FOLKSTYRELSEKOMMITTÉN

FOLKETS FRÄMSTA FÖRETRÄDARE

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

i och utanför riksdagen

SOU
1986:27

FOLKSTYRELSEKOMMITTÉN

FOLKETS FRÄMSTA FÖRETRÄDARE

Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen

SOU
1986:27

139

Statens offentliga utredningar
1986:27
Justitiedepartementet

Folkets främsta företrädare

Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen

Rapporter till folkstyrelsekommittén
Stockholm 1986

Omslag Ad Sum
ISBN 91-38-09191-7
ISSN 0375-250X

gotab Stockholm 1986 84610

Förord

Regeringen tillsatte i juni 1984 en parlamentarisk kommitté med uppgift att föreslå åtgärder för att förbättra folkstyrelsens villkor i Sverige. Som grundval skall kommittén göra en bred analys av dessa villkor i dagens och morgondagens samhälle. Förhållandet mellan väljare och valda intar en central plats i denna analys. Även i fortsättningen måste den politiska demokratin vara representativ och utövas genom de politiska partierna, fastslår direktiven. Därför blir det en viktig uppgift att belysa riksdagens och riksdagsledamöternas roller mot bakgrund av den utveckling som ägt rum.

Enligt 1974 års regeringsform intar riksdagen en central plats i statslivet. Den förklaras vara "folkets främsta företrädare". Till denna formulering anknyter titeln på denna rapport. Den har skrivits av tre statsvetenskapliga forskare, som på kommitténs uppdrag undersökt riksdagsledamöternas nominering, arbetsvillkor, uppgifter och roller. Undersökningarna har gällt ledamöternas arbete både i riksdagshuset och utanför detta. En del av de frågor som tagits upp har belysts tidigare och dessa undersökningar gör det möjligt med jämförelser. För kommittén är det värdefullt att få kunskap om den aktuella situationen.

Kommittén har ännu inte tagit ställning till slutsatserna i uppsatserna utan varje författare svarar personligen för dessa. Då kommittén f.n. behandlar rapportens frågor är den tacksam att få synpunkter och förslag från uppsatsernas läsare. De bör sändas före den 1 juni 1986 till Folkstyrelsekommittén, Justitiedepartementet, 103 33 Stockholm.

Då undersökningarna väsentligen bygger på uppgifter som lämnats i enkäter och intervjuer vill kommittén gärna tacka alla uppgiftslämnare. Undersökningarna har mötts med stor välvilja.

Stockholms i februari 1986

Hilding Johansson
Ordförande i Folkstyrelsekommittén

Innehåll

Författarna 8

Riksdagsledamöternas arbetsvecka
av Ulf Christoffersson

Sammanfattning 10

1 *Bakgrund* 11

2 *Riksdagsledamöternas uppdrag* 13
2.1 Biografiska uppgifter om ledamöterna 13
2.2 Uppdrag i statliga organ 13
2.3 Uppdrag i kommuner och landsting 14
2.4 Uppdrag i de regionala och lokala partiorganisationerna. . . 15

3 *Dagboksstudien* 17
3.1 Undersökningens uppläggning 17
3.2 Val av undersökningsvecka 18
3.3 Undersökningens genomförande 18
3.4 Riksdagsledamöternas "tidsbudget" 1985. 19
3.5 Skillnader mellan partigrupperna 21
3.6 Arbetsveckans utseende 24

4 *Riksdagsledamöternas deltagande i det regionala och lokala partiarbetet* 27

5 *Ledamöternas syn på sin egen arbetssituation. Förslag till förändringar* 31
5.1 Enkätens öppna frågor 31
5.2 Ledamöternas syn på den egna arbetssituation 31
5.3 Ledamöternas förslag till förändringar 32

6 *Avslutande synpunkter* 35

Att vara riksdagsledamot

av Torbjörn Larsson

Sammanfattning 42

1 *Urvalet* 43

2 *Rollen som riksdagsledamot* 47
2.1 Inledning 47
2.2 Representanten 47
2.3 Arbetet i riksdagen 50

3 *Arenorna* 55
3.1 Utskotten 55
3.2 Kammardebatterna 60
3.3 Riksdagsgruppen 61

4 *Vägar och instrument för påverkan* 65
4.1 Motioner 66
4.2 Interpellationer och frågor 69
4.3 De informella vägarna 70

5 *Arbetet utanför riksdagen* 73
5.1 Kommunala och landstingskommunala uppdrag 73
5.2 Partiet 74
5.3 Den statliga förvaltningen 74
5.4 Intresseorganisationer 75
5.5 Kontakterna med allmänheten 75
5.6 Massmedierna 76

6 *De praktiska förutsättningarna* 79

7 *Avslutande synpunkter* 83

Bilaga *Intervjufrågor till riksdagsledamöter* 87

Riksdagsledamöterna och de regionala partiorganisationerna

av Jon Pierre

Sammanfattning 90

1 *Inledning* 91

1.1 Utredningsuppdraget 91
1.2 Undersökningens genomförande 91

2 *Riksdagsledamöternas deltagande i de regionala partiorganisationerna* 93
2.1 Inledning 93
2.2 Partiernas organisationsstruktur 93
2.2.1 Moderata samlingspartiet 95
2.2.2 Centerpartiet 95
2.2.3 Folkpartiet 95
2.2.4 Socialdemokraterna 96
2.2.5 Vänsterpartiet kommunisterna 96
2.3 Valkretsorganisationerna 97
2.3.1 Valkretsorganisationens aktiviteter 98
2.3.2 Riksdagsledamöternas deltagande i valkretsorganisationernas aktiviteter 99
2.3.3 Ombudsmännens bedömningar av riksdagsledamöternas deltagande 101
2.3.4 Partiernas skilda organisationskultur 103
2.3.5 Riksdagsfria veckor 105

3 *Valkretsorganisationernas betydelse för riksdagsledamöternas deltagande i lokalorganisationernas arbete* 107
3.1 Inledning 107
3.2 Valkretsorganisationer som kontaktskapare mellan lokalorganisationer och riksdagsledamöter 107
3.3 Andra kontaktvägar lokalorganisationer – riksdagsledamöter 109
3.3.1 Partiernas talarförmedlingar 110

4 *Riksdagsledamöternas representativitet i ett partiorganisatoriskt perspektiv* 113
4.1 Inledning 113
4.2 Vem och vad bör riksdagsledamöterna representera? 114
4.3 Sakinnehållet i lokala och regionala möten 115

5 *Nomineringsprocessen inför riksdagsval* 119
5.1 Inledning 119
5.2 Nomineringsprocessen 120
5.2.1 Moderata samlingspartiet 120
5.2.2 Centerpartiet 121
5.2.3 Folkpartiet 121
5.2.4 Socialdemokraterna 121
5.2.5 Vänsterpartiet kommunisterna 122
5.3 Provvalens inflytande – en sammanfattning 122
5.4 Centrala direktiv under nomineringsprocessen 123
5.4.1 Styrning av principerna för nomineringsarbetet 124
5.4.2 Styrning vad avser enskilda personer 124
5.5 Sammanfattning 125

Referenser 127

Författarna

Ulf Christoffersson, född 1944, är universitetslekor i statskunskap vid Göteborgs Universitet. För närvarande tjänstgör han som biträdande sekreterare i folkstyrelsekommittén.

Torbjörn Larsson, född 1950, är forskningsassistent i statskunskap vid Stockholms Universitet. Han disputerar inom kort på en avhandling om samordningen inom regeringskansliet.

Jon Pierre, född 1953, är verksam som forskare och lärare i statskunskap vid Lunds Universitet. Han disputerar våren 1986 på en avhandling om den socialdemokratiska partikongressen och dess inflytande på regeringspolitiken.

Riksdagsledamöternas arbetsvecka

Ulf Christoffersson

Sammanfattning

Undersökningen utgör en uppföljning till studier av riksdagsledamöternas arbetssituation som tidigare utförts vid två tillfällen, 1974 och 1977, av riksdagens arbetsformsutredning. Den bygger främst på en dagboksstudie utförd under en arbetsvecka. Samtliga tjänstgörande riksdagsledamöter ombads att timme för timme ange i vilken utsträckning de varit sysselsatta med arbetsuppgifter i anknytning till riksdagsuppdraget, samt att med hjälp av ett enkelt kategorischema ange vari arbetet bestod.

Huvudintrycket är att inga avgörande förändringar inträffat sedan mitten av 1970-talet. Riksdagsledamöterna rapporterar nu som tidigare en genomsnittlig arbetsvecka på 55 till 60 timmar, De individuella avvikelserna är dock stora. Några ledamöter har varit sysselsatta i mer än 80 timmar under undersökningsveckan med uppgifter i anknytning till ledamotskapet.

Jämfört med de tidigare undersökningarna har en något större andel av tiden åtgått för det egentliga riksdagsarbetet, dvs. verksamhet i riksdagens kammare, i utskott och partigrupper. En klar nedgång märks i den tid som åtgått för kommunala uppdrag. Inledningsvis konstateras och att andelen ledamöter som innehar kommunala förtroendeuppdrag minskat kraftigt sedan tvåkammarriksdagens dagar. 1969 hade nära 80 procent av ledamöterna kommunala uppdrag, 1983 endast en tredjedel. Särskilt märkbar är nedgången i andelen ledamöter med ledande kommunala uppdrag, t.ex. som ledamöter av kommunstyrelser eller landstingens förvaltningsutskott.

Ledamöterna gavs i samband med dagboksstudien möjlighet att ange vilka arbetsuppgifter de skulle vilja ägna mer respektive mindre tid åt, samt att ge förslag till förändringar i riksdagens arbetsformer. Främst bland önskemålen om förändringar står ökad biträdeshjälp till ledamöterna. Man efterlyser också en bättre planering av riksdagsarbetet. Dels önskar man en jämnare arbetsbelastning under året, dels vill man ha en bättre planering av de enskilda arbetsveckorna med tidigare information om eventuella kvällsplena och voteringar.

Ett stort antal ledamöter uppger att de känner sig mycket tidspressade. De skulle önska mer tid för att sätta sig in i de aktuella riksdagsärendena, för att skaffa sig bakgrundskunskaper och för att delta i den allmänna debatten. De önskar också mera tid för att delta i parti- och organisationsliv på hemorten och för arbetsplatsbesök och väljarkontakt.

1 Bakgrund

Riksdagens arbetsformsutredning har tidigare vid två tillfällen, 1974 och 1977, utfört undersökningar av riksdagsledamöternas arbetsvecka (Arbetsformsutredningen 1976, 1979) Vid båda tillfällena genomfördes studien i november (vecka 48). November är för riksdagen den mest arbetstyngda månaden under hösten vad gäller verksamheten i utskott och kammare. Undersökningen genomfördes så att ledamöterna ombads att timme för timme, måndag till lördag, ange om de var sysselsatta med några till riksdagsuppdraget knutna arbetsuppgifter. De ombads också att med hjälp av ett enkelt klassifikationsschema ange vari arbetsuppgifterna bestod.

De båda undersökningarna uppvisar mycket likartade resultat. Den genomsnittliga arbetstiden för riksdagsledamöterna uppmättes 1974 till nära 58 timmar. 1977 var den 53 1/2 timme. Skillnaden är inte större än att den lätt kan förklaras av tillfälliga variationer i arbetsbelastningen, från vecka till vecka. Plenitiden i kammaren var t.ex. nio timmar längre under undersökningsveckan 1974 än vid motsvarande tid 1977. Även arbetstidens fördelning på olika typer av verksamheter var likartad vid de två undersökningstillfällena. Cirka 1/3-del åtgick till vad som benämndes den "inre" verksamheten, dvs. arbete i utskott, kammare och riksdagsgrupper, 1/3-del till verksamhet i partiorganisationerna utanför riksdagen, i intresseorganisationer och i statliga och kommunala organ, under det att resterande tid åtgick för i huvudsak inläsnings- och förberedelsearbete.

Syftet med att än en gång upprepa studien av riksdagsledamöternas arbetsvecka var i första hand att se om några väsentliga förändringar inträffat sedan det senaste undersökningstillfället. Folkstyrelsekommittén har i uppdrag att särskilt se till möjligheterna att förstärka riksdagsledamöternas tid och tillfälle till kontakt med medborgarna. Av speciellt intresse är därför att studera vilka förändringar som inträffat i den "yttre verksamheten", ledamöternas deltagande i parti- och organisationsverksamhet, deras kommunala engagemang och deras verksamhet i statliga styrelser och kommittér samt de uppvaktningar de varit utsatta för av organisationer och enskilda. Jämfört med de tidigare undersökningarna har den här gången en något större uppmärksamhet ägnats åt ledamöternas verksamhet på hemorten och i valkretsen.

1974 ombads ledamöterna att utöver dagboksbladet också lämna uppgifter om de uppdrag de innehade såväl inom som utom riksdagen, det ungefärliga antalet sammanträden och tidsåtgången för dessa uppdrag under en tolvmånadersperiod. När enkätstudien upprepades 1977 uteslöts denna del

av enkätformuläret. Den har inte heller medtagits i den nu aktuella undersökningen. Istället har uppgifter om ledamöternas uppdrag hämtats från den sammanställning av biografiska uppgifter om ledamöterna i 1982-1985 års riksdag som utgivits av Riksdagens förvaltningskontor.

Riksdagsledamöterna har liksom 1974 getts möjlighet att ange vilka arbetsuppgifter de skulle vilja ägna mer tid åt, vilka de anser tar för mycket tid i anspråk, samt att lämna förslag till förändringar och förbättringar som skulle kunna vidtas för att påverka tidsåtgången i riksdagsarbetet.

Därutöver innehåller enkäten denna gång frågor om ledamöternas deltagande i partiarbetet på regional och lokal nivå. Frågorna i denna del av enkäten har utformats så att jämförbarhet erhålls med den studie av de regionala partiorganisationerna som genomförts för folkstyrelsekommitténs räkning.

2 Riksdagsledamöternas uppdrag

2.1 Biografiska uppgifter om ledamöterna

Riksdagens förvaltningskontor har sammanställt en matrikel för riksdagen 1982-1985 med uppgifter om ledamöternas aktuella och tidigare uppdrag i och utanför riksdagen. Matrikeln är främst baserad på enkätuppgifter från ledamöterna och avser förhållandena 1 juli 1983.

Redovisningen i det följande av ledamöternas uppdrag i statliga organ, som kommunala förtroendemän eller i partiorganisationerna, bygger på denna sammanställning.

2.2 Uppdrag i statliga organ

Samtliga riksdagspartier har representanter i offentliga kommittéer. I matrikeln redovisas att en tredjedel av ledamöterna hade sådana uppdrag 1 juli 1983. Antalet offentliga utredningar med parlamentariker som ledamöter växlar från tid till annan. Andelen ledamöter med kommittéuppdrag var sannolikt något större 1985 än vad matrikeln redovisar. Områdesmässigt har kommittéledamotskapet ofta ett samband med ledamöternas placering i riksdagsutskott, så att t.ex. ledamöter av utbildningspolitiska utredningar tillhör riksdagens utbildningsutskott.

Ledamöternas områdesspecialisering visar sig också i ledamotskap i styrelser för centrala verk eller andra centrala statliga organ. Uppdragskoncentrationen kan därför bli betydande till de mest etablerade "sektorspolitikerna". Vpk har nästan ingen representation i centrala statliga styrelser och nämnder, de fyra övriga riksdagspartierna är representerade i huvudsak proportionellt mot partigruppernas storlek.

I viss utsträckning har ledamöter av riksdagen också av landstingen, eller av de utanför landsting stående kommunerna, utsetts till ledamöter i statliga styrelser på regional nivå. 37 av riksdagens ledamöter var 1983 styrelseledamöter i länsstyrelserna i hemlänen. Av dessa tillhörde 15 moderata samlingspartiet, 14 SAP, 7 centerpartiet och 1 vpk. Moderaterna och socialdemokraterna hade i tillägg därtill några ledamöter som var ledamöter av statliga länsnämnder.

2.3 Uppdrag i kommuner och landsting

Andelen aktiva kommunpolitiker bland riksdagsledamöterna har minskat under de senaste decennierna. Fortfarande gäller dock att den alldeles överväldigande delen av ledamöterna, cirka 85 procent, före invalet i riksdagen varit kommunalpolitiskt aktiva. Någon förändring av rekryteringen till riksdagen tycks, vad gäller kommunal bakgrund, inte ha ägt rum. Även bland de ledamöter som för första gången invaldes i riksdagen 1982 har mer än 80 procent varit verksamma i primärkommuner och/eller landstingskommuner. Centerpartiet har den klart lägsta andelen ledamöter, endast fyra procent, utan erfarenhet av kommunal verksamhet. Vpk har den största andelen ledamöter som inte varit kommunalpolitiskt verksamma. En tredjedel av riksdagsgruppens ledamöter 1982 hade inte innehaft kommunala uppdrag.

Den kommunala verksamheten har kraftigt ändrat såväl omfattning som karaktär under tiden efter andra världskriget. Den kommunala förvaltningen har vuxit snabbt, framförallt i landstingskommunerna. De ledande kommunpolitikerna är hel- eller deltidsanställda förtroendemän. Kommunala sammanträden hålls i allt större utsträckning på dagtid under vardagarna. Landstingen sammanträder oftare än tidigare. Allt detta har gjort att det blivit allt svårare att förena aktiv kommunal förtroendemannaverksamhet med ledamotskap i riksdagen. I tabell 1 redovisas andelen ledamöter med kommunala eller landstingskommunala uppdrag i andra kammaren 1969 jämfört med riksdagen 1983. Uppgifterna från 1969 har hämtats från den intervjuundersökning med andra kammarens ledamöter som utfördes av Representationsundersökningen, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet.

Tabell 1 Andel ledamöter med kommunala uppdrag i andra kammaren 1969 och i riksdagen 1983. Procent av ledamöterna

	1969	1983
Kommunfullmäktigeledamöter	43	23
Ledamöter av kommunstyrelse	24	3
Landstingsledamöter	35	8
Ledamöter av förvaltningsutskott	12	2
Ledamöter med något kommunalt uppdrag	78	33

Andelen ledamöter som har kvar kommunala uppdrag varierar mellan partierna. Socialdemokraterna har den klart högsta andelen ledamöter med primärkommunala uppdrag. En tredjedel av partiet riksdagsledamöter är ledamöter av kommunfullmäktige i hemkommunen. Folkpartiet har som princip att ledamöterna inte skall inneha uppdrag som kommunala förtroendemän. En av partiets riksdagledamöter var 1983 kommunfullmäktig. I övrigt finns inga kommunala uppdrag redovisade för de folkpartistiska ledamöterna. Centerpartiet har den största andelen som är ledamöter av landsting. Ändå är förändringen jämfört med 1969 störst för just centerpartiet. Då var två-tredjedelar av partiets representanter i andra kammaren landstingsledamöter.

Tabell 2 Riksdagsledamöternas kommunala uppdrag 1983. Andel (procent) för partierna

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	samtl
Kommunfullmäktigeledamöter	17	18	5	32	15	23
Ledamöter av kommunstyrelsen	2	2	0	4	0	3
Ledamöter av annan styrelse, nämnd	9	2	0	16	10	10
Ledamöter med något primärkommunalt uppdrag	21	18	5	36	25	27
Landstingsledamöter	11	14	0	5	5	8
Ledamöter av förvaltningsutskott	1	4	0	1	0	2
Ledamöter av annan landstingskommunal styrelse, nämnd	3	0	0	1	5	3
Ledamöter med något landstingskommunalt uppdrag	12	14	0	5	10	9
Ledamöter med något kommunalt uppdrag	28	30	5	40	25	33

2.4 Uppdrag i de regionala och lokala partiorganisationerna

Knappt hälften av ledamöterna var 1983 ledamöter av de regionala partiorganisationernas styrelser. Variationerna mellan partierna är små, de borgerliga ledamöterna hade i något större utsträckning sådana uppdrag än de socialistiska.

En knapp fjärdedel av riksdagsledamöterna är enligt matrikeln ledamöter av de lokala partiorganisationernas styrelser. Huvuddelen av de ledamöter som innehar sådana uppdrag är ordförande i den lokala partiorganisationen.

3 Dagboksstudien

3.1 Undersökningens uppläggning

För att få så stor jämförbarhet med de tidigare studierna som möjligt har även denna gång tekniken med dagboksblad utnyttjats. Ledamöterna har också som tidigare ombetts rapportera sina aktiviteter under tiden 08-22 varje dag. Det kodschema som använts är i huvudsak detsamma som utnyttjades 1974 och 1977. För att få en mer komplett bild av veckoslutsaktiviteterna omfattar undersökningen denna gång också söndagen.

Det kunde i och för sig ha funnits anledning att låta rapporteringen omfatta en större del av dygnet. En inte obetydlig del av ledamöterna torde t.ex. befinna sig på resa till Stockholm redan före klockan 8 på tisdagsmorgonen. Kvällsplena kan också pågå fram till 24.00. Dessa förhållanden har dock varit desamma 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 08–22.

Ett par förändringar har dock gjorts i klassifikationsschemat. Den tidigare "restkategorin" – Föredrag, artiklar, inläsnings- studiearbete, studieresor m.m. – har delats i två så att föredrag och massmediadeltagande rapporteras för sig. I de tidigare undersökningarna medtogs yrkesverksamhet som en särskild kategori. Den antogs vara av värde för utövande av ledamotskapet och därför av särskilt intresse. Numera antas ledamotskapet utgöra en heltidssysselsättning. Det torde också vara så att den yrkesverksamhet som rapporterades i många fall var svår att skilja från "utåtriktade aktiviteter", dvs. verksamhet i partier och organisationer. Denna kategori har därför uteslutits. Detsamma gäller kategorin "restid". En inte obetydlig del av ledamöterna gjorde vid de tidigare undersökningstillfällena dubbelmarkeringar för restid och annan aktivitet, som inläsnings- och förberedesearbete. Den aktuella tiden kodades då konsekvent som restid. För att få en renare rapportering av faktiska aktiviteter har denna kategori uteslutits. Tidsåtgången för resor mäts istället genom att ledamöterna i tillägg till uppgifter om aktivitet också ombetts rapportera plats för aktiviteternas bedrivande.

3.2 Val av undersökningsvecka

Arbetsbelastningen i riksdagen varierar från vecka till vecka. Den är också ojämnt fördelad över året. Antalet plenitimmar ökar kraftigt mot slutet av såväl våren som hösten. Under riksmötet 1984/85 varierade exempelvis antalet plenitimmar per vecka mellan 2.45 (vecka 5) och 54 timmar (vecka 23). Av tidsskäl var det inte möjligt att genomföra undersökningen under samma novembervecka som studerats vid de båda tidigare tillfällena. Istället utvaldes en vårvecka, vecka 17, (22/4–28/4 1985). Liksom vecka 48 kunde den tänkas vara en "typisk riksdagsvecka" på det sättet att utskotten fortfarande var i full verksamhet samtidigt som ärendebehandlingen i kammaren nått full omfattning.

Arbetsbelastningen i riksdagen är stor mot slutet av våren till följd av budgetarbetet. Den tenderar också att öka mot slutet av mandatperioden. Detta bör tas i beaktande vid jämförelser av resultaten från 1985 med de tidigare studierna. En ökning av antalet timmar som ägnas åt det egentliga riksdagsarbetet kan till dels förklaras av valet av undersökningsvecka. Det visade sig också att plenitiden i kammaren under undersökningsveckan var längre 1985 än både 1974 och 1977. Den omfattade 29 timmar, vilket var drygt två timmar mer än 1974 och hela 11 timmar mer än 1977. Som jämförelse kan nämnas att antalet plenitimmar i samma höstvecka som tidigare undersökts var 22.

Samtliga riksdagsutskott utom kulturutskottet sammanträdde under vecka 17 1985. Sammanträdestiden varierade dock högst avsevärt från, 15 resp. 30 minuter för lagutskottet och justitieutskottet till 10 timmar 45 minuter för jordbruksutskottet.

3.3 Undersökningens genomförande

Enkäten med dagboksbladen utdelades i ledamöternas postfack så att den kom dem till handa strax före undersökningsperioden. Efter påminnelse erhölls en 90-procentig svarsfrekvens. 1974 och 1977 avbröts insamligen av uppgifter något tidigare. Man erhöll då vid båda tillfällena en 84-procentig svarsfrekvens. Variationerna mellan partierna i svarsfrekvens var något större 1985 än tidigare. Den allmänt höga svarsfrekvensen gör dock att inga egentliga representativitetsproblem uppstår av denna anledning.

Tabell 3. Svarsfrekvens på enkäten

Parti	Antal ledamöter	Antal svar	Svarsprocent
m	86	74	86,0
c	56	49	87,5
fp	21	20	95,2
s	166	156	94,6
vpk	20	14	70,0
	349	314	90,0

3.4 Riksdagsledamöternas "tidsbudget" 1985

Ledamöterna uppger sig i genomsnitt ha varit verksamma nära 60 timmar under undersökningsveckan med arbetsuppgifter i anknytning till riksdagsuppdraget. Den genomsnittliga arbetstiden måndag–lördag var knappa 56 timmar. 1974 uppmättes den till 57 timmar 42 minuter och 1977 till 53 timmar 32 minuter. Även om undersökningarna inte är alldeles jämförbara till följd av de skillnader i avgränsningar, kategoriindelning och val av undersökningsvecka, bör man kunna dra slutsatsen att några väsentliga förändringar i riksdagsledamöternas totala arbetsbelastning inte inträffat under perioden 1974 till 1985. I tabell 4 redovisas den genomsnittliga omfattningen av de olika aktiviteter ledamöterna uppgivit sig vara upptagna av. För jämförelsens skull ges redovisningen liksom för de tidigare studierna i timmar och minuter. Det bör kanske påpekas att grunduppgifterna bakom dessa genomsnittsvärden har en betydligt lägre grad av precision. Ledamöterna har rapporterat vad de i huvudsak varit sysselsatta med under varje timme.

Tabell 4 Riksdagsledamöternas tidsbudget, 1974, 1977 och 1985.

Aktivitet	Tidsåtgång 1974	Andel av samtlig tid %-tal	Tidsåtgång 1977	Andel av samtlig tid %-tal	Tidsåtgång 1985	Andel av samtlig tid %-tal
1. Delta i kammardebatten	24 m.	0	19 m.	0	46 m.	1
2. Följa kammardebatten	7 t. 56 m.	13	4 t. 14 m.	8	8 t. 38 m.	15
3. Utskottsarbete	5 t. 56 m.	10	5 t. 55 m.	11	5 t. 58 m.	11
4. Riksdagsgruppsarbete	1 t. 48 m.	8	3 t. 49 m.	7	4 t. 23 m.	8
5. Partiarbete i övrigt	7 t. 36 m.	13	6 t. 29 m.	12	9 t. 15 m.	17
6. Uppvaktningar	2 t. 48 m.	5	2 t. 58 m.	6	3 t. 14 m.	6
7. Kommunala uppdrag	3 t. -	5	2 t. 34 m.	5	1 t. 12 m.	2
8. Statliga utredningar, statliga styrelser	3 t. 30 m.	6	3 t. 45 m.	7	2 t. 50 m.	5
9. Organisationsuppdrag	3 t. 48 m.	7	4 t. 39 m.	9	4 t. 29 m.	8
10. Föredrag, mediamedverkan	8 t. 6 m.	14	8 t. 50 m.	17	5 t. 19 m.	10
11. Allmänt inläsningsstudiearbete, studieresor m.m.	8 t. 6 m.	14	8 t. 50 m.	17	6 t. 3 m.	11
12. Yrkesarbete	2 t. 42 m.	5	2 t. 15 m.	4		
13. Restid	6 t. -	10	6 t. 13 m.	12		
14. Övrigt	1 t. 42 m.	3	1 t. 32 m.	3	3 t. 35 m.	6
Sammanlagt	57 t. 42 m.	100	53 t. 32 m.	100	55 t. 42 m.	100

Arbetsformsutredningen drog slutsatsen att små förändringar hade inträffat mellan 1974 och 1977. Nedgången i det totala antalet arbetstimmar menade man förklarades av tillfälliga variationer i antalet plenitimmar under undersökningsveckorna. Undersökningen 1985 förstärker bilden av stabilitet. Tidsåtgången för verksamheterna i kategorierna 1 till 11 är något större 1985 än 1974. Det förefaller alltså som om riksdagsledamöterna skulle ha varit något mera arbetsbelastade vid det senaste undersökningstillfället. Skillnaden är dock inte större än att den kan förklaras av valet av undersökningsvecka. Någon grund för att anta att riksdagsledamöternas arbetsbelastning skulle ha minskat sedan mitten av 1970-talet finns i varje fall inte.

Den enda egentliga utvecklingstendens som kan utläsas ur de tre undersökningarna är en nedgång i antalet ledamöter som ägnar sig åt kommunala uppdrag. Denna utveckling är föga överraskande. De kommunala sammanträdena hålls i allt större utsträckning under dagtid på vardagar. Det blir därför allt svårare även för riksdagsledamöter som så skulle önska att förena verksamheten i riksdagen med kommunala uppdrag.

Tabell 4 antyder att kammardebatten står mer i centrum 1985 än vid de två tidigare tillfällena. Ledamöterna har i större utsträckning uppgivit att de deltagit i debatterna och också att de ägnat mer tid åt att följa debatterna, antingen i kammaren eller via radioanläggningen. Resultatet är naturligt med tanke på att kammardebatten pågick under längre tid 1985. Till en del kan nog också ett angivande av att man följt kammardebatten ses som en markering av tid till förfogande i riksdagshuset. Kammardebatten pågår, man befinner sig på sitt arbetsrum och har inga andra uppgifter som dominerar över lyssnandet till debatten. Närvaron i kammaren var låg under hela veckan. Kammarkansliet noterade för folkstyrelsekommitténs räkning antalet närvarande ledamöter, timme för timme, under hela veckan. Med undantag för voteringstillfällena var det aldrig större än 33. Debatten lockade alltså aldrig mer än 10 procent av ledamöterna till samtidig närvaro i kammaren.

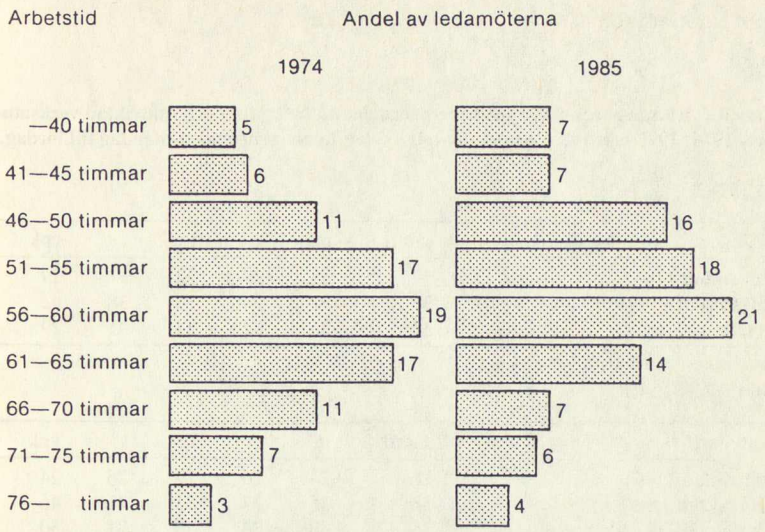
Klara ökningar föreligger i den tid som åtgått för partiarbete utanför riksdagen, föredrag, mediamedverkan, allmänt inläsnings- och studiearbete etc. I kategorin övrigt, som också ökat, ingår bland annat arbetsplatsbesök och flerpartidebatter. Där ingår också deltagande i nordiska möten och i Europarådet. Till dels kan denna ökning förklaras av att kategorin restid borttagits.

Bakom genomsnittssiffrorna för samtliga ledamöter i tabell 4 döljer sig betydande individuella variationer. 7 % av ledamöterna redovisar en veckoarbetstid på 40 timmar eller mindre. Det lägsta värdet är 12 timmar. Å andra sidan uppger sig 10 % ha arbetat mer än 70 timmar. Tre ledamöter redovisar en arbetsvecka på mer än 80 timmar. Det högsta värdet är 84 timmar. Som framgår av figur 1 är spridningen kring medelvärdet ungefär den samma 1985 som den var 1974.

Till stor del förklaras säkert de individuella skillnaderna av tillfälliga förhållanden under undersökningsveckan. De ledamöter som har det allra minsta antalet arbetstimmar har varit sjuka eller utkvittade för personliga angelägenheter under en del av veckan. Speciella arbetsuppgifter under vecka 17 kan ha gett andra ledamöter en ovanligt lång arbetstid just den veckan.

Som redan redovisats var det rätt stora variationer i sammanträdestid för de olika utskotten under undersökningsveckan. Vissa skillnader föreligger också i genomsnittlig arbetstid mellan ledamöterna av de olika utskotten. Något systematiskt samband med utskottens sammanträdestid finns dock inte. Inte heller kan man se något tydligt samband mellan ledamöternas "riksdagsålder", dvs. antalet år som riksdagsledamöter och tidsåtgången för riksdagsarbetet. De ledamöter som vid undersökningstillfället ännu inte avverkat sin första mandatperiod har, liksom de ledamöter som invalts i riksdagen redan före 1970, en något kortare genomsnittlig arbetstid än övriga. Skillnaden är dock obetydlig.

Figur 1 Arbetsveckans längd. Skillnaden mellan ledamöterna 1974 och 1985.



Större variationer i genomsnittlig arbetstid finns mellan de olika valkretsarnas representanter. Något mönster, så att exempelvis de tillresande ledamöterna skulle ha en längre arbetsvecka än stockholmsledamöterna, står dock inte att finna.

