeras antal sidor i riksdagstrycket i stället för antal betänkanden (och yttranden) är utvecklingen en annan. Under den senaste tioårsperioden har antalet trycksidor blivit allt större. De allt färre betänkandena blir således i genomsnitt allt större. Konstitutions- och finansutskotten producerar flest antal trycksidor, vilket delvis har att göra med granskningsbetänkandet på våren respektive budgetbetänkandena på våren och, i synnerhet, hösten.

Flertalet utskott uppges ha ambitioner att förenkla motionshanteringen; fyra utskott har inte någon sådan ambition. Metoderna för att förenkla motionshanteringen varierar. Vanligast är att hänvisa till att frågan, enligt den ansvarsfördelning som gäller, inte avgörs av riksdagen utan av annat statsorgan eller på en annan nivå. Erfarenheten hittills av förenklad motionshantering är, enligt kansliernas bedömning, mindre positiv. Acceptansen i utskottet är inte alltid så hög i praktiken. Minoriteten vill ofta reservera sig. Tidsvinsten som den förenklade hanteringen är tänkt att innebära är inte speciellt stor, särskilt inte för kansliet men inte heller alltid för utskottet.

Utskottens kunskapsförsörjning studeras i form av utfrågningar och uppföljning och utvärdering. Vad gäller utfrågningar noteras att en stor majoritet anordnar offentliga sådana åtminstone någon gång varje riksmöte. Vidare ökade antalet utfrågningar kraftigt under 2003/04. Flest offentliga utfrågningar anordnar konstitutionsutskottet, vilket hänger samman med utskottets granskning av regeringen. Enligt flera kansliers bedömning är utfrågningar en av de aktiviteter som ledamöterna vill ägna mer tid åt. Även uppföljning och utvärdering bedöms vara en aktivitet som ledamöterna vill ägna mer tid åt. Samtidigt bedöms intresset och engagemanget för uppföljning och utvärdering vara lägre än för andra aktiviteter i utskottet. Ointresse bland ledamöterna nämns också som en orsak till varför utskotten i dag inte ägnar mer tid åt uppföljning och utvärdering.

Utskottens arbete med EU-frågor, sett till antal faktapromemorior och andra EU-dokument, varierar stort. Flest EU-frågor hanteras av miljö- och jordbruksutskottet. Andra utskott som hanterar många EU-frågor är trafik-, närings- och utrikesutskotten. Minst antal EU-frågor hanteras av försvars-, kultur-, utbildnings- och bostadsutskotten. I runt tio utskott förekommer det flera gånger per år att statssekreterare och tjänstemän från Regeringskansliet kommer till utskottet för att informera i EU-ärenden. I övriga utskott är det mindre vanligt. Att statsråd kommer till utskottet är mindre vanligt, men i sex utskott förekommer det åtminstone 1–2 gånger per år. Vanligast är att informationstillfällena präglas av ren informationsgivning från regeringen, men i vissa utskott förekommer även samråd.

Med några få undantag är kontakterna med andra utskott inom EU begränsade, och i den mån de förekommer rör det sig framför allt om studiebesök och liknande. Utanför EU är kontakterna än mindre utarbetade. Inom Sverige förekommer kontakter i form av studiebesök och uppvaktningar som regel flera gånger per år. Vanligtvis deltar hela utskottet vid dessa tillfällen.

Utskottens arbetsbelastning studeras i tio olika avseenden: sammanträdestid, remitterade propositioner, motioner och motionsyrkanden, reservationer, avlämnade betänkanden, avgivna yttranden, sidor i riksdagstrycket, faktapromemorior och EU-dokument. Inget utskott har hög belastning i alla avseenden. Den samlade bedömningen är dock att det finns systematiska skillnader mellan utskotten som också är stabila över tid. Vissa utskott tenderar att ha jämförelsevis hög arbetsbelastning i ett antal avseenden. Bland dessa märks konstitutions-, finans-, skatte-, justitie-, social-, utbildnings- samt miljö- och jordbruksutskotten. Andra utskott tenderar att ha jämförelsevis låg belastning i flera avseenden. Här märks framför allt försvars-, kultur-, arbetsmarknads- och bostadsutskotten. Sett ur ett kansliperspektiv korrigeras skillnaderna mellan utskotten till en del genom att utskott med hög arbetsbelastning ofta har ett större kansli (fler föredragandetjänster) än utskott med låg arbetsbelastning.

Appendix 1

Utskottens beredningsområden enligt tilläggsbestämmelserna 4.6.1–16 RO.

Konstitutionsutskottet bereder ärenden om

1. lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,
2. lagstiftning om radio, television och film,
3. yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,
4. press- och partistöd,
5. Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget, åtal mot riksrevisor och åtal mot ledamot av myndighetens styrelse,
6. riksdagen och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken och Riksrevisionen,
7. den kommunala självstyrelsen samt
8. medgivande från riksdagen att väcka talan mot en riksdagsledamot eller att ingripa i en ledamots personliga frihet.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Finansutskottet bereder ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
5. den kommunala ekonomin,
6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
7. statens egendom och upphandling i allmänhet,
8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
9. budgettekniska frågor.

Utskottet skall även granska beräkningen av statens inkomster och sammanställa statsbudgeten.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor med mera samt 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

Skatteutskottet bereder ärenden om

1. taxering och skattebetalning,
2. folkbokföring samt
3. exekutionsväsendet.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution.

Justitieutskottet bereder ärenden om

1. domstolarna,
2. arrendenämnderna och hyresnämnderna,
3. åklagarväsendet,
4. polisväsendet,
5. rättsmedicinen,
6. kriminalvården samt
7. brottsbalken, rättegångsbalken och lagar som ersätter eller har nära samband med föreskrifter i dessa balkar.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Lagutskottet bereder ärenden om

1. äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, handels-, jorda- och utsökningsbalkarna och lagar som ersätter eller anknyter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning,
2. försäkringsavtalsrätt,
3. bolags- och föreningsrätt med undantag för bostadsrätt,
4. växel- och checkrätt,
5. skadeståndsrätt,
6. immaterialrätt,
7. transporträtt,
8. konkursrätt,
9. konsumenträtt,
10. internationell privaträtt samt
11. lagstiftning i andra ärenden av allmänt privaträttslig beskaffenhet.

Utrikesutskottet bereder ärenden om

1. rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer,
2. bistånd till andra länders utveckling samt

3. utrikeshandel i övrigt och internationellt ekonomiskt samarbete,
allt i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredning.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd.

Försvarsutskottet bereder ärenden om

1. den militära delen av totalförsvaret,
2. den civila delen av totalförsvaret, i den mån sådana ärenden inte tillhör något annat utskotts beredning,
3. samordningen inom totalförsvaret,
4. freds räddningstjänsten samt
5. kustbevakningen.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Socialförsäkringsutskottet bereder ärenden om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. ekonomiskt stöd åt barnfamiljer,
5. svenskt medborgarskap samt
6. utlännings- och invandrarfrågor.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområdena 8 Invandrare och flyktingar, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Socialutskottet bereder ärenden om

1. omsorger om barn och ungdom utom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg,
2. omsorg om äldre och handikappade,
3. åtgärder mot missbruk och andra socialtjänstfrågor,
4. alkoholpolitiska åtgärder,
5. hälso- och sjukvård samt
6. sociala ärenden i övrigt.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 9 Hälso- vård, sjukvård och social omsorg.

Kulturutskottet bereder ärenden om

1. allmänna kultur- och bildningsändamål,
2. folkbildning,
3. ungdomsverksamhet,
4. internationellt kulturellt samarbete,
5. idrotts- och friluftsverksamhet,
6. trossamfunden i den mån de inte tillhör konstitutionsutskottets beredning samt
7. radio och television i den mån de inte tillhör konstitutionsutskottets beredning.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Utbildningsutskottet bereder ärenden om

1. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg,
2. skolväsendet,
3. högre utbildning och forskning samt
4. studiestöd.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområdena 15 Studiestöd och 16 Utbildning och universitetsforskning.

Trafikutskottet bereder ärenden om

1. vägar och vägtrafik,
2. järnvägar och järnvägstrafik,
3. sjöfart,
4. luftfart,
5. trafiksäkerhet,
6. post och telekommunikationer samt
7. informationsteknik.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Miljö- och jordbruksutskottet bereder ärenden om

1. jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske,
2. vädertjänst,
3. kärnsäkerhet,
4. naturvård samt

5. miljövård i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredning.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområdena 20 Allmän miljö- och naturvård samt 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.

Näringsutskottet bereder ärenden om

1. allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor,
2. industri och hantverk,
3. handel,
4. energipolitik,
5. regional utvecklingspolitik,
6. statlig företagsamhet samt
7. pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet.

Dessutom skall utskottet bereda ärenden om anslag inom utgiftsområdena 19 Regional utveckling, 21 Energi och 24 Näringsliv.

Arbetsmarknadsutskottet bereder ärenden om

1. arbetsmarknadspolitik,
2. arbetslivspolitik med arbetsrätt samt
3. jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv.

Bostadsutskottet bereder ärenden om

1. bostadspolitik,
2. hyra, bostadsrätt och tomträtt,
3. vattenrätt,
4. bebyggelseplanläggning,
5. byggnadsväsendet,
6. fysisk planering,
7. expropriation, fastighetsbildning och lantmäteriväsendet,
8. länsförvaltningen och rikets administrativa indelning samt
9. sådana kommunfrågor som inte tillhör något annat utskotts beredning.

Dessutom bereder utskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande.

Appendix 2

TABELL ANTAL SAMMANTRÄDESTIMMAR 1988/89–2003/04 (AVRUNDAT TILL HELLTAL)

	1988/89–1990/91			1991/92–1993/94			1994/95–1997/98			1998/99–2001/02			2002/03–2003/04		
	timmar/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	riksmöte	timmar/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	riksmöte	timmar/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	riksmöte	timmar/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	riksmöte	timmar/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	riksmöte
KU	86	27	107	54	103	52	108	60	82	41					
FiU	59	0	58	5	51	1	41	–7	38	–3					
SkU	48	–11	26	–27	33	–18	23	–25	20	–21					
JuU	27	–32	44	–10	50	0	37	–11	42	1					
LU	38	–21	37	–17	37	–13	27	–21	38	–3					
UU	102	43	72	18	88	37	97	49	75	34					
FöU	41	–18	64	10	58	8	65	17	39	–2					
SfU	44	–16	53	–1	40	–10	61	13	48	7					
SoU	45	–14	35	–19	34	–16	38	–10	45	4					
KrU	43	–16	41	–12	49	–1	39	–9	32	–9					
UbU	74	15	62	8	47	–3	32	–16	27	–14					
TU	47	–13	37	–17	28	–22	37	–11	46	5					
JoU/MJU	105	46	58	4	64	13	45	–3	46	5					
NU	77	17	52	–2	41	–9	51	3	42	1					
AU	58	–1	65	11	44	–6	36	–12	30	–11					
BoU	54	–5	47	–7	39	–12	31	–17	14	–27					
Medelvärde	59		54		50		48		41						

Appendix 3

TABELL REMITTERADE PROPOSITIONER OCH SKRIVELSER 1988/89–2003/04 (AVRUNDAT TILL HELLTAL)

	1988/89–1990/91		1991/92–1993/94		1994/95–1997/98		1998/99–2001/02		2002/03–2003/04	
	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde
KU	13	0	18	1	15	1	13	3	12	1
FiU	14	0	13	–4	17	3	14	4	18	7
SkU	27	14	31	14	27	14	19	8	24	13
JuU	20	6	17	1	18	4	21	10	20	9
LU	16	2	22	6	20	6	11	0	13	2
UU	10	–3	20	3	20	7	12	1	13	2
FöU	7	–6	9	–8	6	–8	6	–5	3	–8
SfU	13	0	17	0	12	–2	12	1	12	1
SoU	14	1	18	1	14	0	12	1	13	2
KrU	8	–6	6	–10	6	–8	4	–7	3	–8
UbU	8	–5	10	–6	8	–5	8	–3	3	–8
TU	11	–2	18	1	13	–1	10	–1	9	–2
JoU/MJU	12	–1	20	4	14	0	11	0	13	2
NU	21	7	25	8	16	2	9	–2	11	0
AU	10	–3	11	–5	10	–4	7	–4	5	–6
BoU	11	–2	13	–4	7	–7	5	–6	6	–5
Medelvärde	13		17		14		11		11	

Appendix 4

TABELL REMITTERADE MOTIONER (ELLER DELAR DÄRAV) 1988/89–2003/04 (AVRUNDAT TILL Heltal)

	1988/89–1990/91		1991/92–1993/94		1994/95–1997/98		1998/99–2001/02		2002/03–2003/04	
	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde
KU	233	-67	196	-10	212	18	229	17	305	24
FiU	196	-104	150	-56	157	-37	125	-87	182	-100
SkU	399	99	197	-8	219	25	278	66	377	96
JuU	206	-94	179	-27	163	-31	195	-17	309	28
LU	152	-148	120	-86	115	-79	130	-82	201	-81
UU	218	-82	181	-25	153	-41	135	-77	181	-100
FöU	110	-190	81	-125	111	-83	93	-119	88	-194
SfU	307	7	188	-18	158	-36	187	-25	284	3
SoU	385	85	284	78	293	100	383	171	498	217
KrU	227	-73	171	-35	146	-48	186	-26	215	-67
UöU	556	256	359	154	253	60	311	99	431	150
TU	405	105	308	103	267	74	328	116	399	118
JoU/MJU	537	237	295	89	307	113	323	111	368	87
NU	337	37	196	-10	156	-38	208	-4	273	-9
AU	321	21	237	31	259	66	167	-45	220	-61
BoU	213	-87	149	-56	129	-65	116	-96	170	-112
Medelvärde	300		206		194		212		281	

Appendix 5

TABELL REMITTERADE MOTIONSRYRKANDEN FRÅN ALLMÄN MOTIONSTID 1994/95–2003/04 (EXKL. 1995/96 ÅRS RIKSMÖTE, AVRUNDAT TILL HELLTAL)							
	1994/95–1997/98		1998/99–2001/02		2002/03–2003/04		
	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	
KU	327	–112	394	–106	511	–94	
FtU	356	–82	408	–92	494	–111	
SkU	367	–71	476	–24	514	–91	
JuU	337	–102	473	–27	696	91	
LU	178	–260	215	–285	292	–312	
UU	520	82	576	76	679	74	
FöU	185	–253	141	–359	169	–436	
SfU	405	–33	452	–48	630	26	
SoU	792	354	886	386	1 084	479	
KrU	316	–122	493	–7	508	–97	
UbU	690	252	870	371	1 122	518	
TU	525	86	629	130	723	118	
JoU/MJU	778	340	745	246	826	221	
NU	374	–64	487	–13	539	–65	
AU	586	148	441	–59	504	–101	
BoU	274	–164	308	–192	381	–224	
Medelvärde	438		500		604		

Appendix 6

TABELL RESERVATIONER I UTSKOTTEN 1988/89–2003/04 (AVRUNDAT TILL HELLTAL)																			
	1988/89–1990/91				1991/92–1993/94				1994/95–1997/98				1998/99–2001/02				2002/03–2003/04		
	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	
KU	153	–106	85	–24	108	–46	125	–34	141	–19									
FiU	267	8	176	66	343	189	162	2	114	–45									
SkU	407	149	151	41	184	30	160	1	139	–21									
JuU	175	–83	93	–17	150	–3	158	–2	210	51									
LU	91	–167	27	–82	74	–79	66	–93	99	–61									
UU	224	–35	151	42	143	–11	98	–61	94	–65									
FöU	77	–181	30	–79	57	–96	54	–106	21	–138									
SfU	281	22	90	–20	155	1	171	11	225	66									
SoU	245	–13	82	–28	200	47	324	165	284	125									
KrU	213	–46	91	–18	94	–60	182	22	100	–59									
UbU	298	40	194	84	229	75	343	183	433	274									
TU	276	18	112	3	120	–34	89	–71	70	–89									
JoU/MJU	396	138	117	8	177	24	233	73	249	90									
NU	381	123	118	8	82	–72	77	–82	92	–67									
AU	327	69	153	44	206	53	153	–7	108	–52									
BoU	323	64	81	–29	133	–20	159	–1	169	9									
Medelvärde	258		109		153		160		159										

Appendix 7

TABELL AVLÄMNAD E UTSKOTTSBETÄNKANDEN 1988/89–2003/04 (AVRUNDAT TILL HELLTAL)

	1988/89–1990/91		1991/92–1993/94		1994/95–1997/98		1998/99–2001/02		2002/03–2003/04	
	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde
KU	43	13	42	12	37	15	29	11	30	13
FiU	43	13	32	2	26	4	29	10	28	11
SkU	38	7	39	8	34	12	26	7	22	5
JuU	34	4	33	3	24	2	28	9	24	7
LU	38	8	42	12	28	7	25	7	24	7
UU	23	-7	31	1	24	3	14	-4	17	0
FöU	13	-17	14	-17	8	-14	10	-8	7	-10
SfU	23	-8	22	-9	15	-7	15	-4	14	-3
SoU	28	-2	28	-2	22	0	18	-1	15	-2
KrU	29	-2	33	2	18	-3	14	-4	8	-9
UbU	28	-2	23	-7	17	-5	16	-2	18	1
TU	30	-1	35	5	18	-4	14	-4	10	-7
JoU/MJU	27	-4	28	-2	24	2	19	0	20	3
NU	43	13	34	4	21	0	15	-3	15	-2
AU	25	-6	21	-10	16	-6	10	-9	7	-10
BoU	19	-11	25	-5	15	-7	12	-6	12	-5
Medelvärde	30		30		22		18		17	

Appendix 8

TABELL AVGIVNA YTTRANDEN 1988/89–2003/04 (AVRUNDAT TILL HELLTAL)										
	1988/99–1990/91		1991/92–1993/94		1994/95–1997/98		1998/99–2001/02		2002/03–2003/04	
	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	antal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde
KU	7	2	5	–1	10	4	8	3	6	3
FiU	5	0	8	2	4	–2	5	0	3	0
SkU	6	1	7	1	8	2	7	2	3	0
JuU	3	–2	4	–2	7	1	5	0	3	0
LU	5	0	5	–1	4	–2	3	–2	2	–1
UU	2	–3	5	–1	5	–1	4	–1	3	0
FöU	2	–3	7	1	4	–2	5	0	4	1
SfU	5	0	5	–1	6	0	8	3	4	1
SoU	7	2	6	0	7	1	8	3	5	2
KrU	7	2	10	4	7	1	4	–1	2	–1
UbU	2	–3	6	0	8	2	6	1	2	–1
TU	1	–4	5	–1	4	–2	3	–2	6	3
JoU/MJU	8	3	5	–1	6	0	3	–2	3	0
NU	10	5	9	3	9	3	4	–1	2	–1
AU	4	–1	7	1	7	1	3	–2	4	1
BoU	6	1	9	3	8	2	6	1	5	2
Medelvärde	5		6		6		5		3	

Appendix 9

TABELL ANTAL TRYCKSIDOR I UTSKOTTENS BETÄNKANDEN 1988/89–2003/04 (AVRUNDAT TILL HELLTAL)

	1988/89–1990/91		1991/92–1993/94		1994/95–1997/98		1998/99–2001/02		2002/03–2003/04	
	sidantal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	sidantal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	sidantal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	sidantal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde	sidantal/ riksmöte	avvikelse från medelvärde
KU	1 823	883	2 016	1 158	2 205	1 243	2 257	1 242	2 319	1 280
FtU	1 114	173	1 211	352	2 085	1 123	2 236	1 221	2 245	1 206
SkU	1 359	418	976	117	1 008	46	1 139	124	1 386	347
JuU	773	–168	652	–207	881	–81	929	–86	1 002	–37
LU	842	–99	705	–154	789	–174	669	–346	782	–257
UU	695	–245	856	–3	1 123	161	866	–150	817	–223
FöU	314	–627	347	–512	410	–552	601	–415	331	–708
SfU	825	–115	844	–15	806	–156	995	–20	943	–96
SoU	1 181	240	971	112	1 106	144	1 155	140	987	–53
KrU	641	–299	574	–285	480	–483	664	–351	476	–564
UbU	838	–103	796	–63	633	–329	1 010	–5	1 063	24
TU	851	–90	828	–31	691	–272	675	–340	1 002	–37
JoU/MJU	1 031	91	696	–163	913	–49	938	–77	1 011	–29
NU	1 098	157	806	–53	792	–170	752	–263	953	–86
AU	867	–74	899	41	898	–64	709	–307	706	–333
BoU	799	–141	564	–295	575	–390	647	–368	602	–437
Medelvärde	941		859		962		1 015		1 039	

Appendix 10

TABELL INKOMNA EU-DOKUMENT, OCH DÄRAV FAKTAPROMEMORIOR, 1995/96–2003/04 (AVRUNDAT TILL HELTAL)

	1995/96–1997/98				1998/99–2001/02				2002/03–2003/04			
	EU-dok	avvikelse från medelvärde	fakta-PM	avvikelse från medelvärde	EU-dok	avvikelse från medelvärde	fakta-PM	avvikelse från medelvärde	EU-dok	avvikelse från medelvärde	fakta-PM	avvikelse från medelvärde
KU	66	-54	4	-6	22	-51	2	-6	18	-56	2	-5
FiU	161	41	11	1	98	25	10	2	122	48	4	-3
SkU	98	-22	10	0	42	-31	6	-2	77	3	8	1
JuU	48	-72	2	-8	50	-23	11	3	44	-30	8	1
LU	65	-55	8	-2	27	-46	6	-2	31	-43	10	3
UU	361	241	19	9	318	245	7	-1	269	195	6	-1
FöU	27	-93	1	-9	6	-67	0	-8	5	-69	0	-7
SfU	43	-77	4	-6	29	-44	7	-1	33	-41	6	-1
SoU	72	-48	6	-4	32	-41	5	-3	32	-42	3	-4
KrU	40	-80	3	-7	27	-46	1	-7	18	-56	0	-7
UbU	71	-49	3	-7	34	-39	1	-7	29	-45	0	-7
TU	174	54	24	14	108	35	20	12	108	34	15	8
JoU/MJU	358	238	34	24	238	165	39	31	271	197	25	18
NU	206	86	24	14	90	17	14	6	94	20	20	13
AU	101	-19	6	-4	55	-18	6	-2	35	-39	3	-4
BoU	22	-98	1	-9	2	-71	0	-8	0	-74	0	-7
Medelvärde	120		10		73		8		74		7	

Rapport 3

Utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor

Kai Kronvall

Inom Riksdagskommittén har det befunnits lämpligt att samla in uppgifter från utskotten om bland annat i vilken utsträckning forsknings- och framtidsfrågor inryms i arbetet inom utskotten. I det följande lämnas en redovisning av dessa uppgifter.

Med *forskningsfrågor* menas här närmast vad som kan kallas ”forskning för politik”, det vill säga i vad mån vetenskapligt baserad kunskap ligger till grund för eller på annat sätt är en integrerad del av det politiska arbetet i utskotten.

Med *framtidsfrågor* menas här närmast sådana frågor som avser konsekvenser av samhällsutvecklingen på längre sikt (10–20 år) och vilka behov av bland annat politisk handlingsberedskap denna utveckling och dessa konsekvenser ger upphov till.

Mot denna bakgrund har följande frågor tillställts utskottens kanslichefer samt chefen för utredningstjänsten, RUT:

- På vilket sätt arbetar generellt sett utskottet redan i dag med forsknings- och framtidsfrågor?
- Vid vilka tillfällen och på vilket sätt har utskottet arbetat med forsknings- och framtidsfrågor under riksmötet 2002/03 och innevarande riksmöte? Ange gärna konkreta exempel!
- Vilka allmänna synpunkter har utskottet på hur riksdagen framgent kan arbeta praktiskt med forsknings- och framtidsfrågor och hur kunskap på denna grund kan utnyttjas och integreras i beslutsfattandet?
- Vilken eller vilka typer av stöd och resurser anser sig utskottet behöva för ett eventuellt intensifierat arbete med forsknings- och framtidsfrågor?

Det har förutsatts att respektive kanslichef skulle inhämta ledamöternas eller åtminstone presidiets synpunkter särskilt vad gäller fråga 3 och eventuellt även fråga 4.

Till enkäten bifogades en promemoria som författats av utrikesutskottets kanslichef Thomas Hörberg.

Svar på enkätfrågorna har lämnats i skriftlig form eller vid intervjuer med kanslicheferna, där i vissa fall även föredraganden vid utskottskanslierna medverkat. Svaren varierar innehållsligt inom relativt vida ramar, från utförliga skriftliga svar till relativt kortfattade muntliga svar. Bakom de bedömningar som gjorts, förslag som lämnats etc. står i de flesta fall respektive utskott eller dess presidium. I vissa fall är det enskilda ledamöter som står bakom svaren. Om enskilda svar är omfattande anges deras karaktär i texten. Det kan också vara en kanslichef som lämnat svaret i utskottets namn; när detta sker har jag utan närmare prövning antagit att det är sakligt välgrundat. En konsekvens av det redovisningssätt som valts är således att ett svar som refererar till ett utskott inte alltid har utskottet som avsändare i strikt formell mening.

Med hänsyn till inkommande uppgifters disparata karaktär har det inte bedömts som meningsfullt att detaljerat systematisera svaren innehållsligt eller att kvantifiera svaren, det vill säga redovisa frekvensen av olika typer av svar på enskilda frågor. I stället har en redovisningsteknik valts som innebär att jag ger en översiktlig bild av svarsutfallet på de enskilda frågorna med exempel på vad som är den dominerande tendensen, om det finns en sådan, och redovisar övriga svar därutöver. I princip alla svar som lämnats redovisas också, mer eller mindre fullständigt, i texten.

Tolv utskott har besvarat enkäten: KU, FiU, UU, FöU, SfU, SoU, KrU, UbU, TU, MJU, NU och AU. Det innebär att ca 70 procent av de tillfrågade besvarat enkäten. Av detta följer att de svar som lämnats inte fullt ut kan betraktas som i statistisk mening representativa för hela utskottskollektivet. Icke desto mindre kan det antas att de fakta, bedömningar och förslag som kommit fram i svaren ger en relativt rättvisande bild av utskottens aktiviteter och attityder i de här aktuella frågorna.

Samspelet mellan forskning och politik

I detta avsnitt vidarebefordrar jag inledningsvis några allmänna synpunkter som kanslichefen vid utrikesutskottet Thomas Hörberg lämnat i en promemoria i anslutning till enkäten.

Om forskningen skall få en mera framträdande roll i riksdagsarbetet är "mottagningskapaciteten" en av förutsättningarna. Ett sätt för utskotten att skaffa en sådan kapacitet är att forskare eller experter rekryteras till utskottskansliet, med uppgift att tolka, värdera och föra in vetenskapliga data i det politiska arbetet.

Nationalekonomerna synes historiskt sett ha gått i bräschen som vetenskapliga rådgivare till politiker; en portalfigur är i detta sammanhang den brittiske ekonomen J.M. Keynes. Behovet av långsiktig politisk planering samt av analys av säkerhetspolitiska frågor medförde att statsvetare gjorde

Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

entré i rådgivningsbranschen; så inrättades i slutet av 1940-talet en politisk planeringsstab i det amerikanska utrikesdepartementet, och UD i Sverige fick en motsvarande funktion i början av 1970-talet. Sådana enheter tenderar erfarenhetsmässigt att antingen isoleras från linjen och bli irrelevanta eller dras in i det löpande arbetet och därmed hindras i det arbete de egentligen är till för att utföra. (Utrikesutskottets kansli i det svenska parlamentet är extremt forskartätt.)

Avsaknad av vetenskapliga studier av expertfunktioner i parlamentariska organisationer medför att det inte finns någon säker kunskap om hur expertfunktioner – i detta fall personer som kan föra in forskningsresultat med mera i det parlamentariska arbetet – kan och bör integreras i denna typ av organisation.

Ett annat sätt att föra in vetenskaplig kunskap i det parlamentariska arbetet är att efter förebild från det brittiska parlamentet upprätta fasta förbindelser med externa forskare för s.k. parliamentary briefings. En tanke bakom ett sådant arrangemang är att intellektuella stimuli utifrån befrämjar effektiviteten hos såväl tjänstemannaorganisationen som den politiska organisationen. (Utrikesutskottet har för sin del fr.o.m. innevarande riksmöte avtalat med Utrikespolitiska institutet om sådana intellektuella injektioner.)

Ett ytterligare sätt att höja mottagningskapaciteten hos parlamentariska organ är att ge ledamöterna likvärdiga förutsättningar för att tillgodogöra sig kvalificerad forskningsinformation, varvid internutbildning i form av akademiska föreläsningar är en möjlig metod. Därvid kan, som fallet är i utrikesutskottet, tyngdpunkten läggas vid terminologi och grundläggande vetenskapliga synsätt inom den eller de aktuella disciplinerna.

Med utgångspunkt från den politiskt kontroversiella frågan om hiv/aids i Sydafrika skulle jag vilja något problematisera den grundläggande frågan om interaktionen mellan vetenskap och politik. Som bekant gäller kontroversen i Sydafrika i korthet bland annat skilda bedömningar av förklaringar till och förekomst av virus, giltig empiri och lämpliga åtgärder. President Mbeki har under de senaste tio åren på ett sätt som väckt uppseende världen över ifrågasatt rådande vetenskapliga konsensus om sambandet mellan hiv och aids, med stora konsekvenser för behandlingsmetoder etc. I juli 2002 ålade konstitutionsdomstolen regeringen att åter låta distribuera en viss bromsmedicin till gravida kvinnor.⁷⁴

Det sydafrikanska exemplet kan i detta sammanhang synas en aning extremt, men enligt min mening visar det på sambandet generellt mellan forskning och politik på ett närmast övertydligt sätt. Vetenskapssociologen Peter Weingart har framhållit att fallet är unikt i studier av sambandet mellan kunskapsproduktion och politiskt beslutsfattande. Enligt Weingart bygger demokrati på vetenskaplig kunskap; politiker utgår för det mesta från rådande vetenskaplig konsensus och åberopar vid behov vetenskapens auktoritet, som kan anses starkare än någon annan auktoritet. I fallet Sydafrika är enligt

⁷⁴ Anders Carlsson: Politiseringen har låtit aids spridas i Sydafrika; Axess 1/2004

Weingart det intressanta att en politiker utmanade en relativt stark vetenskaplig konsensus och försökte därvid så att säga omförhandla kontraktet mellan vetenskap och politik. Weingart menar också att politiker kan vara selektiva när de fogar in vetenskapliga fakta i sin argumentation. De kan dock inte riskfritt argumentera totalt på tvärs mot rådande vetenskaplig konsensus.⁷⁵

Det sistnämnda är närmast ägnat att erinra om den stora betydelse vetenskapliga data har i den politiska verksamheten i allmänhet och i lagstiftningsarbetet i synnerhet, även i situationer där det finns konkurrerande uppfattningar om vad som anses vara rätt och fel.

Hur utskotten arbetar med forsknings- och framtidsfrågor

I detta avsnitt redovisas svaren på fråga 1 och fråga 2 i enkäten. Det som här beskrivs är hur utskotten i dagsläget arbetar med att skaffa forskningsanknuten och framtidsinriktad information och att integrera denna i det politiska arbetet (fråga 1) samt exempel på i vilka former detta arbete sker och vilken omfattning det har (fråga 2).

I några fall finns i svaren från utskotten *uttalanden av mera principiell karaktär* eller *information av övergripande intresse* som det finns anledning att återge inledningsvis.

Utrikesutskottet refererar i sitt svar till riksdagens huvuduppgifter så som de beskrevs av Riksdagskommittén (förs. 2000/01:RS1, bet. KU23). Huvuduppgifterna är enligt Riksdagskommittén representativitetsfunktionen (att avspejla åsiktsfördelningen bland väljarna), kontrollfunktionen (att övervaka regeringens arbete), initiativfunktionen (att ta initiativ i frågor som inte kan tas upp av regeringen), opinionsbildningsfunktionen (att vara central debattarena) och kvalitetsfunktionen (att förutse framtida problem innan de blir akuta).

Dessa uppgifter, med undantag för den första, framhålls som de där forskningsanknytningen är av intresse, om man anser att utskottens arbete med uppföljning och utvärdering är att se som ett utflöde av kontrollfunktionen. När det gäller initiativ- och kvalitetsfunktionen kan inspiration också hämtas från bl.a. annat framtidsstudier.

Trafikutskottet har i sitt svar sagt att utskottet har ambitionen att låta forsknings- och framtidsfrågor ingå i det strategiska beslutsfattandet, inte minst när det gäller prognoser om samhällsutvecklingen på längre sikt. I detta sammanhang ställer utskottet krav på underlag med forskningsanknytning där även framtidsfrågor beaktas. För flera av utskottets ansvarsområden, till exempel investeringar i trafikinfrastrukturen, omställning till ett miljömässigt hållbart

⁷⁵ Peter Weingart: African Solutions for African Problems. The Relation between Scientific Knowledge and Political Legitimacy; i Johann Mouton (red.) *Proceedings of the Science in Africa Symposium*, Stellenbosch, 2002.

Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

transportsystem och trafiksäkerhetsarbetet enligt nollvisionen spelar prognoser om framtiden stor roll.

Konstitutionsutskottet ordnar några gånger per år interna seminarier vid vilka inbjudna forskare lämnar redovisningar på ämnen inom utskottets beredningsområde. Samverkan med forskare förekommer också i samband med utskottets arbete med uppföljning och utvärdering, där forskare medverkar i referensgrupper som följer och granskar framväxten av rapporterna där resultatet presenteras. I utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning med mera begär utskottet i vissa fall yttranden av extern expertis, däribland forskare. Sådan expertis engageras även vid utfrågningar i samband med behandling av lagstiftningsärenden. Inom kansliet finns också egen vetenskaplig kompetens i form av två disputerade statsvetare.

Riksbanken rapporterar i vissa fall till *finansutskottet* på grundval av egen forskning. Utskottet lägger i samband med uppföljning och utvärdering ibland ut uppdrag på vetenskapliga institutioner eller myndigheter som Konjunkturinstitutet. Utskottet har 5–6 årliga utfrågningar, där forskare i vissa fall medverkar. Vid två stående utfrågningar är riksbankschefen svarande. Utskottet företar studiebesök såväl inom landet hos bland annat SCB som utomlands.

Socialförsäkringsutskottet har genomfört utfrågningar med forskarmedverkan både 2002/03 och innevarande riksmöte. Utskottet har också genomfört studieresor, bland annat till WHO i Genève år 2003.

Socialutskottet har sedan länge kontakter med forskningen inom ramen för utfrågningar, särskilda föredragningar och studiebesök. Utskottet har också regelbundna kontakter med myndigheter som Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU), Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen. Dessutom har utskottet tillsammans med justitieutskottet ett gemensamt projekt med forskningsinslag med inriktning på drogproblem.

Kulturutskottet tar del av forskningsresultat vid studiebesök, konferenser, information inför utskottet med mera. Representanter för utskottet deltar i seminarier med mera. med forskningsanknytning anordnade av myndigheter, universitet, högskolor, intresseorganisationer med mera. Utskottet kommer också indirekt i kontakt med till exempel kulturpolitiskt, ungdomspolitiskt relevant forskning genom Statens kulturråd och Ungdomsstyrelsen. Även Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och andra centrala museer disponerar statliga medel för forskning, liksom Riksidrottsförbundet och Statens folkhälsoinstitut.

I *utbildningsutskottets* arbete ingår forskning både som ett ansvarsområde/sakområde och som möjlighet till kunskap för stöd till utskottets verksamhet. I det första avseendet gäller det grundforskning inom hela forskningsfältet, i det andra avseendet gäller det forskning om utbildning och forskning om forskning. Framtidsbedömningar ligger implicit i de långsiktiga frågor som utbildnings- och forskningspolitiken gäller. Material rörande dessa frågor tas kontinuerligt fram av myndigheter som Högskoleverket, Skolverket och Vetenskapsrådet, SCB m.fl. Internationella organisationer som OECD och EU tar fram data om utvecklingen inom forskning och utbildning i olika

länder. Det omfattande bakgrundsmaterial som finns inom utskottets område kommer på en rad olika sätt till nytta i utskottsarbetet, såväl inom den reguljära ärendeberedningen som i uppföljning och utvärdering. Presentationer av forskning och långsiktiga analyser är vidare viktiga inslag i utskottets utfrågningar och studiebesök.

Miljö- och jordbruksutskottet följer sedan länge forskningen på vissa ämnesområden som genmodifierad odling (GMO), växtodling och växtskydd samt djurhållning. Underlaget till betänkanden replierar ofta på forskningsrön från dessa områden.

Arbetsmarknadsutskottet har de senaste fem åren tagit till sig rön från sektorsforskningsorgan inom utskottets beredningsområde som Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Arbetslivsinstitutet (ALI) samt sådan forskning som bedrivs vid bland annat Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Statistiska centralbyrån (SCB).

I några fall har rapporterats att utskottet inte har någon etablerad rutin för att hantera forskningsrön och dylikt. inom ramen för utskottsarbetet. Detta är fallet inom till exempel *försvarsutskottet* och *näringsutskottet*, eventuellt också inom de utskott som inte besvarat enkäten. Inom FöU efterfrågar ledamöterna inte någon systematisk redovisning från kansliet av aktuell forskning inom utskottets beredningsområde. Kansliet följer forskningen mera aktivt och rapporterar i vissa fall till utskottets ordförande eller hela utskottet om intressanta, aktuella forskningsrapporter, vilket kan leda till att utskottet beställer en föredragning med anledning av ett sådant initiativ.

Ser man mer generellt till *formerna* för utskottens arbete med forskningsbaserad och, i viss mån, framtidsinriktad kunskap, finner man i huvudsak fyra former. Utskotten kommer i beröring med forskare/forskningsverksamhet inom ramen för utfrågningar och/eller seminarier, vidare studiebesök eller studieresor inom eller utanför Sverige, uppföljning och utvärdering samt ärendeberedning. I vissa fall arbetar man med en kombination av dessa former.

När det gäller *utfrågningar* är mönstret i allmänhet att utskottet finner skäl att, inte minst när det gäller nya frågor där kunskapsläget är osäkert, bjuda in en eller flera forskare eller andra experter för föredragningar och/eller besvarande av frågor från utskottets ledamöter. En relativt vanlig situation, där man går till väga på detta sätt, kan vara att utskottet skall behandla en proposition och därvid vill skaffa sig fördjupad, kompletterande eller alternativ kunskap på det aktuella sakområdet. I ett sådant fall kan man säga att kunskapsinhämtandet också är ett led i *ärendeberedningen* inför arbetet med utskottets kommande betänkande i det ärende som behandlas i propositionen. I detta sammanhang kan särskilt nämnas analyser av forskningens aktuella läge som de återkommande forskningspolitiska propositionerna innehåller och som handläggs av utbildningsutskottet.

Studiebesök riktar sig i flera fall till universitet, högskolor och sektorsforskningsorgan samt myndigheter som i vissa fall bedriver egen forskning, till exempel Socialstyrelsen.

Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

I samband med *uppföljning och utvärdering* förekommer det att utskotten lägger ut uppdrag på till exempel forskningsinstitutioner, som får i uppgift att närmare studera ett visst område eller del av ett område som ingår i utskottets plan; som exempel kan nämnas att forskare vid Köpenhamns universitet på utbildningsutskottets uppdrag gjort en utvärdering av inrättandet av Vetenskapsrådet. I KU förekommer samarbete med forskare i referensgrupper som följer och granskar framväxten av de rapporter som blir ett resultat av arbetet.

Andra former för kontakter med företrädare för forskningsvärlden är till exempel deltagande i forskningskonferenser (TU), genomförande av interna seminarier (KU) eller miniseminarier (MJU), Riksbankens rapportering på basis av egen forskning till finansutskottet i vissa fall, föredragningar av representanter för Utrikespolitiska institutet inför utrikesutskottet, att forskare spontant överlämnar forskningsrapporter till utskottet (UU), att utskottets ledamöter får information om forskningsrapporter och dylikt via ett internt nyhetsbrev som utarbetas av kansliet (AU) samt att utskottet, som fallet är i utrikesutskottet, har självstyrande arbetsgrupper som i flera fall har utnyttjat forskarstöd i samband med utarbetande av projektmål eller för kunskapsuppbyggnad. En ytterligare form av kontakter redovisas av kulturutskottet, vars ledamöter återkommande medverkar i statliga kommittéer, där forskare ofta medverkar med att utarbeta underlag för arbetet i kommittén. Enskilda ledamöter av KrU har också kontakter med forskning genom styrelseuppdrag inom till exempel Riksbankens jubileumsfond och Nordiska kulturfonden.

När det gäller *konkreta exempel* på utskottens arbete med forskningsrelaterade frågor och framtidsfrågor, något som togs upp i enkätens fråga 2, redovisas svaren utskottsvis i det följande.

Konstitutionsutskottet

Interna kvällsseminarier några gånger per år.

Samarbete med forskare i referensgrupper i samband med arbetet med uppföljning och utvärdering.

Yttranden i vissa fall från forskare i samband med utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning.

Utskottsutfrågningar i samband med beredning av lagstiftningsärenden.

Ett exempel på att en forskningsrapport fått direkt genomslag i ett betänkande är en rapport⁷⁶ till vilken det refereras i betänkande 2003/04:KUU1 Europeiska konventet om EU:s framtid, del 1.

Finansutskottet

Föredragnings-PM (bakgrund, statistik).

⁷⁶ H. Jonsson & H. Hegeland: Konventet bakom kulisserna – om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) 2003:2u.

Rapportering från Riksbanken (omnämnt ovan).

Utvärderingar, till exempel utvecklingen av penningpolitiken, uppdrag till Konjunkturinstitutet.

Utfrågningar, 5–6 per år, varav 2 ordinarie med riksbankschefen, samt utfrågningar om till exempel lönebildning, globala finansiella marknader (Tobinskatten), budgetprocessen, där forskare medverkat.

Studiebesök hos bland annat SCB samt utländska studiebesök.

Utrikesutskottet

Följande utgör exempel där forskningsbaserad kunskap integrerats i betänkanden:

Betänkande 1998/99:UU12 om utrikeshandel och internationella investeringar.

Betänkande 2000/01:UU4 om en säkerhetsordning för 2000-talet.

Betänkande 2001/02:UU4 om globalisering.

Betänkande 2001/02:UU1u om politiskt beslutsfattande.

Försvarsutskottet

Utfrågningar om massförstörelsevapen med medverkan av forskare från Försvarsmaktens forskningsinstitut (FOI) våren 2003 samt om framtida konflikter våren 2003.

Socialförsäkringsutskottet

Studieresa till WHO i Genève januari 2003.

Exempel på utfrågningar med forskarmedverkan:

Migration och asylpolitik (bet. 2002/03:SfU8) (bil. 2).

Ohälsa och sjukfrånvaro (bet. 2002/03:SfU10) (bil. 3), medverkande från Arbetslivsinstitutet, Karolinska Institutet m.fl.

Utfrågning om asylpolitik i samband med behandling av betänkande 2003/04:KUU1 (del 2, bil. 14).

Utfrågning om pensionssystemet (planerad våren 2004).

Socialutskottet

Sluten utfrågning i anslutning till behandling av proposition 2001/02:44 Biobanker inom hälso- och sjukvården, där forskare från bland annat Umeå universitet, Sahlgrenska universitetssjukhuset och Karolinska sjukhuset medverkade.

Öppen utfrågning med anledning av proposition om stamcellsforskning våren 2004.

Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

SoU och JuU har genomfört en gemensam hearing i december 2003 om drogproblem med 5–6 forskare som medverkande (inom ramen för ett gemensamt projekt som beskrivits i det föregående).

Kulturutskottet

Ledamöters deltagande i Nordiska kulturfondens seminarier under 2003 om forskning om kulturpolitik.

Deltagande i seminarier i regi av Stockholms läns landsting och AF Kultur Stockholm om forskning och konstnärliga uttrycksformer i vårdmiljöer.

RUT har på utskottets uppdrag i samverkan med Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) gjort en uppföljning av teknikskiftet från analog till digital teknik beträffande talböcker.

Utskottets tema vid forskningsdagen den 4 mars 2004 var kultur och hälsa.

Utbildningsutskottet

Forskarpresentationer vid öppna eller slutna utfrågningar avseende aktuell forskning och forskningsresultat; öppen utfrågning om mobbning i skolan.

Studiebesök vid universitet och högskolor.

Uppföljning inom kansliet av den utbildningsvetenskapliga kommittén inom Vetenskapsrådet.

Uppföljning med extern forskarmedverkan av inrättandet av Vetenskapsrådet.

Trafikutskottet

Internt seminarium med företrädare för Vinnova m.fl.

Utfrågningar om trafiksäkerhet, bredbandsutveckling, trängselavgifter, investeringsplanering och vägunderhåll med forskarmedverkan.

Deltagande i konferenser, främst Transportforskningsdagen.

Studiebesök vid Statens institut för kommunikationsforskning (Sika) och Vägtrafikinstitutet (VTI).

Uppföljning och utvärdering: planering av vägar och järnvägar, riktlinjer för uppföljningsarbete.

Miljö- och jordbruksutskottet

Utskottet har hösten 2003 genomfört en serie miniseminarier i samband med ordinarie utskottssammanträden i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet i Uppsala (SLU) samt de forskningsprojekt som arbetar under namnen MAT-21 och Hagmarksmistra. Teman för seminarierna:

Uthållig växtodling och växtskydd.

Jordbrukets mervärden och ersättning.

Uthållig djurhållning.

Näringsutskottet

Förstudie genom RUT om statens stöd till forskning och utveckling fördelat på företag av olika storlek.

Studiebesök hos Verket för innovationssystem (Vinnova) och Verket för näringslivsutveckling (Nutek).

Information i utskottet om omstrukturering av industriforskningsinstitut.

Informationsmöte hos Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien.

Utfrågning om tillväxtfrågor (innovationer, innovationsprocessen, kapitalförsörjning) planerad.

Arbetsmarknadsutskottet

Betänkande 2002/03:AU1 utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

Betänkande 2002/03:AU2 utgiftsområde 14 Arbetsliv.

Betänkande 2002/03:AU3 FN-konventionen mot kvinnodiskriminering, jämställdhetsfrågor och andra diskrimineringsfrågor.

Betänkande 2002/03:AU4 Vissa frågor om arbetslöshetsförsäkringen med mera

Betänkande 2002/03:AU:5 Arbetsmiljö.

Betänkande 2002/03:AU6 Statens ansvarsnämnd och arbetsrättsliga frågor.

Betänkande 2002/03:AU8 Arbetsmarknadspolitik.

Betänkande 2003/04:AU1 utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv.

Offentlig utfrågning på temat Arbetsmiljö av ordföranden i Arbetslivsinstitutets styrelse vid riksdagens forskningsdag den 4 mars 2004.

Möten med Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), vanligt förekommande.

Studiebesök vid Arbetslivsinstitutet, vanligt förekommande.

Synpunkter på och förslag om utskottens framtida arbete med forsknings- och framtidsfrågor

Inledningsvis redovisar jag här utskottens allmänna bedömningar av hur det praktiska arbetet med forskningsbaserad och framtidsrelaterad kunskap framgent kan bedrivas i utskotten.

Ett sätt att bedöma framtiden kan vara att som utrikesutskottet värdera erfarenheterna av den hittillsvarande verksamheten. Det framhålls att utskottet sedan mitten av 1990-talet bedriver ett kontinuerligt moderniseringsarbete, där inflytande genom vad som kallas idémakt är en ledstjärna. Noggranna analyser och kreativitet är förutsättningarna för en aktiv och framåtblickande verksamhet, där kontakter med forskningen och internationella kontakter bedöms som betydelsefulla. Från ledamöternas sida rapporteras enbart positiva reaktioner på detta sätt att arbeta.

I andra fall görs bedömningen att kontakterna med forskarsamhället funnit sina former på ett ändamålsenligt sätt, att tillståndet med andra ord är ”bra som det är” och att man avser att fortsätta med forskarkontakter etc. som hittills. Så kan man tolka svaren från konstitutionsutskottet, finansutskottet, försvarsutskottet, socialutskottet, socialförsäkringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet.

Några kommentarer utöver dessa kan också vara värda att återge. Socialutskottet anser att man inte behöver rekrytera forskarutbildade personer till kansliet. Vidare rapporteras att ledamöterna i utskottet är måna om att identifiera sig som politiker, varigenom man markerar sitt oberoende i förhållande till forskningen. En liknande bedömning har gjorts inom finansutskottet, där ledamöterna gärna tar del av forskningsrön men följer sin politiska instinkt då man tar ställning i enskilda sakfrågor.

I några fall vill man, mot bakgrund av bedömningen av forskarkontakterna hittills, markera att man inte ser något behov av ett särskilt ”forskningsorgan” (SoU) eller ”ett övergripande organ” inom riksdagen på området forskning och framtidsfrågor (SfU). Näringsutskottet anser att tekniken att arbeta med sammansatta utskott är att föredra framför ett särskilt forsknings- och framtidsutskott. Enligt utbildningsutskottet kommer de långsiktiga, framtidsinriktade analyserna till störst nytta genom att direkt förankras i berörda delar av den reguljära organisationen. Därför bör enligt UbU forsknings- och framtidsfrågor framför allt behandlas där de innehållsligt hör hemma i utskottsorganisationen. Det är också viktigt, anser UbU, att i olika former stimulera intresset för forskningsfrågor, som sker till exempel genom Rifos arbete och den särskilda forskningsdagen i mars 2004. Trafikutskottet anser att det är en uppgift för riksdagen att verka för en ändamålsenlig organisation för forsknings- och framtidsfrågor. Till grund för utskottets uppfattning i denna del ligger att utskottet anser att verksamheten på det aktuella området delvis är fragmenterad och att många aktörer verkar utan en samlad syn.

När det gäller uppfattningar om vad som kan göras för att förbättra den nuvarande verksamheten med forskarkontakter och framtidsfrågor, framförs

förslag på såväl övergripande (riksdags)nivå som på utskottsnivå. Trafikutskottet anser att sambandet mellan politik och forskning bör stärkas med hjälp av en utvecklad dialog. Utskottet anser också att forskningsfrågor bör behandlas mera ingående i samband med riksdagens budgetbehandling och inom ramen för mål- och resultatbedömningen. Enligt TU bör den allmänna kunskapen i riksdagen om forsknings- och framtidsfrågor öka.

Vad gäller särskilt framtidsfrågor menar utrikesutskottet att framtidsstudier kan bidra till att riksdagen kan lösa sina uppgifter som initiativtagare och i fråga om kvalitetsfunktionen (se avsnitt 2) på ett bättre sätt. Det vore enligt utskottets mening intressant om man i kammaren återkommande debatterar forskningsfrågor inom utskottens ansvarsområden. Utskottet anser också att samtliga utskott möjligen kunde uppmanas att gärna en gång per mandatperiod lägga fram ett forskningsbaserat framtidsbetänkande, i vilket man försökte identifiera och problematisera förhållanden som kan få större betydelse på mycket lång sikt.

Andra förslag på övergripande nivå framförs av MJU och SoU. Bakom MJU:s förslag står en enskild ledamot. Enligt denne bör ett utskott kunna besluta om att ett visst vetenskapligt baserat underlag skall tas fram eller att en utredning som berör ett utskotts ansvarsområde genomförs. Ett näraliggande förslag från SoU är att ett utskott bör kunna beställa viss forskning. MJU-ledamoten förslår vidare att utskott, eller i vissa fall Rifo, bör kalla in forskare från olika forskningsområden till utfrågning och att utskott bör kunna komplettera forskningsrön med samtal med ”vanliga forskare”. En annan ledamot i MJU anser att Rifo borde kunna vara koordinator när det gäller utskottens behov av forskarkommentarer vid utarbetande av betänkanden. Ytterligare en enskild ledamot inom MJU anser att aktuella projekt med forskningsanknytning inom ramen för utskottets verksamhet bör redovisas årligen.

Avslutningsvis redovisas vissa av *utskottens planer och ambitioner* inför framtiden.

Finansutskottet avser att med hjälp av forskningsinsatser fördjupa sig på områdena statsskulden och dess relation till målen för budgetpolitiken, mål- och resultatstyrning samt vad gäller framtidsinriktade frågor de statliga långtidsutredningarna.

Socialförsäkringsutskottet anser att forskning om pensionssystemet, migration, integration och familjepolitik är angelägna från framtidspolitisk synpunkt.

Socialutskottet efterlyser mer ekonomiinriktad forskning inom vård- och omsorgsverksamheten, där till exempel ekonomiska aspekter på förebyggande verksamhet jämförs med akutinsatser.

Enligt kulturutskottet är det viktigt för det framtida beslutsfattandet att utskottet får tillgång till forskningsresultat om den teknik som alltmer kommer att påverka de enskilda människornas liv, till exempel medieteknik och teknik av betydelse från tillgänglighetssynpunkt för människor i hela landet och för de funktionshindrade. Det är också viktigt att få bättre kunskap om teknikut-

vecklingen när det gäller gränsöverskridande spel och lotterier via Internet, mobiltelefoner med mera och vilka konsekvenser detta kan få för enskilda och för den svenska spelpolitiken. Det behövs också enligt utskottet bättre kunskap om vilka krav ungdomar ställer på framtidens kultur och kulturpolitik. Vidare efterlyses forskning om det offentligt stödda kulturutbudet stämmer med vad människor önskar.

Enligt arbetsmarknadsutskottet är det framför allt forskning med inriktning på den långsiktiga demografiska utvecklingen som är viktig för utskottets del.

Behov av stöd och resurser

Här redovisas svaren på fråga 4 i enkäten som gällde vilka typer av stöd och resurser utskotten anser sig behöva för att eventuellt intensifiera sitt arbete med forsknings- och framtidsfrågor.

Enligt trafikutskottet är det inte realistiskt att det byggs upp en egen kompetens inom utskotten för att beställa FoU-uppdrag; det bör i första hand ankomma på regeringen. Däremot krävs det enligt TU:s mening kompetens inom utskotten för att relatera forskningsrön och olika framtidsfrågor vid formulering och analys av de politiska målen. Till viss del bör denna kompetens kunna lånas in när forsknings- och framtidsfrågor hanteras. Särskilda insatser kan också behövas för att öka utskottens kunskap om forskningsmetodik och centrala FoU-begrepp.

Utskottet anser vidare att utskotten bör kunna disponera resurser för att vid behov ställa samman kunskapsöversikter och fördjupningsanalyser. Genom en årlig återkommande forskningsdag skulle en mer systematisk inhämtning av underlag möjliggöras. Det kan också enligt TU finnas anledning att låta utskotten initiera ett arbete med s.k. Technology Assessment, det vill säga utvärdering av konsekvenser av vetenskapliga rön och teknisk utveckling. De resurser för uppföljning och utvärdering som utskotten disponerar gemensamt borde efter särskild prövning kunna användas för framtidsytande åtgärder.

Svaren från andra utskott berör i vissa fall de förslag som TU lämnat. Kulturutskottets kansli anser att det behövs mera resurser inom utskottskanslierna för att de skall kunna göra goda beställningar hos forskare av till exempel utvärderingar och för att kunna beställa forskningsinformation eller inhämta information om forskning på annat sätt. Det behövs också resurser inom riksdagen för att göra sammanställningar av forskningsresultat och för att ge råd och stöd till utskottskanslierna om de behöver göra beställningar hos externa konsulter med mera. Det kan också behövas en samordnande funktion med god kunskap om och kontakt med forskarvärlden som kan bistå utskottskanslierna när de behöver kontakta forskare.

Utbildningsutskottet anser som tidigare redovisats att bevakningen av och arbetet med forsknings- och framtidsfrågor bör ligga på respektive utskotts kansli, vilket medför att kompetensen hos utskottskansliernas personal ökar. Det kan för ett utskott som UbU vara svårt att med bibehållna krav på verk-

samheten i övrigt få tillräckligt utrymme för forsknings- och framtidsfrågor inom ramen för nuvarande resurser. Ökat utrymme för forsknings- och framtidsfrågor kräver enligt utskottet således en allmän förstärkning av utskottets kansli.

En ledamot i miljö- och jordbruksutskottet framhåller att utskottskanslierna bör ha vetenskaplig expertis som kan informera om kunskapsläget inom respektive utskotts ansvarsområden. Samma ledamot föreslår att utskotten bör få resurser att belysa olika förslags bärkraft utifrån olika vetenskapliga perspektiv. Ett ytterligare förslag från samma håll är att RUT bör förstärkas med särskilda forskningsinformatörer inom olika vetenskapsområden. Ett liknande förslag kommer från socialutskottet, som anser att det behövs mer resurser för att bistå utskotten med tolkningar och bedömningar av vetenskapliga utsagor och resultat; dessa resurser kan enligt SoU läggas hos till exempel RUT.

Andra förstärkningar av utskotten som föreslås av den nämnda ledamoten av MJU gäller bland annat att utskottets eget kansli bör förses med särskild kompetens för riskbedömning, att en ny enhet för analys av den statliga politikens konsekvenser för ett långsiktigt hållbart samhälle bör tillföras finansutskottets kansli och att en tjänst som forskningsutredare bör tillsättas för att bistå MJU, SoU, TU och NU.

Vissa andra typer av resursfrågor har tagits upp i enkätsvaren i denna del. FöU, SoU och SfU har framhållit att den begränsade tid som står till utskottens förfogande att arbeta specifikt med vetenskapligt baserad information och framtidsfrågor är en kritisk faktor i sammanhanget. En annan begränsande faktor är enligt socialutskottet den knappa tillgången på lämpliga lokaler för utfrågningar och dylikt i riksdagshuset. SfU och AU uppger att frågan om ekonomisk ersättning till forskare som medverkar vid utfrågningar, seminarier och dylikt utgör ett problem; det finns inga särskilda medel för detta och inga anvisningar om hur det ska hanteras praktiskt. Ett näraliggande problem som trafikutskottet tagit upp gäller möjligheterna för utskottets deltagande i externa evenemang som forskningskonferenser.

Sammanfattning och avslutande synpunkter

De flesta av de utskott som medverkat i enkäten anser sig ha väl upparbetade rutiner för hantering av forsknings- och framtidsfrågor. I några fall uppges explicit att forsknings- och framtidsfrågor är en del av utskottets strategiska beslutsfattande. Detta förhållningssätt stämmer väl överens med bedömningen att forsknings- och framtidsfrågor naturligt knyter an till merparten av riksdagens huvuduppgifter som de formulerats av Riksdagskommittén: kontroll-, initiativ-, opinionsbildnings- och kvalitetsuppgifterna eller -funktionerna. Utbildningsutskottet skiljer sig från övriga utskott därigenom att forskning är både ett ansvarsområde (forskningspolitik) för utskottet och ett stöd till utskottets verksamhet i allmänhet.

Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Formerna för utskottens arbete med forskningsbaserad och framtidsinriktad information är framför allt följande:

- Utfrågningar och seminarier, ofta inför behandlingen av en proposition, då man bjuder in forskare och andra experter.
- Studiebesök vid och studieresor inom och utom landet till universitet, högskolor och sektorsforskningsorgan samt myndigheter som i vissa fall bedriver egen forskning.
- Arbetet med uppföljning och utvärdering, då man till exempel lägger ut uppdrag på enskilda forskare eller forskningsinstitutioner eller bildar referensgrupper i vilka forskare ingår.
- Ärendehantering, jfr utfrågningar och seminarier ovan.

Inte sällan arbetar man med en kombination av dessa former.

Kontakter med forskning sker också i andra former, till exempel att ledamöter och kanslipersonal deltar i forskningskonferenser, att ledamöterna får information via interna nyhetsbrev, att ledamöterna medverkar i statliga kommittéer eller i styrelser för forskningsfinansieringsorgan.

I några av de utskott som besvarat enkäten har man ingen fast praxis för inhämtande av forskningsrön och dylikt inom ramen för utskottsarbetet. I dessa fall efterfrågar ledamöterna inte systematiskt redovisningar, utan sådana kan komma till stånd snarare efter tips från utskottskansliet.

När det gäller utskottens syn på *hur man framgent kan arbeta* med forskningsrelaterad och framtidsinriktad information, är det relativt vanligt att man framhåller att utskottets kontakter med forskningen funnit ändamålsenliga former och att man avser att fortsätta ungefär som hittills. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att utskotten är återhållsamma med att lämna förslag som syftar till organisatoriska förändringar, samordning och dylikt. I flera fall säger man explicit att förändringar med sådan inriktning inte behövs; forsknings- och framtidsfrågor bör företrädesvis hanteras i den reguljära organisationen, eventuellt i sammansatta utskott vid behov. Samtidigt framhåller några utskott att intresset för forskningsfrågor bör stimuleras genom till exempel Rifo och forskningsdagar inom riksdagen av det slag som nyligen prövats för första gången.

Flera förslag har lämnats om åtgärder ägnade att förbättra den nuvarande situationen. Som exempel kan följande nämnas.

- Stärk sambandet mellan forskning och politik.
- Öka den allmänna kunskapen i riksdagen om forsknings- och framtidsfrågor.
- Behandla forskningsfrågor mer ingående i samband med budgetbehandlingen och mål- och resultatbedömningar.
- Debattera återkommande forskningsfrågor i kammaren, och stimulera utskotten att skriva ett framtidsbetänkande vartdera en gång per mandatperiod.

- Öka möjligheterna för utskotten att initiera forskning.
- Rifo bör kunna koordinera utskottens behov av forskningskommentarer i betänkandearbetet.
- De utskott som har en mer omfattande verksamhet på det här aktuella området anser tämligen samstämmigt att en ökning av olika slags *stöd och resurser* behövs för att utskotten skall kunna arbeta effektivt med forsknings- och framtidsfrågor.

Ett önskemål är att utskotten får ökad egen kompetens eller möjlighet att låna in sådan i samband med arbetet med forsknings- och framtidsfrågor. Det bedöms också att utskotten har behov av särskilda medel för att ställa samman kunskap på ett visst område eller för att beställa forskning. Utskottens gemensamma resurser för uppföljning och utvärderingen bör kunna användas också för framåtsyftande åtgärder.