3.5 Skillnader mellan partigrupperna

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 riksdagsarbetet, under det att regeringspartiets (partiernas) ledamöter mera koncentrerade sig på utåtriktade aktiviteter. 1974 verkade detta stämma så till vida att de tre borgerliga oppositionspartiernas ledamöter ägnade en något mindre del av sin tid åt utåtriktade aktiviteter än vad de socialdemokratiska och framförallt vpk-ledamöterna gjorde. Detta mönster förändrades dock inte 1977 när riksdagsmajoriteten var borgerlig. Även då ägnade de socialistiska ledamöterna större del av sin tid än de bogerliga åt verksamheten utanför riksdagen. Skillnaderna mellan partierna är dock hela tiden små. Mönstret är lite annorlunda 1985. Socialdemokrater, folkpartister och centerpartister har en mycket likartad fördelning av sin arbetstid. Moderaterna skiljer sig från dem genom att till mindre del ägna sig åt den utåtriktade verksamheten. Det samma gäller vpk-ledamöterna. De senare svarar för den största förändringen från tidigare. Från att ha ägnat en mindre

del av tiden än övriga åt den parlamentariska verksamheten har man övergått till att ägna en klart större del av arbetstiden än övriga ledamöter åt den inre verksamheten.

Tabell 5 Riksdagsledamöternas arbete fördelat på inåtriktad och utåtriktad verksamhet, 1974, 1977 och 1985. Andel (%-tal) av den totala arbetstiden måndag till lördag.

a) 1974

Kategori	samtl	m	c	fp	s	vpk
Inåtriktad (1–4)	32	33	34	32	31	29
Utåtriktad (5–9)	36	32	34	35	38	42
Övrigt (10–14)	32	35	32	34	41	29

b) 1977

Kategori	samtl	m	c	fp	s	vpk
Inåtriktad (1–4)	26	24	26	27	26	24
Utåtriktad (5–9)	38	35	37	33	41	46
Övrigt (10–14)	35	40	36	40	31	30

c) 1985

Kategori	samtl	m	c	fp	s	vpk
Inåtriktad (1–4)	35	36	35	38	34	44
Utåtriktad (5–9)	38	31	41	40	40	32
Övrigt (10–14)	27	33	24	22	26	24

Skillnaderna mellan partierna framträder klarare om man ser till fördelningen över de olika typerna av arbetsuppgifter. Föga överraskande finner man att de minsta partiernas representanter får lägga en större del av sin samlade arbetstid på deltagande i kammardebatt och utskottsarbete. Med ett mindre antal ledamöter har man mindre möjligheter att fördela detta arbete. Vpk ligger dock högst också på det interna partiarbetet, dvs. sammanträden med riksdagsgrupp, förtroenderåd och dylikt. Detta är möjligen inte lika väntat. Man skulle kanske kunna förvänta sig att det minsta partiet skulle ha minst behov av möten för kontakt och samråd mellan riksdagsgruppens medlemmar.

Fp:s och vpk:s riksdagsledamöter lägger betydligt större andel av sin arbetstid på partiarbetet utanför riksdagen än övriga. Det är svårt att hitta någon annan förklaring till detta än att små partier med små resurser måste utnyttja sina riksdagsledamöter i större utsträckning också för det rena partiarbetet.

Vpk:s ledamöter ägnar å andra sidan mindre del av sin tid åt uppdrag inom andra organisationer. Likaså ägnar de mindre tid åt att ta emot uppvaktningar från grupper eller enskilda samt åt arbete i statliga utredningar och styrelser.

Folkpartiets policy är att de som blir riksdagsledamöter inte skall ha kvar

kommunala uppdrag. Ledamöterna tycks också med något enda undantag ha följt denna anmodan. Följdriktigt rapporterar de heller ingen kommunal verksamhet under undersökningsveckan. Socialdemokraterna har den största andelen ledamöter med kommunala uppdrag, i första hand fullmäktige- och landstingsledamotskap. Det är därför naturligt att de socialdemokratiska ledamöterna rapporterar den högsta andelen kommunal verksamhet.

En viss variation finns också mellan partierna vad gäller arbetsveckans totala längd. De socialdemokratiska ledamöterna uppger sig i genomsnitt ha varit sysselsatta 54 timmar under vecka 17 med uppgifter i anslutning till riksdagsuppdraget. För moderaterna är motsvarande siffra 56 timmar, för folkpartister och centerpartister 58 och för vpk:s riksdagsledamöter 61 timmar. Detta förstärker intrycket att de skillnader som finns mellan de olika partiernas företrädare i arbetsbelastning, och i fördelningen av arbetstiden på olika uppgifter, mera hänger samman med partigruppens storlek än partiernas ställning som oppositions- eller regeringspartier.

Tabell 6 Riksdagsledamöternas arbete fördelat på olika typer av arbetsuppgifter. Andel (%-tal) av den totala arbetstiden måndag till lördag 1985.

Aktivitet	m	c	fp	s	vpk	samtl
1. *Deltagande i kammardebatten*	2	2	3	1	5	2
2. *Följa kammardebatten,* antingen i kammaren eller via radioananläggningen	16	13	14	16	15	16
3. *Utskottsarbete:* sammanträde, inläsning, förberedande gruppsammanträde m.m.	11	10	13	10	12	11
4. *Riksdagsgruppsarbete:* sammanträde med riksdagsgrupp, förtroenderåd, delegation, kommitté etc., föreberedelse till sammanträde, inläsning	7	10	8	7	12	8
5. *Partiarbete i övrigt:* sammanträde, inläsning, allmänt förberedelsearbete	14	16	22	17	23	17
6. *Uppvaktningar:* sammanträffande med grupper av olika slag, besök av enskilda, besvarande av brev m.m.	4	8	9	5	2	6
7. *Kommunala uppdrag*	2	2	0	3	1	2
8. *Uppdrag inom statliga utredningar, statliga styrelser m.m.*	4	6	3	6	2	5
9. *Uppdrag inom organisationslivet* (intresseorganisationer, ideella organisationer, branschorganisationer m.fl.)	7	9	6	9	4	8
10. *Föredrag,* skriva föredrag eller artiklar, *framträdande i massmedia* samt förberedelse för sådana	10	10	11	9	9	10
11. *Allmänt inläsnings- och studiearbete* av betydelse för riksdagsuppdraget (t.ex. massmediabevakning, läsning av betänkanden, debattlitteratur, facklitteratur), *studieresor, studiebesök* m.m.	12	11	10	10	12	11
12. Övriga aktiviteter med anknytning till riksdagsuppdraget	11	3	11	7	3	6
Totalt	100	100	100	100	100	100

3.6 Arbetsveckans utseende

Vecka 17 1985, som undersökningen avsåg, var vad gäller tidsplaneringen en "normal" riksdagsvecka. Måndagen var "riksdagsfri". På tisdagen sammanträdde flertalet utskott från klockan 11. Klockan 15 vidtog verksamhet i kammaren, då civilministern och invandrarministern besvarade interpellationer. Plenum avslutades strax efter klockan 16.

På onsdagen startade arbetsplenum klockan 10. Under dagen behandlades betänkanden från utbildningsutskottet, socialförsäkringsutskottet och socialutskottet. Votering vidtogs vid två tillfällen kl. 12.07 och 15.05. Plenum avslutades klockan 17 för att återupptas klockan 19.30. Under kvällsplenum behandlades betänkanden från socialutskottet, konstitutionsutskottet, skatteutskottet, utrikesutskottet och trafikutskottet. Voteringar avhölls klockan 20.21, 22.33. och 23.29. Plenum avslutades klockan 23.40.

På torsdagen sammanträdde samtliga utskott utom kulturutskottet, socialutskottet och skatteutskottet från klockan 9.00. Finansministern besvarade frågor i kammaren från klockan 11.00 till 11.22. Därefter pågick plenum med betänkanden från näringsutskottet, arbetsmarknadsutskottet och finansutskottet framtill klockan 17.56. Votering ägde rum klockan 15.11 och klockan 16.20. Under middagspausen sammanträde tre av utskotten, konstitutionsutskottet, skatteutskottet och jordbruksutskottet. Kvällsplenum med betänkanden från finansutskottet, lagutskottet och socialförsäkringsutskottet pågick mellan klockan 19.30 och 23.21. Votering vidtogs klockan 20.25, 22.10 samt 23.05.

Jordbruksutskottet sammanträdde på fredagen mellan klockan 8 och 9. I kammaren behandlades betänkanden från kulturutskottet mellan klockan 9.02 och 12.46. Riksdagsarbetet var alltså avslutat klockan 13 på fredag, vad gällde sammanträden i utskotten och plenum i kammaren.

Under undersökningsveckan var ledamöterna sysselsatta med utskottsarbete eller annan "inre verksamhet" redan från tisdag morgon. Måndagskvällen utnyttjades därför i stor utsträckning för resa till Stockholm. Den genomsnittliga restid som rapporteras är kortare än vid tidigare undersökningstillfällen. Resan mellan hemorten och Stockholm tycks i genomsnitt ta cirka två timmar i vardera riktning. Under undersökningsveckan var huvuddelen av ledamöterna åter på hemorten före klockan 19 på fredagskvällen.

Ledamöterna har endast undantagsvis vistats utanför riksdagen under den tid som plenum pågått i kammaren, dvs. tisdag eftermiddag, hela dagarna jämte kvällarna onsdag och torsdag, samt fredag förmiddag. Sammantaget betyder det att de tillbringat drygt halva den tid de varit sysselsatta med arbetsuppgifter i anknytning till ledamotsskapet inom riksdagshuset.

Fredag kväll har i rätt begränsad utsträckning tagits i anspråk för utåtriktade aktiviteter av typen föredrag, parti- och organisationsverksamhet. Under veckosluten äger denna typ av verksamhet i huvudsak rum under lördag förmiddag. Även på söndagen förekommer det att man ägnar sig åt såväl organisations- som partiarbete. Till övervägande delen sker det på hemorten. Då verksamheten är jämt utspridd över dagen antyder det att det kanske i huvudsak rör sig om enskilt arbete i hemmet för partiernas och organisationernas räkning. Parti- och organisationsarbete dominerar under måndagarna. En viss antydan om mötesdeltagande och föredragshållande på

måndagskvällen kan spåras, men den är inte mycket starkare än för övriga vardagskvällar.

En fullständig redovisning av hur stor andel av ledamöterna som arbetat med olika typer av arbetsuppgifter, timme för timme, under hela undersökningsveckan, ges i bilaga 1.

Tabell 7 Plats för arbetets bedrivande. Genomsnittlig tid och andel (%) av arbetstid per dag.

Plats	Måndag	Tisdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lördag	Söndag	Hela veckan	Antal
	%	%	%	%	%	%	%	%	timmar
I riksdaghuset	7	64	83	82	49	1	1	50	32
I Sthm utanför riksdagen –	6	9	4	5	5	3	2	5	3
På hemorten	45	7	1	2	11	45	62	19	12
Inom valkretsen	14	2	1	1	5	12	10	6	4
På annan ort	17	11	7	8	10	21	14	8	5
På resa	11	7	3	2	20	10	11	8	5
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	
Antal timmar	10	11	12	12	9	5	5	63	

4 Riksdagsledamöternas deltagande i det regionala och lokala partiarbetet

I studien av de regionala partiorganisationerna redovisas partiombudsmännens syn på riksdagsledamöternas deltagande i möten och sammanträden på regional och lokal nivå. Några av de frågor som ställdes till ombudsmännen ingick också i enkäten med riksdagsledamöterna. Dessa ombads redovisa omfattningen av sitt deltagande i regionala och lokala möten samt att ange om de fann omfattningen av sitt deltagande tillfredsställande.

Tabell 8 Deltagande i möten/sammanträden med valkrets- organisation/regional partiorganisation. Procentuell fördelning

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	samtl
Deltar regelmässigt (vid varje eller nästan varje tillfälle)	62	69	65	55	50	60
Deltar ibland	26	25	30	27	43	27
Deltar sällan/aldrig	1	0	0	3	0	0
Inget svar	11	6	5	15	7	13
Summa procent	100	100	100	100	100	100
Deltagandet är enligt egen bedömning						
Mer än tillräckligt	9	4	0	3	0	4
Tillräckligt	68	61	80	62	64	65
Otillräckligt	14	23	10	18	29	18
Inget svar	9	12	10	17	7	13
Summa procent	100	100	100	100	100	100

Deltagande i regionala möten/sammanträden är, enligt riksdagsledamöternas egna uppgifter, något högre för de borgerliga partierna än för socialdemokraterna och vpk. Vpk:s representanter som är de som i minst utsträckning uppger sig delta regelmässigt är också de som i störst utsträckning finner det egna deltagandet otillräckligt.

De socialistiska partiernas riksdagsledamöter tycks fästa större vikt vid deltagandet i det lokala partiarbetet på hemorten. Andelen som deltar regelmässigt i dessa möten är lika stor som för möten på valkretsnivån, men man anger i större utsträckning att man finner det egna deltagandet otillräckligt. För de borgerliga ledamöterna gäller genomgående att de har ett lägre deltagande vid lokala möten/sammanträden jämfört med deltagandet på valkretsnivå. Liksom för de socialistiska ledamöterna är det mera vanligt att

Tabell 9 Deltagande i möten/sammanträden med den lokala partiorganisationen på hemorten. Procentuell fördelning

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	samtl
Deltar regelmässigt (vid varje eller nästan varje tillfälle)	7	12	0	18	0	12
Deltar ibland	45	43	60	35	50	41
Deltar sällan/aldrig	7	0	5	2	0	3
Inget svar	9	8	5	7	0	7
Summa procent	100	100	100	100	100	100
Deltagandet är enligt egen bedömning						
Mer än tillräckligt	10	0	0	3	0	4
Tillräckligt	55	51	60	56	64	56
Otillräckligt	25	37	35	32	36	31
Inget svar	9	12	5	9	0	9
Summa procent	100	100	100	100	100	100

man finner sitt deltagande på lokala nivån otillräckligt än vad gäller valkretsnivån. Moderaterna tycks känna den minsta pressen att i ökad utsträckning delta i det regionala och lokala partiarbetet.

Möjligheterna att delta i framförallt det lokala partiarbetet är självfallet olika för ledamöterna beroende på avstånd och kommunikationer mellan hemorten och Stockholm. Stora skillnader finns också, både vad gäller deltagande i regionala/lokala möten och önskan att delta i större utsträckning, mellan riksdagsledamöter för olika valkretsar. 57 procent av ledamöterna uppgav på särskild fråga att det var möjlighet för dem att delta i ett kvällssammanträde i valkretsen och vara åter i Stockholm i tid för riksdagsarbetet följande dag. Flera ledamöter påpekar dock att detta var helt beroende av var inom valkretsen sammanträdet hölls. Man angav också att en förutsättning var att man kunde erhålla kvittning under eftermiddagen så att man i tid kunde ta sig till sammanträdet.

Ledamöterna tillfrågades också om sitt deltagande i möten/sammanträden i andra lokala partiorganisationer än de på hemorten. Huvuddelen angav att de deltar ibland. Socialdemokrater och centerpartister tycks i störst utsträckning delta i lokalmöten utanför hemorten. Inte överraskande är det de minsta partiernas representanter som i störst utsträckning tycker att deras deltagande i vid lokala möten utanför hemorten är otillräckligt. Svårigheterna för partierna att få riksdagsledamöter att närvara vid lokala möten ökar självfallet ju färre riksdagsledamöter man har i valkretsen.

Tabell 10 Deltagande i möten/sammanträden med lokal partiorganisation utanför hemorten.

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	samtl
Deltar regelmässigt (vid varje eller nästan varje tillfälle)	7	12	0	18	0	12
Deltar ibland	51	59	65	54	72	56
Deltar sällan/aldrig	7	6	10	10	14	9
Inget svar	35	23	25	18	14	23
Summa procent	100	100	100	100	100	100
Deltagandet är enligt egen bedömning						
Mer än tillräckligt	7	0	0	5	0	4
Tillräckligt	39	37	35	41	29	39
Otillräckligt	18	39	40	33	50	32
Inget svar	36	24	25	21	21	25
Summa procent	100	100	100	100	100	100

5 Ledamöternas syn på sin egen arbetssituation. Förslag till förändringar

5.1 Enkätens öppna frågor

Enkäten innehöll, liksom 1974, en avslutade avdelning i vilken ledamöterna gavs möjlighet att med egna ord ange vilka arbetsuppgifter de skulle vilja ägna sig mer åt, vilka de ansåg tog för mycket tid i dag samt att ge förslag till förändringar av riksdagsarbetet.

5.2 Ledamöternas syn på den egna arbetssituation

Det alldeles övervägande antalet ledamöter har svårigheter att få tiden att räcka till allt det de skulle vilja göra som riksdagsledamöter. Nästan alla som besvarat denna del av enkäten anger att de skulle vilja ägna mer tid åt att sätta sig in i bakgrunden till de ärenden som behandlas i riksdagen, att bredda sina kunskaper på olika områden och följa den allmänna debatten. Svaren skiljer sig härvidlag förmodligen inte mycket från dem man skulle få från andra grupper av personer i beslutsfattande ställning vars arbetsveckor är fyllda av inplanerade aktiviteter. De dagsaktuella frågorna måste ges företräde framför mera långsiktig kunskapsinhämtande. Att riksdagsledamöterna känner sig mycket tidspressade framgår dock också av att de i lika stor utsträckning uppger att de skulle vilja ägna betydligt mera tid åt inläsning av de aktuella riksdagshandlingarna.

Samtidigt som man känner sig otillräcklig i det egentliga riksdagsarbetet önskar man att man vore mindre låst av detta. Mera tid för kontakter med lokala/regionala partiorganisationer, fackföreningar och andra intresseorganisationer är vanligen förekommande svar. I än högre utsträckning önskar man emellertid mer tid för väljarkontakt vid sidan av de organiserade evenemangen, för arbetsplatsbesök och för deltagande i den allmänna debatten.

Om således flertalet ledamöter skulle vilja har mer tid för såväl det egentliga riksdagsarbetet som för mer utåtriktade verksamheter finns det också de som menar att arbetssituationen är hyfsad. En ledamot anger t.ex. helt kort att som för alla kvalificerade heltidsarbeten gäller det att kunna prioritera mellan sina uppgifter.

Kontorsarbete och papperssortering dominerar stort bland de arbetsuppgifter som ledamöterna skulle vilja ägna mindre tid åt. "Om man slapp vara sin egen vaktmästare, sekreterare och utredare skulle man kunna agera som riksdagsledamot. Alltså hinna ta politiska initiativ. Det är en fara för demo-

kratin med ledamöternas arbetssituation" är ett svar som rätt väl summerar denna kritik.

Många ledamöter skulle vilja ägna mindre tid åt förflyttningar inom riksdagshuset. Man är irriterad över "voteringsspringet" och de långa avstånden mellan ledamotsrummen och den kansliservice man har tillgång till. Speciellt irriteras man över att behöva hämta post och meddelanden i tre olika byggnader.

Flera ledamöter tycker att uppvaktningar tar för mycket tid. Man känner ett ökat tryck att ta emot uppvaktande besökande av olika slag. Samtidigt är man noga med att påpeka att det är de rutinmässiga uppvaktningarna man är motståndare till och som hotar att ta ledamöternas hela tid i anspråk. Meningsfulla uppvaktningar vid vilka man får viktig ny information vill man snarare se mer av och ägna mer tid åt.

Utskottsarbetet upplevs av så gott som samtliga som betydelsefullt. Endast några ledamöter i det arbetstyngda utbildningsutskottet anger att de skulle vilja se en reduktion av detta arbete. Betydligt vanligare är det att man vill ägna mindre tid åt kammardebatten. En ledamot säger helt lakoniskt: "Det pratas för mycket strunt i kammaren. Sånt tar tid."

5.3 Ledamöternas förslag till förändringar

Nästan alla de som lämnat förslag till förändringar i riksdagsarbetet önskar en förbättring av sekreterar/biträdesresurserna. Önskemålen avser såväl ökad hjälp med utskrifter som kanslihjälp 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. Någon kritik riktas dock inte mot vare sig skrivcentralen eller riksdagens utredningstjänst. Tvärtom är flera ledamöter måna om att betona att denna service är god. Det man önskar är mer personlig biträdeshjälp på närmare håll.

Ett stort antal ledamöter önskar en förbättrad och förändrad posthantering, så att ledamöterna får all post sorterad och klar till sina rum. Utöver missnöjet med att behöva hämta post på flera ställen framför man synpunkter på att riksdagstrycket kunde sorteras och ordnas bättre före utsändning. 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. Inskriven text skulle kunna flyttas från en handling till en annan, korrigeringar och förändringar läggas in, utan att ny utskriftsomgång fordrades.

Klagomålen på planlösningen i riksdagshuset är många. Framförallt anser man att ledamotsrummen ligger för långt från såväl kammaren som gruppkanslierna. Som regel är man dock medveten om att det är svårt att finna rationellare lösningar inom de befintliga huskropparna. Det är därför ont om konkreta förslag till förändringar. En ledamot säger: "Till besökande brukar jag säga så här. För den som har sinne för stukatur är huset en helgedom. För den som sysslar med administrativ rationalisering borde den leda till hjärtslag och ond bråd död."

Ledamöterna framför en hel rad förslag till förändringar i det egentliga riksdagsarbetet. För att bland annat minska olägenheterna med de stora avstånden inom riksdagshuset önskar man en vidare utveckling av systemet med sammanhållna debatter och samlade voteringar. En del ledamöter går så långt att de önskar voteringar vid fasta tider, i en del fall rent av endast en gång per vecka.

Kritiken av bristande planering i riksdagsarbetet är omfattande och intensiv. "En bättre planering av kammarens arbete. Vare sig i skolan eller på arbetsplatserna skulle man finna sig i liknande brist på planering och hemlighållande av om det skall bli kvällsplenum eller om pågående debatt är avsedd att sluta med votering eller, efter vilket ärende på dagordningen presidiet har för avsikt att bryta sammanträdet. Det upplevs inte bara som förnedrande utan som utövande av makt" är ett svar som väl sammanfattar denna kritik. Speciellt irriterad är man över att besked om kvällsplena kommer så sent att det blir svårt att planera deltagande i möten och sammanträden utanför riksdagshuset.

Man kritiserar också den ojämna arbetsbelastningen under riksdagssessionerna. En ledamot säger t.ex.: "Här finns dagar (och veckor) då det är mycket 'dötid' och så veckor (i slutet av sessionerna) då allting är pressat. Massor av ärenden i kammaren. Det känns- och är- omöjligt att ta del av allt. Det är inte bra att i efterhand behöva läsa vad som man varit med och beslutat om." Det vanligaste förslaget till förändring är en förlängning av sessionerna bland annat i syfte att få igång utskottsarbetet tidigare under höstarna. En ledamot menar att en omläggning av det statliga budgetåret skulle leda till en jämnare arbetsbelastning.

Några ledamöter tar upp svårigheten att delta i möten och sammanträden på hemorten, när dessa i allt mindre utsträckning förläggs till veckosluten. Man föreslår en förskjutning av riksdagsveckan så att arbetet skulle inledas först onsdag morgon och pågå fram till fredag kväll. En viss motsättning kan spåras mellan de tillresande ledamöterna som önskar se riksdagsarbetet så koncentrerat som möjligt och Stockholmsledamöterna som ofta uttrycker sitt ogillande av kvällsplena.

Vanligt är att man föreslår förkortning av debatterna i kammaren, i första hand genom överenskommelser mellan partierna. Förslag finns också om ändrade debattregler för undvikande av utdragna replikväxlingar med upprepande av kända argument.

Ett sätt att minska pappersfloden och arbetsbelastningen i kammare och utskott skulle vara att lagstiftningen minskades och gjordes mera översiktlig. Klagomålen är också många på mångordighet och bristande strukturering av såväl propositioner som utskottsbetänkanden. "Mer koncentrerade skrivningar i t.ex. propositioner. Man måste inte skriva allt man vet från tjänstemannahåll för att motivera sin existens" skriver en ledamot och en annan: "Komprimera RD-materialet. Bra sammanfattningar underlättar inläsningen, men sidhänvisningar i sammanfattningen kan göra det lättare att hitta propositionen/betänkandet. Enhetlighet i utskottsbetänkanden är en nåd att stilla bedja om."

Förslagen till förändringar, liksom kritiken av såväl bristande resurser som dålig planering av riksdagsarbetet, kommer från alla grupper av ledamöter. Otåligheten med rådande förhållanden tycks dock störst hos de yngre

ledamöterna. Dessa gör ofta jämförelser med arbetsförhållandena för exempelvis kommunalråd. De äldre ledamöterna förefaller mer resignerade inför möjligheterna att förändra ledamöternas arbetssitation. En ledamot konstaterar t.ex. att han efter 21 år gett upp hoppet om att kunna åstadkomma några förändringar.

6 Avslutande synpunkter

Det övervägande intrycket av dagboksstudien är att relativt små förändringar inträffat i riksdagens arbetssituation sedan mitten av 1970-talet, då de båda tidigare studierna gjordes. Ledamöterna rapporterar nu som då en arbetsvecka på 55 till 60 timmar. De individuella variationerna kring dessa medelvärden har vid samtliga undersökningstillfällen varit betydande.

Fördelningen på olika typer av verksamhet ser i huvudsak ut som tidigare. Märkbart är dock att andelen tid som ägnats åt kommunal verksamhet minskat från undersökningstillfälle till undersökningstillfälle. Det är också på det sättet att ledamöterna numera i mindre utsträckning kombinerar kommunala uppdrag med ledamotskapet.

Såväl dagboksstudien som de öppna frågorna kring riksdagsarbetet ger intrycket att ledamöterna är och känner sig arbetstyngda och tidspressade. En slutsats som drogs av de tidigare undersökningarna var att riksdagsledamöternas samlade arbetsvecka var så lång att den utgjorde ett brott mot gällande arbetstidslagstiftning. Per Gahrton kommer med stöd av samma grundmaterial samt sina egna erfarenheter till slutsatsen att riksdagsarbetet egentligen är ett halvtidsarbete. Han räknar då bort restid, kommunala uppdrag samt uppdrag i partier och intresseorganisationer. Argumentet härför är att sådana verksamheter inte räknas in i arbetstiden för andra medborgare (Gahrton 1983). Att så skilda slutsater kan dras ur samma material antyder kanske att den använda metoden inte är invändningsfri. I varje fall visar det att det är svårt att entydigt definiera vad som ingår i en riksdagsledamots arbete.

Dagboksbladen med inrutade timmar fastställde den maximala arbetstiden per dag till 14 timmar. På grund av kvällsplena har huvuddelen av ledamöterna på onsdag och torsdagen arbete utanför den inrutade tiden. Flera ledamöter har också befunnit sig på resa före klockan 8 eller efter klockan 22. Deras egentliga arbetstid är därför längre än vad som rapporteras. Å andra sidan kan man nog vänta sig att det finns en tendens att inte lämna luckor inom ramen. "Håltimmar" kommer säkert i någon utsträckning att ges markeringar som "allmänt inläsnings- och förberedelsearbete" eller "följa kammardebatten". Svaren på de öppna frågorna antyder också att många ledamöter tycker att det ibland blir mycket "hängtjänst" i riksdagen i väntan på voteringar eller sammanträden. Klart är emellertid att ledamöterna tillbringar näst intill en hel 40-timmars vecka i riksdagshuset eller på resa till eller ifrån Stockholm. I varje fall gäller det en vecka som den undersökta då såväl utskotts- som kammarverksamheten pågår i full utsträckning.

Även om man utgår ifrån att det ingår viss "hängtjänst" i denna tid och den alltså inte fullt ut utnyttjas för egentligt arbete är det svårt att se att det skulle röra sig om en halvtidsverksamhet. I varje fall torde det inte vara lätt att finna samlad tid för att utöva en andra halvtid i någon annan verksamhet.

Om undersökningsveckan är typisk ges det under pågående riksdagssession rätt begränsade möjligheter för ledamöterna att delta i parti- och föreningsliv på hemorten och i valkretsen. Visserligen hade nästa alla ledamöter hunnit återvända till sina hemorter vid 18–19-tiden på fredagskvällen. De borde därför ha varit möjligt för dem att delta i kvällssammanträden eller möten på hemorten. Få av dem torde dock på förhand ha vetat tidpunkten för hemkomsten, vilket måste ha gjort planeradet av sådana aktiviteter vanskligt. Fredagskvällar tycks i alla händelser liksom lördagarna bli allt mindre populära för förläggningen av parti- och föreningsmöten. Skall riksdagsledamöternas möjligheter att delta i sådana möten och sammanträden ökas måste de i ökad utsträckning kunna vara borta från riksdagen på kvällstid under arbetsveckan.

Det är en allmän föreställning att riksdagsledamöterna i ökad utsträckning är föremål för uppmärksamhet från organisationer och enskilda som genom uppvaktningar och på annat sätt försöker påverka deras handlande. En del av enkätsvaren antyder också att så är fallet. Jämförelsen med de tidigare studierna antyder dock inte att tidsåtgången för denna typ av verksamhet ökat drastiskt. Det behöver i och för sig inte betyda att inte trycket utifrån har ökat. Under en riksdagsvecka som den undersökta finns begränsat utrymme att ta emot uppvaktningar.

Referenser

Arbetsformsutredningen (1976), Riksdagsarbetets planering, Förs. 1975/76:15

Arbetsformsutredningen (1979), Arbetsformsutredningens slutrapport, Förs. 1978/79:15

Gahrton, P. (1983), Riksdagen inifrån, Prisma Kristianstad 1983

Bilaga 1a Ledamöter som arbetat med resp. verksamhet (procenttal) timme för timme under måndagen

Arbetsuppgifter	Kl. 8–9	9–10	10–11	11–12	12–13	13–14	14–15	15–16	16–17	17–18	18–19	19–20	20–21	21–22
1. *Deltagande i kammardebatten*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2. *Följa kammardebatten*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
3. *Utskottsarbete*	1	3	2	2	1	2	1	2	3	2	3	4	3	1
4. *Riksdagsgruppsarbete*	–	1	1	1	2	2	1	2	1	1	1	–	–	–
5. *Partiarbete i övrigt*	11	17		18	16	18	15	15	18	17	20	26	21	15
6. *Uppvaktningar*	1	3	5	5	3	4	5	5	4	2	2	1	1	–
7. *Kommunala uppdrag*	1	3	5	5	3	4	5	5	4	2	2	1	1	–
8. *Uppdrag inom statliga utredningar, statliga styrelser m.m.*	3	7	9	10	7	9	9	6	4	2	2	2	2	1
9. *Uppdrag inom organisationslivet*	5	11	11	11	11	13	12	12	10	8	9	11	10	5
10. *Föredrag, artiklar framträdande i massmedia*	5	5	6	6	5	5	6	7	8	9	7	12	11	5
11. *Inläsnings- och studiearbete, studieresor, studiebesök*	8	12	13	13	9	12	13	13	11	8	8	9	9	7
12. *Övriga aktiviteter*	5	6	7	8	9	7	7	8	7	7	7	7	6	5
Sammanlagt	43	72	81	89	66	77	77	72	72	60	65	77	66	44

Bilaga 1b Ledamöter som arbetat med resp. verksamhet (procenttal) timme för timme under tisdagen

Arbetsuppgifter	Kl. 8–9	9–10	10–11	11–12	12–13	13–14	14–15	15–16	16–17	17–18	18–19	19–20	20–21	21–22
1. *Deltagande i kammardebatten*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2. *Följa kammardebatten*	–	–	–	–	–	–	1	3	–	–	–	1	1	1
3. *Utskottsarbete*	11	40	64	69	42	35	22	5	1	1	2	2	1	1
4. *Riksdagsgruppsarbete*	4	8	6	2	1	3	6	24	69	64	20	5	4	2
5. *Partiarbete i övrigt*	5	4	4	4	5	8	10	9	3	5	10	12	9	5
6. *Uppvaktningar*	1	1	–	1	3	6	8	6	1	–	4	11	10	6
7. *Kommunala uppdrag*	–	–	–	–	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1
8. *Uppdrag inom statliga utredningar, statliga styrelser m.m.*	1	2	2	2	3	4	5	5	3	2	2	2	1	1
9. *Uppdrag inom organisationslivet*	2	3	2	4	4	6	4	3	2	5	10	9	6	6
10. *Föredrag, artiklar framträdande i massmedia*	2	3	5	4	3	6	6	7	2	4	6	12	11	8
11. *Inläsnings- och studiearbete, studieresor, studiebesök*	11	12	6	4	5	7	10	10	3	3	9	12	12	7
12. *Övriga aktiviteter*	5	6	5	5	5	5	6	6	5	5	5	5	4	4
Sammanlagt	40	79	94	96	70	78	81	80	97	86	63	70	62	40

Bilaga 1c Ledamöter som arbetat med resp. verksamhet (procenttal) timme för timme under onsdagen

Arbetsuppgifter	Kl. 8–9	9–10	10–11	11–12	12–13	13–14	14–15	15–16	16–17	17–18	18–19	19–20	20–21	21–22
1. *Deltagande i kammardebatten*	–	1	3	4	4	4	3	3	2	2	1	4	4	3
2. *Följa kammardebatten*	–	6	36	40	26	29	28	26	31	33	11	31	46	51
3. *Utskottsarbete*	12	15	5	3	3	2	5	5	5	3	3	4	4	4
4. *Riksdagsgruppsarbete*	4	10	7	6	7	7	6	9	10	5	3	3	2	2
5. *Partiarbete i övrigt*	6	11	9	8	7	8	7	7	7	7	5	6	5	4
6. *Uppvaktningar*	4	5	6	7	7	10	10	7	6	6	6	8	4	2
7. *Kommunala uppdrag*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
8. *Uppdrag inom statliga utredningar, statliga styrelser m.m.*	1	7	12	11	8	10	11	11	4	2	2	2	2	1
9. *Uppdrag inom organisationslivet*	2	4	4	3	3	3	3	4	3	4	7	6	5	3
10. *Föredrag, artiklar framträdande i massmedia*	3	5	5	4	4	5	7	10	9	10	5	7	5	5
11. *Inläsnings- och studiearbete, studieresor, studiebesök*	9	8	5	3	2	4	6	7	8	9	7	9	10	8
12. *Övriga aktiviteter*	4	5	4	5	5	4	3	3	3	4	7	7	5	3
Sammanlagt	45	89	95	94	76	86	91	92	88	84	55	85	91	84

Bilaga 1d Ledamöter som arbetat med resp. verksamhet (procenttal) timme för timme under torsdagen

Arbetsuppgifter	Kl. 8–9	9–10	10–11	11–12	12–13	13–14	14–15	15–16	16–17	17–18	18–19	19–20	20–21	21–22
1. *Deltagande i kammardebatten*	–	–	–	2	2	3	4	4	1	3	1	2	3	4
2. *Följa kammardebatten*	–	1	6	21	25	29	23	27	26	28	8	29	41	47
3. *Utskottsarbete*	24	58	47	23	3	1	–	2	3	3	14	6	1	1
4. *Riksdagsgruppsarbete*	5	3	3	4	3	3	18	12	11	1	1	–	–	–
5. *Partiarbete i övrigt*	4	5	7	10	7	8	10	14	13	12	9	11	8	6
6. *Uppvaktningar*	2	4	4	6	10	13	10	7	6	8	5	4	3	–
7. *Kommunala uppdrag*	–	–	–	–	–	1	1	1	1	1	1	1	1	1
8. *Uppdrag inom statliga utredningar, statliga styrelser m.m.*	3	5	6	4	4	6	8	8	6	1	–	–	–	–
9. *Uppdrag inom organisationslivet*	1	2	3	2	3	3	1	3	3	3	2	3	2	2
10. *Föredrag, artiklar framträdande i massmedia*	3	3	4	5	4	5	8	7	8	9	5	8	8	7
11. *Inläsnings- och studiearbete, studieresor, studiebesök*	9	4	4	8	5	8	8	7	8	7	6	10	13	10
12. *Övriga aktiviteter*	5	4	5	5	6	4	4	5	5	5	5	4	3	3
Sammanlagt	54	88	90	91	70	84	95	95	91	85	59	83	88	81

Bilaga 1e Ledamöter som arbetat med resp. verksamhet (procenttal) timme för timme under fredagen

Arbetsuppgifter	Kl. 8–9	9–10	10–11	11–12	12–13	13–14	14–15	15–16	16–17	17–18	18–19	19–20	20–21	21–22
1. *Deltagande i kammardebatten*	–	3	3	4	3	1	–	–	–	–	–	–	–	–
2. *Följa kammardebatten*	1	33	29	25	32	22	8	2	1	1	–	–	–	–
3. *Utskottsarbete*	6	3	2	1	1	1	1	1	–	–	–	–	–	–
4. *Riksdagsgruppsarbete*	4	7	11	10	4	4	2	1	1	1	1	–	–	–
5. *Partiarbete i övrigt*	8	14	16	12	8	12	13	13	13	11	9	9	8	6
6. *Uppvaktningar*	1	3	4	4	5	3	5	4	3	2	2	1	2	1
7. *Kommunala uppdrag*	–	–	1	1	–	1	1	–	1	1	1	1	2	1
8. *Uppdrag inom statliga utredningar, statliga styrelser m.m.*	1	7	10	10	7	4	3	1	1	–	–	–	–	–
9. *Uppdrag inom organisationslivet*	2	4	4	4	4	5	6	6	5	5	6	5	5	3
10. *Föredrag, artiklar framträdande i massmedia*	4	5	5	8	6	8	11	9	6	4	4	8	7	4
11. *Inläsnings- och studiearbete, studieresor, studiebesök*	9	7	6	9	5	7	9	10	11	8	6	4	5	4
12. *Övriga aktiviteter*	3	5	5	5	4	5	4	5	4	3	3	2	2	1
Sammanlagt	39	88	94	93	77	72	62	52	45	45	32	31	30	20

Bilaga 1f Ledamöter som arbetat med resp. verksamhet (procenttal) timme för timme under lördagen

Arbetsuppgifter	Kl. 8–9	9–10	10–11	11–12	12–13	13–14	14–15	15–16	16–17	17–18	18–19	19–20	20–21	21–22
1. *Deltagande i kammardebatten*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2. *Följa kammardebatten*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
3. *Utskottsarbete*	–	–	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
4. *Riksdagsgruppsarbete*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
5. *Partiarbete i övrigt*	6	22	32	33	27	21	19	16	11	9	7	7	6	5
6. *Uppvaktningar*	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
7. *Kommunala uppdrag*	–	–	1	1	1	1	1	–	–	–	–	–	–	–
8. *Uppdrag inom statliga utredningar, statliga styrelser m.m.*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
9. *Uppdrag inom organisationslivet*	2	9	11	11	10	10	9	10	8	7	5	4	3	3
10. *Föredrag, artiklar framträdande i massmedia*	3	10	16	14	11	9	9	10	6	4	3	4	3	2
11. *Inläsnings- och studiearbete, studieresor, studiebesök*	3	6	5	5	5	4	4	5	4	4	3	2	1	–
12. *Övriga aktiviteter*	–	2	2	3	3	3	2	1	1	1	1	1	1	1
Sammanlagt	15	49	69	70	59	50	44	43	32	25	20	18	14	11

Bilaga 1g Ledamöter som arbetat med resp. verksamhet (procenttal) timme för timme under söndagen

Arbetsuppgifter	Kl. 8–9	9–10	10–11	11–12	12–13	13–14	14–15	15–16	16–17	17–18	18–19	19–20	20–21	21–22
1. *Deltagande i kammardebatten*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2. *Följa kammardebatten*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
3. *Utskottsarbete*	–	–	2	2	–	–	2	2	1	1	1	1	1	–
4. *Riksdagsgruppsarbete*	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1	–	–	–	–
5. *Partiarbete i övrigt*	2	9	12	11	8	7	7	9	8	7	6	5	5	3
6. *Uppvaktningar*	–	1	2	2	2	2	1	1	2	1	1	1	1	1
7. *Kommunala uppdrag*	–	1	1	1	–	1	–	1	2	3	3	1	1	1
8. *Uppdrag inom statliga utredningar, statliga styrelser m.m.*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
9. *Uppdrag inom organisationslivet*	2	6	8	8	7	5	5	4	2	3	4	3	2	–
10. *Föredrag, artiklar framträdande i massmedia*	2	3	5	6	5	5	5	5	6	5	5	7	5	2
11. *Inläsnings- och studiearbete, studieresor, studiebesök*	2	5	8	8	5	5	7	7	8	7	5	5	4	2
12. *Övriga aktiviteter*	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	2	2	2
Sammanlagt	9	26	39	38	29	25	29	30	31	29	26	23	19	20

Att vara riksdagsledamot

Torbjörn Larsson

Sammanfattning

Denna undersöknings mål har varit att spegla riksdagsledamöternas syn på det egna arbetet, inte bara vad de anser att arbetet går ut på utan även hur det bedrivs. I detta syfte intervjuades 43 riksdagsledamöter som redan före valrörelsen 1985 hade avböjt att bli återvalda till riksdagen.

Studien visar att rollen och arbetet som riksdagsledamot kan variera en hel del, bl. a. beroende på om ledamoten har att verka i opposition eller som företrädare för regeringssidan, eller om ledamoten tillhör ett stort eller litet parti. En del ledamöter föredrar sedan att arbeta i det tysta, medan andra framhöll betydelsen av motioner, interpellationer och frågor.

I intervjuerna framskymtade missnöje med vissa delar av arbetet; bl. a. kritiserades de praktiska förhållandena med riksdagshusets konstruktion och avsaknaden av sekreterarhjälp. Men den kritik som framfördes innebar inte, med något undantag, någon total eller alltigenom förödande kritik av förutsättningarna för och möjligheterna att verka som riksdagsledamot. Den svenske riksdagsledamoten är i stället att döma av dessa intervjuer i stora drag nöjd med sin situation.

Två tentativa teser drivs i slutet av studien i försöket att mera övergripande sammanfatta materialet. Den ena är att mycket av en riksdagsledamots inflytande utövas i hans arbete utanför riksdagen. Den andra tesen är att det finns faktorer som på sikt kan verka för att avståndet mellan väljare och valda ökar, bl. a. genom ledamöternas indirekta väljarkontakter, den bild som massmedierna förmedlar av deras arbete och framtoningen som allmänpolitiker när de egentligen i stor utsträckning är specialister.

1 Urvalet

Denna undersökning baseras på ett i högsta grad systematiskt urval, vilket innebär att de synpunkter som presenteras inte utan vidare kan generaliseras till en allmän beskrivning av arbetet i riksdagen eller riksdagsledamöternas erfarenheter och problem. Det finns därför all anledning påpeka att denna undersöknings ambition inte i första hand har varit att generalisera. De resultat som presenteras och de eventuella slutsatser som dras gäller *endast* den grupp av riksdagledamöter som har deltagit i undersökningen.

Att vara riksdagsledamot innebär självklart inte samma sak för alla. Därav följer naturligtvis att riksdagsledamöterna inte bara kan se mycket olika på sin uppgift utan också agera på helt olika sätt. Undersökningen har snarare varit inriktad på att presentera olika typer av synsätt på rollen som riksdagsledamot, arbetsuppgifterna och agerandet – och hur dessa kan skifta beroende på parti, situation, tid, position, person m. m. – än på att finna generella mönster. Detta har inneburit att det bedömts som mindre intressant hur många personer som har framfört den ena eller andra åsikten, även om uppgifter av den karaktären ibland kommer att redovisas, medan sådant som de intervjuade ansåg avvika från det "normala", dvs. problemen med att vara riksdagsledamot, har tillmätts stort intresse. Det är alltså ett antal subjektiva bilder som förmedlas.

Men även om en undersökning av denna typ inte direkt ger generaliserbar kunskap kan det vara mycket angeläget att t. ex. visa på begränsningarna i föreställningen att man på ett likartat sätt med enkla medel kan förändra tillvaron eller förutsättningarna för dem som är verksamma inom ett område. En undersökning av denna typ, som betonar hur förutsättningarna och beteendet bland riksdagsledamöter skiftar, kan därför ha sitt värde genom att indikera att den förändring som kanske leder till förbättringar för vissa kan leda till försämringar för andra. Undersökningar som denna kan också leda till att man drar vissa tentativa slutsatser. Men för att detta skall vara meningsfullt krävs det naturligtvis att man har viss kännedom om hur urvalet gjorts samt i stora drag vad som utmärker den grupp som undersökts.

Vägledande för urvalet var att finna personer som både hade en viss distans till sitt uppdrag som riksdagsledamot och färska erfarenheter av det. Mot dessa kriterier ansågs bara de personer svara som vi redan under våren 1985 visste inte skulle komma att återväljas till riksdagen i 1985 års val. En genomgång av de olika partiernas listor visade att 47 riksdagsledamöter inte skulle komma att ställa upp till omval. Det visade sig dock snabbt att denna urvalsmetod tyvärr gav en kraftig snedrekrytering, dvs. de socialdemokratis-

ka ledamöterna blev överrepresenterade och de moderata underrepresenterade jämfört med hur partierna var representerade i riksdagen enligt 1982 års valresultat. För att i någon mån försöka motverka denna "snedfördelning" beslöts då att tre riksdagsledamöter från moderata samlingspartiet skulle intervjuas, trots att de troligen inte skulle komma att lämna riksdagen i och med 1985 års val. Det totala antalet möjliga intervjuer blev då 50, och av dessa har till följd av olika typer av bortfall 43 använts i denna undersökning.

Sedan ville en riksdagsledamot bara besvara våra frågor skriftligen men vägrade att ställa upp för en muntlig intervju, och en annan ville inte gå med på att intervjun togs upp på band. Därför har 41 bandade intervjuer gjorts med avgående riksdagsledamöter. Principen för intervjuerna var att när de tillfrågade hade förklarat sig villiga att ställa upp för en intervju fick de frågorna skickade till sig i förväg. Alla de intervjuade fick alltså samma frågor (se bilaga), och för varje fråga fick de först avge ett "spontant" svar. Men till varje fråga hade undersökningsledarna också i förväg kommit överens om att ta upp vissa speciellt intressanta aspekter (följdfrågor), om inte den intervjuade själv kom in på dem.

Även när de svarande själva kom in på andra frågor än de givna och förutsedda följdes dessa naturligtvis upp i görligaste mån. Med hjälp av de bandade intervjuerna har sedan ett redigerat intervjuprotokoll upprättats, och de intervjuade har också erbjudits att läsa denna sammanställning.

I följande tabell redovisas hur de intervjuade fördelade sig på politiska partier.

vpk	3
s	25
c	8
fp	3
m	4
S:a	43

Av tabellen framgår att trots den korrigering som gjordes för moderata samlingspartiet ingår det i urvalet betydligt fler personer med erfarenhet från det socialdemokratiska partiet än personer från andra partier. Detta förhållande förstärker ytterligare det påpekande som tidigare gjorts, att man i denna undersökning inte kan ta antalet personers påstående i en viss fråga till intäkt för att ett fenomen är allmänt förekommande eller något som är giltigt för riksdagen som helhet.

Antalet kvinnor i undersökningsgruppen var 17 och medelåldern på de intervjade var, föga förvånande, ganska hög – närmare 61 år. Flertalet av dem som hade bestämt sig för att lämna riksdagen redan under våren motiverade alltså sitt beslut med åldersskäl. Den höga genomsnittsåldern hos de intervjuade gjorde att de representerade en betydande politisk, och då särskilt riksdagspolitisk, erfarenhet. I den undersökta gruppen hade ledamöterna suttit i genomsnitt 15 år i riksdagen, sex var eller hade varit ordförande eller vice ordförande för ett utskott, tre hade varit statsråd, elva var eller hade varit ledamöter i sitt partis partistyrelse, tre hade varit eller var ordförande för sitt partis kvinnoförbund och en hade varit ordförande för ett poli-

tiskt parti. Även när det gällde arbetet i utskotten kunde undersökningsgruppen redovisa betydande erfarenheter, vilket framgår av nedanstående tabell.

	Ledamot	Suppleant
KU	1	5
FiU	3	3
SkU	4	3
JuU	5	4
LU	3	5
UU	1	1
FöU	5	2
SfU	2	1
SoU	5	5
KrU	6	6
UbU	4	6
TU	1	2
JoU	4	5
NU	3	2
AU	3	8
CU	4	6

I tabellen redovisas undersökningsgruppens samlade erfarenheter från olika utskott efter 1971, dvs. hur många som har suttit med som ordinarie ledamot eller suppleant i varje utskott efter utskottsreformen 1971. Ordföranden i utskottet har räknats som ledamot och de som satt i inrikes- och bostadsutskotten har räknats in i arbetsmarknads- och civilutskotten. Att summan inte blir 43 när man räknar ner kolumnerna beror på att samma riksdagsledamot under sin tid i riksdagen dels kan ha erfarenhet från flera olika utskott, dels kan ha suttit med i fler än ett utskott samtidigt.

Tabellen visar att det i urvalsgruppen finns erfarenheter från samtliga utskott, både som suppleant och ordinarie ledamot. Till detta kommer att många av de intervjuade även har erfarenheter från riksdags- och utskottsarbete innan enkammar- och utskottsreformen genomfördes. Det finns alltså, som redan sagts, en betydande erfarenhet av politiskt och riksdagspolitiskt arbete representerat i detta material. Man bör också hela tiden hålla i minnet att det stora flertalet av de intervjuade lämnar riksdagen av åldersskäl efter ett långt politiskt livsverk, inte av missnöje med riksdagsarbetet eller det politiska livet. Så även om det i denna redovisning av intervjumaterialet kommer fram en del negativa eller kritiska synpunkter på riksdagsarbetet är detta knappast det helhetsintryck man får vid en genomläsning av intervjuerna. De flesta riksdagsledamöterna var i stort sett nöjda med sin tillvaro som riksdagsledamot och de möjligheter som denna position erbjudit, även om de kunde vara mycket kritiska till vissa delar av arbetet. Det skulle kanske varit mer förvånande om en stor del av ledamöterna tog avstånd ifrån sitt livsverk.*

* Andra studier av det inre arbetet i riksdagen finns redvisade i "Skrivelse från talmanskonferensen", Förslag 1981/82:22

Rollen som riksdagsledamot

2.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas intervjumaterialet, dock inte fråga för fråga utan med svaren sammanställda under fem huvudrubriker. Under den första huvudrubriken beskrivs hur de intervjuade såg på sin roll som riksdagsledamot (representant) i stora drag samt vilka problem som kan vara förknippade med denna. Under den andra huvudrubriken tas sådana frågor upp som mer specifikt rör arbetet i riksdagen, och under den tredje rubriken beskrivs vägarna för hur en ledamot påverkar riksdagens beslut. Under den fjärde rubriken behandlas arbetet som riksdagsledamot utanför riksdagen, och i den femte delen beskrivs de praktiska villkor och förutsättningar under vilka en riksdagsledamot verkar. I det följande redovisas alltså den bild av arbetet som riksdagsledamot som ledamöterna gav, med utgångspunkt i de intervjuer som har gjorts.

2.2 Representanten

En av grunderna för uppdraget som riksdagsledamot är att representera andra, eftersom svenska folket utser sina representanter genom allmänna val. Men riktigt vad eller vilka man representerar och på vilket sätt detta representantskap genomförs kan naturligtvis skifta från en riksdagsledamot till en annan, och i och med att en riksdagsledamot ofta får representera flera intressen kan dessa ibland komma i konflikt med varandra. Å ena sidan representerar ledamoten de regionala intressena, men å andra sidan är han också vald som representant för ett visst politiskt parti, för att nu bara nämna en av de mera uppenbara möjliga konfliktytorna.

Att döma av intervjuerna finns det normalt fyra till fem olika intressen som en svensk riksdagsledamot kan ha som referenspunkter i sitt arbete och se sig som företrädare för. Det vanligaste och ofta överordnade intresset, som nämns i nästan alla intervjuer är – föga förvånande – partiet. Ett vanligt svar på frågan vad riksdagsarbetet gick ut på var att man skulle företräda och medverka till utformningen av partiets politik i samband med behandlingen och granskningen av regeringens propositioner i riksdagen. Nästan lika vanligt var att man ansåg sig ha ansvaret för bevakningen av sina regionala och lokala intressen. Men här kunde man också hitta nyansskillna-

der i svaren, där en grupp ledamöter mera betonade regionen, medan andra främst tänkte på sin egen kommun. Denna skillnad kan möjligen förklaras av att partierna på grund av skillnaderna i storlek har olika många företrädare i riksdagen från en och samma region. Det medför då att den riksdagsledamot som representerar ett parti som endast har en företrädare från en valkrets troligen kommer att markera sin framtoning som representant för regionen starkare än den som bara är en bland många från samma valkrets och parti. En annan förklaring kan vara att riksdagsledamoten hade förtroendeuppdrag inom landstinget innan han kom till riksdagen.

Flertalet av de intervjuade betonar både sin roll som partiföreträdare och som regional eller lokal företrädare, dock med vissa skillnader. Några betonar den lokala eller regionala anknytningen starkare än andra, och i någon mån betonar de som har ledande positioner i riksdagen eller partiet – dvs. ordförande eller vice ordförande i ett utskott, medlem i förtroenderådet eller partistyrelsen e. d. – partiets betydelse starkare eller framhåller sin allmänpolitiska roll i högre grad än de andra. Men det tycks också finnas skillnader som beror på vilken region man representerar. Riksdagsledamöterna från Stockholms och Göteborgs kommuner förefaller t. ex. betona sin regionala eller lokala anknytning mindre starkt än övriga. En riksdagsledamot gick t. o. m. så långt att han sade rent ut att det var svårt att driva Stockholmsintressen i riksdagen, eftersom de som kom från Stockholm förväntades utan prut ställa upp på regionalpolitiska åtgärder för andra kommuner.

En annan skillnad, som delvis är kopplad till synen på partiet och den regionala eller lokala anknytningen, är vilken vikt man lägger vid sitt arbete i riksdagen jämfört med arbetet utanför riksdagen. Att uppdraget som riksdagsledamot innebär mycket arbete både i och utanför riksdagen är visserligen i stort sett alla de intervjuade överens om, men även här lägger man tyngdpunkten lite olika. Flera av de riksdagsledamöter som betonar betydelsen av kontakterna med hemlänet eller hemorten påpekar t. ex. att man ofta sitter fast i riksdagen på grund av voteringar eller andra formalia, när man i stället skulle kunna vara ute och göra en insats i sitt hemlän.

Riksdagsledamöterna blir så småningom genom sitt arbete i utskotten specialister på olika områden, och för några drivs denna specialisering ännu längre genom att man, när det finns flera ledamöter från samma parti och region, också delar upp bevakningen av olika frågor sig emellan. Men flera riksdagsledamöter – och inte bara bland dem som här kallats för ledande – betonar starkt sin allmänpolitiska funktion, antingen genom att deklarera att de ser sig som allmänpolitiker eller genom att poängtera att de anser att riksdagsarbetet går ut på att finna övergripande lösningar som gynnar hela landet eller underlätta de nödvändiga avvägningarna mellan olika regioner och intressen i samhället.

En mindre grupp av ledamöter betonade dock båda rollerna lika starkt (företrädare för partiet *och* företrädare för regionen/den lokala nivån) och menade att de såg det som sitt uppdrag att i riksdagen representera den regionala och lokala delen av det egna partiet. Denna åsikt var särskilt framträdande hos en grupp socialdemokratiska ledamöter.

I runda tal en tredjedel av de intervjuade ledamöterna tog också upp betydelsen av att företräda andra organisationer än partiet. De organisationer som nämndes kan i huvudsak delas in i två grupper; dels sidoorganisationer

till partiet som kvinno- och ungdomsförbund, dels andra organisationer som inte har en klar partianknytning, t. ex. frireligiösa organisationer samt handikapp- och idrottsorganisationer. Av dessa två kategorier förefaller sidoorganisationerna vara de mest betydelsefulla. En ledamot i ett av partiernas kvinnoförbund gav t. ex. uttryck för åsikten att kvinnoförbundet skulle fungera som ett oppositionsparti inom det egna partiets ram. Flera av de socialdemokratiska ledamöterna nämnde också de fackliga organisationerna och vissa folkrörelser.

En likartad identifikation inträffar när man har ett speciellt intresse för vissa bestämda frågor eller ämnesområden. Denna grupp av riksdagsledamöter är visserligen inte stor, men några ledamöter påpekade särskilt att de alltid hade varit verksamma inom samma område, t. ex. i frågor som rörde åldringsvården. Denna typ av representantskap – att se sig som talesman för en viss typ av frågor eller ämnesområden – ligger i och för sig nära den som poängterar vissa organisationers betydelse för verksamheten som riksdagsledamot. Den riksdagsledamot som känner särskilt starkt för handikapprörelsen engagerar sig naturligtvis för vissa typer av frågor. Men samtidigt bör man komma ihåg att engagemanget för t. ex. kvinnoförbundet förmodligen sträcker sig över ett större område än ett engagemang för nykterhetsrörelsen eller handikappförbundet. Det kan därför i praktiken ibland vara svårt att särskilja om man skall tala om en representant för en viss organisation, för vissa frågor eller för olika samhällsområden.

Ett fåtal av de intervjuade (5–7) lyfte dock fram en helt annan typ av roll som riksdagsledamot än de som nu har skisserats. Dessa riksdagsledamöter betonar starkt uppgiften att ta sig an och värna om de små i samhället, och med detta menar de oftast personer som på något sätt har kommit på kant med den svenska förvaltningen. Dessa ledamöter agerar alltså som advokater eller ombudsmän för allmänheten, och personer som känner sig misshandlade av den statliga och kommunala byråkratin kan vända sig till dem för att få hjälp. Ledamöterna ser dock inte alltid som sin uppgift att okritiskt driva sina klienters sak till det yttersta utan väl så ofta att informera om varför ett visst beslut har fått ett visst innehåll. Men riksdagsledamoten kan ofta göra en insats genom att förmedla kontakter till beslutsfattare i enskilda ärenden eller genom att påverka den beslutsprocess som gäller det speciella fallet.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att de intervjuade riksdagsledamöterna ser sig som representanter för i huvudsak tre intressen; partiet, hemlänet och de organisationer eller samhällsområden hon eller han har verkat inom. Dessutom tycks det finnas en mindre grupp av riksdagsledamöter som också ser sitt representantskap som starkt relaterat till enskilda medborgare – ett slags den socialt fattiges samarit. Detta sätt att se på riksdagsledamöterna är dock en renodling av verksamheten, och de flesta av de intervjuade personerna betonade flera av de här angivna rollerna eller arbetsuppgifterna.

Att vara representant kan innebära en mängd olika saker. Några betonar uppgiften att vara den som sköter kommunikationerna nerifrån och uppåt, medan andra poängterar behovet av kommunikation neråt, till de underlydande. Med denna uppdelning som utgångspunkt är det påfallande hur starkt dessa riksdagsledamöter understryker hur betydelsefullt det är att nå-

gon framför problemen och frågorna i regionen, på den lokala nivån eller i organisationen. Ledamoten såg alltså snarare till att kommunikationerna fungerade nerifrån och uppåt än tvärtom – även om det också förekommer. Den allmänna bilden av riksdagsledamoten är således en kommunikatör med betoning på hanteringen av flödet av information nerifrån och uppåt snarare än en reell beslutsfattare och förändrare av samhället.

En annan intressant fråga är i vilken mån man själv tror på och ställer upp på det som ens väljare framför. De frågor som ställdes i undersökningen rörande denna aspekt var tyvärr inte helt klargörande, men några av de riksdagsledamöter som betonade betydelsen av den sidoorganisation de tillhörde framhöll att de ibland tvingades att ställa upp och driva åsikter som de inte helt delade.

Några större problem tycks dock den svenska riksdagsledamoten inte ha med att tvingas spela roller som ibland kan stå i motsatsställning till varandra. Många tycks lösa eventuella rollkonflikter genom att hänvisa till att partilojaliteten alltid kommer främst. I de fall där de intervjuade uppgav att de hade problem som kunde härledas till rollkonflikter gällde det också främst när de tvingades välja mellan den egna regionen eller kommunen och partilojaliteten. Ett par ledamöter uppgav att de satte sin lojalitet till kvinnoorganisationen framför lojaliteten mot partiet, om dessa två hamnade på kollisionskurs. I allmänhet tycks dock de ledamöter som har sin förankring i olika organisationer få problem med dubbla lojaliteter mera sällan än de som främst har regionen och hemkommunen som sina referenspunkter.

Men de olika typerna av representativa roller kan skapa problem på andra sätt. Ett problem, som kom fram i intervjuerna och som rör ledamöternas specialistroller, var att man ibland tvingades försvara eller förklara beslut som fattats i riksdagen men som man själv inte hade varit delaktig i eller kände till att de hade fattats. Allmänheten tycks gärna tro att en riksdagsledamot är insatt i alla frågor och ämnen samt att hon eller han drastiskt kan påverka och förändra de beslut som fattas i riksdagen. Ett annat förhållande, som också uppfattades som ett problem av flera intervjupersoner, var att man tvingas tillbringa så stor del av sin tid i riksdagen, när man tror sig kunna göra större nytta utanför den. En del av dem som hade varit riksdagsledamöter länge påpekade också att arbetet i riksdagen under senare år har blivit allt mer tidskrävande. Låt oss därför i nästa avsnitt titta lite närmare på hur de intervjuade uppfattade sitt arbete i riksdagen och de problem som eventuellt är förknippade därmed.

2.3 Arbetet i riksdagen

Att arbetsbördan i riksdagen har ökat med åren är tydligt, vilket också många av de intervjuade flera gånger kom tillbaka till i sina svar. Det skrivs fler och längre motioner, antalet frågor och interpellationer ökar, det talas alltmer i kammaren, uppvaktningarna i utskotten blir allt fler och utskotten yttrar sig allt oftare i varandras frågor. Arbetsbelastningen ökar alltså på flera sätt. En effekt av denna ökade belastning var, menade en del ledamöter, att den ledde till en ökad formalisering och rutinisering av riksdagsarbetet.

Det blir mer och mer sällsynt med spontana debatter i riksdagen, man står och läser upp i förväg färdigskrivna anföranden, motioner klubbas igenom i utskotten på löpande band utan egentlig diskussion, man hinner aldrig gå på djupet i vissa avsnitt i propositionerna, och allt fler skrivelser skickas mellan utskotten för att man vill inhämta varandras åsikter. Dessutom anställs det allt fler tjänstemän i riksdagen, det knyts mer och mer personal till partikanslierna för att klara anhopningen av ärenden, och riksdagsledamöterna skriver allt färre anföranden o. d. själva. Mycket av det som görs och sägs i riksdagen förefaller bara vara för protokollet.

Ett annat problem som också togs upp var att det verkade som om en regering, oavsett vilket eller vilka partier som den bestod av, alltid hade svårt att komma fram med sina propositioner i tid. Arbetet i riksdagen blir därför ryckigt med extra hög belastning mot slutet av sessionerna. Några ledamöter var därför inne på tanken att man skulle ha kortare sessioner men öka antalet under året. Detta skulle också göra det lättare för ledamöterna att hålla kontakt med hemkommunen och den egna familjen.

De flesta av ledamöterna tyckte det var riktigt att tvåkammarsystemet avskaffades, men några med erfarenhet från tvåkammarsystemet påpekade att den nuvarande kammaren är för stor; det är för många riksdagsledamöter i kammaren. Förr i tiden lärde man sig känna och känna igen i stort sett alla ledamöter i kammaren. Känslan av intimitet blev därmed större i det gamla systemet. Den som satt i ena kanten av kammaren kunde relativt väl se anletsdragen på alla ledamöter, men i dagens kammare är möjligheterna till ögonkontakt tvärs över salen mindre. I realiteten är också antalet riksdagsledamöter större än de 349 som stipuleras i författningen genom systemet med ersättare. Anonymiteten bland riksdagsledamöterna är alltså större i dag, och alla känner inte igen varandra på samma sätt som tidigare.

En av de intervjuade framhöll också att systemet med ersättare för statsråden hade lett till att man hade mindre kontakt med andra statsråd än det eller de som ansvarade för de utskottsfrågor som riksdagsledamoten arbetade med. Enligt den gamla riksdagsordningen var regeringen tvungen att vara mycket mer i riksdagen, eftersom statsråden måste delta i voteringar. Detta medförde att riksdagsledamöterna hade större närhet till regeringen, och det var mycket enkelt att få ett informellt samtal med vilken regeringsledamot som helst. Systemet med ersättare har sålunda till viss del fjärmat regeringen från partiets riksdagsgrupp.

De allmänna förutsättningar som en riksdagsledamot verkar under kom rätt väl fram i svaren på en fråga om vilka misstag de ansåg att nytillträdande ledamöter i dag lätt kan göra. Av svaren framgår att en riksdagsledamot inte skall tro att hon eller han i så stor utsträckning kan välja frågor att syssla med. I praktiken tilldelas ledamoten ett ansvarsområde som beror på till vilket eller vilka utskott hon eller han knyts som suppleant eller ordinarie. Detta arbete är ofta så krävande att man endast i begränsad omfattning hinner med att följa andra frågor eller utvecklingen inom andra områden. Det finns därför ingen riksdagsledamot som förmår att greppa hela riksdagens verksamhetsområde; alla är i någon mening specialister på vissa frågor eller områden. Den enskilde ledamoten har inte heller särskilt stort inflytande på till vilket utskott hon eller han kommer att knytas. Fördelningen av utskottsplatser följer i huvudsak anciennitetsprincipen och beror dessutom på vilka

platser som blir lediga. Under senare år har dock en viss förändring skett i detta avseende, och man försöker nu från partigruppledningarnas sida att ta hänsyn till vilken bakgrund vederbörande har, innan de nya ledamöterna placeras in i olika utskott.

Det är inte heller vanligen riksdagen som är platsen för de stora förändringarna i landets politik, även om de formellt sett bekräftas där. Det tar lång tid att förändra och påverka politiken inom olika områden. En riksdagsledamot måste därför vara utrustad med stort tålamod, vara beredd att lyssna till andra och inte tro att hon eller han alltid vet bäst själv. Denna erfarenhet kan vara nog så smärtsam att göra för en ledamot som nyss har tillträtt. Från att kanske ha varit kommunalråd i den egna kommunen, dvs. en person som alla lyssnade till, kommer hon eller han till riksdagen där ingen till en början fäster särskilt stort avseende vid vad hon/han säger eller gör. Ledamoten får också lära sig att göra det mesta själv, eftersom ingen egen sekreterare eller tjänsteman står till förfogande med råd eller hjälp med det praktiska arbetet.

En riksdagsledamots första mandatperiod är vanligen lite lugnare än de efterkommande. I början kan därför en ledamot – i varje fall i ett större parti – känna att han hänger lite i luften, eftersom han inte får några ordinarie uppgifter i utskotten. Men ju längre en ledamot sitter i riksdagen desto mer indragen blir han i detta arbete, och desto viktigare uppdrag får han, för att efter en tid i stället få det allt svårare att upprätthålla kontakterna med hemlänet eller hemkommunen.