Det framhålls också att utskotten har behov av en samordnande funktion som kan bistå kanslierna med forskarkontakter. Ett mera allmänt formulerat krav på förstärkning av utskottskanslierna motiveras med att det är svårt att få tillräckligt utrymme för forsknings- och framtidsfrågor med oförändrade (höga) krav på den ordinarie verksamheten. Ett närliggande problem gäller den begränsade tid som utskotten har för att arbeta med forsknings- och framtidsfrågor. I några fall anförs att det finns problem med arvodering av inbjudna forskare och finansiering av utskottets deltagande i forskningskonferenser och dylikt.

Några avslutande synpunkter är att det vore en överdrift att säga att denna undersökning gett några sensationella besked. Man kan konstatera att utskotten fortlöpande i den reguljära verksamheten arbetar i varierande omfattning och med varierande intensitet med att söka och tolka vetenskapliga rön och framtidsinriktade bedömningar samt att infoga dessa rön och bedömningar i betänkanden och i uppföljnings- och utvärderingsverksamheten. Detta sker i varierande former som de enskilda utskotten bedömer som ändamålsenliga utifrån deras respektive ambitionsnivå, behov och traditioner. Det är därför inte särskilt överraskande att inga långtgående förslag framförs om förändringar på det här aktuella området av till exempel utskottens organisation eller uppgiftsfördelningen dem emellan. Däremot framförs en del s.k. modest proposals som det finns goda skäl för Riksdagskommittén att närmare begrunda. Det gäller framför allt förslagen om en höjning av forsknings- och framtidsfrågornas status i lagstiftningsarbetet, ökad kompetens både på ledamots- och tjänstemannasidan samt ökade materiella resurser i olika hänseenden, eventuellt också förstärkningar av utskottens kompetens och initiativrätt på det aktuella området.

Rapport 4

Riksdagsledamöternas arbetsvecka

Martin Brothén

Riksdagsarbetet är speciellt. Det är på en och samma gång väldigt individuellt och väldigt kollektivt. Det handlar både om att utöva ett personligt erhållet mandat från väljarna och att företräda en partigrupp. Ledamoten måste balansera olika krav mot varandra och ytterst den fria individuella rollen som ledamot mot den kollektiva partiföreträdarrollen.

Någon tydlig arbetsbeskrivning av riksdagsuppdraget står inte att finna. Något anställningsförhållande med anställningsavtal eller någon arbetsgivare och chef föreligger inte som kan bringa klarhet. Inte heller terminologin är klargörande. Termen riksdagsarbete får ofta stå både för det personliga och individuella arbete som riksdagsledamoten utför och för det kollektiva arbete som utförs i riksdagen och i riksdagens organ. Det gör riksdagsledamotens arbetsvillkor unika.

Ledamoten har stor frihet att själv utforma innehållet i sitt uppdrag. Helt fria att utforma riksdagsuppdraget är dock ledamöterna inte. Olika former av begränsningar förekommer. Varje ledamot är till exempel vald på ett mandat från *väljare*, i några fall också på *personröster*. Samtidigt är varje ledamot representant för ett *parti*. Beslutsmakten över viktigare uppdrag i den egna partiorganisationen som till exempel talesman i någon fråga, uppdrag i statliga kommittéer och styrelser och inte minst utskottsplacering, bestäms av partigruppen.

Hur arbetsvillkoren för folkvalda riksdagsledamöter ser ut är en demokrati-fråga. Vilka arbetsförhållanden som råder på Helgeandsholmen kan tänkas påverka inte bara vilka personer som rekryteras *till* politiken, utan också vilka som *stannar kvar* i den politiska verksamheten. Hur ledamöterna väljer att utforma sitt uppdrag och sina arbetsuppgifter säger också något om demokratiens funktionssätt. Vad är centralt i ledamotens arbete och vad är mindre centralt? Vilka prioriteringar görs av ledamöterna bland de många arbetsuppgifter som är förenliga med riksdagsuppdraget?

Det finns i dag bara begränsad forskning om riksdagen som arbetsplats och om riksdagsledamöternas arbetsvillkor.⁷⁷ Inte heller den internationella statsvetarforskningen om nationella parlament som arbetsplats är särskilt omfattande.⁷⁸ Ett av skälen kan ha att göra med ett av de resultat som trots allt finns på området. Det finns en otydlighet om vad uppdraget som riksdagsledamot innebär. Det är således svårt att veta vad forskningen skulle fokusera på. Den danske statsvetaren Torben K. Jensen har skrivit: "Ingen har forsøgt formelt at definieren folketingsarbejdst formål og opgaver eller at specificere krav til 'ansøgelser' til, eller 'indehavere' af 'jobbet'."⁷⁹ Ledamoten står tämligen fri att specificera och utforma arbetsinnehållet i riksdagsuppdraget själv.

Det närmaste vi kommer forskning om riksdagen som arbetsplats och om riksdagsledamöternas arbetsvillkor är undersökningar genomförda av Torben K. Jensen och en serie svenska undersökningar av riksdagsledamöternas arbetsvecka genomförda sedan 1974. Riksdagen har tidigare också initierat ett forskningsprojekt som nära anknyter till frågeställningar om arbetsvillkoren för nationella parlamentariker.⁸⁰ I ett nu pågående forskningsprojekt undersöker Jörgen Hermansson, Shirin Ahlbäck Öberg och Lena Wängnerud hur politikerrollen bland svenska riksdagsledamöter har förändrats i Sverige. Avsikten med projektet är att belysa frågor om riksdagsledamöternas upplevelse av riksdagsuppdraget och om kvinnor och män har olika skäl att lämna sitt uppdrag.⁸¹ Lenita Freidenvall sammanställer, på Riksdagskommitténs uppdrag, en litteraturöversikt om riksdagen ur ett genusperspektiv där avsikten är att belysa vilken forskning som finns om kvinnors villkor och situation i beslutsfattande församlingar som riksdagen.⁸²

Syftet med den här studien är att undersöka hur riksdagsledamöternas arbetssituation ser ut i dag och hur den har förändrats i ett trettioårigt perspektiv mellan 1974 och 2004. Därmed undersöks riksdagsledamöternas arbetsförhållanden under enkammarriksdagen och under en tidsperiod som i övrigt uppvisat en stor samhällsomvandling. Syftet är också att belysa eventuella skillnader mellan partierna och mellan könen.

Vi kan ha några olika förväntningar på resultaten. Förväntningarna styrs både av kunskaper om hur riksdagsarbetet på kollektiv nivå har förändrats under den aktuella perioden och av kunskaper om hur det omgivande samhället har förändrats under motsvarande tid.

⁷⁷ Arbetsformsutredningen 1976; 1979; Gahrton 1983; Christoffersson 1986; Larsson 1986; Barrling Hermansson 2004; Freidenvall 2005; Wängnerud m.fl. (kommande). Se också publikationerna Riksdagen inifrån (1991) och Riksdagsutskotten inifrån (1996). Forskning om riksdagen som institution och om riksdagens roll i den representativa demokratin är mer omfattande: Holmberg 1974; Holmberg & Esaiasson 1988; Johansson 1995; Esaiasson & Holmberg 1996; Hagevi 1998; Wängnerud 1998; Roth 1996; Brothén 2002; Esaiasson & Heidar 2000.

⁷⁸ Jfr Damgaard 1977; 1983; Jensen 1993.

⁷⁹ Jensen 1993:133.

⁸⁰ Forskningsprojektet "Att representera folket: yrkesbana eller sidospår i karriären?" leds av professor Jörgen Hermansson och fil.dr Shirin Ahlbäck Öberg vid Uppsala universitet och docent Lena Wängnerud vid Göteborgs universitet.

⁸¹ Projektet skall redovisa sina resultat under 2005.

⁸² Litteraturöversikten skall redovisas under våren 2005.

Förändringarna av det omgivande samhället har varit stora från 1970-talet och framåt. I flera avseenden kan sådana omgivande samhällsförändringar tänkas påverka arbetsformerna i riksdagen. Bland de mer utmärkande förändringstendenserna återfinns vi en ökad *medialisering*, *individualisering* och *internationalisering*, men också *datoriseringen* och den snabba *teknikutvecklingen* påverkar ledamöterna precis som andra yrkeskategorier.⁸³

Medialiseringen av samhället har varit tydlig under tidsperioden mellan 1974 och 2004 och kan tänkas påverka ledamöternas benägenhet att medverka och delta i mediala sammanhang.⁸⁴ Individualiseringen och personifieringen av politiken har också ökat. Genom införandet av ett personvalsinslag i de politiska valen i Sverige ställs möjligen större krav på ledamöterna att ha fler kontakter med det omgivande samhället; ett av syftena med den genomförda personvalsreformen var till exempel att öka kontakterna mellan väljare och folkvalda.⁸⁵ De i Sverige tidigare starka inslagen av korporativism kan ha minskat, men kontakterna med intresseorganisationer och företag antas fortfarande vara betydande för valda ledamöter. Lobbyismen har stärkt sin ställning.⁸⁶ Likaså har internationaliseringen varit iögonenfallande under den aktuella tidsperioden, vilket ställer ledamöter inför nya avvägningsproblem att hantera både lokalt, nationellt och internationellt.⁸⁷

Också riksdagsarbetet på kollektiv nivå har förändrats. Undersökningar om arbetet i riksdagen har visat att utskottsarbetet har minskat i omfattning. Utskottens genomsnittliga sammanträdestid har minskat med omkring 40 procent de senaste trettio åren. Från början av 1970-talet till början av 1980-talet har utskottens genomsnittliga sammanträdestid minskat från cirka 68 timmar per riksmöte till 57 timmar per riksmöte.⁸⁸ Minskningen av sammanträdestiden i utskotten har fortsatt. Mellan 1989/90 och 2003/04 minskade den från 59 timmar till 41.⁸⁹ Antalet timmar som kammaren har sammanträtt har dock varit någorlunda stabilt. Det genomsnittliga antalet plenitimmar mellan 1971 och 2002/03 har varit cirka 600.⁹⁰ Sedan tidigare vet vi att antalet kommunala och landstingskommunala uppdrag bland ledamöterna minskat påfallande sedan tvåkammartiden. Färre ledamöter har i dag sådana uppdrag jämfört med tidigare.⁹¹

Sammantaget finns det mycket som talar för att vi på teoretiska grunder kan förvänta oss att ledamöternas *inåtriktade* verksamhet har minskat i omfattning medan den *utåtriktade* har ökat. Också *empiriskt* finns skäl att förvänta sig detsamma. Tidigare svenska undersökningar av hur ledamöterna valt att fördela sitt arbete på *inåt-* respektive *utåtriktade* aktiviteter har visat

⁸³ Petersson 2000:194–196.

⁸⁴ Se till exempel SOU 1999:126.

⁸⁵ Se till exempel SOU 1996:66; Holmberg & Möller 1999.

⁸⁶ Se till exempel SOU 1999:121.

⁸⁷ Se till exempel Jerneck 1987; 1990; 1994; Dahl 1989; Held 1995; Giddens 2000; Brothén 2002.

⁸⁸ Nielsen 2004:27; Isberg 1986:14.

⁸⁹ Nielsen 2004:87.

⁹⁰ Riksdagen i siffror, riksdagens hemsida på Internet.

⁹¹ Riksdagskommittén 2001:43 f.

att det *utåtriktade* arbetet blivit något viktigare i ledamöternas prioriteringar över tid.⁹² I den här rapporten provas stödet för tesen att det utåtriktade arbetet i ledamöternas prioriteringar har fortsatt att öka.

Rapporten är i det följande uppdelad på sex avsnitt där nästkommande avsnitt ger en detaljerad beskrivning av undersökningens uppläggning och genomförande. Avsnittet är främst avsett för den metodologiskt intresserade läsaren. I fyra avsnitt följer därefter en redovisning av undersökningens resultat. Ett avsnitt ägnas riksdagsledamotens arbetsvecka och hur arbetssituationen har förändrats för ledamöterna över tid samt hur den ser ut i dag inom olika partier och för kvinnor och män. Ett därpå följande avsnitt redovisar vilka uppdrag ledamöter har utanför riksdagen i kommuner och landsting samt i olika statliga organ och sammanhang. I ett särskilt avsnitt redovisas i vilken utsträckning riksdagsledamöter deltar, och önskar delta, i det regionala och lokala partiarbetet. Avslutningsvis redovisas ledamöternas egna uppfattningar om sin arbetssituation. I det avsnittet diskuteras såväl ledamöternas trivsel som ledamöternas uppfattningar om vilka arbetsuppgifter de önskar ägna mer respektive mindre tid åt. Dessutom redovisas vilka åtgärder ledamöterna anser bör vidtas för att åstadkomma en bättre arbetssituation för ledamöterna. Rapporten avslutas med en sammanfattning av resultaten och några avslutande reflektioner.

Undersökningens uppläggning

Under våren 2004 lät Riksdagskommittén genomföra en undersökning med samtliga riksdagsledamöter om riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer. Undersökningen genomfördes som en brevenkät och bestod av två delar. Dels genomfördes en s.k. *tidsbudgetstudie* där ledamöterna så exakt som möjligt, i dagboksform, fick föra in i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt som de ägnat sig åt olika arbetsuppgifter med anknytning till deras politiska verksamhet, dels genomfördes en mindre *enkätundersökning* med ledamöterna om riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer.

Dagboksstudien genomfördes med samma upplägg som tidigare undersökningar från 1974, 1977 och 1985. Så stor likhet som möjligt eftersträvades för att få jämförbarhet över tid. Därför användes även i denna undersökning tekniken med ett dagboksblad, låt vara att ledamöterna kunde välja att delta i undersökningen datormässigt eller med hjälp av en pappersversion av dagboksbladet. Ledamöterna ombads också, som tidigare, att rapportera sina aktiviteter från klockan 8.00 till klockan 22.00 varje dag. För att få en mer komplett bild av veckoslutsaktiviteterna omfattade undersökningen, likt 1985 års undersökning, också söndagen.

⁹² Sådana undersökningar av riksdagsledamöternas arbetsvecka och arbetssituation har gjorts 1974, 1977 och 1985 av statsvetarna Bengt Owe Birgersson, Magnus Isberg, Torbjörn Larsson och Ulf Christoffersson (Arbetsformsutredningen 1976; 1979; Christoffersson 1986).

Anledning har funnits att överväga att rapporteringen skulle omfatta en större del av dygnet. Många ledamöter befinner sig till exempel på resa till och från Stockholm på tidpunkter utanför det angivna tidsintervallet. Kvällsplenum kan dessutom pågå efter 22.00. Dessa förhållanden har dock varit tämligen likartade vid tidigare undersökningstillfällen. För jämförbarhetens skull har dagboksbladen för måndag till lördag utformats på samma sätt som tidigare. Det kan inte uteslutas att en förändring av blanketten i detta avseende skulle kunna leda till en förändring i aktivitetsrapporteringen också inom tidsramen 08.00–22.00. Förändringar i tidsintervallet i den nu genomförda undersökningen hade omöjliggjort jämförande analyser av hur arbetssituationen för riksdagens ledamöter har utvecklats över tid. För att, om möjligt, något kompensera för den begränsning som följer av att endast medta uppgifter som faller inom tidsintervallet 08.00–22.00 medtogs i enkätundersökningen en specifik fråga om i vilken utsträckning ledamöter arbetar med riksdagsanknutna uppgifter vid andra tidpunkter.

Ett par förändringar har redan tidigare gjorts i klassifikationsschemat. Den från 1974 och 1977 tidigare utnyttjade restkategorin ”Föredrag, artiklar, inläsnings- och studiearbete, studieresor med mera” delades i 1985 års undersökning upp på två kategorier så att föredrag och massmediedeltagande kunde rapporteras för sig. I de tidiga undersökningarna från 1970-talet medtogs vidare yrkesverksamhet som en särskild kategori. Den antogs vara av värde för utövande av ledamotskapet och därför av särskilt intresse. Inför 1985 års undersökning argumenterades för att ledamotskapet utgjorde en heltidssysselsättning. Det ansågs också att rapporterad yrkesverksamhet i många fall var svår att skilja från ”utåtriktade aktiviteter”, det vill säga verksamhet i partier och organisationer. Därför uteslöts den kategorin helt.⁹³

Också kategorin ”restid” togs 1985 bort efter att tidigare ha utgjort en egen kategori i undersökningens dagboksblad. Ett stort antal ledamöter gjorde i 1974 och 1977 års undersökningar dubbelmarkeringar för restid och annan aktivitet, som inläsnings- och förberedelsearbete. Den aktuella tiden kodades då konsekvent som restid. För att få en renare rapportering av faktiska aktiviteter togs kategorin bort. Tidsåtgången för resor mäts i stället genom att ledamöterna i tillägg till uppgifter om aktivitet också ombetts rapportera var aktiviteterna bedrivs.

Val av undersökningsvecka

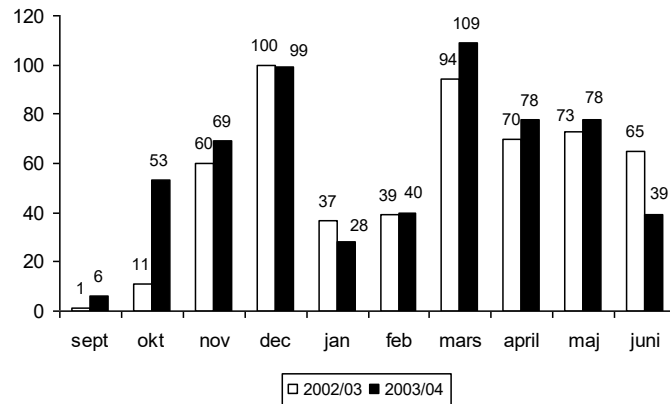
Arbetssituationen i riksdagen varierar inte bara från vecka till vecka. Den varierar också över året. Variationer har också förekommit över tid; bestämmelserna om riksmöte har till exempel förändrats mellan 1974 och 2004.⁹⁴ I

⁹³ Några få ledamöter har i 2004 års dagboksstudie rapporterat arbete i egna firmor och liknande. Dessa uppgifter har inte medtagits i analysen av vilka riksdagsanknutna uppgifter som ledamöten ägnat sig åt under undersökningsveckan.

⁹⁴ 1974 återinfördes begreppen lagtida och urtida riksmöte i riksdagsordningen. Då fick riksdagen sin nuvarande sammanhängande arbetsperiod med ett lagtida riksmöte som inleds på hösten och avslutas senast i juni. Mellan lagtida riksmöten kan urtida

figur 1 redovisas den totala plenitiden (i timmar) för riksdagens kammare riksmötena 2002/03 respektive 2003/04.⁹⁵

FIGUR 1 TOTAL PLENITID FÖR RIKSDAGENS KAMMARE RIKSMÖTEN 2002/03 RESPEKTIVE 2003/04 (TIMMAR)



Totalt uppgick plenitiden till 550 respektive 602 timmar (2002/03 och 2003/04). Antalet plenitimar för hela tidsperioden 1971–2002/03 har legat på i genomsnitt cirka 600 timmar. Variationerna över riksmötet är tämligen stora mellan olika månader. Resultaten i figur 1 visar att såväl december som mars innebär en arbetshopning för kammaren. Också i slutet av våren kan antalet plenitimar vara högt. I december och mars uppgår kammartiden till omkring 100 timmar, medan den i juni stannat på 39 (för 2003/04) och 65 (2002/03) timmar.

Så stor likhet som möjligt med tidigare undersökningar har eftersträfvats för att möjliggöra tidsjämförande analyser. Förändringar i riksdagsarbetet och

riksmöte kallas in. Urtima riksmöte har inkallats vid ett tillfälle, nämligen i augusti 1980. År 1976 förlängdes sammanträdesperioden med omkring två veckor genom att riksdagen under icke-valår skulle samlas första tisdagen i oktober i stället för den 15 oktober. Syftet med ändringen var bland annat att bereda utrymme för två sammanträdesfria veckor under arbetsåret (v. 9 och v. 44). Fr.o.m. år 1992 gällde vidare att riksmöte kan pågå till den 15 juni utan att det fordras ”synnerliga skäl” för att gå in i juni månad. År 1994 beslutades, efter förslag från Riksdagsutredningen, om större förändringar av bestämmelserna om riksmöte. Riksdagsutredningen föreslog att ett riksmöte pågår till dess nästa riksmöte börjar. Något behov av urtima riksmöte förelåg då inte längre, och de gamla termerna ”lagtima” och ”urtima” kunde slopas. En större flexibilitet i arbetsplaneringen kan därmed uppnås. Enligt utredningens förslag kunde talmannen vidare på regeringens begäran på samma sätt som tidigare besluta att avbryta kammarens sammanträden fram till nästa riksmöte om den förordnat om extra val. Talmannen kan avbryta sammanträdesuppehåll och kalla riksdagen till sammanträde och är skyldig att göra det om regeringen eller 115 av riksdagens ledamöter begär det. Sommaruppehållet föreslogs också bli kortare. I gengäld kunde fler plenifria veckor planeras in i arbetsschemat för att bland annat underlätta ledamöternas kontakter med sina valkretsar.

⁹⁵ För 2003/04 redovisas plenitiden t.om. den 15 juni 2004.

reglerna för riksmötet har dock redan tidigare utgjort begränsningar i möjligheterna att göra fullständiga jämförelser mellan olika undersökningar. En avvägning har därför gjorts mellan behovet av att göra tidsjämförande analyser och behovet av att säkerställa att dagboksstudien ger så stor rättvisa som möjligt åt de faktiska förhållandena vid undersökningens genomförande.

Undersökningarna 1974 och 1977 genomfördes i november medan undersökningen 1985 genomfördes en aprilvecka. Sett till förändringarna av riksdagsåret och den nya budgetprocessen föreföll det lämpligt att också 2004 genomföra undersökningen i april.

Folkstyrelsekommittén valde 1985 att undersöka vecka 17 (22/4–28/4). I förhållande till tidigare undersökta novembervecka (vecka 48) kunde aprilveckan tänkas vara en ”typisk riksdagsvecka” på det sättet att verksamheten i både utskott och kammare var omfattande. Riksdagskommittén valde mot samma bakgrund för 2004 års undersökning vecka 17 (19/4–25/4).

Valet av undersökningsvecka är inte oproblematiskt. Den strävan som, även i tidigare undersökningar, funnits att återfinna ett slags ”typisk” eller ”genomsnittlig” vecka medför svårigheter, dels därför att det egentligen inte finns någon sådan vecka, dels därför att det blir svårt att generalisera resultaten från undersökningen till andra tider under riksmötet. Reservationen måste hållas i minnet som bakgrund till den fortsatta redovisningen.

Dessutom finns anledning att påpeka att riksdagsarbetet förändrats i viktiga avseenden sedan den senaste undersökningen 1985. De båda undersökningsveckorna kan därför inte betraktas som varandras exakta motsvarigheter. Omläggningen av budgetprocessen omöjliggör en fullständig jämförbarhet. Även vissa förändringar i kammarbetet har genomförts; 1985 hölls till exempel både på onsdagen och på torsdagen tre vöteringar efter 20.00 vardera kvällen. Också ändringar i debattformerna (undersökningsveckan 2004 innehöll till exempel den nya debattformen ”statsministerns frågestund”) påverkar möjligheterna att göra jämförelser mellan 1985 och 2004. Likså bör hållas i minnet att 1985 var valår till riksdagen, vilket kan ha påverkat aktivitetsgraden under våren. År 2004 hölls i juni val till Europaparlamentet.⁹⁶

I flera avseenden kan dock undersökningsveckan sägas ha varit en någorlunda normal arbetsvecka sett utifrån riksdagsåret och tidigare genomförda undersökningar av likartad karaktär. Antalet plenitimar den specifika undersökningsveckan uppgick till 23.⁹⁷ Det är sex timmar färre än 1985 och fyra timmar färre än 1974. Det är dock fem timmar mer än 1977. Under den aktuella veckan ägnades betydande plenitid åt ärendedebatter (15 timmar och 30 minuter), interpellationsdebatter (6 timmar 45 minuter), statsministerns frågestund (45 minuter). Tre vöteringar hölls, två på onsdagen (klockan 09.00 och klockan 16.00) och en på torsdagen (klockan 17.00).

Samtliga riksdagsutskott – utom skatte- och utbildningsutskottet – sammanträdde någon gång under veckan. Skatteutskottet och utbildningsutskottet

⁹⁶ Åtminstone en ledamot har för dagboksbladets samtliga tidpunkter uppgivit sig ha bedrivit ”valkampanj” på resa.

⁹⁷ 23 timmar och 18 minuter (riksdagens protokoll 2003/04:98–101).

sammanträdde inte alls men gjorde studiebesök. Sammanträdestiden varierade avsevärt från som minst 15 respektive 30 minuter för finansutskottet och bostadsutskottet till som mest 5 timmar respektive 9 timmar och 40 minuter för utrikesutskottet och konstitutionsutskottet. EU-nämnden sammanträdde på fredagen i undersökningsveckan under totalt 4 timmar.⁹⁸

Ett betydande antal ledamöter deltog under den aktuella undersökningsveckan i två internationella delegationsresor. En resa genomfördes (18–21 april) till Saudiarabien.⁹⁹ Samma vecka deltog också flera ledamöter i Interparlamentariska unionens möte i Mexiko (18–23 april).¹⁰⁰

Undersökningens genomförande¹⁰¹

Riksdagskommitténs dagboksstudie och tillhörande enkät om riksdagsarbetet och riksdagsledamöternas arbetssituation utsändes så att ledamöterna fick den med e-posten torsdagen den 15 april strax före voteringen.

Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att sända ut en tidsbudgetstudie veckan före undersökningsveckan. Det finns en risk att undersökningseffekter uppstår och att ledamöterna arbetar mer koncentrerat och utnyttjar tiden mer systematiskt än vad de gör under vanliga veckor. En viss risk för ”effektivisering” av den egna arbetssituationen kan misstänkas bara genom själva deltagandet i undersökningen. Samtidigt kan svaren antas bli kvalitativt bättre än om ledamöterna i efterhand skulle försöka att i detalj kartlägga en intensiv arbetsvecka. Beträffande svarens validitet i övrigt diskuteras detta problem något ytterligare i anslutning till resultatredovisningen.¹⁰²

Utskicket föregicks av information till samtliga ledamöter, dels genom information från gruppledarna på sammanträden i partigrupperna, dels genom skriftlig information från Riksdagskommitténs ordförande och huvudsekreterare till samtliga riksdagsledamöter. Partigrupperna informerades om undersökningen redan den 6 april. Genom ett brev och ett e-postmeddelande den 14 april informerades samtliga ledamöter om undersökningen.

⁹⁸ Nämnden tog också emot ett internationellt besök på tisdagen under knappt en timma (Litauens Europautskott).

⁹⁹ Andre vice talman Kerstin Heinemann (fp) var delegationsledare. I delegationen ingick vidare Carina Hägg (s), Kent Härstedt (s), Göran Lennmarker (m), Cecilia Wigström (fp), Holger Gustafsson (kd), Lars Bäckström (v) och Agne Hansson (c). Dessutom deltog kanslichef Thomas Hörberg och kanslichef Lars Vargö.

¹⁰⁰ De ledamöter som deltog var Per Westerberg (m), Berndt Ekholm (s), Henrik S Järrel (m), Agneta Ringman (s), Ana Maria Narti (fp), Anders Bengtsson (s), Peder Pedersen (v) samt Else-Marie Lindgren (kd). Dessutom deltog riksdagsdirektör Anders Forsberg, sektionschef Lars Starell, internationella sekreteraren Eva Brolin och chefredaktören för tidningen Från Riksdag & Departement Roger Älmeberg.

¹⁰¹ Administrativt genomfördes undersökningen av Riksdagskommitténs huvudsekreterare Martin Brothén. Avdelningsdirektör Ingegerd Larsson på riksdagens IT-enhet har tekniskt utformat den datormässiga versionen av dagboksstudien och enkätundersökningen samt ansvarat för att inrapporterade uppgifter omvandlats till en statistiskt bearbetningsbar datamängd. Erik Norlander på riksdagens utredningstjänst har kodat svar på dagboksstudien och enkätundersökningen som lämnats av ledamöter som valt att använda pappersversionen av undersökningen. Mari Eriksson har svarat för omkodning av den slutliga datamängden.

¹⁰² Jfr Gahrton 1983.

Påminnelser om undersökningen gjordes löpande under undersökningsveckan på Helgonät, där information och länkar till undersökningen låg hela veckan. Partigrupperna uppmanades också att påminna om undersökningen, dels på gruppmötena tisdagen den 20 april, dels genom ett särskilt e-postmeddelande från partikansliet till samtliga ledamöter torsdagen den 22 april. Dessutom uppmanades partigrupperna att påminna om undersökningen vid gruppsammanträdet tisdagen den 4 maj. Två påminnelser skickades ut centralt från undersökningsledningen till ledamöterna genom e-post (28 april och 12 maj). Förnyade påminnelser har också gjorts på Helgonät. En särskild skriftlig påminnelse utsändes till ledamöter som deltog i delegationsresorna till Saudiarabien respektive Mexiko under undersökningsveckan.

Ingen ledamot hörde av sig och var direkt negativ till undersökningen. De kommentarer som gjordes om undersökningen var positiva, främst vad gäller informationen om undersökningen, som ansågs vara utförlig och bra.

Kommentarer och frågor gällde mestadels följande saker (uppställda efter ungefärlig bedömning av antalet kontakter i respektive fråga):

- Beställning/önskemål om att få fylla i undersökningen i pappersformat (ca 50-talet ledamöter).
- Problem att utläsa hur dagboksstudien skulle ”skickas” efter att den besvarats (ca 30-talet ledamöter).
- Frågor i samband med påminnelser där ledamoten undrat om han/hon inte redan besvarat undersökningen (ca 30-talet ledamöter).
- Synpunkter om att ledamotens vecka inte varit en genomsnittlig vecka och att ledamoten därför inte ansett ett deltagande i undersökningen relevant (ca 5 ledamöter).
- Frågor om varför inte kommittén frågat om vad ledamoten gör på andra tider än 8–22 (ca 5 ledamöter).

Samtliga ledamöter som hört av sig med synpunkter, kommentarer eller frågor fick ett personligt formulerat svar. För de ledamöter som undrat om de inte redan besvarat undersökningen har en särskild kontroll gjorts och svar meddelats.

Ytterligare några kommentarer kan göras. Mycket tyder på att det varit olyckligt (men nödvändigt) att hålla isär dagboksstudien och enkätundersökningens frågor. Många ledamöter har haft svårt att se att det varit två delar som skulle besvaras. Möjligen lämpar sig dagboksstudien inte för att ifyllas datormässigt i samma utsträckning som andra enkäter. Det kan antas att det för ledamöterna som fyllt i datorversionen av dagboksundersökningen varit svårt att få en uppfattning om när undersökningen besvarats i sin helhet. En överblick, som för ledamöter som besvarat pappersversionen av undersökningen, har inte varit möjlig att få. En misstanke finns om att vissa ledamöter eventuellt bara gått in och fyllt i delar av undersökningen. I pappersversionen hade det varit tydligt att hela dagboksbladet inte varit ifyllt och kompletteringar hade då kunnat göras. Vidare har utformningen av dagboksstudiens

frågor om partitillhörighet och kön varit olycklig, varför ett stort internbortfall kunnat identifieras för dessa uppgifter. Undersökningspopulationen omfattade samtliga under veckan tjänstgörande ledamöter och ersättare.¹⁰³ Svarsfrekvensen för tidigare undersökningar har varit mycket tillfredsställande. Både 1974 och 1977 uppgick svarsfrekvensen till 84 procent. År 1985 uppgick den till 90 procent. Svarsfrekvensen för 2004 års undersökning var 81 procent och redovisas i tabell 1.

TABELL 1 SVARSFREKVENSS PÅ DAGBOKSSTUDIEN OCH ENKÄTEN

Parti	Antal ledamöter	Antal svar	Svarsfrekvens
Dagboksstudien			
Vänsterpartiet	30	24	80
Socialdemokraterna	144	109	76
Centerpartiet	22	18	82
Folkpartiet liberalerna	48	34	71
Moderata samlingspartiet	55	38	69
Kristdemokraterna	33	28	85
Miljöpartiet de gröna	17	11	65
Uppgift saknas		6	
<i>Samtliga</i>	<i>349</i>	<i>268</i>	<i>77</i>
Enkäten			
Vänsterpartiet	30	24	80
Socialdemokraterna	144	98	68
Centerpartiet	22	16	73
Folkpartiet liberalerna	48	34	71
Moderata samlingspartiet	55	37	67
Kristdemokraterna	33	25	76
Miljöpartiet de gröna	17	10	59
Uppgift saknas		37	
<i>Samtliga</i>	<i>349</i>	<i>281</i>	<i>81</i>

Kommentar: Undersökningen genomfördes med garanti för ledamöternas anonymitet. De två bakgrundsuppgifter (kön och parti) som efterfrågades fick ledamöterna således själva fylla i. För de ledamöter som av något skäl valt att inte fylla i dessa uppgifter anges i tabellen, och efterföljande analyser, att uppgift saknas.

Svarsfrekvensen 2004 är något lägre än i tidigare undersökningar. Bland ledamöterna har 268 (77 procent) inrapporterat uppgifter för tidsbudgetstudien. Något fler, eller totalt 281 ledamöter (81 procent), har besvarat den del av undersökningen som bestod av tretton enkätfrågor. Svartsfrekvensen skiljer sig åt något mellan de olika partierna. Högst svarsbenägenhet hade kristdemokrater, centerpartister och vänsterpartister. Lägst var svarsfrekvensen i Miljöpartiet och Moderaterna.

¹⁰³ Praktiskt innebär det att de ledamöter som vid tillfället för utskicket av enkäten (torsdagen i veckan före undersökningsveckan) var tjänstgörande eller ersättare ingår i populationen.

Eftersom undersökningen innehöll preciserade frågor om ledamöternas arbete under en särskild vecka var kvaliteten på svaren i ovanligt hög grad beroende av att inte alltför lång tid förflöt mellan den studerade tidsperioden och det tillfälle då enkäten besvarades. Möjligheterna att bearbeta ledamöterna i syfte att få in ytterligare svar har därför varit begränsade. Allt som allt gjordes dock fler, och senare, påminnelser i 2004 års undersökning än tidigare.

Arbetsveckan för en riksdagsledamot

I det följande skall vi närmare analysera riksdagsledamöternas arbetssituation. Redovisningen inleds med en beskrivning av den riksdagsvecka då undersökningen genomfördes (vecka 17, 2004). Riksdagskommitténs tidsbudgetstudie med ledamöterna var den fjärde i ordningen. Tidigare undersökningar har genomförts med motsvarande upplägg 1974, 1977 och 1985. Internationellt sett torde detta vara en tämligen unik mätserie över arbetssituationen för det egna landets nationella parlamentariker över en så lång tidsperiod. De i avsnittet därefter följande analyserna innehåller jämförelser för hela den senaste trettioårsperioden och jämför också resultaten för kvinnliga och manliga ledamöter, respektive mellan olika partier.

Arbetsveckan i riksdagen

Den vecka som undersökningen avsåg – vecka 17 (19/4–25/4 2004) – var sett till tidsplaneringen en ”normal” riksdagsvecka. Den följande genomgången bygger på en analys av ”Riksdagskalendern” och riksdagens respektive utskottens protokoll för undersökningsveckan.¹⁰⁴

Måndagen var sammanträdesfri och i den meningen ”riksdagsfri”. På *tisdagen* sammanträdde flertalet utskott från klockan 11. Sammanträdestiden varierade från som lägst 5 respektive 15 minuter för justitieutskottet (JuU) respektive finansutskottet (FiU) till som mest 3 timmar och 35 minuter för konstitutionsutskottet (KU). Tre utskott sammanträdde inte alls, nämligen kultur-, skatte- och utbildningsutskottet (KrU, SkU och UbU). På utskottstiden gjorde skatteutskottet ett studiebesök.

Klockan 14.00 på *tisdagen* vidtog verksamhet i kammaren, då utrikesminister Freivalds, finansminister Ringholm och socialminister Engqvist besvarade interpellationer. Uppehåll i plenum gjordes mellan 16.28 och 18.00 för partiernas gruppmöten. Under eftermiddagen sammanträdde samtliga parti-grupper. Kammaren sammanträdde därefter mellan 18.00 och 20.41 då försvarsminister Björklund och statsrådet Holmberg besvarade interpellationer.

¹⁰⁴ Riksdagskalendern, nr 28 2004 och riksdagens protokoll 2003/04:97–101. De utges av press- och informationskansliet varje fredag och innehåller uppgifter om verksamheten i riksdagen under närmast efterföljande vecka. Kompletterande uppgifter om utskottens studiebesök och liknande har inhämtats från respektive utskottskansli.

På *onsdagen* startade arbetsplenium med votering klockan 09.00. Under dagen behandlades betänkanden från fem utskott: miljö- och jordbruksutskottet (MJU), lagutskottet (LU), utrikesutskottet (UU), försvarsutskottet (FöU) och utbildningsutskottet (UbU). Votering ägde rum ytterligare en gång under onsdagen, nämligen kl. 16.00. Plenum avslutades klockan 17.47.

På *torsdagen* sammanträdde hälften av utskotten. Förutom försvarsutskottet (FöU), bostadsutskottet (BoU), näringsutskottet (NU), finansutskottet (FiU) och arbetsmarknadsutskottet (AU) hade miljö- och jordbruksutskottet (MJU), skatteutskottet (SkU) och utbildningsutskottet (UbU) inga sammanträden denna torsdag. För de utskott som sammanträdde varierade sammanträdestiden från 10 respektive 15 minuter för trafikutskottet (TU) och lagutskottet (LU) till som mest 2 timmar och 25 minuter för konstitutionsutskottet (KU).¹⁰⁵ Bostadsutskottet och näringsutskottet gjorde på utskottstiden var sitt studiebesök. Ett utskott fick under torsdagen viss information från Regeringskansliet i aktuella EU-frågor (45 minuter).

Den totala sammanträdestiden för utskotten för hela veckan varierade kraftigt. Skatteutskottet och utbildningsutskottet sammanträdde inte alls under veckan, men gjorde studiebesök. Sammanträdestiden för de utskott som sammanträdde varierade från som minst 15 respektive 30 minuter för finansutskottet och bostadsutskottet till som mest 5 timmar respektive 9 timmar och 40 minuter för utrikesutskottet och konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottet hade under veckan ett internatsammanträde med anledning av sin granskningsverksamhet, vilket förklarar den mycket omfattande sammanträdestiden. Utrikesutskottet tog – utöver protokollförda sammanträden – emot internationella besök och föredragningar om sammanlagt 5 timmar under veckan. Även för socialförsäkringsutskottet var sammanträdestiden omfattande under den aktuella veckan (3 timmar och 15 minuter).

Fyra utskott gjorde studiebesök under veckan. Utbildningsutskottet besökte Högskoleverket på onsdagskvällen (3 timmar). Skatteutskottet gjorde ett studiebesök på Skatteverket på ordinarie utskottssammanträdestid på tisdagsförmiddagen (3 timmar). På torsdagens utskottstid gjorde Bostadsutskottet ett studiebesök på Länsstyrelsen i Stockholms län (2 timmar och 15 minuter) och näringsutskottet ett besök på Invest in Sweden Agency (2 timmar och 30 minuter).

Mellan klockan 12.00 och 14.00 på torsdagen pågick plenum med betänkanden från skatteutskottet (SkU) och justitieutskottet (JuU). Klockan 14.00 och fyrtiofem minuter framåt pågick statsministerns frågestund. Därefter återupptogs ärendedebatten om utskottsbetänkanden. Votering ägde rum klockan 17.00. Kammaren åtskildes klockan 19.46.

Under *fredagen* besvarade statsrådet Messing och justitieminister Bodström interpellationer i kammaren mellan klockan 9.00 och 10.36. Därefter

¹⁰⁵ Konstitutionsutskottet påbörjade på torsdagseftermiddagen dessutom sitt internatsammanträde kring granskningsverksamheten och sammanträdde 1 timme och 45 minuter under kvällen. Under fredagen sammanträdde utskottet under 1 timme och 55 minuter.

var riksdagsarbetet alltså avslutat vad gällde sammanträden i utskotten och plenum i kammaren.

Riksdagsledamöternas arbetsvecka: tidsbudgetstudien

När vi i det följande prövar tesen om att ledamöternas *utåtriktade* verksamhet har ökat i omfattning sker det främst utifrån en typologi som tagits fram av den danske statsvetaren Torben K. Jensen. Han har i intervjuer bett danska folketingsledamöter att ge en beskrivning av sin vardag. Från hans genomförda intervjuer kan några gemensamma aktivitetstyper utläsas. Han urskiljer dels *inåtriktad* arbete ("Christiansborg") i kammare, utskott och i partigrupp, dels i förhållande till andra politiker. Det *utåtriktade* arbetet består i mediekontakter, kontakter med enskilda personer och representanter för olika intresseorganisationer. En särskild aktivitet som framkommer i intervjuerna är *valkretsarbetet* och dess kontakter med väljare och partiorganisationen på hemmaplan. En fjärde arbetskategori som går att utläsa i Jensens forskning handlar om förberedelser, inläsning med mera samt uppdrag och deltagande i sammanhang som ligger utanför det egentliga uppdraget som ledamot av Folketinget. Jensen kallar denna aktivitetskategori *ajour*.¹⁰⁶

Utifrån Jensens typologi kan vi indela också de svenska riksdagsledamöternas olika arbetsuppgifter. Till inåtriktade aktiviteter räknar vi att följa och delta i kammardebatten, utskottsarbetet och riksdagsgruppsarbetet. Till de utåtriktade arbetsuppgifterna hänför vi föredrag, mediemedverkan och uppvaktningar. Till kategorin *ajour* räknar vi övrigt partiarbete, uppdrag i statliga utredningar, statliga styrelser, organisationsuppdrag och kommunala uppdrag men också allmänt inläsningsarbete och studieresor med mera. Valkretsarbetet kan vi inte, som i de danska undersökningarna, följa lika noggrant med det material (tidsbudgetstudien) som står till vårt förfogande. Den enkätundersökning som genomfördes parallellt med tidsbudgetstudien innehöll dock specifika frågor om väljar- och valkretskontakter. Valkretsarbetet belyses delvis i rapportens avsnitt 5 och 6.

I tabell 2 ges en sammanfattande presentation av huvudresultaten av samtliga undersökningar mellan 1974 och 2004. Tabellen innehåller en redovisning av den genomsnittliga tid som ledamöterna ägnat sig åt olika aktiviteter. För att kunna jämföra olika undersökningsår anges tidsomfattningen i timmar och minuter. För varje undersökningsår redovisas också hur stor procentuell andel tid som ägnas respektive arbetsuppgift av den totala arbetstiden. I figur 2 åskådliggörs samma resultat i form av ett diagram.

Undersökningar som den nu genomförda tidsbudgetstudien behäftas med vissa validitetsproblem. Det finns därför anledning att påtala att grunduppgifterna bakom genomsnittsvärdena har en lägre grad av precision än vad tabellen och figuren kan ge sken av. Ledamöterna har rapporterat vad de i huvudsak varit sysselsatta med under varje timme. Undersökningen bygger således på självrapporterade uppgifter. Såväl under- som överskattning kan tänkas

¹⁰⁶ Jensen 1993:140 f.

påverka resultaten i den nu aktuella studien.¹⁰⁷ Vi har däremot svårt att uppskatta storleken på sådana effekter. Undersökningar av det här slaget måste därför alltid betraktas med viss försiktighet till följd av problematiken med under- och överskattning. Tidigare undersökningar har till exempel starkt ifrågasatts av Per Gahrton i hans bok Riksdagen inifrån.¹⁰⁸

Möjligheterna att validera resultaten är begränsade. Ett sätt är dock att jämföra de självrapporterade uppgifterna i dagboksstudien med faktiska omständigheter som är möjliga att undersöka på annat sätt. Den i dagboksstudien enda möjlighet som erbjuds är en jämförelse av självrapporterade uppgifter om utskottsarbete med faktisk sammanträdestid för utskotten den aktuella veckan. Också den jämförelsen haltar betänkligt eftersom ledamöterna i de självrapporterade uppgifterna får väga in sammanträde, inläsning, förberedande utskottsgruppsammanträde med mera medan den enda uppgift vi kan jämföra med är den faktiska sammanträdestid i utskotten som redovisas i protokollen. Diskrepansen mellan självrapporterade uppgifter och faktisk sammanträdestid är med en sådan jämförelse stor. Den i dagboksstudien rapporterade genomsnittliga tid som riksdagens ledamöter under vecka 17 ägnat sig åt utskottsverksamhet uppgår till 6 timmar och 34 minuter. Den genomsnittliga tid som de 16 utskotten sammanträdde under veckan uppgick till 1 timme och 49 minuter om vi ser till ordinarie sammanträden och till 2 timmar och 51 minuter om vi också räknar studiebesök och liknande, vilket är det rimliga eftersom detta i dagboksanteckningarna troligen har antecknats som utskottsverksamhet. Ledamöter kan också ha utnyttjat kategorin ”allmänt inläsnings- och studiearbete”, vari inberäknas och uppräknas studiebesök. Därtill sammanträdde EU-nämnden denna vecka under totalt 4 timmar. Diskrepansen i materialet kan till viss del återföras på att ledamöterna i sina självrapporterade uppgifter förväntas inräkna – förutom själva sammanträdestiden – inläsning och förberedande utskottsgruppsammanträde med mera.

¹⁰⁷ Underskattning av nedlagd arbetstid på olika uppgifter kan ha att göra med mättekniken; ledamöter kan ha haft svårt att i (det datormässiga) undersökningsformuläret få med samtliga genomförda arbetsuppgifter. Överskattning av nedlagd arbetstid skulle kunna ha att göra med en önskan om att framställa sig själv, och riksdagsuppdraget, i en så god dager som möjligt.

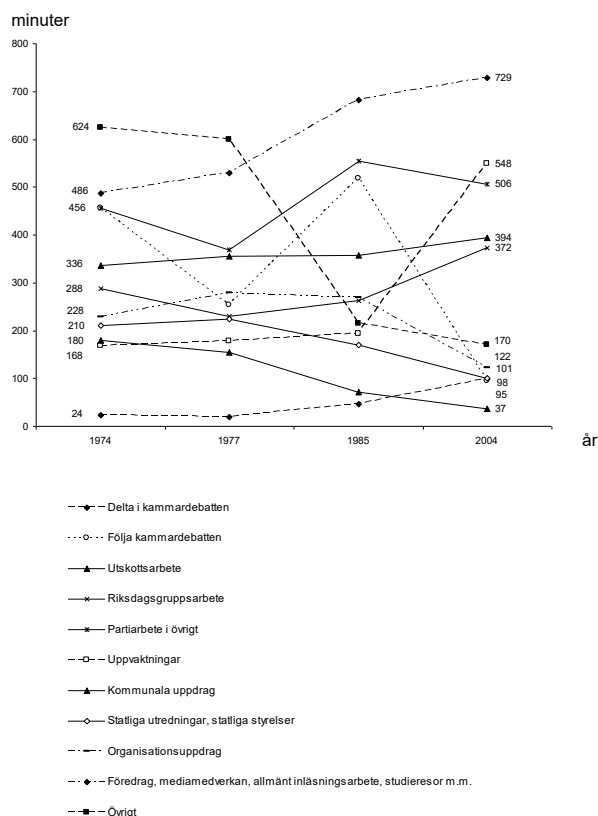
¹⁰⁸ Gahrton 1983.

TABELL 2 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS TIDSBUDGET 1974, 1977, 1985 OCH 2004

Aktivitet	Tidsåtgång 1974	Andel av samtidig tid	Tidsåtgång 1977	Andel av samtidig tid	Tidsåtgång 1985	Andel av samtidig tid	Tidsåtgång 2004	Andel av samtidig tid	Förändring 1974– 2004
Inåtriktad aktivitet									
Delta i kammardebatten	0 t. 24 m.	0	0 t. 19 m.	0	0 t. 46 m.	1	1 t. 38 m.	3	+
Följa kammardebatten	7 t. 36 m.	13	4 t. 14 m.	8	8 t. 38 m.	15	1 t. 35 m.	3	--
Utskottsarbete	5 t. 36 m.	10	5 t. 55 m.	11	5 t. 58 m.	11	6 t. 34 m.	12	+
Riksdagsgruppsarbete	4 t. 48 m.	8	3 t. 49 m.	7	4 t. 23 m.	8	6 t. 12 m.	12	+
Utåtriktad aktivitet									
Uppvaktningar	2 t. 48 m.	5	2 t. 58 m.	6	3 t. 14 m.	6	9 t. 08 m.	17	++
Föredrag, mediemedverkan	8 t. 06 m.*	14*	8 t. 50 m.*	17*	5 t. 19 m.	10	3 t. 16 m.	6	++*
Ajour									
Allmänt inläsnings- och studiearbete, studieresor m m	(8 t. 06 m.)*	(14)*	(8 t. 50 m.)*	(17)*	6 t. 03 m.	11	8 t. 53m.	17	++*
Partiarbete i övrigt	7 t. 36 m.	13	6 t. 29 m.	12	9 t. 15 m.	17	8 t. 26 m.	16	+
Statliga utredningar, statliga styrelser	3 t. 30 m.	6	3 t. 45 m.	7	2 t. 50 m.	5	1 t. 41 m.	3	-
Organisationsuppdrag	3 t. 48 m.	7	4 t. 39 m.	9	4 t. 29 m.	8	2 t. 02 m.	4	-
Kommunala uppdrag	3 t. 00 m.	5	2 t. 34 m.	5	1 t. 12 m.	2	0 t. 37 m.	1	--
Övrig aktivitet									
Yrkesarbete	2 t. 42 m.	5	2 t. 15 m.	4					**
Restid	6 t. 00 m.	10	6 t. 13 m.	12					**
Övrigt	1 t. 42 m.	3	1 t. 32 m.	3	3 t. 35 m.	6	2 t. 50 m.	6	+
Sammanlagt	57 t. 36 m.	100	53 t. 32 m.	100	55 t. 42 m.	100	52 t. 51 m.	100	

Kommentar: * Kategorierna var gemensam i undersökningarna 1974 och 1977. ** Kategorierna fanns inte med i undersökningarna 1985 och 2004. **Källa:** Förslag 1975/76:15, s. 78; förslag 1978/79:15, s. 26; SOU 1986:27, s. 19 samt Riksdagskommitténs dagboksstudie 2004. Antalet svarande ledamöter år 2004 var 252.

FIGUR 2 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS TIDSBUDGET EFTER OLIKA UPPGIFTER 1974–2004



Kommentar: I figuren redovisas arbetstiden, mätt i minuter, för respektive uppgift 1974, 1977, 1985 och 2002 (jfr tabell 2). Resultaten bygger på Riksdagskommitténs dagbokstudie 2004.

Ledamöterna uppger sig i genomsnitt ha varit verksamma omkring 56 timmar under undersökningsveckan med arbetsuppgifter i anknytning till riksdagsuppdraget. Om vi, för jämförbarhetens skull, begränsar oss till att analysera den genomsnittliga arbetstiden under måndag–lördag uppgick den till knappa 53 timmar. När motsvarande undersökning genomfördes 1974 uppmättes den genomsnittliga arbetsveckan måndag–lördag till 57 timmar och 42 minuter. 1977 uppgick den till 53 timmar och 32 minuter. I 1985 års undersökning uppgav sig ledamöterna i genomsnitt ha ägnat 55 timmar och 42 minuter åt arbetsuppgifter i anknytning till riksdagsuppdraget.

Även om undersökningarna inte är alldeles jämförbara till följd av skillnader i avgränsningar, kategoriindelningar och val av undersökningsvecka, bör slutsatsen kunna dras att några större förändringar i riksdagsledamöternas totala arbetssituation inte har inträffat under den trettioårsperiod som kan överblickas med hjälp av inte mindre än fyra tidsbudgetstudier med riksdagens samtliga ledamöter. Arbetstiden är fortfarande mycket omfattande och

överstiger klart den normala arbetstidsreglerade arbetsveckans fyrtio timmar. Även ett stort komparativt forskningsprojekt om makteliter i Sverige visar att politiker, och då inte enbart riksdagsledamöter, är en grupp som jobbar mycket mer än andra elitgrupper i samhället.¹⁰⁹

Redan Arbetsformsutredningen drog slutsatsen att små förändringar hade inträffat mellan 1974 och 1977. Den nedgång i det totala antalet arbetstimmar som kunde iaktas (4 timmar och 10 minuter) menade man förklarades av tillfälliga variationer i antalet plenitimmer under undersökningsveckorna; antalet plenitimmer 1974 uppgick till 27 medan det 1977 uppgick till 18 timmar. Undersökningarna 1985 och 2004 förstärker bilden av stabilitet.

Även om jämförelsen mellan 1974 och 2004 tyder på att arbetssituationen skulle vara mindre nu än då kan det finnas anledning att vara något försiktig med en sådan slutsats. Någon egentlig grund för att anta att riksdagsledamöternas arbetssituation skulle ha minskat sedan mitten av 1970-talet finns inte om vi beaktar att det i 1974 och 1977 års siffror har inberäknats såväl tid för yrkesarbete som för resor. Dessa kategorier har i senare undersökningar utelämnats.

Slutsatsen om en omfattande arbetstid bekräftar de studier som genomförts i andra länder, till exempel i Danmark.¹¹⁰ En av Torben K. Jensens slutsatser är att ledamöterna av Folketinget är "myreflittige".¹¹¹ Jensen har dock kunnat identifiera tre huvudtyper av ledamöter. Han skiljer mellan "døgnbrænderne", "fuldtidspolitikerne" och "deltidspolitikerne". Den första kategorin ägnar hela sin vakna tid åt sitt politiska uppdrag medan fulltidspolitikern har en mer normal, eller till och med omfattande, arbetstid. Deltidspolitikerna är de ledamöter av Folketinget som har annat arbete vid sidan av uppdraget på Christiansborg i form av egna företag, kommunala respektive regionala uppdrag, borgmästaruppdrag eller annan anställning. Den senare kategorin är ovanlig i Sverige.

I tabellens högra kolumn illustreras en analys av hur tidsomfattningen av olika uppgifter har ändrats över tid (mellan 1974 och 2004). För att skilja stora och små förändringar används olika tecken. En ökning av nedlagd arbetstid på maximalt två timmar markeras med +, medan en större tidsförändring markeras med ++. På motsvarande sätt markeras en minskad arbetstid med – (för en minskning med maximalt två timmar) och – – (för en minskning som är större än två timmar).

Några uppgifter har ökat kraftigt i tidsomfattning. Det gäller kontaktverksamhet och uppvaktningar i form av sammanträffanden med grupper av olika slag och besök av enskilda. I denna kategori inräknas också besvarande av brev, och i 2004 års undersökning, besvarande av e-post.

¹⁰⁹ Göransson (kommande). Forskningsprojektet "Kön och eliternas sociala reproduktion i ett komparativt perspektiv" finansieras av Riksbankens jubileumsfond. Inom projektet utkommer under 2005 "Maktens kön" med professor Anita Göransson som redaktör.

¹¹⁰ Jensen 1993:135.

¹¹¹ Jensen 1993:16.

En annan kategori som tar betydligt större tid i anspråk 2004 jämfört med 1974 är föredrag och mediemedverkan samt det allmänna inläsnings- och studiearbetet. Dessa aktiviteter har ökat från drygt 8 timmar till drygt 12 timmar.

En ökning av nedlagd arbetstid på aktiviteterna deltagande i kammardebatten, utskottsarbetet, riksdagsgruppsarbetet och partiarbetet i övrigt kan vidare iakttas i materialet. Även kategorin övrigt har ökat (från knappt 2 timmar till knappt 3 timmar). I 2004 års undersökning har vissa internationella aktiviteter hänförs till denna kategori.

Att följa kammardebatten och kommunala uppdrag har blivit en allt mindre tidskrävande uppgift för riksdagsledamöterna. Också tiden som ledamöterna lägger ned på deltagandet i statliga utredningar och styrelser samt i organisationer av olika slag har minskat.

Den totala tid som ledamöter ägnar åt inåtriktad riksdagsverksamhet har minskat mellan 1974 och 2004. I procent räknat är minskningen av arbetstiden lika stor som den ökning som kan konstateras för de utåtriktade aktiviteterna (13–14 procent). Ökningen är troligen än större eftersom det i tidsangivelserna för 1974 års resultat ingår ”allmänt inläsnings- och studiearbete” som i 2004 års undersökning förts till en egen kategori. Den inåtriktade verksamheten utgör dock fortfarande totalt sett en större andel av ledamöternas arbetstid än den utåtriktade (959 minuter mot 744 minuter). Åtminstone när vi använder oss av Jensens typologisering och indelning i inåt- och utåtriktade aktiviteter.

Sedan den första dagboksstudien genomfördes 1975 har dock också en annan indelning kommit att användas för att sammanfatta de många kategorierna i dagboksbladet. I 1975 års undersökning gjordes skillnad mellan riksdagsarbete, utåtriktat arbete, allmänt studie- och inläsningsarbete, restid och yrkesverksamhet. Till den första kategorin – riksdagsarbete – hänfördes samma aktiviteter som i Jensens ”inåtriktade aktiviteter”. Till kategorin utåtriktat arbete räknades dock riksdagsgruppsarbetet, partiarbete i övrigt, uppvaktningar, kommunala uppdrag, statliga utredningar och organisationsuppdrag. Därmed skiljer sig denna kategori från den av Jensen utnyttjade kategorin ”utåtriktade aktiviteter”. Med den från 1975 gjorda indelningen tar kategorin främst syfte på uppgifter vid sidan av själva riksdagsarbetet. En annan terminologi skulle därför kunna vara ”riksdagsegentlig” och ”riksdagsanknuten” verksamhet för att betona att det handlar om uppgifter som ligger olika nära det egentliga riksdagsarbetet i form av arbetet i kammare, utskott och parti-grupper. Hur ledamöternas nedlagda tid på respektive uppgift har utvecklats över tid och i olika partier framgår av tabell 3 a–3 d. Några stora skillnader att tala om går inte att spåra i materialet.

TABELL 3 A-3 D RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS ARBETE FÖRDELAT PÅ RIKSDAGS
 EGENTLIG OCH RIKSDAGSANKNUTEN VERKSAMHET 1974-2004
 I ANDEL AV DEN TOTALA ARBETSTIDEN MÅNDAG TILL LÖR-
 DAG (PROCENT)

a) 1974

Kategori	samtliga	vpk	s	c	fp	m	kd	mp
Riksdagsegentlig (1-4)	32	29	31	34	32	33	---	---
Riksdagsanknuten (5-9)	36	42	38	34	35	32	---	---
Övrigt (10-14)	32	29	41	32	34	35	---	---
Differens egentlig-anknuten	-4	-13	-7	±0	-3	+1		

b) 1977

Kategori	samtliga	v	s	c	fp	m	kd	mp
Riksdagsegentlig (1-4)	26	24	26	26	27	24	---	---
Riksdagsanknuten (5-9)	38	46	41	37	33	35	---	---
Övrigt (10-14)	35	30	31	36	40	40	---	---
Differens egentlig-anknuten	-12	-22	-15	-11	-6	-11		

c) 1985

Kategori	samtliga	v	s	c	fp	m	kd	mp
Riksdagsegentlig (1-4)	35	44	34	35	38	36	---	---
Riksdagsanknuten (5-9)	38	32	40	41	40	31	---	---
Övrigt (10-14)	27	24	26	24	22	33	---	---
Differens egentlig-anknuten	-3	+12	-6	-6	-2	+5		

d) 2004

Kategori	samtliga	v	s	c	fp	m	kd	mp
Riksdagsegentlig (1-4)	30	28	33	27	30	36	24	41
Riksdagsanknuten (5-9)	41	36	41	44	39	60	42	37
Övrigt (10-14)	28	35	26	30	31	4	33	22
Differens egentlig-anknuten	-11	-8	-8	-17	-9	-24	-18	+4

Bakom de genomsnittliga siffrorna för samtliga ledamöter döljer sig betydande individuella och partimässiga variationer. Någon direkt skillnad mellan kvinnors och mäns arbetssituation har dock inte kunnat återfinnas i materialet (se tabell 4). Däremot är skillnaderna mellan partierna stora, vilket vi återkommer till i ett särskilt avsnitt i det följande.

TABELL 4 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS TIDSBUDGET 2004 UTIFRÅN KÖN

Aktivitet	Män	Andel av samtlig tid	Kvinnor	Andel av samtlig tid	Procent- differens
Delta i kammardebatten	1 h 40 m	3	1 h 34 m	3	±0
Följa kammardebatten	1 h 35 m	3	1 h 36 m	3	±0
Utskottsarbete	6 h 32 m	12	6 h 39 m	13	+1
Riksdagsgruppsarbete	6 h 29 m	12	5 h 52 m	11	-1
Partiarbete i övrigt	8 h 45 m	16	8 h 1 m	16	±0
Uppvaktningar	8 h 40 m	16	9 h 35 m	19	+3
Kommunala uppdrag	41 m	1	33 m	1	±0
Statliga utredningar	1 h 31 m	3	1 h 47 m	3	±0
Organisationsuppdrag	2 h 19 m	4	1 h 45 m	3	-1
Föredrag, medie- medverkan	2 h 46 m	6	3 h 48 m	7	+1
Allmänt inläsnings-/ studiearbete, studiere- sor med mera	10 h 8 m	19	7 h 34 m	15	-4
Övrigt	2 h 35 m	5	3 h 10 m	6	+1
Sammanlagt	53 h 41 m	100	52 h 49 m	100	

Källa: Riksdagskommitténs dagboksstudie 2004.