Arbetet som riksdagsledamot skiftar dock en hel del beroende på att ledamöterna arbetar under delvis olika förutsättningar. En skillnad finns det naturligtvis mellan de ledamöter som företräder ett stort parti och de som är med i ett litet parti. De små partierna har vanligtvis problem med att få folket att räcka till, så att åtminstone någon person i partiet har läst de propositioner och andra texter som regelbundet kommer på riksdagens bord. Ett litet parti kan inte heller alltid påräkna att få en ordinarie plats i alla utskott, vilket knappast gör det lättare för partiet att hinna med i behandlingen av olika ärenden. En ledamot från ett litet parti har därför vanligen ett bredare ansvarsområde, och därmed svårare att hinna med att gå på djupet i alla frågor, än kollegerna från de större partierna. Ledamöterna i de större partierna blir därför ofta mer specialiserade, eftersom de får mindre områden att bevaka, men de partierna har i stället problem med samordning av sina ledamöters verksamhet, vilket de små partierna känner mindre av.

Det blir också en skillnad i förutsättningarna om partiet sitter i regeringsställning eller ej. I stort sett alla de intervjuade menar att det är mycket stor skillnad på hur man agerar som ledamot om det egna partiet sitter vid makten eller ej. En av de intervjuade socialdemokraterna uttryckte sig där på följande sätt: I dag lägger oppositionen sådana förslag i sina motioner som de mycket väl kunde ha genomfört under sin tid vid makten (senare hälften av 1970- och början av 1980-talen), samtidigt som den sittande regeringen försöker tona ner en hel del av de förslag som fanns i deras motioner från oppositionstiden. Det blir alltså i princip två helt olika roller som spelas. Sitter det egna partiet i regeringen går mycket av arbetet ut på att försvara de förslag som regeringen lägger på riksdagens bord, och friheten att komma

med egna motioner – särskilt om de innebär kostnadsökningar – är mycket begränsad.

Fördelen med att ha det egna partiet vid makten ansågs främst vara att man får tillgång till den information som finns i regeringskansliet, och man får information på ett tidigare stadium och på ett annat sätt än när man är i oppositionsställning. Det är t. ex. bara att lyfta på luren och be att få tala med sitt statsråd eller någon medarbetare till honom/henne. Möjligheterna att påverka ärendens handläggning är därmed också större än när partiet inte sitter i regeringsställning. Den påverkan som utövas sker då genom de informella kanalerna och oftast innan en fråga hamnat på riksdagens bord.

Oppositionsrollen innebär å andra sidan att den enskilde riksdagsledamoten har lite större frihet att agera, särskilt när det gäller väckandet av motioner och frågor eller interpellationer. Många av de intervjuade betonade dock hur mycket mer arbetsamt det var att sitta i opposition, jämfört med när partiet satt i regeringsställning. I oppositionsrollen skall man kritiskt granska regeringens förslag, men all information man behöver för att uppfylla denna roll måste man skaffa fram själv. Några ledamöter menade emellertid att en fördel med oppositionssituationen var att de ledande inom partiet – främst förutvarande statsråd – kom ner från sina piedestaler och var lättare att komma till tals med för den vanlige riksdagsledamoten.

I opposition får också partiets företrädare i utskotten ofta en viktigare position än om partiet är i regeringsställning. De får ett större ansvar för utformningen av partiets politik inom det utskotts ansvarsområde där de är verksamma. Det är i arbetet i partiernas utskottsgrupper eller partiernas riksdagskommittéer som en stor del av arbetet i realiteten kommer att göras i oppositionsställning, när det gäller utformandet av partiets partimotioner i olika frågor.

Oppositionsrollen innebär därför i många fall för den enskilda ledamoten en något större frihet att agera samt ett något större ansvar för och inflytande på partiets politik men samtidigt ett mindre inflytande på hur landets politik utformas – i varje fall om regeringssidan har en majoritet bakom sig i riksdagen. För en del riksdagsledamöter var det uppenbarligen frustrerande att ständigt få erfara att deras förslag utan vidare avslogs av utskotten bara för att förslaget kom från oppositionen, oavsett hur välmotiverat förslaget var.

Huruvida riksdagsledamöterna föredrog att verka i oppositionsrollen eller i regeringsrollen får man inget entydigt svar på vid en genomläsning av intervjuerna. Det är ungefär lika vanligt att man tycker bäst om oppositionsrollen som att man föredrar regeringsrollen. Där finns det heller ingen skillnad mellan partierna, om vi bortser från att vpk inte har någon erfarenhet av att ha suttit i regeringsställning. De som föredrar regeringsrollen betonar möjligheterna att kunna påverka landets politik mera direkt och att det praktiska arbetet blir mycket lättare genom kanslihuskontakterna. De menar också att friheten i oppositionsrollen är skenbar, eftersom alla oppositionsförslag måste läggas under ansvar. Det är t. ex. inte ovanligt att oppositionspartierna mer eller mindre uttalat tar fram någon typ av skuggbudget som alternativ till regeringens budget. Men de ledamöter som betonar det positiva i oppositionsrollen ser i stället till hur stimulerande det är att få ett ökat ansvar och möjligheter till friare diskussioner inom partiet. De pekar också på svårighe-

ten med att i rollen som företrädare för regeringssidan ofta tvingas försvara impopulära regeringsbeslut.

Ett par ledamöter ansåg även att förutsättningarna för att verka som riksdagsledamot skiftade en del, beroende på om det var valår eller ej. Under ett valår var det enligt dessa ledamöter mycket svårare att nå några uppgörelser över partigränserna, och de korta mandatperioderna ledde dessutom till att denna situation inträffade för ofta.

3 Arenorna

Om man med utgångspunkt i dessa allmänna förutsättningar vill studera den verksamhet som bedrivs i riksdagen lite närmare, kan man något förenklat hävda att en ledamot i riksdagen kan agera på tre olika arenor: i riksdagsgruppen, i utskottet och i kammaren. Där är det ledamotens aktiviteter i kammaren som märks mest för allmänheten. Aktiviteten i den egna riksdagsgruppen märks minst utåt. Här följer en redogörelse för hur dessa arenor tycks vara uppbyggda och fungera.

3.1 Utskotten

Mycket av det tunga och reella arbetet i riksdagen utförs i utskotten. Men ett annat och lika välkänt faktum är att det inte brukar bli så mycket förändringar i de propositioner som regeringen lägger på riksdagens bord. Även en regering med liten minoritet i riksdagen att stödja sig på verkar ha betydande möjligheter att få igenom stora delar av sina förslag utan större förändringar. Men självklart förändras bilden något beroende på om regeringen har egen majoritet eller en någorlunda stabil konstellation att stödja sig på i riksdagen, eller om det är en minoritetsregering som inte vet vem eller vilka som kommer att stödja förslagen. Man borde kanske därför ha förväntat sig en viss kritik från de intervjuade ledamöterna när de kom in på hur meningsfullt arbetet var i utskotten. Men så var inte fallet. Det är i stället slående med vilka positiva ordalag de omnämner detta arbete. Uttryck som: "det är där det viktiga arbetet utförs, sakliga och seriösa diskussioner, bra stämning, stor kunnighet hos ledamöter och utskottskanslier, roligt och konstruktivt arbete", är mycket vanliga och ständigt återkommer när de intervjuade ledamöterna skall beskriva arbetet i utskotten. Denna positiva attityd till utskottsarbetet är genomgående i materialet och tycks gälla oavsett vilket utskott ledamöterna har erfarenhet av eller vilket parti de representerar.

Hur arbetet bedrivs i utskotten skiftar dock en del. I vissa utskott diskuteras det inte så mycket, utan man vet ganska väl i förväg var de olika partierna står i olika frågor. Man vet också att dessa ställningstaganden inte kommer att rubbas av diskussionerna i utskotten. Man redovisar för varandra partiets sedan länge väl kända ståndpunkt i en fråga och går sedan ganska snabbt vidare till att skriva utskottets betänkande, i vilket då regeringssidan vanligtvis instämmer i regeringens propositionsförslag och oppositionen re-

serverar sig mot detta. I andra utskott förs mera reella överläggningar mellan partierna, och olika typer av kompromisser kan förekomma mellan regeringssidan och en eller flera av oppositionspartierna. Flera ledamöter påpekade emellertid att blocktänkandet hade ökat i omfattning. Jämfört med hur det var på gamla riksdagens tid, särskilt efter perioden 1973–1976, hade det blivit allt svårare att komma överens över de s. k. blocken. Men många ledamöter menade att detta förhållande inte gällde generellt för alla utskott utan var särskilt framträdande på vissa områden eller för vissa frågor.

De förklaringar som riksdagsledamöterna gav till varför arbetsklimatet varierade mellan utskotten och varför blocktänkandet hade ökat i omfattning skiftade en del. När det gällde blocktänkandet påpekade ett par ledamöter med mycket lång erfarenhet från riksdagsarbetet att detta inte alltid hade lyst med sin frånvaro under alla år i den gamla tvåkammarriksdagen. Under vissa perioder hade klimatet varit nog så frostigt mellan regeringssidan och oppositionen, menade de. Några andra ledamöter ville se enkammarriksdagen som boven i dramat, eftersom den underlättade snabba skiften vid makten. Detta, menade de, leder i sin tur till att de olika regeringskonstellationerna binder sig för vissa förslag, eller anser sig inte behöva kompromissa i stora frågor, eftersom de tror att de kan få igenom sina förslag på annat sätt om de bara får regeringsmakten.

Flera ledamöter påpekade att arbetsklimatet i utskotten till stor del beror på vilka frågor man har att handlägga. En del utskott har många frågor som är ideologiskt präglade, och där vill inte partierna att man skall vara överens, eftersom det bl. a. är på dessa frågor man söker väljarnas stöd. Frågor som rör pengar blir politikerna också lätt oense om. Det är därför kanske inte så konstigt om ledamöter från t. ex. FiU, NU och SkU märker mer av blocktänkande och summariska diskussioner i sina frågor jämfört med ledamöterna från utskott som KrU, KU, LU, JuU och UU. Några ledamöter påpekade också att det inom utskotten utbildas en tradition för hur man skall arbeta. Även om skillnaderna inte är stora bildas det inom varje utskott en viss stil eller kultur för hur man hanterar sina frågor. Mycket av denna kultur var, menade dessa ledamöter, beroende på hur ordföranden och vice ordföranden valde att agera i sitt utskott. Vissa ordförande ansågs göra sitt yttersta för att kompromissa mellan partierna i utskotten och nå så breda lösningar som möjligt, medan andra var mindre benägna att tillåta en öppen och förutsättningslös debatt i utskottet. De flesta ledamöterna förordade dock en arbetsmetod där man förhandlar sig fram till breda lösningar. Kompromissvilligheten är ju något av ett adelsmärke inom den svenska politiken, och det märktes också i intervjuerna.

Andra skillnader mellan utskottens arbetssätt är att vissa utskott noggrant granskar detaljfrågor och formuleringar i utskottsbetänkandets text, medan andra utskott mera ser till vilka principiella förslag som föreligger. En del utskott har många "hearings" med olika organisationer och experter inom sitt ansvarsområde, medan andra är mindre belastade av uppvaktningar. Högläsning av hela utskottstexterna verkar dock till stor del ha försvunnit som justeringsmetod. Några utskott använder metoden att ta ett preliminärt beslut i frågorna innan man tar slutgiltig ställning. Det verkar också i så gott som alla utskott finnas en vilja från majoritetens sida att så långt som möjligt tillmötesgå minoritetens krav på ytterligare information i de frågor som be-

reds. Begär t. ex. ett av de mindre partierna att ytterligare material skall samlas in, eller att några speciella personer eller organisationer skall kallas till en hearing, brukar önskemålen tillgodoses.

Ytterligare skillnader är att några utskott, som t. ex. UbU, är klart mera arbetstyngda än andra, och för vissa utskott, som t. ex. FöU, varierar arbetsbelastningen mellan åren, dvs. mycket arbete när de femåriga försvarsbesluten skall tas och mindre dess emellan. Detta förhållande leder oss in på frågan om de intervjuades syn på behovet av en mer flexibel utskottsorganisation. Bakgrunden är som bekant den att inget nytt utskott har tillkommit eller avskaffats sedan den nya utskottsordningen genomfördes; det enda som har hänt är att ett par utskott har fått nya namn. Ingen större omfördelning av ärenden mellan utskotten har gjorts under dessa år, och något försök med särskilda eller sammansatta utskott har inte heller gjorts, trots att den möjligheten finns enligt den nuvarande riksdagsordningen. Någon framgång i försöken att flytta kansliresurser och tjänstemän mellan utskotten alltefter-som behoven har skiftat har man inte heller haft, trots egna utredningar i riksdagen som just har pekat på behovet av en mera flexibel organisation. Detta förhållande kan jämföras med att regeringen sedan 1971 har genomfört åtminstone tre större departementala förändringar (1974, 1976 och 1982).

Bland de intervjuade fanns det några som ansåg att den nuvarande organisationen i stort sett fungerade bra och att utskotten hade från varandra väl avgränsade ansvarsområden, vilket sågs som en förklaring till varför frågor i ett arbetstyngt utskott inte utan vidare kunde flyttas till ett annat som hade mindre att göra. Men många ledamöter pekade på den utpräglade revirbevakning som förekom mellan utskotten; en bevakning som man i flera fall ville tillskriva tjänstemännen i utskotten. Tjänstemännen, och då i första hand kanslichefen, ville ogärna släppa ifrån sig någon del av sitt ansvarsområde. Men några ledamöter stack inte under stol med att de gärna ställde upp på denna revirbevakning, eftersom det var ett sätt att visa den egna utskottspersonalen sin lojalitet och sitt stöd. Det är viktigt för den fast anställda personalen att känna att de har utskottsledamöternas stöd i sitt arbete i beredningen av utskottens ärenden.

Några ledamöter påpekade också de problem som lätt uppstod när frågor som låg mellan olika utskott behandlades. Den gängse metoden att lösa dessa problem är i dag att det utskott som formellt har ansvaret för frågan skickar den för yttrande till det eller de andra utskott som också berörs. Denna metod verkar ha ökat under årens lopp. Erfarenheterna av det sättet att lösa samordningsproblemen mellan utskotten var dock inte entydigt positiva. Några ledamöter tyckte att man borde kunna lösa frågorna informellt inom partierna i stället för att skicka papper mellan utskotten. Det brukade inte heller framkomma några nya synpunkter i yttrandena med denna metod, eller också var synpunkterna utformade på ett sådant sätt att det mottagande utskottet inte fick någon egentlig vägledning i sitt beslutsfattande. Ofta tyckte nämligen regeringssidan en sak och oppositionen en annan i det insända yttrandet, och därmed låstes till viss del även handläggningen i det mottagande utskottet. Flera ledamöter påtalade också att metoden med yttranden till andra utskott ledde till längre beredningsprocesser. Mot detta skall då ställas, som några ledamöter påpekade, att om partierna skall sköta samord-

ningen själva på ett informellt sätt blir det endast en från varje utskott och parti som kommer att samråda. Till detta kommer även att det ibland finns intressanta nyanser i de svar som avges av företrädare från samma parti men från olika utskott.

Den ökade arbetsbelastningen i vissa utskott har man alltså inte lyckats lösa genom att omfördela ärendena, men i stället verkar det som om man i praktiken kan skönja andra lösningar. Det finns i några fall tendenser till att underutskott inrättas, t. ex. genom att de som vill uppvakta ett utskott inte får träffa hela utskottet utan endast en mindre del därav. En mindre del av utskottet kan också utses att i förväg närmare granska en viss fråga innan hela utskottet tar ställning. Vid intervjutillfället uppgavs det att t. ex. UbU höll på med en översyn av den egna arbetssituationen, och en möjlighet som då övervägdes var att dela upp utskottets frågor och skilja högskole- och forskningspolitiken från övriga utbildningsfrågor.

Det förefaller emellertid som om en generellt hög men också ojämn belastning mellan utskotten parad med en statisk utskottsorganisationsindelning blir ett allt mer akut problem för riksdagen och dess ledamöter. De olika utskotten har också i praktiken olika hög status, i varje fall i den meningen att det är mer populärt att sitta i vissa utskott än i andra. Men det finns inget organ som egentligen förmår samordna den verksamhet som bedrivs i de olika utskotten. Finansutskottet, som ändå är ett utskott med hög status, förmår t. ex. inte spela den roll som finansdepartementet gör i regeringskansliet.

Skillnaden mellan ordinarie ledamot och suppleant förefaller numer vara, och här har uppenbarligen skett en förändring på senare år, ett mindre problem för arbetet i utskotten. Förr var det vanligt att suppleanten under sin första mandatperiod nästan inte fick sitta med vid bordet alls, än mindre yttra sig vid sammanträdena. I dag verkar det som om man i så gott som alla utskott släpper fram suppleanterna tidigt till bordet. Avgörande för om den ordinarie ledamoten eller suppleanten skall sitta som främste företrädare för partiet eller ej vid utskottsammanträdena blir i stället alltmer vilka frågor som behandlas. Är det frågor som suppleanten kan bättre eller är mer intresserad av än den ordinarie ledamoten är det vanligen suppleanten som får företräda partiet vid sammanträdesbordet. Och har suppleanten fått sitta vid bordet får hon eller han oftast fortsätta att driva frågan i kammaren. En av de intervjuade socialdemokraterna gav dock uttryck för åsikten att hon tyckte de ordinarie kunde hålla mindre hårt i sina frågor och släppa fram suppleanterna oftare. Möjligen skiftar alltså här förhållandena något mellan stora och små partier.

En ordinarie ledamot som också har en suppleantplats i ett annat utskott har dock i praktiken inga möjligheter att mer än mycket summariskt följa arbetet i det andra utskottet. Även de som är suppleanter i flera utskott har svårt att mera intensivt följa utvecklingen i mer än ett utskott. Det naturliga blir därför att alla efter en tid orienterar sig mot endast ett utskott. En faktor som också verkar för detta är att utskotten ofta sammanträder vid samma tidpunkter. I många fall är det därför i praktiken omöjligt att gå på mer än ett utskotts sammanträden. En svårighet för de suppleanter som har att bevaka flera utskott är också att de ibland väl sent får reda på i vilket utskott de skall delta. De hinner därför inte alltid sätta sig in i materialet i förväg till

nästa sammanträde, vilket de ordinarie naturligtvis har större chans att göra.

En del av riksdagsledamöternas kontakter med intresseorganisationerna uppstår ur verksamheten i utskottet, särskilt för de ledamöter som inte arbetar aktivt för eller är medlemmar i någon organisation. Utskotten och riksdagens ledamöter blir som bekant ofta föremål för omfattande uppvaktningar från olika typer av intresseorganisationer. Om detta fanns det två uppfattningar. Den ena var att intresseorganisationerna i flera fall blivit mycket mer drivna när det gällde att påverka riksdagsledamöterna. Riksdagsledamöterna tyckte sig t. ex. allt oftare få cirkulärbrev av olika slag, och även om de sällan svarade på dessa själva fick i alla fall någon ledamot i partiets namn åta sig den uppgiften. Även speciella typer av telefonkampanjer kan förekomma. Den andra uppfattningen var att antalet intresseorganisationer verkade ha ökat markant.

Sedan några år tillbaka förekommer det också professionella lobbyister, dvs. personer som kan köpas för pengar för att påverka riksdagsledamöternas åsikter i en fråga i en bestämd riktning. Flera ledamöter hade också haft kontakter med dessa lobbyister. Möjligen var erfarenheter av denna typ av lobbying mindre vanlig bland de socialdemokratiska och kommunistiska ledamöterna än bland de icke-socialistiska partierna. Men dessa skillnader kan också ha berott på erfarenheter från olika utskott.

Formerna för hur organisationerna påverkar riksdagsledamöter skiftar en hel del. En del organisationer bjuder till sig ledamöterna, andra uppvaktar dem och skickar mängder av material. Det förekommer även att organisationer samlar "sina ledamöter" till möten för att diskutera olika frågor av gemensamt intresse. Det är heller inte särskilt svårt för en ledamot att få information från en organisation eller ett företag om hon eller han så önskar. Här finns det flera företag eller organisationer som gärna ställer sina utredningsresurser till förfogande.

Att uppvakta och försöka påverka riksdagsledamöter har varit vanligt sedan långt tillbaka i tiden, vilket också flera av de intervjuade påpekade. Skillnaden mot tidigare, tyckte många av de intervjuade, var att intresseorganisationerna numera drev sina egna ståndpunkter mera ensidigt. Det som kanske var lite förvånande var att det i våra intervjuer inte kom fram några riktigt starkt kritiska synpunkter på denna utveckling. Endast ett par ledamöter var klart skeptiska till att ha med professionella lobbyister att göra. Den åsikt som i stället ofta återkom var att en riksdagsledamot vill ha upplysningar och information om de frågor som hon eller han har att ta ställning till. Organisationernas tendenser till att framhäva den egna åsiktens förträfflighet gör det bara ännu viktigare att man hör alla parter som kan tänkas beröras av en fråga. En riksdagsledamot vill gärna ha mycket information, men beslutar gör hon eller han själv, som en ledamot uttryckte saken.

En klassisk fråga i samband med arbetet i utskotten är, till sist, huruvida arbetet skall bedrivas bakom lyckta dörrar som i dag, eller om man åtminstone delvis skall ha överläggningar som är öppna för allmänheten. Någon direkt fråga om detta ställdes inte till ledamöterna i vår undersökning, men några ledamöter tog ändå upp den. Någon större entusiasm för öppna utskottsförhandlingar framkom då inte, möjligen med undantag för ett par ledamöter från icke-socialistiska partier. De negativa aspekter som anfördes mot öppna utskottsdebatter var att den informella atmosfären som möjlig-

gjorde kompromisser i utskotten skulle försvinna. Man skulle då inte längre kunna tala lika fritt o. s. v. Även de ledamöter som var positiva till öppna utskott menade att man inte skulle låta all utskottsbehandling vara öppen för allmänheten. Det man främst kunde tänka sig var i stället att låta en del av utfrågningarna i utskotten, särskilt i aktuella frågor, äga rum inför öppen

3.2 Kammardebatterna

På samma sätt som flertalet av ledamöterna är ense om att det viktiga arbetet i riksdagen sker i utskotten och dess närhet, är man också ense om att det mesta av kammardebatterna är ett spel för gallerierna. När en fråga kommer upp i kammaren är den i 99 fall av 100 redan avgjord genom de ställningstaganden som gjorts i utskottet. Debatterna sker vidare ofta inför en tom kammare, även om skaran av lyssnare kan vara större än närvaron i kammaren antyder eftersom ledamöterna har möjligheter att lyssna på debatten på sina rum. Kutymen bjuder dock att ledamöterna i det utskott som berörs är närvarande i kammaren när deras frågor debatteras.

Flera ledamöter påtalade i våra intervjuer, som tidigare nämnts, att debatterna under årens lopp har blivit allt tråkigare och mer formaliserade. Den som har till uppgift att försvara utskottets hemställan gör ofta det genom att nästan ordagrant läsa upp den text som majoriteten i utskottet har kommit överens om.

I vissa fall kan denna bundenhet vid det i förväg skrivna leda till att debatten förs in på vilsna vägar. När t. ex. ett statsråd skall svara på en fråga har hon eller han ofta i förväg ett färdigskrivet svar som läses upp, och ibland även i förväg färdigskrivna repliker. Den frågande ledamoten har inte sällan han också i förväg färdigskrivna anföranden och repliker. Men ibland svarar någon av dem på ett sätt som den andre inte hade tänkt sig, och trots det kan det hända att man bara läser upp det förberedda svaret utan några modifieringar!

Detta är dock inget generellt, och det finns andra tendenser när det gäller hur ledamöter agerar i kammaren. En hel del ledamöter tycks t. ex. spara på sina, som de uppfattar, bästa argument i utskottsdebatten för att i stället kunna redovisa dem i kammaren. Några ledamöter menade t. o. m. att de ibland hade svårt känna igen sina utskottskolleger i den retorik de använde i kammaren, jämfört med den i utskottet. Men den debatt som förs i kammaren riktar sig egentligen inte i första hand inte till andra partiers ledamöter och är alltså inte avsedd att försöka påverka det beslut som skall fattas i riksdagen i det aktuella ärendet. Avsikten är i stället att inför den breda allmänheten eller för hemmaregionen påvisa motståndarnas inkompetens och det egna partiets förträfflighet, eller att man står upp för sin hemort. Att döma av dessa intervjuer är dock den svenske riksdagsledamoten i gemen inte någon virtuos i talandets konst och det är kanske inte så säkert att han alltid uppnår detta mål.

3.3 Riksdagsgruppen

I kammaren talar ledamöterna för gallerierna och hoppas på opinionsbildande effekter. I utskottet råder till stor del blockbildning, och i de fall man lyckas ena sig med oppositionen är det ändå bara marginella förändringar av regeringens förslag som görs. Men om nu detta är en riktig bild av riksdagsarbetet, var i riksdagen görs då de reella övervägandena om vilken inställning partiet skall ha i olika frågor? Svaret på den frågan kan vi kanske få, som tidigare nämnts, genom att titta lite närmare på det inre arbetet i partiernas riksdagsgrupper. På frågan hur man driver en fråga eller beter sig för att påverka en fråga i riksdagen svarar nämligen mer än hälften av ledamöterna genom att poängtera betydelsen av arbetet inom det egna partiet i riksdagen.

Mängden ärenden och storleken på partiernas riksdagsgrupper gör dock att inte alla samtidigt kan delta i alla ärendens beredning. Partiernas egentliga övervägande och ställningstagande äger därför rum i mindre grupper, vilka sedan kontinuerligt förankrar sina förslag i hela riksdagsgruppen eller partigruppsledningen. I stora partier är det av naturliga skäl vanligare med flera olika typer av mindre grupper än i små partier. Ett stort parti får dock lätt problem med samordningen av sin verksamhet, vilket man då ofta försöker lösa genom att ordna gruppindelningen hierarkiskt. De flesta partier är indelade på så sätt att det överst finns en partigruppsledning, som har det yttersta ansvaret för partiets ställningstagande i olika frågor i riksdagen. I större partier finns sedan ett av riksdagsgruppen valt förtroenderåd, och längst ned finns till sist partigruppen. Ett annat sätt som verksamheten samordnas på är genom överlappande grupper, dvs. en ledamot sitter med i flera mindre arbetsgrupper. De större partierna försöker också lösa sina samordningsbehov genom olika typer av rutiner.

Socialdemokraterna ordnar t. ex. regelbundna möten mellan dem som är ordförande och vice ordförande i utskotten och ledningen i förtroenderådet. Meningen med mötena är att ledamöterna skall sprida sin kunskap om vad som pågår i andra utskott vidare till de övriga. En av de intervjuade påpekade dock att denna samordningsrutin inte kommit att fungera riktigt som det var tänkt, eftersom ordföranden eller vice ordföranden hade svårt att få tid att föra denna information vidare.

Ett av de viktigaste forumen för samordning och information inom partierna om vad andra utskott arbetar med för frågor i riksdagen är riksdagsgrupperna. Varje parti har möte minst en gång i veckan under den tid som riksdagen är samlad. Vid dessa möten lämnas information om och diskuteras hur partiet skall ställa sig i olika frågor m. m. Innehar partiet regeringsmakten brukar regeringens propositioner dras i riksdagsgruppen innan de läggs på riksdagens bord. Men en stor del av partiernas arbete med att utforma ställningstagandena i olika frågor sker i ännu mindre grupper än riksdagsgruppen. I de nuvarande oppositionspartierna sker detta arbete till stor del i partiernas riksdagskommittéer. Varje parti har nämligen en kommitté för olika samhällsområden som de anser angelägna att bevaka. Dessa samhällsområden brukar vara identiska med en, två eller tre utskotts ansvarsområden, beroende på hur stort partiet är och hur mycket frågor det eller de utskott har som kommittén bevakar.

Socialdemokratin har dock en arbetsgrupp för varje utskott, i vilken ingår partiets ledamöter från de olika utskotten. Dessa arbetsgrupper kallas därför inte för kommittéer utan för utskottsgrupper. Det är emellertid ingen större skillnad på hur de socialdemokratiska utskottsgrupperna arbetar jämfört med de andra partiernas kommittéer. Det är i dessa grupper man träffas och diskuterar partiets linje och ställningstagande innan utskotten sammanträder, och kommittéer eller utskottsgrupper kan också uppvaktas av intresseorganisationer eller inbjuda folk att föredra frågor på samma sätt som i utskotten.

Även i de tre icke-socialistiska partierna sammanträffar man innan utskotten sammanträder, men ledamöterna från de olika partierna är ofta så få att det inte på samma sätt som för socialdemokraterna går att tala om utskottsgrupper. I en del utskott kunde man också finna att två eller alla de icke-socialistiska partierna samarbetade. Ibland möts folkpartister och de centerpartistiska företrädarna innan utskottet sammanträder, och i åtminstone något utskott deltar även moderaterna i dessa möten. Men den typ av möten med alla de tre icke-socialistiska partierna som förekom under deras regeringsår har inte fortsatt i någon större omfattning sedan de åter hamnade i opposition. Inom det socialdemokratiska partiet kan det också förekomma att ett par av partiets utskottsgrupper har gemensamma möten.

Betydelsen av partiernas riksdagskommittéer eller utskottsgrupper är mycket märkbar i intervjumaterialet. Flera ledamöter menar att detta arbete är det mest givande, och många av dem som är positiva till arbetet i utskotten menar då i första hand arbetet i kommittéerna och utskottsgrupperna. Det är främst där man har möjligheter att påverka hanteringen av frågorna. Det förefaller också vara dessa grupper som har kontakt med kanslihuset i första hand. En del av de nuvarande statsråden tycks t. ex. regelbundet delta i de socialdemokratiska utskottsgruppernas sammanträde. När utskotten har kontakter med departementen är det i stället vanligtvis statssekreteraren eller någon annan hög tjänsteman som ställer upp och svarar på utskottets frågor. Ett par socialdemokratiska ledamöter tyckte dock att det var lite dåligt beställt med det närmast berörda statsrådets intresse för att diskutera med utskottsgruppen.

I de fall där ett parti har flera ledamöter från samma region håller dessa också regelbundet kontakt med varandra. Mest formaliserat är detta hos socialdemokraterna, där många regioner har s. k. "bänkmöten" där de regelbundet diskuterar frågor och problem som gäller deras region. Dessa bänkgrupper skriver dessutom ibland gemensamma motioner. De socialdemokratiska ledamöterna från Värmland samlar sig t. ex. varje år till gemensamma motioner i frågor som täcker ett brett spektrum, men som alla berör Värmland. Hur pass framgångsrik man är med denna typ av motioner kan vi kanske låta vara osagt. En av de intervjuade uppgav att dessa motioner lite för tydligt och ensidigt såg till den egna regionen för att kunna få riktigt genomslag. Bänkmotionerna brukade därför bestås med en vänlig skrivning av berört utskott men avslås.

Inom det socialdemokratiska partiet förekommer det dock flera andra och mer informella gruppbildningar än utskotts- och bänkgrupper. En är en särskild kvinnogrupp, som benämns "Tjoget", och som innehåller kvinnliga ledamöter från de olika utskotten samt ledande personer från kvinnoförbun-

det. Tillsammans består denna grupp av ca 20 personer; därav namnet. En annan grupp ledamöter som också träffas regelbundet kallar sig "Unga socialister". Ytterligare en grupp utgörs av dem som är intresserade av konsument- och kooperationsfrågor, och ytterligare en grupp sysslar främst med fackliga frågor. Inom dessa grupper förekommer det att man utformar särskilda handlingsprogram, som sedan kan bakas in i motionstexter. Ett par av de socialdemokratiska ledamöterna uppgav emellertid att de emellanåt hade fått ett intryck av att partigruppsledningen inte alltid såg med blida ögon på uppkomsten av gruppbildningar som inte var sanktionerade uppifrån.

Några tydliga, informella gruppbildningar inom de andra partierna kom inte fram i vårt intervjumaterial – även om sådana säkert förekommer. En ledamot från ett av de mindre partierna uppgav t. ex. att han tyckte sig märka en tendens till att de som sov över på sina rum i riksdagen utgjorde en egen liten grupp i partiet, som utestängde dem som var från Stockholm eller hade lägenheter på stan.

I detta sammanhang bör vi kanske också nämna att det som bekant finns grupper som går över partigränserna, t. ex. nykterhetsgrupperna och de religiösa grupperna.

Hur väl informerade ansåg då de intervjuade att de hade varit om partikollegernas och partigruppsledningens verksamhet? Genomgående var att flertalet ledamöter ansåg sig väl informerad i större frågor och om partigruppsledningens verksamhet. Några ansåg dock att informationen om partiets inställning i större frågor och partigruppsledningens förehavanden någon gång kom väl sent. När det gällde informationen om vad kollegerna sysslade med och vad som var på gång eller vilket som var kontroversiellt i andra utskott än det egna kunde svaren indelas i två kategorier.

En del ansåg att det var upp till en själv att inhämta denna information, som dessutom var lätt att skaffa genom att motioner och utskottsbetänkanden cirkulerades till alla partiets riksdagsledamöter. Vid behov av ytterligare information kunde man sedan alltid vända sig till kolleger i utskotten. En annan kategori ledamöter ansåg emellertid att man inte hade tid att läsa allt det material som hamnade på ens bord samt att en del ledamöter var väldigt förtegna om vad som tilldrog sig i deras utskott och att man därför ibland kom sent in i andras frågor. Av intervjumaterialet att döma tycks det också finnas vissa skillnader mellan små och stora partier. En person från ett litet parti uppgav t. ex. att hon ganska ofta kunde sitta och prata en halvtimme helt informellt med partiledaren om olika frågor. I större partier måste däremot en stor del av informationen komma som skrivelser från partigruppsledningen. Men något utbrett och allomfattande missnöje med information om andras verksamhet i riksdagen framkom inte i dessa intervjuer. Det är knappast bristen på information som kan ställa till problem utan snarare överflödet, som tvingar ledamöter att sålla hårt. Och självklart kan denna sållning ibland leda till att relevant information inte kommer fram.

Att det skulle vara något större problem för riksdagsledamöterna att de som regel i riksdagen tvingas bli specialister på vissa frågor, medan de inför väljaren framstår som allmänpolitiker, framkom inte heller i intervjuerna. Några riksdagsledamöter påpekade emellertid att det var viktigt att man inte utåt uttalade sig i frågor som man inte var insatt i. En ledamot måste ha kurage nog att erkänna att hon eller han inte kan sätta sig in i allt. Men ofta är

det ju så att även om en ledamot tvingas att uttala sig i frågor som hon eller han inte direkt sysslar med, så är den kunskap de ändå har i dessa frågor för det mesta mycket större än den väljaren har, som inte sysslar med politik varje dag. En del ledamöter menade dock att det var arbetsamt att tvingas hålla sig informerad i en stor mängd frågor. Detta gällde särskilt för de ledamöter som genom att de innehade ledande positioner inom partiet eller någon av dess sidoorganisationer eller var partiets ende representant från en viss region, ansåg att de hade ett speciellt ansvar för att sprida kännedom om partiets ställningstagande i olika frågor.

En riksdagsledamot är emellertid inte enbart någon som granskar och håller sig informerad om vad som pågår i riksdagen, hon eller han förmodas också kunna påverka den politik som förs i riksdagen. I nästa avsnitt kommer därför en beskrivning av hur de intervjuade såg på de vägar och medel (instrument) som står till buds för riksdagsledamoten, när han vill påverka de beslut som fattas.

4 Vägar och instrument för påverkan

När det gäller på vilka vägar och med vilka medel som en ledamot kan påverka de beslut som fattas av riksdagen kan man skilja på två huvudtyper. Dels finns det formella, som att skriva motioner, och informella, som att tala med sitt statsråd, dels finns det direkta, som leder till beslut, och indirekta, som efter en tid kan påverka det beslutsfattande som sker. Resonemanget illustreras med följande fyrfältstabell.

PÅVERKANSVÄG	PÅVERKANSSÄTT Direkt	Indirekt
Formell	Motion	Frågor och interpel.
Informell	Tala med statsråd	Skriva artiklar

Det finns alltså i huvudsak två sätt på vilka en ledamot formellt kan påkalla riksdagens uppmärksamhet i ett ärende – antingen genom motioner eller frågor och interpellationer. Om en ledamot lägger fram en motion fattar riksdagen ett beslut om denna motions innehåll, och den kan alltså påverka beslutsfattandet direkt. I frågor och interpellationer fattas däremot inga beslut av riksdagen, men väckandet av frågor och interpellationer kan naturligtvis ha en indirekt påverkan på beslutsprocessen. En ledamot kan också direkt påverka de beslut som genomförs genom att påverka dem som har att fatta de reella besluten i frågorna, eller genom att själv i praktiken vara den reella beslutsfattaren. Ett annat sätt är att genom att skriva artiklar eller tala på möten på ett indirekt och informellt sätt påverka besluten, men denna metod är ofta mer långsiktig till sin karaktär än de övriga.

Att döma av intervjuerna är det den informella vägen och det indirekta sättet som används mest för att påverka beslut. Ett återkommande svar på frågan hur man påverkar olika ärenden är att man måste komma in i beslutsprocessen innan den når riksdagen. Det är t. ex. för det mesta mycket svårt att vända på en proposition som har lagts på riksdagens bord, även om det kan hända. Vilket sätt man använder beror dock lite på vilken typ av fråga det är man önskar driva eller påverka. En fråga som rör en enskild

person tar man t. ex. vanligtvis upp vid informella diskussioner med departementet eller andra berörda myndigheter. Detta gäller även en del regionalpolitiska frågor som inte direkt har partipolitisk karaktär. I övrigt bestäms agerandet av om partiet sitter i regeringsställning eller i opposition och vilken position man själv har inom partiet. Många ledamöter påpekade att man ibland använde alla typer av instrument och vägar som stod till förfogande. En motion kunde följas upp med betydande informella påtryckningar osv.

4.1 Motioner

De motioner som väcks i riksdagen är av olika typ och har också olika tyngd. Viktigast uppfattas de motioner vara som är s. k. partimotioner och som vanligen känns igen på att de är underskrivna av bl. a. partigruppsledaren. Motioner med något lägre dignitet är s. k. kommitté- eller utskottsgruppsmotioner. Dessa undertecknas oftast av samtliga de personer som ingår i ett visst parti och som sitter i samma eller närliggande utskott. Ännu något lägre status har sedan de s. k. bänkmotionerna eller de motioner som har enstaka ledamöters underskrift från samma parti. Lägst status och därmed minst chans att vinna gehör i utskotten och kammaren har de s. k. enskilda motionerna, dvs. sådana som är underskrivna av endast en ledamot. En särskild form av motioner är sedan de som är signerade av personer från flera än ett parti. Betydelsen av dessa motioner skiftar något, men det är uppenbart att man har större chans att vinna gehör för sina idéer om man även kan få med sig ledamöter från andra partier än om man står ensam med sitt namn på en motion. Men därmed inte sagt att flerpartimotioner oftare går igenom än andra. Det vanligaste ödet för en motion är att bli avslagen, särskilt de enskilda motionerna, där så gott som alla i formellt hänseende blir avslagna. Varför skriver man då ändå motioner i sådan mängd, och varför återkommer så många av motionerna år från år?

Svaren på dessa frågor skiftade en del mellan partier och ledamöter. Svaret på frågan varför man ändå skriver motioner var att inte alla blev avslagna – man kunde ha tur ibland och ligga rätt i tiden. En annan typ av svar – som föga förvånande ofta kom från den politiska oppositionen – var att motionerna kunde ha effekt trots att de blev avslagna. Dessa ledamöter menade att idéer som framförts i en motion som avslagits redan efter ett halvår kunde återkomma som förslag i en proposition från regeringen, dock utan att regeringen ger något erkännande till den ursprunglige förslagsställaren. I en del andra fall kunde det också förekomma att utskottet i formellt hänseende avslog en motion men i praktiken tillstyrkte den, genom att skriva på ett sådant sätt att man instämde i motionärens krav.

Inte så sällan väcks motioner där den främsta avsikten inte är att de skall antas av riksdagen utan med ett helt annat syfte. En ledamot fasade t. o. m. inför tanken på vad som skulle hända med vårt samhälle om man helt plötsligt började tillstyrka motionerna. Det är tydligen också så att en del motioner väcks trots att riksdagen egentligen inte är det riktiga forumet för beslutsfattande i dessa frågor. En ledamot kan t. ex. väcka en motion i riks-

dagen därför att en intresseorganisation, där ledamoten är medlem, så önskar trots att riksdagsledamoten vet att det reella beslutet i frågan fattas av myndigheter eller kommuner. Några motioner är också mycket klart utformade mera för att väcka maximal uppmärksamhet utanför riksdagen än att direkt påverka de beslut som fattas i riksdagen. En hel del av motionsskrivandet görs alltså för att visa externa intressenter – partiets sidoorganisation, regionen, kommunen, intresseorganisationer – att man ställer upp för deras krav i riksdagen. En motion ger kanske inte så stort eko i dagspressen men kan uppmärksammas i den lokala pressen eller i myndigheters och organisationers personaltidningar.

I de fall där huvudsyftet med en motion ändå är att förr eller senare få igenom sitt förslag kan processen vara mödosam. Av de få motioner som på något sätt väcker utskottens gillande är det en försvinnande liten del som gör det första gången de kommer upp i utskottet. Det gäller, som flera ledamöter påpekade, att troget och träget återkomma med sina motioner och för varje gång försöka stärka sin argumentering. Med lite tur är då tiden förr eller senare mogen även för detta förslag.

En ledamot följer ofta noga hur ett utskott motiverar sitt avslag på en motion. En välvillig skrivning – eller "krans" som det ibland kallas – kan betyda mycket för om motionären skall återkomma i frågan. I utskotten har det utvecklats ett eget språkbruk, som för den utomstående kan te sig främmande men som sänder tydliga signaler till de berörda ledamöterna. En ledamot som tidigare fått blankt avslag på sin motion betraktar en välvillig skrivning nästkommande år som en stor framgång. Ett annat sätt att stärka motionernas möjligheter är att varje år försöka höja dess status. Det första året kanske ledamoten står ensam med sitt namn på motionen; andra året kanske han får med sig några kolleger, och är han riktigt lyckosam kan han på tredje året få partiet med sig på att ge motionen utskotts- eller kommittégruppstatus. I enstaka fall kan motionen sedan upphöjas till partimotion.

I detta sammanhang nämnde ett par riksdagsledamöter att partimotionerna under årens lopp har blivit allt tjockare, och att det verkar bli mindre vanligt med enskilda motioner i anslutning till regeringens propositioner. Två förklaringar gavs till de alltmer omfattande partimotionerna. Den ena var att dessa i allt större utsträckning skrevs av sekreterare (partiernas politruker i riksdagen), som var knutna till riksdagsgruppens partikansli. Det är alltså de som håller i pennan, och de vill vara grundliga, visa sig skickliga och har tid att skriva mycket. När ledamöterna skrev själva blev antalet sidor få, men innehållet var ändå detsamma.

En annan förklaring som gavs till förekomsten av stora partimotioner var att partier i opposition gärna använde sina partimotioner för att sprida kännedom om partiets inställning i olika frågor till övriga delar av partiet. Det kunde därför vara nödvändigt att vara lite mera grundlig i sina motiveringar till de olika ställningstagandena än vad som var påkallat med tanke enbart på förhållandena i riksdagen. Ett problem som då uppstod var dock att det blev svårt att hinna med att läsa andra partiers partimotioner. I några fall nämndes också en annan fara med en utveckling där mer och mer av utskotts- eller kommittémotionerna skrevs av sekreterare som var knutna till partiernas riksdagskanslier, nämligen att detta kunde bli ett sätt för partigruppsledningen att i praktiken toppstyra utskotts- och kommittégrupperna.

Dessa sekreterare avlyssnar debatten i kommittén eller utskottsgruppen, talar sedan med någon i partigruppsledningen och utformar därefter sitt förslag till ställningstagande, vilket sedan presenteras för utskotts- och kommittégrupperna som partiets ställningstagande i frågan. Det bör dock framhållas att denna tendens inte var särskilt stark. Den framfördes endast av enstaka ledamöter och var mera ett uttryck av oro inför framtiden än en generell beskrivning av den verklighet som existerar i dag.

Attityden till att skriva motioner varierade dock en hel del mellan ledamöterna. Som inledningsvis sagts betonade en del ledamöter mycket starkt sin lojalitet mot partiet. De var också mycket tveksamma till tanken på att väcka motioner när partiet satt i regeringsställning, särskilt då enskilda motioner. Det fanns ledamöter som uppgav att de aldrig hade väckt en enskild motion. I vårt urval vad det dock främst ledamöter från det socialdemokratiska partiet och vänsterpartiet kommunisterna som var tveksamma till att väcka enskilda motioner.

Bland dem som skrev enskilda motioner fanns det emellertid också skillnader. Några betonade att de noggrant följde upp sina motioner och kanske därför inte skrev så många, under det att andra tillstod att det kunde vara lite si och så med uppföljningen. Flera ledamöter gav ändå uttryck för åsikten att man fick ta hänsyn till vad som sades i utskottet. Om t. ex. utskottet avslog motionen i avvaktan på en sittande utredning fick man vänta till dess att denna utredning hade lagt sitt betänkande innan man återkom i frågan.

Den fria motionsrätten kunde emellertid, enligt vissa riksdagsledamöter, skapa problem ibland. En motion som hade väckts i samband med en proposition i december kunde t. ex. återkomma redan under den allmänna motionstiden i januari månad. Ett par ledamöter menade därför att man kunde ifrågasätta om alla motioner måste beredas på samma noggranna sätt. Ingen ville dock inskränka den fria motionsrätten. Omdömet att motionsbehandlingen var ett problem delades dock inte av alla ledamöter. En utskottsordförande hävdade att dessa motioner mycket enkelt kunde avföras genom att utskottet hävdade att "inget nytt hade framkommit i denna fråga".

Men det finns även faktorer som motverkar ett helt fritt skrivande av motioner. I stort sett alla motioner i alla partier granskas av partiets ledande personer innan de väcks. Av intervjuerna att döma är det dock en mild styrprincip som tillämpas. De flesta partigruppsledningar verkar ha svårt att förbjuda ledamöter att väcka motioner, om de verkligen vill det. Här föreligger dock en klar skillnad mellan ett parti i regeringsställning och ett parti i oppositionen. Är partiet i regeringsställning granskas motionerna mera noga av ledningen, särskilt om motionen innebär utgiftsökningar. Men även i oppositionen åläggs ledamöterna ofta vissa ekonomiska begränsningar av sin partigrupps ledning när det gäller konsekvenserna av deras förslag.

Det finns vidare hos många ledamöter en viss tveksamhet till att väcka enskilda motioner i det egna utskottet. Detta gäller speciellt för socialdemokraterna, som i våra intervjuer uppgav att det rådde mer eller mindre förbud mot att väcka enskilda motioner i det egna utskottet. Men samtidigt var det också så, att om man verkligen ville väcka en motion i en viss fråga i det egna utskottet kunde man alltid finna en kollega (bulvan) från ett annat utskott som var beredd att skriva motionen.

Motioner som är undertecknade av personer från olika partier förefaller

vara värda ett eget kapitel. En för en utomstående vanlig föreställning när det gäller flerpartimotioner är kanske att dessa har större chans än andra att tillstyrkas av utskotten. Flerpartimotioner är också vanligast i regionalfrågor eller i frågor som av tradition inte är partibundna – som t. ex. alkohol-, fiske-, jakt- och abortfrågor. En viss aktivitet pågår också på regional nivå i flera län – bl. a. genom landshövdingens försorg – för att få länets riksdagsledamöter att gå samman i gemensamma motioner till förmån för den egna regionen. Men en del ledamöter kände olust inför att göra gemensam sak med andra partier även i sådana frågor. De kände att de på något sätt svek sitt eget parti. En vanlig metod är därför att företrädare för olika partier kommer överens om att driva frågor i samma riktning, men att var och en skriver en egen motion. Till saken hör också att en hel del ledamöter menade att detta arbetssätt inte så mycket var resultatet av att man kände olust inför tanken på att skriva på andra partiers motioner utan på att chansen till framgång då var större.

I något fall framfördes också exempel på än mer raffinerade förfaringssätt, nämligen att två ledamöter från olika partier kommer överens om att väcka motioner som delvis går i skilda riktningar, för att sedan i utskottet nå en i förväg uppgjord kompromiss.

Sammanfattningsvis har alltså motioner till synes ganska liten effekt på de beslut som fattas i riksdagen. Men de är ändå inte oviktiga, eftersom de fyller andra syften än de officiella, t. ex. opinionspåverkan, och genom att de efter en tid kan påverka regeringens agerande, även om detta sällan erkänns. Genom idogt arbete och bra argumentering samt genom att ligga rätt i tiden kan en motion också till slut efter många år tillstyrkas av utskottet och riksdagen.

4.2 Interpellationer och frågor

Bland de intervjuade var meningarna delade om interpellationers och frågors betydelse som instrument för riksdagsledamoten att påverka den politik som bedrivs i landet. Det som framhölls som positivt var t. ex. att en fråga eller en interpellation vid rätt tidpunkt kunde påverka regeringen så att den måste agera eller tvingas ta ställning i en viss fråga. En person påstod att han efter samråd med ett statsråd hade kommit överens med denne om att ställa en fråga i riksdagen, då detta var ett sätt att starta utredningsmaskineriet i departementet, trots att statsrådet och riksdagsledamoten inte kom från samma parti. Andra fördelar med interpellation och frågor var att de fäste uppmärksamheten på vissa problem eller att de kunde skynda på tröga beslutsprocesser i regering och förvaltning. Tydligt är dock att det främst är den publicitetsskapande effekten i aktuella frågor som ledamöterna främst uppskattar. Interpellationer och frågor är bl. a. ett sätt för oppositionen att "grilla" regeringen och inför allmänheten visa på bristerna i den politik som bedrivs. Men det är också ett sätt att inför hemregionen eller hemkommunen visa att man är på alerten och bryr sig om deras frågor. Det är, som en ledamot sade, inte oviktigt vilket partis företrädare som hinner först när det gäller en regional fråga. En interpellation kan också, i motsats till motioner,

ställas när som helst under riksdagsåret, och massmedierna skriver hellre om debatter om interpellationer och frågor än om andra kammardebatter.

Men det framförs också kritik mot interpellationer och frågor. En del kritiker menar att interpellations- och frågeinstitutet missbrukas. Spörsmål som kunde ha klarats av med hjälp av ett enkelt telefonsamtal till berört statsråd dras i stället upp i riksdagen. En hel del av frågorna är likartade och har en tendens att återkomma eller handlar om självklara saker. Den fria debatt som var tänkt att föras var också ofta väl förberedd med i förväg skrivna anföranden och repliker från båda parters sida. Debatterna gav sällan något nytt. En del ledamöter såg därför på detta med frågor och interpellationer som en typ av skenaktivitet, som enbart bedrevs för att göra intryck på den egna lokala och regionala opinionen. Några av de intervjuade var också kritiska till att man ställde interpellationer när samma problem lika gärna hade kunnat behandlas genom att ställa en fråga. En ledamot framhöll även att en interpellation en gång i tiden uppfattades som en viktig händelse både i regeringskansliet och i riksdagen, och departementen lade då ned ett betydande arbete på att utforma interpellationssvaren, men i och med att interpellationerna i dag ställs allt oftare har denna verksamhet mera fått karaktären av löpande-band-verksamhet, dvs. något som inte längre ägnas särskilt stor uppmärksamhet i regeringskansliet eller på annat håll.

4.3 De informella vägarna

De informella vägarna framhåller de flesta av de intervjuade som de viktigaste, om man som riksdagsledamot vill påverka något eller driva en fråga. Det är också därför som en del ledamöter med ett stänk av bitterhet konstaterar att medan massmedierna räknar motioner, interpellationer och frågor för att se hur aktiva ledamöterna är, får de som har det kanske största inflytandet mindre uppmärksamhet, eller rent av negativ uppmärksamhet, därför att de främst arbetar med de informella instrumenten.

Det sätt på vilket en ledamot utövar sitt inflytande är för många att sitta med i partistyrelser, förtroenderåd, partiernas riksdagskommittéer, utskottsgrupper eller andra organ där partierna gör sina reella ställningstaganden. Även en person som t. ex. inte sitter i partistyrelsen kan ha stort inflytande, beroende på vilka kontakter hon eller han har lyckats arbeta upp med ledande personer inom olika delar av partiet. En person som har suttit länge i riksdagen har ofta ett omfattande kontaktnät och vet av erfarenhet vilka man kan tala med i olika frågor, både i det egna partiet och andra. Inte sällan finns det t. ex. en partikollega som sitter i en utredning och granskar de aktuella frågorna – och i så fall gäller det att gå på henne eller honom och framföra sina synpunkter.

För en ledamot står också många dörrar öppna som det inte är lika lätt för en vanlig medborgare att komma igenom. De riksdagsledamöter som varit med länge får ofta goda kontakter i regeringskansliet, särskilt om de har suttit på viktiga positioner i riksdagen, t. ex. som utskottsordförande. Detta gäller oavsett om det egna partiet sitter vid makten eller ej, men det är naturligtvis ännu lättare om det berörda statsrådet och ledamoten kommer från

samma parti. Ledamöterna kan då inte sällan tala direkt med statsrådet i frågor som de anser viktiga, och de kan medverka till att uppvaktningar kommer till stånd osv. Ett annat sätt, som flera av de intervjuade nämnde, var att arbeta utifrån och in, t. ex. att genom att påverka opinionsbildningen utanför riksdagen skapa möjligheter för att påverka inom riksdagen. När det gäller de informella kanalerna tycks en mängd olika vägar stå öppna. Många påpekade att det var viktigt att få tag i en fråga innan den kom till riksdagen, och att det gällde att använda sig av alla de kanaler och instrument som stod till buds.

En stor del av arbetet när det gäller opinionsbildning sker också via massmedierna och i annat arbete utanför riksdagen, vilket nästa avsnitt kommer att handla om.

5 Arbetet utanför riksdagen

Som tidigare nämnts är det mycket vanligt att ledamöterna i våra intervjuer betonar arbetet utanför själva riksdagen när det gäller vad uppdraget som riksdagsledamot går ut på. Denna verksamhet kan ha lite olika former. En del har parallellt med riksdagsarbetet även uppdrag i kommunala och landstingskommunala organ eller uppdrag i det egna partiets regionala eller kommunala organ. Andra har en betydande verksamhet förlagd till olika intresseorganisationer som de är medlemmar i. Andra sitter med i styrelsen för olika myndigheter, statliga offentliga utredningar, företag eller ideella föreningar. Det finns även ledamöter som när de inte sitter i riksdagen försöker sköta ett "vanligt" yrke. Men även om det är många ledamöter som främst ser väljaren i termer av andra organisationer finns det också en hel del ledamöter som har mycket direkt kontakt med medborgarna. Dessa väljare hör av sig på olika sätt, t. ex. genom telefonsamtal, brev, vid torgmöten, arbetsplatsbesök osv. En särskild form av kontakter med allmänheten går också via massmedierna.

5.1 Kommunala och landstingskommunala uppdrag

De olika partierna tillämpar här lite olika "policy", och även inom partierna kan det förekomma regionala variationer i uppfattningen om huruvida det är lämpligt att en ledamot samtidigt innehar politiska förtroendeuppdrag på andra ställen än i riksdagen. I något fall är partierna ganska restriktiva till detta, i andra fall finns det mer eller mindre uttalade regler som säger att det är olämpligt att samtidigt sitta i alla de tre politiska styrelseorganen i vårt land – kommunfullmäktige, landstinget och riksdagen. Partiets politiker får där välja att sitta med i högst två av de tre organen.

Men även den ökande arbetsbördan på riksdags- och kommunal nivå gör det svårt att hinna med att engagera sig alltför djupt i det kommunala arbetet. Utvecklingen verkar gå mot att det blir allt jobbigare att förena kommunala uppdrag med riksdagsarbete, och flera av de intervjuade uppgav att de tidigare hade haft flera uppdrag än vad de hade nu. En inte ovanlig bild bland de intervjuade var att man i början av sin tid i riksdagen hade haft flera kommunala uppdrag, men ju fler mandatperioder man hade suttit desto mer drogs man in i riksdagsarbetet och ju mindre tid gick man över till annat. De intervjuade personerna hade också företrädesvis inskränkt sig till att endast

sitta med i kommunfullmäktige. Det var mera sällan som en ledamot uppgav sig sitta med i nämnder och styrelser. Det var också mera vanligt att ledamöterna satt med i fullmäktige än i landstinget. De ledamöter som av någon anledning hade tvingats välja mellan att sitta kvar i fullmäktige eller i landstinget hade vanligen valt fullmäktige. Men även om de flesta ledamöterna påpekar hur svårt det är att hinna med att göra ett fullgott arbete på kommunal nivå samtidigt som man sitter i riksdagen anser flera ledamöter att denna kontaktyta är viktig för uppdraget som riksdagsledamot. Det är genom det kommunala arbetet som de får se hur de lagar och andra beslut som tas i riksdagen fungerar i praktiken samt får kännedom om vilka problem som finns i regionen.

5.2 Partiet

För många ledamöter tar arbetet i den lokala partiapparaten en stor del av den tid som de inte tillbringar i riksdagen. Ofta är ledamoten t. ex. ordförande i partiets lokalavdelning på hemorten eller någon av partiets sidoorganisationers lokalavdelningar. Det är ständiga möten eller diskussioner och konferenser med det egna partifolket lokalt. Kommunens riksdagsledamot förväntas ställa upp i en mängd arrangemang som ordnas av den lokala grenen av partiet. En fara som några av de intervjuade såg med detta var att den lokala partiapparaten helt slukar riksdagsmannens tid och uppmärksamhet och därmed i praktiken kommer att fungera som en buffert mellan honom och väljarna. Men å andra sidan fanns det ledamöter som menade att partikontakterna var mycket viktigare och gav mer information om vad folk tyckte i olika frågor än att stå på ett torg och tala med en handfull individer.

5.3 Den statliga förvaltningen

Ett ganska vanligt fenomen är att riksdagsledamöter sitter med i olika statliga förvaltningsorgan. Det kan vara stora eller små statliga myndigheter på central nivå, som t. ex. socialstyrelsen eller energiforskningsnämnden, och det kan vara regionala myndigheter som länsstyrelsen och länsbostadsnämnden. Det som framförs som det positiva med denna typ av uppdrag är i stort detsamma som för de kommunala uppdragen, nämligen att ledamoten får insyn i hur riksdagens beslut omsätts i praktiken. De som satt med i länsstyrelsen påpekade också att detta var en bra utkikspost om man ville bevaka länsfrågor, eftersom länsstyrelsen hade ett brett ansvarsområde. Genom kontakterna i myndigheterna kunde ledamöterna också få kännedom om olika frågor och problem långt innan de hamnade på riksdagens bord.

Ett par problem med att sitta i myndigheters styrelser kom dock fram i intervjuerna. Det ena var att man inte fick glömma bort att man var riksdagsledamot, så att man drev en linje i myndigheten och en annan i riksdagen. Det gäller att hålla reda på vilken stol man sitter på för tillfället. Ett annat problem, som också kom fram, var att det ibland kunde vara svårt att veta

vilken ställning det egna partiet kunde tänkas komma att inta i en viss fråga ett halvår innan den skulle behandlas i riksdagen. Ett par ledamöter uppgav därför att de inte så ofta reserverade sig mot myndigheters beslut som de kanske skulle ha gjort, om de hade vetat att partiet i riksdagen skulle komma att gå emot myndighetens förslag.

En hel del ledamöter satt också eller hade suttit i statliga offentliga utredningar. Detta arbete bedömde de naturligtvis som mycket viktigt, inte enbart därför att det gav goda möjligheter att påverka de frågor som bereds, utan också för att det gav goda möjligheter till kontakter med och kännedom om andra politiker och experter som var verksamma inom samma område.

5.4 Intresseorganisationer

En del ledamöter har sina främsta kontakter utanför riksdagen i de intresseorganisationer som de är medlemmar i och ibland även har styrelseuppdrag i. Dessa organisationer kan vara av olika typ: fackliga, kooperativa, religiösa, osv. Men det kan också vara organisationer som idrottsrörelsen, Rädda barnen, jakt- och viltvårdsorganisationer eller den lokala hembygdsrörelsen. I detta sammanhang kan det också nämnas att riksdagsledamöter sitter med i statliga och privata företags styrelser – även om nu företag inte direkt är att hänföra till kategorin intresseorganisationer. En fördel med att vara verksam i en intresseorganisation, och särskild då en som inte var knuten till ett visst parti, var enligt en del ledamöter att man kom i kontakt med åsikter och stämningar utanför det egna partiet. Nästan inga negativa synpunkter eller problem med att vara aktiv i en intresseorganisation samtidigt som man var riksdagsledamot framfördes av de intervjuade, bortsett från att arbetet tog tid och man därför ibland hade lite dåligt samvete för att man inte riktigt hann med att göra jobbet så grundligt som man önskade.

En riksdagsledamot är dock inte helt omgärdad av olika grupper utan har även en hel del direkta kontakter med den s. k. vanlige väljaren.

5.5 Kontakterna med allmänheten

Ett fåtal – men ändå några av de intervjuade – uppgav att de samtidigt som de var riksdagsledamöter även upprätthöll eller hade försökt upprätthålla kontakterna med sitt ursprungliga yrke. De som hade lyckats med detta var av naturliga skäl de som hade haft en yrkesverksamhet där det var möjligt att under kortare tider gå in och göra en insats, t. ex. jordbrukare. Men det fanns även de som under sommaren hoppade in i sitt gamla jobb som vikarier. Det som de tyckte var fördelen med dessa inhopp var att de fick en känsla för vad det innebar att ha ett "vanligt" yrke samt att man fick träffa människor som inte främst sysslade med politik till vardags. För det stora flertalet av ledamöter var dock tanken på att ha kvar sitt gamla jobb helt orealistisk. Detta berodde dock inte på belastningen av riksdagsarbetet utan även på att lagstiftningen inom det arbetsrättsliga området inte är utformad för perso-

ner som endast då och då hoppar in och utövar sitt yrke. Några ledamöter hade även pryat på företag för att kompensera sin bristande erfarenhet från näringslivet eller bristande yrkeslivserfarenhet över huvud taget.

Deltagarna i undersökningen fick alltså inte i någon betydande omfattning kontakter med väljarna via sina gamla arbeten, utan dessa kontakter kom i stället via telefon eller brev, och oftast när de var hemma i sin kommun. Den enskilde väljaren ringde företrädesvis hem till riksdagsledamoten, och inte så gärna till riksdagen, trots att det vanligtvis är när ledamoten sitter i riksdagshuset som hon eller han lättast kan ta fram de uppgifter som den som ringer undrar över.

Det fanns ledamöter som fick många och det fanns ledamöter som fick få brev. De flesta ledamöterna svarade på alla brev – med undantag för stencilerade cirkulärbrev som alla riksdagsledamöter fick. Intensiteten beträffande brev och telefonsamtal tycks dock variera med den politiska händelseutvecklingen. Går t. ex. ryska ubåtar på grund i den svenska skärgården ringer folk till sin riksdagsledamot för att få veta mera. Hettar det till i den politiska debatten mellan partierna ringer medborgarna för att ge sin åsikt till känna och höra vilken åsikt som den egna ledamoten företräder.

Den svenske riksdagsledamoten – som han framträder i denna undersökning – kommer även på andra sätt i kontakt med sina väljare, t. ex. genom torgmöten, studiebesök på arbetsplatser och skolor, mera sällan genom dörrknackning, även om detta också förekommer. Ett tiotal av de intervjuade tyckte att det fanns problem med eller risker för att den svenske riksdagsledamoten hade för lite direktkontakt med den "vanlige" väljaren. De organiserade och professionella inom olika samhällsområden blir i stället de som kommer att representera väljarkåren för den enskilde riksdagsledamoten. Åker ledamoten t. ex. på ett studiebesök till en arbetsplats är risken stor att han bara träffar cheferna eller direktörerna samt den lokale facklige företrädaren, inte de som arbetar – som en av de intervjuade framhöll. Det fanns dock även ledamöter som menade att den svenske riksdagsledamoten hade tillräckligt med kontakter till allmänheten och framhöll den ytlighet i kontakterna som de förtroendevalda hade med allmänheten i länder som USA och England.

En särskild form av kontakter med allmänheten är den som förmedlas via massmedierna.

5.6 Massmedierna

Som framgått av den tidigare redogörelsen har de intervjuade ofta givit svar som gått i lite olika riktningar på samma fråga. Man när det gäller synen på massmedierna och deras bevakning av riksdagen är svaren betydligt mer samstämmiga. De allra flesta av de intervjuade är mycket kritiska till hur massmedierna sköter sitt jobb när det gäller bevakningen av riksdagen. I en del fall kan man nästa tala om massmediaförakt. Kritiken tycks vara starkast mot TV och mildast mot lokaltidningarna.

Kritiken tar sig flera olika uttryck. Den vanligaste kritiken går ut på att massmedierna inte bevakar det som sker i riksdagen, framför allt då det var-

dagliga arbetet. Den bevakning som sker är inriktad på konflikter, trots att sådana mera hör till undantagen i riksdagsarbetet. Det är inte heller sällan som ganska bagatellartade konflikter förstoras upp. Dessutom skall det vara en partigruppsledare eller någon annan mycket central person i partiet som skall uttala sig, om massmedierna skall bry sig om att trycka eller återge det som sägs. Inte ens utskottsordförandena är särskilt ofta intressanta personer att intervjua. Intresset är alltså fokuserat på de ledande inom partierna, trots att de ofta inte är bäst insatta i de aktuella frågorna. Den "vanliga" riksdagsledamoten får arbeta mer i det tysta, vilket en del ledamöter i och för sig uppskattade.

En hel del av de intervjuade personerna framhöll också att massmedierna endast tycktes bevaka det som skedde under kontorstid. De beslut som inte togs under kontorstid återgavs i bästa fall på några rader från TT i dagstidningarna, där det ofta endast hette att "riksdagen fattade i går beslut att...". Missnöjet med dessa kortfattade meddelanden bestod alltså i att väljarna t. ex. inte fick klart för sig hur många som röstat för och emot ett regeringsförslag, och att de därmed kunde förledas att tro att riksdagen fattat ett enhälligt beslut. En annan brist var att massmedierna för sällan redogjorde för konsekvenserna för medborgarna av de beslut som fattas i riksdagen.

Många ledamöter var också kritiska till den fixering på personliga förhållanden som hade inträffat i bevakningen på senare år. Ingen skriver om vad man gör som riksdagsledamot förrän man gör något litet snedsteg i sitt privata liv, tyckte en del av de intervjuade. Flera ledamöter kunde också ge exempel på hur de någon gång tvingats schavottera i pressen till följd av extrema vinklingar av vad de sagt eller gjort – eller t. o. m. på grund av hur de såg ut! En av de intervjuade uppgav också att en anledning till att hon slutade som riksdagsledamot var den behandling man fick i massmedierna. Ett par ledamöter menade också att man levde under en ständig oro för vad massmedierna härnäst kunde tänkas slå ned på när det gällde en själv eller familjen.