Av ledamöterna är det 19 procent som redovisar en veckoarbetstid på 40 timmar eller mindre. Det är en avsevärt högre andel än i tidigare studier då motsvarande andel legat omkring 5 procent (se figur 3). Två tolkningar kan göras av denna markanta skillnad. Den ena tolkningen säger att resultaten återspeglar en reell förändring; fler ledamöter än tidigare vill se riksdagsuppdraget som ett uppdrag med en "normal" arbetsvecka. Riksdagen har också, genom till exempel fasta voringstillfällen, gått i riktning mot en arbetsplanering som överensstämmer med det övriga arbetslivet. Den andra tolkningen gör gällande att ledamöterna inte rapporterat samtliga genomförda aktiviteter under veckan i dagboksbladet och därmed fått en lägre rapporterad arbetstid än den faktiska. Underskattningstendenserna antas, med denna tolkning, vara större i 2004 års elektroniskt genomförda undersökning jämfört med tidigare undersökningar.¹¹² Vilken tolkning som har mest fog för sig är svårt att avgöra.

Den genomsnittliga arbetstiden och andelen ledamöter som har arbetat en s.k. "40-timmarsvecka" skiljer sig något åt mellan ledamöter som besvarat

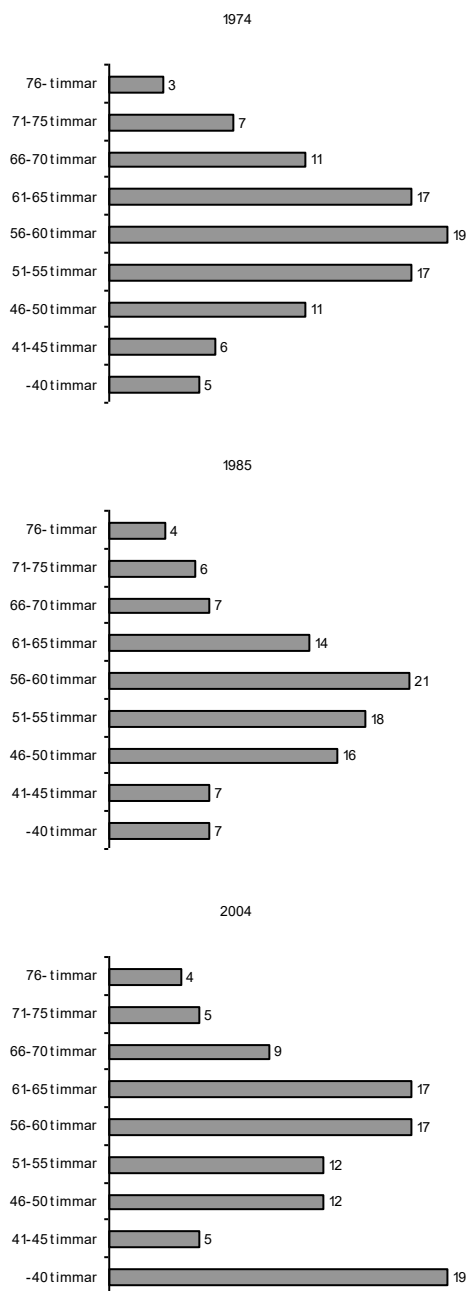
¹¹² Tidigare har under- och överskattningsproblematiken diskuterats och vilka svårigheter ledamöter kan ha haft att överblicka sina avgivna svar om de fyllt i dagboksbladet i datorversionen.

undersökningen med olika tekniker. Det begränsade antal ledamöter som använt sig av undersökningens pappersversion (54 ledamöter) har en genomsnittlig arbetstid på 56 timmar, och 13 procent uppger sig ha en 40-timmarsvecka. För ledamöter som har besvarat undersökningen elektroniskt uppgår arbetstiden till nära 52 timmar, och 20 procent säger sig arbeta maximalt 40 timmar per vecka. Arbetstiden är således längre och andelen ledamöter med "normal" arbetsvecka lägre bland de ledamöter som svarat med pappersversionen av undersökningen; möjligheten finns att undersökningstekniken påverkat svaren och medverkat till att antalet redovisade arbetstimmar har underskattats av ledamöter som svarat på undersökningen över dator. Samtidigt är inte den grupp som utnyttjat pappersalternativet fullt representativ för riksdagsledamöterna i allmänhet. I den gruppen svarande återfinns nämligen många ledamöter som deltagit i internationella delegationer som varit på utlandsresor den aktuella undersökningsveckan. På dessa resor har ledamöterna kanske haft specifika arbetstider som skiljer sig från det ordinarie riksdagsarbetet en vecka i Stockholm eller i valkretsen.

Om vi sorterar bort den grupp ledamöter som uppgivit sig ha haft ett omfattande internationellt engagemang den aktuella undersökningsveckan, de som varit på internationella resor, återstår 46 ledamöter som besvarat undersökningen i dess pappersversion. Den gruppen ledamöter har en genomsnittlig arbetstid på 55 timmar, och 15 procent uppger sig ha en 40-timmarsvecka. Fortfarande är det således en betydande andel, och en större andel än tidigare år, som uppger sig ha en arbetsvecka på 40 timmar eller mindre.

Andelen ledamöter med en veckoarbetstid på 40 timmar eller mindre är högre bland riksdagskvinnorna (21 procent) än bland riksdagsmännen (16 procent). Kvinnorna, vilka också ökat sin representation i riksdagen sedan tidigare undersökningar, har i större utsträckning än männen en normal arbetsvecka.

FIGUR 2 ARBETSVECKANS LÄNGD FÖR RIKSDAGSLEDAMÖTERNA 1974, 1985 OCH 2004



Källa: Förslag 1975/76:15, s. 79, SOU 1986:27, s. 21, samt Riksdagskommitténs dagboksstudie 2004.

Nära 10 procent av ledamöterna uppger sig ha arbetat mer än 70 timmar. Sex ledamöter redovisar en arbetsvecka på 80 eller fler timmar. Det högsta värdet är 84 timmar. Som framgår av figur 3 är spridningen kring medelvärdet ungefär densamma som 1974 och 1985, med undantag av den betydligt större andelen för en "normal" arbetsvecka.

Ett annat sätt att se på arbetstiden för ledamöterna är att studera förekomsten av "obekvämt arbetstid". I enkäten har en fråga ställts om i vilken utsträckning ledamöterna normalt arbetar på andra tider än de i tidsintervallet i dagboksstudien efterfrågade (klockan 08.00 till 22.00). Frågan lød: "Om Du ser till riksmötet i sin helhet, hur vanligt är det att Du i Ditt uppdrag som riksdagsledamot arbetar på andra tider än mellan klockan 08.00 och 22.00?" Svarsalternativen var "minst en gång i veckan", "en eller ett par gånger i månaden", "några gånger", "någon enstaka gång" och "aldrig".

Majoriteten av ledamöterna, eller hela 59 procent, uppger sig minst en gång i veckan arbeta sena kvällar eller tidiga morgnar. Ytterligare 22 procent gör det minst en eller ett par gånger i månaden. Totalt är det således 81 procent av ledamöterna som ofta arbetar på tider tidigare än klockan 08.00 och senare än klockan 22.00. Bland männen är andelen betydligt högre än bland kvinnorna: 88 procent jämfört med 71 procent.

Olika skillnader borde kunna förväntas mellan partigrupperna när det gäller arbetssituationen för ledamöterna.¹¹³ Två aspekter gör sig naturligt gällande: *partiernas storlek* och om partierna fungerar som *oppositions-* eller *regeringsparti*. I det följande skall vi först analysera skillnader mellan partierna utifrån både partistorlek och om partierna är oppositions- eller regeringsparti.

Arbetssituationen för ledamöter tillhörande små och stora partier kan antas skilja sig åt. För mindre partigrupper kan arbetssituationen antas vara svårare eftersom dessa har färre ledamöter att fördela arbetet mellan. I utskotten gör sig detta gällande genom att små partier bara har en eller kanske två företrädare; riksdagens näst största parti har tre ledamöter i utskotten och Socialdemokraterna har åtta.¹¹⁴

Det är också möjligt att anta att skillnader förekommer mellan företrädare för regeringspartiet/regeringspartierna och oppositionspartierna. Arbetsformsutredningen prövade antagandet att oppositionspartiernas riksdagsledamöter skulle ha till uppgift att i första hand i själva riksdagsarbetet utforma alternativen till regeringens förslag, under det att regeringspartiföreträdare var att se som stödtrupper, vilka hade till uppgift att driva opinionsbildning för regeringens förslag. Man borde därför, menade utredningen, kunna förvänta sig att oppositionspartierna ägnade mer kraft och tid åt det egentliga (inåtriktade) riksdagsarbetet medan regeringspartiets (partiernas) företrädare i större utsträckning kunde koncentrera sig på utåtriktade aktiviteter.

¹¹³ I 1974 års undersökning kunde dock inga större partiskillnader identifieras (Arbetsformsutredningen, 1976, Riksdagsarbetets planering, Förs. 1975/76:15, s. 79 f.).

¹¹⁴ Arbetsformsutredningen (1979), Arbetsformsutredningens slutrapport, Förs. 1978/79:15, s. 27.

Materialet utvisar tydliga skillnader mellan partierna. Den genomsnittliga arbetstiden är lägst för riksdagens tre största partier (s, m och fp). Socialdemokraternas ledamöter har en genomsnittlig arbetstid på 49 timmar och 33 minuter. Moderaternas genomsnittliga tid uppgår till 53 timmar och 48 minuter medan Folkpartiets genomsnittstid uppgår till 52 timmar. Ledamöterna i Vänsterpartiet och Miljöpartiet är de som uppgår den högsta genomsnittliga tiden för arbetsuppgifter i anknytning till riksdagsuppdraget (60 respektive 59 timmar). Centerpartiets ledamöter har i genomsnitt uppgivit sig ha ägnat 55 timmar och 53 minuter åt riksdagsuppdragsanknutna arbetsuppgifter. Motsvarande genomsnitt för kd-ledamöterna uppgår till 57 timmar och 24 minuter.

Lägst andel ledamöter som återkommande arbetar på andra tider än mellan 08.00 och 22.00 har riksdagens största partier – Socialdemokraterna (73 procent) och Moderaterna (79 procent). Miljöpartiet (89 procent) och Centerpartiet (100 procent), tillika de minsta partierna, har den högsta andelen ledamöter som minst en eller ett par gånger i månaden arbetar utanför tidsintervallet 08.00–22.00. För kristdemokrater och folkpartister är andelen 84 procent och för vänsterpartister 83 procent.

Politiska uppdrag utanför riksdagen

Uppdraget som ledamot av riksdagen förenas ofta med andra politiska uppdrag inom den offentliga sfären. Det handlar då främst om uppdrag på kommunal och landstingskommunal nivå. På nationell nivå ingår riksdagsledamöter inte sällan i offentliga kommittéer och i styrelser för myndigheter och andra organ. På länsnivå utses ledamöter att ingå i länsstyrelserna men också i statliga länsnämnder såsom skogsvårdsstyrelser, länsarbetsnämnder, försäkringskassor och polisstyrelser i respektive ledamots län. Ledamotskapet kombineras emellanåt också med politiska uppdrag på internationell nivå.¹¹⁵

När vi i det följande skall analysera den nuvarande situationen har vi ett rikt historiskt material att jämföra med. Tidigare undersökningar av vilka uppdrag riksdagsledamöterna har utanför riksdagen har gjorts vid åtminstone tre tillfällen. År 1969 redovisade Representationsundersökningen en studie av kommunala uppdrag hos andra kammarens ledamöter.¹¹⁶ Både statliga och kommunala uppdrag ingick i redovisningen för hur situationen såg ut 1983.¹¹⁷ Med Riksdagskommitténs huvudbetänkande från 2001 följde en redovisning av hur vanligt det var med motsvarande uppdrag hos riksdagens ledamöter 1999.

Riksdagens utredningstjänst har ånyo, för Riksdagskommitténs räkning, tagit fram uppgifter om riksdagsledamöternas statliga och kommunala uppdrag. Uppgifterna har hämtats dels från Rixlex, dels från publikationen ”Fakta

¹¹⁵ Brothén 2002.

¹¹⁶ Särllvik 1969. Representationsundersökningen genomfördes under ledning av Bo Särllvik vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Per Anders Roth ansvarade för genomförandet av undersökningen.

¹¹⁷ SOU 1986:27, s. 13–15 och 78–79.

om folkvalda”.¹¹⁸ Kompletterande uppgifter har hämtats från publikationen ”Sveriges statskalender 2003” samt från webbsidor på Internet (myndigheter, kommuner, länsstyrelser etc.).¹¹⁹ Den redovisning som presenteras i det följande avser förhållandena den 31 mars 2004.

Uppdrag i kommuner och landsting

Även om det fortfarande är så att en tydlig majoritet bland ledamöterna före invalet i riksdagen varit kommunpolitiskt aktiva har andelen aktiva kommunpolitiker bland riksdagens ledamöter minskat kraftigt sedan tvåkammartiden. Tidigare har bland annat Folkstyrelsekommittén och Riksdagskommittén redovisat en markant nedgång i andelen ledamöter med kommunala eller landstingskommunala uppdrag mellan 1969 och 1983. Därefter har utvecklingen varit relativt oförändrad, vilket framgår av tabell 5.

TABELL 5 ANDEL LEDAMÖTER MED KOMMUNALA OCH LANDSTINGSKOMMUNALA UPPDRAG 1969–2004 (PROCENT)

	1969	1983	1999	2004
Kommunfullmäktigeledamöter	43	23	33	28
Ledamöter av kommunstyrelse	24	3	4	2
Ledamöter av landstingsfullmäktige/ regionfullmäktige	35	8	4	2
Ledamöter av landstingsstyrelse/ region- styrelse	12	2	u.s.	0
Ledamöter med något kommunalt/ landstingskommunalt/regionalt upp- drag	78	33	39	32

Kommentar: Uppgift saknas markeras i tabellen med ”u.s.”. Källa: SOU 1987:26, s. 13–15, Riksdagskommittén 2001:43–45. För år 2004 har riksdagens utredningstjänst sammanställt material från Rixlex, publikationerna ”Fakta om folkvalda” och ”Sveriges statskalender 2003” samt från webbsidor på Internet (myndigheter, kommuner, länsstyrelser etc.).

År 1969 hade 78 procent av andrakammarledamöterna någon typ av kommunalt uppdrag: 43 procent satt i kommunfullmäktige och 35 procent var landstingsledamöter. Inte mindre än var fjärde ledamot fullgjorde ett uppdrag i en kommunstyrelse och 12 procent fullgjorde samma uppdrag i ett landstingskommunalt förvaltningsutskott. Andelen ledamöter med någon form av kommunalt uppdrag hade 1983 gått ned till en tredjedel (33 procent). Det stora flertalet var kommunfullmäktigeledamöter (23 procent). Väldigt få fullgjorde uppdrag i ledande befattningar på kommunal eller landstingskommunal nivå vid denna tidpunkt (3 procent var kommunalstyrelseledamöter, 2 procent var ledamöter av landstingens förvaltningsutskott).

¹¹⁸ Fakta om folkvalda. Riksdagen 2002–2006, Stockholm: Sveriges riksdag.

¹¹⁹ Sveriges statskalender 2003, 191:e årgången, Stockholm: Fritzes.

Enligt Folkstyrelsekommittén kunde minskningen av andelen ledamöter med kommunala uppdrag delvis tillskrivas den ökade arbetsbördan i riksdagen och på att partierna hade sökt motverka uppdragskoncentrationen. Till stor del ansågs dock förklaringen vara de ändrade villkoren för det kommunala arbetet. Genom expansionen av kommunala verksamheter ökade kraven på både de primärkommunala och de landstingskommunala förtroendevalda. Det anses således ha blivit svårare att kombinera uppdrag på kommunal/landstingskommunal och nationell nivå.

Till diskussionen kan också hänföras den tydliga trenden med en mycket stor minskning av antalet förtroendevalda totalt sett på kommunal och landstingskommunal nivå.¹²⁰ Därmed har det arbetsmässigt blivit tyngre för dem som söker och får sådant uppdrag; koncentrationen har blivit tydligare till färre personer. En annan viktig anledning är naturligtvis frånvaron av "det kommunala samband" som tidigare fanns i statsskicket genom konstruktionen med en tvåkammarriksdag där ledamöterna i första kammaren valdes indirekt genom elektorströster.

När motsvarande undersökning görs om med fem års mellanrum är resultaten påfallande lika 1999 och 2004, vilket kan utläsas i tabell 6.

¹²⁰ Bäck & Öhrvall 2004:5. Det totala antalet förtroendevalda har minskat kraftigt sedan 1951. Det totala antalet förtroendevalda var 2003 ungefär 42 200, vilket är en femtedel av det totala antal personer som hade förtroendeuppdrag 1951. Samtidigt var den minskning som skedde under 1990-talet inte lika dramatisk som den under 1980-talet, då politikerantalet minskade med ungefär 20 000 personer.

TABELL 6 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS KOMMUNALA OCH LANDSTINGSKOMMUNALA UPPDRAG 1983–2004 (PROCENT)

		1983						1999								2004							
		vpk	s	c	fp	m	alla	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
1	Kommunfullmäktigeledamöter	15	32	18	5	17	23	42	34	44	12	31	41	---	33	27	32	36	20	27	21	24	28
2	Ledamöter av kommunstyrelse	0	4	2	0	2	3	5	2	22	---	6	2	---	4	3	1	0	4	2	0	12	2
3	Ledamöter av annan kommunal styrelse, nämnd	10	16	2	0	9	10	7	4	6	6	10	5	6	6	10	5	5	6	7	3	6	6
4	Ledamöter med <i>något</i> kommunalt uppdrag (något uppdrag enligt 1–3)	25	36	18	5	21	27	44	35	50	18	33	41	6	35	30	33	36	22	33	21	24	30
5	Ledamöter av landstingsfullmäktige/regionfullmäktige	5	5	14	0	11	8	5	2	11	---	6	10	---	4	0	1	5	2	7	3	0	2
6	Ledamöter av landstingsstyrelse/regionstyrelse	0	1	4	0	1	2	u.s.	u.s.	u.s.	u.s.	u.s.	u.s.	u.s.	u.s.	0	0	0	0	0	0	0	0
7	Ledamöter av annan landstingsstyrelse/regionstyrelse, nämnd eller motsvarande	5	1	0	0	3	3	---	---	6	---	1	7	---	1	3	1	5	2	2	0	0	1
8	Ledamöter med något landstingskommunalt/regionalt uppdrag (något uppdrag enligt 5–7)	10	5	14	0	12	9	5	2	17	---	7	17	---	6	3	1	5	4	9	3	0	3
9	Ledamöter med något uppdrag på kommunal eller landstingskommunal/ regional nivå (något uppdrag enligt 1–3, 5–7)	25	40	30	5	28	33	47	37	56	18	40	48	6	39	33	33	41	27	36	24	24	32

Kommentar: Med ”riksdagsledamöter” menas ordinarie riksdagsledamöter (utom statsråd), statsrådsersättare och ersättare för talman. Uppgift saknas markeras i tabellen med ”u.s.”. Källa: SOU 1987:26, s. 13–15. För år 1999 sammanställde riksdagens utredningstjänst ett material för Riksdagskommittén 2001. För år 2004 har riksdagens utredningstjänst sammanställt material från Rixlex, publikationerna ”Fakta om folkvalda” och ”Sveriges statskalender 2003” samt från webbsidor på Internet (myndigheter, kommuner, länsstyrelser etc.).

Andelen ledamöter med någon typ av kommunalt uppdrag är ungefär densamma, om än något högre 1999 (39 procent) jämfört med 2004 (32 procent). Ungefär var tredje ledamot har något sådant kommunalt uppdrag, vilket är i nivå också med 1983 års undersökning (33 procent). Högst andel ledamöter med kommunala uppdrag återfinns både 1999 och 2004 inom Centerpartiet. Lägst är andelen inom Kristdemokraterna (endast 2004) och inom Miljöpartiet och Folkpartiet (både 1999 och 2004).

Sedan 1983 är det få ledamöter som samtidigt med riksdagsuppdraget har en ledande befattning på kommunal eller landstingskommunal nivå. Riksdagsuppdraget synes således vara enklare att kombinera med att vara fullmäktigeledamot än att vara ledande företrädare i kommun eller landsting.

Uppdrag i statliga organ

Folkvalda företrädare fullgör även andra uppdrag på lokal och nationell nivå. På nationell nivå är det inte ovanligt att ledamöter till exempel deltar i kommittéväsendet eller som ledamöter i styrelser till statliga myndigheter och motsvarande organ. Tabell 7 visar i vilken utsträckning ledamöter deltar i sådana uppdrag.

TABELL 7 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS ANDRA POLITISKA UPPDRAG 1999 OCH 2004 (PRO-CENT)

	1999								2004							
	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
Ledamöter med kommittéuppdrag	30	36	61	41	20	26	50	32	33	37	41	24	33	27	24	33
Ledamöter med uppdrag i styrelse i statliga organ	19	55	56	59	40	38	19	44	33	54	32	20	51	36	24	43
Ledamöter med länsstyrelseuppdrag	16	8	11	12	10	10	---	9	0	9	9	10	13	12	6	9
Ledamöter av statlig länsnämnd	14	21	6	---	11	7	---	13	3	9	5	2	2	6	0	5

Kommentar: Med "ledamöter av statlig länsnämnd" avses ledamotskap i skogsvårdsstyrelser, länsarbetsnämnder, försäkringskassor och polisstyrelser i respektive län. Uppgift saknas markerats i tabellen med "u.s.". Källa: För år 1999 sammanställde riksdagens utredningstjänst ett material för Riksdagskommittén 2001. För år 2004 har riksdagens utredningstjänst sammanställt material från Rixlex, publikationerna "Fakta om folkvalda" och "Sveriges statskalender 2003" samt från webbsidor på Internet (myndigheter, kommuner, länsstyrelser etc.).

Andelen ledamöter som deltar i kommittéväsendet har inte förändrats över huvud taget sedan 1983. Då som nu (1999 och 2004) är det ungefär en tredjedel av ledamöterna som är engagerade i det statliga utredningsväsendet. Än vanligare är det att ledamöter deltar som ledamot i styrelser för statliga organ: över 40 procent av ledamöterna har sådana uppdrag (44 procent år 1999 och 43 procent år 2004). Ungefär var tionde riksdagsledamot utses samtidigt på lokal nivå av respektive landsting att delta i länsstyrelsernas styrelser.

Förändringarna är således små sett över en längre tidsperiod (1983–2004) när det gäller omfattningen av ledamöternas politiska uppdrag utanför riksdagen. Under den senaste femårsperioden är stabiliteten iögonenfallande. Desto större skillnader kunde i stället uppmätas mellan 1969 och 1983.

En slutsats som man skulle kunna dra, och som redan påtalades i Riksdagskommitténs betänkande från 2001, är att det egentliga riksdagsarbetet inte tycks ha blivit så arbets- och tidskrävande att det utesluter möjligheten att inneha uppdrag av andra slag inom den offentliga sfären. Riksdagskommittén skrev också: ”Det finns också anledning att tro att många, kanske de flesta, riksdagsledamöter betraktar sådana uppdrag som så värdefulla för fullgörandet av riksdagsledamotskapet att man gärna tar på sig det ytterligare ansvar som det innebär att sitta med i olika statliga och kommunala organ.”¹²¹

Deltagande i det regionala och lokala partiarbetet

Deltagandet i det regionala och lokala partiarbetet på hemmaplan utgör en naturlig del av uppdraget som riksdagsledamot. Den brittiske parlamentsledamoten Benjamin Disraeli markerade redan i mitten av 1800-talet den stora betydelse valkretsen har för det parlamentariska uppdraget: ”*The country is nothing; it is the constituency you have to deal with*” (1844:83).¹²² Uttalandet står sig fortfarande; i den representativa demokratin intar valkretsen en central ställning.¹²³ Det handlar för ledamoten både om att förankra riksdagsarbetet på hemmaplan och om att informera sig om de eventuella problem som finns i valkretsen.

I Sverige har till exempel valkretsen haft en statsrättsligt stark ställning. Genom valkretsarna tryggas den lokala och regionala representationen i riksdagen.¹²⁴ Nomineringen av kandidater till riksdagen ligger till exempel på de regionala partiorganisationernas ansvar; från centralt håll finns inga formella möjligheter att påverka nomineringsprocessen.¹²⁵ Att valkretsarna har en framskjuten plats i det politiska livet manifesteras inte minst av ledamöternas placering i riksdagens kammare. En annan indikator på detta är förekomsten av ledamöter som är fortsatt aktiva i lokala politiska församlingar i sin hemkommun eller i landstinget. Att enskilda riksdagsledamöter har uppdrag för det egna partiet på lokal eller regional nivå är också tämligen vanligt, som vi såg av föregående avsnitt.¹²⁶

I det här avsnittet skall vi närmare analysera ledamöternas uppfattningar om sitt eget deltagande i partiarbetet på lokal och regional nivå. Vi skall analysera både hur omfattande det *faktiskt* är och hur omfattande ledamöterna *önskar* att det skulle vara. I Riksdagskommitténs undersökning ingick två frågor om ledamöternas deltagande i det regionala och lokala partiarbetet. Ledamöterna fick först uppge hur ofta de *faktiskt*

¹²¹ Riksdagskommittén 2001:45.

¹²² Disraeli lät dock uttalandet läggas i romanfiguren Mr Rigbys mun.

¹²³ Jewell 1985:101.

¹²⁴ SOU 1963:17, s. 121 och s. 295; SOU 1970:17, s. 41).

¹²⁵ Brändström 1972; Sköld 1958; Back & Berglund 1978:103 ff.; SOU 1986:27.

¹²⁶ SOU 1965:54, s. 45; Larsson 1986:73; Roth 1996:118 ff. Jfr Christoffersson 1986.

deltar i möten på lokal och regional nivå, men fick också svara på hur de *normativt* såg på sitt deltagande och om deltagandet kunde anses vara *tillräckligt* eller inte.

Ledamöterna ombads först att besvara en fråga med följande formulering: "I vilken omfattning deltar Du i sammanträden/möten anordnade av valkretsorganisationen eller lokala partiorganisationer i Din valkrets? Markera i vilken omfattning Du faktiskt deltar." Ledamöterna ombads uppge sitt deltagande i möten med valkretsorganisationen, partiorganisationen på hemorten och annan lokal partiorganisation. Svarsalternativen var fem till antalet: "varje tillfälle", "nästan varje tillfälle", "ibland", "sällan" och "aldrig". I analyserna har dessa svarsalternativ reducerats till tre: "deltar regelmässigt" (som omfattar både "varje tillfälle" och "nästan varje tillfälle"), "deltar ibland" och "deltar sällan/aldrig".

Vidare ombads ledamöterna besvara en fråga om de ansåg sitt deltagande vara tillräckligt eller inte. Den fråga som utnyttjades löd: "Enligt Din mening, är Ditt deltagande i sammanträden/möten anordnade av valkretsorganisationen eller lokala partiorganisationer i Din valkrets tillräckligt eller önskar Du delta i större eller mindre utsträckning?" Uppfattningen om graden av tillfredsställelse över den egna närvaron i samma organisationer som i föregående fråga efterfrågades. Svarsalternativen på frågan var: "mycket större", "något större", "varken/eller", "något mindre" och "mycket mindre". Vid analysen av frågesvaren har svarskategorierna mycket och något större slagits samman till "önskar delta mer" medan varken/eller-alternativet tolkas som att ledamoten anser sig "delta(r) lagom mycket". Svarskategorierna "något mindre" och "mycket mindre" slås i analysen samman till "önskar delta mindre".

Det främsta syftet med redovisningen i det följande har inte varit att jämföra med 1985. I det följande koncentreras därför i stället på 2004 års resultat (tabellerna 8–10). Möjligheterna att göra jämförelser med tidigare undersökning är delvis begränsade, till följd av att svarsalternativen varit något olika utformade i de båda undersökningarna. Redovisningen av resultaten från 1985 års undersökning innefattar dessutom "inget svar".

TABELL 8 DELTAGANDE I SAMMANTRÄDEN/MÖTEN MED VALKRETSORGANISATIONEN/REGIONALA PARTIORGANISATIONEN (PROCENT)

	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
Deltar regelmässigt	56	76	87	62	59	71	56	70
Deltar ibland	30	20	13	38	32	29	33	25
Deltar sällan/aldrig	14	4	0	0	9	0	11	5
Summa procent (n=268)	100	100	100	100	100	100	100	100
Önskar delta mer	52	30	40	50	47	62	89	42
Deltar lagom mycket	48	67	53	50	50	38	11	56
Önskar delta mindre ofta	0	3	7	0	3	0	0	2
Summa procent (n=266)	100	100	100	100	100	100	100	100

TABELL 9 DELTAGANDE I SAMMANTRÄDEN/MÖTEN MED DEN LOKALA PARTIORGANISATIONEN PÅ HEMORTEN (PROCENT)

	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
Deltar regelmässigt	61	75	69	47	52	50	44	62
Deltar ibland	30	22	19	47	42	46	33	32
Deltar sällan/aldrig	9	3	12	6	6	4	23	6
Summa procent (n=267)	100	100	100	100	100	100	100	100
Önskar delta mer	52	47	38	56	44	46	67	47
Deltar lagom mycket	48	50	62	38	56	54	33	51
Önskar delta mindre ofta	0	3	0	6	0	0	0	2
Summa procent (n=268)	100	100	100	100	100	100	100	100

TABELL 10 DELTAGANDE I SAMMANTRÄDEN/MÖTEN MED LOKAL PARTI-ORGANISATION UTANFÖR HEMORTEN (PROCENT)

	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
Deltar regelmässigt	0	26	31	20	24	24	11	24
Deltar ibland	74	56	44	60	61	62	56	58
Deltar sällan/aldrig	26	18	25	20	15	14	33	18
Summa procent (n=257)	100	100	100	100	100	100	100	100
Önskar delta mer	50	38	38	37	46	33	56	39
Deltar lagom mycket	50	60	62	59	54	67	44	60
Önskar delta mindre ofta	0	2	0	4	0	0	0	1
Summa procent (n=257)	100	100	100	100	100	100	100	100

Ledamöter tycks fästa stor vikt vid deltagandet i det regionala och lokala partiarbetet. Högst är deltagandet i regionala möten och sammanträden. Hela 70 procent av ledamöterna deltar regelmässigt i sammanträden och möten med valkretsorganisationen och den regionala partiorganisationen. Något lägre är deltagandet i det lokala partiarbetet på hemorten. Av ledamöterna är det 62 procent som regelmässigt deltar i sammanträden och möten på denna nivå i partiet. Majoriteten av ledamöterna anser att detta deltagande är lagom, men ett betydande antal önskar att det egna deltagandet kunde vara högre. Mer begränsat deltar ledamöter i möten och sammanträden i andra lokala partiorganisationer än de på hemorten. Huvuddelen angav att de deltar ibland, och hela 60 procent ansåg sitt deltagande fullt rimligt. Omkring 40 procent av de svarande önskar öka sitt deltagande. Det högsta deltagandet, på samtliga nivåer, rapporteras för Centerpartiet och Socialdemokraterna.

Ledamöternas uppfattningar om arbetssituationen

Den genomförda dagboksstudien visar, tillsammans med tidigare undersökningar, hur ledamöternas arbetssituation ser ut och har förändrats över tid. Den säger dock ingenting om hur ledamöterna *upplever* sin arbetssituation. Tidigare undersökningar 1974 och 1985 lät ledamöterna med egna ord ange vilka arbetsuppgifter de skulle vilja ägna sig mer åt och vilka uppgifter de ansåg tog för mycket tid i anspråk. Ledamöterna fick också möjlighet att ge förslag till förändringar av riksdagsarbetet. Riksdagskommittén har 2004 låtit upprepa denna undersökning.

Huvudresultaten från 1985 visade att biträdes hjälp till ledamöterna stod främst bland önskemålen om förändringar.¹²⁷ Ledamöterna efterfrågade också förändringar i planeringen av riksdagsarbetet. Såväl en jämnare arbetssituation under året som en bättre planering av enskilda riksdagsveckor med tidig information om eventuella arbetsplenar och voteringar stod högt på ledamöternas önskelista om förändringar.

Ledamöterna har blivit bönhörda på olika sätt. Flera reformer av riksdagsarbetet, såsom till exempel genomförandet av en ny budgetprocess och en ökad uppmärksamhet på arbetet med uppföljning och utvärdering, har bland annat syftat till att åstadkomma en jämnare arbetssituation under riksdagsåret. Dessutom har en omfattande utbyggnad av antalet politiska sekreterare ägt rum sedan undersökningen genomfördes 1985. Riksdagens voteringar äger numera rum vid fasta tidpunkter och schemaläggs långt i förväg.

Trivseln i arbetet som riksdagsledamot

Ett enkelt sätt att undersöka hur riksdagsledamöterna upplever sin arbetssituation är att fråga om trivseln med uppdraget som ledamot. Med hjälp av undersökningar genomförda vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet kan vi undersöka hur trivseln med arbetet som riksdagsledamot har utvecklats över tid sedan

¹²⁷ SOU 1987:26, s. 10.

1985.¹²⁸ Den frågeformulering som har utnyttjats har vid fem olika tillfällen – 1985, 1988, 1994, 1996 och 2002 – haft samma lydelse: ”Hur bra trivs Du personligen med arbetet som riksdagsledamot?” Svartalternativen har varit ”mycket bra”, ”ganska bra”, ”ganska dåligt” och ”mycket dåligt”. Resultaten av undersökningarna presenteras i tabell 11.

TABELL 11 TRIVSELN I ARBETET SOM RIKSDAGSLEDAMOT 1985–2002 (PROCENT MYCKET BRA)

	alla	v	s	c	fp	m	kd	mp
1985	47	10	45	54	44	61	---	---
1988	43	33	40	58	44	41	---	42
1994	51	19	49	67	72	53	47	44
1996	51	35	50	64	56	53	43	47
2002	56	46	54	71	61	53	67	42
Förändring 1985–2002	+9	+36	+9	+17	+17	–8	---	---

Källa: Riksdagsundersökningarna 1985–2002 (statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet).

Andelen ledamöter som uttrycker trivsel med arbetet som riksdagsledamot har tydligt ökat mellan 1985 och 2002. Knappt hälften (47 procent) av ledamöterna ansåg sig trivas mycket bra med uppdraget som riksdagsledamot 1985. År 2002 var den andelen nio procentenheter högre (56 procent).

Genomgående, för samtliga år, uppvisar Vänsterpartiets ledamöter den lägsta trivselnivån medan Centerpartiets ledamöter är mest nöjda. Den enskilt största förändringen står Vänsterpartiet för. Andelen nöjda v-ledamöter har sedan mitten av 1980-talet ökat med 36 procentenheter, och efter 2002 års val var nära hälften (46 procent) av partigruppens ledamöter mycket nöjda med trivseln i arbetet som riksdagsledamot.

Unga ledamöter uttrycker en mindre grad av trivsel i arbetet som riksdagsledamot än äldre ledamöter. Kvinnliga ledamöter trivs, enligt samma undersökningar, något mer än männen i riksdagen, även om skillnaderna minskat i senare års undersökningar. Att kvinnliga ledamöter personligen trivs något bättre med arbetet som riksdagsledamot än manliga ledamöter motsägs dock delvis av andra resultat. Statsvetarna Lena Wängnerud, Shirin Ahlbäck Öberg och Jörgen Hermansson visar att kvinnliga ledamöter må vara mer nöjda med arbetet som ledamot men mer kritiska till riksdagens olika arbetsformer när indikatorer som riksdagens och partigruppens arbetsformer, möjligheterna att påverka partigruppens ställningstaganden i de egna specialområdena, bedömningen av förtroenderådets respektive de enskilda ledamöternas inflytande i partigruppen samt bedömningen av partiledarnas, kammarkansliets samt gruppledarnas inflytande över beslutsfattandet i riksdagen analyseras. Kritiken tycks dock snarare rikta sig mot partierna än mot riksdagen som institution.¹²⁹ På motsva-

¹²⁸ Undersökningarna har genomförts inom ramen för olika forskningsprojekt under ledning främst av Sören Holmberg, Peter Esaiasson och Martin Brothén.

¹²⁹ Wängnerud m.fl. (kommande); Oskarson & Wängnerud 1995:131–32.

rande sätt är det i Riksdagskommitténs öppna frågor om vad ledamöterna önskar ägna mer respektive mindre tid åt fler manliga än kvinnliga ledamöter som uppger att de är nöjda (se nästa avsnitt, 6.2).

Den egna arbetssituationen

I undersökningen ställdes två frågor om vilka arbetsuppgifter som ledamöterna önskar ägna mer respektive mindre tid åt. Frågorna löd: "Om Du ser till Dina arbetsuppgifter som riksdagsledamot i dag, finns det några uppgifter som Du skulle vilja ha möjlighet att ägna mer tid åt?" och "Finns det några uppgifter som Du anser tar för mycket tid i dag och som Du alltså skulle vilja ägna mindre tid åt?"

Vi börjar med att analysera den förstnämnda frågan om vilka uppgifter ledamöterna vill ägna mer tid åt. Analysen är tämligen enkel att föra tillbaka på den grunddokumentation som insamlades genom dagboksstudien. Ledamöterna har i sina öppna frågesvar angivit ungefär samma uppgifter som de tidigare i undersökningen uppgivit att de ägnat sig åt under arbetsveckan. Vi kan därför för den första frågan utgå från de fjorton uppgifter som fanns uppställda i dagboksbladet. Skillnaden är däremot stor jämfört med de svar som angivits på nästföljande fråga om vilka uppgifter ledamöterna önskar ägna mindre tid åt.

Ett inte helt oväsentligt antal ledamöter besvarar frågan på ett sätt som ligger något utanför den teoretiska ramen. Det handlar om svar som innebär att ledamoten egentligen inte anser sig vilja ägna mer tid åt någon specifik uppgift utan anser sig vara nöjd med sin situation eller har hittat en balans i riksdagsuppdraget: "man har ganska stor möjlighet att styra arbetet" och "det är bra som det är" är två sådana svar.¹³⁰ Andra svar som faller utanför den teoretiska ramen är sådana där ledamoten har svarat att det alltid skulle kunna göras mer om mer tid fanns till förfogande.¹³¹ En ledamot svarade att "tiden [sällan] räcker till allt som skall göras, nästan alltid känns det att man skulle vilja ha mer tid". Dessa båda ytterlighetskategorier, totalt 21 svar, har inte medtagits i analyserna.

Ledamöternas öppna svar om vilka uppgifter de önskar ägna mer tid åt har i tabell 12 rangordnats efter hur ofta de olika uppgifterna har nämnts av samtliga nämnda uppgifter. Varje ledamots svar på den öppna frågan har kodats med upp till tre olika uppgifter. Totalt har 355 svar/uppgifter angivits av ledamöterna. Den procentuella fördelningen av uppgifterna på tretton olika kategorier har därefter beräknats.

¹³⁰ Totalt finns 15 sådana svar.

¹³¹ Totalt finns 6 sådana svar. Jfr Jensen 1993.

TABELL 12 RIKSDAGSLEDAMÖTERS ÖNSKAN OM ATT ÄGNA MER TID ÅT OLIKA UPPGIFTER

	Antal	Procent
Kontaktverksamhet/uppvaktningar	103	31
Allmänt inläsningsarbete, inklusive studieresor/besök	63	19
Fördjupning och reflektion	53	16
Offentliga framträdanden	39	12
Arbete i valkretsen	30	9
Internationellt arbete	22	7
Partiarbete	9	3
Kammardebatt, votering	3	1
Utskottsarbete	3	1
Aktiviteter med anknytning till riksdagsuppdraget	3	1
Ledig/fri tid	3	1
Riksdagsgruppsarbete	2	1
Statliga utredningar och styrelser	1	0
<i>Totalt</i>	<i>334</i>	<i>100</i>

Källa: Riksdagskommitténs enkätundersökning 2004.

Mer tid önskar ledamöterna generellt sett för *möten* och *kontakter* med människor och väljare: ”att vara ute i landet hos medborgare/väljarna”, ”mer tid åt direkta väljarkontakter”, ”möte med medborgare i min valkrets” och ”möta människor” är mycket vanliga svar. Av samtliga svar utgör hela 31 procent svar inom kategorin kontaktverksamhet och uppvaktningar. Den stora kategorin under kontaktverksamhet är möten och kontakter med väljare (44 av 103 svar) men här förekommer också önskemål om kontakter med intresseorganisationer, myndigheter, kommunal verksamhet och arbetsplatser. Svar som ”träffar med organisationer och intressegrupper på riksplanel” och ”kontakter med enskilda och organisationer” återkommer ofta.

Också *opinionsbildande arbete* önskar ledamöter få mer utrymme för. De vill driva frågor och kunna ägna sig mer åt ”utåtriktade aktiviteter, studiebesök, debattartiklar, synas mera på hemmaplan i länet”. Andra svar i denna kategori är ”skriva artiklar, arbeta opinionsbildande”, ”offentliga framträdanden” och ”utåtriktat arbete, resa runt, delta i mediedebatt, det vill säga skriva artiklar, kunna medverka i radio/tv”.

Ledamöter vill också ägna sig mer åt *långsiktigt arbete*. Av de avgivna svaren är det 16 procent som handlar om att ledamöterna vill ägna sig mer åt fördjupning och reflektion. Tre svar får illustrera denna kategori: ”långsiktiga perspektiv och forskningen”, ”jag vill ägna mer tid åt kunskapsinhämtning, diskussion och reflektion samt att någon gång få tid att göra saker ordentligt utan att hela livet är sönderhackat i entimmesmöten” och ”fördjupa mig i områden inom mitt utskott”.

Ytterligare en stor kategori som tangerar både kontaktverksamhet och långsiktigt arbete är den som innehåller svar om allmänt inläsningsarbete, studieresor och besök. Svar som ”långsiktig framsyn – helhetsanalyser, ta del av utländska exempel/idéer” varvas med svar som ”inläsning, fördjupning och reflektion”.

En stor grupp svar handlar om det *internationella arbetet* och om arbetet med EU-frågor. Dessa svar utgör i analysen en egen kategori men återkommer också under andra kategorier som kontaktverksamhet och långsiktigt arbete. Totalt är det 22 svar,

eller 7 procent av samtliga svar, som specifikt nämner någon internationell aspekt av riksdagsarbetet. "Internationella kontakter", "att följa EU-frågorna" och "EU-frågor och internationella frågor över huvud taget" är några exempel på svar som ledamöter har avgivit.

Ledamöternas svar bildar ett intressant mönster som nära anknyter till den statsrättsliga uppgift som uppdraget innebär. Riksdagsledamöterna kan sägas ha tre huvuduppgifter i en representativ demokrati: att representera sina väljare, att vara opinionsbildare och att vara beslutsfattare. Statsvetarna Sören Holmberg och Peter Esaiasson "utgår från att riksdagsledamöterna i en representativ demokrati har tre huvuduppgifter – att representera sina väljare, att vara opinionsbildare i samhällsdebatten och att vara beslutsfattare".¹³² De tre uppgifter som ledamöterna, enligt 2004 års undersökning, i störst utsträckning sagt sig vilja ägna mer tid åt kan föras tillbaka till dessa grundläggande uppgifter som följer av rollen som riksdagsledamot. Ledamöterna önskar ägna mer tid åt att hålla kontakter med det omgivande samhället och väljarna (*representera sina väljare*), arbeta med opinionsbildning (*vara opinionsbildare*) och fatta långsiktigt kloka beslut (*vara beslutsfattare*).

De uppgifter som ledamöterna däremot önskar ägna mindre tid åt skiljer sig väsentligen från dagboksstudiens fjorton olika arbetsuppgifter. Det är inte alls samma svars-kategorier som dyker upp i de öppna svaren på den frågan som på frågan närmast före.¹³³ Om vi, som i förra analysen, sorterar ut svar av karaktären att ledamöterna anser sig vara nöjda eller har funnit en bra balans i sitt arbete som riksdagsledamot samt svar om att ledamoten önskar fler timmar på dygnet så fördelar sig de olika uppgifterna enligt tabell 13.¹³⁴

TABELL 13 RIKSDAGSLEDAMÖTERS ÖNSKAN OM ATT ÄGNA MINDRE TID ÅT OLIKA UPPGIFTER

	Antal	Procent
Posthantering	108	40
Administrativa uppgifter	55	20
Sammanträden	37	14
Motionshantering	20	7
Inläsning, information	19	7
Votering	15	5
Rese-/biljettbokning	11	4
Besvara enkäter	8	3
<i>Totalt</i>	<i>297</i>	<i>100</i>

Källa: Riksdagskommitténs enkätundersökning 2004.

¹³² Holmberg & Esaiasson 1988:19.

¹³³ Återigen har varje ledamots svar på den öppna frågan kodats med upp till tre olika uppgifter. Totalt har för denna fråga 297 svar/uppgifter angivits av ledamöterna. Den procentuella fördelningen av uppgifterna på tretton olika kategorier har därefter beräknats.

¹³⁴ Totalt var det 24 svar som sorterades ut; 22 svar innebar att ledamoten ansåg sig nöjd; 2 svar innebar att ledamoten önskade mer tid.

En enkel sammanfattning av resultaten visar att ledamöterna inte vill vara bundna till sitt kontor. Man skulle bildligt kunna säga att ledamöterna, av svaren att döma, önskar minimera tiden vid skrivbordet, åtminstone i den del som behöver genomföras vid skrivbordet och inte kan förläggas till läsfåtöljen bredvid.

Den uppgift som nämns flest gånger (108 gånger) av ledamöterna är posthantering, såväl vanlig post som elektronisk. Omfattningen av arbetet med denna önskar ledamöterna märkbart minska. Svar som ”att sortera papper och gå igenom post”, ”e-posten och vanliga posten” är vanliga under denna kategori.¹³⁵ Posthanteringen får därmed utgöra en egen kategori i redovisningen även om den ligger nära kategorin ”administrativa uppgifter”, vilken samlar totalt 55 svar. Till de administrativa uppgifterna hänför ledamöter sådant som beställning av resor, bokning av möten och liknande. Bokning och kontakter med mötesarrangörer och andra praktiska aspekter av ledamötskapet hör också hit: ”det finns praktiska saker och sekreterarjobb”, eller ”beställa biljetter, hålla kontakt med mötesarrangörer, konferensarrangörer, besvara inbjudningar och så vidare, det vill säga administration”.

Något som många ledamöter också önskar minska är sammanträdestiden. Svaren om sammanträdena handlar om att helt ta bort, minska och strukturera mötena. Ledamöter talar om onödiga sammanträden, om långa sammanträden och om rutinmässiga och illa planerade eller ledda sammanträden: ”illa planerade sammanträden”, ”rutinmässig ärendeberedning i utskott och kammare” och ”olika möten som är [ett] måste”.

Även voteringarna, vilka i sig är en typ av (kammar-)sammanträden, är det vissa ledamöter som vill minska på.¹³⁶ Mest kraftfullt uttrycks det av en manlig moderat ledamot: ”voteringar – bortkastad, meningslös tid som förkortar våra liv”. Andra ledamöter menar att ”voteringarna är onödigt byråkratiska” eller att ”kammarbehandling och då särskilt voteringarna [som] har spritts ut på alltför många tillfällen”.

En kategori skiljer ut sig från de övriga angivna uppgifterna. Om de nu diskuterade kategorierna, med undantag för voteringarna, närmast kan sammanfattas i ”sekreteraruppgifter” ligger både voteringarna och motionshanteringen närmare det egentliga riksdagsuppdraget. Motionshanteringen är det 20 ledamöter som nämner att de vill ägna mindre tid åt. Ingen annan egentlig riksdagsuppgift än voteringar och motionshantering uppmärksammas i samma utsträckning i enkäten.

Förslag till förändringar

Ledamöterna har också fått möjlighet att ge förslag till förändringar av riksdagsarbetet. Frågan som ledamöterna fick besvara löd: ”Har Du några förslag på åtgärder som skulle kunna vidtas för att direkt påverka tidsåtgången i riksdagsarbetet?” Totalt lämnade ledamöterna 208 förslag på åtgärder som kan påverka tidsåtgången i riksdagsarbetet.¹³⁷

¹³⁵ Det bör nämnas att undersökningen genomfördes vid en tidpunkt när det ännu inte hade gått att finna en tillfredsställande lösning på de många s.k. spam-mail som ledamöterna erhåller. Resultaten kan delvis vara en effekt av undersökningstekniken; undersökningen genomfördes datormässigt för det stora flertalet ledamöter. Någon stor effekt synes dock inte undersökningstekniken ha haft.

¹³⁶ Under riksmötet 2003/04 voterade riksdagen omkring 16 timmar.

¹³⁷ Varje ledamot har kunnat lämna förslag på tre olika åtgärder.

Svaren har analyserats utifrån ett försök att avgöra var i organisationen kring ledamöterna som lösningen och förslaget kan förläggas. Teoretiskt har förutsatts att ledamöterna kan få hjälp att organisera sin verksamhet från i huvudsak tre håll som är utom räckhåll för *riksdagsledamotens egna prioriteringar*. *Riksdagsförvaltningen* kan bistå med administrativ hjälp av olika slag (till exempel våningsassistenter och IT-stöd). *Partigruppsskansliet* kan, såsom lösningen med dagens politiska sekreterare ser ut, bidra på olika sätt med stöd i ledamotens arbete. Likaså kan olika åtgärder och förslag till förändrade arbetsformer för *utskotten* bidra till att ledamotens arbetssituation förbättras. De förslag och åtgärder som listats av ledamöterna i enkätsvaren har därför kodats utifrån om de hör hemma i ¹⁾ riksdagen, ²⁾ utskotten, ³⁾ partigruppen eller ⁴⁾ ligger på den enskilda riksdagsledamoten.

TABELL 14 FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

	Antal	Procent
Riksdagen		
IT, tekniska hjälpmedel	49	24
Voteringar/sammanträden	27	13
Arbetsplanering/rationalisering	18	9
Utskotten		
Motionshanteringen	29	14
Partigruppen		
Politiska sekreterare	70	34
Enskilda riksdagsledamoten		
Egna prioriteringar	7	3
Övrigt	8	3
<i>Totalt</i>	<i>208</i>	<i>100</i>

Källa: Riksdagskommitténs enkätundersökning 2004.

De åtgärder som föreslås ligger naturligen nära de svar som uppgivits på föregående fråga om vilka uppgifter som ledamöterna önskar ägna mindre tid åt. Den lösning som ledamöterna främst lyfter fram är politiska sekreterare. Vart tredje svar handlar om politiska sekreterare. Sett i ljuset av svaren på de uppgifter som ledamöterna önskar ägna mindre tid åt och vad som döljer sig bakom svaren från ledamöterna som tänkbara åtgärder för att minska tidsåtgången för olika arbetsuppgifter är det snarare traditionell sekreterarhjälp än ytterligare politiska handläggare som efterfrågas. Svaren som ledamöterna lämnat handlar främst om "ökad personlig assistans, främst med praktiska saker", "utvidgad sekreterarhjälp", "mer assistenthjälp", "mer hjälp att hålla reda på papper, inbjudningar, tider, hjälp med olika adress- och telefonregister" och "administrativt stöd". Ett antal svar handlar dock om politiska handläggare: "hjälp med inläsning och analys av politiskt material" och "hjälp med omvärldsbevakning, research, underlag, utkast, förberedelser" är exempel på detta.

IT-stöd och tekniska hjälpmedel står också högt upp på önskelistan över tänkbara åtgärder när ledamöterna får tycka till. Tillsammans svarar dessa båda grupper för mer än hälften av de totalt 208 åtgärder som listats av ledamöterna.

När det gäller det egentliga riksdagsarbetet är det främst förändringar av vöteringsarna och arbetet med motionerna som ledamöterna anser kan bidra till att påverka tidsåtgången i riksdagsarbetet. En ledamot anser att många vöteringar helt skulle kunna tas bort: "ta bort onödiga vöteringar, vilket skulle ge mycket färre vöteringstillfållen. Det borde gå att få fram ett system som innebär att man vöterar endast på frågor som kan påverka majoriteten. Partierna tar ju ändå stållning genom reservationer." Andra förslag till förändringar av vöteringarna återfinns bland ledamotssvaren: "en vötering per dag skulle ge effektivare dagar", "koncentrera vöteringstillfållen till något färre" och "vid vöteringarna går det att spara tid genom att gå direkt på omröstning i stället för att stålla sig upp två gånger innan varje omröstning".

Motionshanteringen omnåmns i flera svar. En ledamot anser att det bör övörvågas "om motionsinstitutet kan föråändras för att rationalisera utskottens arbete och skapa mer tid i kammaren för annat". Förslag finns också om att begrånsa motionsråtten; en ledamot vill allmånt "begrånsa motionsråtten" medan en annan föreslår en begrånsning av den enskilda ledamotens motionsråt ("minska den enskilda motionsråtten"). En ledamot vill "ta bort allmånna motionstiden, gör som i kommunerna: tillåt motionerande året om; jag tror att hysterin att skriva så många motioner som möjligt skulle upphåra. Det skulle dessutom skrivas motioner som år aktuella."

Vidare anges båttere arbetsplanering och rationalisering av riksdagsarbetet i ungefår 10 procent av svaren ("effektivisering av arbetet i riksdagen"). I ett svar ifrågasåtts om inte "riksdagsarbetet behöver ses övöer allmånt. Har vi egentligen definierat uppgiften för riksdagen och dess ledamöter? Borde det inte vara mer av långsiktigt tänkande och formulerande av framtidsfrågor och föråändringsarbete? Också mer av medborgarkontakter?" Andra svar handlar om att effektivisera kammarens arbete: "en planering av kammarens tid som medförde fler plenifria dagar, inte nödvåndigtvis i form av hela veckor". En ledamot önskar föråändringar i budgetprocessen: "strukturera arbetet med budgeten så att utskotten inte hanterar detta i två rundor".

Svaren skiljer sig inte nåmnvårt från den undersökning som genomfördes 1985. Åven då gjordes tolkningen att ledamöterna önskade bitrådes- och sekreterarhålp framför handlägggarhålp: "Nåstan alla de som låmnat förslag till föråändringar i riksdagsarbetet önskar en förbåttring av sekreterar/birådesresurserna. Önskemålen avser såvål ökad hålp med utskrifter som kanslihålp för sorterande av post, besvarande av brev, kontakt med de personer som söker ledamöterna etc. I några fall önskar man politiska sekreterare av den typ som landstingsråd och kommunalråd har."¹³⁸

Sedan undersökningen genomfördes 1985 har en mycket omfattande utbyggnad av antalet politiska sekreterare skett, och svaren torde nu kunna tolkas som att ledamöterna hellre vill ha traditionell sekreterarhålp för administrativa uppgifter, hålp med posthantering med mera. En tydlig skillnad mellan undersökningarna 1985 och 2004 år att ledamöterna i den senare lågger stor vikt vid IT-låsningar. 1985 kunde man endast ana datoriseringens stora inverkan på den kommande utvecklingen. De iaktta-

¹³⁸ Christoffersson 1986:32.

geler som då gjordes om den kommande datoriseringens möjligheter kan förtjäna att återges i sin helhet: ”Några ledamöter föreslår ett datoriserat informationssystem för riksdagstrycket. Det skulle bli lättare för ledamöterna att söka relevant information i trycket. Med ett sådant system skulle också, menar man, dubbelarbetet med utskrift av handlingar minska. Inskrivna texter skulle kunna flyttas från en handling till en annan, korrigeringar och förändringar läggas in, utan att ny utskriftsomgång fordrades.”¹³⁹

Sammanfattning

Undersökningen

Riksdagskommittén lät våren 2004 genomföra en undersökning med samtliga riksdagsledamöter om riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer. Undersökningen genomfördes som en brevenkät och bestod av två delar. Dels genomfördes en s.k. *tidsbudgetstudie* där ledamöterna så exakt som möjligt, i dagboksform, fick föra in i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt som de ägnat sig åt olika arbetsuppgifter med anknytning till deras politiska verksamhet, dels genomfördes en mindre *enkätundersökning* med ledamöterna om riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer. Riksdagskommitténs tidsbudgetstudie med ledamöterna var den fjärde i ordningen. Tidigare undersökningar har genomförts med motsvarande upplägg 1974, 1977 och 1985, vilket möjliggör tidsjämförande analyser för en trettioårsperiod.

Stabil arbetssituation mellan 1974 och 2004

Resultatet av tidsbudgetstudien visar att några större förändringar i riksdagsledamöternas totala arbetssituation inte har inträffat under den trettioårsperiod som kan överblickas. Arbetstiden är fortfarande mycket omfattande och uppgår till i genomsnitt 53 timmar.

Några uppgifter har ökat kraftigt i tidsomfattning för ledamöterna. Det gäller kontaktverksamhet och uppvaktningar i form av sammanträffanden med grupper av olika slag och besök av enskilda. I den kategorin inräknas också besvarande av brev, och i 2004 års undersökning, även besvarande av e-post. En annan kategori som tar betydligt större tid i anspråk 2004 jämfört med 1974 är föredrag och mediemedverkan samt det allmänna inläsnings- och studiearbetet. Ytterligare uppgifter som ökat i omfattning är deltagande i kammardebatten, utskottsarbetet, riksdagsgruppsarbetet och partiarbetet i övrigt. Att följa kammardebatten och arbeta med kommunala uppdrag har däremot blivit en allt mindre tidskrävande uppgift för riksdagsledamöterna. Också tiden som ledamöterna lägger ned på deltagandet i statliga utredningar och styrelser samt i organisationer av olika slag har minskat.

¹³⁹ Christoffersson 1986:32.

Stora partiskillnader men små skillnader mellan kvinnor och män

Materialet utvisar tydliga skillnader mellan partierna. Den genomsnittliga arbetstiden är lägst för riksdagens tre största partier (s, m och fp). Ledamöterna i Vänsterpartiet och Miljöpartiet är de som uppger den högsta genomsnittliga tiden för arbetsuppgifter med anknytning till riksdagsuppdraget (60 respektive 59 timmar). Skillnaderna mellan kvinnor och män är dock liten; riksdagsmännen uppger sig arbeta i genomsnitt en timme mer per vecka än riksdagskvinnorna.

Majoriteten av ledamöterna, eller hela 59 procent, uppger sig minst en gång i veckan arbeta sena kvällar eller tidiga morgnar. Ytterligare 22 procent gör det minst en eller ett par gånger i månaden. Totalt är det således 81 procent av ledamöterna som ofta arbetar på tider tidigare än klockan 08.00 och senare än klockan 22.00. Bland männen är andelen betydligt högre än bland kvinnorna: 88 procent jämfört med 71 procent.

Lägst andel ledamöter som återkommande arbetar på andra tider än mellan klockan 08.00 och 22.00 har riksdagens största partier – Socialdemokraterna (73 procent) och Moderaterna (79 procent). Miljöpartiet (89 procent) och Centerpartiet (100 procent), tillika de minsta partierna, har den högsta andelen ledamöter som minst en eller ett par gånger i månaden arbetar utanför samma tidsintervall. För kristdemokrater och folkpartister är andelen 84 procent och för vänsterpartister 83 procent.

Färre kommunpolitiskt aktiva

Fortfarande har en majoritet av ledamöterna varit kommunpolitiskt aktiva före invalet i riksdagen. Andelen ledamöter som efter invalet är fortsatt aktiva i kommun- eller landstingspolitiken har dock minskat kraftigt sedan tvåkammartiden. Andelen ledamöter med kommunala eller landstingskommunala uppdrag minskade markant mellan 1969 och 1983. Därefter har utvecklingen varit relativt oförändrad. Ungefär var tredje ledamot (32 procent) har någon typ av kommunalt uppdrag. Högst andel ledamöter med kommunala uppdrag återfinns inom Centerpartiet. Lägst är andelen inom Kristdemokraterna, Miljöpartiet och Folkpartiet. Sedan 1983 är det samtidigt mycket få ledamöter som samtidigt med riksdagsuppdraget har en ledande befattning på kommunal eller landstingskommunal nivå. Riksdagsuppdraget synes således vara enklare att kombinera med att vara fullmäktigeledamot än att vara ledande företrädare i kommun eller landsting.

Riksdagsledamöter trivs med arbetet som riksdagsledamot

Ledamöterna i riksdagen är nöjda med arbetet som riksdagsledamot. Andelen ledamöter som uttrycker trivsel har tydligt ökat mellan 1985 och 2002. Knappt hälften (47 procent) av ledamöterna ansåg sig trivas mycket bra med uppdraget som riksdagsledamot 1985. År 2002 var den andelen 9 procentenheter högre (56 procent). Unga ledamöter uttrycker en mindre grad av trivsel i arbetet som riksdagsledamot än äldre ledamöter. Kvinnliga ledamöter trivs, enligt samma undersökningar, något mer än männen i riksdagen, även om skillnaderna minskat i senare års undersökningar.

Ledamöter i Vänsterpartiet är minst nöjda med arbetet som riksdagsledamot medan Centerpartiets ledamöter är mest nöjda. Den enskilt största förändringen från mitten

av 1980-talet står Vänsterpartiet för. Andelen nöjda v-ledamöter har ökat med 36 procentenheter och uppgår nu till 46 procent.

Mer tid åt kontakter med valkretsen och väljarna

Ledamöter vill öka möjligheterna att få tid för möten och kontakter med människor, såväl enskilda väljare som organisationer, särskilt i valkretsen. Dessutom vill ledamöterna ägna mer tid åt opinionsbildande arbete och långsiktigt arbete. Det internationella arbetet, såväl inom som utom Europeiska unionen, framstår också som en uppgift ledamöter generellt sett önskar ägna mer tid åt.

Sammanfattningsvis önskar ledamöterna ägna mer tid åt de statsrättsligt definierade uppgifter som utgör riksdagens mest centrala: att hålla kontakter med det omgivande samhället och väljarna (*representera sina väljare*), arbeta med opinionsbildning (*vara opinionsbildare*) och fatta långsiktigt kloka beslut (*vara beslutsfattare*).

Mindre tid åt kontorsgöromål, administration och sammanträden

Ett antal uppgifter står på listan över vilka uppgifter ledamöter skulle vilja ägna mindre tid åt. Ledamöter önskar generellt sett minska omfattningen av tid som behöver läggas ned på kontorsgöromål, administration och sammanträden. När det gäller sammanträden hänvisar ledamöter till onödiga, långa och illa förberedda sammanträden och inkluderar även voteringarna i riksdagens kammare. Beställning av resor, bokning av möten och andra praktiska aspekter av ledamotskapet – administration och byråkrati – tillhör de uppgifter ledamöterna önskar ägna mindre tid åt. Som en alldeles egen kategori under administration är det naturligt att nämna posthanteringen. Den – såväl den brevledes som den e-postmässiga – vållar för ledamöterna omfattande arbete, tid som ledamöterna hellre skulle vilja ägna åt annat.

Riksdagsledamöternas önskelista

För att komma till rätta med sin arbetssituation och för att minska tidsåtgången för olika arbetsuppgifter anger ledamöterna huvudsakligen fyra åtgärdsförslag. Ledamöterna föreslår dels ökade resurser för assistenter och sekreterarhjälp, dels ökade resurser för teknisk hjälp och för en IT-utbyggnad. I övrigt föreslås en förbättrad arbetsplanering, rationalisering och effektivisering av främst riksdagens kammararbete, voteringar och utskottens arbete med motionsberedningen.

Referenser

- Arbetsformsutredningen (1976) *Riksdagsarbetets planering*, förs. 1975/76:15, Stockholm: Sveriges riksdag.
- Arbetsformsutredningen (1979) *Arbetsformsutredningens slutrapport*, förs. 1978/79:15, Stockholm: Sveriges riksdag.
- Back, P-E. & Berglund, S. (1978) *Det svenska partiväsendet*, Stockholm: AWE/Geber.
- Barrling Hermansson, K. (2004) *Partikulturer: kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Brothén, M. (2002) *I kontakt med omvärlden. Riksdagsledamöterna och internationaliseringen*, Stockholm: SNS Förlag.
- Brändström, D. (1972) "Nomineringsförfarandet vid riksdagsval. En studie av partiernas kandidatnomineringar inför 1970 års riksdagsval", i *SOU 1972:17, Nomineringsförfarande vid riksdagsval. Riksdagen i pressen*, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Bäck & Öhrvall (2004) *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003*, Stockholm: Justitiedepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Christoffersson, U. (1986) "Riksdagsledamöternas arbetsvecka", i *SOU 1986:27 Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen*, Stockholm: Folkstyrelsekommittén.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, E. (1977) *Folketinget under forandring. Aspekter af Folketingets udvikling, virkemåde og stilling i det politiske system*, Köpenhamn: Samfundsvideenskabeligt forl.
- Damgaard, E. (1979) *Folketingsmedlemmer på arbejde*, Århus: Publica.
- Disraeli, B. (1844) *Coningsby – or the New Generation*, Leipzig.
- Esaiasson, P. & Heidar, K., (red.) *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Ohio: Ohio State University Press.
- Esaiasson, P. & Holmberg, S. (1996) *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth.
- Fakta om folkvalda. Riksdagen 2002–2006*, Stockholm: Sveriges riksdag.
- Freidenvall, L. (2005) *Riksdagen ur ett genusperspektiv – en forskningsöversikt*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Gahrton, P. (1983) *Riksdagen inifrån. En studie av parlamentarisk handfallenhet inför ett samhälle i kris*, Stockholm: Prisma.
- Giddens, A. (2000) *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*, New York: Routledge.
- Gustafsson, L. (red.) *Riksdagsutskotten inifrån. Tretton ledamöters hågkomster*, Stockholm och Hedemora: Riksbankens Jubileumsfond och Gidlunds Förlag.
- Göransson, A. (kommande) *Maktens kön*, Göteborg: Göteborgs universitet och forskningsprojektet "Kön och eliternas sociala reproduktion i ett komparativt perspektiv".
- Hagevi, M. (1998) *Bakom riksdagens fasad*, Göteborg: Akademiförlaget Corona.

- Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Holmberg, S. & Esaiasson, P. (1988) *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, S. & Möller, T. (red.) *Premiär för personval, SOU 1999:92*, Stockholm: Rådet för utvärdering av 1998 års val (Justitiedepartementet).
- Holmberg, S. (1974) *Riksdagen representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati*, Lund: Studentlitteratur.
- Isberg, M. (1986) *Riksdagsarbetets variationer*, PM 56, 1986-05-07, Stockholm: Folkstyrelsekommittén.
- Jensen, T. K. (1993) *Politik i praxis. Aspekter af danske folketingsmedlemmers politiske kultur og livsverden*, Köpenhamn: Samfundslitteratur.
- Jerneck, M. (1987) "Den internationaliserade riksdagen", i Stenelo, L.-G. (red.) *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*, Lund: Lund University Press.
- Jerneck, M. (1990) "Internationalisering och svensk partidiplomati", kapitel 5, i Hansson, G. & Stenelo, L.-G. (red.) *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlsons.
- Jerneck, M. (1994) "Demokrati och internationalisering", i Sannerstedt, A. & Jerneck, M. (red.) *Den moderna demokratins problem*, Lund: Studentlitteratur.
- Jewell, M. E. (1985) "Legislators and Constituents in the Representative Process", i Loewenberg, G. Patterson, S. C. & Jewell, M. E. (1985) *Handbook of Legislative Research*, Cambridge: Massachusetts och London: Harvard University Press.
- Johansson, F. (1995) *Riksdagen och massmedia*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Larsson, T. (1986) "Att vara riksdagsledamot", i *Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen, SOU 1986:27*, Stockholm: Justitiedepartementet.
- Nielsen, P. (2004) *Utskottsundersökning 2004*, Stockholm: Riksdagskommittén.
- Oskarson, M. & Wängnerud, L. (1995) *Kvinnor som väljare och valda*, Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, O. (2000) *Svensk politik*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Riksdagskommittén (2001) *Riksdagen inför 2000-talet, Riksdagskommitténs förslag till riksdagen 2000/01:RS1*, Stockholm: Sveriges riksdag.
- Roth, P.-A. (1996) *Riket, valkretsen och hemkommunen. Lokal och regional representation i den svenska riksdagens andra kammare 1969*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sköld, L. (1958) *Kandidatnominering vid andrakammarval, SOU 1958:6*, Stockholm: Författningsutredningen, Statens offentliga utredningar.
- SOU 1963:17, *Författningsutredningen: Sveriges statsskick, del 2 Motiv*, Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 1965:54, *Länsdemokratiutredningen. Författningsfrågan och det kommunala sambandet*, Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 1970:17, *Grundlagberedningen: Ersättare för riksdagsledamöter*, Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 1986:27, *Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen*, Stockholm: Justitiedepartementet.

SOU 1996:66, *Utvärderat personval*, betänkande av Nomineringsrätts- och valkretskommittén, Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:126, *Politikens medalisering, demokratiutredningen forskarvolym*, Stockholm: Fakta info direkt.

Stjernquist, N. (1991) *Riksdagen inifrån. Tolv riksdagsledamöters hågkomster, erfarenheter och lärdomar*, Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlund.

Sveriges statskalender 2003, 191:e årgången, Stockholm: Fritzes.

Särlvik, B. (1969) *Representationsundersökningens forskningsprogram. Relationer mellan väljare och valda på rikspolitisk nivå*, stencil, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Wängnerud, L. (1998) *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Wängnerud, L. (kommande) *Att representera folket: yrkesbana eller sidospår i karriären?*, Uppsala och Göteborg: Statsvetenskapliga institutionerna och forskningsprojektet "Att representera folket: yrkesbana eller sidospår i karriären?"

Appendix: Riksdagskommitténs dagboksstudie och enkätundersökning 2004.

RIKSDAGSKOMMITTÉN

SVERIGES 
RIKSDAG 

Enkät till samtliga riksdagsledamöter

Specialundersökning under veckan 19/4 – 25/4 2004

För att få en bild av hur riksdagsarbetet ser ut för ledamöterna under en arbetsvecka ber vi Dig att så exakt som möjligt i dagboksbladet på nästa blad för varje dag föra in i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt som Du ägnat Dig åt olika arbetsuppgifter med anknytning till Din politiska verksamhet.

För att underlätta ifyllandet av blanketten och skapa enhetlighet har svarskategorier utarbetats. Du behöver alltså bara markera med siffror i dagboken vilken kategori de olika arbetsuppgifterna kan hänföras till. Om Du vid någon tidpunkt varit sysselsatt med uppgifter som faller inom mer än en av kategorierna, t.ex. ägnat Dig åt inläsningsarbete samtidigt som Du följt kammardebatten via radio, TV eller Internet, ber vi Dig göra en markering för det som varit den huvudsakliga sysselsättningen.

Vi ber Dig också att i dagboksbladet markera på vilken plats arbetet utförts. Detta görs genom att låta sifferkoden följas av en bokstavsmarkering för någon av de platskategorier som återfinns under dagboksbladet.

Exempel: Ett sammanträde med en statlig utredning som ägt rum i riksdagshuset markeras "8RD", under det att ett partimöte på hemorten markeras "5H".

Undersökningen återsändes med internposten, i det bifogade svarskuvertet, till Martin Brothén (utrikesutskottet) senast den 30 april.

187

Riksdagskommitténs dagboksstudie

Så här besvarar Du frågorna om Du inte vill använda musen:

- * Flytta Dig mellan frågorna med hjälp av TAB.
- * Tangenten PIL NED flyttar Dig till nästa svarsalternativ.
- * Markera önskat alternativ med hjälp av ENTER.

* Hinner Du inte fylla i alla frågorna vid ett tillfälle kan Du avbryta genom att klicka på SPARA SOM UTKAST. Nästa gång Du öppnar länken till enkäten får Du upp Ditt utkast och kan fortsätta att besvara enkäten.

När Du svarat på frågorna lämnar Du in svaret genom att klicka på knappen SKICKA ENKÄT ovanför formuläret.

Ring Helpdesk om Du har några frågor om tekniken!

Antal frågor: 13

1. Om Du ser till riksmötet i sin helhet, hur vanligt är det att Du i Ditt uppdrag som riksdagsledamot arbetar på andra tider än mellan klockan 08.00 och 22.00?

- ☐ Minst en gång i veckan
- ☐ En eller ett par gånger i månaden
- ☐ Några gånger
- ☐ Någon enstaka gång
- ☐ Aldrig

2. Allmänt sett, på vilket sätt använder Du normalt de plenifria veckorna?

3. Om Du ser till de arbetsuppgifter Du har som riksdagsledamot, i vilken utsträckning ägnar Du Dig åt följande geografiska områden?

	Mycket stor	Ganska stor	Varken/eller	Ganska liten	Mycket liten
Din egen valkrets	☐	☐	☐	☐	☐
Sverige	☐	☐	☐	☐	☐
Norden	☐	☐	☐	☐	☐
Europelska unionen (EU)	☐	☐	☐	☐	☐
Europa utanför EU	☐	☐	☐	☐	☐
Världen utanför Europa	☐	☐	☐	☐	☐

4. I vilken omfattning deltar Du i sammanträden/möten anordnade av valkretsorganisationen eller lokala partiorganisationer i Din valkrets? Markera i vilken omfattning Du faktiskt deltar.

	Varje tillfälle	Nästan varje tillfälle	Ibland	Sällan	Aldrig
Valkretsorganisationen	☐	☐	☐	☐	☐
Partiorganisationen på hemorten	☐	☐	☐	☐	☐
Annan lokal partiorganisation	☐	☐	☐	☐	☐

5. Enligt Din mening, är Ditt deltagande i sammanträden/möten anordnade av valkretsorganisationen eller lokala partiorganisationer i Din valkrets tillräckligt eller önskar Du delta i större eller mindre utsträckning?

	Mycket större	Något större	Varken/eller	Något mindre	Mycket mindre
Valkretsorganisationen	☐	☐	☐	☐	☐
Partiorganisationen på hemorten	☐	☐	☐	☐	☐
Annan lokal partiorganisation	☐	☐	☐	☐	☐

6. Om Du ser till det senaste året, hur ofta har Du haft kontakt med nedanstående väljargrupper i Ditt arbete som riksdagsledamot?

	Dagligen	Någon gång/v	Några gånger/mån	Några gånger/år	Mera sällan
Väljare utanför Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐
Väljare i Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐
Det egna partiets väljare utanför Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐
Det egna partiets väljare i Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐

7. Hur viktigt är det för Dig att representera nedanstående väljargrupper i Ditt arbete som riksdagsledamot?

	Mycket viktigt	Ganska viktigt	Varken/eller	Ganska oviktigt	Helt oviktigt
Väljare utanför Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐
Väljare i Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐
Det egna partiets väljare utanför Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐
Det egna partiets väljare i Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐

8. Hur viktiga anser Du följande uppgifter vara när Du träffar personer från Din valkrets?

	Mycket viktig	Ganska viktig	Varken/eller	Ganska oviktig	Helt oviktig
Att informera om det pågående riksdagsarbetet	☐	☐	☐	☐	☐
Att bli informerad om problemen i Din valkrets	☐	☐	☐	☐	☐

9. Om Du ser till Dina arbetsuppgifter som riksdagsledamot i dag, finns det några uppgifter som Du skulle vilja ha möjlighet att ägna mer tid åt?

10. Finns det några uppgifter som Du anser tar för mycket tid i dag och som Du alltså skulle vilja ägna mindre tid åt?

11. Har Du några förslag på åtgärder som skulle kunna vidtas för att direkt påverka tidsåtgången för riksdagsarbetet?

12. Om Du ser till följande uppgifter när det gäller utskottsarbetet, vilka skulle Du vilja ha möjlighet att ägna mer respektive mindre tid åt?

	Mycket mer tid	Något mer tid	Varken/ eller	Något mindre tid	Mycket mindre tid
Bereda propositioner och följdmotioner	☐	☐	☐	☐	☐
Bereda fristående motioner (motionsbetänkanden)	☐	☐	☐	☐	☐
Följa och bevaka utvecklingen inom EU	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeta med uppföljning och utvärdering	☐	☐	☐	☐	☐

13. Om Du nu ser till arbetsformerna för utskottsarbetet, vilka skulle Du vilja ha möjlighet att ägna mer respektive mindre tid åt?

	Mycket mer tid	Något mer tid	Varken/ eller	Något mindre tid	Mycket mindre tid
Muntliga föredragningar	☐	☐	☐	☐	☐
Offentliga utfrågningar	☐	☐	☐	☐	☐
Studiebesök/uppvaktningar	☐	☐	☐	☐	☐

Rapport 5

Mellanvalsdemokrati

Martin Brothén och Mikael Gilljam

I en representativ demokrati är det medborgarnas viktigaste uppgift att i regelbundet återkommande val rösta fram partier och politiker. Mellan valen är det sedan de folkvalda representanterna som sköter det politiska beslutsfattandet. Men en representativ demokrati utesluter naturligtvis inte att de valda representanterna kommunicerar med medborgarna även mellan valen och att representanterna då är lyhörda och till och med låter sig påverkas. Ett i huvudsak representativt politiskt system kan dessutom rymma inslag av direkt folkligt inflytande genom folkiniciativ och folkomröstningar.

Den som blickar ut över det dryga åttiototal länder som idag brukar klassificeras som demokratier (Warren 2002; Holmberg 2003) möts av en betydande variationsrikedom. Det är visserligen genomgående fråga om representativa system där medborgarna i fria val utser sina representanter. Men när det gäller vad som väljs – presidenter, parlamentariker, domare – hur de väljs – valsystemets utformning – och under vilka omständigheter de väljs – valkampanjernas form och innehåll – finner vi stora variationer. Kunskaperna och forskningen kring representativ demokrati har samtidigt en kraftig slagsida mot just dessa demokratins högtidsdagar i form av val och valrörelser. Och konstant vore det väl annars: Det är vid de regelbundet återkommande valen som demokratin i betydelsen folkstyre och folkviljans förverkligande skall materialiseras genom tillbakablickande ansvarsutkrävande och framåtblickande mandatgivande från väljarna.¹⁴⁰

Men precis som i många andra sammanhang finns det också någonting mindre flärdfullt och betydligt mindre uppmärksammat som skulle kunna kallas för den representativa demokratins vardag, eller – kort och gott – mellanvalsdemokrati. Under mellanvalsperioderna ägnar sig de valda representanterna i huvudsak åt parlamentariskt arbete och politiskt beslutsfattande medan medborgarna har fullt upp med andra samhällsnyttiga aktiviteter. Men det finns, som sagt, relationer mellan medborgare och representanter även

¹⁴⁰ Om valsystem, se till exempel Grofman & Lijphart, red, 2002; Lijphart 1999; Powell 2000; Rose, red, 2000; Shugart & Wattenberg, red, 2001. Om valkampanjer, se t. ex. Butler & Ranney, red, 1992; Esaiasson 1990; Kavanagh 1995; Swanson & Mancini, red, 1996.

mellan valen, och det är den typen av ”vardagsrelationer” som vi i det här kapitlet vill försöka fånga in med begreppet mellanvalsdemokrati.

Kapitlet innehåller tre avsnitt – ett begreppsutvecklande, ett empiriskt och ett framtidsblickande och normativt. I det första avsnittet funderar vi över vad som rimligen skall ingå i begreppet mellanvalsdemokrati och vilka preciseringar och distinktioner som kan hjälpa oss på vägen fram mot en fruktbar empirisk studie. I avsnitt två tar vi steget ut i verkligheten och försöker säga någonting om reellt existerande mellanvalsdemokratier med fokus på Sverige och den svenska riksdagen. Kapitlet avslutas med några förslag och en dos önsketänkande kring vilken typ av empirisk forskning som skulle behövas för att genomföra en mer grundläggande kartläggning av fenomenet mellanvalsdemokrati.

Begreppsbestämning

Mellanvalsdemokrati definieras här som kontakter och informationsöverföring mellan medborgare och representanter som innebär att medborgarna eller grupper av medborgare har möjlighet att påverka politiken på andra sätt än genom att rösta fram politiska representanter i val. Ett rimligt antagande är att det stora flertalet av dessa kontakter äger rum under mellanvalsperioderna och inte under de intensiva valrörelseveckorna – dels därför att en valrörelse normalt omspannar några få veckor medan en mellanvalsperiod sträcker sig över flera år, men dels, och framförallt, därför att en valrörelse i allt väsentligt handlar om kontakter och informationsöverföring mellan presumtiva representanter och medborgare som syftar till medborgerligt inflytande över politiken genom just val av representanter. Distinktionen mellan valdemokrati och mellanvalsdemokrati görs med andra ord inte utifrån tidsaspekten (valrörelse kontra mellanvalsperiod) utan utifrån syftet med kontakterna (val av representanter kontra andra typer av inflytande och påverkansförsök).¹⁴¹

Begreppet mellanvalsdemokrati kan ges ytterligare precision om vi tänker oss en dimension eller skala som går från en valdemokrati helt utan mellanvalskontakter till en fullständig mellanvalsdemokrati. Joseph Schumpeters (1942/1992) välkända konkurrensdemokrati, där den enda kontakten mellan medborgare och representanter består i att väljarna i val utkräver ansvar för den förda politiken, är ett exempel på ett politiskt system helt utan mellanvalsdemokrati. Ett annat exempel på en renodlad valdemokrati är ett system helt utan mellanvalskontakter men som istället för ansvarsutkrävande i efterhand bygger på framtidsblickande röstning och mandatgivande (se till

¹⁴¹ Den minnesgode läsaren drar sig kanske till minnes att vi i boken *Demokratins mekanismer* (Gilljam & Hermansson, red, 2003:16) använder en vidare definition av begreppet valdemokrati som inkluderar vissa typer av kommunikation mellan medborgare och representanter även mellan valen. I det här sammanhanget använder vi en snäv definition där begreppet valdemokrati endast omfattar sådana kontakter som handlar om medborgerligt politiskt inflytande genom framröstande av politiska representanter i val.

exempel Manin 1999). Valdemokratins motsats skulle då vara en direktdemokrati utan representanter där alla politiska beslut fattas i folkomröstningar, alternativt ett system med representanter som lottats fram och som har bundna, imperativa mandat som medborgarna när som helst kan återkalla.¹⁴²

Det som intresserar oss i det här kapitlet är dock inte avsaknad av mellanvalsdemokrati, som i en val- eller konkurrensdemokrati, eller en fullständig direktdemokrati där medborgarna har total kontroll över beslutsfattandet. Istället tänker vi uppehålla oss vid de blandformer som innehåller både medborgerligt inflytande genom val av representanter och medborgerligt inflytande genom andra former av kontakter och påverkan. För att komma vidare i diskussionen om hur dessa blandformer kan se ut och fungera mellan valen behöver vi närma oss svaret på åtminstone följande fem frågor: 1) Mellanvalsdemokrati ovanifrån eller underifrån? 2) Vem har kontakt med vem? 3) Kontakter före eller efter beslut? 4) Direkta eller indirekta kontakter? 5) Vad handlar kontakterna om?

Mellanvalsdemokrati ovanifrån eller underifrån?

Mellanvalsdemokratien kan betraktas både ovanifrån och underifrån. I ett ovanifrånsperspektiv handlar mellanvalsdemokrati om hur representanterna tänker och agerar när det gäller information och påtryckningar från medborgare, medan mellanvalsdemokrati i ett underifrånsperspektiv fokuserar på medborgerligt deltagande med syfte att påverka politiken. Eftersom mellanvalsdemokrati handlar om kontakter och informationsöverföring *mellan* medborgare och representanter är det i stor utsträckning samma relationer och fenomen som står i fokus oavsett perspektiv. Men begreppet mellanvalsdemokrati, som det här definieras, är samtidigt inte helt "symmetriskt" eftersom det även inkluderar kontaktförsök och informationsinhämtning som inte når fram till eller uppmärksammas av motparten; med det förstnämnda åsyftas medborgerliga påverkansförsök som inte når fram till berörda representanter, medan politiska representanters informationsinhämtning om medborgaropinioner via opinionsundersökningar är ett exempel på det sistnämnda. En empirisk studie med anspråk på en någotsånär fullgod kartläggning av hur en mellanvalsdemokrati fungerar gör därför klokt i att studera fenomenet både ovanifrån och underifrån. I vår empiriska redovisning har vi dock avgränsat oss till en studie ovanifrån och med fokus på Sveriges riksdagsledamöter.

Vem har kontakt med vem?

Så här långt har vi talat om mellanvalsdemokrati i termer av kontakter och informationsöverföring mellan medborgare och representanter i obestämd form. Men för att precisera begreppet mellanvalsdemokrati ytterligare behö-

¹⁴² Den franske statsvetaren Bernard Manin betraktar, med hänvisning till Max Weber, ett politiskt system med imperativa och återkallningsbara mandat som direktdemokratiskt och inte som representativt (Manin 1997/2002:180-1).

ver vi även säga någonting om vilka medborgare som kommer i kontakt med och försöker påverka vilka representanter och vilka representanter som kommer i kontakt med och eventuellt inhämtar information från och låter sig påverkas av vilka medborgare.

När det gäller medborgarnas försök att påverka politikens utformning mellan valen handlar det om olika former av medborgerligt politiskt deltagande som till exempel partiaktiviteter, namninsamlingar, uppvaktningar, aktioner och demonstrationer. Vi är med andra ord inne på den politiska deltagandeforskningens domäner och vi hänvisar här i första hand till antologin *Delta-gandets mekanismer* (Esaïasson & Westholm 2006) och där omnämnd litteratur. Det vi här kan skicka med som en fråga till den politiska deltagandeforskningen är i vilken utsträckning som den typen av studier brukar problematisera påverkansförsökens adressat: I en flernivådemokrati med differentierad och otydlig ansvarsfördelning kan det vara relevant att studera sådant som i vilken utsträckning medborgarna känner till vem som fattar de politiska beslut som påverkansförsöken avser, huruvida påverkansförsöken tydligt riktas mot just dessa beslutsfattare och i vilken utsträckning påverkansförsöken upplevs nå fram, och faktiskt också når fram, till rätt adressat.

När det gäller frågan om de förtroendevaldas kontakter, informationsinhämtning och öppenhet för påverkan mellan valen har vi valt att hantera den som två olika frågor: dels frågan om vilka medborgare som representanterna *faktiskt* kommer i kontakt och samtalar med, dels frågan om vilka medborgare som representanterna anser att de i första hand *bör* hålla kontakt och samtala med under mellanvalsperioderna. Svaret på den första frågan erhålls genom en kartläggning av kontaktmönstret mellan väljare och valda under mellanvalsperioden. Svaret på den andra frågan säger förhoppningsvis någonting om dessa kontakter eventuella effekter, om vi utgår från att representanterna främst låter sig påverkas av de medborgare som de anser att man bör hålla kontakt och samtala med mellan valen. Vilka medborgargrupper det här handlar om kan hållas öppet för empirisk prövning, men inkluderar rimligen sådant som de egna partimedlemmarna, medborgarna i den egna valkretsen, olika former av missnöjesyttringar och särintressen samt, naturligtvis, olika uttryck för hela folkets vilja.

Kontakter före eller efter beslut?

De olika aktiviteterna i en mellanvalsdemokrati kan också preciseras med avseende på när i beslutsprocessen kontakterna och informationsöverföringen mellan medborgare och representanter äger rum. När det gäller mellanvalsdemokrati i ett underifrånperspektiv tänker vi nog i första hand på medborgare som genom olika former av opinionsbildning – kontakter, demonstrationer, insändare med mera – försöker påverka beslutsfattarna inför ett politiskt avgörande. Men så enkelt är det naturligtvis inte, eftersom medborgerligt politiskt deltagande även tar sig uttryck i olika former av protester mot redan fattade beslut. En av slutsatserna om det politiska deltagandet som drogs i den nyligen avslutade danska maktutredningen var att det har skett en förändring i

just den riktningen – det vill säga ”från handlingar som riktar sig mot de politiska besluten, till handlingar som riktar sig mot deras praktiska genomförande” (Togeby m.fl. 2003:66).

Samma precisering med avseende på tidpunkt i beslutsprocessen kan göras när det gäller kontakter och informationsinhämtning som initieras av de politiska representanterna. Om kontakterna tas efter ett beslut handlar det uppenbarligen inte om informationsinhämtning eller om att ta intryck och låta sig påverkas utan enbart om att informera medborgarna om vilket beslut som har fattats. Om kontakterna däremot sker före beslut är det rimligt att tänka sig att ju tidigare i processen som kontakterna tas, desto mer sannolikt borde det vara att medborgarnas information och önskemål kommer att finnas med på bordet när beslutet väl skall fattas.

Direkta eller indirekta kontakter?

En annan relevant distinktion när det gäller att kartlägga de olika aktiviteterna i en mellanvalsdemokrati är den mellan direkta och indirekta kontakter mellan medborgare och representanter. Handlar det om personliga möten och samtal eller handlar det framförallt om mediebilder och opinionsmätningar?

När det gäller medborgerligt politiskt deltagande är vissa typer av påverkansförsök ofta enkla att klassificera som direkta eller indirekta. Till de direkta påverkansförsöken hör då sådant som telefonsamtal, uppvaktningar och partimöten, medan de indirekta försöken sker via massmedier i form av insändare, debattartiklar och annonser. Andra former av politiskt deltagande kan däremot vara svårare att klassificera eftersom de är direkta och indirekta på en och samma gång, eller ibland direkta och ibland indirekta. Hit hör till exempel olika former av demonstrationer och protestaktioner som sker framför ögonen på representanterna och/eller som representanterna får sig till livs via tv, radio och tidningar.

Den kanske mest intressanta frågan i det här sammanhanget är dock hur representanterna väljer att agera när de vill hämta in beslutsrelevant information från medborgarna respektive när de vill skaffa sig en bild av olika medborgaropinioner eller av hela folkets vilja inför ett politiskt beslut. Även här finns det både direkta och indirekta möjligheter, och ett rimligt antagande är att direkta kontakter är vanligare när det gäller avgränsade och ”närstående” medborgargrupper, medan behovet av indirekta kontakter växer med storleken på och avståndet till den aktuella gruppen.

Vad handlar kontakterna om?

Den viktigaste frågan vid preciseringen av begreppet mellanvalsdemokrati handlar rimligen om innehållet i kontakterna mellan medborgare och representanter. Sett i ett underifrånperspektiv har de medborgare som på olika sätt försöker påverka politikens utformning mellan valen två fullt förenliga strategier till sitt förfogande: att föra fram argument i sakfrågan som talar till fördel för ett visst beslut och att uppmärksamma representanterna på vad som kan

vara medborgarmajoritetens önskemål i frågan eller åtminstone önskemålet från majoriteten bland dem som uppfattar sig som "berörda" av det aktuella beslutet. Om det uppenbart handlar om ett minoritetsintresse som vill någonting annat än majoriteten borde det i första hand handla om påtryckningar med hjälp av sakargumentation. Om det däremot kan göras troligt att representanterna är på väg att gå emot någon form av folklig opinion, och kanske i synnerhet om argumenten i sakfrågan redan har varit föremål för omfattande diskussion och debatt, ligger förmodligen påverkan utifrån majoritetsargumentet närmare till hands.

När vi istället väljer att studera mellanvalsdemokratin i ett ovanifrånperspektiv handlar den innehållsliga frågan om huruvida representanternas avsikt med medborgarkontakterna är att informera och påverka medborgarna, om att låta sig informeras och påverkas av medborgarna, eller om båda. ¹⁴³ I den utsträckning det handlar om att låta sig informeras och påverkas handlar det därefter om den ovan gjorda distinktionen mellan sakargumentation och majoritetsargumentation, det vill säga om att lyssna till medborgarnas argumentation i sak eller om att skaffa sig en uppfattning om det rådande opinionsläget. Den "tiotusenkronorsfråga" som här gör sig påmind är vad det överhuvudtaget finns för motiv bakom de medborgarkontakter som de förtroendevalda själva tar initiativ till eller åtminstone har en positiv inställning till. I det sammanhanget är det svårt att bortse från det public-choice-inspirerade motivet att bli återvald i nästa val. ¹⁴⁴ Men motivbilden kan förstås även rymma normer och värderingar som handlar om att de politiska besluten blir mer förnuftiga och mer demokratiska när medborgarinformation och medborgaropinioner vägs in i processen.

Riksdagsledamöterna i mellanvalsdemokratin

Det har nu blivit dags att ta steget ut i verkligheten och försöka säga någonting om reellt existerande mellanvalsdemokratier med fokus på Sverige och de svenska riksdagsledamöterna. Vi begränsar oss med andra ord till en fallstudie av nationell svensk mellanvalsdemokrati sedd i ett ovanifrånperspektiv. ¹⁴⁵ Det empiriska materialet hämtas i första hand från en enkätundersök-

¹⁴³ Distinktionen mellan att informera/påverka och att informeras/påverkas behöver inte hanteras som en dikotomi. Ett exempel är Jan Teorells studie av interndemokratien inom de politiska partierna där författaren urskiljer ett flertal mellanformer som handlar om att partiledningen söker mandat, legitimitet respektive förankring, men utan någon egentlig vilja till medlemsdialog (Teorell 1998:30-4). Se även Isberg 1999:kapitel 5.

¹⁴⁴ Standardreferensen här är Mayhew (1974:5) som utgår från ett antagande om "United States congressmen as single-minded seekers of reelection"; se även Arnold (1990) och naturligtvis Downs (1957). Motivet att bli återvald som förklaring till representanters politiska agerande kopplas reflexmässigt samman med cynism och egenintresse. Men det är samtidigt svårt att tänka sig en väl fungerande representativ demokrati med politiker som inte vill bli återvalda och som därmed inte kan ställas till ansvar inför väljarna (se till exempel Patrik Öhbergs kapitel i denna volym).

¹⁴⁵ Valet av fokus för studien innebär åtminstone tre avgränsningar. För det första innebär fokuseringen på Sverige att vi den här gången avsåger oss jämförelser med

ning med riksdagens ledamöter som Riksdagskommittén lät genomföra under första halvåret 2004. De riksdagsstudier som tidigare har genomförts inom ramen för det svenska Valforskningsprogrammet innebär dock att vi även har möjlighet att göra jämförelser drygt 35 år bakåt i tiden.¹⁴⁶

Vår studie av svensk mellanvalsdemokrati i ett ovanifrånperspektiv har tagit utgångspunkt i de två statsvetenskapliga subdisciplinerna parlamentsforskning och representationsforskning (se till exempel Loewenberg m.fl., red. 1985, Bogdanor, red. 1985 och Searing 1994 respektive Eulau m.fl. 1959, Wahlke 1962, Miller & Stokes 1963 och Converse & Pierce 1986). I Sverige finns inte samma tydliga uppdelning mellan dessa båda subdiscipliner, men även här har vi profiterat på och inspirerats av de mest centrala verken på området (framför allt Holmberg 1974, Holmberg & Esaiasson 1988, Esaiasson & Holmberg 1996 och Esaiasson & Heidar, red. 2000).

Med Richard Fennos banbrytande studie *Home Style* (1978) vidgades parlamentsforskningens intresse för ledamöternas aktiviteter i parlamentet och i förhållande till andra centrala politiska aktörer till att också omfatta aktiviteterna i hemvalkretsen. Fennos studie och dess efterföljare (till exempel Smith 2003) har i stor utsträckning valt att lägga fokus på vilka typer av aktiviteter som parlamentarikerna ägnar sig åt i valkretsen och vilka konsekvenser för ett eventuellt omval som dessa aktiviteter kan få. En studie av mellanvalsdemokrati i ett ovanifrånperspektiv innebär att även dessa aktiviteter i hemvalkretsarna skall kartläggas, och i det sammanhanget har *Home Style*-perspektivet kommit väl till pass.

Tre frågor kommer att vara styrande för den följande redovisningen. Den första frågan är hämtad från representationsforskningen och handlar om riksdagsledamöternas syn på vad man som vald representant bör ägna sig åt under mellanvalsperioderna och vilka väljargrupper det är viktigt att representera. Fråga nummer två kommer från parlamentsforskningen och gäller riksdagsledamöternas faktiska kontakter med olika väljargrupper och med andra politiska aktörer. Den tredje och sista frågan är inspirerad av *Home Style*-traditionen och fokuserar främst på riksdagsledamöternas kontakter med den

andra politiska system och därmed också möjligheterna att studera effekter av valsystem och andra konstitutionella arrangemang. För det andra intresserar vi oss här enbart för de indirekta möjligheterna till medborgarinflytande via påtryckningar och bortser från direkt folkligt inflytande genom folkinitiativ och folkomröstningar. För det tredje, slutligen, har vi valt bort underifrånperspektivet och därmed också den typ av empiri som handlar om hur medborgarna ser på politisk representation och demokrati och om medborgarnas kontakter med och påverkansförsök riktade mot valda representanter. I detta tredje avseende hänvisas den intresserade till exempelvis Gilljam & Jodal 2002, Hibbing & Theiss-Morse 2002 och Brothén 2006.

¹⁴⁶ Den undersökning om riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer som Riksdagskommittén lät genomföra på våren 2004 bestod av två delar. Dels genomfördes en *tidsbudgetstudie* där ledamöterna i dagboksform fick notera i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt de ägnat sig åt olika arbetsuppgifter, dels genomfördes en mindre *enkätundersökning*. Enkäten delades ut till samtliga under vecka 17 tjänstgörande ledamöter och ersättare, och 281 av de 349 ledamöterna (81 procent) besvarade undersökningens 13 frågor (se Brothén 2005). Valforskningsprogrammet i Göteborg har genomfört sju riksdagsundersökningar (1969, 1985, 1988, 1994, 1996, 1998 och 2002). Undersökningarna finns beskrivna i Brothén 2002 och Brothén 2005.

egna valkretsen. Till skillnad från Fenno med efterföljare är vi dock mindre intresserade av frekvenserna av olika valkretsaktiviteter och mer intresserade av innehållet och informationsöverföringen inom ramen för dessa kontakter och vad riksdagsledamöterna anser vara viktigt i mötet med väljarna.

Den goda representationen

Riksdagsledamöterna är medborgarnas politiska representanter. En första intressant fråga är därför *vilka* medborgare som ledamöterna anser att det är viktigt att representera. I Riksdagskommitténs enkätundersökning 2004 ställde vi följande fråga: "Hur viktigt är det för dig att representera nedanstående väljargrupper i ditt arbete som riksdagsledamot?" Ledamöterna fick därefter, i tur och ordning, ta ställning till a) "väljare utanför din valkrets", b) "väljare i din valkrets", c) "det egna partiets väljare utanför din valkrets" och d) "det egna partiets väljare i din valkrets". För var och en av de fyra väljargrupperna fick ledamöterna välja mellan svarsalternativen "mycket viktigt", "ganska viktigt", "varken/eller", "ganska oviktigt" och "helt oviktigt". Resultaten i tabell 1 visar andelen riksdagsledamöter som anser att det är "mycket viktigt" att representera respektive grupp.

TABELL 1 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS BEDÖMNINGAR AV HUR VIKTIGT DET ÄR ATT REPRÉSENTERA OLIKA VÄLJARGRUPPER 2004. ANDEL LEDAMÖTER SOM ANSER DET ÄR MYCKET VIKTIGT ATT REPRÉSENTERA RESPEKTIVE GRUPP (PROCENT).

	väljare	det egna partiets väljare	effekt av det egna partiet
utanför valkretsen	22	50	+28
i valkretsen	72	91	+19
effekt av valkrets	+50	+41	

Kommentar: Resultaten är hämtade från Riksdagskommitténs enkätundersökning med 2004 års riksdagsledamöter.

Riksdagsledamöterna har en klar och tydlig rangordning av de fyra väljargrupperna. Den grupp som det är viktigast att representera är det egna partiets väljare i den egna valkretsen (hela 91 procent svarade mycket viktigt). Därefter följer, i tur och ordning, väljare i den egna valkretsen (72 procent), det egna partiets väljare utanför valkretsen (50 procent) och väljare utanför val-

kretsen (22 procent). Rangordningen av de fyra väljargruppernas viktighet är den samma inom samtliga partier utom Vänsterpartiet där det egna partiets väljare utanför valkretsen (70 procent) anses viktigare att representera än väljare i den egna valkretsen (50 procent).

Valkretsens betydelse för vilka väljargrupper som är viktiga att representera kan också utläsas av de effektmått som redovisas i tabell 1. Skillnaden mellan väljare i och utanför den egna valkretsen är 50 procentenheter för väljare i allmänhet ($72-22 = +50$) och 41 procentenheter (+41) för det egna partiets väljare. Effekten av om väljarna tillhör eller inte tillhör det egna partiet är endast omkring hälften så stor: +28 för väljare utanför den egna valkretsen och +19 för väljare i den egna valkretsen. Återigen återfinns samma mönster inom samtliga partier utom Vänsterpartiet där ledamöterna anser att det är viktigare att representera partiet (+35 och +37) än att representera valkretsen (+15 och +17).

Sammanfattningsvis är alltså både valkretstillhörighet och partitillhörighet betydelsefulla faktorer när riksdagsledamöterna funderar över vilka väljargrupper som är viktiga att representera. Men valkretsens väljare tycks så här långt vara klart viktigare än det egna partiets väljare.

Riksdagsledamöternas representationsprinciper

Inom parlamentsforskningen brukar de förtroendevaldas uppfattningar om vad som är god representation studeras med hjälp av begreppet representationsideologier (se till exempel Wahlke m.fl. 1962; Esaiasson & Gilljam 1985; Holmberg & Esaiasson 1988; Esaiasson & Holmberg 1996). En representationsideologi innehåller två huvudkomponenter: representationens inriktning och representationens principer. Med representationens inriktning menas de grupper och intressen som de förtroendevalda anser att det är viktigt att representera; förutom det egna partiet och dess väljare kan det röra sig om sådant som den egna regionen eller valkretsen, om mer eller mindre organiserade intressen som löntagare, företagare, jordbrukare, kvinnor och ungdomar, om enskilda väljare som tar personlig kontakt och försöker påverka samt om nationen som helhet. Med representationens principer avses synen på hur de förtroendevalda bör förhålla sig när de fattar sina beslut: Skall de i första hand följa partilinjen (partiprincipen), skall de i första hand följa den egna kompassen (individprincipen) eller skall de fungera som en av väljarna bunden delegat (väljarprincipen)?

Vi börjar med *representationens inriktning* som i de sex svenska riksdagsundersökningarna mellan 1985 och 2002 har studerats med hjälp av följande enkätfråga: "Hur viktiga är följande uppgifter för dig personligen som riksdagsledamot – mycket viktig, ganska viktig, ganska oviktig eller helt oviktig?" Ledamöterna fick här ta ställning till hur viktigt det är att föra fram ett tiotal olika representationsobjekts åsikter och intressen. I tabell 2 redovisas andelen ledamöter som vid olika tillfällen har svarat att det är mycket viktigt att representera respektive objekt.

TABELL 2 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS BEDÖMNINGAR AV HUR VIKTIGT DET ÄR ATT REPRESENTERA OLIKA GRUPPER OCH INTRESSEN 1985-2002. ANDDEL LEDAMÖTER SOM ANSER ATT DET ÄR MYCKET VIKTIGT ATT REPRESENTERA RESPEKTIVE GRUPP/INTRESSE (PROCENT).

representationsobjekt	år						differens startår– 2002	differens 1994– 2002
	1985	1988	1994	1996	1998	2002		
partiets politik	77	76	77	71	80	71	–6	–6
regionen/valkretsen	44	46	39	38	46	48	+4	+9
personliga åsikter	34	30	34	44	33	36	+2	+2
enskilda väljare	49	47	30	29	35	34	–15	+4
flyktingar/invandrare	–	–	14	15	28	30	+16	+16
kvinnor	24	27	26	29	31	28	+4	+2
löntagare	29	28	17	23	25	23	–6	+6
unga	20	24	16	21	25	21	+1	+5
företagare	12	9	9	16	15	16	+4	+7
pensionärer	–	17	9	15	18	15	–2	+6
jordbrukare	8	7	6	5	9	9	+1	+3
kristna	–	–	5	5	7	5	±0	±0
nykterister	–	–	2	4	5	4	+2	+2
homo-/bisexuella och transpersoner	–	–	–	–	–	10	–	–

Kommentar: Riksdagsledamöterna fick ta ställning till följande uppgifter: "arbeta med problem för enskilda väljare/människor som har vänt sig till dig", "föra fram de åsikter som du personligen anser viktiga", "föra fram ditt eget partis politik", "föra fram den egna regionens/valkretsens intressen/åsikter", "föra fram de ungas intressen/åsikter", "föra fram pensionärernas intressen/åsikter", "föra fram löntagarnas intressen/åsikter", "föra fram företagarnas intressen/åsikter", "föra fram kvinnornas intressen/åsikter", "föra fram jordbrukarnas intressen/åsikter", "föra fram nykteristernas intressen/åsikter", "föra fram flyktingarnas/invandrarnas intressen/åsikter", "föra fram de kristnas intressen/åsikter" och "föra fram homo/bisexuellas och transpersoners intressen/åsikter". Ett streck i en kolumn innebär att representationsobjektet inte ingick i det årets undersökning. Resultaten är hämtade från Valforskningsprogrammets riksdagsundersökningar 1985–2002.

Med klar marginal är det nu partiets politik (71–80 procent mycket viktigt) och inte regionen/valkretsen (38–48 procent) som framstår som de svenska riksdagsledamöternas viktigaste representationsobjekt. Vid en ytlig betraktelse tycks det alltså som om valkretsen är viktigare än partiet i tabell 1, medan partiet är viktigare än valkretsen i tabell 2. En för riksdagsledamöterna mer hedrande förklaring till de till synes motstridiga resultaten är emellertid att det handlar om frågor med inriktning på delvis olika objekt: i tabell 1 på partiets och valkretsens *väljare* och i tabell 2 på partiets *politik* och valkretsens *intressen och åsikter*.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Med ett enda undantag har samliga partiets ledamöter vid samtliga sex undersökningstillfällen bedömt det som klart viktigare att representera partiets politik än att representera valkretsen. Undantaget är Centerpartiets riksdagsledamöter 2002 där 71 procent tyckte det var mycket viktigt att representera partiet medan 81 procent tyckte det var mycket viktigt att representera valkretsen. Värt att notera är också att den stabila andelen ledamöter som anser att det är viktigt att representera valkretsen döl-

Riksdagsledamöternas bedömningar av vad som är viktiga representationsobjekt är med två undantag påtagligt stabila över tid. En tydlig förändring i tabell 2 är att det enligt ledamöterna har blivit klart mindre viktigt att ”arbeta med problem för enskilda väljare/människor som har vänt sig till dig” – från nästan 50 procent under 1980-talet till endast drygt 30 procent i de senaste undersökningarna.¹⁴⁸ Samtidigt har det blivit betydligt viktigare att föra fram flyktingarnas och invandrarnas åsikter och intressen (från 14 procent 1994 till 30 procent 2002), vilket kanske inte är förvånande med tanke på den stora uppmärksamheten kring invandrar- och flyktingfrågor under de senaste 10–15 åren. Den av samma skäl förväntade ökningen av andelen ledamöter som tycker det är viktigt att föra fram kvinnornas åsikter och intressen är däremot mer blygsam – från 24 procent 1985 till 28 procent 2002.

Den andra komponenten i riksdagsledamöternas representationsideologier är *representationens principer* och frågan om ledamöterna i första hand bör följa partilinjen (partiprincipen), den egna kompassen (individprincipen) eller den egna valkretsens väljare (valkretsprincipen) vid omröstningarna i riksdagen. Efter amerikansk förebild (Eulau m.fl. 1959; Wahlke m.fl. 1962) ingår ett frågebatteri om representationens principer i de svenska riksdagsundersökningarna sedan starten i slutet av 1960-talet. Riksdagsledamöterna ombeds där att ta ställning till följande tre frågor: 1) Hur *bör*, enligt din mening, en riksdagsledamot rösta om hans/hennes väljare i valkretsen har en åsikt och hans/hennes parti intar en annan ståndpunkt? 2) Hur *bör*, enligt din mening, en riksdagsledamot rösta om hans/hennes egen uppfattning i en fråga inte överensstämmer med de åsikter hans/hennes väljare i valkretsen har? 3) Hur *bör*, enligt din mening, en riksdagsledamot rösta om hans/hennes egen uppfattning i en fråga inte överensstämmer med partiets ståndpunkt? Ledamöternas inställning till dessa tre lojalitetskonflikter i 2002 års riksdagsundersökning redovisas i tabell 3.

jer stora förändringar över tid för enskilda partier som följer ett vänster–högermönster: För ledamöterna från Vänsterpartiet, Miljöpartiet och i någon mån Socialdemokraterna har det sedan 1980-talet blivit mindre viktigt att representera den egna valkretsen, medan det för de borgerliga ledamöterna har blivit betydligt viktigare att föra fram den egna regionens/valkretsens intressen och åsikter.

¹⁴⁸ Den klart största nedgången när det gäller uppgiften att arbeta med problem för enskilda väljare/människor återfinns bland de socialdemokratiska ledamöterna (från 53 procent 1985 till 28 procent 2002). Nedgången återfinns däremot inte bland Centerpartiets och Moderaternas ledamöter (49 procent 1985 och 52 procent 2002 respektive 41 procent 1985 och 44 procent 2002).

TABELL 3 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS ÅSIKTER OM TRE LOJALITETSKONFLIKTER 2002 (PROCENT).

”Hur *bör*, enligt din mening, en riksdagsledamot rösta om hans/hennes väljare i valkretsen har en åsikt och hans/hennes parti intar en annan ståndpunkt?”

	riksdagsparti							alla
	v	s	c	fp	m	kd	mp	
på partiets ståndpunkt	62	70	29	24	37	55	46	53
på väljarnas åsikt	24	15	52	50	41	36	39	30
vet ej/ambivalent svar/annat svar	14	15	19	26	22	9	15	17
summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100
antal personer	29	134	21	46	51	33	13	327
skillnad parti – väljare	+38	+55	–23	–26	–4	+19	+7	+23

”Hur *bör*, enligt din mening, en riksdagsledamot rösta om hans/hennes egen uppfattning i en fråga inte överensstämmer med de åsikter hans/hennes väljare i valkretsen har?”

	riksdagsparti							alla
	v	s	c	fp	m	kd	mp	
på egen uppfattning	62	67	67	85	78	79	70	72
på väljarnas åsikt	24	20	9	6	16	9	15	16
vet ej/ambivalent svar/annat svar	14	13	24	9	6	12	15	12
summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100
antal personer	29	134	21	46	51	33	13	327
skillnad egen – väljare	+38	+47	+58	+79	+62	+70	+55	+56

”Hur *bör*, enligt din mening, en riksdagsledamot rösta om hans/hennes egen uppfattning i en fråga inte överensstämmer med partiets ståndpunkt?”

	riksdagsparti							alla
	v	s	c	fp	m	kd	mp	
på egen uppfattning	55	18	52	87	74	67	54	48
på partiets ståndpunkt	31	66	24	9	10	21	31	38
vet ej/ambivalent svar/annat svar	14	16	24	4	16	12	15	14
summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100
antal personer	29	134	21	46	51	33	13	327
skillnad egen – parti	+24	–48	+28	+78	+64	+46	+23	+10

Kommentar: Resultaten är hämtade från Valforskningsprogrammets riksdagsundersökning 2002. På frågan om konflikten mellan partiets ståndpunkt och väljarnas åsikt har de 19 ledamöter som svarade att de skulle rösta efter egen uppfattning klassificerats under ”annat svar”.

Den här gången är det varken partiets ståndpunkter eller väljarna i hemma-
valkretsens som framstår som det viktigaste att representera. När de tre repre-
sentationsprinciperna ställs mot varandra parvis är det istället riksdagsleda-
motens egen uppfattning som lyfts fram – både gentemot det egna partiets
ståndpunkt (48 procent mot 38) och gentemot den egna valkretsens väljare
(72 procent mot 16). I konflikten mellan det egna partiets ståndpunkt och den
egna valkretsens väljare sätter dock ledamöterna partiet främst (53 procent
mot 30). Rangordningen med individprincipen före partiprincipen och därnäst
väljarprincipen återfinns med ett undantag bland samtliga partiets riksdagsle-
damöter: Undantaget är de socialdemokratiska ledamöterna som klart och
tydligt sätter partiprincipen framför individprincipen (66 procent mot 18).

Riksdagsledamöternas prioritering av individprincipen 2002 är en viktig
nyhet jämfört med tidigare års undersökningar. I tabell 4 redovisas riksdags-
ledamöternas representationsprinciper för åren 1985, 1988, 1998 och 2002.
Tabellen visar andelen ledamöter som vid olika tillfällen har satt partiets
ståndpunkt framför de båda andra möjligheterna (partiprincipen), den egna
ståndpunkten framför de båda andra möjligheterna (individprincipen) respektive
väljarna i den egna valkretsens framför de båda andra möjligheterna (väl-
jarprincipen).

TABELL 4 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS REPRESENTATIONSPRINCIPER 1985, 1998,
1998 OCH 2002. BLAND SAMTLIGA LEDAMÖTER OCH EFTER PARTI-
TILLHÖRIGHET (PROCENT).

	1985	1988	1998	2002
partiprincipen	47	44	42	36
partilinjen, egen åsikt, väljarnas åsikt	26	28	26	28
partilinjen, väljarnas åsikt, egen åsikt	21	16	16	8
individprincipen	32	33	40	48
egen åsikt, partilinjen, väljarnas åsikt	21	20	22	23
egen åsikt, väljarnas åsikt, partilinjen	11	13	18	25
väljarprincipen	14	17	12	10
väljarnas åsikt, partilinjen, egen åsikt	9	10	6	5
väljarnas åsikt, egen åsikt, partilinjen	5	7	6	5
intransitiva svarsmönster	7	6	6	6
summa procent	100	100	100	100
antal personer	240	210	213	246

Kommentar: Resultaten bygger på de ledamöter som besvarade samtliga tre lojalitetskonfliktfrågor i respektive undersökning. Rangordningarna har fastställts genom att undersöka hur ledamöterna besvarade samtliga tre frågor. Intransitiva svarsmönster är sådana där svarsmöjligheterna (parti, individ, väljare) "besegrar" varandra i en cirkel. Resultaten är hämtade från Valforskningsprogrammets riksdagsundersökningar 1985, 1988, 1998 och 2002.

Partiets ståndpunkt har varit den dominerande representationsprincipen bland riksdagsledamöterna i de tidigare undersökningarna även om partiets ställning

som representationsobjekt successivt har försvagats. I 1985 års undersökning var det 47 procent som satte partiprincipen framför individprincipen, medan 32 procent gjorde tvärtom (övertikt +15). Motsvarande procentandelar var 44 procent mot 33 (+8) 1988, 42 procent mot 40 (+2) 1998 och 36 procent mot 48 (–12) 2002. Partiets ställning gentemot den egna valkretsen är däremot fortsatt stark, även om det även här har skett en försvagning (+33 1985, +27 1988, +30 1998 och +26 2002). När det till slut gäller lojalitetskonflikten mellan den egna ståndpunkten och valkretsens väljare har individprincipen successivt stärkt sin ställning bland riksdagsledamöterna – från en övertikt på +18 1985 och +16 1988 till +28 1988 och +38 2002.¹⁴⁹

Riksdagsledamöternas representationsideologier i förändring

Det är ingen lätt uppgift att sammanfatta resultaten när det gäller riksdagsledamöternas syn på vad som är god representation. Det faktum att resultaten i de olika tabellerna pekar i olika riktning – valkretsens väljare är viktigast i tabell 1, partiets politik är viktigast i tabell 2 och den egna uppfattningen är viktigast i tabellerna 3 och 4 – skulle ju vid första påseendet kunna tolkas som att många riksdagsledamöter saknar en genomtänkt representationsideologi och därför har svårt att besvara de olika frågorna.

En tolkning som innebär ett försök att foga samman dessa olika resultat till en för riksdagsledamöterna genomtänkt helhet skulle kunna vara att ledamöterna initialt och fram till och med diskussionerna i riksdagsgrupperna med partikamrater från andra valkretsar uppfattar sig som valkretsrepresentanter (tabell 1). När det så småningom blir dags för konkret beslutsfattande i kamraren handlar det i de allra flesta fall om att förlita sig på den arbetsfördelning som sker i riksdagen och sluta upp kring det egna partiets politik som utformats i de olika utskotten (tabell 2). Och i de få fall det finns en konflikt mellan den egna uppfattningen och partiets ståndpunkt – i till exempel frågor med religiöst eller moraliskt innehåll – sätts ofta den personliga övertygelsen främst (tabellerna 3 och 4).

Den måhända viktigaste slutsatsen utifrån den här redovisningen är dock det faktum att partiets starka ställning i riksdagsledamöternas representations-

¹⁴⁹ Frågorna om representationsprinciper ingick även i 1969 års riksdagsundersökning och på den tiden var det individprincipen och inte partiprincipen som var mest omhuldad: individprincipen 57 procent, partiprincipen 35 procent och väljarprincipen 8 procent (Holmberg & Esaiasson 1988:49-51). Sören Holmberg och Peter Esaiasson är dock skeptiska till de stora skillnaderna mellan 1969 och 1985 års undersökningar. Deras bedömning är att skillnaden till stor del beror på att 1969 års undersökning genomfördes i form av personliga intervjuer med riksdagsledamöterna medan 1985 års undersökning (och de därefter följande) genomfördes med hjälp av postenkäter. Mot Holmbergs och Esaiassons metodologiska tolkning av förändringen mellan 1969 och 1985 talar dock att både förändringen i riktning mot en mer positiv inställning till partiprincipen mellan 1969 och 1985 och förändringen i riktning mot en mer negativ inställning till samma princip mellan 1985 och 2002 i stor utsträckning beror på förändringar bland Moderata samlingspartiets riksdagsledamöter: Det är svårt att komma på någon bra förklaring till varför i första hand de moderata ledamöterna skulle svara annorlunda på intervjufrågor än på enkätfrågor, vilket indikerar att m-ledamöternas syn på de olika representationsprinciperna faktiskt har förändrats.

ideologier kan vara på väg att luckras upp: Det är idag viktigare att representera valkretsens väljare än att representera det egna partiets väljare (tabell 1). Det är visserligen fortfarande viktigare att representera partiets politik än att representera regionens och valkretsens åsikter och intressen, men den skillnaden är idag något mindre än den var på 1980-talet (tabell 2). Den stora förändringen gäller dock representationens principer där 1980-tales riksdagsledamöter satte partiprincipen klart före individprincipen men där 2000-tales riksdagsledamöter gör tvärtom. Förändringen kan möjligen sättas i samband med införandet av personröstning i riksdagsvalet 1998 och de därigenom alltför riksdagsledamöter som upplever att de sitter på personliga mandat.

Om den utvecklingen skulle fortsätta – och partiets politik allt oftare får stå tillbaka för valkretsens intressen och riksdagsledamöternas egna uppfattningar – kommer det att bli svårare att förutse utfallet av beslutsfattandet i riksdagen. Och med en större sådan osäkerhet blir det sannolikt svårare att hålla samman olika typer av regeringssamarbeten och att bedriva en kontinuerlig och effektiv regeringspolitik. I den positiva vågskålen skulle samtidigt kunna läggas en eventuellt större närhet mellan väljare och valda i de enskilda valkretsarna som på sikt skulle kunna leda till ett större medborgerligt förtroende för politiker och politiska institutioner.

Riksdagsledamöternas mellanvalskontakter

Utvecklade kontakter mellan väljare och valda är en förutsättning för en väl fungerande mellanvalsdemokrati. Efter genomgången av riksdagsledamöternas uppfattningar om den goda representationen har det därför blivit dags att ge en bild av ledamöternas *faktiska* kontakter med medborgare under mellanvalsperioden. Det här avsnittet handlar om *hur ofta* ledamöterna har kontakt med olika grupper i och utanför valkretsen medan nästföljande avsnitt behandlar *innehållet* i kontakterna.

Till vårt förfogande finns, liksom tidigare i kapitlet, ett omfattande enkätmaterial. Trots frågeundersökningsteknikens många fördelar finns det dock problem med att dra slutsatser om faktiskt beteende genom att förlita sig på vad svarspersonerna själva har uppgivit. Risken finns att riksdagsledamöterna underskattar eller, i det här fallet, snarare överskattar sina kontakter.¹⁵⁰ Dessutom kan ledamöterna ha svårt att minnas och i efterhand ge en korrekt bild av de egna kontakterna med medborgare. Det finns med andra ord anledning att vara försiktig och visa medvetenhet om eventuella problem med över- och underskattning. Samtidigt mildras dock den typen av problem genom att vi i den kommande redovisningen inte sätter fokus på de absoluta kontaktnivåerna utan istället på jämförelser över tid, mellan riksdagsledamöter från olika partier och med avseende på kontakter med olika grupper av medborgare.¹⁵¹

¹⁵⁰ Se till exempel Holmberg & Esaiasson 1988:62, 172–175; Wallin m. fl. 1999:106.

¹⁵¹ En annan möjlighet att kartlägga mellanvalskontakter mellan väljare och valda är att fråga medborgarna om deras kontakter med olika grupper av förtroendevalda.

Vi har haft möjlighet att använda både Riksdagskommitténs enkätundersökning från 2004 och Valforskningsprogrammets riksdagsstudier 1985 och 2002 för att kartlägga riksdagsledamöternas mellanvalskontakter med medborgarna. I den förstnämnda studien ingick en fråga med följande formulering: "Om Du ser till det senaste året, hur ofta har Du haft kontakt med nedanstående väljargrupper i Ditt arbete som riksdagsledamot?" Ledamöterna fick därefter bedöma vikten av att hålla kontakter med "väljare utanför din valkrets", "väljare i din valkrets", "det egna partiets väljare utanför din valkrets" och "det egna partiets väljare i sin valkrets". Svarsalternativen var "dagligen", "någon gång per vecka", "några gånger per månad", "några gånger per år" och "mera sällan". Frågetekniken är identisk med den som användes vid riksdagsledamöternas bedömningar av hur viktigt det är att representera olika väljargrupper (se tabell 1), vilket gör det möjligt att jämföra viktighetsbedömningar och faktiska kontakter. I tabell 5 redovisas andelen ledamöter som uppgivit att de under det senaste året "dagligen" haft kontakt med respektive grupp.

TABELL 5 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS KONTAKTER MED OLIKA VÄLJARGRUPPER 2004. ANDEL LEDAMÖTER SOM UPPGIVIT ATT DE DAGLIGEN HAR KONTAKT MED RESPEKTIVE GRUPP (PROCENT).

	väljare	det egna partiets väljare	<i>effekt av det egna partiet</i>
utanför valkretsen	19	10	-9
i valkretsen	26	30	+4
<i>effekt av valkrets</i>	+7	+20	

Kommentar: Resultaten är hämtade från Riksdagskommitténs enkätundersökning med 2004 års riksdagsledamöter.

När riksdagsledamöterna tidigare i kapitlet ombads att bedöma vikten av att representera de olika väljargrupperna visade det sig att både valkretstillhörighet och partitillhörighet var betydelsefulla faktorer även om valkretsens väljare var klart viktigare än det egna partiets väljare (jfr tabell 1).

Från sådana studier vet vi att ungefär var tionde medborgare har någon form av politikerkontakt (se t. ex. Gilljam & Holmberg 1995:180; Petersson m.fl. 1998:53–62). När det gäller kontakter med just riksdagsledamöter bör vi därför förvänta oss något lägre nivåer. Dessutom tror vi att kontakterna är mer omfattande under valår jämfört med under icke valår (Brothén 2002).

Riksdagsledamöternas faktiska väljarkontakter i tabell 5 visar på i huvudsak samma mönster som de normativa bedömningarna även om skillnaderna mellan ledamöternas kontaktfrekvens med olika väljargrupper är betydligt mindre. Ledamöterna har tätast kontakter med i tur och ordning det egna partiets väljare i valkretsen (30 procent dagligen), väljare i den egna valkretsen (26 procent), väljare utanför valkretsen (19 procent) och det egna partiets väljare utanför valkretsen (10 procent). Den enda skillnaden mellan de faktiska kontakterna och bedömningarna av vilka väljare som är viktiga att hålla kontakt med gäller väljarna utanför valkretsen där det anses viktigare att hålla kontakt med det egna partiets väljare än med väljare i allmänhet (50 procent mycket viktigt mot 22 i tabell 1) medan de faktiska kontakterna i större utsträckning sker med väljare i allmänhet och inte med det egna partiets väljare (19 procent mot 10 med daglig kontakt i tabell 5).