Dessa brister i masssmediernas bevakning av riksdagen och dess ledamöter märktes också, menade flera av de intervjuade, när de träffade väljarna. Många väljare har, anser de, en helt felaktig bild av vad som sker i riksdagen. De som kommer till riksdagen på studiebesök brukar också bli mycket överraskade när de får se och lära sig vad ledamotskapet går ut på och innebär.

Kritiken mot massmedierna gäller dock i första hand de rikstäckande organen. Synen på lokaltidningarna var ofta betydligt mer positiv. I dessa återges, menade man, ändå ibland vad ortens riksdagsledamöter har sagt och gjort i riksdagen.

Den kritiska synen på massmedierna hade medfört, uppgav flera ledamöter, att de slutat med att försöka föra ut sitt budskap via massmedierna eller var mycket försiktiga i sina kontakter med dessa. Men samtidigt med denna kritik märks också från de flesta ledamöternas sida en viss tafatthet eller oförmåga att handskas med sina kontakter med massmedierna. På frågan om de medvetet någon gång utnyttjat massmedierna för att driva ett ärende svarade många nej. För dem som svarade jakande visade det sig sedan att uttrycket "utnyttja massmedierna" främst bestod i att de skickade ut sina motioner, pressreleaser eller insändare till massmedierna. Något mer aktivt

bearbetande av t. ex. journalisterna var det mycket få som uppgav att de hade försökt göra. De som uppgav att de försökte skaffa sig kontakter in i massmediernas värld ansåg dock att detta arbete inte alltid gav den utdelning man hade tänkt sig. De flesta journalister ansågs mycket måna om sin integritet och var därför inte så lätta att påverka i en bestämd riktning – en kvalitet som de flesta ledamöterna i och för sig uppskattade.

I intervjumaterialet finns det också några ledamöter som inte har så mycket kritik att rikta mot massmedierna. Utmärkande för dessa ledamöter är att de vanligtvis har innehaft ledande positioner inom det egna partiet. De hade ofta större erfarenhet av kontakter med journalister, och de tycktes mena att det visserligen fanns avigsidor med dagens journalistik, men dessa fick man vara beredd att ta, om man vill att massmedierna skall granska samhället kritiskt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att riksdagsledamöterna tycks ha lättare att acceptera att massmedier gör politiska vinklingar än att de inte uppmärksammar det arbete som ledamöterna utför, eller att de främst är intresserade av deras person och privatliv.

6 De praktiska förutsättningarna

Den fråga man till sist kan ställa sig beträffande arbetet som riksdagsledamot är vilka praktiska förutsättningar som finns för att utföra detta arbete.

De flesta av de intervjuade var nöjda med den lön de i dag får för sitt uppdrag, men många påpekade att de hade släpat efter lönemässigt under en mycket lång tid. En del uppgav att om de hade fortsatt att arbeta som ledamöter skulle de trots de senaste höjningarna även framöver ha fortsatt att förlora pengar.

När det gällde de praktiska arbetsförhållandena var missnöjet större. De som hade erfarenhet från tvåkammarriksdagen betonade visserligen den standardhöjning som har ägt rum sedan dess. I dag har ju t. ex. varje ledamot eget rum, egen telefon och skrivmaskin. Men många klagade på att de inte hade en egen sekreterare. Som det är just nu är det många inom varje parti som skall dela på en sekreterare – så många som uppemot tjugo ledamöter kunde dela på en sekreterare uppgavs det. Följden blir naturligtvis att många väljer att skriva rent själva. I flera fall var det emellertid så att man inte enbart önskade en sekreterare som kunde hjälpa till med renskrifter och postärenden utan som också kunde göra mindre egna utredningar och ta fram olika typer av underlag till beslut. Som det är i dag får en ledamot göra många rent praktiska saker själv, t. ex. posta brev, boka resor, öppna och besvara brev m. m. Det är också svårt för personer som ringer utifrån att få fram meddelanden till ledamöterna, om de inte finns på sina rum. Det är inte heller vanligt att ledamöterna bestås med elektriska skrivmaskiner. Men vid tidpunkten för intervjuerna var tydligen vissa förändringar av de praktiska rutinerna på gång, och på försök skulle bl. a. ett system med personsökare införas.

Ett par av de intervjuade gav emellertid uttryck för åsikten att ledamöterna inte skulle ha egna sekreterare utan göra allt jobb själva, för annars fanns det risk för att andra skulle göra ledamöternas jobb i än högre grad än vad som sker redan i dag.

Enligt de intervjuade inträffade en försämring i deras arbetssituation i och med flyttningen tillbaka till Helgeandsholmen från Sergels torg. Även om de flesta tycker att huset på Helgeandsholmen statusmässigt passar bättre som boning för landets folkvalda är det ändå mindre praktiskt att arbeta i. Ingen av de tillfrågade tyckte att man skulle flytta tillbaka till Sergels torg, men när riksdagen höll till där hade man ett hus som var stort på höjden, och nu är huset stort på bredden, vilket medför ett förfärligt promenerande varje dag för en del ledamöter. Det har också blivit svårare att få tag i personer genom

att man bor så utspritt och det inte finns någon naturlig samlingsplats där alla passerar någon gång under dagen, som fallet var tidigare.

Effekterna av detta har också redan börjat visa sig. Ledamöterna umgås nu alltmer korridorvis eller sitter och ruvar på sina rum. De umgås i trängre kretsar, och de informella kontaktnäten har därför blivit mindre. De fanns ledamöter som uppgav att de blivit sämre informerade om vad som pågår i riksdagen sedan man flyttade tillbaka till Helgeandsholmen.

En annan förutsättning för att det skall vara möjligt att verka som riksdagsledamot är en familj som ställer upp helhjärtat. Flera av de intervjuade menade att de inte hade kunnat ställa upp som ledamot om inte deras barn vid denna tidpunkt hade kommit en bit upp i åren. Men ofrånkomligt är att den make som inte är ledamot får ställa upp en hel del för den som sitter i riksdagen. Det är dessutom lätt hänt att man utvecklas åt olika håll när den ena parten är i Stockholm minst tre dagar av sju, oftast fler, och när han kommer hem är det sedan en mängd engagemang och möten på hemorten. Till detta kommer att riksdagen inte planerar sitt arbete särskilt väl, vilket medför att det ibland är svårt att veta vilka arbetstider man skall ha nästkommande vecka. Det kan därför ofta vara svårt att i förväg säga till familjen att man skall göra något bestämt nästa fredag t. ex. För många innebär dock detta inte så stora problem.

Det vanliga för de intervjuade var ju inte att man plötsligt blev vald till riksdagsledamot, utan detta inträffade efter ett långt och troget partiarbete som också medförde att man var borta ifrån hemmet under långa perioder. Att leva på olika håll är därför många gånger en vana. Ibland är också den andra parten politiskt aktiv, vilket kan underlätta. En del ledamöter har lyckats engagera hela familjen, dvs. även barnen i arbetet med att vara riksdagsledamot; barnen svarar i telefon och tar emot meddelanden, sprättar brev osv. En av de intervjuade påtalade dock hur lite riksdagen gör för ledamöternas familjer. Aldrig hade han hört någon säga när han skulle ut och resa: "Ta gärna med dig din fru". Eller vem har hört talas om riksdagens dag, när ledamöterna och deras familjer bjuds in till någon typ av samkväm?

Men att vara den som sitter i Stockholm är heller inte alltid utan problem, allra helst om man har långt till hemorten. En del ledamöter påpekade att det fanns sociala risker med att vara ledamot. Andra menade att man har för mycket att göra på kvällarna med inläsning av material för att hinna känna sig ensam. Några hade också den åsikten att det för att kunna bli riksdagsledamot krävdes att man var en aktiv och utåtriktad människa, dvs. inte en som hängav sig åt att sitta på sin kammare och grubbla. De sociala riskerna skulle därför inte överdrivas, ansåg de.

Någon särskilt hög status ansåg inte flertalet av de intervjuade att man i dag hade som riksdagsledamot; ett förhållande som de flesta förklarade sig nöjda med. En del tyckte sig också ha märkt av ett visst politikerförakt hos allmänheten, medan andra menade att detta förakt endast var märkbart i massmedierna.

Vem som helst tycks också fortfarande kunna bli riksdagsledamot. Det fanns inget i intervjusvaren som tydde på att man måste ha några speciella erfarenheter eller någon speciell utbildning för att kunna klara av jobbet. Några menade dock att de hade saknat kunskaper i främmande språk. De kände sig emellertid inte främmande för den byråkratisvenska som skrivs i

regeringens propositioner och annat statligt tryck. De var inte heller rädda för att en person utan högre utbildning skulle kunna hamna i underläge gentemot de mer högutbildade tjänstemännen. I ett par fall framfördes dock åsikten att det skulle vara olyckligt om man lät unga personer bli riksdagsledamöter utan att de först hade haft ett vanligt yrke under en längre tid. Att endast ha arbetat som yrkespolitiker innan man blev riksdagsledamot uppfattades som en olycklig utveckling.

7 Avslutande synpunkter

Som sades inledningsvis är det egentligen svårt att dra några generella slutsater av en undersökning av denna typ. Ändå kan det vara befogat att försöka summera alla de synpunkter som kom fram i intervjuerna om hur arbetet som riksdagsledamot kunde te sig samt att formulera ett par tentativa teser om detta.

En första tes skulle då vara att riksdagsledamotens inflytande på den politik som formuleras i vårt land ofta underskattas, men inflytandet utövas inte främst i riksdagen. Där bedrivs i första hand ett granskning- och opinionsskapande arbete – även om detta varierar något beroende på hur starkt stöd den sittande regeringen har i riksdagen. Men många av de förändringar som föreslås i propositionerna är av marginell karaktär, och en stor del av de förslag till förändringar som ges i motionerna gäller också bara marginella förändringar av den politik som bedrivs. Detaljerna i de olika förslagen granskas ofta mycket noggrant, men i övrigt sysslar ledamöterna med att försöka skapa opinion för sina och partiets idéer eller visa för de intressenter utanför riksdagen, vilkas lojalitet och förtroende de är beroende av, att man ställer upp på och försvarar deras intressen. För de flesta ledamöterna är det viktigaste och ofta överordnade intresset – föga förvånande – partiet. Skillnaden mellan ledamöterna härvidlag består i att för en del ledamöter betyder partiet allt, medan andra delar sina lojaliteter mellan partiet, en region och olika intresseorganisationer. När en riksdagsledamot arbetar för eller medverkar till större förändringar av den politik som bedrivs inom ett område sker detta i stället vanligen utanför riksdagen. En riksdagsledamot sitter t. ex. inte sällan med i statliga offentliga utredningar, myndigheters och andra organisationers styrelser, i kommunala och landstingskommunala nämnder och styrelser osv. De har också ofta omfattande informella kontakter med ledande personer i framträdande positioner, t. ex. statsråd, högre tjänstemän eller personer som arbetar som sakkunniga i departementen. Det är alltså främst i dessa sammanhang som en riksdagsledamot utövar sitt inflytande, dvs. innan förslagen har kommit till riksdagen eller efter det att de har lämnat riksdagen och skall tillämpas av andra organ, *inte* i själva riksdagsarbetet.

Men att bli utsedd till riksdagsledamot och arbeta i riksdagen är naturligtvis inte oviktigt i detta sammanhang. I många fall följer ju direkt på nomineringen till riksdagsledamot invitationer att medverka i alla de sammanhang utanför riksdagen som ger möjlighet att påverka samhällsutvecklingen. En riksdagsledamot har i dag kanske inte så hög status i väljarkåren, men han

åtnjuter fortfarande stor respekt hos andra beslutsfattare såväl inom den privata som den offentliga sektorn. För en ledamot öppnas därför många dörrar som är stängda för övriga medborgare, och hans eller hennes synpunkter tillmäts större betydelse och får större tyngd just för att de kommer från en riksdagsledamot. Att sitta i riksdagen ger också – åtminstone i teorin om än inte alltid i praktiken – tillgång till en enorm mängd samlad information och kunskap som är svår att hitta på andra håll – möjligen med undantag för regeringskansliet.

Riksdagen är i betydande utsträckning en apparat för formell registrering och legitimering av de beslut om landets politik som reellt har fattats på annat håll. Denna apparat reagerar på en ökad arbetsbelastning med ökad formalism och byråkrati, vilket tar sig uttryck i fler sammanträden, ökad pappersproduktion och cirkulation, ökad specialisering och fler rutiner för samordning m. m. Konsekvensen av detta är att det krävs en allt större arbetsinsats och en allt högre närvarofrekvens av ledamoten i själva riksdagen. En riksdagsledamot får därför allt svårare att bedriva någon verksamhet utanför riksdagen, vilket kan leda till minskat reellt inflytande för de förtroendevalda på landets politik.

Även andra omständigheter verkar för att minska ledamöternas möjlighet till agerande och inflytande i riksdagen. En sådan är det rent praktiska. Huset på Helgeandsholmen är uppenbarligen opraktiskt disponerat att arbeta i, och många ledamöter saknar sekreterarhjälp för att sköta rutinsysslor. En ledamots dag fylls därför ofta av många ganska triviala uppgifter. En annan omständighet är att den ökade arbetsbördan i riksdagen har lett till att allt fler tjänstemän av olika typer har anställts. Detta har naturligtvis varit nödvändigt med tanke på att arbetet i riksdagen har effektiviserats, men dessa tjänstemän har också fått ett visst inflytande på riksdagens arbetsformer, och inom vissa områden har de verkat som en bevarande kraft. Ett exempel på ett sådant område är indelningen av utskottens ansvarsområden, där förändringar tycks vara mycket svåra att genomföra.

En andra tes är att det finns faktorer som verkar för att allt mer distansera förtroendevalda från sina väljare. En sådan faktor är att riksdagsledamöternas kontakter med väljarna i landet – på gott och på ont – i stor utsträckning går via indirekta kanaler, dvs. via partiapparaten eller andra organisationer. En ledamot riskerar därför lätt att hela den tid som inte går åt i riksdagen helt upptas av den lokala partiorganisationen eller av andra organisationer där han har sina referenspunkter. Väljarna kan då i praktiken komma att identifieras som de som är aktiva eller ledande i lokalpolitiken inom det egna partiet, de som är ledande och aktiva i andra organisationer eller de som på något annat sätt utgör en elit inom det område där riksdagsledamoten är verksam.

En annan faktor som verkar för att distansera riksdagsledamöterna från sina väljare är att de flesta av dem i realiteten är specialister, men till väljarna förmedlar de flesta bilden av en allmänpolitiker. Ledamöterna blir ofta starkt specialiserade genom sitt arbete i utskotten, och detta innebär att det i praktiken är inom det område de är specialister som de främst kan utöva sitt inflytande. Men i och med att väljarna ser riksdagsledmöterna som sina företrädare i alla typer av frågor uppfattar de ibland de förtroendevalda så,

att de besitter mycket större kunskaper än de gör och att de har mycket större inflytande än vad de faktiskt har.

En tredje faktor är till sist att massmedierna genom att koncentrera sin bevakning till de ledande inom partierna och på sådana frågor där det finns konflikter mellan partierna delvis förmedlar en felaktig bild av riksdagens och riksdagsledamöternas vardag till väljarna. Något överdrivet kan man säga att massmedierna ibland förmedlar en bild där de svenska partierna är toppstyrda av ett fåtal personer, och konfliktnivån mellan riksdagspartierna är både omfattande och hög. Sammantaget kan man därför säga att dessa tre faktorer på sikt kan verka för att avståndet mallan väljare och valda snarare ökar än minskar.

Bilaga Intervjufrågor till riksdagsledamöter

1. Hur skulle Du vilja beskriva arbetet som riksdagsledamot, vad går jobbet ut på?
2. Har arbetet och förutsättningarna för att verka som riksdagsledamot förändrats under Din tid i riksdagen?
3. På vilket sätt har man som riksdagsledamot inflytande på de frågor som behandlas i riksdagen, och hur beter man sig om man vill påverka ett förslag eller driva en fråga?
4. Hur ser Du på arbetet i utskotten?
5. Hur väl informerad är man om vilka frågor som kollegerna i det egna partiet arbetar med?
6. På vilka olika sätt är man som riksdagsledamot även verksam utanför riksdagen, och hur krävande är detta arbete?
7. Vilka olika former finns för kontakter med allmänheten, och vilken betydelse har dessa kontakter för arbetet som riksdagsledamot?
8. Hur ser Du på massmediernas funktion när det gäller bevakningen och granskningen av riksdagens och riksdagsledamöternas verksamhet?
9. Vilka konsekvenser har arbetet som riksdagsledamot för privatlivet och den egna familjen?
10. Har riksdagsledamöterna i dag de ekonomiska och andra praktiska förutsättningar som krävs för att kunna sköta sitt arbete på ett tillfredsställande sätt?
11. Vad i Din egen bakgrund och erfarenhet har Du haft mest nytta av i Ditt arbete som riksdagsledamot, saknade Du något?
12. Vilka är de största misstag som nyutnämnda riksdagsledamöter i dag lätt kan göra?

Riksdagsledamöterna och de regionala partiorganisationerna

Riksdagsledamöternas deltagande i organisationsarbetet
Förhållandet regional-lokal partiorganisation
Nomineringsprocessen inför riksdagsval

Jon Pierre

Sammanfattning

I denna rapport analyseras olika aspekter av riksdagsledamöternas deltagande i partiernas valkretsorganisationer. Studien bygger på en enkät och muntliga intervjuer med organisationsföreträdare inom partiernas riksorganisationer samt med valkretsombudsmän inom två utvalda valkretsar.

Valkretsorganisationerna fyller i första hand interna funktioner inom partiorganisationen. Deras primära uppgift är att understödja lokalorganisationerna i deras arbete.

Riksdagsledamöterna deltar i första hand i de utåtriktade aktiviteter, som valkretsorganisationerna bedriver, dvs olika typer av väljarrelaterade verksamheter.

En stor grupp ombudsmän inom samtliga partier anser riksdagsledamöternas deltagande vara otillräckligt. Särskilt påtagligt är missnöjet inom socialdemokratin. Till stor del torde detta bero på den syn man har på riksdagsledamotskapet inom detta parti; riksdagsledamöterna betraktas som mer integrerade i partiorganisationen, jämfört med vad som är fallet inom t ex moderata samlingspartiet. Skilda organisationskulturer tycks alltså till stor del förklara skillnader i bedömning av riksdagsledamöters deltagande i partiorganisationens arbete.

Riksdagsledamöterna ägnar sig i större utsträckning åt att föra ut vad som skett inom riksdagen än att förmedla lokala och regionala krav till riksdagen. Vid möten på lokal och regional nivå med deltagande av riksdagsledmöter diskuteras, enligt ombudsmännen, i alltför stor utsträckning vad som redan skett; istället borde framtida beslut diskuteras i högre grad, menar de.

Att fastställa listor till riksdagsval är en viktig uppgift för valkretsorganisationerna. I studien har förekomsten av centrala direktiv av nomineringsarbetet undersökts. Styrning förekommer inom samtliga partier, men tar sig olika uttryck. Inom vissa partier ger centrala instanser endast generella direktiv, t ex vad avser olika sociala gruppers placering på listorna. En annan typ av styrning är sådan, som berör enskilda personer. Denna typ av styrning tycks ha förekommit i första hand inom socialdemokratin, och i något mindre utsträckning också inom folkpartiet. Jämfört med tidigare studier tycks styrningen ha ökat något i omfattning.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Denna studie av olika aspekter av partiernas regionala organisationer är genomförd på uppdrag av folkstyrelsekommittén under justitiedepartementet.

Enligt uppdraget skulle en enkätundersökning genomföras med partiernas ombudsmän på regional nivå. I första hand följande aspekter av de regionala partiorganisationernas verksamhet skulle därvid undersökas:

1. Riksdagsledamöternas faktiska medverkan i partiarbetet.
2. De krav och önskemål, som finns på sådant deltagande.
3. Nomineringsförfarandet vid riksdagsvalet 1985.

Studien skulle alltså inte omfatta de lokala partiorganisationernas verksamhet och riksdagsledamöternas deltagande i denna. Kontaktformerna mellan de lokala och regionala organisationerna skulle emellertid undersökas med avseende på de senares betydelse för riksdagsledamöternas engagemang i lokala verksamheter.

1.2 Undersökningens genomförande

Enkäten till ombudsmännen sändes ut den 17 april 1985. Den omfattade totalt sexton frågor. Vissa av dessa innehöll ett antal delfrågor. Enkäten omfattade sidmässigt sju sidor.

Enkäten sändes ut till totalt 133 regionala partiorganisationer. Partiernas regionala organisationsstrukturer är inte helt likartade (se vidare avsnitt 2). Vissa partier har fler än en organisation inom några valkretsar, medan andra partier har slagit ihop flera valkretsar till en regional partiorganisation.

Den 22 maj hade 96 organisationer eller 72 procent av de tillfrågade besvarat enkäten. En påminnelse sändes ut samma dag. T o m med den 15 juni hade 127 organisationer eller 95 procent av de tillfrågade besvarat enkäten. Denna svarsprocent måste anses vara mycket tillfredsställande. Inget parti uppvisar en svarsprocent under 85 procent. I tabell 1 redovisas partiernas svarsfrekvens.

Tabell 1 Svarsfrekvens för partierna

Parti	Antal tillfrågade valkretsorganisationer	Antal svar	Svarsprocent
m	27	27	100
c	29	28	97
fp	26	22	85
s	27	27	100
vpk	24	23	96
Totalt:	133	127	95%

Anm: Följande valkretsorganisationer har inte besvarat enkäten: c: Gävleborgs distrikt.
fp: Gotlands, Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands länsförbund.
vpk: Skånes partidistrikt.

Ytterligare information har inhämtats med intervjuer, dels med personer vid partiernas centrala kanslier, dels med partiernas ombudsmän i två slumpmässigt utvalda valkretsar, Västerbotten och Södermanland.

Forskningsassistent Mai-Brith Schartau har kodat materialet. Fil kand Rolf Jonsson har bistått vid databearbetningen av materialet. Folkstyrelsekommitténs sekretariat, liksom åtskilliga kolleger vid statsvetenskapliga institutionen i Lund, har bidragit med konstruktiv kritik.

Författaren vill rikta ett varmt tack till valkretsorganisationernas ombudsmän för att de besvarat enkäten trots intensivt arbete i valrörelsen, och företrädare för partierna på riksnivå, utan vilkas hjälp och engagemang detta arbete inte kunnat genomföras.

2 Riksdagsledamöternas deltagande i de regionala partiorganisationerna

2.1 Inledning

De senaste 15-20 åren har bevittnat en kraftig expansion av partiernas organisationer. Till stor del beror den på införandet av statligt och kommunalt partistöd. Statligt partistöd infördes 1965, kommunalt partistöd 1969. Den organisatoriska expansionen har främst visat sig i det ökade antalet hel- eller deltidsanställda på olika nivåer inom partierna.

Partierna skiljer sig emellertid åt i flera avseenden vad beträffar organisationsstruktur, -styrka och -utveckling. Socialdemokraterna har den starkaste partiorganisationen, mätt i antal anställda. För samtliga partier, men främst för de mindre partierna, har ett prioriteringsproblem uppstått, avseende vilka organisationsnivåer, som bör ha den högsta resp lägsta relativa personaltätheten. Partierna tycks härvidlag företräda olika uppfattningar om och strategier för sin organisationsutveckling. Inom samtliga partier spelar de regionala partiorganisationerna en viktig roll som samordnare av det lokala partiarbetet, bl a med administrativ hjälp till de lokala partiorganisationerna. Inom de mindre partierna torde också valaktiviteter organiserade på regional nivå vara av stor betydelse. Även de socialdemokratiska regionala partiorganisationerna fyller emellertid viktiga inomorganisatoriska funktioner. Partierna skiljer sig också, vad avser vilka funktioner de regionala partiorganisationerna förväntas fylla. I detta avsnitt analyseras för det första de regionala partiorganisationernas olika aktiviteter, för det andra i vilken omfattning riksdagsledamöterna deltar i dessa aktiviteter och slutligen studeras, i vilken utsträckning detta deltagande uppfattas som tillräckligt av de regionala partiorganisationernas funktionärer.

2.2 Partiernas organisationsstruktur

Partiernas organisatoriska uppbyggnad är mycket likartad. Samtliga partier har organisationer på central, regional och lokal nivå. Partierna har ibland beskrivits som "stratarkier", dvs olika, för organisationen väsentliga funktioner fullgörs på skilda nivåer inom organisationen under relativ autonomi från övriga strata (Fiskesjö m fl 1984:111f).

Partiernas organisation, och benämningarna på organen på olika nivåer, framgår av tablå 1 nedan.

Tablå 1 Partiernas organisaton på central, regional och lokal nivå

Organisationsnivå	Parti				
	m	c	fp	s	vpk
Kommundel	avdelning	avdelning	lokal-avdelning	förening	förening, stadsdelsgrupp
Kommun	förening	kommunorg.	kommun-förening	arbetare-kommun	lokalorganisation
Län	länsförbund	distrikt	länsförbund	partidistrikt	partidistrikt
Riket (1)	partistämma	riksstämma	landsmöte	partikongress	partikongress
(2)	partiråd	förtroenderåd			rikskonferens

Anm: (1) avser organisationens högsta beslutande (representativa) organ. (2) avser samordningsorgan mellan partistyrelse, valkretsorganisationer och riksdagsgrupp.
Källor: Fiskesjö m fl 1984:118, Gustavsson 1984:102f.

Kommundelsorganisationer finns inte inom alla kommuner och inte heller inom samtliga partier. Kommundelsorganisationerna växte fram i anslutning till kommunsammanslagningarna. För att undvika en centralisering av lokalorganisationerna skapades – eller utvecklades – organisationer inom kommundelarna. I mindre kommuner, eller i kommuner där ett parti är mycket svagt, finns sällan kommundelsorganisationer.

Kommunorganisationen är partiets huvudorganisation på lokal nivå. Dess viktigaste funktion är att samordna det lokala partiarbetet.

Partiernas regionala organisationer är normalt knutna till valkretsindelningen. Vissa undantag finns emellertid. Moderata samlingspartiet har särskilda förbund i Malmö och Landskrona/Helsingborg, vilka grovt motsvarar fyrstadskretsen.

Centerpartiet har två distrikt i Kalmar län, Kalmar norra och södra. I övrigt följer distriktsindelningen i stort sett valkretsindelningen.

Inom folkpartiet följer den regionala partiorganisationen helt länsindelningen, vilket medför vissa avvikelser från valkretsindelningen, t ex i Skåne och Älvsborg.

Samma sak gäller i princip också för socialdemokraterna. Undantagen är Skåne (ett partidistrikt) och Ångermanlands partidistrikt.

Vpk, slutligen, har en regional partiorganisation, som i störst utsträckning avviker från valkretsindelningen. Stockholms partidistrikt – kallat Storstockholm – omfattar också Gotland, även om man har ett särskilt kontor också här. Västmanland och Sörmland har slagits ihop till det s k Mälardistriktet. Vidare följer vpk:s distriktsorganisation inte valkretsindelningen i Älvsborg.

För samtliga partier gäller alltså, att en regional partiorganisation i vissa fall omfattar mer än en valkrets. I Skåne har partierna i relativt liten utsträckning anpassat sin organisation till den något särpräglade valkretsstruktur detta landskap uppvisar. I Västernorrland har de flesta partierna en regional organisation för Ångermanland och en för Medelpad.

Partiernas lokala och regionala organisationers uppbyggnad och verksamhet redovisas nedan.

2.2.1 Moderata samlingspartiet

Kommunorganisationerna - föreningarna - har i princip ingen heltidsanställd personal. På några orter finns dock deltidsanställda ombudsmän. Föreningarnas viktigaste uppgifter är att organisera mötesverksamheten, svara för medlemsvärvning och genomföra hembesök.

Regionala organisationer är de olika länsförbunden. Varje länsförbund har tre heltidsanställda; en partiombudsman, en ombudsman för ungdomsförbundet (MUF) och en sekreterare.

Länsförbundens viktigaste uppgifter är att på olika sätt bistå föreningarna. Detta sker bl a genom hjälp med tryck och utskick, medlemsregistrering och samordning av olika kampanjer. Vidare fastställs kandidatlistan till riksdagsvalen på denna nivå. Länsförbunden samordnar vidare det politiska arbetet i stort inom deras område (intervjuuppgift Klas Löfgren den 4 mars 1985).

2.2.2 Centerpartiet

Kommunorganisationerna uppvisar en varierande organisationsstyrka. Vissa har en heltidsanställd ombudsman, andra har anställd personal endast i anslutning till valrörelserna, beroende på hur starkt partiet är i kommunen. Ungdomsförbundets (CUF) och Kvinnoförbundet (CKF) avdelningar knyts lokalt till kommunorganisationen. Mötesverksamheten organiseras av avdelningarna. Kommunorganisationen samordnar avdelningarnas verksamhet.

Distrikten har minst en heltidsanställd ombudsman; i tolv av de tjugo distrikten finns två ombudsmän. Till detta kommer minst en sekreterare per distrikt. CUF har en ombudsman i varje distrikt. CKF har också en ombudsman per distrikt, de flesta deltidsanställda. Distrikten ansvarar normalt för större evenemang. De leder vidare valarbetet och bistår kommunorganisationerna med administrativt arbete, som t ex medlemsregistrering. Kandidatlistor till riksdagsvalen fastställes också på distriktsnivå (intervjuuppgift Sven Thorstensson den 8 mars och den 8 augusti 1985).

2.2.3 Folkpartiet

Folkpartiets kommunföreningar har i princip ingen anställd personal. Det är endast i storstäderna man anställt personal på lokal nivå. Det förekommer emellertid ofta, att en ombudsman anställs temporärt under en valrörelse. Kommunföreningarna samordnar lokalavdelningarnas verksamhet.

Länsförbunden har i princip en heltidsanställd ombudsman och en sekreterare. Länsförbunden bedriver i första hand administrativt arbete, som tryckning av kallelser till möten och medlemsregistrering. Man svarar också till stor del för den interna utbildningsverksamheten. Vidare utgör länsförbunden den regionala valledningen. Länsförbunden fastställer kandidatlistan till riksdagsval (intervjuuppgift Christer Nilsson den 7 mars och 8 augusti 1985).

2.2.4 Socialdemokraterna

Socialdemokraterna redovisar heltidsanställda ombudsmän i 38 av de 284 arbetarekommunerna. I cirka 150 arbetarekommuner finns någon anställd personal. Ofta är det emellertid enbart en sekreterare eller en tilfälligt anställd person, t ex i AMS-regi. Man anställer ofta s k valledare under valrörelserna.

Arbetarekommunerna arbetar i första hand med kommunalpolitiska frågor, mötes- och informationsverksamhet. Medlemsregistrering sker inom socialdemokratin på lokal nivå.

Samtliga partidistrikt har minst en heltidsanställd ombudsman. Här organiseras kurser och annan utbildningsverksamhet. Man hjälper också arbetarekommunerna med visst administrativt arbete. Kandidatlistor till riksdagsvalen fastställes på distriktsnivå (intervjuuppgift Owe Holmberg den 8 augusti 1985).

2.2.5 Vänsterpartiet kommunisterna

Inom vpk:s lokalorganisationer finns i princip inga heltidsanställda ombudsmän. I de fall sådana finns är det ofta AMS-betalda anställningar.

Lokalorganisationerna samordnar föreningarnas verksamhet, bevakar kommunalpolitiken och sköter tillsammans med partidistrikten medlemsregistreringen.

Partidistrikten har så gott som alla en heltidsanställd ombudsman. I de större distrikten – Storstockholm, Göteborg och Norrbotten – finns två. Till detta kommer AMS-finansierade anställningar, t ex i distrikten i Skåne, Bohuslän, Västernorrland och i Mälardistriktet.

Partidistrikten bistår lokalorganisationerna och organiserar möteskampanjer. Då lokalorganisationerna är relativt svaga har deras verksamhet helt inriktats på de lokala frågorna. I övrigt är det partidistrikten, som organiserar och genomför viktigare aktiviteter, som t ex valarbetet. Partidistrikten fördelar också resurser mellan lokalorganisationerna. Jämfört med de andra partierna tycks det alltså som om de regionala partiorganisationerna spelar en viktigare roll för det lokala arbetet inom vpk (intervjuuppgift Kenneth Kvist och Lars Pettersson den 6 mars 1985 och Kenneth Kvist den 8 augusti 1985).

Likheterna är alltså många mellan partierna vad avser organisationsstruktur och funktioner. Högre nivåer samordnar verksamheten på de lägre. Inom samtliga partier fastställs kandidatlistan till riksdagsvalen på regional nivå. Nomineringsprocessen undersöks närmare i avsnitt 5.

De mindre partiernas relativt sett svagare partiorganisation kommer till uttryck i första hand på lokal nivå. För de mindre partierna kommer därför den regionala organisationen att få större betydelse också på den lokala nivån, jämfört med förhållandena inom de större partierna.

I den fortsatta framställningen kommer vi att använda en enhetlig teminologi för att beskriva de lokala och regionala partiorganisationerna. Dessa kommer att benämnas *lokalorganisationer* respektive *valkretsorganisationer*.

2.3 Valkretsorganisationerna

I enkäten till valkretsorganisationerna ställdes tre grupper av frågor vad avser organisationens aktiviteter. Den första gruppen avsåg valkretsorganisationens aktiviteter eller verksamheter. Som framgått ovan bedriver valkretsorganisationerna såväl interna som externa eller väljarorienterade aktiviteter. I enkäten undersöktes för det första omfattningen av följande *interna* aktiviteter:

- interna möten på valkretsnivå;
- information och kommunikation inom partiet, såväl lokalt-centralt som centralt-lokalt, och valkretsorganisationens betydelse för denna kommunikation;
- studiecirklar och annan intern utbildningsverksamhet;
- organisatoriska funktioner som t ex samordning av lokala aktiviteter.