Effektmåttan i tabell 5 visar samtidigt att det är hänsynen till valkretsen och inte till det egna partiet som är viktigast för de faktiska kontakterna: Andelen riksdagsledamöter som rapporterar daglig medborgarkontakt är något högre för väljare i valkretsen än för väljare utanför valkretsen ($26-19 = +7$) och klart högre för det egna partiets väljare i valkretsen än för det egna partiets väljare utanför valkretsen ($30-10 = +20$). Motsvarande effekter för det egna partiet är endast $30-26 = +4$ för väljare i valkretsen och till och med negativ ($10-19 = -9$) för väljare utanför valkretsen. Den senare effekten visar med andra ord att riksdagsledamöterna säger sig ha mer daglig kontakt med väljare i allmänhet utanför valkretsen än med det egna partiets väljare utanför valkretsen. Ledamöternas mellanvalskontakter utanför den egna valkretsen handlar alltså inte om partiaktiviteter i andra delar av landet eller på nationell nivå utan istället om möten med väljare i allmänhet.¹⁵²

Den tidsbudgetstudie med riksdagsledamöterna som genomfördes samtidigt med 2004 års enkätundersökning ger oss möjlighet att även studera i vilken utsträckning ledamöterna uppger att de använder sin arbetstid till kontakter med medborgare. När vi jämför med motsvarande tidsbudgetstudier från 1985 kan vi konstatera att ledamöterna använder betydligt mer tid till kontaktverksamhet idag jämfört med för 20 år sedan. När det gäller kontakt med och uppvaktningar från grupper och enskilda av olika slag har den verksamheten ökat kraftigt i omfattning. I 1985 års undersökning uppgav ledamöterna att de ägnade något mer än tre timmar åt kontaktverksamhet, vilket motsvarar 6 procent av den totala arbetstiden.¹⁵³ Motsvarande tid för kontakter och uppvaktningar uppgick till ungefär nio timmar 2004, vilket motsvarar 17 procent av den totala arbetstiden.¹⁵⁴ Förändringen är ännu större om vi istället jämför med 1970-talets tidsbudgetstudier: Den totala tiden för kontak-

¹⁵² Mönstret för de faktiska kontakterna i tabell återfinns även inom flertalet partigrupper. Vänsterpartiets och framförallt Miljöpartiets ledamöter avviker dock från den generella bilden och uppger att de har mest daglig kontakt med väljare i allmänhet utanför valkretsen och inte med det egna partiets väljare i valkretsen eller med väljare i valkretsen allmänt.

¹⁵³ SOU 1986:27, s. 19.

¹⁵⁴ Brothén 2005. I denna kategori av arbetsuppgifter ingår även att svara på brev och, i 2004 års undersökning, att svara på e-postbrev.

ter och uppvaktningar uppgick till knappa tre timmar både 1974 och 1977, vilket motsvarar 5 respektive 6 procent av den totala arbetstiden.¹⁵⁵

I Riksdagskommitténs enkätundersökning ombads riksdagsledamöterna avslutningsvis att ange vilka arbetsuppgifter de skulle vilja ägna mer tid åt än idag. Och även med en sådan öppen frågeteknik återkommer olika former av medborgarkontakter och valkretsrelaterade arbetsuppgifter: Ledamöterna vill ägna mer tid åt valkrets- och kontaktverksamhet, och de vill i större utsträckning än idag använda riksdagens plenifria veckor till valkrets- och medborgarkontakter.¹⁵⁶

I Valforskningsprogrammets riksdagsstudier 1985 och 2002 fick ledamöterna besvara en öppen fråga om hur många medborgarinitierade kontakter de haft med väljare i och utanför valkretsen: ”På ett ungefär, hur många gånger i månaden tar olika enskilda väljare i Din valkrets respektive utanför Din valkrets muntligen eller skriftligen kontakt med Dig?” Resultaten redovisas i tabell 6.

¹⁵⁵ Brothén 2005; förslag 1975/76:15, s. 78; förslag 1978/79:15.

¹⁵⁶ Brothén 2005.

TABELL 6 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS KONTAKTER MED VÄLJARE I OCH UTAN FÖR VALKRETSEN 1985 OCH 2002. ANDEL LEDAMÖTER MED OLIKA ANTAL KONTAKTER (PROCENT) SAMT MEDELVÄRDE FÖR DE SEX KATEGORIerna.

	v		s		c		fp		m		kd		mp		alla	
	85	02	85	02	85	02	85	02	85	02	85	02	85	02	85	02
väljare i valkretsen																
-5	53	21	38	15	20	20	29	12	34	22	-	19	-	23	35	18
6-10	37	34	32	38	31	25	27	32	28	24	-	29	-	31	30	29
11-15	5	14	10	14	17	0	8	15	15	9	-	19	-	0	12	12
16-20	0	0	6	17	15	20	12	15	4	13	-	16	-	0	7	14
21-25	5	17	4	5	5	10	6	8	4	6	-	7	-	8	4	7
26-	0	14	10	21	12	25	18	18	15	26	-	10	-	38	12	20
medel- värde	1,7	3,0	2,4	3,3	2,9	3,5	3,0	3,3	2,6	3,4	-	2,9	-	3,5	2,5	3,3
väljare utanför valkretsen																
-5	58	23	68	36	59	30	58	18	58	37	-	33	-	8	63	30
6-10	32	12	11	27	27	20	18	26	22	20	-	20	-	15	18	23
11-15	0	7	3	6	5	0	2	13	6	7	-	10	-	15	3	8
16-20	0	12	0	8	0	25	2	2	0	7	-	10	-	8	0	9
21-25	0	4	1	3	2	15	2	5	0	2	-	7	-	0	1	4
26-	1	42	17	20	7	10	18	36	14	27	-	20	-	54	15	26
medel- värde	1,8	3,9	2,1	2,8	1,8	3,1	2,3	3,6	2,0	3,0	-	3,0	-	4,4	2,1	3,1
antal svarande	19	26	158	119	41	20	49	39	72	45	-	30	-	13	340	292

Kommentar: Resultaten är hämtade från Valforskningsprogrammets riksdagsstudier 1985 och 2002. Medelvärdena är beräknade på en sexgradig skala från värde 1 (upp till 5 kontakter per månad) till värde 6 (26 eller fler kontakter per månad).

Kontakterna med väljare både i och utanför valkretsen har ökat i omfattning mellan 1985 och 2002. Medelvärdet för kontakterna med väljare i valkretsen har stigit från 2,5 till 3,3 medan motsvarande medelvärde för kontakterna med väljare utanför valkretsen har stigit från 2,1 till 3,1. Vid båda tillfällena uppgav ledamöterna att de har fler kontakter med väljare i än utanför valkretsen, men skillnaden är inte påfallande stor, och den är dessutom något mindre 2002 än vad den var 1985.

Samtidigt finns det ett starkt samband mellan de två typerna av väljarkontakter: Ledamöter som har omfattande kontakter med väljare i valkretsen tenderar också att ha omfattande kontakter med väljare utanför valkretsen, medan ledamöter med begränsade kontakter med väljare i valkretsen på motsvarande sätt tenderar att ha begränsade kontakter med väljare utanför valkretsen (Pearsons $r = +0,50$).

Goda kontakter mellan väljare och valda är ett fundamentalt kitt i en fungerande mellanvalsdemokrati. Men mellanvalskontakter mellan väljare och

valda är inte enbart en viktig komponent i normativ demokratiteori. Resultaten i det här avsnittet har visat att mellanvalskontakter är ett centralt och med tiden allt viktigare inslag i de svenska riksdagsledamöternas faktiska arbetsuppgifter. Det är uppenbart att riksdagsledamöterna lägger stor vikt vid mellanvalskontakter med den egna valkretsen, men även andra typer av medborgarkontakter har blivit vanligare. Kanske är det den nya möjligheten till personröstning i det svenska valsystemet som gjort sig påmind?

Mellanvalskontakternas innehåll

Riksdagsledamöter kan ha olika syften med sina mellanvalskontakter med medborgare. Utifrån en enkel kommunikationsmodell med "sändare" och "mottagare" står två uppgifter i centrum för ledamöternas kontakter. Ledamöterna kan se sig som sändare, som mottagare eller som båda. I rollen som sändare handlar det i första hand om att informera, förklara och att påverka medborgarna medan det i rollen som mottagare handlar om att lyssna, informera sig och att låta sig påverkas.¹⁵⁷

Statsvetaren Magnus Isberg använde sig av en motsvarande tudelning mellan sändare och mottagare i en intervjuundersökning med 52 riksdagsveteraner. Resultaten visade att socialdemokrater, folkpartister, centerpartister och vänsterpartister uppfattade sig som tvåvägskommunikatörer: För flertalet av dessa riksdagsveteraner handlade medborgarkontakter både om att informera och om att låta sig informeras. De moderata riksdagsveteranerna uppfattade sig däremot i första hand som sändare där den viktigaste kommunikationsuppgiften är att föra ut partiets politik och ställningstaganden (Isberg 1999:81).¹⁵⁸

Hur betraktar då riksdagsledamöterna denna tvåvägskommunikation? Lägger de tyngdpunkten på det första ledet – att föra ut det egna politiska budskapet – eller på det senare ledet – att inhämta uppgifter om vad medborgarna tycker och tänker mellan valen?

I Riksdagskommitténs enkätundersökning 2004 ställdes frågor om hur ledamöterna utnyttjar de plenifria veckorna och vilka uppgifter som ledamöterna i större utsträckning skulle vilja ägna sig åt. I båda fallen finns det gott om svar som visar på ledamöternas intresse för mellanvalskontakter med med-

¹⁵⁷ Se till exempel Roth 1996; Teorell 1998; Isberg 1999.

¹⁵⁸ Tudelningen mellan sändare och mottagare återkommer också i den politiska memoarlitteraturen. Ett exempel är boken *Med mina ord* där Mona Sahlin diskuterar den spänning som finns mellan de båda uppgifterna: "Våra olika bilder av samma problem tror jag beror på vilken roll man tar på sig när man åker ut på besök. Många verkar lära sig hur en lag eller regel fungerar och beger sig sedan ut för att förklara varför det ser ut som det gör. Försvara, med andra ord. Andra, och jag tror att jag efter hand kom att tillhöra denna grupp, åker ut för att höra och se hur det är – och sedan fundera på om de nya kunskaperna borde leda till krav på förändring eller inte. Det är så lätt att hamna i försvarsrollen. Dem man möter frågar hela tiden varför det ser ut som det gör – och man tar på sig rollen att förklara. Men en politikers uppgift kan inte bara vara att förklara sakernas tillstånd. Man måste också vara öppen för att se vad som behöver förändras" (Sahlin 1996:77).

borgarna. Bland svaren finns också exempel som visar på tudelningen mellan sändarrollen och mottagarrollen.¹⁵⁹

I Riksdagskommitténs enkätundersökning 2004 ställdes följande fråga: ”Hur viktiga anser Du följande uppgifter vara när du träffar personer från din valkrets?” Riksdagsledamöterna fick här ta ställning till de två uppgifterna ”att informera om det pågående riksdagsarbetet” och ”att bli informerad om problemen i din valkrets”. De svarsalternativ som erbjöds var ”mycket viktig”, ”ganska viktig”, ”varken viktig eller oviktig”, ”ganska oviktig” och ”helt oviktig”. Resultaten redovisas i tabellerna 7 och 8.

Riksdagsledamöterna tycker det är viktigast att använda kontakterna med den egna valkretsen till att informera sig om problemen på hemmaplan (86 procent mycket viktigt) medan uppgiften att informera valkretsen om det pågående riksdagsarbetet bedöms som relativt sett mindre viktig (53 procent). Samtidigt framstår riksdagsledamöterna som goda tvåvägskommunikatörer: Den vanligaste svars kombinationen i tabell 8 är att det är mycket viktigt att både informera om sitt arbete i riksdagen och att låta sig informeras om problem i valkretsen (49 procent).¹⁶⁰

TABELL 7 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS UPPFATTNINGAR OM TVÅ UPPGIFTER I DEN EGNA VALKRETSEN 2004. ANDEL LEDAMÖTER SOM ANSER ATT RESPEKTIVE UPPGIFT ÄR MYCKET VIKTIG (PROCENT).

	v	S	c	fp	m	kd	mp	alla
informera om det pågående riksdagsarbetet	52	50	56	64	32	72	56	53
informeras om problemen i din valkrets	78	82	100	94	88	88	89	86
differens	+26	+32	+44	+30	+56	+16	+33	+33

Kommentar: Resultaten är hämtade från Riksdagskommitténs enkätundersökning med 2004 års riksdagsledamöter.

¹⁵⁹ ”Mer utåtriktat arbete, där man kan diskutera frågor som behandlas i riksdagen”, är ett typiskt svar i kategorin sändarrollen. ”Fler möten i valkretsen. Studiebesök inom olika verksamheter och möten med människor för att LYSSNA och LÄRA, inte så mycket för att själv tala och berätta” är ett typiskt svar i kategorin mottagarrollen.

¹⁶⁰ De moderata riksdagsledamöterna avviker här genom att inte på samma tydliga sätt betona tvåvägskommunikationen: De moderata ledamöterna bedömer uppgiften att informeras om valkretsproblemen som betydligt viktigare än uppgiften att informera om riksdagsarbetet (88 procent mycket viktig mot 32). Resultatet går tvärs emot de tidigare nämnda studierna av riksdagsveteraner från olika partier (Isberg 1999) respektive den interna partidemokratin inom Moderaterna och Socialdemokraterna (Teorell 1998) där Moderaterna istället betonar sändarrollen. Det är svårt att ha en bestämd uppfattning om varför resultaten pekar i olika riktningar.

TABELL 8 RIKSDAGSLEDAMÖTERNAS UPPFATTNINGAR OM ATT INFORMERA OCH ATT INFORMERAS VID KONTAKTER MED DEN EGNA VALKRETSSEN (PROCENT).

	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
viktigt att både informera och informeras	44	44	56	64	29	72	56	49
viktigt att informera men inte att informeras	9	6	0	0	3	0	0	4
viktigt att informeras men inte att informera	35	38	43	29	59	16	33	37
varken viktigt att informera eller att informeras	13	12	0	6	9	12	11	10

Kommentar: Resultaten är hämtade från Riksdagskommitténs enkätundersökning med 2004 års riksdagsledamöter och bygger på en kombination av svaren på de två frågor som redovisas i tabell 7.

Den goda mellanvalsdemokratin

Studien av riksdagsledamöterna i mellanvalsdemokratin kan sammanfattas i tre huvudpunkter: För det första har partiet inte längre samma dominerande ställning i riksdagsledamöternas representationsideologier. Dagens riksdagsledamöter tycker det är viktigare att representera valkretsens väljare än att representera det egna partiets väljare. Till skillnad från 1980- och 1990-talen riksdagsledamöter sätter 2000-talets ledamöter individprincipen framför partiprincipen, vilket innebär att de tycker det är viktigare att rösta efter egen uppfattning än efter partiets ståndpunkt då dessa står i konflikt. Riksdagsledamöterna tycker dock fortfarande att det är viktigare att representera partiets politik än att representera regionens och valkretsens intressen, men den skillnaden är mindre idag än på 1980- och 1990-talen.

Studiens andra huvudresultat är att mellanvalskontakter med olika medborgargrupper successivt har blivit ett viktigare inslag i riksdagsledamöternas arbetsuppgifter. Riksdagsledamöterna lägger allt större vikt vid mellanvalskontakter med den egna valkretsen, men även andra typer av medborgarkontakter har blivit vanligare.

För det tredje, slutligen, framstår riksdagsledamöterna i sin mellanvalskommunikation med den egna valkretsen som goda tvåvägskommunikatörer: Enligt ledamöterna är det i dessa sammanhang viktigt att informera om det arbete som pågår i riksdagen men det är samtidigt ännu viktigare att informera sig om problemen på hemmaplan.

Partiets försvagade ställning, den ökande tiden för medborgarkontakter och den starka betoningen av lyhördhet inför hemmavalkretsen kan förmodligen kopplas samman med den nya personröstningen och att allt fler ledamöter upplever att de sitter på personliga riksdagsmandat. En sådan utveckling är per definition negativ för den typ av partidominerad representativ demokrati

som vi är vana vid i Sverige. Men huruvida en utveckling där partierna allt oftare får stå tillbaka för valkretsarnas intressen och riksdagsledamöternas egna uppfattningar är negativ för demokratin i betydelsen folkstyrelse och folkviljans förverkligande låter vi i det här sammanhanget vara osagt.

Vår pilotstudie av den svenska mellanvalsdemokratin har givit oss mersmak. De resultat som har presenterats på de föregående sidorna är intressanta och i flera fall till och med lite överraskande. Samtidigt är det dock uppenbart att vår fallstudie av den svenska riksdagen har stora begränsningar om ambitionen är att göra en mer grundläggande kartläggning av fenomenet mellanvalsdemokrati.

En första möjlighet till fortsatt forskning kunde här vara att rikta blickarna mot andra politiska aktörer än riksdagsledamöter. I kapitlets inledning gjorde vi en distinktion mellan mellanvalsdemokrati ovanifrån och underifrån och framhöll där nödvändigheten av studier med fokus på medborgerligt mellanvalsdeltagande. Därtill kan förstås också läggas studier av hur de förtroendevalda i kommuner och landsting, och kanske också på andra nivåer i politiken, tänker och agerar när det gäller information och påtryckningar från medborgare. En kompletterande möjlighet i det sammanhanget skulle kunna vara att studera eventuella skillnader mellan representanter som valts in genom personröster och representanter som saknar den typen av personligt mandat. Dessutom skulle jämförande studier av mellanvalsdemokrati i olika nationella politiska system kunna ge svar på frågor om hur olika typer av styrelseskick och konstitutionella arrangemang påverkar mellanvalsdemokratis utformning och funktionssätt.

En annan möjlighet till vidare forskning kunde vara att sätta tydligare fokus på frågan om vem som har kontakt med vem i mellanvalsdemokratin och kanske ännu hellre på frågan om vem som bör ha kontakt med vem och med vilka syften: Hur ser väljare och valda på det faktum att de politiska representanterna många gånger får sin medborgarinformation och sin ”mellanvalsbild” av folkviljan från missnöjda grupper och medborgare som ropar högt och mycket? Hur uppfattas massmediernas, de organiserade intressenas och lobbyisternas roll i dessa sammanhang? Vore det inte bättre med ett system där de förtroendevalda i större utsträckning får information och verklighetsskildringar från mer genomsnittliga medborgare som inte nödvändigtvis känner sig förfördelade och där kanske inte så få till och med är nöjda och har en positiv inställning till det politiska arbetet under mellanvalsperioderna? Om den typen av vad vi här väljer att kalla mer representativa medborgarkontakter anses som ett viktigt inslag i den goda mellanvalsdemokratin blir förstås nästa fråga hur vägen dit fram eller åtminstone färdriktningen kan tänkas se ut.

Ett första steg mot en sådan mer representativ mellanvalskommunikation skulle kunna vara att de förtroendevalda i större utsträckning än idag tänker och agerar i enlighet med vad som skulle kunna kallas för omvänt uppvaktningsförfarande. De förtroendevalda skall då inte i första hand lyssna på de aktiva medborgare som de blir uppvaktade av och som många gånger uttrycker missnöje, utan istället på mer genomsnittliga medborgare som de själva

söker upp och samtalar med. I de förtroendevaldas vardagliga arbete skulle det kunna handla om fler mer eller mindre långvariga "samtalsrelationer" med skolor, arbetsplatser och bostadsområden. I mer vetenskaplig form skulle det kunna handla om en mellanvalskommunikation mellan medborgare och förtroendevalda med ett större inslag av opinionsmätningar och fokusgrupper och medborgarpaneler.

Referenser

- Arnold, Douglas (1990): *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.
- Bogdanor, Vernon (red.) (1985): *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brothén, Martin (2002): *I kontakt med omvärlden. Riksdagsledamöterna och internationaliseringen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brothén, Martin (2005): *Riksdagsledamöternas arbetsvecka. Arbetssituationen i och utanför riksdagen*. Sveriges riksdag: Riksdagskommittén.
- Brothén, Martin (2006, kommande): *Förtroendet för riksdagen*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Butler, David & Austin Ranney (red.) (1992): *Electioneering. A Comparative Study of Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Press.
- Cain, Bruce, John Ferejohn & Morris Fiorina (1987): *The Personal Vote*. Cambridge: Harvard University Press.
- Converse, Philip & Roy Pierce (1986): *Political Representation in France*. Cambridge: Harvard University Press.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Esaiasson, Peter & Anders Westholm (red.) (2006): *Deltagandets mekanismer*. Malmö: Liber.
- Esaiasson, Peter & Knut Heidar (red.) (2002): *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Esaiasson, Peter (1990): *Svenska valkampanjer 1866–1988*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Eulau, Heinz, John Wahlke, William Buchanan & Leroy Ferguson (1959): The Role of the Representative. Some Empirical Observations on The Theory of Edmund Burke. *American Political Science Review* 53:742–756.
- Gilljam, Mikael & Jörgen Hermansson (red.) (2003): *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Gilljam, Mikael & Ola Jodal (2002): Medborgarnas demokratiuppfattningar. I Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.): *Det våras för politiken*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Gilljam, Mikael & Sören Holmberg (1995): *Väljarnas val*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Grofman, Bernard & Arend Lijphart (red.) (2002): *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.
- Hibbing, John & Elisabeth Theiss-Morse (2002): *Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red.) (2003): *Fåfångans marknad*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

- Holmberg, Sören & Peter Esaiasson (1988): *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, Sören (1974): *'Riksdagen representerar svenska folket'. Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, Sören (2003): *Demokrati. I Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademiens Årsbok 2003*.
- Isberg, Magnus (1999): *Riksdagsledamoten i sin partigrupp. 52 riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande*. Hedemora: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag.
- Kavanagh, Dennis (1995): *Election Campaigning. The New Marketing of Politics*. Oxford: Blackwell.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Loewenberg, Gerhard, Samuel Patterson & Malcolm Jewell (1985): *Handbook of Legislative Research*. Cambridge: Harvard University Press.
- Manin, Bernard (1997/2002): *Den representativa demokratins principer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Mayhew, David (1974): *Congress. The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Miller, Warren & Donald Stokes (1963): Constituency Influence in Congress. *American Political Science Review* 57:45–56.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell & Anders Westholm (1998): *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. Stockholm: SNS Förlag.
- Powell, G Bingham (2000): *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes & Bernard Manin (red.) (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Richard (red.) (2000): *International Encyclopaedia of Elections*. London: Macmillan.
- Roth, Per-Anders (1996): *Riket, valkretsen och hemkommunen*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sahlin, Mona (1996): *Med mina ord*. Stockholm: Rabén Prisma.
- Schumpeter, Joseph (1942/1992): *Capitalism, Socialism & Democracy*. London: Routledge.
- Searing, Donald (1994): *Westminster's World. Understanding Political Roles*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shugart, Matthew & Martin Wattenberg (red.) (2001): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Michael (2003): *Bringing Representation Home. State Legislators Among Their Constituencies*. Columbia: University of Missouri Press.
- SOU 1986:27. *Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen*. Rapporter till Folkstyrelsekommittén. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.

- Swanson, David & Paolo Mancini (red.) (1996): *Politics, Media and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. London: Praeger.
- Teorell, Jan (1998): *Demokrati eller fåtalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Togeby, Lise m. fl. (2003): *Magt og demokrati i Danmark*. Hovedresultater fra Magtudredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Wahlke, John, Heinz Eulau, William Buchanan & Leroy Ferguson (1962): *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York: John Wiley and Sons.
- Wallin, Gunnar (1999): *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskiktet inom politik och förvaltning*. Stockholm: SNS Förlag.
- Warren, Mark (2002): What Can Democratic Participation Mean Today? *Political Theory* 30:677–701.

Rapport 6

Riksdagen ur ett genusperspektiv

Lenita Freidenvall

Under våren 2004 beslutade Riksdagskommittén att sammanställa en litteraturoversikt om riksdagen ur ett genusperspektiv.¹⁶¹ I definitionen av uppdraget betonades att arbetet avsåg att behandla ”riksdagen som *institution* utifrån ett *genusperspektiv*”. Uppdraget redovisas i denna forskningsöversikt.

En konklusion i forskningsöversikten är att det finns begränsad kunskap om kvinnors villkor och situation i beslutsfattande församlingar. I synnerhet saknas empirisk forskning om kvinnors villkor i ett parlament som det svenska, som med en nästan jämn sammansättning mellan könen skiljer sig från övriga nationella parlament.¹⁶² Den befintliga forskningen har primärt fokuserat kvinnors organisering och väg in i politiken. Däremot finns begränsad forskning om effekterna av en ökad kvinnorepresentation. En annan konklusion är att det finns olika förståelser om hur kvinnors villkor och situation i beslutsfattande församlingar skall tolkas, bland annat beroende på att det vuxit fram olika forskningstraditioner, som baseras på olika grundantaganden eller paradigmatiske ramar. En skiljelinje går till exempel mellan mer empiriskt, aktörsorienterade forskningstraditioner och mer teoretiserande, strukturorienterade forskningstraditioner. En tredje konklusion är att forskning om riksdagen ur ett postmodernt inspirerat genusperspektiv är begränsad.

Bakgrund

Riksdagen och uppdraget som riksdagsledamot är speciellt i det hänseendet att samtidigt som riksdagsledamöterna är folkvalda och i riksdagen förväntas representera sina partier och sina väljare, är riksdagen även en arbetsplats där

¹⁶¹ För kommentarer till denna forskningsöversikt tackas särskilt doktorand Christina Alnevall, Stockholms universitet, professor Drude Dahlerup, Stockholms universitet, docent Lena Wängnerud, Göteborgs universitet samt fil.dr Martin Brothén, Sveriges riksdag.

¹⁶² Sverige med 45 procent kvinnor i riksdagen är nummer två på världsrankningslistan när det gäller kvinnors politiska representation i nationella parlament. Rwanda, med 49 procent kvinnor i sitt parlament, övertog Sveriges förstaplats 2003, bland annat beroende på lagstiftning om könskvotering. Det internationella genomsnittet ligger på 15 procent kvinnor och 85 procent män i nationella parlament. www.ipu.org.

politiker och tjänstemän arbetar nära varandra. För tjänstemännen gäller den arbetsrättsliga lagstiftningen om jämställdhet, medan motsvarande inte gäller för riksdagsledamöterna.

På initiativ av talmannens kvinnliga nätverk har ett förslag till handlingsplan för ökad jämställdhet också bland riksdagsledamöterna tagits fram. Förslaget har varit uppe till diskussion i gruppleddarkretsen. Socialdemokraterna har i november 2003 till riksdagsstyrelsen inkommit med en skrivelse. Riksdagsdirektören har tillsatt en arbetsgrupp för jämställdhetsfrågor inom riksdagen. Arbetsgruppen leds av kanslichef Gunilla Upmark. Denna arbetsgrupp redovisade sitt arbete den 10 november 2004 i rapporten *15 förslag för en jämställd riksdag*.¹⁶³

Svenska Dagbladet redovisade den 8 mars 2004 en undersökning som de låtit genomföra som visade att sex av tio kvinnliga ledamöter i Sveriges riksdag har utsatts för förtryck på grund av kön. Enligt samma undersökning ansåg en överväldigande majoritet att den manliga maktstrukturen är stark i riksdagen.

För att kunna vidta lämpliga åtgärder har Riksdagskommittén vid sidan om det arbete som ålagts den interna arbetsgruppen för jämställdhetsfrågor också tagit beslutet att genomföra en forskningsöversikt på området. Ett led i arbetet med att bidra till ökad kunskap och förståelse av kvinnliga riksdagsledamöters situation och villkor i riksdagen är att kartlägga befintlig forskning på området. Genom kartläggning av forskning kan kunskapsluckor identifieras och särskild uppmärksamhet riktas mot dessa områden. Om vissa områden däremot är välutforskade kan kunskapsbehovet bestå i att ställa andra frågor och anlägga nya perspektiv. Ur en forskningsöversikt finns även möjlighet att härleda teoretiskt förankrade problemställningar och konkreta forskningsuppgifter.

Avgränsningar av uppdraget

En utgångspunkt har varit att forskning om riksdagen primärt härbergas inom statsvetenskaplig forskning. Denna översikt tar därför sitt fäste i statsvetenskaplig forskning och kompletterar med forskning från andra discipliner där så finnes lämpligt. Med "riksdagen" likställs "parlament", varvid internationella studier om nationella parlament ur ett genusperspektiv också inkluderas i studien. Primärt fokuseras forskning om det svenska parlamentet. I andra hand riktas blickfånget mot nordiska parlament. Forskning om övriga nationella parlament bedöms som mindre relevant i detta sammanhang, med hänseende till att kvinnorepresentationen i de nordiska parlamenten skiljer sig stort från den i övriga nationella parlament. Däremot inkluderas svenska och nordiska kommunstudier som bedöms relevanta.

¹⁶³ *15 förslag för en jämställd riksdag – rapport från arbetsgruppen för en jämställd riksdag*. Sverige riksdag 2004 (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2004/05: URF1).

Kartläggningen riktar blickfånget mot vetenskaplig forskning, varvid mindre uppsatser, organisationsutredningar samt andra utvecklingsprojekt eller rapporter inte inkluderas. I viss mån har magisteruppsatser, där det bedömts lämpligt, inkluderats i översikten.

Källmaterial

Undersökningen baseras på befintlig forskning på fältet. Denna forskning har primärt identifierats genom en kartläggning och övergripande analys av den genusforskning om riksdagen som bedrivs vid de svenska universiteten, explicit vid de statsvetenskapliga institutionerna.

För att få en uppfattning om omfattningen av den statsvetenskapliga forskningen om riksdagen som institution ur ett genusperspektiv har även sökningar gjorts i ett antal svenska och internationella litteraturdatabaser.¹⁶⁴ Sökningar som dessa ger förhållandevis osäkra mått. Därför kan dessa resultat enbart uppfattas som indikationer om forskningsläget och vilken typ av forskning som vanligen blir synliggjord. Att kön/genus finns med som sökbegrepp i en artikel säger dessutom inte mycket om artikelns tendens, det vill säga om den har ett traditionellt perspektiv eller ett genusperspektiv.

Sökningarna i litteraturdatabaserna visade generellt att den statsvetenskapliga forskningen i förhållandevis liten utsträckning bedrivs ur ett genusperspektiv. Sökresultaten visade att sökbegrepp som kön, genus, gender, kvinnor, män etc. i statsvetenskaplig forskning gav påfallande få sökträffar, och ännu färre när begreppet "riksdag" lades till i sökningen.

För att få en bild av hur stor närvaro statsvetenskaplig forskning har inom gruppen kvinno-, köns- och genusforskare har även sökningar gjorts i den svenska databasen Kvinnsam, som förtecknar kvinno-, genus- och jämställdhetsforskning inom alla vetenskapliga discipliner. En sökning med sökbegreppet "statsvetenskap" resulterade i cirka 100 träffar av databasens totalt drygt 100 000 registrerade publikationer. En sökning med sökbegreppet "riksdag" resulterade i 15 träffar. Ett antal av dessa utgjordes av riksdagens egna publikationer. Sökningar utifrån begreppen "parlament" respektive "parliament" gav 97 respektive 121 träffar.

Sökningar har även gjorts i den svenska databasen Femdok, som förtecknar forskningsprojekt och forskare i Sverige med ett kvinno-, genus- och/eller jämställdhetsperspektiv inom alla ämnesområden. Av Femdoks totala antal poster utgör arbeten som kodats med "statsvetenskap" 47 av 857 projekt. Av dessa statsvetenskapliga forskningsprojekt utgör tre av 47 forskning om riksdagen, det vill säga cirka 6 procent. Det kan betyda att statsvetenskap och statsvetare står för en liten del av den forskning som klassificeras som kvinno-, köns- eller genusforskning. Det bör dock noteras att till Femdok

¹⁶⁴ Sökningar har gjorts i databaserna Social Science Citation Index, de svenska universitetsbibliotekens gemensamma katalog Libris, Kvinnohistoriska samlingarnas katalog Kvinnsam, Gena samt Femdok. Sökningar har även gjorts i databaserna Koordinationen för könsforskning i Danmark och den norska databasen Kjønnsmakt.

registreras forskningsprojekt av forskaren själv.¹⁶⁵ Det kan därmed inte uteslutas att vissa forskare av olika skäl inte registrerat sina projekt. Forskningsprojekt som behandlar kön som en social bakgrundsvariabel vid sidan om andra variabler som parti, ålder, utbildning, civilstånd, etc. återfinns sällan i databaser som dessa.

Disposition

I en forskningsöversikt kan tidigare arbeten presenteras efter en mängd principer. Denna översikt är tematiskt strukturerad, det vill säga efter de teman som utkristalliserats efter den kartläggning och analys som gjorts av den befintliga forskningen och efter sökningar i litteraturdatabaser. Följande teman används som indelningsgrund:

- Rösträttsrörelsen och kvinnors organisering
- Politisk representation
- Rekrytering – och nomineringsprocesser
- Riksdagsledamöters intressen (riksdagsval, utskottsplacering, politiska intresseområden etc)
- Riksdagsledamöters villkor och arbetsmiljö
- Jämställdhet

Indelningen är tentativ. Den har vuxit fram ur kartläggningen av forskningen om riksdagen vid de statsvetenskapliga institutionerna och är därmed innehållsbaserad. Ett skäl för att göra på detta sätt är pragmatiskt; översikten skulle bli oöverskådlig utan någon form av indelning. Ett annat skäl är att den belyser var stora respektive små forskningsområden har sitt hemvist.¹⁶⁶

I översiktens första avsnitt redogörs för uppdragets bakgrund och syfte. I det andra avsnittet presenteras en översiktlig genomgång av begreppsapparaten. Här redogörs bland annat för begreppet genus och skillnaden mellan begrepp som genus, kön, feminism och jämställdhet. I det tredje avsnittet ges en allmän bakgrund till kvinnorepresentationens utveckling i riksdagen. I det fjärde avsnittet presenteras kartläggningen av den befintliga forskningen enligt den indelningsgrund som redovisades ovan. Därefter följer ett femte avsnitt som belyser olika förståelser inom forskningen om kvinnors situation

¹⁶⁵ Det bör även noteras att Femdoks databaser sedan en tid tillbaka inte uppdateras.

¹⁶⁶ För en översikt över svensk statsvetenskaplig forskning om politik och genus, se till exempel Christer Jönsson red. (2001), *Rösträtten 80 år – forskarantologi*, Stockholm: Justitiedepartementet. För en nordisk översikt över statsvetenskaplig forskning om politik och genus, se till exempel Christina Bergqvist red. (1999), *Likestiltle demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget, Lauri Karvonen och Per Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*, Aldershot: Dartmouth samt Elina Haavio-Mannila et al (1985), *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, New York: Pergamon.

och villkor i politiken. Översikten avslutas med en sammanfattning och generella slutsatser.

Begrepp och definitioner

Institution som begrepp

Begreppet institution kan definieras som olika slag av institutionella arrangemang (och även kombinationer därav) i vilka särskilda sociala uppgifter måste lösas och ordnas efter vissa regulativa principer och genom vilka makt formeras och utövas. Enligt Arthur Stinchcombes klassiska definition är en institution "a device for backing values with power".¹⁶⁷ Begreppet institution innebär i denna kartläggning att riksdagen ses som en arena för officiell politik, eller en *officiell institution* i det svenska politiska systemet, som får konsekvenser för samhällets organisering. Det är således riksdagen som en *politisk institution* som berörs, och i detta fall den *nationella nivån*. I viss utsträckning kommer även studier om andra nationella politiska institutioner inkluderas, primärt nordiska parlament. I viss mån kommer även studier om politiska institutioner på den subnationella nivån inkluderas, bland annat genom referenser till kommunstudier.

Genus som begrepp

Genusforskning och genusperspektiv

Genusvetenskapliga studier och genusforskning bedrivs på flera universitet och högskolor i Sverige.¹⁶⁸ Genusforskning kan ses som en övergripande term för ett område som också kan benämnas kvinnoforskning, mansforskning, könsforskning och feministisk forskning.¹⁶⁹ Den forskning som presenteras i denna översikt utgår delvis från olika vetenskapliga discipliner, och därmed illustreras, vid presentation av forskning i kommande kapitel, den användning av köns- och genusbegreppen och andra näraliggande begrepp som etablerats

¹⁶⁷ Stinchcombe (1968) s. 182.

¹⁶⁸ Från och med 1990-talet gjordes ett antal särskilda satsningar på genusforskning från statligt håll i propositionerna Forskning och samhälle (prop. 1996/97:5) och Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3). De sex specialdestinerade genusprofessorerna, Nationella sekretariatet för genusforskning, Tema Genus och Genusskolan är alla exempel på sådana satsningar. Syftet var att stärka genusforskningen som ansågs bidra med ny kunskap inom vetenskapssamhället och med kunskap som kan användas i jämställdhetspolitiken.

¹⁶⁹ För aktuell läsning om genusforskning, dess frågor och villkor, se till exempel Britt-Marie Thurén red. (2002), *Genusvägar – en antologi om genusforskning*, Malmö: Liber, Britt-Marie Thurén (2003), *Genusforskning – frågor, villkor och utmaningar*, Stockholm: Vetenskapsrådet, samt Christina Carlsson Wetterberg och Anna Jansdotter red. (2004), *Genushistoria – en historiografisk exposé*, Lund: Studentlitteratur. I Eva Gothlin (1999), *Kön eller genus?* Göteborg: Nationella sekretariatet för genusforskning, ges en kortfattad introduktion i ämnet. Se även *Genusperspektiv i forskningen*, Ds 1996:26, Utbildningsdepartementet, samt Anne Marie Berggren red. (1999), *Manligt och omanligt i ett historiskt perspektiv*, Stockholm: Forskningsrådsnämnden.

och används i dem. Vanligt är att betrakta köns- och genusforskning som ett fält, men den utveckling som skett från den tidiga kvinnoforskningen under 1960-talet fram till 2000-talet innebär att vi snarare kan tala om flera olika fält. Det handlar dels om en kvantitativ utveckling, dels om en kvalitativ sådan. I dag finns genusforskning representerad inom en rad vetenskapliga discipliner, vilka utgår från olika teoretiska perspektiv och där strävan efter att teoretiskt utveckla denna relativt sett unga forskning är påtaglig. Intensiva debatter kring grundläggande definitioner och ansatser pågår, varvid genusforskning i stort inte kan definieras med hjälp av ett par koncisa definitioner. Maud Eduards beskriver det svenska forskningsfältet inom området på följande sätt:

I ett kronologiskt perspektiv var termen kvinnoforskning först på plan i Sverige, därefter jämställdhetsforskning och sist genus- och feministisk forskning. Bakom den terminologiska förändringen ligger en växande forskning och en tydligare teorimedvetenhet; en större vetenskaplig självständighet, om man så vill. En annan tolkning av denna utveckling är att det är akademikerna snarare än aktivisterna som definierar kvinnors villkor, att forskarna tappat kontakten med "vanliga" kvinnors levnadsöden.¹⁷⁰

Vad är genus? Skillnaden mellan kön och genus?

När vi hör ordet kön faller tanken med stor sannolikhet på uppdelningen av befolkningen i två biologiska kategorier, kvinnor och män. Den biologiska definitionen av kön förefaller instinktivt vara relativt okomplicerad. Mäns och kvinnors kroppsbyggnad, kromosomer och könsorgan skiljer sig åt. Men även den biologiska kroppen påverkas av sociala processer: Kroppsstorlek påverkas inte bara av olika ideal kopplat till olika tiders syn på manlighet och kvinnlighet, utan kroppsstorlek påverkas även av olika klassers och etniska gruppers syn på kroppen. Alla biologiska skillnader mellan könen kan således inte betraktas som naturligt givna.

Begreppet genus introducerades på 1970-talet för att just synliggöra att alla skillnader mellan könen inte alltid kan betraktas som biologiska.¹⁷¹ Genusbegreppet används i dag på flera olika sätt, men ett grundläggande synsätt är att genus ses som en princip för social organisation och kulturell kategorisering. Det innebär att genus inte ses som biologiskt givet utan socialt konstruerat. Genus är en princip som medför att kvinnor och män delas in i två grupper som tillskrivs vissa egenskaper, som kallas för kvinnliga och manliga, som i sin tur styr vad som förväntas av respektive grupp vid fördelning av sysslor, resurser, beslutsmakt etc. Genus kan således ses som ett viktigt analytiskt begrepp för att skilja ut och betona hur kön konstrueras socialt, kulturellt och

¹⁷⁰ SOU 1995:60.

¹⁷¹ Antropologen Gayle Rubin brukar omnämnas som innovatör av begreppet kön/genus (sex/gender system). Hennes artikel från 1975 är en genomgång av de tre teoretikerna Freud, Marx och Lévi-Strauss. För att kunna förhålla sig till dessa teoretiker utvecklade hon ett nytt begrepp, the sex/gender system. Se Gayle Rubin (1975), "The Traffic in Women: Notes on the Political Economy of Sex" i *Towards an Anthropology of Women*, ed. Reiter Monthly Review Press.

historiskt.¹⁷² Förenklat kan man säga att genus handlar om vad det betyder att vara kvinna och man i olika samhällen och i olika tidsepoker. Till exempel: Vad innebär det att vara kvinnlig respektive manlig riksdagsledamot i dag jämfört med att vara riksdagsledamot 1921?

Inom genusforskningen talar man om att olika kvinnligheter och manligheter skapas genom de ideal, normer och förväntningar som råder i samhället. Dessa ideal växlar över tid och rum, vilket medför att flera olika kvinnligheter och manligheter konstrueras i varje samhälle och att dessa förändras över tid. Kvinnor och män bidrar i olika sammanhang (som politiker, kollega, förälder, partner) till att skapa sig själva och omgivningen som kvinnor och män. Genusforskare förnekar inte biologiska skillnader mellan kvinnor och män, men grundprincipen är att allt som har med genus att göra, allt som har något med kategoriseringen av människor i två olika grupper att göra, problematiseras.

Skillnaden mellan kön och genus

Under 1960- och 1970-talen och början av 1980-talet användes primärt begreppet kön eller kvinno- och könsforskning. Denna tidiga genusforskning handlade generellt om att lyfta fram kvinnor i sammanhang där de tidigare varit dolda eller bortglömda. Forskningen handlade om vad som brukas benämnas kompletterande forskning – *add women and stir*. Tilläggforskning, det vill säga att fylla luckor i kunskapen därför att genus (oftast kvinnor) inte synliggjorts inom ämnet, kan ses som ett första steg i begreppsutvecklingen. Den teoretiska utvecklingen i den statsvetenskapliga kvinno- och könsforskningen under denna period dominerades av ett patriarkatsperspektiv. Detta perspektiv riktade blickfånget mot reproduktionen av en mansdominerad samhällsordning och hade kopplingar till marxistisk forskning. Forskningen handlade framför allt om kvinnors aktiviteter utanför den traditionella, etablerade politiken, till exempel kvinno- och freds rörelsen.

Senare genusforskning har generellt i större utsträckning än tidigare uppmärksammat bägge könen i relation till varandra och maktaspekten dem emellan. Genus innebär därmed ett tydligare fokus på de uppfattningar om könen och relationen dem emellan som konstrueras i samhället och de konsekvenser det får på både ett individuellt och ett strukturellt plan. Termen genus infördes således för att kunna dra en skiljelinje mellan det sociala och kulturella från det biologiska.

¹⁷² För en kortfattad översikt på svenska, se till exempel Eva Gothlin och C. Åsberg (1988), "Debatten om begreppen -'genus' i Kvinnovetenskaplig Tidskrift 1980–1998", i *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* 1998:2. Se även Yvonne Hirdman (2001), *Genus – om det stabila föränderliga former*, Malmö: Liber. För en anglosaxisk översikt, se Toril Moi (1999), *What is a Woman? and other essays*, Oxford: Oxford University Press. Se även Sandra Hardings (1986) förståelse av begreppet i *The Science Question in Feminism*, Connell University Press och Sandra Harding (1987), *Feminism and Methodology*, Milton Keynes: Open University Press. Se även Joan W. Scott (1988), *Gender and the Politics of History*, New York: Columbia University Press (särskilt kapitlet "Gender: A Useful Category of Historical Analysis"), samt Gisela Bock (1989), "Women's History and Gender History, Aspects of an International Debate" i *Gender and History* vol. 1, nr 1 spring 1989.

Den teoretiska utvecklingen inom området visar dock att det blivit mindre givande att göra dessa indelningar. Genom att vidhålla åtskillnaden mellan kön/natur, biologiskt givet, och genus/kultur, socialt konstruerat, riskerar man att fastna i egna kategoriseringar i stället för att granska och kritisera dem. Av detta skäl talar alltför forskare om genus som allt som rör relationen mellan kvinnor och män.

Många nordiska forskare föredrar ändå begreppet kön. Man menar till exempel att det är onödigt att översätta engelskans gender med genus, eftersom det svenska ordet kön redan betyder både det som *sex* och det som *gender* betyder på engelska. Andra menar att maktaspekten eller den politiska sprängkraften försvinner om begreppet genus ersätter mer vardagliga och politiskt mer förståeliga begrepp som kvinna eller kön. Vissa menar att genusbegreppet, tillsammans med uttrycket "mainstreaming", alltmer kommit att användas i den etablerade politiken och därmed delvis förlorat sin kritiska potential. Forskjutningen från s.k. kvinnofrågor till s.k. genusfrågor kan leda till att maktperspektivet förblir i bakgrunden.¹⁷³

Genussystem, genusordning, genuskontrakt

Historikern Yvonne Hirdman talar om *genussystem* som bygger på två grundläggande principer eller logiker: isärhållandets princip och den manliga normens primat.¹⁷⁴ Principen om isärhållande går ut på att relationen mellan män och kvinnor dikotomiseras. Män och kvinnor betraktas som två olika varelser, som hör hemma i olika sfärer och som skall beblanda sig så lite som möjligt med varandra. Detta resulterar i en könssegregering som bland annat tar sig uttryck i en arbetsfördelning i riksdagen där kvinnor engagerar sig i familje-, barn-, skol- och vårdfrågor och män i ekonomi, försvars- och trafikfrågor.¹⁷⁵ I symbios med den första principen finns den andra, principen om den manliga normen. Den innebär att det som uppfattas som manliga egenskaper och sysslor värderas högre än de egenskaper och sysslor som faller inom den kvinnliga sfären, vilket leder till en hierarkisering.

Hirdman talar även om *genuskontrakt* för att visa på variationer över tid och rum och systemens föränderlighet. I sin analys av LO och genusordningen under efterkrigstiden, 1946–1986, delar Hirdman in det historiska skedet i tre delar: Det första kontraktet – hushållskontraktet – kännetecknar perioden 1946–1961, som präglades av en syn på kvinnor och män som skapade för olika arbeten, vilket motiverade särskilda kvinnolöner. Det var också en tid då hushållsarbetet skulle rationaliseras så att yrkesarbetande husmödrar skulle kunna sköta båda arbetena lika effektivt. Det andra kontraktet – jämlikhetskontraktet – var könsrollernas tid under perioden 1961–1976. Det var en tid då hemmafrurollen (eller "vuxna mäns rätt till personlig hushållerska", som Lena Abrahamsson skriver¹⁷⁶) började ifrågasättas och då kvinnor efterfråga-

¹⁷³ Rönnblom (2002), Tollin (2000).

¹⁷⁴ Hirdman (1990).

¹⁷⁵ Hirdman (1985, s. 11).

¹⁷⁶ Abrahamsson (2000).

des som arbetskraft i industrin. Under perioden dominerade en syn enligt vilken kvinnor och män kunde göra samma sorts arbete. Under det tredje kontraktet – jämställdhetskontraktet – som kännetecknar perioden 1976–1986, byggdes barnomsorgen ut och den offentliga sektorn utvecklades till kvinnornas arbetsmarknad. Under denna period och in på 1990-talet ansågs kvinnor och män återigen vara skapade för olika sorters arbete. Enligt Hirdman kan 1990-talets Sverige karakteriseras av en *genusordning* där män dominerar och har tolkningsföreträde. Ordningen upprätthålls genom att genuskategorierna hålls isär och görs olika.

Tidskriften *Häften för kritiska studier* ägnade år 2000 ett helt nummer åt Hirdmans genussystem. Hennes periodisering av genussystem i tre kontrakt kritiserades för att vara alltför snäv och kategorisk och för att befinna sig på en alltför diskursiv nivå. Gro Hagemann och Klas Åmark har därför föreslagit ytterligare en logik: rangordningens logik.¹⁷⁷ De anser att det inom vardera könet finns en inbördes rangordning, till exempel mellan gift och ogift i äldre tider, och att denna rangordning är beroende av förhållandet till det andra könet. Om man kan vinna rangordning inom sitt eget kön via det andra könet är man inte intresserad av att utmana rådande hierarkier mellan könen, menar de.

Feminism och genusperspektiv – samma sak?

Genusforskning och forskning ur ett genusperspektiv handlar om att rikta blickfånget mot genusförhållandena, att beskriva och förklara dem. Feministisk forskning kan i detta sammanhang ses om en kritisk ansats som explicit riktar blickfånget mot den hierarkiska ordningen mellan könen, där män som grupp överordnas och kvinnor som grupp underordnas, och upprätthållandet av ojämlika maktförhållanden. Feministisk forskning har således ett särskilt fokus på maktförhållandet mellan kvinnor och män i syfte att kritisera och förändra dessa förhållanden.¹⁷⁸

Att forska om genus behöver därför inte explicit innebära att anta ett feministiskt perspektiv. I praktiken är dock genusforskningen också feministisk, även om denna ansats kan vara mer eller mindre tydlig.

Feminism och jämställdhet – samma sak?

Begreppet jämställdhet kan definieras som relationen mellan kvinnor och män i termer av lika tillgång till utbildning, arbete, politisk representation etc. Jämställdhetsforskning tar fasta på den numerära obalansen mellan kvinnor och män på olika positioner i samhället, en obalans man anser bör rättas till.

¹⁷⁷ Hagemann och Åmark (2000).

¹⁷⁸ Feminism som ideologisystem kan i sin tur delas in i flera olika grupper, bland annat liberalfeminism, radikalfeminism, marxistisk/socialistisk feminism samt socialistisk radikalfeminism. Andra indelningar kan göras utgående bland annat från epistemologiska och ontologiska aspekter (dvs. grundläggande antaganden om den sociala verklighetens karaktär och om hur man skall utveckla en kvalificerad förståelse av den), men även från partipolitiska perspektiv. För vidare läsning, se till exempel Lena Gemzöe, (2002), *Feminism*, Stockholm: Bilda förlag.

Det anses till exempel vara en demokratisk rättighet för både kvinnor och män att få lika tillgång till utbildning, arbete, deltagande i politiskt beslutsfattande etc. Ett annat skäl är att samhället går miste om värdefull kompetens om endast hälften av den tillgängliga resursen används. Ett renodlat jämställdhetsperspektiv tar därför fasta på att komma till rätta med den numerära obalansen mellan kvinnor och män genom att understryka att kvinnor och män skall ha lika villkor i samhället. Kvinnor och män skall ha samma tillgång till "tävlingssbanan". Det innebär att balansen mellan enskilda kvinnor och män bör förändras, ofta till kvinnors förmån. Ett jämställdhetsperspektiv belyser därmed inte med automatik maktrelationen mellan könen på en strukturell nivå.

Genus och intersektionalitet

En av de viktigaste teoretiska och analytiska utmaningarna som aktualiserats i feministisk forskning under senare år är hur skapandet av kön sker i interaktion med andra sociala relationer, som etnicitet, nationalitet, ras, sexualitet, och klass. Intersektionalitet fokuserar skärningspunkten mellan olika samhälleliga maktordningar och är därmed ett brett vetenskapligt begrepp. Teoretiskt hör det hemma i traditioner som feministisk teori, postkolonial teori, queer teori och black feminism.

Begreppet riktar blickfånget mot hur olika maktordningar samverkar. I likhet med flera andra begrepp som börjar på "inter", som interaktion och intertextualitet, handlar det om något annat och mer än att bara lägga den ena komponenten till den andra. Poängen är att maktordningar inte kan isoleras från varandra utan att något väsentligt går förlorat. Olika maktordningar konstruerar varandra ömsesidigt. De kan försvaga eller förstärka varandra, komplettera eller konkurrera med varandra. Det handlar om ett komplext och dynamiskt samspel.¹⁷⁹

Centrala termer

Nedan kommer kort de mest centrala begreppen att sammanfattas.¹⁸⁰

Genusforskning är den övergripande termen på fältet. Den motsvarar det som tidigare gick under namnet kvinnoforskning men anger att området också

¹⁷⁹ För vidare läsning, se till exempel Paulina de los Reyes, Irene Molina och Diana Mulinari, (2002), *Maktens (o)lika förklädnader: kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige: en festskrift till Wuokko Knocke*, Stockholm: Atlas.

¹⁸⁰ För vidare läsning, se till exempel Lena Gemzöe (2002), *Feminism*, Stockholm: Bilda Förlag, Johanna Esseveld och Lisbeth Larsson, red. (1996), *Kvinnopolitiska nyckeltexter*, Yvonne Hirdman (2001), *Genus – om det stabila föränderliga former*, Malmö: Liber, samt Maud Eduards (2002), *Förbjuden handling. Om kvinnors organisering och feministisk teori*, Malmö: Liber. För en introduktion till feminism och politiskt tänkande, se till exempel Maria Wendt-Höjer och Cecilia Åse (1996), *Politikens paradoxer*, Lund: Academica Adacta samt Claudia Lindén och Ulrika Milles red. (1995), *Feministisk bruksansvisning*, Stockholm: Norstedts. Se även Sara Arrhenius (1999), *En riktig kvinna*, Pocky/Bokförlaget Tranan, som är en argumentation mot ett biologiskt synsätt på kön samt Nina Björk (1996), *Under det rosa täcket*, Stockholm: Wahlström och Widstrand, som behandlar konstruktion av kvinnlighet. Tiina Rosenberg (2002), *Feministisk queerteoretisk agenda*, Stockholm: Atlas ger en introduktion till queerteori.

handlar om män. Inom detta kunskapsområde finns flera specifika inriktningar: *kvinnoforskning* (med särskilt fokus på kvinnor och kvinnlighet), *mansforskning* (särskilt fokus på män och manlighet), *queerforskning* (särskilt fokus på sexuell orientering), *jämställdhetsforskning* (särskilt fokus på det som uppfattas som orättvisor och/eller på de åtgärder som vidtas för att rätta till det som definieras som orättvisor), samt *intersektionalitetsforskning* (särskilt fokus på hur genus skapas i interaktion med etnicitet, nationalitet, ras, sexualitet och klass).

Alla dessa typer av forskning kan ha ett *feministiskt perspektiv* men behöver inte ha det. Feminism kan definieras utifrån två grundläggande principer: för det första att det finns en genusordning där män överordnas kvinnor men att denna ordning inte är oföränderlig och för det andra att man vill ändra denna ordning. I ett feministiskt perspektiv förnekas inte att kvinnor som enskilda individer kan ha makt och inflytande i vissa situationer. Feminismen utgår däremot från att kvinnor generellt har mindre makt och inflytande än män och att det därmed finns en struktur av ojämlikhet mellan kvinnor och män inom alla samhällsområden.

Kön är för många synonymt med genus, men för andra betyder det det biologiskt givna till skillnad från det socialt konstruerade. Andra ser det som en praktisk term snarare än ett vetenskapligt begrepp. *Könsroll*, *socialt kön*, *sociokulturellt kön* är äldre och snävare termer som i dag ersatts med genus.

Begreppet *genussystem* används bland annat för att beteckna hela genusaspekten i ett visst samhälle under en viss period. Många föredrar beteckningen *genusordning* för att visa på att ordningen är öppen och därmed möjlig att förändra, till skillnad från den mer slutna beteckningen "system." Normalt talar man om system när det är tal om interagerande delar. De som använder ordet "kön" (som synonym till genus) talar om *könsmaksordning*, alternativt *könsordning*. *Patriarkat* som begrepp används generellt för att visa på en genusordning där män i allmänhet har mer makt och inflytande än kvinnor i allmänhet. Begreppet patriarkat kan med denna definition generellt antas motsvara begreppet könsmaksordning.¹⁸¹

Sammanfattningsvis kan det konstateras att genus är ett mångfasetterat begrepp och att det bland forskare råder olika åsikter kring termen genus och andra relaterade begrepp. En minsta gemensam nämnare är emellertid att genus är socialt och kulturellt skapat och att det är genusforskningens uppgift att undersöka hur det ser ut och vad det innebär. Att forska ur ett genusperspektiv innebär huvudsakligen att *problematisera* genus.

¹⁸¹ Det bör emellertid påpekas att begreppet "könsmaksordning" är svenskt och förhållandevis svårt att översätta till engelska.

Bakgrund – kvinnor och män i Sveriges riksdag

Kvinnor och män i Sveriges riksdag

Den svenska riksdagen har jämfört med andra parlament i världen en mycket hög andel kvinnliga ledamöter. Riksdagens 45 procent kvinnor vid valet 2002 skall jämföras med ett internationellt genomsnitt på cirka 15 procent.¹⁸² Endast Rwanda, som vid valet 2003 valde in 49 procent kvinnor i parlamentet, har en högre kvinnorepresentation än den svenska.¹⁸³ Generellt skiljer sig Sverige och de övriga nordiska länderna stort från övriga världen när det gäller kvinnors politiska representation och har därmed setts som föredömen i denna fråga.¹⁸⁴ Till exempel utropades Sverige år 1995 av FN till världens mest jämställda land, bland annat med avseende på den höga kvinnorepresentationen i riksdagen. Enligt FN:s *Gender Empowerment Measure*, som är en sammanvägning av andelen kvinnor i parlamentet, andelen kvinnliga administratörer och chefer samt andelen kvinnliga yrkesutbildade i olika länder, hamnar Sverige på tredje plats efter Norge och Island.¹⁸⁵ Interparlamentariska unionen (IPU) har i sin statistik över kvinnorepresentationen i världens alla nationella parlament uppgifter om det internationella genomsnittet både inklusive och exklusive de nordiska länderna, för att visa på regionala skillnader.

Kvinnorepresentationens utveckling 1921–2002

Efter valet 1921 blev fem kvinnor invalda i riksdagen. Kerstin Hesselgren blev invald av liberaler och socialdemokrater till första kammaren och anslöt sig där till Liberala samlingspartiet (lib.s). Bertha Wellin (Lantmanna och borgarepartiet), Agda Östlund (s), Nelly Thüring (s) och Elisabeth Tamm (lib.s) valdes in i den andra kammaren. Kvinnorepresentationen efter det första demokratiska valet i Sverige var 2 procent.

Kvinnorepresentationen i riksdagen ökade långsamt de följande åren. Under 1920- och 1930-talen översteg andelen kvinnliga ledamöter aldrig 4 procent. De flesta av dessa kvinnor var socialdemokrater. Den dominerande synen vid denna tid var att kvinnor, trots sin valbarhet, bara var intressanta som väljare.¹⁸⁶ Kvinnorepresentationen steg särskilt långsamt i den första kammaren, med dess åtta år långa mandatperiod, indirekta valförfarande och lägre antal riksdagsplatser. Det dröjde till 1943 innan ytterligare en kvinna

¹⁸² www.ipu.org.

¹⁸³ Rwanda lagstiftade 2003 om könskvotering till sitt nationella parlament.

¹⁸⁴ De nordiska länderna har i ett historiskt perspektiv haft en högre kvinnorepresentation i sina nationella parlament än övriga länder. Utvecklingen sedan 1990-talet, där allt fler länder kommit att implementera könskvotering vid allmänna val, tyder på att de nordiska ländernas position kan vara utmanad. Se www.quotaproject.org. Se även Freidenvall, Dahlerup & Skjeie, "The Nordic countries: an incremental model" i Drude Dahlerup red. (kommande), *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.

¹⁸⁵ Human Development Report 2000:165.

¹⁸⁶ Östberg (2001).

valdes in i första kammaren. Kvinnorepresentationen ökade snabbare i den andra kammaren, med dess fyra år långa mandatperiod, direkta valsätt och fler antal riksdagsplatser att fördela. Vid valet 1936 ökade antalet kvinnliga ledamöter från fem till tio, en effekt som sannolikt kan tillskrivas Fredrika-Bremer-Förbundets kampanjer för en ökad kvinnorepresentation. Både Folkpartiets och Vänsterpartiets riksdagsgrupper representerades därmed för första gången också av kvinnor. Vid valet 1941 ökade kvinnorepresentationen ytterligare, från 4 till 7 procent. Då var det socialdemokratiska kvinnor som stod för ökningen.

Under 1950- och 1960-talen kunde en viss stagnation skönjas. År 1950 utgjorde kvinnor 5 procent av ledamöterna i den första kammaren och 10 procent av den andra kammarens ledamöter. Andelen kvinnor i Folkpartiets riksdagsgrupp steg emellertid kraftigt vid valet 1948, men det kunde främst förklaras av valframgång.¹⁸⁷ Mellan valet 1952 och valet 1964 var kvinnorepresentationen mellan 12 och 14 procent. Fördelningen av kvinnliga ledamöter på de politiska partierna var förhållandevis stabil. Inom Socialdemokraterna var ungefär en femtedel av ledamöterna kvinnor. Moderaterna och Folkpartiet var avsevärt mindre partier och hade ett fåtal kvinnliga ledamöter. Medan Vänsterpartiet hade en enstaka kvinnlig ledamot saknade Centerpartiet kvinnliga ledamöter. Centerpartiet fick sina första kvinnliga riksdagsledamöter vid valet 1968. År 1970 bestod den första kammaren av 10 procent kvinnor, medan den andra bestod av 15 procent kvinnor. Efter det första valet till enkammarriksdagen bestod riksdagen av 14 procent kvinnor.

Valet 1973 kan ses som ett genombrott då andelen kvinnliga ledamöter ökade från 14 till 21 procent. Kvinnorepresentationen ökade kraftigt i alla partier. Allra högst var den i Centerpartiet som ökade andelen kvinnliga riksdagsledamöter till 24 procent. Därefter ökade representationen kontinuerligt under 1970- och 1980-talen till en toppnotering på 38 procent vid valet 1988.

Vid valet 1991 sjönk kvinnorepresentationen för första gången sedan 1928. Tillbakagången kan framför allt förklaras av partisammansättningen i riksdagen. Socialdemokraterna gick tillbaka vid valet, medan Moderaterna ökade. Moderaterna har kontinuerligt haft en lägre kvinnorepresentation än Socialdemokraterna. Miljöpartiet, med en hög kvinnorepresentation, åkte ur riksdagen och ersattes av Ny demokrati, som dominerades av män.

Inför valet 1994 hotade det feministiska nätverket *Stödstrumporna* att bilda ett kvinnoparti om inte partierna placerade fler kvinnor på valbara platser. De politiska kvinnoförbunden utnyttjade detta tillfälle till att driva igenom principer om en jämnare könsfördelning på partilistorna, och regelverket skärptes inom de flesta partier.¹⁸⁸ Bland annat introducerade Socialdemokraterna principen om *varannan damernas*. Vid valet 1994 ökade kvinnornas andel i riksdagen till drygt 41 procent, och vid valet 1998 steg kvinnorepresentationen

¹⁸⁷ Wängnerud (1999). Kvinnliga kandidater var vid denna tid ofta placerade längre ned på partilistorna. När ett parti har stora valframgångar, innebär det att kvinnors möjligheter att bli invalda ökar.

¹⁸⁸ Freidenvall (2003), Wängnerud (2001).

ytterligare två procentenheter. Vid valet 2002 kunde en ny toppnotering noteras med 45 procent kvinnliga riksdagsledamöter. Samtliga partier har i dag minst 40 procent kvinnliga ledamöter med undantag av Kristdemokraterna.

Förklaringsfaktorer bakom den höga representationen av kvinnor i riksdagen

Det finns flera olika förklaringsfaktorer bakom den höga andelen kvinnor i riksdagen. Internationell forskning om kvinnors politiska representation har i stor utsträckning inriktats mot tre kontextuella förklaringar: institutionella, socioekonomiska respektive kulturella förklaringsmodeller.¹⁸⁹ En institutionell förklaringsmodell, för det första, fokuserar generellt på de villkor som valsystem och partisystem erbjuder, till exempel majoritetsval eller proportionella val, enmansvalkretsar eller flermansvalkretsar, antal och typ av partier.¹⁹⁰ Det socioekonomiska perspektivet, för det andra, ser till kvinnors ekonomiska och sociala kapital som bestämmande för deras politiska möjligheter till inflytande.¹⁹¹ Med kulturella förklaringsmodeller, för det tredje, åsyftas till exempel religiositet och den värderingsstruktur vad gäller kön, kunskap och kompetens som stater upprätthåller.¹⁹² Dessa förklaringsmodeller har explicit betonat faktorer på en övergripande strukturnivå. De kan därför samlas under benämningen strukturella förklaringsmodeller.

Bland de faktorer som påverkat den svenska utvecklingen när det gäller kvinnors politiska representation brukar, förutom fördelarna med ett proportionellt valsystem, kvinnors ökade möjligheter till utbildning och förvärvsarbete, tillgång till barnomsorg samt låga födelsetal lyftas fram. Nya familjemönster har gjort kvinnor mer självständiga i förhållande till familjen.¹⁹³ Den offentliga sektorn har erbjudit många kvinnor en arbetsmarknad och därmed en möjlighet till att yrkesarbeta utanför hemmet. Den har också varit ett villkor för många kvinnor genom att erbjuda social service, som till exempel barnomsorg.¹⁹⁴ I forskningen har även en diskussion förts huruvida det finns något särskilt "nordiskt" som inverkar. Argument har framförts om att det finns en jämliketskultur i Norden som underlättar karriären för kvinnliga politiker.¹⁹⁵ Helga Hernes har drivit tesen att det är den välfärdsstatliga utvecklingen som är förklaringen till den höga andelen kvinnor i nordiska parlament.¹⁹⁶ Forskare har till exempel pekat på betydelsen av den långa perioden av socialdemokratiskt styre genom vilken kvinnans ställning blivit en uttalad

¹⁸⁹ Rule (1981), Norris (1985), Oakes & Almquist (1993), Lovenduski & Norris red. (1993), Moore & Shackman (1996), Raaum (1995), Norris (1996), Paxton (1997), Matland (1995, 1998), Kenworthy & Malami (1999), Reynolds (1999), Norris & Inglehart (2001), Studlar & MacAllister (2002).

¹⁹⁰ Duverger (1955), Karvonen & Selle (1995), Matland (1995, 1998), Rule & Zimmermann (1994).

¹⁹¹ Randall (1982), Togeby (1994).

¹⁹² Sapiro (1983).

¹⁹³ Hernes (1987).

¹⁹⁴ Bergqvist (1994), Hernes (1987), Kuusipalo (1992).

¹⁹⁵ Dahlerup (1989).

¹⁹⁶ Hernes (1987).

offentlig angelägenhet.¹⁹⁷ Vad som är gemensamt för dessa förklaringsfaktorer är att effekterna avseende andelen kvinnor i parlamenten är indirekta. Det handlar inte om några särskilda mål eller medel som utarbetats. Att kvinnorna blivit fler i beslutsfattande ställning är ett resultat som följt med på köpet när annat förändrats.

Forskningen om kvinnors politiska representation har på senare tid anmärkt att de strukturella förklaringsmodellerna är otillräckliga.¹⁹⁸ Enligt dessa finns det ingen automatik enligt vilken kvinnor intar fler politiska beslutsfattande positioner. Senare forskning har därför lagt tonvikt på att undersöka de aktörer som arbetar för att öka andelen kvinnor på politiska maktpositioner. Här åsyftas explicit de strategier som de politiska partierna har tagit i bruk för att främja en ökad kvinnorepresentation och de insatser som kvinnoorganisationerna (både partibundna och fristående) bidragit med.

Kartläggning av forskning om riksdagen som institution i ett genusperspektiv

I det här avsnittet redovisas kartläggningen av den befintliga forskningen om riksdagen som institution ur ett genusperspektiv. Beskrivningarna är översiktliga och sammanfattande och antyder tendenser utgående från både enskilda forskares och forskarlags projekt.

Den svenska forskningen om riksdagen som institution ur ett genusperspektiv – snävt definierad – är förhållandevis liten. Det kan tyckas vara anmärkningsvärt särskilt med hänseende på den framskjutna position som riksdagen har i ett internationellt, komparativt perspektiv avseende kvinnors politiska representation. Den statsvetenskapliga forskningen uppvisar förhållandevis få studier om riksdagen ur ett genusperspektiv. I traditionell statsvetenskap har frågor om betydelsen av riksdagsledamöternas kön haft ett mycket begränsat utrymme.¹⁹⁹

Rösträttsrörelsen och kvinnors organisering

Ett första tema i den befintliga forskningen om riksdagen ur ett genusperspektiv handlar om rösträttsrörelsen och kvinnors organisering både före och efter genomförandet av allmän och lika rösträtt.

Inom den svenska historieforskningen om riksdagen ur ett genusperspektiv finns flera exempel på studier som riktat blickfånget mot kvinnors politiska rösträtt och rätten att väljas in i riksdagen.²⁰⁰ Josefin Rönnbäcks avhandling

¹⁹⁷ Hernes (1987), Bergkvist (1992).

¹⁹⁸ Beckwith (1992), Caul (1999, 2001), Kaiser (2001), Lovenduski & Norris red. (1993), Matland & Studlar (1996), Sainsbury (1993, 1996), Wisler (1998), Wängnerud (1998, 2000).

¹⁹⁹ Eduards (1988), Wängnerud (1997b).

²⁰⁰ Se till exempel Bertil Björkegren (1982), *Kvinnokrav i manssamhälle. Rösträttskvinnorna och deras metoder som opinionsbildare och påtryckargrupp i Sverige 1902–1921*, Uppsala. Christina Florin & Josefin Rönnbäck (2001), "Gamla och nya

Politikens genusgränser belyser, som ett exempel, hur rösträttskvinnornas kamp för att erhålla rösträtt och valbarhet såg ut, vilka genusgränser som fanns i politiken i början av 1900-talet och hur rösträttskvinnorna utmanade och överskred dem samt hur det gick till när svenska kvinnor inleddes på den politiska arenan.²⁰¹ Avhandlingen bidrar med en nytolkning av ett viktigt skede i svensk 1900-talshistoria och visar hur det politiska livet strukturerats efter föreställningar om kön.

Forskning har även studerat kvinnors organisering och kvinnoorganisationernas politiska inriktning.²⁰² I Ulla Manns avhandling *Den sanna frigörelsen* skildras den borgerliga kvinnorörelsens idéutveckling under perioden 1884–1921 genom en studie av Fredrika-Bremer-Förbundet, som var den största föreningen i den borgerliga kvinnorörelsen.²⁰³ I avhandlingen studeras Fredrika-Bremer-Förbundets syn på hur, varför och på vilket sätt kvinnors underordning skulle upphävas. Avhandlingen fokuserar därmed på de attityder till kön och medbestämmande som rådde i sekelskiftets Sverige. Den visar att samtidigt som kravet på kvinnors frigörelse blev mindre kontroversiellt över tid genom att könsens komplementära roller betonades, erkändes kvinnor som politiska aktörer.

Viss forskning berör de politiska partiernas kamp för och emot kvinnlig rösträtt.²⁰⁴ Kvinnorörelsens betydelse för representationen av kvinnor i riksdagen efter det demokratiska genombrottet har också belysts i en serie forskningsprojekt.²⁰⁵

rum i politiken. Kvinnorösträttsrörelsen som bildningsprojekt" i *Rösträtten 80 år– forskarantologi*, Christer Jönsson red. (2001), Stockholm: Justitiedepartementet, Josefin Rönnbäck (2000), "Rösträttsrörelsens kvinnor – konflikt och i samförstånd" i *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, 2000:4, s. 29–50, Josefin Rönnbäck (2004), "Dubbla strategier – med och utan män i kampen för kvinnors rösträtt" i *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*, Yvonne Svanström & Kjell Östberg red. (2004), Stockholm, sid. 85–115, Christina Florin (2004), "Män som strategi: Rösträttskvinnornas informella vägar till det politiska medborgarskapet" i *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*, Yvonne Svanström & Kjell Östberg red. (2004), Stockholm, sid. 53–83.

²⁰¹ Rönnbäck (2004b).

²⁰² Se till exempel Christina Carlsson (1986), *Kvinnosyn och kvinnopolitik. En studie av svensk socialdemokrati 1880–1910*, Lund: Lunds universitet, Louise Drangel (1984), "Folkpartiet och jämställdhetsfrågan" i *Liberal ideologi och politik 1934–1984*, Falköping: AB Folk och Samhälle, Yvonne Hirdman (1992), "Rosa Mayreders stora förtvivlan. En analys av det kvinnovetenskapliga dilemmat samart–särart" i *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, 1992:2, sid. 35–49, Yvonne Hirdman (1992), *Den socialistiska hemmafrun och andra kvinnohistorier*, Stockholm, sid. 36–112, samt Stina Nicklasson (1992), *Högerns kvinnor. Problem eller resurs för Allmänna valmansförbundet perioden 1900–1936/37*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.

²⁰³ Manns (1997).

²⁰⁴ Se till exempel Niklas Stenlås (2001), "Demokratins vedersakare? Högerns kamp för och emot demokratin" i *Rösträtten 80 år– forskarantologi*, Christer Jönsson red. (2001), Stockholm: Justitiedepartementet, Lenita Freidenvall (2003a), "Debatten om den 'lilla' rösträttsfrågan – en analys av riksdagsdebatterna 1884–1921 om kvinnors rösträtt" *Working Papers 2003:1*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Görel Granström (1998), "Kampen för kvinnlig rösträtt" i *Folkets Historia* 26(1998):3/4, sid. 10–31, Barbro Björkhem, Christina Bergqvist, Louise Gerdemo Holmgren och Lena Wängnerud (1994), *Rätt att rösta 1919–1999. Så fick kvinnor politiskt inflytande*, Stockholm: Sveriges riksdag, samt Ruth Hamrin red. (1969), *Kvinnors röst och rätt*, Stockholm: Allmänna förlaget.

²⁰⁵ Se under avsnittet Politisk representation.

Politisk representation

Ett andra tema i den befintliga forskningen om riksdagen i ett genusperspektiv handlar om representationen av kvinnor i riksdagen, s.k. kvinnorepresentation.²⁰⁶ Forskning visar att kvinnor efter rösträtsreformen 1919/1921 haft svårt att ta sig in i politiken och att de manliga politikerna också bidragit till att hålla dem utanför.²⁰⁷ Inom partierna bildades därför de politiska kvinnoförbunden i syfte att öka kvinnors makt och inflytande i politiken.

I avhandlingsprojektet *Kvinnorepresentation i ett komparativt perspektiv* behandlar doktoranden Jessica Wide variationen i kvinnors politiska representation i tid och rum genom att besvara följande frågor: 1) Hur varierar kvinnors politiska representation i tid och rum?, 2) Varför varierar kvinnors politiska representation över tid? samt 3) Varför varierar kvinnors politiska representation i olika rum?

Christina Bergqvist belyser i avhandlingen *Mäns makt och kvinnors intressen* kvinnorepresentationens utveckling i riksdag, regering, statliga styrelser samt i några av de större intresseorganisationerna.²⁰⁸ I analysen framkommer att den demokratiskt/parlamentariska kanalen varit mer öppen för förändringar i könsrelationen än den korporativa och att kvinnor är bättre representerade

²⁰⁶ För studier om kvinnorepresentation i de respektive nordiska länderna, se till exempel Danmark: Ellen Strange Peters red. (1965), *Kvinderne og valgetten*, Köpenhamn: Schultz Förlag, Drude Dahlerup och Kristian Hvidt red. (1990), *Kvinder på Tinge*, Köpenhamn: Rosinante samt Anette Borchorst red. (2002), *Kønsmagt under forandring*, Köpenhamn: Hans Reitzels forlag; Norge: Knut Heidar (1988), *Partidemokrati på prøve*, Oslo: Universitetsforlaget och Hege Skjeie (1992), *Den politiske betydningen av kjønn*, En studie av norsk topp-politikk. Rapport nr. 11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning; Island: Audur Styrkarsdóttir (1998), *From Feminism to Class Politics. The Rise and Decline of Women's Politics in Reykjavik*, 1908–1922, Umeå University: Department of Political Science, samt Finland: Jaana Kuusipalo (1992), "Finnish Women in Top-Level Politics" i Marja Keränen red. *Finnish "Undemocracy"*, *Essays on Gender and Politics*, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä: Gummerus. Sverige: För Sveriges del behandlas kvinnorepresentationen i riksdagen i till exempel följande studier: Christina Bergqvist (1994), *Mäns makt och kvinnors intressen*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, Maud Eduards (1977), *Kvinnor och politik – fakta och förklaringar*, Stockholm: Liber, Maud Eduards (1980), *Kvinnorepresentation och kvinnomakt*, Forskningsrapporter 1980:2, Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, Camilla Norrbin (2004), *Från isolering till integrering. En kollektivbiografisk studie över de kvinnliga riksdagsledamöterna under tvåkammarriksdagens tid 1922–1970*, Umeå universitet: Institutionen för historiska studier, Lena Wängnerud (1998), *Politikens andra sida: Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*, Göteborgs Universitet: Göteborg Studies in Politics 53, samt Lenita Freidenvall (kommande), *Från den obligatoriska kvinnan till varannan damernas. Politiska partier, kvinnorepresentation och kvotering 1970–2002*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen. För komparativa nordiska studier om kvinnorepresentation, se till exempel Christina Bergqvist red. (1999), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget, Lauri Karvonen & Per Selle red. (1995), *Women in Nordic politics. Closing the Gap*, Aldershot: Dartmouth, samt Elina Haavio-Mannila et al. red. (1983), *Det uferdige demokratiet: Kvinner i nordisk politikk*, Köpenhamn: Nordisk Ministerråd. För teoretiska analyser av kvinnorepresentation, se till exempel Hanna Pitkin (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley och Los Angeles: University of California Press och Anne Phillips (1995), *The Politics of Presence*, Oxford: Oxford University Press.

²⁰⁷ Christina Bergqvist (1994), *Mäns makt och kvinnors intressen*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.

²⁰⁸ Ibid.

i partier och i riksdag än i fackliga organisationer. Bakom det ökade kvinnliga deltagandet och representationen ligger inte bara gynnsamma organisatoriska förhållanden utan också kvinnors strategiska handlande.²⁰⁹ Bergqvist konkluderar att kvinnor i Sverige är på väg mot en mer jämlik fördelning av politisk makt och inflytande men att det fortfarande finns ett mönster av manlig dominans i den offentliga sfären.

Diane Sainsbury har efterlyst ett större fokus på aktörernas roll för att förklara den höga andelen kvinnor i den svenska riksdagen. Sainsbury har framfört att det knappast kan vara valsystemets utformning som ligger bakom den snabba tillväxten av andelen kvinnor som skett i den svenska riksdagen från 1970-talet och framåt. Valsystemet har ju under denna period i svensk historia varit stabilt. Hur skulle det då kunna vara en bidragande orsak till förändring?²¹⁰ Sainsbury menar att det tidigare tagits alltför stor hänsyn till faktorer som hänger samman med övergripande strukturer i samhället. Hon kritiserar denna inriktning för att inte ha fokuserat handling och processer tillräckligt.²¹¹ Sainsbury förordar därför att forskningen, mycket skarpare än hittills, riktar blickfånget mot de aktörer som arbetat för att öka just andelen kvinnor och på de strategier som de utvecklat för att nå sina mål. Kritikens kärnpunkt är att man inte kan utgå ifrån att det finns något slags automatik enligt vilken andelen kvinnor blir fler i de politiska församlingarna. Man bör således lägga tonvikt på att undersöka de aktörer som arbetar för att öka andelen kvinnor på politiska maktpositioner. Här åsyftas explicit de strategier som kvinnoorganisationerna (både partibundna och fristående) och de politiska partierna har tagit i bruk för att främja kvinnorepresentationen. Sainsbury menar till exempel att kvinnorörelsen under 1960- och 1970-talen bidrog till kvinnors politiska mobilisering genom att ingjuta nytt liv i de etablerade kvinnoförbunden och Fredrika Bremer-Förbundet. Kvinnorörelsen stimulerade därmed de politiska diskussionerna om kvinnors politiska representation.²¹²

I linje med detta resonemang har Lena Wängnerud forskat om mäns och kvinnors intressen i riksdagen.²¹³ I ett pågående forskningsprojekt studerar Lena Wängnerud den dubbla strategin, det vill säga de politiska partiernas och kvinnorörelsens strategier och argument för en ökad kvinnorepresentation i Danmark, Norge och Sverige. Wängnerud menar att ett skäl till att den svenska kvinnorepresentationen ökat är partiernas inbördes tävlan. Partierna har konstant bevakat sin ställning och gjort jämförelser med konkurrerande

²⁰⁹ Se även Jan Sundberg (1995), "Women in Scandinavian party organization" i Lauri Karvonen och Per Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*, Aldershot: Dartmouth.

²¹⁰ Sainsbury (1993). Se även Diane Sainsbury (1988), "The Scandinavian Model and Women's Interests. The Issues of Universalism and Corporatism" i *Scandinavian Political Studies*, 4, sid. 337–346.

²¹¹ Sainsbury (1996), *Gender, Equality and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press.

²¹² Sainsbury (2004), "Women's Political Representation in Sweden: Discursive Politics and Institutional Presence" *Scandinavian Political Studies* 2004, vol. 27, no 1, sid. 65–87.

²¹³ Se avsnittet Riksdagsledamöters intressen och åsikter.

partier, dels för att öka den egna kvinnorepresentationen, dels för att framställa sig själva i bättre dager.²¹⁴

Vid Stockholms universitet bedrivs under Drude Dahlerups ledning forskningsprojektet *Quotas – a key to equality?*²¹⁵ Ur ett internationellt komparativt perspektiv studeras den nya tendensen att använda könskvoter vid allmänna val som en metod att få en mer jämn representation av kvinnor och män i politiska institutioner. Projektet undersöker både debatterna om kvoter, de faktiska kvoteringsreglerna, den ofta problemfyllda implementeringen samt betydelsen av kvoter för kvinnors ”empowerment” i politiken. Även om debatten i de olika länderna visar att könskvoter ses som en förhållandevis kontroversiell metod, är användningen av någon typ av kvoteringsregler en tydlig trend i världen i dag. Som exempel kan nämnas att Rwanda, med en kvinnorepresentation på cirka 49 procent i sitt nationella parlament, numera intar en topplacering på världsrankningslistan efter att ha implementerat könskvoter och har därmed sprungit om Sverige, som nu är på andra plats. I mer än 30 länder har könskvoter skrivits in i konstitution och/eller vallag (legislative quotas), och i fler än 50 länder har ett eller flera partier implementerat regler för könskvoter (party quotas). Denna tendens ändrar inte bara den faktiska kvinnorepresentationen utan också teorierna om vilka faktorer som bestämmer kvinnorepresentationens storlek och utveckling över tid. En kartläggning över de länder och partier som introducerat könskvoter finns presenterad i en databas som finns tillgänglig på projektets hemsida.²¹⁶ Här finns även projektets arbetsrapporter med länderspecifika analyser.²¹⁷

Kvinnorepresentationens utveckling i Norden präglas av en inkrementell modell, menar Dahlerup och Freidenvall.²¹⁸ Med små, gradvisa förändringar i andelen valda kvinnliga parlamentariker och en diskurs som betonat bland annat könsneutralitet samt lika villkor och samarbete mellan könen skiljer sig

²¹⁴ Wängnerud (2001a), ”Kvinnors röst: En kamp mellan partier” i *Rösträtten 80 år – forskarantologi*, Christer Jönsson red. (2001), Stockholm: Justitiedepartementet.

²¹⁵ www.quotaproject.org och www.statsvet.su.se/quotas. Se även Drude Dahlerup red. (kommande), *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.

²¹⁶ www.quotaproject.org. Denna databas har konstruerats tillsammans med International IDEA, Stockholm.

²¹⁷ Till exempel. Christina Alnevall (kommande), ”Cuotas de Género; la Clave de Equidad en América Latina? Un análisis comparativo” The Research Program on Gender Quotas, Department of Political Science, Stockholm University, Lenita Freidenvall (2003b), ”Women’s political representation and gender quotas: the Swedish Case”, *Working Paper Series 2003:2*, The Research Program on Gender Quotas, Department of Political Science, Stockholm University, samt Judith Squires (2004), ”Gender Quotas in Britain: A Fast Track to Equality?” *Working Paper Series 2004:1*, The Research Program on Gender Quotas, Department of Political Science, Stockholm University.

²¹⁸ Dahlerup och Freidenvall (2003), ”Quotas as a fast track to equal political representation for women”, Paper presented to the IPSA World Congress in Durban, South Africa, June 2003 and to the APSA Conference in Philadelphia, USA, August 2003. Se även Drude Dahlerup and Lenita Freidenvall (2005), ”Quotas as a Fast Track to Equal Representation of Women” i *International Feminist Journal of Politics*, 7:1, Mars 2005, s. 1–22, samt Lenita Freidenvall, Drude Dahlerup och Hege Skjeie (kommande), ”The Nordic countries – an incremental model” i Drude Dahlerup red. (kommande), *Quotas as a Key to Equality*, London: Routledge.

den nordiska modellen från utvecklingen i andra delar av världen, som genom implementeringen av könskvotering kan karakteriseras av en s.k. fast track.²¹⁹

Lenita Freidenvalls avhandlingsarbete ingår i forskningsprojektet om kvotering, som beskrivits ovan. Undersökningen belyser de svenska politiska partiernas strategier och syn på kvinnorepresentation och kvotering under perioden 1970–2002.²²⁰ I projektet redovisas en kartläggning av de strategier, som till exempel allmänna mål, rekommendationer samt kvotering, som de svenska partierna implementerat för att öka andelen kvinnor i riksdagen. Kartläggningen visar att under perioden 1970–2002 implementerade alla riksdagspartier strategier för ökad kvinnorepresentation. Även om partiernas strategier skiljer sig åt avseende både form och innehåll, kan en gradvis ökad radikaliserings över tid noteras. Utgående från kartläggningen görs en analys av den förändrade syn på kvinnors närvaro i politiken som ägt rum över tid. I avhandlingen studeras även hur partierna ser på kvinnors politiska representation i ett nutida perspektiv, med en analys av partiernas nomineringsprocesser inför riksdagsvalet 2002.

Kvinnors inom- och utomparlamentariska organisering

Forskning har visat att ett effektivt påtryckningsmedel för en ökad kvinnorepresentation är när det finns både internt och externt tryck för en bättre representation.²²¹ Dahlerup talar om ett ömsesidigt behov, där kvinnorepresentationen inte kan öka utan väljarnas påtryckningar på de politiska partierna och kvinnoorganisationernas stöd, kritik, expertkunskap och nytänkande.²²² I enlighet med teorin om statsfeminism betonas betydelsen av kvinnors agerande både "from below" i utomparlamentariska grupper and "from above" i politiska partier och institutioner, för den höga kvinnorepresentationen i de

²¹⁹ För övrig forskning om kvotering i Norden, se till exempel Ann-Dorte Christensen (1999), "Kvinder i de politiske partier" i Christina Bergqvist red. (1999), *Likestilling demokrati? Kjønn og politikk i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 62–90, Anette Borchorst och Ann-Dorte Christensen (2003), "Könskvotering i SF og i forskerstillinger – diskursiv praksis og forandring" i Anette Borchorst och Drude Dahlerup (2003), *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*, Frederiksberg: Samfundslitteratur, sid. 101–123, Ingrid Guldvik (2003), "Gender quota regimes and ideas of social justice – The quota regime of the Norwegian Local Government Act", Paper presented at the General Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, 18–21 September, Anne Maria Holli (2004), "Quotas for indirectly elected bodies: a tailor-made solution for Finland" i *European Political Science*, Summer 2004, sid. 81–89, Sari Pikkala (2000), "Representation of women in Finnish Local Government: Effects of the 1995 Gender Quota Legislation", Paper presented at the General Conference of the European Consortium for Political Research, Copenhagen, Denmark, 14–19 April. Eva Raevaara (2003), "Talking about Equality, Acting for Change: Conceptualisations of Gender Equality in Parliamentary Debates in Finland and France", Paper presented at the General Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, 18–21 September, samt Hege Skjeie (2001), "Quotas, Parity and the Discursive Dangers of Difference" i C.S. Maier och Jytte Klausen, *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and in the United States*. New York: Palgrave, sid. 165–76.

²²⁰ Freidenvall (kommande), *Från den obligatoriska kvinnan till varannan damernas. Politiska partier, kvinnorepresentation och kvotering 1970–2002*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.

²²¹ Matland & Montgomery (2003), Sainsbury (2004).

²²² Dahlerup (1989).

nordiska länderna.²²³ Denna dubbla strategi – med en interaktion mellan aktörer inom och utanför den parlamentariska/statliga arenan – utgör kärnan i teorin om statsfeminism. Till skillnad från flera andra länder har kvinnor i Sverige lierat sig med staten och de parlamentariska kanalerna i sin strävan för en ökad kvinnorepresentation.²²⁴ Detta kan inte minst noteras i de politiska kvinnoförbundens kamp för ökad kvinnorepresentation både i sina egna respektive partier och i de beslutsfattande församlingarna.

Nästan alla svenska partier har eller har haft ett kvinnoförbund.²²⁵ De svenska kvinnoförbunden har i ett historiskt perspektiv fungerat både som en stödtrupp till partiet och som en påverkansgrupp.²²⁶ Stödtruppsfunktionen har inneburit att rekrytera kvinnor till partiet, att rekrytera kvinnliga väljare, att utbilda kvinnor för politiska uppdrag samt att sprida partiets politik till kvinnor. Denna funktion har emellertid ibland stått i konflikt med funktionen som en påverkansgrupp. Påverkansfunktionen har inneburit att ställa krav på bland annat fler kvinnor i politiken och kritisera partier i frågor om kvinnors villkor. I många fall samarbetade de politiska kvinnoförbunden också med kvinnoorganisationer utanför den etablerade partipolitiken.²²⁷

Gunnel Karlsson har studerat Socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande i SAP under efterkrigstiden.²²⁸ Karlsson menar att när Socialdemokratiska kvinnoförbundet förde fram sina åsikter i frågan om atomvapen, sex timmars arbetsdag respektive kvotering uppfattade partiet det som att förbundet bröt med spelreglerna.²²⁹ Karlsson menar, tillspetsat, att kvinnors förväntan om jämlikt deltagande i politiken kolliderade med mäns förväntan om en lojal kvinnlig, gärna kaffekokande, stödtrupp.

Kvinnoförbundens roll i partierna, som både en stödtrupp och en påtryckargrupp, har därmed inte varit konfliktfri. Den har utmanat gängse uppfattningar om det politiska, det vill säga vad politik är, vem som skall driva politiska frågor för vem och hur politik skall bedrivas.²³⁰ Maud Eduards menar att

²²³ Bergqvist (1995), Bergqvist red. (1999), Caul (2001), Haavio-Mannila et al (1985), Christensen (1999), Borchorst & Dahlerup red. (2003), Kaiser (2001), Sainsbury (1993), Sainsbury (2004), Siim (2000), Skard & Haavio-Manila (1985), Skjeie (1992), Skjeie & Siim (2000).

²²⁴ Bergqvist (1995), Dahlerup (1994), Sainsbury (2004).

²²⁵ Kvinnoförbundens roll för kvinnors makt och inflytande i partierna har belysts i flera forskningsprojekt. För en översikt, se Kjell Östberg (1997), *Efter rösträtten – kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*, Stockholm.

²²⁶ Dahlerup (1985) gör en åtskillnad mellan kvinnoförbundens stödtruppsfunktion och påtrycksfunktion. Se Dahlerup i Haavio-Manilla (1985).

²²⁷ Dahlerup & Gulli (1983), Sainsbury (1993), Karlsson (1996), Östberg (2001).

²²⁸ Gunnel Karlsson (1996), *Från broderskap till systerskap. Det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*, Lund: Arkiv Förlag. Se även Gunnel Karlsson (1990), *Manssamhället till behag*, Stockholm: SSKF och Tidens förlag på samma tema.

²²⁹ Karlsson (1996).

²³⁰ Förutom Socialdemokratiska kvinnoförbundet har även Centerns kvinnoförbund och Högers kvinnoförbund blivit föremål för forskning. För vidare läsning, se Anita Dahlgren, Ole Elgström och Hans Albin Larsson (1985), *Kvinnor påverkar. Centerns Kvinnoförbund ur tre vetenskapliga perspektiv*, Stockholm: LT:s förlag. Se även Maj Larsson (1973), *Kvinnor i tidsspegel – En bok om centerns kvinnoförbund*, Stockholm, samt Stina Nicklasson (1992), *Högers kvinnor. Problem eller resurs för Allmänna valmansförbundet perioden 1900–1936/37*, Stockholm: Almqvist & Wiksell. Veterligen har Folkpartiets och Kristdemokraternas kvinnoförbund inte uppmärk-

det är inte frågan eller kraven per se som är mest utmanande utan kvinnors kollektiva handlande som kvinnor. När kvinnor ställer krav som kvinnor utmanas politiken som traditionellt blivit sedd som könsneutral, och därmed även män som sett sig som företrädare för ett allmänintresse.²³¹

Annan forskning visar på betydelsen av kvinnors organisering utanför den parlamentariska arenan. Maud Eduards och Gunnel Gustafsson menar till exempel att den höga kvinnorepresentationen i beslutande församlingar är en konsekvens av kvinnorörelsens aktiviteter och engagemang.²³² Till exempel var kvinnorörelsen viktig för rösträttens genomförande och utövade ett tryck på de politiska partierna från första början. Under mellankrigstiden började den fristående kvinnoorganisationen *Fredrika-Bremer-Förbundet* föra kampanjer för en ökad kvinnorepresentation. Under 1960- och 1970-talen växte en ny kvinnorörelse fram i Sverige, som bland annat strävade efter att eliminera gränserna mellan det offentliga och det privata. Denna gräns ansågs ligga till grund för mäns överordning i det offentliga. Den nya kvinnorörelsen agiterade primärt för lika löner men förde även fram kravet på delat ansvar mellan kvinnor och män också inom familjen. Den mest kända bland 1970-talets kvinnoorganisationer var *Grupp 8*, som med slagordet "det personliga är politiskt" utmanade rådande definitioner av till exempel politik. Tillsammans med andra grupper, som till exempel *Kvinnoligan i Lund*, *Arbetets kvinnor* och *Lesbisk kamp*, utmanade de den etablerade politiken. De kom också att uppfattas som konkurrenter till de politiska kvinnoförbunden när det gällde att attrahera kvinnor till partiarbete.²³³

Ett annat exempel på kvinnors organisering utanför den parlamentariska arenan var det feministiska nätverket *Stödstrumporna*, som bildades efter valet 1991 då kvinnorepresentationen i riksdagen föll kraftigt. De drev bland annat kravet på en förbättrad representation av kvinnor i de folkvalda församlingarna. Deras främsta mål var att öka andelen kvinnor inom de politiska partierna. Om detta inte lyckades hotade de med att bilda ett kvinnoparti. Deras kampanjer fick stor medial uppmärksamhet och en stor del av befolkningen sade sig stödja ett eventuellt kvinnoparti. Vid valet 1994 hade de flesta partier ökat andelen kvinnor på partilistorna.²³⁴ Betydelsen av kvinnors (utomparlamentariska) organisering och kollektiva handlingar lyfts således fram i forskningen.²³⁵ Enligt Maud Eduards kan kvinnors organisering utanför den

sammats i någon samlad vetenskaplig framställning. Enskilda texter finns, som till exempel Louise Drangel (1984), "Folkpartiet och jämställdhetsfrågan" i *Liberal ideologi och politik 1934–84*, Falköping: AB Folk och Samhälle, och *Det var så vi började* (1979), Liberala kvinnor, Stockholm.

²³¹ Eduards (1992, 2002a, 2002b).

²³² Gustafsson, Eduards och Rönnblom (1997), *Towards a New Democratic Order*, Stockholm: Publica.

²³³ Under 1970-talet inleddes också arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män i de offentliga institutionerna.

²³⁴ Stark (1997). Se även Ulmanen (1998).

²³⁵ Maud Eduards (2002), *Förbjuden Handling. Om kvinnors organisering och feministisk teori*, Malmö: Liber. Se även Solveig Bergman (1999), "Kvinnor i nya sociala rörelser" sid. 91–113 i Christina Bergqvist et al red. *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget, Drude Dahlerup (1998), *Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænking og gen-*

etablerade politiken ses som en reaktion på kvinnors fortsatta underordning och olikhet i förhållande till män.²³⁶

Malin Rönnblom har studerat betydelsen av det lokala territoriet för kvinnors organisering med utgångspunkt i intervjuer med kvinnor aktiva i kvinno-grupper samt med kommunpolitiker i tre kommuner i norra Sverige.²³⁷ Organiseringen ställer krav på bättre villkor för kvinnor, gör kvinnor till politiska aktörer samt pekar ut kön som politisk dimension. Ulrica Thomssons avhandlingsprojekt belyser kvinnorörelsens agerande avseende frågan om sex timmars arbetsdag, våld mot kvinnor samt kvinnors politiska representation.²³⁸

Rekrytering och nominering till Sveriges riksdag

Det tredje temat i den befintliga forskningen om riksdagen ur ett genusperspektiv belyser rekryterings- och nomineringsprocesserna till riksdagen. Forskningen har till exempel visat att Sverige aldrig haft en folkrepresentation i det hänseendet att riksdagen återspeglar folkets sammansättning med avseende på kön, etnicitet, ålder, yrke, utbildningsgrad, boställning etc. Kvinnor har alltid varit underrepresenterade i riksdagen, och både ungdomar och äldre har haft svårt att etablera sig i politiken.²³⁹

Harriet Lundblads studie *De kvinnliga riksdagsledamöterna åren 1922–1949* är en av de få studier som behandlar rekrytering av kvinnor till riksdagen ur ett historiskt perspektiv. I studien kartläggs de kvinnliga riksdagsledamöternas sociala bakgrund och deras riksdagsarbete. En annan studie är Camilla Norrbins *Från isolering till integrering* som till viss del behandlar rekrytering av kvinnor till riksdagen under perioden 1922–1970. Maria Oskarsson och Lena Wängnerud har i en studie om de kvinnliga riksdagsledamöterna i 1980-talets riksdag kunnat konstatera att kvinnor mer framstod som en

nemslag 1970–1985, I, II, Haslev: Gyldendal, Gunnel Gustafsson, Maud Eduards och Malin Rönnblom (1997), *Towards a New Democratic Order*. Stockholm: Publica, Malin Rönnblom (2002), *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*, Umeå universitet, *SOU 2004:59 Kvinnors organisering*, Betänkande av utredningen Statligt stöd för kvinnors organisering, Agneta Stark (1997), "Combating the Backlash: How Swedish Women Won the War" sid. 224–244 i Ann Oakley & Juliet Mitchell (red), *Who's Afraid of Feminism?* New York: New Press, samt Petra Ullmanen (1998), *(S)veket mot kvinnorna och hur högern stal feminismen*. Stockholm: Atlas.

²³⁶ Eduards (1997), "Interpreting women's organization" sid. 11–25 i Gunnel Gustafsson red. (1997), *Towards a New Democratic Order* Stockholm: Publica.

²³⁷ Rönnblom (2002), *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*, Umeå: Umeå universitet.

²³⁸ Se till exempel Ulrika Thomsson (2004), "Striden om tiden: kvinnorörelsen och sex timmars arbetsdag" i Yvonne Svanström och Kjell Östberg red. (2004), *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*, Stockholm: Atlas.

²³⁹ För studier om riksdagens sammansättning, se till exempel Nils Stjernquist (1992), "Riksdagen i vår tid: perioden från 1921" i *Riksdagen genom tiderna*, Herman Schuck, Göran Rystad, Michael F. Metcalf, Sten Carlsson & Nils Stjernquist red., Stockholm, 1992, Sören Holmberg (1974), *Riksdagen representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati*, Lund, Sören Holmberg & Peter Esaiasson (1988), *De Folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Stockholm, Axel Brusewitz red. (1936), *Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning*, Uppsala, Stockholm.

elitgrupp än män bland annat beroende på en högre utbildnings- och yrkesbakgrund.

Svensk forskning om nomineringsprocessen har visat att det finns en skillnad mellan andel nominerade och andel valda kvinnor och att kvinnor ofta var placerade på icke valbar plats på partilistorna.²⁴⁰ På Författningsutredningens uppdrag utförde Lars Sköld en utredning om kandidatnominering vid andrakammarval, där särskilt frågan om kvinnors placering på partilistorna 1952 studerades. Syftet var att kartlägga och analysera samtliga i Sverige då förekommande riksdagspartiers system för kandidatnominering till andrakammarval samt att tolka utfallet av de olika systemen.²⁴¹ Denna studie visade att andelen nominerade kvinnor översteg andelen valda och att detta förhållande karakteriserar samtliga partier. I utredningen dras slutsatsen att kvinnor, trots att de var något överrepresenterade på partilistornas övre del, inte blivit invalda i motsvarande män. Som orsak till detta angavs bland annat att kvinnor i stor utsträckning blivit placerade på platser alldeles efter valbar plats. I 1972 års grundlagsberedning gjordes en uppföljning av Författningsutredningens resultat från 1952 för att studera i vilken mån de var giltiga inför riksdagsvalet 1970.²⁴² Studien visar att andelen kvinnor på listorna hade ökat inom samtliga partier men att ökningen var anmärkningsvärt liten. Den var störst för Socialdemokraterna och Centerpartiet (6–7 procent) och minst för Folkpartiet (1 procent). Andelen invalda kvinnor hade ökat kraftigast för Centerpartiet från 2 till 15 procent, medan Moderaterna och Folkpartiet hade ungefär samma andel som vid 1953 års riksdag. Utredningen konstaterade även att partiledningarna när det gällde 1970 års val i betydligt högre utsträckning än 1948 och 1952 hade strävat efter att få reda på vilka kandidater medlemmarna önskade se uppförda på valsedlarna.²⁴³

Till den mer aktuella forskningen hör Jan Johanssons studie av partiernas kandidatnomineringar till riksdagen inför valet 1994.²⁴⁴ Studien visar att

²⁴⁰ Brändström (1972), Palme (1969), Sköld (1958). Se även Duverger (1955).

²⁴¹ Undersökningen omfattar valåren 1948 och 1952 och innehåller en studie av partiernas organisation, regler för nomineringsprocessen, förfarande, resultat samt analys. Utredningen avslutas med två komparativa kapitel. Det första av dessa kapitel behandlar partilistornas sammansättning avseende de fyra bakgrundsvariablerna yrke, geografisk hemvist, kön och ålder. I det andra kapitlet analyseras väljarnas möjligheter till inflytande av listornas komposition.

²⁴² Denna studie omfattar samtliga då befintliga riksdagspartier och fokuserar på den enskilde medlemmens möjligheter att påverka val av person och den slutgiltiga valsedelns utseende.

²⁴³ En uppföljning av utredningarna 1952 och 1972 har gjorts av Jon Pierre (1986), som har analyserat nomineringsprocessen på en övergripande nivå.

²⁴⁴ Jan Johansson (1999) har utfört en grundlig analys av hur ledningsrekryteringen inom de politiska partierna går till med utgångspunkt i kandidatnomineringarna till riksdagsvalet 1994. Johansson analyserar de faktorer som påverkar rangordningen av kandidaterna på riksdagslistorna med särskilt hänseende på makt, explicit central respektive lokal makt. En av Johanssons konklusioner är att de centrala partiledningarna har en begränsad makt att påverka valkretsorganisationernas val av riksdagsledamöter, även om partivisa skillnader föreligger. Inom Socialdemokraterna ligger i praktiken ofta avgörandet inom de större arbetarkommunerna och inte hos partidistrikten. Inom de borgerliga partierna har det interna provvalet en viktig betydelse. Provvälsinstrumentet som primärt används av de borgerliga partierna kan betraktas dels som ett uttryck för medlemsdemokrati, dels som ett konserverande av beslutsfattandet som stärker de etablerade kandidaterna.

partiernas prioriteringar av kandidaternas gruppstillhörighet skilde sig stort. Kvinnor prioriterades i högre utsträckning inom Socialdemokraterna, Folkpartiet liberalerna och Vänsterpartiet för valbara platser, medan Moderata samlingspartiet utmärkte sig genom att minst prioritera de kvinnliga kandidaterna.²⁴⁵ Johansson drar också slutsatsen att genom att Socialdemokraternas kvinnoförbund fått igenom principen om varannan damernas var de inte längre organiserade kring "något tydligt intresse" i nomineringssammanhang och att "konflikten mellan män och kvinnor" på så sätt var avskaffad.²⁴⁶

Narud, Pedersen och Valen har analyserat nomineringsprocesserna som s.k. demokratiska instrument i fyra av de nordiska länderna.²⁴⁷ I studierna jämförs institutioner, processer och oskrivna normer, med särskild tonvikt på medborgarnas inflytande i nomineringsprocessen. Studierna behandlar kvinnorepresentationen i endast begränsad utsträckning men visar till exempel att andelen kvinnliga kandidater och kvinnliga valda har ökat i samtliga nordiska länder under den senaste 30-årsperioden.

Den danska studien visar att andelen valda kvinnor ökat mer än andelen nominerade kvinnliga kandidater, vilket tyder på att även väljarna har givit en preferens för kvinnor, även om det finns stora geografiska variationer.²⁴⁸ Studien visar även att kvinnor vid valet 1994 å ena sidan placerades (och placerade sig själva) i valkretsar där sannolikheten för inval var större. Å andra sidan tillämpades inte positiv särbehandling för att kvinnor skulle uppnå de högsta platserna. Män blev i större utsträckning än kvinnor placerade som nummer ett på valsedeln, medan kvinnor i större utsträckning än män placerades på platser längre ned på valsedeln.

Den finska studien visar att omvalsfrekvensen varit högre för män än för kvinnor under perioden 1945–1995, med ett undantag.²⁴⁹ Även om studien

²⁴⁵ Johansson (1999), sid. 318–323. För övrig nordisk forskning om rekryterings- och nomineringsprocesser där genus diskuteras, se till exempel Roger Buch Jensen & Ulrik Kjaer (1997), "Rekryteringsprocessen: Udvalgte og selvudvalgte" sid. 88–105 i Jörgen Elklit & Roger Buch Jensen red. (1997), *Kommunalvalg*, Odense: Odense University Press, Voitto Helander (1997), "Finland" i Pippa Norris red. (1997), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, Sari Pikkala (1997), "Kvinnor i kommunfullmäktige" sid. 347–362 i Voitto Helander & Siv Sandberg red. (1997), *Festskrift till Krister Ståhlberg*, Åbo: Åbo Akademis Förlag, Henry Valen (1988), "Norway: Decentralization and Group Representation" i M. Gallagher, and M. Marsh red. (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage, samt Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pedersen och Henry Valen red. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control*, Odense: University Press of Southern Denmark.

²⁴⁶ Johansson (1999), sid. 266.

²⁴⁷ Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pedersen och Henry Valen red. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*, Odense: University Press of Southern Denmark. I denna studie ingår samtliga nordiska länder utom Sverige.

²⁴⁸ Mogens Pedersen (2002), "Denmark: The Interplay of Nominations and Elections in Danish Politics" i Narud m.fl. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control*, Odense: University Press of Southern Denmark. Pedersen uttrycker emellertid en viss försiktighet mot alltför långt dragna slutsatser eftersom slutsatserna baseras på observationer av aggregerad data.

²⁴⁹ Kuitunen (2002), "Finland: Formalized Procedures with Member Predominance" i Narud m.fl. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control*. Odense: University Press of Southern Denmark.

understryker att det är möjligt att några kandidater, till exempel unga och kvinnor, offrats till förmån för den geografiska representationen, konstateras att en kandidats omvalsfrekvens har mer att göra med kandidatens personliga bedömning av sina insatser än med ett missnöje hos valberedningen, partioorganisationen eller väljarna. Eftersom det finns ett samband mellan andel valda kvinnliga ledamöter (och andra underrepresenterade grupper) och andel nominerade kvinnliga kandidater (och andra underrepresenterade grupper), menar författaren att det primära fokuset bör vara att öka andelen kvinnliga kandidater, snarare än att ändra på nomineringsförfarandet.

Den norska studien visar på motsvarande sätt att kvinnors omvalsfrekvens varit lägre än mäns under perioden 1949–2001 men att den också varierat mellan de olika mandatperioderna.²⁵⁰ Inga skillnader mellan könen förelåg emellertid när det gällde skälen för att avböja omval. Studien visar även att partierna traditionellt nominerat enbart några få kvinnor per valkrets. Introduktionen av kvotering i början av 1980-talet resulterade i en ökad andel kvinnor i Stortinget. Genom kvoteringsystemet ökade inte bara andelen nominerade kvinnliga kandidater utan också andelen kvinnor bland partiernas toppkandidater.

Den isländska studien, slutligen, visar att de fyra traditionella isländska partierna haft en begränsad kvinnorepresentation fram till 1983, då kvinnopartiet Kvinnolistan gick fram med kvinnolistor.²⁵¹ Inget parti har tillämpat kvotering för att öka kvinnorepresentationen, och trycket på partierna att öka andelen kvinnliga parlamentariker har snarare kommit från utomparlamentariska grupper och Kvinnolistan. Hotet mot de traditionella partierna var emellertid temporärt. Med det nuvarande nomineringssystemet har de traditionella partierna varken viljan eller medlen att signifikant öka kvinnorepresentationen i respektive riksdagsgrupp. Teorin om smitta, där till exempel kvoteringsregler sprids från parti till parti, får därmed en begränsad betydelse, menar författaren, eftersom partierna inte kontrollerar nomineringsprocessen. Marginaliseringen av kvinnor fortsätter därför i samtliga fyra partier.

Det finns även flera relevanta kommunstudier som belyser rekryterings- och nomineringsprocessen. Gunnar Wallins m.fl. studie av kommunpolitiker visar att i steget mellan uppdragsvillig, det vill säga person som är villig att åta sig ett politiskt uppdrag, till kandidat, det vill säga person som blir placerad på vallistan, sorteras kvinnor ut.²⁵² Olof Peterssens studier visar att män har dubbelt så stor sannolikhet som kvinnor att nomineras till ett uppdrag i fullmäktige.²⁵³ Däremot har kvinnor nästan lika stor chans som män att bli invalda i kommunfullmäktige när de väl har placerats på partiernas listor. Henry Bäck, som beskriver rekryteringsprocessen som ett läckande rör, sak-

²⁵⁰ Valen, Narud och Skare (2002), "Norway: Party Dominance and Decentralized Decision-Making" i Narud m.fl. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control* Odense: University Press of Southern Denmark.

²⁵¹ Kristjánsson (2002), "Iceland: From Party Rule to Pluralist Political Society" i Narud m.fl. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control*, Odense: University Press of Southern Denmark.

²⁵² Wallin m.fl. (1981), *Kommunalpolitikerna*, del 1 och 2, DsKn 1981:17 och 18.

²⁵³ Petersson (1998) sid. 122–131.

nar i sina studier data om nomineringsprocessen, vilket medfört att partiernas och väljarnas urval bland politiska aspiranter i hans undersökning sammanlagits till en *rekryteringsläcka*.²⁵⁴ Bäck konstaterar emellertid att kvinnor i högre utsträckning än män faller ifrån men att det främst kan härledas till de allra första läckorna i processen, det vill säga avsaknad av uppdragsvillighet och partimedlemskap.²⁵⁵

De norska samhällsvetarna Ottar Hellevik och Torild Skard har på motsvarande sätt undersökt var i rekryteringsprocessen som kvinnor sorteras ut.²⁵⁶ De konstaterar att det blivit allmänt brukligt att vid nomineringar lägga vikt vid en balanserad könsfördelning bland partiernas kandidater. När valsedeln skall komponeras är dock kvinnor oftast svagare representerade bland de kandidater som är högst prioriterade av partierna. Trots att fler kvinnor (än nödvändigt för att tillförsäkra sig hälften av platserna) var intresserade av att kandidera till det kommunala valet blev de inte valda i lika stor utsträckning som män. Under främst rekryteringsfasen ägde en utgallring till kvinnors nackdel rum.²⁵⁷ Enligt Hellevik och Skard beror det på att de potentiella kandidaterna inte tillfrågas.

Ulrik Kjaers studie av nomineringsprocessen vid det danska kommunvalet 1993 visar att kvinnorepresentationen har stagnerat i de danska kommunfullmäktigeförsamlingarna.²⁵⁸ Denna stagnation kan delvis förklaras av att en mättnad har inträffat när det gäller intresset av att placera kvinnor på valsedlarna. En enkätundersökning till nomineringskommittéerna i samband med valet 1993 visar att 65 procent av nomineringskommittéerna ansåg att det var viktigt/mycket viktigt att uppnå en jämn fördelning mellan könen på valsedlarna. De tyckte emellertid att det var ännu viktigare att listan skulle spegla kandidaternas geografiska hemvist och yrken samt att kandidaterna skulle vara väl kända i kommunen. Det var även viktigt att listan skulle innehålla unga personer. Jämfört med andra hänsyn rankades således inte en jämn könsfördelning lika högt. Ulrik Kjaers poäng är att en mättnad avseende kvinnorepresentation kan inträffa innan en numerisk jämställdhet har uppnåtts och att man därför inte skall ta gradvisa ökningar för givna.

²⁵⁴ Bäck (2000), *Kommunpolitiker i den stora nydaningens tid*, Malmö: Liber.

²⁵⁵ Vägen från väljare till vald beskrivs ofta i termer av olika barriärer eller institutionella trösklar som måste passeras. Rokkan (1971) har identifierat fyra trösklar: legitimering, inkorporering, representation och utövande makt. Hellevik och Skard (1985) talar om tre faser: mobilisering, rekrytering och val. Petersson (1998) beskriver vägen till ett förtroendeuppdrag i tre etapper: kvalificering, nominering och val. Det är också brukligt att beskriva rekryteringsprocessen som en tratt, där man utgår från alla valbara medborgare som potentiella politiska kandidater, för att därefter studera alla mellanled i processen (trattens avsmalnande) fram till de valda politikererna. Tratten kan beskrivas i fem steg: alla valbara – uppdragsvilliga – partimedlemmar – nominerade – valda. På motsvarande sätt talar Bäck (2000) om det läckande röret, där alla teoretiskt sett möjliga kandidater försvinner ut i rörets läckor.

²⁵⁶ Hellevik och Skard (1985).

²⁵⁷ Hellevik & Skard (1985) sid. 65–71.

²⁵⁸ Kjaer (2001), *Kommunbestyrelsernes sammansætning*, Odense: Faculty of Social Sciences, University of Southern Denmark. Se även Roger Buch Jensen & Ulrik Kjaer (1997), "Rekryteringsprocessen: Udvalgelse og selvudvalgelse" i Jörgen Elklit & Roger Buch Jensen red. (1997), *Kommunalvalg*, Odense: Odense University Press.

Enligt Drude Dahlerups studie om betydelsen av kön i rekryterings- och valprocessen vid det danska kommunvalet 1997 såg de politiska partierna fördelar med att placera kvinnor högt på listan – dels var det en fråga om att attrahera kvinnliga väljare, dels en fråga om image för partiet.²⁵⁹ I båda fallen rörde det sig således om röstmaximerande argument, det vill säga att partierna utgick från att de kunde tjäna på att inkludera kvinnor. Argumenten var emellertid baserade på en exklusionsdiskurs, menar Dahlerup. Genom att vinnlägga sig om en ”progressiv image” förväntade partierna att de av väljarna skulle betraktas som måna om att göra upp med den historiska orättfärdigheten att exkludera kvinnor från politiskt beslutsfattande. Studien visade dock att även nya tongångar, baserade på traditionella argument, kunde skönjas hos partierna: ”hvis kvinderne ikke vil selv, skyldes det andre prioriteringer, som vi må respektere”.²⁶⁰

I fokus för den argumentationen stod därmed inte exklusionsargumentet utan snarare en uppfattning om att kvinnor hade andra värden och prioriteringar. Denna diskurs baserades på argumenten att vi kommit så långt med jämställdheten som man kan kräva. Vi kan alltså enligt denna förståelse inte längre tala om kvinnors uteslutning från beslutsfattande utan snarare om kvinnors fria val. Både Dahlerups och Kjaers studie understryker betydelsen av selektörens, i detta fall partiernas och valberedningarnas, syn på ledarrekrytering och de effekter det får för listkompositionen.

Lenita Freidenvalls avhandlingsprojekt behandlar nomineringsprocesserna till riksdagen inför valet 2002 ur ett genusperspektiv. Med ett fokus på selektörerna, det vill säga de valberedningar och nomineringskommittéer som ansvarar för kandidaturval och listkomposition, undersöks bland annat huruvida en mättnad kan ha inträffat hos de politiska partierna avseende kvinnorepresentation och vilka materiella och diskursiva effekter det kan få. Birgitta Niklassons avhandlingsprojekt belyser betydelsen av socialt kapital för rekrytering av svenska politiska eliter.²⁶¹

Riksdagsledamöters utskottsplacering, intressen och åsikter

En förhållandevis stor del av den befintliga forskningen om riksdagen ur ett genusperspektiv handlar om riksdagsledamöternas utskottsplacering, politiska intressen och åsikter samt aktivitet i kammaren.²⁶²

²⁵⁹ Dahlerup (2003), ”Kommunal ligestillingspolitik som bagtrop?” i Borchorst och Dahlerup (2003), *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.

²⁶⁰ Dahlerup (1998) sid. 10, Dahlerup (2003).

²⁶¹ Se Birgitta Niklasson (2004), ”Contact Capital in the Political Elite”, avhandlingskapitel presenterat vid VOD-seminariet vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Se även Monika Djerf-Pierre och Birgitta Niklasson (2002), ”Vem vill ha jämställdhet?” i Sören Holmberg och Lennart Weibull red. *Det våras för politiken. Trettiofå artiklar om politik, medier och samhälle*, Göteborg: SOM-institutet, sid. 317–329.

²⁶² Skillnader mellan kvinnor och män avseende valdeltagande, röstning, partimedlemskap etc. berörs inte i denna forskningsöversikt. För en aktuell rapport om valdeltagande, se till exempel Svante Erson och Jessika Wide (2001), ”Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum” i Christer Jönsson red. (2001), *Rösträtten 80 år*–

Utskottsplacering

Vid det första valet efter rösträttsreformens genomförande valdes fem kvinnor in i riksdagen. Två av dessa fem kvinnliga riksdagsledamöter fick ordinarie platser i utskotten. Övriga tre fick suppleantplatser. Dessa utskott hade inga fasta politikområden att bevaka utan var tillfälligt inrättade. Under 1940-, 1950- och 1960-talen uppstod ett nytt mönster. De kvinnliga riksdagsledamöterna arbetade då främst inom utskott som behandlade frågor som berörde familjepolitik och andra sociala områden.²⁶³ År 1975 när kvinnorepresentationen i riksdagen låg på omkring 21 procent var andelen kvinnor i utskotten ungefär 16 procent. Fortfarande arbetade få kvinnor i de utskott som behandlade frågor om skatter, finanser, trafik, industri och försvar. Kvinnorepresentationen i utskott med anknytning till social välfärd var emellertid högre än den totala kvinnorepresentationen i riksdagen.

Under åren 1982–1991 hade tre utskott en särskilt hög andel kvinnliga ledamöter: socialförsäkrings-, social- och kulturutskotten. Periodvis var 60 till 70 procent av de ordinarie ledamöterna kvinnor. År 1992 var könsfördelningen i utskott med anknytning till social välfärd i det närmaste helt utjämnad, medan andelen kvinnor i övriga utskott låg runt en tredjedel. Sedan slutet av 1990-talet har emellertid även detta mönster luckrats upp. De kvinnliga ledamöterna är numera jämnt fördelade över utskotten. Fyra av riksdagens 16 utskott har för närvarande kvinnliga ordförande.

Lena Wängnerud har studerat kvinnors möjligheter till makt och inflytande i den svenska riksdagen och könstillhörighetens betydelse för innehållet i den politiska processen.²⁶⁴ Hennes studie visar att det föreligger ett systematiskt mönster av kvinnligt–manligt på interna arenor i riksdagen. Kvinnor återfinns främst inom området social välfärd (omfattande social-, socialförsäkrings-, arbetsmarknads- och utbildningsutskotten) medan män återfinns inom områdena ekonomi och teknik (omfattande finans-, skatte-, närings- och trafikut-

forskarantologi Stockholm: Justitiedepartementet. För en nordisk jämförelse avseende kvinnors och mäns valdeltagande, se till exempel Maria Oskarsson (1995), "Gender Gaps in Nordic Voting Behaviour" i Karvonen & Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*, Aldershot: Dartmouth. För en analys av personvallets konsekvenser för kvinnor, se bland annat Katharina Tollin (1997), "Må bäste man vinna – en fallstudie av personvalsförsöket 1994 ur ett könsteoretiskt perspektiv", CD-uppsats, Umeå: Umeå universitet, Lena Wängnerud (1999b), "Kön och personröstning" i Sören Holmberg och Tommy Möller red. *SOU 1999:92 Premiär för personval*, Stockholm: Fritzes, samt Anders Håkansson (1999), "Vilka kandidater vinner på personval?" i samma skrift. För övrigt hänvisas till Valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

²⁶³ Björkhem m.fl. (1994).

²⁶⁴ Wängnerud (1998), *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*, Göteborgs universitet, Göteborg Studies in Politics 53. Se även Lena Wängnerud (2001b), "Från diskriminering till jämlik behandling: om könsmonster i den svenska riksdagens utskott" i *Kvinder, Køn og Forskning* 10(2001):1, sid. 57–67, Lena Wängnerud (1999a), *Kvinnorepresentation: makt och möjligheter i Sveriges riksdag*, Lund: Studentlitteratur, Lena Wängnerud (1997a), "Varannan damernas" i riksdagens utskott" i Ingvar Mattson och Lena Wängnerud red., *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag, samt Lena Wängnerud (1997b), "Ekonomisk politik: ett manligt maktområde i riksdagen" i *SOU 1997:114 Styrsystem och jämställdhet: Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*, Stockholm: Fritzes.

skottet).²⁶⁵ Det handlar dock inte om någon total åtskillnad mellan könen, och det har även skett förändringar över tid. Wängnerud konstaterar att det var främst under 1980-talet som mönstret var påtagligt. Skillnaderna mellan kvinnor och män när det gäller utskottsfördelningen beror primärt på ledamöternas skilda önskemål. Kvinnor önskar sig i större utsträckning till utskott inom kategorin "social välfärd" och män i större utsträckning till "ekonomi och teknik". Wängnerud framhåller att det dessutom, särskilt under tidigare år (1980-tal), förekommit stereotypisering. Nämnvärt är att män har de mest "könstypiska" önskemålen.

Norsk forskning visar på liknande resultat. Hege Skjeies forskning visar att kvinnliga parlamentariker företrädesvis finns representerade i utskott inom politikområdena social service och konsumentpolitik, kyrka och utbildning samt administrativa frågor.²⁶⁶ Manliga parlamentariker finns företrädesvis representerade i utskott som arbetar med frågor som rör finans- och utrikespolitik, jordbrukspolitik samt transportfrågor. Skillnaden mellan könen när det gäller utskottsfördelningen är emellertid inte total.²⁶⁷ Nina Cecilie Raaums (1995) forskning visar på motsvarande förhållanden även inom regionala och kommunala beslutsfattande församlingar samt inom det korporativa systemet i Norge. Raaum menar att beslutsfattande församlingar fortfarande reflekterar en hierarkisk och funktionell arbetsfördelning mellan kvinnor och män men att båda formerna tenderar att minska över tid.²⁶⁸

Åsikter och intressen

Esaiasson och Holmberg har undersökt om riksdagskvinnornas syn på sig själva som representanter för kvinnor får några praktiska konsekvenser för deras uppträdande i riksdagen.²⁶⁹ De mäter till exempel hur ofta de kvinnliga

²⁶⁵ I boken *Det uferdiga demokratiet. Kvinner i nordisk politikk* av Haavio-Mannila m.fl. (1983) belyser forskare de hierarkiska och funktionella arbetsdelningarna mellan könen i politiken. Den funktionella arbetsdelningen visade ett mönster där kvinnor i större utsträckning arbetade inom politikområden av social karaktär än inom politikområden av ekonomisk karaktär.