För det andra undersöktes omfattningen av några *externa* aktiviteter, nämligen

- organisering (och genomförande av) lokala möteskampanjer och offentliga möten på distriktsnivå.
- distriktskonferenser, samt
- offentliga möten på valkretsnivå.

I den andra gruppen av frågor undersöktes riksdagsledamöternas deltagande i de interna och externa aktiviteterna.

För det tredje tillfrågades ombudsmännen om de ansåg riksdagsledamöternas deltagande vara tilräckligt eller otillräckligt.

I samtliga tre grupper av frågor undersöktes alltså ombudsmännens subjektiva uppfattning av organisationens aktiviteter och riksdagsledamöternas deltagande i dessa. Mest subjektiv är naturligtvis bedömningen av, huruvida deltagandet anses tillräckligt eller otillräckligt. Denna bedömning påverkas bl a av de förväntningar ombudsmännen har på riksdagsledamöterna, vilken nivå på deltagandet de anser rimlig i förhållande till andra åtaganden som riksdagsledmöterna har utanför riksdagen, inom vilka typer av aktiviteter riksdagsledmöterna bör delta, etc. Dessa (ombudsmännens) kriterier för bedömning av riksdagsledamöternas deltagande kan till stor del sammanfattas i ett slags organisationskultur; de partiaktiva har ett övergripande synsätt på förhållandet mellan partiorganisationen och riksdagsledamöterna, och riksdagsledamöternas roll inom partiorganisationen. Samma deltagandenivå i en viss typ av aktiviteter kan i ett parti uppfattas som tillräcklig, i ett annat som otillräcklig, beroende på vilken organisationskultur ombudsmännen omfattar.

Det behöver emellertid inte råda någon konsensus inom organisationen om denna organisationskultur. Det förefaller snarare rimligt att anta, att organisationskulturen varierar mellan olika strata inom organisationen; riksdagsledamöterna har sannolikt en annan grundläggande syn på sitt engagemang inom partiorganisationen än vad dess ombudsmän har. Just dessa skillnader i synsätt på förhållandet partiorganisation-parlamentariker har ibland antagits vara en av de främsta orsakerna till parti-interna konflikter (se vidare avsnitt 2.3.4; cf Michels 1962, Wright 1971, Edenman 1946, Pierre 1986).

För det andra spelar sannolikt också ombudsmännens bedömning av *enskilda* riksdagsledamöter en stor roll.

De data som presenteras redovisar alltså ombudsmännens uppfattningar, snarare än faktiska förhållanden.

Detta avsnitt inleds med att ombudsmännens svar angående valkretsorganisationernas aktiviteter redovisas.

2.3.1 Valkretsorganisationens aktiviteter

Ombudsmännens tillfrågades om, huruvida några angivna aktiviteter var mycket omfattande, omfattande, mindre omfattande eller inte förekom över huvud taget. I tabell 2 redovisas resultatet.

Tabell 2 Valkretsorganisationernas aktiviteter (% svar "mycket omfattande" och "omfattande")

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	Tot
Interna aktiviteter						
Interna möten	89	82	81	89	70	83
Information lokalt-centralt	22	25	29	37	39	30
Information centralt-lokalt	96	96	91	82	87	91
Samordning av lokala aktiviteter	96	96	91	82	87	91
Studiecirklar o dyl	85	89	81	85	65	82
Externa aktiviteter						
Distriktskonferenser	85	79	62	70	57	71
Offentliga möten på valkretsnivå	59	46	52	37	39	47
Organisering av lokala möteskampanjer	48	68	43	48	44	51
Antal organisationer	27	28	22	27	23	127

Tabellen visar den påtagliga likhet, som föreligger mellan partierna vad avser aktiviteter inom valkretsorganisationen. De två aktiviteter, som i störst utsträckning beskrivs som "mycket omfattande" eller "omfattande" är information från central till lokal nivå och samordning av lokala aktiviteter. Nittioen procent av ombudsmännen beskriver dessa aktiviteter som "mycket omfattande" eller "omfattande". Den ofta förekommande bilden av partierna som stratarkier, dvs en organisationstruktur, vari olika nivåer fullgör olika funktioner relativt oberoende av andra nivåer, har således inget entydigt stöd i resultaten. De två aktiviteter, som tycks spela den största rollen för valkretsorganisationerna, är typiska "länk"-funktioner mellan olika organisationsnivåer.

Det framgår vidare av tabellen, att information från central till lokal nivå spelar en betydligt större roll än information i den andra riktningen. Skillnaden är markant för samtliga partier. Om data struktureras efter olika partier finner vi, att information från central till lokal nivå är mer omfattande inom de borgerliga partierna än inom de socialistiska.

2.3.2 Riksdagsledamöternas deltagande i valkretsorganisationernas aktiviteter

Nästa frågeställning är, i vilken utsträckning riksdagsledamöterna deltar i dessa aktiviteter. I tabell 3 redovisas ombudsmännens bedömning av omfattningen av detta deltagande.

Tabell 3 Riksdagsledamöternas deltagande i valkretsorganisationernas aktiviteter (% svar "regelmässigt"; svarsalternativen var "regelmässigt", "ibland", "sällan" och "aldrig")

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	Tot
Interna aktiviteter						
Interna möten	41	54	52	33	22	41
Information lokalt-centralt	19	32	24	19	9	21
Information centralt-lokalt	33	54	46	33	4	34
Samordning av lokala aktiviteter	4	0	0	4	0	2
Studiecirklar o dyl	0	7	10	4	0	4
Externa aktiviteter						
Distriktskonferenser	74	86	62	74	61	72
Offentliga möten på valkretsnivå	26	36	43	26	22	30
Organisering av lokala möterskampanjer	7	7	5	11	4	7
Antal organisationer	27	28	22	27	23	127

Riksdagsledamöterna deltar i första hand i de externa aktiviteterna, dvs distriktskonferenser och andra offentliga möten, medan utpräglat interna aktiviteter som samordning, resursfördelning och studiecirklar uppvisar ett betydligt lägre deltagande.

Centerpartiet tycks vara det parti, inom vilket riksdagsledamöterna deltar i störst utsträckning i valkretsorganisationernas aktiviteter. Tabell 3 visar på en relativt hög överensstämmelse mellan de två största partierna, socialdemokraterna och moderata samlingspartiet. Inom dessa partier tycks deltagandet följa ett relativt likartat mönster. Dessa partier skiljer sig emellertid, som vi skall se senare, vad avser ombudsmännens bedömning av riksdagsledamöternas deltagande.

Inom vpk är deltagandet betydligt lägre, vilket torde förklaras med partiets relativt få riksdagsledamöter (se nedan). Samma iakttagelse borde också gälla folkpartiet, som har endast obetydligt fler riksdagsledamöter än vpk (mandatperioden 1982-1985), men här redovisas ett betydligt högre deltagande. Därför undersöks nedan, vilken betydelse det har, att en valkretsorganisation har resp saknar riksdagsledamot från det egna partiet. Vpk hade under mandatperioden 1982-1985 riksdagsledamöter i fjorton av de tjugoåtta valkretsarna. Folkpartiet hade riksdagsrepresentation i arton valkretsar. I tabell 4 visas riksdagsledamöternas deltagande inom dessa partiers valkretsorganisationer som har respektive saknar egen riksdagsrepresentation. Tabellen visar klart betydelsen av sådan representation.

Tabell 4 Riksdagsledamöternas deltagande i valkretsorganisationer med resp utan egen riksdagsrepresentation (Data = % svar "regelmässigt"; samtliga aktiviteter)

fp-länsförbund		vpk-distrikt	
med repr	utan repr	med repr	utan repr
31	17	19	4

Riksdagsledamöternas deltagande minskar och blir mer sporadiskt i de valkretsar, vari partierna saknar riksdagsrepresentation. Detta är naturligtvis i och för sig föga överraskande; riksdagsledamöterna får i första hand antas vara engagerade i sina hemvalkretsar.

Inom bägge partierna har man sökt utveckla någon form av "kontaktansvar", så att också de valkretsorganisationer som saknar egen riksdagsrepresentation skall ha regelbunden kontakt med partiets riksdagsgrupp. Riksdagsledamöterna tilldelas en "faddervalkrets" (folkpartiet) eller "fadderdistrikt" (vpk).

Dessa system med "kontaktansvar" förmår emellertid inte kompensera för avsaknaden av egna riksdagsledamöter inom en valkrets. Det är endast mötesverksamheten, som inte skiljer sig nämnvärt mellan valkretsorganisationer med och utan riksdagsledamöter för partierna. De externa aktiviteterna är alltså de, som prioriteras vid deltagande i den valkrets, för vilket riksdagsledamoten har ett "kontaktansvar".

Moderata samlingspartiet saknar formell representation i en valkrets, nämligen på Gotland. Partiet har emellertid en riksdagsledamot på stockholmsbänken från Gotland. I enkätsvaret från denna valkretsorganisation meddelas inga större avvikelser vad avser riksdagsledamöternas deltagande, jämfört med partiets övriga valkretsorganisationer.

Vissa av valkretsorganisationens aktiviteter förutsätter ett högre deltagande av riksdagsledamöter än andra aktiviteter. I första hand olika utåtriktade (mötes-) aktiviteter bygger på ett sådant deltagande i större utsträckning än utpräglade inomorganisatoriska aktiviteter. Det finns alltså inget naturligt samband mellan hur omfattande en viss aktivitet är, och behov av deltagande av riksdagsledamöter. En kontroll visar, att aktiviteternas omfattning i endast mindre grad förklarar ombudsmännens bedömning av deltagandet.

Valkretsorganisationernas viktigaste uppgifter, sades tidigare, är de interna aktiviteterna. Riksdagsledamöternas deltagande i dessa blir av annan karaktär, jämfört med de utåtriktade aktiviteterna; det kan inte ses som omedelbart knutet till riksdagsuppdraget, men kan ändå uppfattas som värdefullt från valkretsorganisationens sida. Riksdagsledamöternas deltagandenivå bestäms inte primärt av de olika aktiviteternas omfattning, utan av deras betydelse för partiets agerande på väljararenan. Ju starkare koppling till väljararenan, desto högre deltagande från riksdagsledamöterna. Huruvida detta är ett resultat av organisationens strävan – att ha en riksdagsledamot i ett offentligt möte ökar dess attraktivitet – eller riksdagsledamöternas egna önskemål att primärt engageras i väljarinriktade engagemang vet vi ingenting om. Det kan i detta sammanhang vara viktigt att skilja mellan regelbundet deltagande, och sådant som t ex sker under de riksdagsfria veckorna. Under dessa perioder organiserar valkretsorganisationerna normalt serier av möten, vari riksdagsledamöterna medverkar (se vidare avsnitt 2.3.4).

De olika partierna tycks omfatta olika, principiellt skilda synsätt på riksdagsledamöternas engagemang i olika aktiviteter (se vidare avsnitt 2.3.4).

2.3.3 Ombudsmännens bedömningar av riksdagsledamöternas deltagande

En grupp enkätfrågor avsåg ombudsmännens bedömning av riksdagsledamöternas deltagande i valkretsorganisationens aktiviteter. Ombudsmännen tillfrågades dels om sin allmänna bedömning i detta avseende, dels om deltagandet i olika aktiviteter.

Ombudsmännens bedömning är, som nämndes inledningsvis, helt subjektiv. Vad som anses tillräckligt kan variera avsevärt, såväl mellan som inom partierna. Ombudsmännen kan ha olika förväntningar och krav på riksdagsledmöterna. De gör dessutom dessa bedömningar i relation till vad de anser vara rimligt i förhållande till riksdagsledamöternas övriga uppdrag. Resultaten måste därför tolkas med stor försiktighet.

Ombudsmännens bedömningar i detta avseende tycks emellertid kunna sammanföras i grundläggande synsätt på i vilken omfattning och i vilka typer av aktiviteter riksdagsledamöterna *bör* delta (se avsnitt 2.3.4).

Tabell 5 Ombudsmännens bedömning av riksdagsledamöternas deltagande (samtliga aktiviteter) (%)

Riksdagsledamöternas engagemang i valkretsorganisationens arbete	*Parti*					
	m	c	fp	s	vpk	Tot
För mycket tid	4	4	0	0	0	2
Tillräcklig tid	56	57	63 (0)	37	64 (25)	53
För litet tid	26	29	11 (43)	48	36 (33)	31
Alldeles för litet tid	4	4	20 (0)	7	0 (0)	7
Inget svar	11	7	6 (57)	7	0 (42)	7
Antal organisationer	27	28	15 (7)	27	11 (12)	127

Anm: Data inom parentes avser valkretsorganisationer utan egen riksdagsrepresentation.

Det är endast inom socialdemokratin, som en majoritet av de tillfrågade menar, att deras riksdagsledamöter ägnar för litet (eller alldeles för litet) tid åt valkretsorganisationen. De övriga partierna skiljer sig inte nämnvärt åt. För de fp- och vpk-organisationer, som saknar egen riksdagsrepresentation, kan inga säkra slutsatser dras; för det första är antalet organisationer inom denna grupp litet, för det andra är det relativt många som inte svarat på denna fråga och för det tredje är det oklart, hur ombudsmännen i dessa valkretsar tolkat enkätfrågan.

De socialdemokratiska ombudsmännens missnöje med riksdagsledamöterna deltagande i valkretsorganisationens verksamheter förbryllar. Detta parti har ju den i särklass största riksdagsgruppen, med fler än en riksdagsman i samtliga valkretsar utom Gotland. En partiell förklaring kan vara, att förväntningarna på ett högt deltagande är större inom socialdemokratin än inom de andra partierna, mot bakgrund av det stora antal riksdagsmandat som partiet har. Det kan också vara ett resultat av att man inom socialde-

mokratin av tradition betraktar riksdagsgruppen som nära knuten till partiorganisationen, sannolikt närmare än inom de borgerliga partierna (se vidare avsnitt 2.3.4 för en diskussion om skilda organisationskulturer inom partiorganisationerna; cf Edenman 1946, Andersson 1969, Pierre 1986).

För att utveckla denna diskussion behöver vi veta, inom vilka aktiviteter ombudsmännen menar, att riksdagsledamöternas deltagande är otillräckligt. Tabell 6 presenterar data kring denna frågeställning.

Tabell 6 Ombudsmännens bedömning av riksdagsledamöternas deltagande i olika aktiviteter (% svar "otillräckligt)

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	Tot
Interna aktiviteter						
Interna möten	4	14	21	11	9	11
Information lokalt-centralt	26	18	21	22	18	22
Information centralt-lokalt	19	25	7	41	18	24
Samordning av lokala aktiviteter	11	14	14	15	9	13
Studiecirklar o dyl	22	25	14	59	9	30
Externa aktiviteter						
Distriktskonferenser	7	4	14	11	18	
Offentliga möten på valkretsnivån	19	14	14	26	18	19
Organisering av lokala möteskampanjer	30	14	14	26	18	22
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antal organisationer	27	28	15	27	11	108

Anm: Tabellen inkluderar endast de valkretsorganisationer, som har egen riksdagsrepresentation. Följande svarsalternativ fanns: "mer än tillräckligt", "tillräckligt" och "otillräckligt".

Tabellen ger ingen entydig bild vad avser bedömningen av riksdagsledamöternas deltagande i olika organisatoriska aktiviteter. Deltagandet i studiecirklar förefaller dock vara otillfredsställande inom de flesta partierna, liksom riksdagsledamöternas betydelse för information, såväl lokalt-centralt som i andra riktningen (se vidare avsnitt 4).

Bedömningen av huruvida riksdagsledamöternas deltagande i dessa aktiviteter är otillräckligt, beror för det första på, hur aktiva riksdagsledamöterna är i valkretsorganisationen och, för det andra, på inom vilka aktiviteter de är aktiva. Resultaten antyder, att ett lågt deltagande i en viss aktivitet inte nödvändigtvis behöver innebära, att ombudsmännen uppfattar detta deltagande som otillräckligt. Omvänt kan ett i och för sig högt deltagande i en aktivitet betraktas som otillräckligt. Tabell 7 ger en sammanfattande beskrivning av resultaten.

Tabell 7 Riksdagsledamöternass deltagande i interna och externa aktiviteter; omfattning, deltagande och bedömning (data = % svar "otillräckligt deltagande".)

	Parti									
	m		c		fp		s		vpk	
Aktivitetstyp	int	ext	int	ext	int	ext	int	ext	int	ext
Aktiviteternas omfattning	67	64	68	64	64	52	67	52	65	46
Riksdagsledamöternas deltagande	17	36	26	43	22	37	17	37	7	29
Bedömning (andel svar "otillräckl")	15	19	17	11	16	14	27	21	12	18

Anm: Data är medelvärden på procenttalen för resp aktiviteter.
Aktivitetstyp: int = interna aktiviteter (resursfördelning mellan lokalorganisationer, interna möten, information lokal-centralt, information central-lokalt, samordning av lokala aktiviteter samt studiecirklar) ext = externa aktiviteter (disktriktskonferenser, offentliga möten på valkretsnivå samt organisering av lokala möteskampanjer)
Aktiviteternas omfattning: medelvärdet på svar av typ "mycket omfattande" och "omfattande" (se tabell 2).
Bedömning: Medelvärdet av andelen svar "otillräckligt" (se tabell 6).

2.3.4 Partiernas skilda organisationskultur

Tabell 7 visar på intressanta skillnader mellan partierna vad avser valkretsorganisationernas aktiviteter, riksdagsledamöternas deltagande och bedömningen av detta. Två förhållanden kännetecknar samtliga partier. För det första är de interna aktiviteterna mer omfattande för valkretsorganisationerna än de externa. Detta är en god empirisk illustration av vårt tidigare antagande, att denna organisationsnivå i första hand fyller samordnande och kommunicerande funktioner inom organisationerna, och bistår lokalorganisationerna med administrativ hjälp.

För det andra framgår det klart, att riksdagsledamöterna deltar i de externa aktiviteterna i större utsträckning än i de interna. Även detta gäller för samtliga partier. Riksdagsledamöterna tycks i första hand se valkretsorganisationen som ett medel att nå väljare, snarare än som en väsentlig inomorganisatorisk verksamhet i sig själv, eller som länk mellan de centrala och lokala nivåerna. Sannolikt strävar emellertid också valkretsorganisationerna efter att använda riksdagsledamöterna i första hand i de externa aktiviteterna.

Ombudsmännens bedömning av riksdagsledamöternas deltagande uppvisar däremot skilda mönster inom de olika partierna. Inom två partier – moderata samlingspartiet och VPK – anser ombudsmännen, att deltagandet är otillräckligt främst vad avser de *externa* aktiviteterna. Inom centerpartiet, folkpartiet och socialdemokratin, däremot, menar man att deltagandet är otillräckligt i första hand inom de *interna* aktiviteterna.

I enkätsvaren från moderata samlingspartiets ombudsmän framförs ofta meningen, att det inte är riksdagsledamöternas uppgift att befatta sig med rent inomorganisatoriska aktiviteter:

"Det *organisatoriska* arbetet skall i huvudsak inte åligga riksdagsmän."
"Riksdagsledamöternas uppgift är inte att delta i praktiska arrangemang kring olika aktiviteter."
"Riksdagsledamöter deltar förvisso i organisatoriskt arbete men då i egenskap av ledamöter i förbundets styrelse, valkommitte, mm."

Många moderata ombudsmän gör alltså en klar åtskillnad mellan interna och externa aktiviteter och menar, att riksdagsledamöterna inte *bör* delta i de interna aktiviteterna. Här tycks föreligga en principiell skillnad i synsätt mellan moderata samlingspartiets och socialdemokratins ombudsmän. De senare är ofta av den uppfattningen, att riksdagsledamöterna bör delta också i de inomorganisatoriska aktiviteterna:

/riksdagsledamöterna ägnar för litet tid åt valkretsorganisationens arbete/" framför allt vad gäller planerings- och målsättningsdiskussion om verksamhetens inriktning."

Några socialdemokratiska ombudsmän menar, att riksdagsledamöterna har alltför många uppdrag inom det primär- och landstingskommunala området, liksom mer generellt "i Stockholm".

Andra (s)-ombudsmän menar emellertid – i likhet med (m)-ombudsmännen – att riksdagsledamöterna inte behövs i det inomorganisatoriska arbetet:

"Samordning av lokala aktiviteter sköts av distriktsexpeditionen."

I enkäten ingick också en fråga om resursfördelning mellan lokalorganisationerna som en aktivitet inom valkretsorganisationen. en socialdemokratiska ombudsman uppgav, att

"(A)rbetsuppgiften sammanhänger inte med riksdagsledamotsuppdraget".

Socialdemokratins och moderata samlingspartiets ombudsmäns olika bedömningar av riksdagsledamöternas deltagande förklaras huvudsakligen av vad som kan kallas partiernas skilda organisationskulturer. Dessa kulturer bestämmer bl a de förväntningar man har på riksdagsledamöternas deltagande i olika aspekter av arbetet inom partiorganisationen. Inom moderata samlingspartiet gör man en klar åtskillnad mellan det interna och det externa arbetet och anser, att riksdagsledamöterna bör koncentrera sig på de senare uppgifterna. "Riksdagsuppdraget går före allt annat", anser en moderat ombudsman i en intervju. Inom socialdemokratin ser man emellertid riksdagsledamöterna som närmare knutna till partiorganisationen, och därav följer att de bör engagera sig i såväl de interna som de externa aktiviteterna. Riksdagsledamöterna betraktas inom socialdemokratin som underställda partiorganisationen i betydligt högre grad än vad som är fallet inom t ex moderata samlingspartiet. En förklaring till detta kan vara de två partiernas skilda tillkomstprocess. Moderata samlingspartiet uppstod som en partigrupp i riksdagen, och utvecklade efterhand en rikstäckande partiorganisation. Socialdemokratin, däremot, bildades utanför riksdagen, och erhöll efterhand parlamentarisk representation. En sådan process menar t ex Duverger (1969), leder till att partiets riksdagsgrupp kommer under större inflytande från partiorganisationen i övrigt, jämfört med partier, som bildats inom parlamentet.

Skillnaden är emellertid en gradskillnad mer än en artskillnad; några socialdemokratiska ombudsmäns uppfattning påminner mycket om de moderata ombudsmännens i detta avseende. Skillnaderna i organisationskultur illustreras också av den geografiska fördelningen av svar av typ "för litet tid" eller "alldeles för litet tid". För de borgerliga partiernas del kommer så gott som samtliga sådana svar från de norrländska valkretsorganisationerna. Denna

bild är kanske inte helt överraskande; en första förutsättning för deltagande i valkretsorganisationens verksamhet är, att riksdagsledamoten kan tillbringa tid i valkretsen, dvs att han eller hon snabbt kan resa från riksdagen till hemorten. Dessutom är de norrländska valkretsarna betydligt större än de i övriga landet; också resor inom valkretsen tar mer tid i anspråk här. För socialdemokraterna är emellertid dessa svar jämnt fördelade över landet. Missnöjet är med andra ord lika stort i Stockholmsregionen som i Norrland och Skåne. Bedömningen av riksdagsledamöternas deltagande bestäms alltså inte primärt av samma faktorer som inom de borgerliga partierna.

Diskussionen kring organisationskulturer har i första hand behandlat moderata samlingspartiet och socialdemokratin. Det beror på att dessa två partier klarast illustrerar de två principiellt skilda synsätten på riksdagsuppdragets natur i förhållande till organisatoriska åtaganden. För de andra partierna är det inte lika lätt att bestämma, vilken kultur som deras organisationer omfattar. Centerpartiet brukar emellertid traditionellt sägas omfatta en organisationskultur, som i hög grad påminner om den inom socialdemokratin. Intervjuer med distriktsombudsmän inom detta parti vitsordar en sådan bedömning. Folkpartiet brukar, mycket på grund av likhet i tillkomstprocess, föras till samma kultur som den inom moderata samlingspartiet. Vpk:s organisationskultur, slutligen, är svårbestämd; partiets relativt begränsade riksdagsgrupp medger inte en strikt jämförelse med övriga partier. Kommunistiska partier tillskrivs emellertid ofta (i detta avsende) en organisationskultur liknande den inom socialdemokratiska partier (cf Duverger 1969:passim).

2.3.5 Riksdagsfria veckor

Under de riksdagsfria veckorna förändras ofta mönstret för riksdagsledamöternas engagemang i partiorganisationen. Serier av möten på lokal nivå är vanliga. Ibland förekommer emellertid också möten på valkretsnivå. Det som skiljer de riksdagsfria veckorna från övriga perioder (valrörelserna undantagna) är främst, att riksdagsledamöterna under dessa veckor i större eller mindre utsträckning ställer sig till valkretsorganisationens förfogande. Denna organiserar verksamheten under dessa veckor. I enkäten frågades ombudsmännen om hur de helst såge, att eventuellt mer ledig tid från riksdagsarbetet skulle fördelas; skulle fler fria dagar i varje vecka, eller fler helt riksdagsfria veckor prioriteras? Fler lediga dagar varje vecka är det alternativ, som får mest stöd; sextiosex procent av de tillfrågade ger detta svar. Cirka tjugo procent svarar, att de skulle föredra fler helt fria veckor. Skillnaderna mellan partierna är marginella, med ett undantag; vpk:s ombudsmän föredrar fler helt fria veckor i större utsträckning än vad övriga partiernas ombudsmän gör.

På en fråga om vilken veckodag, som borde vara ledig från riksdagsarbete för arbete i lokalorganisationerna, om en sådan förändring skulle genomföras, svarar cirka sextio procent, att tisdagen vore den bästa dagen. Cirka tio procent för fram fredag som bästa dag. Övriga har inte angivit någon preferens. Då frågan istället avsåg ledig tid för arbete inom valkretsorganisationen anger ungefär femtio procent tisdag, tio procent fredag; övriga tar inte ställning. Det föreligger inte några väsentligare skillnader mellan partierna

i detta avseende. Vpk:s ombudsmän har besvarat frågan i mindre utsträckning än de andra partiernas ombudsmän.

De riksdagsfria veckorna upplevs av valkretsorganisationernas ombudsmän som mycket viktiga tillfällen för kontakter mellan riksdagsledamöterna, partiorganisationen (på lokal såväl som på valkretsnivå) och väljarna. Några ombudsmän uttalar emellertid tvivel på, att mer ledig tid ifrån arbetet i riksdagen omedelbart skulle öka riksdagsledamöternas engagemang i partiorganisationen, eller öka kontakterna med väljarna. Många understryker, att detta i hög grad beror på partiorganisationens eget agerande. Riksdagsledamöter tycks, av intervjuer att döma, gärna delta i de evenemang, som valkretsorganisationerna planerar, men är själva mindre benägna att ta egna initiativ t ex till t ex kontakter med väljare, företag, organisationer eller partimedlemmar. Riksdagsledamöterna har ofta uppdrag på länsnivå (länsstyrelse, länsnämnder, landsting), som ombudsmännen menar är betydelsefulla för dem, men som skulle kunna öka i omfattning, om riksdagsarbetet minskade. Slutligen råder det delade meningar om betydelsen av andra uppdrag, som t ex inom organisationer, styrelseuppdrag i banker, etc; vissa ombudsmän ser dessa uppdrag som väsentliga för riksdagsledamoten, andra ser dem som relativt onödiga.

I en intervju hävdades att den ökande mängden ramlagar, som riksdagen fattar, ökar behovet av riksdagsledamöters deltagande i verkställighetsfasen av den politiska processen, t ex i verksstyrelser, länsstyrelser och i kommunerna. En implementering av de politiska besluten i enlighet med de avsikter, som de fattades under ökar alltså, om riksdagsledamöterna är aktiva också på detta stadium. Problemet med fri tid från riksdagen och möjligheterna att delta i partiorganisationens aktiviteter, skulle därmed emellertid ytterligare accentueras.

Ett ofta återkommande tema i intervjuerna med ombudsmännen är, vad de upplever som problem i anslutningen till kvittningsförfarandet i riksdagen. Kvittning är alltför svår att få, menar många; processen upplevs som onödigt byråkratisk och komplicerad. Några ombudsmän ifrågasätter också kriterierna för kvittningen. Partiuppdrag borde kvalificera för utkvittning, menar några ombudsmän; andra tar avstånd från detta, då riksdagsarbetet skulle bli lidande av det. Det har emellertid förts fram få konkreta förslag om hur kvittningsförfarandet skulle kunna förändras.

3 Valkretsorganisationernas betydelse för riksdagsledamöternas deltagande i lokalorganisationernas arbete

3.1 Inledning

Valkretsorganisationerna har som en av sina viktigaste uppgifter inom partiorganisationen att på olika sätt understödja lokalorganisationernas verksamhet. Det utåtriktade, väljarorienterade arbetet sker i första hand på lokal nivå, och valkretsorganisationerna uppgift är att underlätta och samordna detta arbete; så kan partiernas organisationsfilosofi i detta avseende sammanfattas.

Valkretsorganisationerna spelar, som en del av denna understödjande funktion, en viktig roll för att förmedla kontakter mellan lokalorganisationerna och riksdagsledamöterna.

Kontakter mellan lokalorganisationer och riksdagsledamöter kan naturligtvis också skapas på många andra sätt än genom valkretsorganisationen. Det första, kanske mest naturliga sättet är, att lokalorganisationen direkt kontaktar en riksdagsledamot i dennes hemkommun. Lokalorganisationerna kan också, för det andra, kontakta en riksdagsledamot i riksdagen. För det tredje har de flesta partierna en talarförmedling, till vilken lokalorganisationerna kan vända sig, då de vill ha en riksdagsledamot som talare vid ett offentligt möte.

Lokalorganisationerna har sannolikt skilda förutsättningar vad gäller deras möjligheter att ha riksdagsledamöter som talare vid offentliga möten. Lokalorganisationer i storstäder, eller i kommuner där partiet har en riksdagsledamot, har uppenbarligen bättre möjligheter att se riksdagsledamöter som regelbundna deltagare i lokala evenemang. Andra lokalorganisationer får använda andra kanaler för att få riksdagsledamöter till sina möten. I dessa fall kan t ex valkretsorganisationen spela en betydelsefull roll.

3.2 Valkretsorganisationer som kontaktskapare mellan lokalorganisationer och riksdagsledamöter

Låt oss först se, i vilken utsträckning valkretsorganisationerna deltar i kontaktskapandet mellan lokalorganisationerna och riksdagsledamöterna. I tabell 8 redovisas valkretsombudsmännens bedömning av detta.

Tabell 8 Valkretsorganisationens betydelse för kontaktskapande mellan lokalorganisationer och riksdagsledamöter (%)

"Hur ofta förekommer det att lokalorganisationerna ber valkretsorganisationen om hjälp med att få en riksdagsledamot att delta i ett möte?"

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	%
Mycket ofta	26	32	34 (0)	59	18 (8)	31
Ganska ofta	56	46	61 (29)	37	64 (42)	49
Ganska sällan	19	21	0 (71)	4	9 (50)	19
Mycket sällan	0	0	0 (0)	0	9 (0)	1
Aldrig	0	0	5 (0)	0	0 (0)	1
	101%	99%	100%	100%	100%	101%
Antal organisationer	27	28	15 (7)	27	11 (12)	127

Anm: Data inom parantes anger valkretsar vari partiet saknar egen riksdagsrepresentation.

Vi saknar data från lokalorganisationerna. Tolkningen av valkretsorganisationernas roll i det här aktuella avseendet är alltså gjord och förmedlad av valkretsorganisationernas ombudsmän, inte lokalorganisationernas. Någon fullständig analys av hur lokalorganisationerna skapar kontakter med riksdagsledamöterna kan alltså inte göras utifrån de data denna studie bygger på.

Tabell 8 antyder, att valkretsorganisationernas betydelse för att skapa kontakter mellan lokalorganisationerna och riksdagsledamöternas varierar påtagligt mellan partierna. Inom socialdemokratin uppger drygt nittiofem procent, att lokalorganisationerna mycket ofta eller ganska ofta ber valkretsorganisationen om denna hjälp. Vi vet emellertid inte, *hur stor andel* av lokalorganisationernas mötesverksamhet (med deltagande av riksdagsledamöter), som föregåtts av sådan kontakt. Inom de borgerliga partierna och vpk är det mindre vanligt, att kontakter skapas på detta sätt. Inom de borgerliga partierna används valkretsorganisationerna i mindre omfattning till att knyta dessa kontakter. Direktkontakter mellan riksdagsledamöterna och lokalorganisationerna är vanligare inom dessa partier än inom socialdemokratin. Endast en socialdemokratisk distriktsombudsman uppger direktkontakt som ett sätt för lokalorganisationerna att knyta kontakt med en riksdagsledamot. Inom de borgerliga partierna är detta betydligt vanligare. De absoluta talen är emellertid små inom denna svarskategori. Av detta följer emellertid inte automatiskt, att borgerliga riksdagsledamöter skulle vara starkare knutna till sina lokalorganisationer än vad socialdemokratiska riksdagsledamöter är.