²⁶⁶ Skjeie (1992), *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topppolitikk*, Rapport nr 11, Oslo: Institutt for samfunnsforskning. För tidigare studier om kvinnor och män i det norska Stortinget, se till exempel B.H. Albrektsen (1977), *Kvinner og politisk deltagelse* Oslo: Universitetsforlaget, Knut Heidar (1988), *Partidemokrati på prøve*. Oslo: Universitetsforlaget, Helga Hernes (1982), *Staten – kvinner ingen adgang?* Oslo: Universitetsforlaget, Elina Haavio-Mannila red. (1985), *Unfinished democracy. Women in Nordic Politics*, Oxford: Pergamon Press, samt Ingunn Norderval Means (1973), *Kvinner i norsk politikk*. Oslo: Cappelen. Se även Ottar Hellevik och Torild Skard (1985), *Norske kommunestyre – plass for kvinner?* Oslo: Universitetsforlaget.

²⁶⁷ Dansk forskning pekar på år 1981 som ett skärningsår då könsskillnaderna i utskottsplacering började jämnas ut sig. Se *Kvinder på Tinge*, sid. 120.

²⁶⁸ Raaum (1995b), "The political representation of women: a bird's eye view" i Lauri Karvonen och Per Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*, Aldershot: Dartmouth. Se även Nina Cecilie Raaum (1995c), "Women in local democracy" i Lauri Karvonen och Per Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*, Aldershot: Dartmouth.

²⁶⁹ Peter Esaiasson & Sören Holmberg (1996), *Representation from Above*, Hants: Dartmouth Publishing Company Limited, sid. 69. Se även Sören Holmberg och Peter Esaiasson (1988), *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Stockholm.

ledamöterna hänvisar till kvinnor i sina motioner, frågor och interpellationer mellan åren 1985 och 1988. Studien visar att sambandet mellan att vara kvinnlig riksdagsledamot och att aktivt förespråka kvinnors intressen är starkt. Oskarsson och Wängnerud har visat att kvinnliga riksdagsledamöter i högre grad än sina manliga kolleger prioriterar samma frågor som svenska kvinnor i allmänhet.²⁷⁰ Studien visar även att medan både kvinnliga väljare och kvinnliga riksdagsledamöter prioriterar politikområden som skola, vård, barn- och äldreomsorg, socialpolitik, miljö och kultur, är manliga väljare och riksdagsledamöter mer intresserade av utrikespolitik, ekonomiska frågor, skatter och produktion av varor och tjänster. Generellt står kvinnor sedan 1980-talets början längre till vänster än män och uppvisar följaktligen en annan syn i specifika sakfrågor, till exempel i frågor om den offentliga sektorn, pornografi, kärnkraft och sex timmars arbetsdag.²⁷¹

När det gäller riksdagsledamöters särskilda intressen framträder också flera systematiska skillnader mellan könen. Lena Wängneruds forskning visar att det är ungefär dubbelt så vanligt bland kvinnliga som bland manliga politiker att föra fram omsorgsfrågor på den politiska agendan. I hennes undersökning nämnde 41 procent bland kvinnor och 22 procent bland män omsorgspolitik som sitt främsta intresseområde.²⁷² Den motsatta bilden framkom avseende sakfrågor som handlade om ekonomi/skatter. Studien visar dessutom att en betydligt större andel kvinnor än män anser att det är mycket viktigt att riksdagens sammansättning skall spegla de viktigaste grupperna i samhället samt att kvinnliga politiker är de som är mest angelägna om att satsa på mer jämställdhet. Wängnerud konkluderar att könstillhörigheten har

²⁷⁰ Oskarsson & Wängnerud (1995), *Kvinnor som väljare och valda*, Lund: Studentlitteratur, sid. 135. Se även Maria Oskarsson och Lena Wängnerud (1996), "Vem representerar kvinnorna?" sid. 199–226 i B. Särilvik och B. Rothstein red. (1996), *Vetenskapen om politik. En festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Helena Rohdén och Maria Oskarsson (2002), "Könsskillnader i politiken – mönstren består" i Sören Holmberg och Lennart Weibull (2002), *Det våras för politiken. SOM-rapport nr 30*, Kungälv: SOM-institutet, Göteborgs universitet, samt Helena Rohdén (2003), "Arbetsstidsförkortning – en fråga om klass och kön?" i Henrik Oskarsson (2003), *Demokratitrender. SOM-rapport nr 32*, Kungälv: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

²⁷¹ Maria Oskarsson (1994) har till exempel visat att kvinnor är mer oroad över Sveriges ekonomiska situation än män. Se "Den offentliga sektorns storlek: ekonomi eller ideologi?" i Lennart Nilsson (red), *Västsverige i fokus*, SOM-rapport nr 12, Göteborgs universitet, s. 99–108. För studier om åsiktsskillnader mellan könen i vissa sakfrågor, se till exempel Mikael Gilljam och Sören Holmberg (1996), *Väljarnas val*, Stockholm: Fritzes, Sören Holmberg (2000), *Välja parti*, Stockholm: Norstedts Juridik, Ulf Bjereld (1995), "Female Doves and Male Hawks?" i Alexa Robertson red, *Opinion, the Media and International Politics: A Reader*, Department of Political Science, Stockholm University, sid. 168–177, samt Ulf Bjereld (1998), *Kön och politiskt våld*, Stockholm: Gidlunds. Samtidigt som det finns åsiktsskillnader mellan könen i politiska sakfrågor är skillnaderna små när det gäller partiidentifikation och partimedlemskap (Gilljam & Holmberg 1996).

²⁷² Liknande förhållande gäller jämställdhetspolitik, ett politikområde som kvinnor i större utsträckning än män drivit i sin partigrupp. Det motstånd kvinnliga politiker kan möta när de driver jämställdhetsfrågor beskrivs bland annat av Ingrid Pincus (2002), *The Politics of Gender Equality Policy*, doktorsavhandling statsvetenskapliga institutionen. Örebro universitet.

en tydlig effekt, och kvinnliga riksdagsledamöter är bättre än manliga på att representera de kvinnliga väljarnas situation.²⁷³

Inom den statsvetenskapliga forskningen råder det emellertid olika förklaringsansatser till hur man skall förstå könsmönstren i politiken. Vissa forskare tolkar könsmönstren i politiken utifrån teorier om könsspecifika intressen, medan andra menar att kvinnors intåg i politiken skett på platser som är tomma på makt, men fulla av ansvar.²⁷⁴ Det finns således olika uppfattningar om förekomsten av könsmonster avseende politikområden skall ses som uttryck för en över/underordning mellan könen eller som uttryck för självständiga val. En alternativ tolkning är att det förekommer både inslag av diskriminering och ett aktivt, individuellt val. Denna tolkning finner empiriskt stöd i Lena Wängneruds forskning.²⁷⁵

Riksdagsledamöters språk

Politikernas språk har också blivit utsatt för vetenskaplig granskning. Först ut i Sverige var Kerstin Thelander som mot bakgrund av en intervjuundersökning med riksdags- och lokalpolitiker gjort en lingvistisk analys av riksdagsprotokoll från 1978/79 med avseende på talaktivitet, meningslängd och vokabulärens struktur i syfte att utröna vem som talar mest och vem som har det mest komplicerade språket när man jämför bland annat kvinnliga och manliga riksdagsledamöter, yngre och äldre, etc.²⁷⁶ Thelander analyserade ordförråd och syntax. Undersökningen visar att män talar mer än kvinnor, men att kvinnors språk är mer komplext. De kvinnliga riksdagsledamöternas anföranden innehöll längre och mera syntaktiskt komplicerade meningar än männens. Thelander konstaterar att det offentliga språket inte var ett hinder för kvinnor i politiken. Kvinnor hade tagit över en traditionellt manlig stil. Att varken de själva eller någon annan uppmärksammade detta beror med stor sannolikhet på att kvinnliga och manliga politiker sågs i ljuset av könsstereotyper, menar Thelander.

Dessa resultat har emellertid ifrågasatts av forskning av nyare snitt. I en forskningsrapport av Kirsten Gomard och Anne Krogstad jämförs hur kvinnliga och manliga politiker, argumenterar i tv-debatter i Danmark, Finland,

²⁷³ Helena Rohdén's avhandlingsprojekt belyser konfliktlinjer i termer av kön och klass i frågan om arbetstidsförkortning. I avhandlingen ingår en analys av opinionsdata från 1970-talet fram till i dag och opinionen bland både väljare och riksdagsledamöter kartläggs. Se Helena Rohdén (2004), "Striden om tiden. Starka konfliktlinjer i frågan om sex timmars arbetsdag". Empiriskt avhandlingskapitel framlagt vid seminariet Val, Opinion och Demokrati, statsvetenskapliga institutionen, samt Helena Rohdén (2003), "Arbetstidsförkortning – en fråga om klass och kön?" i Henrik Oscarsson (2003), *Demokratitrender. SOM-rapport nr 32*, Kungälv: SOM-Institutet, Göteborgs universitet.

²⁷⁴ Se till exempel polemiken mellan Hege Skjeie (1992) och Yvonne Hirdman (1990).

²⁷⁵ Wängnerud (1998). Se även Lena Wängnerud (1996), "Intressen kontra stereotyper" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1996 årg. 99, nr 2, sid. 129–149.

²⁷⁶ Thelander (1986), *Politikerspråk i könsperspektiv*, Ord och Stil, Språkvårdssamfundets skrifter 17, Uppsala universitet.

Norge och Sverige under 1990-talet.²⁷⁷ Studien visar att kvinnliga politiker kan dominera individuellt lika väl som män – de avbryter, talar länge och använder lika tuffa och dominerande stilar som sina manliga kolleger. Den gamla stereotypen att kvinnors språk skulle vara mera emotionellt och mindre argumenterande vederläggs. Kvinnor förhandlar om sin image som kompetenta politiker, vilken implicerar synlighet, auktoritet och kontroll på traditionellt sätt. Forskarna konkluderar att vi numera kan tala om en stil i den politiska diskursen, som är gemensam för både kvinnliga och manliga politiker i Norden (2001:188). Noterbart är att man i rapporten inte talar om könsroller utan snarare om *doing gender*. Detta begrepp visar på det dynamiska förhållandet som råder vid köns(genus)konstruktioner i praktiken: att genus inte är givet utan skapas och återskapas kontinuerligt i interaktion. Verbformen indikerar också att genus är något som uppstår i handling; genus görs, genus skapas. I paritet med detta har Gomard också introducerat begreppet *doing politics*.

Gomard menar emellertid att könsskillnader förekom på ett mer subtielt plan, särskilt när det gällde samspelet mellan debattdeltagarna.²⁷⁸ Kvinnor behandlades som mindre viktiga än sina manliga kolleger och inbjöds mera sällan att ta ordet. De fick lägre status genom att deras bidrag *inte betraktades som* lika intressanta som männens. Manliga politiker ägnade sig också inte så sällan åt personangrepp. Personangrepp menar Gomard och Krogstad är en strategi som ingår i *doing politics* och som också ingår i kulturellt accepterade normer för manlighet i vårt samhälle. Endast manliga politiker gjorde aggressiva försök att ta över ordet. Å andra sidan visade det sig att manliga politiker som hade en mildare framtoning inte hade någon framgång. Här finns således en koppling mellan *doing politics* och det sätt manlighet konstrueras på i vårt samhälle.

Riksdagsledamöters villkor och situation i riksdagen

Ett femte tema i den befintliga forskningen om riksdagen ur ett genusperspektiv belyser riksdagsledamöternas villkor och situation i riksdagen.

Statsvetaren Harriet Lundblad undersökte i en licentiatavhandling riksdagskvinnors bakgrund och arbete i riksdagen under perioden 1922–1949.²⁷⁹ Undersökningen visar att riksdagens kvinnliga ledamöter hade en god kompetens avseende både utbildning, yrkesverksamhet och samhällsengagemang.

²⁷⁷ Gomard & Krogstad red. (2001), *Instead of the ideal debate. Doing politics and doing gender in Nordic political campaign discourse*. Gylling: Aarhus University Press. Se även Kirsten Gomard (2001), "Political debates on Danish TV: Negotiating political competence and gender" i *NORA* no 2. Vol. 9, Anne Krogstad (1999), *Image i politikk. Visuelle og retoriske virkemidler*. Oslo: Pax samt Anne Krogstad (2001), "Image and issue in televised debates" sid. 155–184 i Gomard och Krogstad red. (2001), *Instead of the ideal debate. Doing politics and doing gender in Nordic political campaign discourse*. Gylling: Aarhus University Press.

²⁷⁸ Gomard (2001), "Political debates on Danish TV: Negotiating political competence and gender" i *NORA* no 2. Vol. 9.

²⁷⁹ Lundblad (1962), *De kvinnliga riksdagsledamöterna åren 1922–1949. Bakgrund och arbete i riksdagen*, Stockholms universitet: statsvetenskapliga institutionen.

De kvinnliga riksdagsledamöternas situation var dock osäker beroende bland annat på att de ofta var ersättare till avgångna riksdagsmän och i vissa fall erhållit sin riksdagsplats på grund av valframgångar inom respektive parti. Första kammarens kvinnliga ledamöter och borgerliga kvinnliga ledamöter var mer meriterade än andra kammarens kvinnliga ledamöter och socialistiska kvinnliga ledamöter. Dessa tilldelades också utskottsplatser snabbare. När det gäller kvinnors och mäns motionerande visar undersökningen att kvinnor var mindre aktiva och att deras politikområden var snävare än mäns.

Historikern Kjell Östberg har studerat varför kvinnors politiska framgångar uteblev efter det demokratiska genombrottet år 1921.²⁸⁰ En orsak till denna utveckling var mäns kompakta motstånd mot att släppa in kvinnor på den politiska arenan, menar Östberg. Från höger till vänster hävdades att kvinnor var alltför okunniga, omogna och ointresserade för att ges politiska uppdrag. Män använde sig av flera strategier för att utesluta kvinnor, som till exempel osynliggörande, den ensamma kvinnans utsatthet, manipulerande, kvinnor som gisslan. Dessa strategier kan liknas vid det som den norska sociologen Berit Ås benämnt de fem härskarteknikerna.²⁸¹ Studien behandlar även kvinnors strategier för att ta sig in i politiken och visar på en hel värld av kvinnliga organisationer, nätverk och tvärpolitiska aktioner.

Historikern Camilla Norrbin har undersökt rötterna till riksdagskvinnornas politiska handlande och deras strategier för att skaffa sig makt i den svenska tvåkammari riksdagen.²⁸² Undersökningen visar att de första kvinnorna bröt riksdagens genusstruktur enbart genom att de var kvinnor och politiker, men de isolerades av och inordnades i manligt präglade maktstrukturer. Norrbin menar att kvinnorna hindrades att delta i riksdagens arbete på samma villkor som män. De fick också arbeta hårdare och längre för sina uppdrag och ägnade sig åt s.k. kvinnofrågor. Norrbin konkluderar att de kvinnliga riksdagsledamöterna under slutet av 1960-talet blev alltmer integrerade i riksdagens utskott, kamrar och pratgrupper. Framgångarna lät dock vänta på sig till 1970-talet, menar Norrbin.

Camilla Norrbin och Mikael Sjögren har undersökt riksdagskvinnornas motioner åren 1952, 1956 och 1959. Undersökningen visar att socialpolitik och utbildningsfrågor samt kvinnofrågor är politikområden som de flesta kvinnor motionerat om under 1950-talet. Tydliga skillnader i politiska intres-

²⁸⁰ Östberg (1997), *Efter rösträtten, kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*, Stockholm.

²⁸¹ Ås (1982). *Kvinnor tillsammans. Handbok i frigörelse*, Stockholm: Gidlunds.

²⁸² Norrbin (2004), *Från isolering till integrering. En kollektivbiografisk studie över de kvinnliga riksdagsledamöterna under tvåkammari riksdagens tid 1922–1970*, Institutionen för historiska studier, Umeå universitet. Se även Camilla Norrbin och Mikael Sjögren (2001), "Polisväsen, civilförsvar och allt arbete med landshövdinge-utnämningar är minsann inget roligt! Om kvinnors arbete i riksdag och regering under 1950-talet" i Christina Florin och Lars Kvarnström (2001), *Kvinnor på gränsen till medborgarskap: genus, politik och offentlighet 1800–1950*, Stockholm: Atlas, samt Camilla Norrbin (2000), "Konsten att finna en nål i en höstack: eller de kvinnliga riksdagsledamöternas intressen och nätverk i 1940-talets riksdag" i Tomas Nilsson red. (2000), *Att synliggöra det osynliga. Sex uppsatser om socialt handlande och sociala nätverk*, Göteborg: historiska institutionen, Göteborgs universitet.

sen fanns mellan de borgerliga och de socialistiska kvinnorna. Utgående från Gun Hedlunds resonemang om att de frågor kvinnliga politiker väljer att ägna sig åt konstituerar kvinnliga intressen, var socialpolitik, utbildningsfrågor och till viss del kvinnofrågor kvinnointressen i riksdagen under 1950-talet. Norrbin och Sjögren menar följaktligen att kvinnor till övervägande del ägnade sig åt allmänpolitiska frågor.²⁸³ En analys av diskussionerna inför utnämningen av Ulla Lindström till konsultativt statsråd 1954 visar att intresseområden som konsumentfrågor och familjepolitik ansågs som lämpliga för ett kvinnligt statsråd. Försvaret ansågs däremot som ett klart olämpligt område. Områden som polisen, civilförsvaret och övriga frågor som hörde till Inrikesdepartementet väckte tveksamhet.²⁸⁴

I stället för att belysa kvinnors strategier för en ökad kvinnorepresentation vänder historikern Ann-Sofie Ohlander på resonemanget och belyser mäns strategier för att hålla kvinnor utanför regering och riksdag. Genom att "låta blir att nominera dem, betrakta dem som "särintresse" i olika kvinnoförbund, och med ett 'Mina Herrar' till och med förneka deras närvaro och existens" kunde män efter det första riksdagsvalet i Sverige med allmän rösträtt gardera sina positioner, menar Ohlander.²⁸⁵ Mäns motstånd mot kvinnors politiska representation handlade således om ett försvar av den manliga identiteten.

Forskningen om riksdagens funktion och arbetssätt har generellt varit ett eftersatt område. För att råda bot på detta förhållande publicerades bland annat *Riksdagen inifrån* år 1991 och efterföljaren *Riksdagsutskotten inifrån* år 1996.²⁸⁶ Den första av dessa är ett resultat av föredragsserien "Politik och riksdagsarbete" som hölls i riksdagen från oktober 1986 till mars 1990. Föredragen väckte på sin tid så stort intresse att det beslöts att de skulle publiceras. I boken *Riksdagen inifrån* berättar således tolv riksdagsledamöter, varav en kvinna, om sina erfarenheter och minnen från politik och riksdagsarbete. Astrid Kristensson belyser i sitt kapitel en tid då få kvinnor fanns i riksdagen, då begreppet "riksdagsmän" fortfarande användes och då det var smått sensationellt när en kvinna intog talarstolen. Kristensson skriver "Då satt herrarna och lyssnade till synes bara för att få höra vilka grodor som skulle trilla ur munnen."²⁸⁷

²⁸³ Norrbin och Sjögren (2001), "Polisväsen, civilförsvaret och allt arbete med landshövdingeutnämningar är minsann inget roligt! Om kvinnors arbete i riksdag och regering under 1950-talet" i Christina Florin och Lars Kvarnström (2001), *Kvinnor på gränsen till medborgarskap: genus, politik och offentlighet 1800–1950*, Stockholm: Atlas.

²⁸⁴ Norrbin och Sjögren (2001). Se även Mikael Sjögren (2003), "Statsrådet och genusordningen. Ulla Lindström 1954–1966" i *Historisk tidskrift* 2003:1.

²⁸⁵ Ohlander (2001), "'Mina herrar!' Mansrepresentationen i Sveriges riksdag" i *Rösträtten 80 år – forskarantologi*. Christer Jönsson red. (2001), Stockholm: Justitiedepartementet. Se även Renée Frangeur (1998), *Yrkeskvinna eller makens tjänarinna? Striden om yrkesrätten för gifta kvinnor i mellankrigstidens Sverige*, Stockholm: Arkiv Förlag.

²⁸⁶ Stjernquist red. (1991), *Riksdagen inifrån – Tolv riksdagsledamöters hågkomster, erfarenheter och lärdomar*, Hedemora: Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Bokförlag, samt Lars Gustafsson red. (1996), *Riksdagsutskotten inifrån – Tretton ledamöters hågkomster*, Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Bokförlag.

²⁸⁷ Kristensson (1991), "Så vitt jag minns" i *Riksdagen inifrån*, sid. 249.

Efter utgivningen av denna bok väcktes idén om att ytterligare öka kännedomen om riksdagen genom att komplettera dessa minnen och erfarenheter med redovisningar ur ett bredare urval av riksdagsledamöter, i detta fall till riksdagsledamöter som haft sitt huvudsakliga politiska arbete förlagt till utskotten, inte till regeringen och partigruppledning. En serie riksdagsledamöter inbjöds således till att medverka i en bok, *Riksdagsutskotten inifrån*. Urvalskriterierna för medverkan i boken innehöll följande komponenter: en någorlunda jämn fördelning mellan partierna så att de flesta utskott blev representerade, att riksdagsledamöterna borde ha suttit sin huvudsakliga del av tiden i enkammarriksdagen, att riksdagsledamöterna borde ha suttit i åtminstone tre å fyra mandatperioder, att riksdagsledamöterna borde ha haft utskottsarbetet som sin huvudsakliga arbetsuppgift samt att de utvalda borde ha stor frihet att själva utforma sina minnen. En jämn fördelning mellan könen var således inte ett uttalat kriterium. Däremot deltog denna gång ett större antal kvinnliga riksdagsledamöter i boken: fyra av de tretton berättelserna är skrivna av kvinnor. Gunnel Jonäng skriver bland annat om sitt engagemang i kvinnofrågor under riksdagsåren och att det viktigaste för henne var att visa att ”också en kvinna kunde utträta något i riksdagen”.²⁸⁸ Jonäng skriver att ”man måste helt enkel visa hemmafolket att man dög. Männen hade inte den belastningen. De dög alltid. Samma sak idag. Männen duger alltid!”²⁸⁹ Doris Håvik berättar om avancemanget från suppleant till ordinarie utskottsledamot, som möjliggjordes när den ordinarie ledamoten John Lundberg avsåg att ägna sig mer åt politiska frågor utanför utskottets område. Håvik skriver att Lundberg ”efter prövning av mig skulle återkomma om han ansåg att mina kunskaper höll måttet”.²⁹⁰

En mer vetenskaplig problematisering av riksdagen och dess verksamhet ges i *Riksdagen på nära håll*, som är författad av riksdagsstipendiater.²⁹¹ Ett kapitel tillägnas frågor som rör kvinnor och män, nämligen Lena Wängneruds ”Varannan Damernas i riksdagens utskott”. I detta kapitel analyseras könsmönster i riksdagens utskott och huruvida det skett en förstärkt eller försvagat könsmönster över tid. Wängnerud konkluderar att det förekommer både inslag av diskriminering – att kvinnor i större utsträckning än män hålls utanför vissa områden i politiken – och av ett aktivt val vid fördelning av utskottsuppdrag.

Flera kommunstudier har uppmärksammat kvinnors villkor i politiken. Forskning visar att det inte räcker med att få tillträde till beslutsfattande församlingar. Det krävs rimliga förutsättningar för att kunna utföra sitt uppdrag, s.k. representationsvillkor.²⁹² Det måste finnas förutsättningar för att kunna delta i möten och överläggningar utan för mycket kollision med arbete och

²⁸⁸ Jonäng (1996), ”Gunnel Jonäng (c) i *Riksdagsutskotten inifrån*, sid. 212.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Håvik (1996), ”Doris Håvik (s) i *Riksdagsutskotten inifrån*, sid. 163.

²⁹¹ Mattson och Wängnerud red. (1997), *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag.

²⁹² Dahlerup (1989), *Vi har väntat länge nog – handbok i kvinnorepresentation*, Köpenhamn, Nordiska ministerrådet.

familj. Det måste dessutom finnas möjligheter att förbereda sig samt kunna använda sitt politiska uppdrag (det vill säga bli integrerad i politikerkollektivet, särskilt partigruppen, och respekteras av tjänstemän, allmänhet, etc.). I *Vi har väntat länge nog* resonerar Dahlerup om de politiska arbetsformerna och om huruvida kvinnor i politiken möter motstånd på grund av sitt kön eller inte.²⁹³ Utgående från en serie nordiska kommunalpolitikernas arbetssituation konstateras att representationsvillkoren är olika för kvinnor och män.²⁹⁴ Med hänvisning till bland annat Berit Nicolaysens studier av kommunfullmäktigaledamöter i Trondheim konstateras att kvinnor har mindre erfarenhet som folkvalda och har därför ett sämre utgångsläge, att kvinnor har dubbelarbete vid sidan av det politiska arbetet samt att det finns en större överensstämmelse mellan den traditionella politikerrollen och mansrollen, vilket medför att kvinnor därmed känner sig mindre accepterade som politiker.²⁹⁵

Helleviks och Skards landsomfattande undersökning av kommunfullmäktigaledamöter i Norge visar att cirka hälften var nöjda med sin arbetssituation. Lika många kvinnliga som manliga politiker ansåg att de hade problem. De grupper som hade svårigheter var främst kvinnor och män med stort kommunalt engagemang, kvinnor som hade en ofri arbetssituation (det vill säga heltidsarbete utanför hemmet), heltidsarbetande kvinnor samt yngre kvinnliga och manliga politiker med barn under 18 år. Kommunalpolitiker, inte minst kvinnor med små barn, hade svårigheter att få tid över till att sköta sina politiska uppdrag.

Inom forskningen har det diskuterats huruvida andelen kvinnor i beslutsfattande organisationer kan ha betydelse. Enligt teorin om kritisk massa (eng. *critical mass*), som utvecklats av Rosabeth Moss Kanter, är storleken på en minoritet inte likgiltig.²⁹⁶ Förutsättningarna för en minoritet att prägla sin organisation ökar om dess andel utgör cirka 30 procent eller mer. I linje med detta resonemang är det således inte oviktigt om andelen kvinnliga politiker är 10, 30 eller 50 procent. Drude Dahlerup menar att det inte är den kritiska massan i sig som är intressant, utan de kritiska handlingar (*critical acts*) som minoriteten utför.²⁹⁷ Förutsättningarna för kvinnor i en politisk organisation att kunna prägla och förändra det politiska klimatet, umgängesformer och arbetsformer, etc. ökar ju fler de blir. Dahlerup konstaterar att kvinnors inklusion i politiken rör sig om en lång historisk process med gradvisa föränd-

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Se till exempel Inger Marie Bakken (1980), *Kvinnor i kommunestyret*, Trondheim, Institutt for sosiologi, Gretelise Holm (1982), *Et hjerteanliggende. Kvinde, samfund, lokalpolitik*, Kommunetryck, Berit Nicolaysen (1978), *Kjonn som politisk resurs*, Trondheim, Institutt for sosiologi. Se även Drude Dahlerup (1985), *Blomster & Spark. Samtaler med kvindelige politikere i Norden om deres historiske rolle – og deres dagligdag* Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.

²⁹⁵ Jfr Eduards och Åström (1993), *Många kände sig manade men få kallade*, Stockholm: Socialdepartementet.

²⁹⁶ Moss Kanter (1977), *Men and Women of the Corporation*, London: Basic Books.

²⁹⁷ Dahlerup (1988), "From a small to a large minority: Women in Scandinavian Politics" i *Scandinavian Political Studies* 1988:4, sid. 275–298. Se även Drude Dahlerup (1989), *Vi har väntat länge nog. Handbok i kvinnorepresentation*, Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.

ringar och att det därför är förknippat med svårigheter att säga exakt vad som förändras. Till följd av en ökad andel kvinnor i beslutsfattande församlingar anteciperas bland annat att stereotypiseringen av kvinnor och det öppna motståndet mot kvinnor som politiker har minskat.

Maj-Britt Westerlunds licentiatuppsats belyser de hinder och möjligheter kvinnor möter i processen från mobilisering till val liksom kvinnornas önskemål och indirekta val omedelbart efter inträdet.²⁹⁸ Uppsatsen baseras på intervjuer med kvinnliga fullmäktigeledamöter i två kommuner i Norrbotten och visar att kvinnor tenderar att hindras på grund av kön i alla faser på vägen till fullmäktigevalet samt under den första tiden efter detta direkta val. Begränsningen i kvinnors möjligheter ligger framför allt i mobiliserings- och rekryteringsfaserna samt i samband med de indirekta valen till styrelser och nämnder efter fullmäktigevalet. De krafter som bidrar till en fortsatt underordning av kvinnor är bland annat att kvinnliga politiker inte innehar maktpositioner, att det finns ett ifrågasättande av kvinnors kompetens, att ålder används som ett vapen för att utesluta erfarna kvinnor, att det råder brist på informellt stöd till nyvalda kvinnliga politiker samt att det privata livet är ett hinder för flertalet kvinnor. Kvinnor har därmed inte samma frihet som män att bestämma själva. Westerlund menar att det finns empiriskt stöd både för att kvinnors underordning reproduceras och att kvinnor kräver och tar större inflytande. Ambitioner, stöd och motstånd ingår i ett dynamiskt samspel i en process som inte är avslutad och där utgången ingalunda är given. Westerlunds konklusion är att trots den rådande underordningen flyttar vissa av de kvinnliga kommunpolitikerna fram sina positioner.²⁹⁹

Statsvetaren Gun Hedlund har studerat kvinnors villkor och situation i kommunalpolitiken och finner att villkoren för politiskt deltagande är långt ifrån jämlika mellan kvinnor och män.³⁰⁰ Studien baseras på empiri från 1980-talets början i Örebro kommun. Örebro kommun kan karakteriseras som en relativt kvinnovänlig kommun med en lång tradition av en jämförelsevis hög kvinnorepresentation och ett reellt utrymme för kvinnors inflytande. Materialet stöder hypotesen att det finns vissa genomgående skillnader i uppfattningar och villkor mellan kvinnliga och manliga politiker och att kvinnors synsätt och handlande inom politiken har delvis andra förutsättningar än mäns. Den stora skillnaden mellan kvinnors och mäns situation rörde förhål-

²⁹⁸ Westerlund (1998), *Kvinnorna tar plats i kommunalpolitiken*, Umeå universitet: statsvetenskapliga institutionen. Se även Westerlund (1996), *Kvinnorna tar plats i kommunalpolitiken. En studie av Gällivare och Luleå kommuner under året 1994–1995*, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

²⁹⁹ I rapporten *Delad Kommunal Makt* (1998) problematiseras förhållandet mellan formell representation och reell makt. I kapitlet "Sammanträdets självklarheter" ges en närbild av en kommundelsnämnd i arbete. Bilden från några sammanträden väcker frågor kring vilka maktmedel som finns i en nämnd och vad som påverkar politiker-nas beslut. Se Ulrika Lorentzi red. (1998), *Delad kommunal makt. En rapport från programberedningen Kommunerna och jämställdheten om jämställdhet och demokrati*, Svenska Kommunförbundet.

³⁰⁰ Hedlund (1996), *Det handlar om prioriteringar. Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*, Göteborg: statsvetenskapliga institutionen, (Örebro studies 14). Se även Gun Hedlund (1997), "Kön, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner" i *SOU 1997:114*. Stockholm: Fritzes.

landena i hemmasfären. Kvinnor hade generellt sett en betydligt större belastning i sina liv via huvudansvaret för det oavlönade arbetet i hemmet och för barnen. När det gällde möjligheten att närvara och förbereda sig hade de kvinnliga och manliga politikerna i stort sett liknande svårigheter med möteskollisioner, tidspress och problem med att familj- och yrkesarbete drabbades. Att olikheterna inte var större berodde på en utsällning av de kvinnor som inte klarade av politikens villkor. Det var mindre vanligt bland kvinnliga politiker att ha små barn. En övergripande norm var ansvarsbefrielse gentemot hemmasfären.

Studien visar även på förekomst av förtryck i politiken. 15 procent av de kvinnliga politikerna hade upplevt att de blivit nedvärderade, åsidosatta eller diskriminerade på grund av kön. 24 procent hade kännedom om andra kvinnor som råkat ut för en diskriminerande behandling. Hälften (48 procent) ansåg att det togs mer hänsyn till mäns argument än kvinnors i politiken. 25 procent av männen upplevde att det existerade en mansdominans i den politiska kulturen. Hedlunds intervjuer och observationer i nämnder och partigrupper visar på förekomst av flera härskartekniker, bland annat förlöjligande, osynliggörande, stereotypisering (att kvinnor inte betraktas som individer utan som ständiga representanter för sitt kön), sexuella trakasserier, undanhållande av information, skuld och skam (högre krav) samt dubbelbestraffning.³⁰¹ Hedlund menar att härskarteknikerna, som till exempel förlöjligande av kvinnor, främst förekom i partigrupper och på nämndsammanträden, men mer sällan i den offentliga fullmäktigedebatten. Hedlund menar även att den strukturella mansdominansen som existerade i Örebro kommuns politik i första hand var praktisk, det vill säga en form av "tyst" kunskap eller uppfattning. Denna struktur var emellertid svag eftersom den var möjlig att påverka och förändra, förutsatt att kvinnor tillämpade realistiska och verkningsfulla strategier, strategier som syftade till att stärka kvinnor, att introducera en alternativ politikerstil och nya frågor *jämsides* med männen samt att erövra positioner, formella eller informella expertroller. Mansdominansen var även "diskursiv" menar Hedlund, i så måtto att det var en medveten uppfattning som kunde formuleras eller återges. Kvinnorna tillämpade olika strategier för att övervinna diskrimineringen, bland annat ett kollektivt, indirekt stöd där kvinnor stöttade varandra, eller ett socialt, individuellt stöd. Däremot fanns inga öppna, direkta och kollektiva strategier. Hedlund tolkar det som att kvinnor var medvetna om riskerna med att utmana alltför mycket.

³⁰¹ Härskartekniker är ett begrepp som använts för att operationalisera de mekanismer som bidrar till att vidmakthålla mäns makt över kvinnor. Härskartekniker definieras som "de sociale ordninger og prosesser som hindrer kvinner i og forstå og realisere sine interesser, evner og behov" (Harriet Holter 1996:64). Dessa tekniker för kontroll av vissa sociala grupper är inte specifika för relationerna mellan kvinnor och män utan kan också existera i andra dominans-underordnade relationer. Berit Ås (1982) talar om de fem härskarteknikerna: att göra osynlig, förlöjligande, undanhållande av information, dubbelbestraffning samt ge skuld och skam. Se Berit Ås (1982), *Kvinnor tillsammans. Handbok i frigörelse*, Stockholm: Gidlunds, samt Berit Ås (1978), *Hersketekniker*. Kjerringråd. Nr 3. sid. 17–21. Se även Berit Ås (1992), *De fem härskarteknikerna (videoupptagning): en teori om maktens språk*, Växjö: Växjö kommuns jämställdhetskommitté.

Hedlund föreslår en förändrad sammanträdeskultur. Atmosfär och former är i hög grad beroende av vilka personer som är ledande, föredragande tjänstemän eller ordförande i nämndernas arbete. Samma nämnd kan skifta totalt beroende på om ordförande eller vice ordförande leder mötet.

I samma studie har Hedlund även undersökt vilka intressen de kvinnliga politikerna företrädde och vilka möjligheter och hinder som fanns för dem att agera för att artikulera kvinnors intressen. I studien framkom ett mönster av individuella val, där de kvinnliga politikerna definierade omsorgsfrågor som centrala. Hedlund menar att kvinnors intresse och koncentration i dessa områden var nära förknippade med deras yrkesmässiga kompetens. Studien visar också att kvinnors engagemang i omsorgsfrågor var villkorligt och att mäns tolkningsföreträdare avgjorde när och om denna kompetens kom till sin rätt. Särskilt problematiskt blev det att föra in kvinnospecifika erfarenheter i sammanhang där de inte ansågs höra hemma. Hedlund menar även att de kvinnliga ledamöterna presenterade ihärdigt och ofta med viss framgång sina intresseområden i det politiska beslutsfattandet men att de inte kunde politisera själva könsförhållandet i vare sig politikens eller hemmets sfärer. Ett uppenbart kvinnoförtryck kunde brytas så länge kvinnorna höll sig till spelreglerna, nämligen att könsrelationer betraktades som privata och individuella. Att göra dessa personliga erfarenheter och relationer synliga och kollektiva var emellertid inte möjligt.

Gun Hedlunds studie av kvinnors villkor och intressen i kommunalpolitiken har delvis följts upp av Lenita Freidenvall, som i en jämförande studie av kommunfullmäktigeledamöter i Karlskrona och Stockholms kommun undersökt betydelsen av kön i kommunalpolitiken ur ett generationsperspektiv.³⁰² I denna studie kopierades flera av de frågor som ställts i Hedlunds undersökning från 1980-talets början och applicerades på ett nästan 20 år yngre empiriskt material. Studien visar att villkoren i kommunalpolitiken är förhållandevis gynnsamma för både kvinnor och män. När det gällde politiska intresseområden – det vill säga vilka politikområden som politikerna var mest intresserade av – visade undersökningen att yngre och äldre kvinnor samt yngre män var mest intresserade av sociala välfärdsfrågor.³⁰³ Äldre män avvek något, genom att intressera sig för delvis andra politikområden än de övriga grupperna. På frågan om vilket intresseområde politikerna var *minst* intresserade utav, angav gruppen äldre män jämställdhet som ett politikområde bland tre.

När det gällde närvaro vid möten, möjligheter till förberedelser samt förutsättningar att förvalta sitt kommunala uppdrag, fanns inga större skillnader mellan könen eller generationerna. Villkoren för politiskt deltagande var förhållandevis gynnsamma. Både unga kvinnor och män hade dock svårt att närvara vid sammanträden, beroende på bland annat svårigheter att kombinera

³⁰² Freidenvall (1999), *Betydelsen av kön i kommunalpolitiken ur ett generationsperspektiv*. Se även Freidenvall (2000), "As Time Goes By – the meaning of gender for two gen(d)erations of women in local politics" i *GEP International Conference Report: Democracy, Modernity and Political Identities*, Aalborg: GEP.

³⁰³ Yngre politiker definierades som 40 år eller yngre.

politiskt arbete med förvärvsarbete. Därutöver skilde sig anledningarna emellertid åt. Medan unga män angav konflikt med andra möten, angav unga kvinnor problem med barnpassning och konflikt med barnens aktiviteter. Det privata livets organisering fick således effekter för möjligheten till politiskt deltagande, i synnerhet för kvinnor.

Studien visar även att en stor andel av de kvinnliga ledamöterna, både äldre och yngre, hade varit utsatta för någon form av diskriminering beroende på kön. 26 procent av de äldre kvinnorna och 28 procent av de yngre svarade att de själva känt sig nedvärderade, åsidosatta eller diskriminerade i politiken på grund av kön. 47 procent av de äldre och 45 procent av de yngre hade kännedom om en annan kvinna som blivit utsatt för diskriminerande handling på grund av kön. 80 procent av de äldre och 62 procent av de yngre kvinnorna ansåg att det togs mer hänsyn till mäns argument i politiken än kvinnors. 56 procent av äldre män och 44 procent av yngre män ansåg att det togs mer hänsyn till män i politiken. Jämfört med Hedlunds empiri från början av 1980-talet hade en betydligt högre andel kvinnor själva upplevt diskriminering på grund av kön eller kände till någon annan kvinna som upplevt en liknande behandling. En betydligt högre andel män ansåg dessutom att det togs mer hänsyn till mäns argument i politiken. I studien tolkas dessa resultat dels som en effekt av en större medvetenhet, dels som en effekt av kvinnors numerär, vilket ökar förutsättningarna för förändringar, i detta fall förutsättningarna att uttrycka ett missnöje. Freidenvall drar slutsatsen att villkoren i kommunalpolitiken är förhållandevis gynnsamma, men det faktum att en stor andel kvinnor känt sig könsdiskriminerade visar på en diskrepans mellan ideal och realitet. I studien poängteras därmed en viss försiktighet med att se jämställdhet som en generationsfråga. Därutöver betonas att förändringar inte kommer automatiskt utan att partierna har ett ansvar för att förbättra villkoren för politiskt deltagande och representation.

Att generationseffekten inte var större finner även stöd i norsk forskning om inställningen till jämställdhet. I Hege Skjeies och Marie Teigens bidrag till den norska Makt- och demokratiutredningen³⁰⁴ framkommer att medan yngre kvinnor i Norge har jämställdhet som en ryggmärgsreflex, är unga män mer ambivalenta i frågan.³⁰⁵ Särskilt unga män (under 30 år) menar att diskriminering av kvinnor sällan är ett problem i det norska samhället. Cirka 15 procent av männen i den åldersgruppen tror att diskriminering är något som ofta sker. Andelen bland kvinnor i samma åldersgrupp är cirka 50 procent. Avståndet mellan kvinnors och mäns uppfattningar om diskriminering och diskrimineringskulturer är därmed stor.

I Maud Eduards och Ulrika Thomssons studie av jämställdhetsarbetet i Lidköpings kommun analyseras bland annat attityder till jämställdhetspolitik.

³⁰⁴ Den norska demokrati- och maktutredningens elitundersökning omfattade 1 725 personer på toppositioner i olika samhällssektorer i Norge. Regeringen blev intervjuad om huvudteman i elitundersökningen. En enkät genomfördes även bland ett representativt urval av befolkningen vid sidan om en medborgarundersökning.

³⁰⁵ Skjeie och Teigen (2003), *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*, Gyldendal Akademisk.

Studien visar att det finns både uttalade och outtalade normer och regler för vem som får säga och göra vad i svensk lokalpolitik.³⁰⁶ Det kan ses som en kamp om tolkningsföreträde på flera olika nivåer: om politikens räckvidd, hur samhällsreliga problem skall "göras" till politik samt hur kvinnor i politiken bör uppträda. Eduards och Thomsson menar att jämställdhetsarbetet i Lidköping har präglats av oenighet, tröghet och undanmanövrar. En invändning i utvecklandet av ett kommunalt jämställdhetsprogram var till exempel att programmet var meningslöst. En annan invändning var att programmet innebar en onödig byråkratisering. Sammantaget utmejslades fem olika invändningar mot ett aktivt jämställdhetsarbete: det går inte, det går ändå, det är bra som det är, det blir för dyrt samt låt andra ta initiativ. Eduards och Thomsson menar även att det finns en dold dagordning om hur kvinnor i politiken bör agera. Den bästa strategin är att uppträda på ett traditionellt kvinnligt sätt och att inte skapa konflikter. De menar, tillspetsat, att en kvinnlig politiker som kämpar för jämställdhet har att välja mellan att "vara 'kvinnlig', och därmed inte märkas, och att vara 'okvinnlig', och därmed tappa i legitimitet".³⁰⁷

Att ledningen har ett stort ansvar för jämställdhet belyser Ingrid Pincus, som har studerat jämställdhetsfrågans plats och utveckling på kommunal nivå genom en studie av jämställdhetsarbets villkor för att bedriva jämställdhetsarbete i organisationer. Undersökningen understryker betydelsen av stöd i jämställdhetsarbetet och visar bland annat att jämställdhetsarbetet tog stora kliv framåt när en man i kommunens högsta ledning *aktivt* engagerade sig i och stödde frågan. Ett *passivt stöd* från chefer och politiker på lägre nivåer var också betydelsefullt även om det inte hade samma förändringseffekt. På motsvarande sätt var mäns *aktiva motståndsstrategier* (som att argumentera mot jämställdhetsreformer, att urholka jämställdhetsåtgärders förändringspotential samt ett personinriktat motstånd mot jämställdhetsarbets legitimitet och auktoritet) och *passiva motståndsstrategier* (som tystnad och skenhandlingar) ett hinder när det gäller att utveckla jämställdhetsarbetet. Undersökningen visar att det öppna och aktiva motståndet mot jämställdhetsåtgärder endast utövades av ett fåtal män. Detsamma kunde även konstateras när det gällde det aktiva stödet.³⁰⁸

I Norge har en liknande studie gjorts. Janneke van der Ros har studerat arbetsvillkoren hos de fylkeskommunala kvinnekonsulenterna, s.k. fylkesfemo-

³⁰⁶ Eduards och Thomsson (1999), Jämställdhet – en kommunal angelägenhet? i *Kommunal ekonomi och politik*, vol 3 nr 4, sid. 77–96.

³⁰⁷ Ibid. sid. 91.

³⁰⁸ Pincus (2002), *The Politics of Gender Equality Policy*, doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Örebro universitet. Se även Ingrid Pincus (1997), "Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete" i Anna G Jónasdóttir red., *SOU 1997:114 Styrssystem och jämställdhet*, Stockholm: Fritzes, Ingrid Pincus och Janneke van der Ros (1999), "Vilje eller evne? Staten, kommunene og likestillingspolitikken" sid.192–213 i Christina Bergqvist, red. (1999), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget, samt Annika Baude m.fl. red. (1998), *Genus i praktiken – på hans eller hennes villkor?* Jämställdhetsarbetarnas förening.

kraterna.³⁰⁹ Kvinnekonsulenterna ingick i en fylkeskommunal kvinnosatsning i de norska distrikten för att råda bot på skevheten mellan könen i befolkningssammansättningen. Deras primära uppgift var att utveckla metoder för att göra distrikten mer attraktiva för kvinnor, bland annat när det gäller arbete och bostad, för att förhindra kvinnors flykt från landsbygden. Janneke van der Ros menar att dessa administratörer blev utsatta för tre former av marginalisering. För det första fanns en politisk marginalisering genom att den fylkeskommunala kvinnosatsningen var en underordnad del av distriktspolitiken. För det andra fanns en administrativ marginalisering dels genom att konsulenternas anställning var tidsbegränsad, dels genom att de var centralt anställda men arbetade på distriktsnivå i en kommunal organisation samt att det faktiska arbetssättet stod i motsättning till det stipulerade. För det tredje fanns en könsmässig marginalisering genom att konsulenterna var kvinnor i en organisation ledd av män.

I samhällsdebatten framhålls ibland att kvinnor hoppar av politiken i större utsträckning än män. Gunnar Wallins studie från 1981 visar emellertid att det inte är en större andel avhoppare bland kvinnor än bland män. 26 procent av de kvinnliga fullmäktigeledamöterna och exakt samma andel av de manliga valde att sluta frivilligt. Studierna visar även att kvinnor och män drar sig tillbaka från politiken i samma takt. Kvinnor drar sig inte tillbaka snabbare än män och deras omvalsfrekvenser var därmed lika höga som mäns. Däremot kan motiven till att avböja omval skilja sig åt. Flera män väljer att inte ställa upp för omval med hänvisning till ålder eller att de suttit länge. Fler kvinnor än män slutar för att de finner arbetsvillkoren otillfredsställande. Det finns således en tendens till att kvinnor upplever representantskapet som mindre tillfredsställande.

Relaterat till villkoren i riksdagen kan man diskutera huruvida riksdagsledamöter hoppar av politiken och hur detta kan relateras till kön. Catriona Burness har studerat varför unga riksdagsledamöter hoppar av politiken. Burness menar att det i slutet av 1990-talet fanns en diskussion att unga kvinnor hoppade av sina riksdagsuppdrag på grund av dåliga villkor i politiken.³¹⁰ Hennes undersökning av riksdagspolitiker som valdes in i riksdagen 1994 och som inte ställde upp för omval 1998 visar att det var ett fåtal unga kvinnor som hoppade av. Deras skäl till att inte ställa upp för omval kunde relateras till familjeomständigheter och utbildning. Däremot när andra riksdagsledamöter tillfrågades om varför dessa unga personer hoppade av, var svaret att dessa unga inte togs på allvar, att de kände sig motarbetade, etc.

³⁰⁹ van der Ros (1996a), "Femokrat, hva slags fugl er nå det?" i Harriet Holter red. (1996), *Hun og han – kjønn i forskning og politikk*, Oslo: Pax. Se även Janneke van der Ros (1996b), "Den staten, den staten" i Harriet Holter red. (1996), *Hun og han – kjønn i forskning og politikk*, Oslo: Pax, samt Ingrid Pincus och Janneke van der Ros (1999), "Vilje eller evne? Staten, kommunene og likestillingspolitikken" sid. 192–213 i Christina Bergqvist red. (1999), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden* Oslo: Universitetsforlaget.

³¹⁰ Burness (2000), "Young Swedish members of parliament: changing the world?" i NORA 8 (2000):2, sid. 93–106.

Maud Eduards menar att kvinnor i politiken tvingas balansera motstridiga budskap. Å ena sidan används åsiktsskillnader som ett argument för ökad kvinnorepresentation, för att få in kvinnliga erfarenheter i politiken. Väl invalda, förväntas kvinnor dock *både* behålla sina speciella uppfattningar *och* underordna sig allmänintresset. Kvinnor tvingas således gå en balansgång mellan förväntningar om att både vara lik och olik. De flesta kvinnor väljer mer eller mindre medvetet att anpassa sig till rådande normer, för att inte uppfattas som obekväma.³¹¹

Avslutningsvis bör det understrykas att Jörgen Hermansson, Shirin Ahlbäck och Lena Wängnerud i ett pågående forskningsprojekt undersöker politikerrollens förändring i Sverige. Undersökningen avser bland annat svara på frågan om kvinnor och män har olika skäl till att lämna sitt uppdrag i riksdagen.³¹² Med hjälp av intervjuer och enkäter undersöker de trivseln i riksdagen men också frågor om politikerideal. Resultaten hittills tyder på att den kritik som framkommer snarare är riktad mot partierna än mot riksdagen som institution. Resultaten tyder också på att det förekommer något starkare kritik bland kvinnliga än bland manliga ledamöter. Undersökningen är gjord bland såväl tidigare som nuvarande riksdagsledamöter. Projektet skall redovisa sina resultat under 2005.

Jämställdhet

Ett sjätte tema som utkristalliserats i den befintliga forskningen om riksdagen ur ett genusperspektiv är jämställdhet som politikområde. Jämställdhet kan visserligen implicit anses ingå i samtliga teman. Nedan redogörs emellertid för studier och forskningsprojekt som har ett explicit syfte att undersöka jämställdhet som politikområde i riksdagen eller på en mer övergripande, diskursiv nivå. Flera av dessa forskningsrapporter, inte alla, ingår i statliga maktutredningar.

Jessica Lindvert har i sin avhandling studerat frågan om vilka förutsättningar som finns att i olika typer av välfärdsstater initiera och etablera det policyområde som har kvinnors och mäns levnadsvillkor som fokus, det vill säga genuspolitiken. I avhandlingen beskrivs det genuspolitiska områdets uppkomst och utvecklingsförlopp i Australien och Sverige. I en kartläggning och analys av den svenska (och australiska) policyutvecklingen när det gäller jämställdhet från 1960 till 1990 med explicit fokus på de fyra politikområdena barnomsorg, arbetsmarknadsutbildning, våld mot kvinnor samt könsdiskriminering förklaras hur institutionaliserade normer påverkar olika policyområden.³¹³ Studien visar att den svenska jämställdhetspolitiken i högre grad

³¹¹ Eduards (2002a), *Förbjuden handling*. Se även Maud Eduards (2002b), "Agerar män och kvinnor olika i politiken?" i *Jämställdhet – en modesak? Talmannens nätverk åren 1995–2002*, Stockholm: Sveriges riksdag.

³¹² Jfr Burness (2000), "Young Swedish members of parliament: changing the world?" i *NORA 8* (2000):2, sid. 93–106.

³¹³ Lindvert (2002), *Feminism som politik. Sverige och Australien 1960–1990*, Umeå: Boréa. Se även Christina Florin och Bengt Nilsson (2000), *Något som liknar en oblodig revolution. Jämställdhetens politisering under 1960- och 1970-talen* (omar-

än den australiska hade anknytning till en s.k. omfördelningspolitik. Under 1960-talet etablerades en svensk genuslogik, som hade ett omfångsmässigt fokus på att integrera jämställdhetspolitiken med social- och arbetsmarknadspolitik samt ett inflytandemässigt fokus på centrala politiska aktörer. Förekomsten av en politisk enighet kring begreppet jämställdhet framstod som en central drivkraft. Resultaten pekar även på att den svenska jämställdhetspolitikens förankring i arbetsmarknadspolitiken varit avgörande för dess förmåliga position i svensk politik.

Lena Wängnerud har i sin forskning visat att kvinnliga politiker är de som är mest angelägna om att satsa på mer jämställdhet.³¹⁴ Från sin undersökning från 1994 konstaterar Wängnerud att jämställdhet är ett förhållandevis litet policyområde och att det är ett område där de kvinnliga politikerna i stort sett har monopol. Vissa partivisa skillnader förekommer emellertid: I samband med valrörelsen 1994 drev framför allt kvinnliga ledamöter inom Folkpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet frågor om jämställdhet, och inom partigrupperna var det framför allt kvinnliga ledamöter inom Folkpartiet, Miljöpartiet och Vänsterpartiet som drev jämställdhetsfrågor. Studien visar även att 80 procent av männen i riksdagen aldrig samarbetat i jämställdhetsfrågor, till skillnad från 48 procent av kvinnorna. Omvänt innebär detta, menar Wängnerud, att hälften av samtliga kvinnliga ledamöter samarbetat åtminstone någon gång och att motsvarande gäller för en femtedel av de manliga ledamöterna. Slutsatsen dras att även om det var en liten grupp som aktivt drev jämställdhetsfrågor, bestod gruppen nästan uteslutande av kvinnor.

Menn imellom av Hege Skjeie och Marie Teigen kan ses som en slutrapport för den norska Makt- och demokratiutredningens analyser av könsmakt och jämställdhetspolitik.³¹⁵ I boken problematiseras jämställdhetens "självklarhet" som en nationell elitkonsensus, och konkreta utmaningar för norsk jämställdhetspolitik diskuteras. I många sammanhang är "folkstyre" en eufemism för mansdominerande beslutsstrukturer och beslutskulturer, menar författarna. En elitundersökning av mer än 1 700 ledare i politik, förvaltning, näringsliv, kulturliv, forskning och medier visar att den genomsnittliga mansdominansen ligger på 84 procent, med en variation från 90 procent eller mer i till exempel näringslivet och rättsväsendet, till cirka 60–65 procent i delar av partipolitiken. Även partipolitiken visar på stora interna variationer, till exempel en fördelning mellan könen på 50–50 i Arbeiderpartiets stortingsgrupp och 90–10 i Fremskrittspartiets. Många norska kommunfullmäktigegrupper har en skev könsfördelning, och på ordförandenivån är mansdominansen 85 procent. Enbart delar av partipolitiken samt organisations- och kulturlivet

betad och översatt version), Umeå: Jämställdhetskommittén vid Umeå universitet, samt Anette Borchorst (1999), "Hvad er det vi studerer?" sid. 151–155, samt "Ligestillingsinstitutionerna" sid. 156–175 i Christina Bergqvist red. (1999), *Ligestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget.

³¹⁴ Wängnerud (1998).

³¹⁵ Den norska maktutredningen har resulterat i närmare 40 titlar och en rapportserie om mer än 70 titlar. För vidare läsning, se till exempel Hege Skjeie (2003) och NOU 2003:19 Slutrapport fra Makt- og demokratiutredningen, saeruttalelse: Demokrati, makt og menneskerettigheter.

visar på ett undantag från regeln att maktens positioner är mäns positioner, menar Skjeie och Teigen. Mycket av samhällets organisering och styrning formas med andra ord av "menn imellom". Genomsnittligt sett har den "representativa demokratin" inte blivit mer könsrepresentativ än den var i mitten på 1980-talet. På stortingsnivå blir den begränsade inklusionen ännu tydligare avseende nomineringarnas reflektion av flerkulturella representationskrav.

I studien presenteras en analys av inställningen till jämställdhet i det norska samhället. När det gäller jämställdhet menar Skjeie och Teigen att jämställdhet har "vikeplikt" (väjningsplikt). Med det menas att jämställdhet ständigt konkurrerar med det som rutinmässigt uppfattas som mer prekära hänsyn. Jämställdhet måste till exempel ge förkörsrätt till förhandlingsfriheten och organisationsfriheten. Jämställdhetsprinciper är dessutom något som ständigt måste förhandlas och kompromissas om, bland annat med hänsyn till föreställningen att jämställdheten är "på vei". Enligt denna föreställning anses målet finnas inom räckhåll, varvid inga särskilda insatser behöver vidtas. Jämställdhet är också något som alla är för, menar Skjeie och Teigen. Det innebär att frågor om makt, över- och underordning och diskriminering sällan diskuteras. Jämställdhet handlar i stället snarare om grader av entusiasm än om ett uttryckt motstånd. Mansdominansen bland eliten tecknar emellertid en skarp kontrast till den norska officiella retoriken om det norska jämställdhetsparadiset, menar författarna.

Den norska elitundersökningen visar också att kvinnor och män prioriterar jämställdhet och jämställdhetspolitik i olika utsträckning. Analysen visar till exempel att män i institutionella ledarpositioner har problem med att se diskriminering som ett relevant jämställdhetsproblem, särskilt inom den egna verksamheten. När det gäller vilka argument för jämställdhet som får störst uppslutning delar sig den intervjuade eliten i två delar: Den ena ser jämställdhet som en rättighetsfråga och den andra att en jämn könsfördelning ger det samhällsmässigt bästa utnyttjandet av människors kompetenser och resurser. Skjeie och Teigen är kritiska till sådana argument, med hänvisning till att en nytto- och lönsamhetsretorik placerar jämställdhet på defensiven, som ett fält som måste försvaras med mer än sitt egenvärde. Vad händer om jämställdhet inte lönar sig, frågar Skjeie och Teigen. Författarna understryker i stället jämställdhetens normativa fundament som en frihetsprincip: det vill säga rätt till lika deltagande och frihet från diskriminering. Maktutredningens medborgarundersökning visar också att en större andel kvinnor än män inte är nöjda med jämställdheten i det norska samhället. Bland norska kvinnor var 70 procent inte nöjda, samtidigt som en större andel av norska män är nöjda. Elitundersökningen visade på en liknande skillnad mellan kvinnor och män i synen på jämställdhet.

Könsmakt under förändring är den danska maktutredningens analys av könsmakt i Danmark.³¹⁶ I boken ger forskare sin syn på förändringar i kön och

³¹⁶ Borchorst red. (1992), *Könsmakt under förändring*, Maktutredningen, Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag. För vidare läsning om den danska maktutredningen, se

makt och vilka faktorer och aktörer som varit avgörande inom olika områden i det danska samhället. Drude Dahlerup menar att både i Danmark och i Sverige är "ligestilling" eller "jämslaldhet" en allmänt accepterad målsättning och regeringspolitik.³¹⁷ Trots det skiljer sig debatterna om jämslaldhet åt i de två grannländerna. Medan flera svenska partier talar om "könsmaktssystem" "diskriminering" och "kvinnoförtryck" har denna terminologi blivit alltmer ovanlig under 1990-talet i Danmark. I den svenska politiken har jämslaldhet blivit politiserad, bland annat genom att alltför partier konkurrerar om att framstå som "feministiska", något som för stunden är otänkbart i Danmark. Dahlerups text handlar inte om hur man uppnår jämslaldhet, utan hur jämslaldhet uppfattas och diskuteras. Poängen är att de allmänna problemförståelserna utgör en del av maktstrukturen, i det att det sätter ramar för handlingsalternativen – också för politikerna. Debatten om jämslaldhet får således konsekvenser för den faktiskt förda politiken. I Sverige diskuteras jämslaldhet primärt utifrån premissen att det är långt kvar tills jämslaldhet mellan könen har uppnåtts och att partier till vänster och i mitten delar förståelsen att det existerar ett orättfärdigt könsmaktssystem. Debatten i Danmark är betydligt mer ambivalent och tvetydig, menar Dahlerup, och de flesta danska partier prioriterar jämslaldhetsfrågor endast i begränsad omfattning.³¹⁸

Forskningsprojektet "Nordic Gender Equality between Rhetoric and Practice: Studies of changes in private and public conceptions of modern gender equality politics" vid Umeå universitet studerar jämslaldhetsdiskurser i Norden. Psykologen Eva Magnusson har i detta projekt analyserat svenska riksdagsmotioner och propositioner om jämslaldhet.³¹⁹ Studien visar att det förekommer flera kategorier av jämslaldhet, till exempel enhetlighet, individualism, män och jämslaldhet. Varje kategori innehåller i sin tur flera olika versioner. När det gäller enhetlighet, för det första, kopplar nästan alla partier jämslaldhet till rättigheter och att det råder konsensus om värdet av jämslaldhet. Dessa versioner fyller en proklamatorisk snarare än en argumentativ roll, menar Magnusson. De visar att debattören/partiet är en av "de goda" men säger lite om praktiska implikationer. När det gäller individualism, för det andra, kopplas jämslaldhet i flera texter till den enskilde individen snarare än till politiska institutioner. Genom att koppla jämslaldhet till ett enskilt, individuellt förhållningssätt eller till en fråga om attityder och generationsskillnader flyttas ansvaret för jämslaldhet utom räckhåll för politiken. När det gäller jämslaldhet och män, för det tredje, menar Magnusson att flera partier argumenterar för att också män kommer att tjäna på en ökad jämslaldhet. I vissa

till exempel Peter Munk Christiansen, Birgit Møller och Lise Tøgeby (2001), *Den danske elite*, Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag. Se även www.ps.au.dk/magtudredningen.

³¹⁷ Dahlerup (2002), "Er ligestilling opnået? Ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark og Sverige" sid. 226–246 i Anette Borchorst red. (1992), *Kønsmagt under forandring*. Magtudredningen. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.

³¹⁸ Se även Anette Borchorst och Drude Dahlerup (2003), *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.

³¹⁹ Magnusson (2000), "Party-political rhetoric on gender equality in Sweden: The uses of uniformity and heterogeneity" i *NORA*, no 2, vol. 8.

texter framhålls även värdet av "en ny man" som hjälper kvinnor till ökad jämställdhet. Magnusson menar att även om texterna handlar om att förbättra kvinnors villkor är det snarare män än kvinnor som fokuseras. Genom att analysera riksdagspartiernas retorik om jämställdhet kan underliggande antaganden utkristalliseras, till exempel att det råder en enhetlighet om värdet av jämställdhet men att det råder en heterogenitet när det gäller versioner av jämställdhet. Dessa kan i sin tur bidra till att upprätthålla traditionella partipolitiska hållningar snarare än att öppna upp för ny debatt, menar Magnusson.³²⁰

När det gäller arbetet med att skapa ett jämställt regelverk har *mainstreaming* utvecklats. Mainstreaming – eller jämställdhetsintegrering som det också kallas för – är ett konkret sätt att arbeta med jämställdhetsfrågor och innebär att jämställdhetsfrågor skall behandlas inom ordinarie beslutsfattande organ i en organisation/institution samt att jämställdhet skall integreras och göras till en självklar del av organisationens/institutionens verksamhet. Gertrud Åström har utvecklat 3R-metoden, vilken i korthet innebär att en organisation/institution kan kartlägga graden av jämställdhet/ojämställdhet genom att undersöka representation (det vill säga hur ser könsfördelningen på alla nivåer, olika avdelningar, etc.), resurser (det vill säga hur fördelas resurserna i termer av tid, pengar och utrymme), samt realia (det vill säga vilka behov, önskningar och intressen tillgodoses, vems villkor har påverkat utformningen, etc.).

De danska forskarna Sine Lehn, Mette Lykke Nielsen och Karen Sjørup har med hjälp av diskursanalytisk optik analyserat vilka paradoxer, styrkor och svagheter som finns inbyggda i strategin om mainstreaming och därmed vilka barriärer som finns för att strategin skall kunna utföras i praktiken.³²¹ En svaghet i strategin är att den är avhängig professionella eldsjälar, som skall överblicka flera politikområden samtidigt och koordinera projekt på flera olika nivåer. Det kräver att dessa eldsjälar har en sådan kompetens och uppbackning att strategin får legitimitet både uppifrån och nerifrån. En styrka i strategin är därmed också det omvända, det vill säga att olikheter som kan förefalla vara självklara och naturliga kan komma i blickfånget och därmed problematiseras. Forskarna menar att strategin på programnivå har varit framgångsrik i och med att den blivit inskriven i statliga och överstatliga program inom loppet av förhållandevis få år. Det finns emellertid ett gap mellan ambit-

³²⁰ I samma projekt, se till exempel Maria Carbin och Anne Maria Holli (2002), "The Meanings of Gender Equality, a Discursive Analysis of the Socialist Parties in Sweden and Finland". Paper presented at the NOPSA Conference, Aalborg University, August 15–17.

³²¹ Lehn, Lykke Nielsen och Sjørup, (2003), "Mainstreaming som ligestillingsstrategi – muligheter og faldgruber" i Anette Borchorst och Drude Dahlerup (2003), *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*, Frederiksberg: Samfundslitteratur. Se även Sine Lehn & Mette Lykke Nielsen (2001), *Mainstreaming – fra strategi till praksis*, Köpenhamn: Videnscenter for Ligestilling, Signe Arnfred (2001), "Om mainstreaming, magt og kønsforskningens kritiske fortalere" i *Kvinder, Køn og Forskning*, nr 3:87–91, Iris Rittenhofer (2000), "Kønsforskning og mainstreaming" i *Kvinder, køn og forskning* nr 2: 62–69, samt Helle Skjerbaek red. (2001), *Midt i strømmen. Om ligestilling, mainstreaming og mangfoldighe*, Köpenhamn: Jurist- och Ökonomforbundets Forlag.

ionen bakom mainstreaming och det politiska erkännandet av nödvändigheten av denna insats, menar forskarna.

Katharina Tollins avhandlingsprojekt analyserar den svenska statliga diskursen om jämställdhetspolitik i offentligt tryck under åren 1972–2002. Undersökningen behandlar frågan om varför och hur det uppstått en enighet om jämställdhet som ett önskvärt politiskt mål i Sverige, vad som anses vara ”jämställdhetsfrågor” och hur synen på jämställdhet förändrats över tid. Jämställdhetspolitikens innebörder och förändring ställs i ljuset av flera parallella samhällsförändringar. Tollin menar att utvecklingen av jämställdhetspolitiken kännetecknas av ökande prioritering och expansion. Samtidigt pekar hon på att den allmänna politiska acceptansen av jämställdhetsmålet (paradoxalt nog) *möjliggörs av och samverkar med* en försvagning av ett allmänt jämlikhetsperspektiv (klass), en förstärkt heteronormativitet, en krympande politisk sfär och en omorganisering av offentlig sektor i linje med managementfilosofins övergripande liberala värderingar.

Avslutningsvis bör nämnas att den svenska regeringen i ett regeringssammanträde den 19 februari 2004 beslutat göra en översyn av jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet (dir. 2004:18). Till utredare har Gertrud Åström utsetts. Utredaren skall bland annat överväga vilka mål som bör gälla för den framtida jämställdhetspolitiken, analysera hur den nuvarande organisationen för jämställdhetspolitiken fungerar och lämna förslag till hur den skall kunna förbättras och effektiviseras.

Olika förståelser av könsmönster och kvinnors villkor i politiken

En kritik som ofta framkommer i forskningen är det problematiska förhållandet mellan numerisk könsbalans i riksdagen och reell jämställdhet. Uppdelningen i politikområden mellan kvinnor och män – till exempel könsmönstret avseende utskottsplaceringen i riksdagen – har både tagits som intäkt för att kvinnor marginaliserats i politiken och för att kvinnors integration i den etablerade politiken bidrar till att främja omsorgsarbetet i samhället. Harriet Holter har till exempel framfört hypotesen om krympande institutioner, s.k. *theory on shrinking institutions*, enligt vilken det finns ett samband mellan kvinnors integration i beslutsfattande församlingar och frånvaro av makt.³²² Samtidigt som parlamenten förlorar i inflytande ökar andelen kvinnor. Eller: Där kvinnor går in, går makten ut. Andra menar i enlighet med teorin om *critical mass*, att i takt med att kvinnors andel i beslutsfattande församlingar ökar kommer också förutsättningarna för kritiska handlingar att öka.³²³ En annan kritik som framförts är att kvinnor, även om de blir allt fler i politiken, fortfarande inte når de mest inflytelserika posterna och därför inte har möjlig-

³²² Holter (1971).

³²³ Jfr Moss Kanter (1977), Dahlerup (1988).

het att påverka det politiska arbetet i samma utsträckning som män. Det finns således en spänning i synen på förändring och kontinuitet.

I samlingsvolymen *Det uferdige demokratiet*, där ett flertal nordiska forskare medverkade, intogs en ambivalent hållning, där de å ena sidan menade att kvinnor och män gör olika val och, å andra sidan, att mönstret uppstår för att kvinnor inte släpps in på vissa områden.³²⁴Vissa forskare menar att det trots den höga kvinnorepresentationen finns en manlig norm i riksdagen som de kvinnliga ledamöterna måste anpassa sig till.³²⁵

I huvudrapporten till den svenska maktutredningen *Demokrati och Makt i Sverige* diskuterar Yvonne Hirdman kvinnors och mäns villkor i demokratin. Enligt Hirdman utgör hierarkiseringen mellan könen en ”järnhård genuslag” som till exempel har inneburit att lön och status sjunker när kvinnor integreras i tidigare mansdominerade områden, medan män avancerar när de kommer in i kvinnodominerade områden. Enligt Hirdman är det manskollektivets genusrationalitet att hålla kvinnor utanför.³²⁶ Anna Jónasdóttir menar att kvinnors deltagande i politiska organisationer endast accepteras så länge de inte uttrycker sig eller agerar utifrån ett könsperspektiv.³²⁷ Kvinnor måste bedriva politik på männens villkor för att göra sig hörda, vilket innebär att kvinnor som driver s.k. kvinnofrågor får svårt att göra sig hörda. Maud Eduards anför att kvinnor som inte låter sig strömlinjeformas betecknas som obekväma och att ”kvinnliga politiker blir symbolen för de problem som kön skapar i politiken.”³²⁸ Eduards menar även att kvinnors organisering utanför den etablerade politiken kan ses som en reaktion på en fortsatt underordning av kvinnor och ojämlika förhållanden mellan könen.³²⁹

Andra forskare, som den norska statsvetaren Hege Skjeie, menar att uppdelningen i politikområden mellan kvinnor och män inte lett till att kvinnor marginaliserats.³³⁰ Skjeie har undersökt betydelsen av kvinnors deltagande i norsk elitpolitik 1986–1989. Huvudfrågan var om bilden av kvinnors marginalisering i politiken fortfarande var giltig sedd i ljuset av den nya regeringen som kom till makten 1986 med Gro Harlem Brundtland i spetsen och vilka implikationer det fick för fastställandet av dagordningen att kvinnor deltog i elitpolitiken. En konklusion var att kön hade fått en ny politisk betydelse i

³²⁴ Haavio-Mannila (1983).

³²⁵ Dahlerup (1984), ”Overcoming the barriers: An approach to the study of how women’s issues are kept from the political agenda” i Stiehm, Judith H, red. (1984), *Women’s Views of the Political World of Men*, New York, Transnational Publishers, Inc., Drude Dahlerup (1988) ”From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics” i *Scandinavian Political Studies*, 1988:4, sid. 275–298, Maud Eduards (2002), *Förbjuden handling – om kvinnors organisering och feministisk teori*, Malmö: Liber, samt Anna Jónasdóttir (1991), *Love Power and Political Interests*, Örebro: Örebro Studies 7.

³²⁶ Hirdman (1990:79).

³²⁷ Jónasdóttir (1991), *Love Power and Political Interests*. Örebro: Örebro Studies 7.

³²⁸ Eduards (2002a), *Förbjuden handling – om kvinnors organisering och feministisk teori*, Malmö: Liber.

³²⁹ Eduards (1997), ”Interpreting Women’s Organization” sid. 11–25 i Gunnel Gustafsson red. (1997), *Towards a New Democratic Order*, Stockholm: Publica.

³³⁰ Skjeie (1992). *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topppolitikk*. Rapport nr 11, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Norge, i det att synen på könen som olika, det vill säga skillnader mellan könen, legitimerade kvinnors ökade politiska deltagande och inte deras marginalisering.³³¹ Parallellt med den ökande andelen kvinnliga parlamentariker och statsråd hade kvinnors intressen befrämjats i politiken. Analysen visade till exempel att nya frågor hade tagits upp på dagordningen i den norska politiken och att det i slutet av 1980-talet för första gången fanns en tvärpolitisk enighet mellan Arbeiderpartiet och en rad borgerliga partier om mål och medel i utbyggnaden av barnomsorgen och utvecklingen av föräldraledigheten. Genom att kvinnor delvis gjorde andra val än män, till exempel i uppdelningen av politikområden, framstod också kvinnliga parlamentariker som bättre representanter för kvinnliga medborgares situation. Denna tolkning understöds bland annat av Christina Bergqvist, som menar att svenska kvinnor fått del av den lagstiftande och utövande makten, varvid man inte kan tala om en reproduktion av hierarki och segregering när det gäller de politiska institutionerna.³³² På motsvarande sätt har Harriet Holters hypotes om krympande institutioner blivit kritiserad av Christina Bergqvist, som finner det orimligt att en stor andel av riksdagsledamöterna skulle vara marginaliserade.³³³

De danska forskarna Anette Borchorst, Ann-Dorte Christensen och Birte Siim menar att den forskningsbaserade kunskapen i de skandinaviska länderna präglas av olika diskurser om kön, makt och politik.³³⁴ I Sverige har den dominerande diskursen varit en diskurs om underordning och förtryck av kvinnor, som primärt utvecklats av historikern Yvonne Hirdman i hennes bidrag till den svenska maktutredningen. I Norge har den dominerande diskursen i stället varit en diskurs om skillnader mellan kvinnor och män, könsens kompletterande roller och betydelsen av dessa skillnader. I Danmark har inte den svenska underordningsdiskursen och dess betoning på kontinuitet tagit fäste, inte heller den norska som betonat skillnader mellan könen. Snarare har dessa två diskurser knutits samman i en välfärdsstatsdiskurs och en mobiliseringsdiskurs. Den förra diskursen har utmärkts av en syn på kvinnor som aktörer, som å ena sidan fått nya maktresurser och å andra sidan blivit underordnade en ny typ av manlig makt i den offentliga sfären. Den senare har varit en diskurs om kvinnors politiska mobilisering och inklusion tätt förbunden med de sociala rörelsernas praxis. Sammantaget har den danska diskursen präglats av en betoning av både kontinuitet och förändring av könsmakt och

³³¹ Se även Skjeie (1999), "Likestillingsprosesser og kjønnspekt" sid. 94–114 i Öivind Österud m.fl. (red.), *Mot en ny maktutredning*, Oslo: Gyldendal, samt Skjeie och Teigen (1993), "Kvinnenes inntog i topp-politikken: et uttrykk for politikken marginalisering?" i Rasch, B.E. (red.), *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget.

³³² Bergqvist (1994).

³³³ Bergqvist (1995), "The declining corporative state and the political gender dimension" i Lauri Karvonen och Per Selle (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*, Aldershot: Dartmouth.

³³⁴ Borchorst, Christensen och Siim (2002), "Diskurser om køn, magt og politik i Skandinavien" i Anette Borchorst red. (1992), *Kønsmagt under forandring*. Magtudredningen, København: Hans Reitzels Forlag.

inte varit präglad av olika tolkningar av utvecklingen.³³⁵ I Danmark har även poststrukturalistiska paradigmet slagit igenom inom genusforskningen.³³⁶

Sammanfattningsvis kan det konstateras att inom den svenska statsvetenskapliga forskningen finns en forskningsinriktning som tar upp kvinnors strukturella underordning i ett formellt jämlikt samhälle och en annan som riktar blickfånget mot kvinnor som aktörer och kvinnors förändrade livsvillkor.³³⁷ Däremot finns det få studier som problematiserar *både* frågan om ojämlika maktförhållanden och om kvinnors möjligheter till individuellt agerande. Dessa forskningsinriktningar representerar olika diskurser om kön, makt och politik. Båda har som utgångspunkt en syn på mäns makt och kvinnors kollektiva exklusion, men medan den förra betonar en reproduktion av exklusion och ojämlika maktförhållanden betonar den senare kvinnors motmakt och inklusion i samhällets alla institutioner.³³⁸ De bygger således dels på olika syn avseende struktur och aktör, dels på olika syn avseende på kontinuitet och förändring. Vissa forskare har menat att dualismen mellan dessa två forskningsinriktningar kan upplevas både som cementerande och ofruktbar.³³⁹ Andra menar att meningsskiljaktigheterna bidrar till att föra forskningsfältet framåt och att fasthålla genus som ett centralt tema i nordisk forskning.³⁴⁰

Båda dessa forskningsinriktningar kompletteras emellertid i dag av poststrukturalistiska och postmoderna forskningsparadigmet som i ökad utsträckning slagit igenom inom genusvetenskapen. Den befintliga statsvetenskapliga forskningen om riksdagen ur ett genusperspektiv bedrivs emellertid till dags dato i mindre utsträckning inom detta vetenskapliga fält.

Sammanfattning

Den befintliga forskningen om riksdagen som institution ur ett genusperspektiv kan delas in i sex tematiska inriktningar, som i sin tur kan delas in i två grupper. En grupp består av studier som belyser vägen *till* riksdagen, till exempel studier av rösträttsrörelsen och om kvinnors inom- och utomparlamentariska organisering, undersökningar av rekryterings- och nomineringsprocesser inför val, samt studier om politisk representation, där bland annat förklaringsfaktorerna bakom representationsmönster i riksdagen analyseras. Den andra gruppen består av studier som belyser arbetet *i* riksdagen, till ex-

³³⁵ Denna indelning har i sin tur kritiserats av Yvonne Hirdman.

³³⁶ Se till exempel Ann-Dorte Christensen, Anne-Birte Ravn och Iris Rittenhofer red. (1997), *Det kønnede samfund. Forståelser af køn og social forandring.*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag. Dorthe Marie Søndergaard (1996), *Tegnet på kroppen*, Köpenhamn: Museum Tusulanums Forlag.

³³⁷ Anna Jónasdóttirs recension av Hege Skjeies avhandling ger uttryck för en konfliktlinje mellan dessa två perspektiv. Se Jónasdóttir (1994).

³³⁸ Borchorst, Christensen och Siim (2002), "Diskurser om køn, magt og politik i Skandinavien" i Anette Borchorst, red. (2002), *Kønsmagt under forandring*, Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.

³³⁹ Halsaa (2001), *Uferdige eller likestillde demokratier?* Tekst 1. GEP, Aalborg: Aalborg universitet.

³⁴⁰ Borchorst, Christensen och Siim (2002).

empel riksdagsledamöternas utskottsplacering, intressen och åsikter med avseende på bland annat politikområden och utskottsönskemål, villkor och arbetsmiljö i riksdagen, samt jämställdhet. Medan den första gruppen belyser kvinnors *exklusion* från offentligt beslutsfattande församlingar och kampen för inträde, belyser den andra effekterna av kvinnors *inklusion*.

I ett historiskt perspektiv har det skett stora förändringar, där kvinnorepresentationen i riksdagen på 30 år ökat från 14 till 45 procent och där kvinnor i allt större utsträckning fått tillgång till ordinarie utskottsplatser och ordförandeposter. Kvinnorepresentationen i Sverige är sedan tiotals år tillbaka bland den högsta i världen. I takt med att kvinnors andel i riksdagen har ökat har också forskningen ställt nya frågor, till exempel om innehållet i policyprocessen, arbetsformer och villkor, samt konsekvenserna av en ökad kvinnorepresentation. Forskningen visar emellertid även på kontinuitet i termer av fortsatta informella hinder och olika typer av motstånd som många kvinnor möter i politiken. Flera forskningsresultat tyder på att detta motstånd inte tycks ha eliminerats med en större andel kvinnliga ledamöter.

Studier med ett explicit empiriskt fokus på kvinnors villkor i politiken, i synnerhet i riksdagen som arbetsplats, är emellertid förhållandevis få. De dolda mekanismer, och mer eller mindre outtalade och omedvetna handlingar och ställningstaganden där maktordningar iscensätts och reproduceras är o- eller underforskade. Tillspetsat skulle man kunna tolka denna situation som att numerär och formell jämställdhet har prioriterats framför reell jämställdhet. Eftersom Sverige tillsammans med övriga nordiska länder under flera decennier haft en betydligt högre kvinnorepresentation än övriga länder finns det inte heller relevant internationell forskning att tillgå. Här avvaktas emellertid en svensk studie om politikerrollen, som bland annat har till syfte att studera trivsel i riksdagen samt analysera varför riksdagsledamöter väljer att lämna sina riksdagsuppdrag.

Kartläggningen visar också att det vuxit fram olika forskningstraditioner, som baseras på olika grundantaganden eller paradigmatiske ramar. En skiljelinje går till exempel mellan mer empiriskt, aktörsorienterade forskningstraditioner och mer teoretiserande, strukturorienterade forskningstraditioner. Forskning om riksdagen ur ett postmodernt inspirerat genusperspektiv är däremot begränsad.

I inledningen till forskningsöversikten indikerades att ur en kartläggning kan teoretiskt förankrade problemställningar och konkreta forskningsuppgifter härledas. Utan att lämna förslag på framtida forskning visar denna översikt på möjligheter till studier baserade på olika frågeställningar, metoder och forskningsperspektiv som baseras på olika ontologiska och epistemologiska utgångspunkter. Min förhoppning är att denna forskningsöversikt skall kunna användas för att identifiera nya forskningsuppgifter som är hämtade ur de problematiker som har nämnts ovan.

Referenser

- Abrahamsson, Lena (2000), *Att återställa ordningen – könsmönster och förändring i arbetsorganisationer*. Umeå: Boréa.
- Albrektsen, Beatrice Halsaa (1977), *Kvinner og politisk deltagelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Alnevall, Christina (2004), "Cuotas de Género; la Clave de Equidad en América Latina? Un análisis comparativo", *Working Paper Series* (kommande), The Research Program on Gender Quotas, Department of Political Science, Stockholm University.
- Arnfred, Signe (2001), "Om mainstreaming, magt og kønsforskningens kritiske fortalere" *Kvinder, Køn og Forskning* nr 3:87–91.
- Arrhenius, Sara (1999), *En riktig kvinna*. Pocky/Bockförlaget Tranan.
- Bakken, Inger Marie (1980), *Kvinnor i kommunestyret*. Trondheim: Institutt for sociologi.
- Baude, Annika m.fl. red. (1998), *Genus i praktiken – på hans eller hennes villkor?* Jämställdhetsarbetarnas förening.
- Berggren, Anne Marie red. (1999), *Manligt och omanligt i ett historiskt perspektiv*. Stockholm: Forskningsrådsnämnden.
- Bergman, Solveig (1999), "Kvinnor i nya sociala rörelser" sid. 91–113 i Christina Bergqvist red. *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Beckwith, Karen (1992), "Comparative Research and Electoral Systems: Lessons from France and Italy" i *Women and Politics* 12, no 1:1–33.
- Bergqvist, Christina, red. (1999), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergqvist, Christina (1995), "The declining corporative state and the political gender dimension" i Lauri Karvonen och Per Selle (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Bergqvist, Christina (1994), *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.
- Bergqvist, Christina (1992), "Hinder och möjligheter på vägen till ökad kvinnorepresentation" i *Kvinnor med makt*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Bjereld, Ulf (1998), *Kön och politiskt våld*. Stockholm: Gidlunds.
- Bjereld, Ulf (1995), "Female Doves and Male Hawks?" i Alexa Robertson (red.), *Opinion, the Media and International Politics: A Reader*. Department of Political Science, Stockholm University, sid. 168–177.
- Björk, Nina (1996), *Under det rosa täcket*. Stockholm: Wahlström och Widstrand.
- Björkegren, Bertil (1982), *Kvinnokrav i manssamhälle. Rösträttskvinnorna och deras metoder som opinionsbildare och påtryckargrupp i Sverige 1902-1921*. Uppsala.
- Björkhem, Barbro m.fl. (1994), *Rätt att rösta 1919–1999. Så fick kvinnor politiskt inflytande*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Björkhem, Barbro red. (1992), *Women in Power: Kvinnor med makt*. Stockholm: Sveriges riksdag.

- Bock, Gisela (1989), "Women's History and Gender History, Aspects of an International Debate" i *Gender and History* vol. 1, nr 1 våren 1989.
- Borchorst, Anette (1999), "Hvad er det vi studerer?" sid. 151–155, samt "Ligestillingsinstitutionerna" sid. 156–175 i Christina Bergqvist red. (1999), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Borchorst, Anette, red. (2002), *Kønsmagt under forandring*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Borchorst, Anette och Drude Dahlerup (2003), *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Borchorst, Anette och Ann-Dorte Christensen (2003), "Könskvotering I SF og i forskerstillinger – diskursiv praksis og forandring" i Anette Borchorst och Drude Dahlerup (2003), *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur, sid. 101–123.
- Borchorst, Anette, Ann-Dorte Christensen & Birte Siim (2002), "Diskurser om køn, magt og politikk i Skandinavien" i Anette Borchorst, red. (2002), *Kønsmagt under forandring*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Borchorst, Anette & Birte Siim (1987), "Women and the Advanced Welfare State – a New Kind of Patriarchal Power?" sid. 128–157 i Anne Shostack Sassoon red. (1987), *Women and the State. The Shifting Boundaries of Public and Private*. London: Hutchinson.
- Brusewitz, Axel (red.) (1936), *Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning*. Uppsala, Stockholm.
- Brändström, Dan (1972), *Nomineringsförfarande vid riksdagsval. En studie av partiernas kandidatnomineringar inför 1970 års val*. Undersökning utförd på uppdrag av Grundlagsberedningen, SOU 1972:17.
- Buch Jensen, Roger & Ulrik Kjaer (1997), "Rekruteringsprocessen: Udvaeltgelse og selvudvaeltgelse" sid. 88–105 i Jörgen Elklit & Roger Buch Jensen red. (1997), *Kommunalvalg*. Odense: Odense University Press.
- Burness, Catriona (2000), "Young Swedish members of parliament: changing the world?" i *NORA* 8 (2000):2, sid. 93–106.
- Bäck, Henry (2000), *Kommunpolitiker i den stora nydaningens tid*. Malmö: Liber.
- Carbin, Maria och Anne Maria Holli (2002), "The Meanings of Gender Equality, a Discursive Analysis of the Socialist Parties in Sweden and Finland". Paper presented at the NOPSA Conference, Aalborgs universitet, August 15–17.
- Carlsson, Christina (1986), *Kvinnosyn och kvinnopolitik. En studie av svensk socialdemokrati 1880–1910*. Lund: Lunds universitet.
- Caul, Miki (1999), "Women's representation in Parliament: The Role of Political Parties" i *Party Politics* 5, no 1:79–98.
- Caul, Miki (2001), "Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis" i *The Journal of Politics* 63, no 4:1214–1229.
- Christensen, Ann-Dorte (1999), "Kvinder i de politiske partier" sid. 62–81 i Christina Bergqvist red. (1999), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Christensen, Ann-Dorte, Anne-Birte Ravn och Iris Rittenhofer red. (1997), *Det kønnede samfund. Førstaaelser af køn og social forandring*. Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller och Lise Tøgeby (2001), *Den danske elite*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Dahlerup, Drude red. (kommande), *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.
- Dahlerup, Drude (2003), "Kommunal ligestillingspolitik som bagtrop?" i Borchorst och Dahlerup (2003), *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Dahlerup, Drude (2002), "Er ligestilling opnået? Ligestillingsdebattens forskellighed i Danmark och Sverige" sid. 226–246 i Anette Borchorst red. (2002), *Kønsmagt under forandring*. Magtutredningen. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Dahlerup, Drude (1998), *Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevaegelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970–1985*. I, II, Haslev: Gyldendal.
- Dahlerup, Drude (1994), "Learning to live with the state: State, Market and Civil Society: Women's Need for State Intervention in East and West" i *Women's Studies International Forum*, vol. 17, nos. 2/3, sid. 117–127.
- Dahlerup, Drude (1989), *Vi har ventet længe nog – håndbok i kvinnorepresentation*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Dahlerup, Drude (1988), "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics" i *Scandinavian Political Studies*, 1988:4, sid. 275–298.
- Dahlerup, Drude (1985), *Blomster & Spark. Samtaler med kvindelige politikere i Norden om deres historiske rolle – og deres dagligdag*. Stockholm: Nordiska ministerrådet.
- Dahlerup, Drude (1984), "Overcoming the barriers: An approach to the study of how women's issues are kept from the political agenda" i Stiehm, Judith H, red. (1984), *Women's Views of the Political World of Men*. New York: Transnational Publishers, Inc.
- Dahlerup, Drude och Lenita Freidenvall (2005), "Quotas as a Fast Track to Equal Representation of Women" i *International Feminist Journal of Politics* 7:1, March 2005, sid. 1–22.
- Dahlerup, Drude och Lenita Freidenvall (2003), "Quotas as a Fast Track to Equal Political Representation for Women". Paper presented to the IPSA World Congress in Durban, South Africa, June 2003 and to the APSA Conference in Philadelphia, USA, August 2003.
- Dahlerup, Drude och Kristian Hvidt red. (1990), *Kvinder på Tinge*. Köpenhamn: Rosinante/Munksgaard.
- Dahlgren, Anita, Ole Elgström och Hans Albin Larsson (1985), *Kvinnor påverkar. Centerns Kvinnoförbund ur tre vetenskapliga perspektiv*. Stockholm: LT:s förlag.
- De los Reyes, Paulina, Irene Molina och Diana Mulinari (2002), *Maktens (o)lika förklädnader: kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige. En festskrift till Wuokko Knocke*. Stockholm: Atlas.

- Djerf-Pierre, Monika och Birgitta Niklasson (2002), "Vem vill ha jämställdhet?" i Sören Holmberg och Lennart Weibull red. *Det våras för politiken. Trettiotvå artiklar om politik, medier och samhälle*. Göteborg: SOM-institutet, sid. 317–329.
- Drangel, Louise (1984), "Folkpartiet och jämställdhetsfrågan" i *Liberal ideologi och politik 1934–1984*. Falköping: AB Folk och Samhälle.
- Ds 1996:26 *Genusperspektiv i forskningen*, Utbildningsdepartementet.
- DsA 1986:4 Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män? Rapport från utredningen om kvinnorepresentation. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Duverger, Maurice (1955), *The Political Role of Women*. Paris: Unesco.
- Eduards, Maud (2002a), *Förbjuden handling. Om kvinnors organisering och feministisk teor.* Malmö: Liber.
- Eduards, Maud (2002b), "Agerar män och kvinnor olika i politiken?" i *Jämställdhet – en modesak eller ett ständigt pågående arbete? Talmannens nätverk åren 1995–2002*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Eduards, Maud och Ulrika Thomsson (1999), "Jämställdhet – en kommunal angelägenhet?" i *Kommunal ekonomi och politik*, vol. 3. nr 4:77–96.
- Eduards, Maud och Gertrud Åström (1993), *Många kände sig manade men få kallade*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Eduards, Maud (1997), "Interpreting women's organization" i Gunnel Gustafsson red. (1997), *Towards a New Democratic Order*. Stockholm: Publica, sid. 11–25.
- Eduards, Maud (1995), "En allvarsam lek med ord" i *Viljan att veta och viljan att förstå* (SOU 1995:100). Stockholm: Fritzes.
- Eduards, Maud (1980), *Kvinnorepresentation och kvinnomakt*. Forskningsrapporter 1980:2. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Eduards, Maud (1977), *Kvinnor och politik – fakta och förklaringar*. Stockholm: Liber.
- Erson, Svante och Jessika Wide, 2001, "Valdeltagandet i Sverige: Variation i tid och rum" i Christer Jönsson red. (2001), *Rösträtten 80 år – forskarantologi*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Esaiasson, Peter (1994), "Om behovet av kvinnliga politiska ledare," sid. 85 – 96 i Sören Holmberg och Lennart Weibull (red.) 1994, *Vägval*. Göteborgs universitet: SOM-institutet. Rapport 11.
- Esaiasson, Peter och Sören Holmberg (1993), "Power in the Swedish Parliament" *Scandinavian Political Studies*, 3, sid. 227–250.
- Esaiasson, Peter och Sören Holmberg (1996), *Representation from Above*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Esseveld, Johanna och Lisbeth Larsson, red. (1996), *Kvinnopolitiska nyckeltexter*. Lund: studentlitteratur.
- Florin, Christina (2004), "Män som strategi: Rösträttskvinnornas informella vägar till det politiska medborgarskapet" i *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*, Yvonne Svanström och Kjell Östberg red. (2004), Stockholm, sid. 53–83.

- Florin, Christina och Josefin Rönnbäck (2001), "Gamla och nya rum i politiken. Kvinnorösträttsrörelsen som bildningsprojekt" i *Rösträtten 80 år – forskarantologi*, Christer Jönsson red. (2001). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Florin, Christina och Bengt Nilsson (2000), *Något som liknar en oblodig revolution. Jämställdhetens politisering under 1960- och 1970-talen* (omarbetad och översatt version). Umeå: Jämställdhetskommittén vid Umeå universitet.
- Frangeur, Renée (1998), *Yrkeskvinna eller makens tjänarinna? Striden om yrkesrätten för gifta kvinnor i mellankrigstidens Sverige*. Stockholm: Arkiv Förlag.
- Freidenvall, Lenita, Drude Dahlerup och Hege Skjeie (kommande), "The Nordic countries: an incremental model" i Drude Dahlerup red., *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.
- Freidenvall, Lenita (kommande), *Från den obligatoriska kvinnan till varannan damernas. Politiska partier, kvinnorepresentation och kvotering 1970–2002*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Freidenvall, Lenita (2003a), "Debatten om den 'lilla' rösträttsfrågan – en analys av riksdagsdebatterna 1884–1921 om kvinnors rösträtt". *Working Papers 2003:1*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Freidenvall, Lenita (2003b), "Women's political representation and gender quotas: the Swedish Case". *Working Paper Series 2003:2*. The Research Program on Gender Quotas, Stockholm University: Statsvetenskapliga institutionen.
- Freidenvall, Lenita (2000), "As Time Goes By – The Meaning of Gender for Two Gen(d)erations of Women in Local Politics" i *GEP International Conference Report: Democracy, Modernity and Political Identities*. Ålborg: GEP sid. 51–82.
- Freidenvall, Lenita (1999), *Betydelsen av kön i kommunalpolitiken ur ett generationsperspektiv*. Paper, magisteruppsats. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Freidenvall, Lenita, Drude Dahlerup och Hege Skjeie (kommande), "The Nordic Countries: An Incremental Model" i Drude Dahlerup red. (kommande), *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.
- Förenta Nationerna, *Human Development Report 2000*.
- Gemzöe, Lena (2002), *Feminism*. Stockholm: Bilda Förlag.
- Gilljam, Mikael och Sören Holmberg (1996), *Väljarnas Val*. Stockholm: Fritzes.
- Gomard, Kirsten (2001), "Political debates on Danish TV: Negotiating political competence and gender" i *NORA* no 2, vol. 9, 2001.
- Gomard, Kirsten och Anne Krogstad red. (2001), *Instead of the Ideal Debate. Doing Politics and Doing Gender in Nordic Political Campaign Discourse*. Gylling: Aarhus University Press.
- Gothlin, Eva (1999), *Kön eller genus?* Göteborg: Nationella sekretariatet för genusforskning.

- Gothlin, Eva och C. Åsberg (1998), "Debatten om begreppen – 'genus' i Kvinnovetenskaplig Tidskrift 1980–1998" i *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* 1998:2.
- Granström, Görel (1998), "Kampen för kvinnlig rösträtt" i *Folkets Historia* 26 (1998):3/4, sid. 10–31.
- Guldvik, Ingrid (2003), "Gender quota regimes and ideas of social justice – The quota regime of the Norwegian Local Government Act". Paper presented at the General Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, 18–21 September.
- Gustafsson, Gunnel, Maud Eduards och Malin Rönnblom (1997), *Towards a New Democratic Order*. Stockholm: Publica.
- Gustafsson, Lars red. (1996), *Riksdagsutskottet inifrån – Tretton ledamöters hågkomster*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Förlag.
- Haavio-Mannila, Elina m.fl. red. (1985), *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*. New York: Pergamon.
- Haavio-Mannila, Elina m.fl. red. (1983), *Det oferdige demokratiet – Kvinner i nordisk politikk*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Hagemann, Gro och Klas Åmark (2000), "Från 'husmorskontrakt' till 'jämskälighetskontrakt'. Yvonne Hirdmans genusteori" i *Häftet för kritiska studier* 2:2000.
- Halsaa, Beatrice (2001), *Uferdige eller likestilte demokratier?* Tekst 1. GEP. Ålborg: Ålborg universitet.
- Hamrin, Ruth red. (1969), *Kvinnors röst och rätt*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Harding, Sandra (1987), *Feminism and Methodology*. Milton Keynes: Open University Press.
- Harding, Sandra (1986), *The Science Question in Feminism*. Connell University Press.
- Hedlund, Gun (1997), "Kön, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner", *SOU 1997:114*. Stockholm: Fritzes.
- Hedlund, Gun (1996), *Det handlar om prioriteringar. Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Örebro studies 14.
- Heidar, Knut (1988), *Partidemokrati på prøve*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helander, Voitto (1997), "Finland" i Pippa Norris red. (1997), *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hellevik, Ottar och Torild Skard (1985), *Norske kommunestyrelser – plass for kvinner?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Helga (1987), *Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hernes, Helga (1982), *Staten – kvinner ingen adgang?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hirdman, Yvonne (2001), *Genus – om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber.

- Hirdman, Yvonne (1992), "Rosa Mayreders stora förtvivlan. En analys av det kvinnovetenskapliga dilemmat samart-särart" i *Kvinnovetenskaplig Tidskrift* 1992:2, sid. 35–49.
- Hirdman, Yvonne (1992), *Den socialistiska hemmafrun och andra kvinnohistorier*. Stockholm 1992, sid. 36–112.
- Hirdman, Yvonne (1990), "Genussystemet" i *SOU 1990:44. Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm: Fritzes.
- Holli, Anne Maria (2004), "Quotas for indirectly elected bodies: a tailor-made solution for Finland" i *European Political Science*, Summer 2004, sid. 81–89.
- Holm, Gretelise (1982), *Et hjerteanliggende. Kvinde, samfund, lokalpolitik*. Kommunetryck.
- Holmberg, Sören (2000), *Välja parti*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmberg, Sören (1974), *Riksdagen representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund.
- Holmberg, Sören och Peter Esaiasson (1988), *De Folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm.
- Holter, Harriet (1996), *Hun og han – Kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax.
- Holter, Harriet (1981), "Om kvinneundertrykkelse, mannsundertrykkelse og hersketeknikker" i Kristan Andenaes, Tom Johansen och Thomas Mathisen, red. (1981), *Maktens ansikter*. Oslo: Gyldendal.
- Håkansson, Anders (1999), "Vilka kandidater vinner på personval?" i Sören Holmberg och Tommy Möller red. (1999) ; *SOU 1999:92 Premiär för personval*. Stockholm: Fritzes.
- Håvik, Doris (1996), "Doris Håvik (s)" i *Riksdagsutskotten inifrån – Tretton ledamöters hågkomster*. Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Bokförlag.
- Johansson, Jan (1999), *Hur blir man riksdagsledamot? En undersökning av makt och inflytande i partiernas nomineringsprocesser*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Jónasdóttir, Anna (1994), "Recension av Skjeie, Hege, 1992. Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk" i *Statsvetenskaplig tidskrift* 2, sid. 215–219.
- Jónasdóttir, Anna (1991), *Love Power and Political Interests*. Örebro: Örebro Studies 7.
- Jonäng, Gunnel (1996), "Gunnel Jonäng (c)" i *Riksdagsutskotten inifrån – Tretton ledamöters hågkomster*. Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Bokförlag.
- Jönsson, Christer red. (2001), *Rösträtten 80 år – forskarantologi*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Kaiser, Pia (2001), *Strategic Predictors of Women's Parliamentary Participation: A Comparative Study of Twenty-Three Democracies*. Los Angeles: University of California, Los Angeles.
- Kanter, Rosabeth Moss (1977), *Men and Women of the Corporation*. London: Basic Books.
- Karlsson, Gunnel (1996), *Från broderskap till systerskap. Det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*. Lund: Arkiv Förlag.
- Karlsson, Gunnel (1990), *Manssamhället till behag*. Stockholm: SSKF och Tidens förlag.

- Karvonen, Lauri och Per Selle, red. (1995), *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Kenworthy, Lane och Melissa Malami (1999), "Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis" i *Social Forces* 78, no 1:235–269.
- Kjær, Ulrik (2001), *Kommunbestyrelsernes sammansætning*. Odense: Faculty of Social Sciences, University of Southern Denmark.
- Kjær, Ulrik (2000), "Saturation without parity: The stagnating number of female councillors in Denmark" i *Elites, Parties and Democracy: Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen*, red. Erik Beukel, Kurt Klaudi Klausen och Poul Erik Mouritzen. Odense: Odense University Press, sid. 149–167.
- Kristensson, Astrid (1991), "Såvitt jag minns" i *Riksdagen inifrån – Tolv riksdagsledamöters hågkomster, erfarenheter och lärdomar*. Hedemora: Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Bokförlag.
- Kristjánsson, Svanur (2002), "Iceland: From Party Rule to Pluralist Political Society" i Narud m.fl. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Krogstad, Anne (2001), "Image and issue in televised debates" sid. 155–184 i Gomard och Krogstad red. (2001), *Instead of the ideal debate. Doing politics and doing gender in Nordic political campaign discourse*. Gylling: Aarhus University Press.
- Krogstad, Anne (1999), *Image i politikk. Visuelle og retoriske virkemidler*. Oslo: Pax.
- Krogstad, Anne (1991), "Kvinnelige topp-politikere: I menns fotspor?" *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2, sid. 87–104.
- Kuitunen, Soile (2002), "Finland: Formalized Procedures with Member Predominance" i Hanne Marthe Narud m.fl. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Kuusipalo, Jaana (1992), "Finnish Women in Top-Level Politics" i Marja Keränen red., *Finnish "Undemocracy", Essays on Gender and Politics*. The Finnish Political Science Association. Jyväskylä: Gummerus.
- Larsson, Maj (1973), *Kvinnor i tidsspegel – En bok om centerns kvinnoförbund*, Stockholm: LT:s förlag.
- Liberala Kvinnor (1979), *Det var så vi började*. Stockholm.
- Lehn, Sine, Mette Lykke Nielsen och Karin Sjørup (2003), "Mainstreaming som ligestillingsstrategi – muligheter og faldgruber" i Anette Borhorst och Drude Dahlerup (2003), *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Lehn, Sines och Mette Lykke Nielsen (2001), *Mainstreaming – fra strategi til praksis*. Köpenhamn: Videnscenter for Ligestilling.
- Lindén, Claudia och Ulrika Milles red. (1995), *Feministisk bruksansvisning*. Stockholm: Norstedts.
- Lindvert, Jessica (2002), *Feminism som politik. Sverige och Australien 1960–1990*. Umeå: Boréa.
- Lorentzi, Ulrika red. (1998), *Delad kommunal makt. En rapport från programberedningen Kommunerna och jämställdheten om jämställdhet och demokrati*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

- Lovenduski, Joni and Pippa Norris red. (1993), *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage.
- Lundblad, Harriet (1962), *De kvinnliga riksdagsledamöterna åren 1922–1949. Bakgrund och arbete i riksdagen*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Magnusson, Eva (2000), "Party-political rhetoric on gender equality in Sweden: The uses of uniformity and heterogeneity" i *NORA*, no 2, vol. 8.
- Manns, Ulla (1997), *Den sanna frigörelsen. Fredrika-Bremer-förbundet 1884–1921*. Stockholm: Brutus Östlings förlag.
- Matland, Richard (1995), "How the election system structure has helped women close the representation gap" i Karvonen, Lauri och Per Selle, red. (1995), *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Matland, Richard och Kathleen A. Montgomery red. (2003), *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe*. New York: Oxford University Press.
- Matland, Richard (1998), "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems" i *Women and Parliament: Beyond Numbers*, red. Azza Karam. Stockholm: IDEA.
- Matland, Richard och Don Studlar (1996), "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway" i *The Journal of Politics* 58, no 3:707–733.
- Mattson, Ingvar och Lena Wängnerud red. (1997), *Riksdagen på nära håll*. Stockholm: SNS Förlag.
- Means, Ingunn Norderval (1973), *Kvinner i norsk politikk*. Oslo: Cappelen.
- Moi, Toril (1999), *What is a Woman? and other essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, Gwen och Gene Shackman (1996), "Gender and Authority: A Cross-National Study" i *Social Science Quarterly* 77:273–288.
- Narud, Hanne Marthe, Mogens N. Pedersen och Henry Valen, red. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Nicolaysen, Berit (1978), *Kjønn som politisk resurs*. Trondheim: Institutt for sosiologi.
- Nicklasson, Stina (1992), *Högers kvinnor. Problem eller resurs för Allmänna valmansförbundet perioden 1900–1936/37*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Niklasson, Birgitta (2004), "Contact Capital in the Political Elite". Avhandlingskapitel presenterat vid VOD-seminariet vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Norrbín, Camilla och Mikael Sjögren (2001), "Polisväsen, civilförsvaret och allt arbete med landshövdingeutnämningar är minsann inget roligt! Om kvinnors arbete i riksdagen och regeringen under 1950-talet" i Christina Florin och Lars Kvarnström (2001), *Kvinnor på gränsen till medborgarskap: genus, politik och offentlighet 1800–1950*. Stockholm: Atlas.

- Norrbin, Camilla (2004), *Från isolering till integrering. En kollektivbiografisk studie över de kvinnliga riksdagsledamöterna under tvåkammarriksdagens tid 1922–1970*. Umeå universitet: Institutionen för historiska studier.
- Norrbin, Camilla (2000), "Konsten att finna en nål i en höstack eller de kvinnliga riksdagsledamöternas intressen och nätverk i 1940-talets riksdag" i Tomas Nilsson red. (2000), *Att synliggöra det osynliga. Sex uppsatser om socialt handlande och sociala nätverk*. Göteborg: Historiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Norris, Pippa (1996), "Women politicians: Transforming Westminster?" i *Parliamentary Affairs* 49 (1):89–102.
- Norris, Pippa (1985), "Women's Legislative Participation in Western Europe" i *West European Politics* 8 (4):90–101.
- Norris, Pippa och Ronald Inglehart (2001), "Women and Democracy: Cultural Obstacles to Equal Representation" i *Journal of Democracy* 12, no 3:126–140.
- Oakes, Ann och Elisabeth Almquist (1993), "Women in National Legislatures: A Cross-National Test of Macrostructural Gender Theories" i *Population Research Policy and Review* 12:71–81.
- Ohlander, Ann-Sofie (2001), "Mina herrar! Mansrepresentationen i Sveriges riksdag" i Christer Jönsson (red.), *Rösträtten 80 år – en forskarantologi*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Oskarsson, Maria (1995), "Gender Gaps in Nordic Voting Behaviour" i Lauri Karvonen och Per Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Oskarsson, Maria (1994), "Den offentliga sektorns storlek: ekonomi eller ideologi?" i Lennart Nilsson (red.), *Västsverige i fokus*, SOM-rapport nr 12, Göteborgs universitet, sid. 99–108.
- Oskarsson, Maria och Lena Wängnerud (1996), "Vem representerar kvinnorna?" sid. 199–226 i B. Särilvik och B. Rothstein red. (1996), *Vetenskapen om politik. En festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Oskarsson, Maria & Lena Wängnerud (1995), *Kvinnor som väljare och valda*. Lund: Studentlitteratur.
- Palme, Ulric (1969), "Vid valurnan och i riksdagen under femtio år" i Ruth Hamrin red. (1969), *Kvinnors röst och rätt*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Paxton, Pamela (1997), "Women in National Legislatures: A Cross-National Analysis" i *Social Science Research* 26:442–464.
- Pedersen, Mogens (2002), "Denmark: The Interplay of Nominations and Elections in Danish Politics" i Hanne Marthe Narud m.fl. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Pincus, Ingrid (2002), *The Politics of Gender Equality Policy*. Doktorsavhandling Statsvetenskapliga Institutionen. Örebro: Örebro Universitet.
- Pincus, Ingrid (1997), "Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete" i Anna G. Jónasdóttir (red.) *SOU 1997:114 Styrsystem och jämställdhet*. Stockholm: Fritzes.

- Pincus, Ingrid och Janneke van der Ros (1999), "Vilje eller evne? Staten, kommunene og likestillingspolitikken" sid. 192–213 i Christina Bergqvist, red. (1999), *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Phillips, Anne (1995), *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon (1986), *Riksdagsledamöterna och de regionala partiorganisationerna. Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen. Rapport till Folkstyrelsekommitén* (SOU 1986:27). Stockholm: Fritzes.
- Pikkala, Sari (2000), "Representation of women in Finnish Local Government: Effects of the 1995 Gender Quota Legislation." Paper presented at the General Conference of the European Consortium for Political Research, Copenhagen, Denmark, 14–19 April.
- Pikkala, Sari (1997), "Kvinnor i kommunfullmäktige" sid. 347–362 i Voitto Helander & Siv Sandberg red. (1997), *Festskrift till Krister Ståhlberg*. Åbo: Åbo Akademi Förlag.
- Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley and Los Angeles: The University of California Press.
- Proposition 1996/97:5 Forskning och samhälle.
- Proposition 2000/01:3 Forskning och förnyelse.
- Raevaara, Eva (2003), "Talking about Equality, Acting for Change: Conceptualisations of Gender Equality in Parliamentary Debates in Finland and France". Paper presented at the General Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, 18–21 September.
- Randall, Vicky (1982), *Women and Politics*. London: Macmillan.
- Raaum, Nina Cecilie red. (1995a), *Kjønn og Politikk*. Oslo: Tano.
- Raaum, Nina Cecilie (1995b), "The political representation of women: a bird's eye view" i Lauri Karvonen och Per Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Raaum, Nina Cecilie (1995c), "Women in local democracy" i Lauri Karvonen och Per Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Reynolds, Andrew (1999), "Women in the Legislatures and Executive of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling" i *World Politics* 51, no 4:547–572.
- Rittenhofer, Iris (2000), "Könsforskning og mainstreaming" i *Kvinder, Kön och Forskning* nr 2:62–69.
- Rohdén, Helena (2004), "Striden om tiden. Starka konfliktlinjer i frågan om sex timmars arbetsdag". Empiriskt avhandlingskapitel framlagt vid seminariet *Val, Opinion och Demokrati*, Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Rohdén, Helena (2003), "Arbetstidsförkortning – en fråga om klass och kön?" i Henrik Oscarsson (2003), *Demokratitrender. SOM-rapport nr 32*. Kungälv: SOM-Institutet, Göteborgs universitet.
- Rohdén, Helena och Maria Oskarsson (2002), "Könsskillnader i politiken – mönstren består" i Sören Holmberg, och Lennart Weibull (2002), *Det våras för politiken. SOM-rapport nr 30*. Kungälv: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Rokkan, Stein (1970), *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Rosenberg, Tiina (2002), *Feministisk queerteoretisk agenda*. Stockholm: Atlas.
- Rubin, Gayle (1975), "The Traffic in Women: Notes on the Political Economy of Sex" i *Towards an Anthropology of Women*, ed. Reiter Monthly Review Press.
- Rule, Wilma (1981), "The Critical Contextual Factors in Women's Legislative recruitment" i *Western Political Quarterly* 34:60–77.
- Rule, Wilma och Joseph F. Zimmermann red. (1994), *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities*. Westport: Greenwood Press.
- Rönnblom, Malin (2004), *SOU 2004:59 Kvinnors organisering*. Betänkande av utredningen Statligt stöd för kvinnors organisering. Stockholm: Fritzes.
- Rönnblom, Malin (2002), *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå: Umeå universitet.
- Rönnbäck, Josefin (2004a), *Politikens genusgränser*. Atlas: Stockholm.
- Rönnbäck, Josefin (2004b), "Dubbla strategier – med och utan män i kampen för kvinnors rösträtt" i *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*, Yvonne Svanström & Kjell Östberg red. (2004), Stockholm, sid. 85–115.
- Rönnbäck, Josefin (2000), "Rösträttsrörelsens kvinnor – ;konflikt och i samförstånd" i *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, 2000:4; sid. 29–50.
- Sainsbury, Diane (2004), "Women's Political Representation in Sweden: Discursive Politics and Institutional Presence" i *Scandinavian Political Studies* 2004, vol. 27, no 1, sid. 65–87.
- Sainsbury, Diane (1999), *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sainsbury, Diane (1996), *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, Diane (1993), "The Politics of Increased Women's Representation: the Swedish Case" i Joni Lovenduski och Pippa Norris red. (1993), *Gender and Party Politics*. London: Sage Publications.
- Sainsbury, Diane (1988), "The Scandinavian Model and Women's Interests. The Issues of Universalism and Corporatism." *Scandinavian Political Studies*, 4, sid. 337–346.
- Sapiro, Virginia (1983), *The Political Integration of Women*. Chicago: University of Illinois Press.
- Scott, Joan Wallace (1988), *Gender and the Politics of History*. New York: Columbia University Press.
- Siim, Birte (2000), *Gender and Citizenship: Politics and Agency in France, Britain and Denmark*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sjögren, Mikael (2003), "Statsrådet och genusordningen. Ulla Lindström 1954–1966" i *Historisk tidskrift* 2003:1.
- Skard, Torild och Elina Haavio-Mannila (1985), "Women in Parliament" sid. 51–80 i *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, red. Elina Haavio-Mannila m fl. New York: Pergamon.
- Skjeie, Hege (2003), *NOU 2003:19 Slutrapport fra Makt- og demokratiutredningen, saeruttalelse: Demokrati, makt og menneskerettigheter*.

- Skjeie, Hege (2001), "Quotas, Parity and the Discursive Dangers of Difference" i C.S. Maier och Jytte Klausen, *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and in the United States*. New York: Palgrave, sid. 165–176.
- Skjeie, Hege (1999), "Likestillingsprosesser og kjønnsrett" sid. 94–114 i Öivind Österud m.fl. red. (1999), *Mot en ny maktutredning*. Oslo: Gyldendal.
- Skjeie, Hege (1992), *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. Rapport nr 11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Skjeie, Hege och Birte Siim (2000), "Scandinavian Feminist Debates on Citizenship" i *International Political Science Review* 21, no 4, sid. 345–360.
- Skjeie, Hege och Mari Teigen (2003), *Menn mellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Skjeie och Teigen (1993), "Kvinnenes inntog i topp-politikken: et uttrykk for politikken marginalisering?" i B.E. Rasch (red.), *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjerbaek, Helle red. (2001), *Midt i strømmen. Om ligestilling, mainstreaming og mangfoldighet*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Sköld, Lars (1958), *Kandidatnomineringar vid andrakammarval. Rapport till Författningsutredningen*. SOU 1958:6. Stockholm: Fritzes.
- SOU (1995:60), *Viljan att veta och viljan att förstå*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (1997:114), *Styrsystem och jämställdhet: Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (1998), *Ty makten är din... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige* (SOU 1988:6). Stockholm: Fritzes.
- Squires, Judith (2004), "Gender Quotas in Britain: A Fast Track to Equality?" *Working Paper Series* 2004:1, The Research Program on Gender Quotas, Stockholm University: Statsvetenskapliga institutionen.
- Stark, Agneta (1997), "Combating the Backlash: How Swedish Women Won the War" sid. 224–244 i Ann Oakley och Juliet Mitchell (red.), *Who's Afraid of Feminism?* New York: New Press.
- Stenlås, Niklas (2001), "Demokratins vedersakare? Högerens kamp för och emot demokratin" i Christer Jönsson red. (2001), *Rösträtten 80 år – forskarantologi*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Stjernquist, Nils (1992), "Riksdagen i vår tid: perioden från 1921" i *Riksdagen genom tiderna*, Herman Schuck, Göran Rystad, Michael F. Metcalf, Sten Carlsson och Nils Stjernquist (red). Stockholm.
- Stjernquist, Nils red. (1991), *Riksdagen inifrån. Tolv riksdagsledamöters hågkomster, erfarenheter och lärdomar*. Stockholm: Riksdagens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Bokförlag.
- Stinchcombe, Arthur L. (1968), *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Strange Peters, Ellen red. (1965), *Kvinderne og valgretten*. København: Schultz Förlag.
- Studlar, Donley T. och Ian MacAllister (2002), "Does a critical mass exist? A comparative analysis of women's legislative representation since 1950". *European Journal of Political Research* 41, no 2:233–253.

- Styrkårsdóttir, Audur (1998), *From Feminism to Class Politics. The Rise and Decline of Women's Politics in Reykjavik, 1908–1922*. Umeå university: Departement of Political Science.
- Sundberg, Jan (1995), "Women in Scandinavian party organization" i Lauri Karvonen och Per Selle red. (1995), *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth.
- Svanström, Yvonne och Kjell Östberg red. (2004), *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*. Stockholm: Atlas.
- Sveriges riksdag (2002), *Jämställdhet – en modesak eller ett ständigt pågående arbete? Talmannens nätverk åren 1995–2002*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Sveriges riksdag (2004), *15 förslag för en jämställd riksdag – rapport från Arbetsgruppen för en jämställd riksdag* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2004/05:URF1).
- Thelander, Kerstin (1986), *Politikerspråk i könsperspektiv*. Ord och Stil, Språkvårdssamfundets skrifter 17, Uppsala universitet.
- Thomsson, Ulrika (2004), "Striden om tiden: kvinnorörelsen och sex timmars arbetsdag" i Yvonne Svanström och Kjell Östberg red. (2004), *Än Män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*. Stockholm: Atlas.
- Thurén, Britt-Marie red. (2002), *Genusvägar – en antologi om genusforskning*. Malmö: Liber. Thurén, Britt-Marie (2003), *Genusforskning – frågor, villkor och utmaningar*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Togeby, Lise (1984), *Politikk – også en kvindesag*. Århus: Politika.
- Togeby, Lise (1994), *Fra tilskuere til deltagere. Den kollektive politiske mobilisering af kvinder i Danmark i 1970'erne og 1980'erne*. Århus: Politika.
- Tollin, Katharina (1997), *Må bäste man vinna – en fallstudie av personvals-försöket 1994 ur ett könsteoretiskt perspektiv*, CD-uppsats. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Tollin, Katharina (2000), "Det måste finnas män för att det ska bli jämställt: En utvärdering av mainstreamingprojektet inom Arbetsmarknadsverket i Västerbotten". *Statsvetenskapliga institutionens skriftserie 2000:4*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Ulmanen, Petra (1998), *(S)veket mot kvinnorna och hur högern stal feminismen*. Stockholm: Atlas.
- Valen, Henry (1988), "Norway: Decentralisation and Group Representation" i M. Gallagher and M. Marsh (red.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- Valen, Henry, Hanne Marthe Narud och Audun Skare, (2002), "Norway: Party Dominance and Decentralized Decision-Making" i Hanne Marthe Narud m.fl. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Van der Ros, Janneke (1996), "Femokrat, hva slags fugl er nå det?" i Harriet Holter, red. (1996), *Hun og han – kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax.
- Van der Ros, Janneke (1996), "Den staten, den staten" i Harriet Holter, red. (1996), *Hun og han – kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax.
- Wallin, Gunnar m.fl. (1981), *Kommunalpolitikerna. Del 1 och 2*. DsKn 1981:17 och 18.

- Wendt-Höjer, Maria och Cecilia Åse (1996), *Politikens Paradoxer*. Lund: Academica Adacta.
- Westerlund, Maj-Britt (1998), *Kvinnorna tar plats i kommunalpolitiken*. Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Westerlund, Maj-Britt (1996), *Kvinnorna tar plats i kommunalpolitiken. En studie av Gällivare och Luleå kommuner under året 1994–1995*. Luleå: Länsstyrelsen i Norrbottens län.
- Wetterberg, Christina Carlsson och Anna Jansdotter red. (2004), *Genushistoria – en historiografisk exposé*. Lund: Studentlitteratur.
- Wisler, Dominique (1998), "Parité politique: la diffusion d'un principe" i *Swiss Political Science Review*:1–6.
- Wängnerud, Lena, red. (2002), *Jämställdhet – en modesak*. Stockholm: Gidlunds.
- Wängnerud, Lena (2001a), "Kvinnors röst. En kamp mellan partier" i *Rösträtten 80 år – forskarantologi*, Christer Jönsson red. (2001). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Wängnerud, Lena (2001b), "Från diskriminering till jämlik behandling: om könsmönster i Svenska riksdagens utskott" i *Kvinder, Køn og Forskning* 10(2001):1, sid. 57–67.
- Wängnerud, Lena (2000), "Representing Women" i Peter Esaiasson och Knut Heider. *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Ohio State University Press, sid. 132–154.
- Wängnerud, Lena (1999a), *Kvinnorepresentation: makt och möjligheter i Sveriges Riksdag*. Lund: Studentlitteratur.
- Wängnerud, Lena (1999b), "Kön och personröstning" i Sören Holmberg och Tommy Möller red.*SOU 1999:92 Premiär för personval*. Stockholm: Fritzes.
- Wängnerud, Lena (1998), *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborgs universitet: Göteborg Studies in Politics 53.
- Wängnerud, Lena (1997a), "'Varannan damernas' i riksdagens utskott" i Ingvar Mattson och Lena Wängnerud (red.), *Riksdagen på nära håll*. Stockholm: SNS Förlag.
- Wängnerud, Lena (1997b), "Ekonomisk politik: ett manligt maktområde i riksdagen" i *SOU 1997:114 Styrssystem och jämställdhet: Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. Stockholm: Fritzes.
- Wängnerud, Lena (1996), "Intressen kontra stereotyper. Varför finns det kvinnliga och manliga politikområden i riksdagen?" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1996, årg. 99 nr 2, sid. 129–149.
- Ås, Berit (1978), *Hersketekniker. Kjerringråd*. Nr. 3. s. 17–21.
- Ås, Berit (1982), *Kvinnor tillsammans. Handbok i frigörelse*. Stockholm: Gidlunds.
- Ås, Berit (1992), *De fem härskarteknikerna (videoupptagning): en teori om maktens språk*. Växjö: Växjö kommuns jämställdhetskommitté.
- Östberg, Kjell (1997), *Efter rösträtten – kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*. Stockholm.

[www. ipu.org](http://www.ipu.org)

www.kilden.forskningsradet.no

www.maktutredningen.no

[www. ps.au.dk/magtudredningen](http://www.ps.au.dk/magtudredningen)

www.quotaproject.org

www.statsvet.su.se/quotas

[www. svekom.se](http://www.svekom.se)

Författarpresentationer

Martin Brothén, fil. dr i statsvetenskap, är föredragande vid riksdagens utrikesutskott och huvudsekreterare i Riksdagskommittén. Inom ramen för ett forskningsprojekt vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet studerar han förtroendet för riksdagen.

Lenita Freidenvall är doktorand i statsvetenskap vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Hennes forskning är inriktad på kvinnors politiska representation i Sverige under perioden 1970–2002. Hon ingår i forskningsprojektet ”Quotas – A Key to Equality?” vid den statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Mikael Gilljam är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hans huvudsakliga intresseområden är opinion och demokrati, valforskning och forskningsmetoder.

Kai Kronvall, fil. dr i statsvetenskap, har varit föredragande vid riksdagens konstitutionsutskott.

Peder Nielsen, fil. dr i statsvetenskap, är föredragande vid riksdagens konstitutionsutskott. Han har tidigare bland annat varit verksam som sekreterare i den parlamentariskt sammansatta Kommundemokratikommittén.