Tabell 8 visar vidare (kanske föga överraskande), att lokalorganisationerna inom de valkretsar, vari partiet saknar riksdagsledamot, är mindre benägna att använda valkretsorganisationens hjälp, jämfört med de valkretsar, vari partiet har riksdagsrepresentation. Valkretsorganisationerna förmedlar alltså endast kontakter mellan lokalorganisationerna och de eventuella egna riksdagsledamöterna, inte de från andra valkretsar. Vi har inga egna data angående den lokala mötesverksamheten och hur ofta riksdagsle-

damöter deltar i denna. Externa aktiviteter på lokal nivå ökar under valår, medan interna aktiviteter dominerar under andra perioder (Gidlund – Gidlund 1981:72). Om riksdagsledamöternas deltagande på lokal nivå följer samma mönster som på valkretsnivå, dvs de i första hand deltar i externa aktiviteter, kommer lokalorganisationernas kontakter med valkretsorganisationerna främst att avse riksdagsledamöters deltagande i den senare typen av aktiviteter. Valkretsorganisationens roll som samordnare av valverksamheten blir då central; den kommer att kunna fördela och samordna valaktiviteterna inom valkretsen på ett effektivare sätt än om varje lokalorganisation själv kontaktade riksdagsledamöterna. Den fråga, vars utfall redovisas i tabell 8, följdes upp med två konsekvensfrågor. Till de, som uppgav att valkretsorganisationerna "mycket ofta" eller "ofta" sörjde för att kontakter skapades mellan lokalorganisationer och riksdagsledamöter ställdes frågan, hur valkretsorganisationerna skapade dessa kontakter. I de fall svaret var "ganska sällan", "mycket sällan" eller "aldrig" frågades, hur i så fall kontakter skapades mellan lokalorganisationerna och riksdagsledamöterna.

Värdet av svaren på dessa två frågor varierar. I den första konsekvensfrågan undersöks valkretsorganisationens egen verksamhet, något som ombudsmännen har goda möjligheter att uttala sig om. I den andra frågan, däremot, undersöks ett förlopp, vari valkretsorganisationen *inte* deltar. Svarens värde blir därmed naturligtvis lägre.

Först skall valkretsorganisationernas arbetssätt, då man förmedlar kontakter mellan lokalorganisationer och riksdagsledamöter undersökas. Enkätsvaren tecknar en mycket heterogen bild av denna verksamhet. Valkretsorganisationerna tycks inte ha någon institutionaliserad form för handläggningen av dessa ärenden. Man anger, att tillvägagångssättet varierar "från fall till fall" i trettioåtta procent av svaren. Ibland genomförs serier av möten på lokal nivå med deltagande av riksdagsledamöter (3% av svaren). Det vanligaste sättet är emellertid en kombination av dessa svarsalternativ (42% av svaren).

Partierna skiljer sig här åt. Folkpartiombudsmännen uppger "från fall till fall"-alternativet i högre utsträckning än andra partiers ombudsmän (80% av svaren). För de andra partierna är det just kombinationen av "från fall till fall"-alternativet och lokala möteskampanjer, som är typsvaret.

3.3 Andra kontaktvägar lokalorganisationer – riksdagsledamöter

I de fall valkretsorganisationerna *inte* deltar i kontaktförmedlingen mellan lokalorganisationerna och riksdagsledamöterna finns naturligtvis flera andra möjligheter att tillgå. Den vanligaste är, att lokalorganisationen direkt kontaktar en enskild riksdagsledamot. Denna kontakt skapas normalt på det lokala planet; partiets lokalorganisation kontaktar (i de fall en sådan existerar) riksdagsledamoten i den egna kommunen (40% av svaren). Partiets centrala kansli eller riksdagsgruppens kansli är alltså inte involverade i detta sätt att skapa kontakt.

3.3.1 Partiernas talarförmedlingar

En annan möjlighet är att använda de talarförmedlingar, som de flesta partierna har. Detta svarsalternativ anges antingen ensamt eller i kombination med annat svarsalternativ i 42% av svaren. Lokalorganisationen kan till denna förmedling anmäla, att man önskar en riksdagsledamot till ett visst möte. Talarförmedlingen ombesörjer då kontakten och bokar riksdagsledamoten för detta evenemang. Ibland (se nedan) går dessa kontakter genom valkretsorganisationen, ibland direkt mellan lokalorganisationen och den centrala talarförmedlingen. Nedan redovisas hur partiernas talarförmedlingar fungerar.

Moderata samlingspartiets talarförmedling motsvarar till sin omfattning ungefär en halvtidstjänst. Det normala förfarandet är, att lokalföreningarna kontaktar länsförbunden, som därefter tar kontakt med talarförmedlingen. Lokalföreningen kan också själv ta direkt kontakt med talarförmedlingen. Detta skall emellertid alltid anmälas till respektive länsförbund, så att detta kan samordna riksdagsledamöternas engagemang, eller så att samma riksdagsledamot kan genomföra en serie av möten inom samma länsförbund.

Talarförmedlingen förmedlar i genomsnitt cirka 300 talare om året (1983 314 st). Under valår förmedlas något färre talare än andra år. Valkampanjerna läggs upp och riksdagsledamöternas verksamhet samordnas direkt av partiledningen under valår.

Kostnaden för att använda talarförmedlingen är 400 kr. Denna kostnad täcker samtliga riksdagsledamotens samtliga kostnader i anslutning till uppdraget. För deltagande i möten inom den egna valkretsen utgår ingen ersättning (intervjuuppgift Berit Skogås den 22 oktober 1985).

Centerpartiet hade tidigare talarförmedling. Den användes då primärt av distriktsombudsmännen. Verksamheten är nu neddragen, av ekonomiska skäl. Centerpartiet använder sig idag ingen talarförmedling (intervjuuppgift Sven Thorstensson den 22 oktober 1985).

Folkpartiets talarförmedling förmedlar cirka 300 talare om året. Såväl länsförbunden som lokalavdelningar och föreningar använder sig av dess tjänster. Talarförmedlingen förmedlar inte bara riksdagsledamöter som talare; denna grupp är av mindre betydelse i detta sammanhang (vilket förklaras av att partiets riksdagsgrupp under mandatperioden 1982-1985 var relativt liten). Istället förmedlas i första hand personer ur partipresidiet och partistyrelsen som talare.

Lokalorganisationer och föreningar kontaktar ofta talaförmedlingen direkt. Kontakterna *skall* emellertid gå genom länsförbunden av samma skäl som inom moderata samlingspartiet; man vill skapa samordning inom länsförbunden.

Kostnaden är också inom folkpartiet 400 kr, och denna täcker samtliga kostnader i samband med engagemanget. Under valrörelserna spelar talarförmedlingen också här en mindre roll, då talarnas engagemang då bestäms av partiledningen (intervjuuppgift Christina Udén den 23 oktober 1985).

Den socialdemokratiska talarförmedlingen förmedlar cirka 1200-1300 talare om året. Riksdagsledamöterna spelar emellertid en mindre roll i denna verksamhet; det är i första hand regeringsledamöter och representanter för parti- och LO-ledningen, som förmedlas som talare. Riksdagsledamöterna

betraktas av den ansvarige, Rune Holmström, som en "outnyttjad kapacitet" som talare.

Kontakten med talarförmedlingen från arbetarekommuner, föreningar och partidistrikt bör gå genom distrikten. I de fall en lokal organisation direkt kontaktar en talare bör detta meddelas till distriktet (Aktuellt i politiken nr 18:1985).

Vpk har en talarförmedling, men den spelar en mycket liten roll inom partiet. De allra flesta kontakter skapas direkt mellan lokalorganisationerna och riksdagsledamöterna eller andra talare (intervjuuppgift Kenneth Kvist den 22 oktober 1985).

Ett sammanfattande intryck är, att i de fall lokalorganisationerna inte går via valkretsorganisationerna för att komma i kontakt med en riksdagsledamot, sker detta normalt genom direktkontakt med riksdagsledamoten, eller via partiets talarförmedling, om en sådan är aktiv. För lokalorganisationer inom valkretsar utan riksdagsrepresentation blir kontaktvägarna andra än genom valkretsorganisationen; dessa fördelar endast valkretsens egna riksdagsledamöter till lokalorganisationerna. Valkretsorganisationernas verksamhet i detta avseende, sammanfattningsvis, tycks vara att fördela riksdagsledamöter till lokalorganisationernas olika aktiviteter. Detta sker på många olika sätt – någon standardprocedur finns inte.

I vilken utsträckning påverkas dessa kontaktmönster av riksdagsledamöternas generella deltagande i valkretsorganisationernas aktiviteter? I de fall detta deltagande anses "tillräckligt" knyts kontakterna mellan riksdagsledamöterna och lokalorganisationerna i första hand efter "från fall till fall"-principen, och i andra hand denna princip, kombinerad med lokala möteskampanjer (se ovan). Då deltagandet uppfattas som "otillräckligt" minskar "från fall till fall"-tillvägagångssättet och organiseringen av lokala möteskampanjer ökar. En försiktig tolkning av detta mönster är, att ett högt ("tillräckligt") deltagande från riksdagsledamöternas sida på valkretsnivå skapar en organisatorisk resurs att fördela på lokalorganisationernas mötesverksamhet. Denna resurs kan då användas på sådant sätt, som valkretsorganisationer finner lämpligast; "från fall till fall"-lösningarna blir resultatet. Om riksdagsledamöterna däremot ägnar "för litet tid" åt valkretsorganisationens verksamhet saknas denna resurs, och lösningen blir att mer formaliserat organisera möteskampanjer. Ett högt deltagande ökar valkretsorganisationernas möjlighet att improvisera fram lösningar, medan ett lågt deltagande medför, att verksamheten måste styras hårdare från organisationens sida.

En viktig faktor i detta sammanhang är naturligtvis, att riksdagsledamöternas kan vara aktiva i såväl valkretsorganisationens som lokalorganisationernas verksamheter. Om en riksdagsledamot deltar regelbundet i valkretsorganisationens verksamhet, är det sannolikt att han/hon också är engagerad i lokalorganisationernas aktiviteter; trots att tiden för organisatoriskt arbete är begränsad kan många riksdagsledamöter antas ha en *allmän* preferens för sådant arbete. Detta kommer då såväl lokal- som valkretsorganisationerna till godo.

Dessa antaganden bygger emellertid på ett mycket vagt material. En mer detaljerad analys av valkretsorganisationernas förhållande till riksdagsledamöterna i detta avseende förutsätter delvis andra typer av data.

4 Riksdagsledamöternas representativitet i ett partiorganisatoriskt perspektiv

4.1 Inledning

Den svenska folkstyrelsen är i allt väsentligt en demokrati genom de politiska partierna. Dessa utgör länken mellan medborgarna och de politiska beslutsfattarna, och är de strukturer från vilka policies och kandidater till politiska ämbeten utgår.

Partiorganisationerna är emellertid inte endast instrument för kommunikation mellan väljare och valda. De svenska partiernas organiationer har en stor medlems- och aktivistkader, en kontinuerlig intern verksamhet och flera andra egenskaper, som skiljer dem från att vara enkla valmaskiner. För partiernas medlemmar och aktiva är valkampen bara en av flera viktiga organisationsangelägenheter, och alla andra funktioner är inte nödvändigtvis underordande denna (cf Wright 1971, Pierre 1986).

Frågan om riksdagsledamöternas förhållande till sin partiorganisation har diskuterats under lång tid. Robert Michels menade i sin klassiska analys av maktfördelningen inom de politiska partierna i början av detta sekel, att parlamentarikerna borde vara ansvariga inte endast inför väljarna, utan i första hand inför sitt partis representativa organ (Michels 1962; första upplagan 1911). Michels diskuterade partiernas interna demokrati och förhållandet mellan väljare och valda i ett sammanhang. Han menade, att parlamentarikerna fjärmat sig från parti-intern kontroll och att de, tack vare en oligarkisk utveckling inom partiorganisationen, kunde apellera till andra väljargrupper än partiets kärntrupp. Denna process, som för de socialdemokratiska partierna (det var i första hand de, som var föremål för Michels' kritiska granskning) beskrevs som en "embourgeoisment" innebar, att partiets ideologi tunnades ut och närmade sig mitten av det politiska spektrat, samtidigt som (och delvis som en förutsättning för denna process) partiernas interna demokrati blev allt sämre.

Det råder alltså en intimt förhållande mellan partiernas interna demokrati och deras funktion som kanal för väljarkrav i en representativ demokrati. Statsvetaren R.T. McKenzie, som studerat maktfördelningen inom de brittiska partierna, hävdar, att partidemokrati, i ordets egentliga mening, är oförenlig med partiernas representativa roll. Partiernas ledning och parlamentariker kan inte underordnas diktat och kontroll från sin organisation, menar han; väljarnas och de partiaktivas krav skiljer sig alltför mycket åt.

"...vad beträffar politiska partier är en oligarkisk kontroll från partiledningen över deras partiorganisationer oundgänglig för en demokratisk stats välbefinnande./.../...det kan vara önskvärt att maximera demokratin inom intressegrupper och frivilliga organisationer; men partidemokrati, strikt tolkad, är oförenlig med en demokratisk styrelseform".
(McKenzie 1982:194ff, citat s 195; cf McKenzie 1963:635ff).

Vi har här naturligtivs inga möjligheter att göra en fullständig empirisk undersökning av denna problematik inom de svenska politiska partierna. Riksdagsledamöternas egen uppfattning av sin representativa roll är för närvarande föremål för analys inom ett annat forskningsprojekt – "Riksdagen, valen och den representativa demokratin", under ledning av docent Sören Holmberg.

4.2 Vem och vad bör riksdagsledamöterna representera?

I den här aktuella undersökningen tillfrågades valkretsorganisationernas ombudsmän om deras uppfattning av riksdagsledamöternas representativa roll; är de *i första hand* representanter för sin lokalorganisation, sin valkrets eller för sitt parti? Ombudsmännen ombads att ange en prioriteringsordning mellan dessa tre nivåer.

Denna problemställning har under 1970-talet, med dess jämna parlamentariska styrkeförhållanden, fått flera konkreta illustrationer. Också under början 1980-talet har förekommit flera fall där frågan om den enskilde riksdagsledamotens representativa roll ställts på sin spets. Vid behandlingen av frågor med starka lokala intressen, som t ex utbyggnaden av Sölvbacka strömmar, nedläggningen av större arbetsplatser på olika ställen i landet eller av tandläkarutbildningen i Malmö har riksdagsledamöter anfört svårigheter att avgöra, huruvida partilinjen eller hänsyn till lokala opinioner skulle spela den viktigaste rollen vid deras ställningstagande.

I tabell 9 redovisas ombudsmännens uppfattning av riksdagsledamöternas representativa roll.

Tabell 9 Riksdagsledamöternas representativa roll enligt ombudsmännen (%)

Riksdagsledamöterna är primärt representanter för	*Parti*					
	m	c	fp	s	vpk	%
– lokalorganisationen	0	0	0	0	0	0
– valkretsen	15	25	25	0	4	14
– partiet	78	57	67	85	74	71
Inget svar	7	18	8	15	22	14
	100%	100%	100%	100%	100%	99%
Antal organisationer	27	28	22	27	23	127

Svarsfrekvensen på denna fråga är något lägre än för enkätens övriga frågor. De tillfrågade anger i några fall, att det är omöjligt att göra en prioritering av det begärda slaget.

De socialistiska partierna förefaller ha en starkare prioritering av partilinjen än vad som är fallet inom de borgerliga partierna. Samtliga socialdemokratiska ombudsmän, som besvarat frågan, anger partilinjen som den prioriterade representantrollen.

För de borgerliga partierna är bilden mer varierad. Valkretshänsyn förefaller ha ett starkt stöd i första hand inom folkpartiet och centerpartiet.

Data tecknar en principiellt sett konsistent bild med den, som presenterades i avsnitt 2 av riksdagsledamöternas deltagande i valkretsorganisationernas aktiviteter, och ombudsmännens bedömning av detta deltagande. Inom de socialistiska partierna tycks man fästa ett större avseende vid organisationen och dess aktiviteter (dvs även de interna aktiviteterna). Riksdagsledamöterna förväntas engagera sig också i de interna aktiviteterna inom dessa partier, i första hand inom socialdemokratin. Detta perspektiv på partiorganisationens betydelse återkommer i tabell 9. Riksdagsledamöterna anses (av *valkrets*ombudsmännen, vilket är väsentligt) i första hand vara representanter för partiet, inte för lokala intressen eller valkretsintressen. Man skulle möjligen kunna säga, att de socialistiska partierna här företräder en mer kollektivistisk syn på riksdagsledamöternas representantroll än vad som är fallet inom de borgerliga partierna; riksdagsledamöterna företräder sitt parti, förväntas engagera sig i organisationens verksamheter och står till organisationens förfogande (se avsnitt 2.3.4) i större utsträckning än motsvarande förhållande inom de borgerliga partierna. Ingen enda ombudsman har uppgivit lokala intressen som dem, som bör prioriteras högst. "Bypolitikens dagar är förbi", menar en ombudsman inom moderata samlingspartiet i en kommentar till sitt svar.

4.3 Sakinnehållet i lokala och regionala möten

Ett villkor för att en riksdagsledamot skall kunna spela en representativ roll är, att hon eller han på något sätt bibringas de krav, åsikter och värderingar, som väljare och partiaktiva omfattar. I vissa demokratisk-teoretiska modeller, där en direkt kommunikation mellan väljare och valda inte äger rum, kan den valde ändå (åsiktsmässigt, socialt och/eller geografiskt) sägas representera sina väljare. Leif Lewin (1970, 1977) har teoretiskt och empiriskt visat på några olika sådana "interaktionsmodeller".

De politiska partierna har av många bedömare (Easton 1953, Sartori 1976 m fl) betraktats som de primära strukturerna i det politiska systemet för att föra fram medborgerliga krav till de politiska beslutsfattarna. Partierna sammanställer och förmedlar dessa krav och gör dem till föremål för politiska beslut.

Partierna kan emellertid också spela en väsentlig roll efter det att besluten fattats. De kan förklara och legitimera de beslut, som fattats inom systemet. Ett sätt (ehuru ett mycket begränsat) att empiriskt undersöka denna problemställning, dvs i vilken utsträckning partierna och riksdagsledamöterna i första hand är agenter för att förmedla krav från väljare och medlemmar, eller om de primärt söker legitimera beslutsfattandet inom riksdag och regering är, att undersöka vad som diskuteras på offentliga möten med deltagande av riksdagsledamöter. Diskuteras primärt vad som *kommer att* ske, och

hur partiet *kommer att* ställa sig i olika sakfrågor, eller diskuteras istället vilka *beslut som har fattats*, och hur partiet *har agerat* i olika sakfrågor?

Valkretsorganisationernas ombudsmän tillfrågades dels om vad som faktiskt diskuterades på sådana möten, dels om vad som enligt deras mening borde diskuteras. Vi har således såväl empiriska data (dvs de tillfrågades i och för sig subjektiva uppfattning om som faktiskt diskuteras vid möten) som normativa uppfattningar (om vad som borde diskuteras).

Genom att relatera dessa data till varandra kan vi mäta graden av överensstämmelse mellan de bägge typerna av data. En hög överensstämmelse antyder, att ombudsmännen är tillfredsställda med vad som behandlas vid mötena. En låg överensstämmelse indikerar motsatsen, och vi kan då undersöka, vari skillnaden mellan det faktiska och det önskvärda består.

I tabell 10 A–C redovisas dessa resultat parti för parti. Procenttalen är beräknade partivis. De små absoluta talen innebär, att alla slutsatser måste göras med starka reservationer.

Tabell 10 A Vad diskuteras vid möten med riksdagsledamöter?

Mötesinnehåll	*Parti*					
	m	c	fp	s	vpk	Tot
Regionala och lokala problem	7	7	5	33	22	15
Debatter och beslut i riksdagen	26	18	13	11	4	15
Partiets agerande och ståndpunkter	56	61	69	41	65	57
Annat	0	11	0	4	4	4
Inget svar	11	4	13	11	4	9
	100%	101%	100%	100%	99%	100%
Antal organisationer	27	28	22	27	23	127

Regionala och lokala problem förefaller att diskuteras i betydligt större utsträckning inom socialdemokratin än inom de borgerliga partierna. Även VPK uppvisar ett betydligt högre tal än de borgerliga partierna, som i första hand tycks debattera partiets agerande och ståndpunkter, och i något mindre omfattning debatter och beslut i riksdagen.

Hur stämmer detta överens med ombudsmännens uppfattning om vad som *borde* diskuteras? Svaret på denna fråga redovisas i tabell 10 B.

Tabell 10 B Vad *borde* diskuteras vid möten med riksdagsledamöter?

Mötesinnehåll	*Parti*					
	m	c	fp	s	vpk	Tot
Regionala och lokala problem	15	29	37	30	26	26
Debatter och beslut i riksdagen	19	0	0	11	9	8
Partiets agerande och ståndpunkter	48	57	36	41	52	48
Annat	4	11	9	4	9	7
Inget svar	15	4	18	15	4	11
	101%	101%	100%	101%	100%	100%
Antal organisationer	27	28	22	27	23	127

De största avvikelserna mellan vad som diskuteras och vad som borde diskuteras finner vi inom folkpartiet och centerpartiet. I dessa partier anser en stor andel ombudsmän, att lokala och regionala problem ägnas för litet tid vid mötena och partiets agerande i riksdagen för mycket tid. Kommunikationen i dessa partier är, enligt ombudsmännen, alltför mycket uppifrån och ned än nedifrån och upp; alltför mycket diskussion om vad som skett i riksdagen, alltför litet diskussion om lokala och regionala problem.

Viljan att diskutera riksdagsdebatter och -beslut vid lokala och regionala möten är störst inom moderata samlingspartiet och socialdemokratin, och minst inom centerpartiet och folkpartiet. Den största överensstämmelsen mellan önskvärt och faktiskt mötesinnehåll finner vi inom socialdemokratin. Den enda avvikelse, som uppvisas inom detta parti är, att lokala och regionala problem diskuteras mer än vad som är önskvärt; socialdemokratin är det enda parti, som har detta förhållande mellan önskvärt och faktiskt mötesinnehåll.

Som framgått tidigare uppges inom samtliga partier, att information från central till lokal nivå är en mer omfattande aktivitet än information i andra riktningen. Genom att kombinera data från tabellerna 10 A och 10 B klargörs överensstämmelsen mellan det faktiska och önskvärda mötesinnehållet, se tabell 10 C.

Tabell 10 C Överensstämmelse mellan faktiskt och önskvärt mötesinnehåll

("Nöjda" = ombudsmän som uppger överensstämmelse mellan faktiskt och önskvärt mötesinnehåll. "Missnöjda" = ombudsmän som uppger skillnad mellan faktiskt och önskvärt mötesinnehåll. %)

Parti	"Nöjda"	"Missnöjda"	Annat/inget svar	Summa
m	56	37	7	100%
c	53	36	11	100%
fp	38	52	10	100%
s	70	15	15	100%
vpk	69	23	8	100%
Tot	57	33	10	100%

Differenserna mellan vad som diskuteras vid möten med riksdagsledamöter och vad som borde diskuteras, består nästan alltid i, att rikspolitiska frågor (partiets agerande, debatter och beslut i riksdagen) ägnas för mycket tid, medan lokala och regionala frågor ägnas för litet tid. Det är mycket svårt att bedöma, i vad mån dessa differenser är onormalt stora eller små, då vi saknar jämförelsematerial. En jämförelse mellan partierna visar att för folkpartiet, och i någon mån också centerpartiet, förefaller differenserna vara påtagliga. Möten med deltagande av riksdagsledamöter tycks i första hand ägnas åt att förankra vad som skett i riksdagen, och partiets agerande där, snarare än att föra fram lokala och regionala krav för det framtida centrala politiska beslutsfattandet. I detta speciella avseende kan alltså inte partierna i första hand sägas vara instrument eller kanaler för artikuleringen av lokala och regionala krav i riksdagen. Som framgått tidigare tycks dessutom information från central till lokal nivå vara en betydligt mer omfattande aktivitet

än information i andra riktningen (se tabell 2). Detta ger ytterligare stöd åt antagandet, att partiorganisationerna i detta avseende mer är instrument för att förankra och legitimera redan fattade beslut, än kanaler för medborgerliga krav till de politiska beslutsfattarna. Materialets karaktär medger emellertid inga långtgående slutsater.

5 Nomineringsprocessen inför riksdagsval

5.1 Inledning

En av partiernas roller i den svenska folkstyrelsen är att kanalisera krav och åsikter från medborgarna till beslutsfattarna. Riksdagsledamöterna är de främsta instrumenten för denna kommunikation. Nomineringen av kandidater till riksdagen är emellertid helt och hållet en parti-intern angelägenhet. Samtliga partier faställer sina kandidatlistor till riksdagsvalen på valkretsnivå. Detta är den modell, som varit för handen under lång tid i svensk politik. En bärande tanke bakom denna modell har varit, att riksdagsledamöterna skall ha en nära knytning till sin valkrets. Olika omständigheter, formella och realpolitiska, har emellertid påverkat förhållandet mellan riksdagsledamöterna och deras valkrets.

För det första upphävdes bostadsbandet 1969; riksdagsledamöterna behövde nu inte längre vid valtillfället vara bosatt i den valkrets han eller hon representerade i riksdagen. Valen till enkammarriksdagen kom därmed att likna förstakammarvalen i detta avseende. I och med bostadsbandets slopande öppnades möjligheter för partiernas centrala ledningar att söka placera ut s k rikskandidater i andrakammarvalen, ett förfarande som varit vanligt förekommande under lång tid i första kammaren.

Till denna formella ändring av förhållandet riksdagsledamot-valkrets kan fogas en realpolitisk. 1970-talet har sett en ökande betydelse av partilinjen vid riksdagsvoteringarna. Partisammanhållningen under 1970-talets slut och 1980-talet hittills är betydligt högre än under 1960- och början av 1970-talet. Enskilda riksdagsledamöters möjligheter att vinna gehör för lokala krav har därmed minskat dramatiskt. Denna slutsats gäller i första hand riksdagsledamöternas motioner; frågor och interpellationer kan spela en viktig roll för att dra uppmärksamhet till olika lokala problem. Som framgår av tabell 9 menar dessutom en överväldigande majoritet av valkretsorganisationernas ombudsmän, att riksdagsledamöterna i första hand skall representera sitt parti, inte valkretsen eller lokalorganisationen. Förhållandet mellan riksdagsledamöterna och de valkretsar de formellt representerar i riksdagen är alltså i flera avseenden ett annat idag, jämfört med för 10–15 år sedan.

I denna undersökning har *nomineringsprocessens karaktär* inför riksdagsvalet 1985 studerats. I enkäten till valkretsorganisationernas ombudsmän ställdes ett antal frågor om denna process. Däremot har inte, till skillnad från tidigare studier av nomineringsprocessen, *listkompositionen* – dvs vilka faktorer, som varit bestämmande då kandidaterna rangordnats på listan –

studerats. Först redovisas nomineringsprocessens karaktär inom de olika partierna. Därefter analyseras förekomsten och karaktären av eventuell central styrning av nomineringsprocessen i valkretsorganisationerna.

5.2 Nomineringsprocessen

Det finns i princip två skilda typer av beslutsprocesser vid nomineringsförfaranden. Den första typen är sådan, som innefattar någon form av omröstning rörande kandidaternas placering på listan. Den andra typen saknar sådan omröstning.

Sådana omröstningar – s k provval – har förekommit inom de borgerliga partierna under en längre tid. Provval kan förekomma både på lokal nivå och på valkretsnivå. I tabell 11 visas förekomsten av provval inom de olika partierna och på olika nivåer.

Tabell 11 Provvalsförfarandet inom de politiska partierna (%)

	Parti					
	m	c	fp	s	vpk	%
Provval end. på lokal nivå	4	39	13	0	17	15
Provval end. på valkr.nivå	44	4	27	0	4	16
Provval på lokal valkretsnivå	48	43	53	0	0	28
Inga provval	0	4	4	97	79	37
Annat	4	7	0	0	0	2
Inget svar	0	4	4	4	0	2
	100%	101%	101%	101%	100%	100%
Antal organisationer	27	28	22	27	23	127

Det är endast inom socialdemokratin, som provval över huvudtaget inte förekommer. Tidigare förekom provval emellertid också inom detta parti; det har t o m varit ett obligatoriskt förfarande under vissa perioder (Sköld 1958:241ff; cf Brändström 1972:76f).

Inom vpk har provval tidigare förekommit sporadiskt och i enstaka valkretsar (Brändström 1972:86). Inom de lokalorganisationer och valkretsar, där provval inte förekommit, har någon form av omröstningsförfarande på lokal nivå trots detta varit vanligt (Sköld 1958:283).

Inom de borgerliga partierna är däremot provval ett etablerat inslag i nomineringsprocessen.

Provval inom de borgerliga partierna sker, som framgår av tabellen ovan, normalt i två omgångar, en på lokal nivå och en på valkretsnivå.

Nomineringsprocessens karaktär och formalisering inom de olika partierna redovisas nedan.

5.2.1 Moderata samlingspartiet

Nomineringsprocessen inleds med att man inom varje länsförbund utser en nomineringskommitté. Denna infordrar listor på förslag till kandidater. Högst tio namn får förekomma på listan. Förslag får lämnas av enskilda

medlemmar, föreningar eller lokalorganisationer inom sidoorganisationerna. Praxis är, att minst tre föreningar måste stödja en kandidat för att denne skall beaktas (intervjuuppgift Klas Löfgren den 7 mars). Föreningarna kan, men måste inte, ha ett internt provval för att fastställa sitt förslag.

Efter det att kandidaternas intresse för uppdraget kontrollerats placeras därefter de inkomna förslagen i bostavsordning på en lista, som sänds ut för omröstning till samtliga medlemmar i länsförbundet. Valdeltagandet i detta provval brukar vara mellan trettio och femtio procent (intervjuuppgift Klas Löfgren den 7 mars 1985; valdeltagandet i provvalet 1985 inom ett studerat länsförbund var emellertid endast tjugoåtta procent; Denne 1985:16).

Med utgångspunkt från valresultatet upprättar nomineringskommitten ett förslag med minst femton namn. Detta föreläggs därefter nomineringsstämman, som fastställer riksdagslistan (se vidare Normalstadga för moderata samlingspartiet).

5.2.2 Centerpartiet

Centerpartiets nomineringsprocess inleds med en förnomineringsstämma inom varje distrikt. Vid denna stämma lämnas förslag till kandidater. Avdelningar kan också skicka in förslag till stämman.

Därefter skickas en lista med kandidaternas namn i bostavsordning ut till avdelningarna. Utifrån denna lista bestämmer varje avdelning, normalt med provval, en lista med tio namn. Listan fastställs formellt vid ett avdelningsmöte.

Avdelningarnas listor poängsätts därefter. Avdelningarna viktas, så att förslag från större avdelningar väger tyngre i den totala sammanräkningen än de från mindre avdelningar. Utifrån sammanräkningen upprättar nomineringskommitten ett förslag till slutgiltlig lista.

Listan fastställs slutligen vid en nomineringsstämma inom varje distrikt.

5.2.3 Folkpartiet

Folkpartiets nomineringsprocess uppvisar stora likheter med den inom moderata samlingspartiet. Länsförbunden utser först en valberedning, som inhämtar förslag från lokalföreningarna. Dessa samlar in förslag till kandidater från enskilda medlemmar, lokalavdelningar,etc. Kandidaternas namn sammanställs på en lista i bokstavsordning. Därefter genomförs normalt ett provval inom lokalföreningen. Därefter fastställer lokalföreningarna förslaget till länsförbundets valberedning. Efter ibland provval också på denna nivå (se tabell 11) och överarbetning föreläggs länsstämman ett förslag. Stämman fastställer därefter listan.

5.2.4 Socialdemokraterna

Inom socialdemokratin används, som vi sett, inte provval. Partiets stadgar hindrar emellertid inte, att sådana val genomföres (Regler för kandidatnomineringar:117).

Partidistrikten utser valberedningar, som uppmanar arbetarekommuner, föreningar och enskilda medlemmar att inkomma med förslag till kandidater.

Även arbetarekommunerna utser en valberedning. Denna kan, men måste inte, rangordna de kandidater, som förts fram inom arbetarekommunen.

Förslagen sänds därefter till partidistriktets valberedning, som sätter samman ett förslag till lista. Distriktsstyrelsen yttrar sig över förslaget.

Listan till riksdagsval fastställes vid en konferens inom distriktet. Konferensen kan antingen vara en ordinarie, årlig distriktskonferens, eller en särskild valkonferens. Är konferensen av den senare typen måste emellertid särskilt anges, att den också är en valkonferens (Regler för kandidatnomineringar).

5.2.5 Vänsterpartiet kommunisterna

Nomineringsprocessen inom vpk påminner mycket om den inom socialdemokratin. Distriktet utser en valberedning, som mottar förslag från lokalorganisationerna. Lokalorganisationerna kan nominera personer såväl från den egna som andra lokalorganisationer. När lokalorganisationen fastställer sitt förslag används ibland (se tabell 11) provval.

Förslagen sänds till distriktets valberedning, som upprättar ett förslag till riksdagslista. Detta förslag sänds ibland, ibland inte, till lokalorganisationerna före valkonferensen. Denna fastställer slutligen listan. I något fall förekommer provval också på denna nivå (intervjuuppgift Kenneth Kvist den 22 oktober 1985).

5.3 Provvalens inflytande – en sammanfattning

Partiernas nomineringsprocess är alltså mycket likartad, generellt sett. Listorna fastställes av valkretsorganisationernas representativa organ, efter det att lokalorganisationerna inkommit med förslag. Detta mönster tecknas i 94 procent av enkätsvaren. Tre länsförbund inom moderata samlingspartiet och ett inom folkpartiet uppger, att listan fastställdes efter medlemsomröstning. Den huvudsakliga skillnaden består i, att de borgerliga partierna praktiserar ett provvalsförfarande, medan vpk endast undantagsvis och socialdemokratin över huvud taget inte gör det.

Vilket inflytande har då provvalen? Tabell 12 redovisar data kring denna frågeställning.

Tabell 12 Provvalens inflytande (%)

	Parti				
	m	c	fp	vpk	Tot
Provvalet följdes helt	0	0	0	9	2
Enstaka avvikelser gjordes	70	89	76	4	48
Flera avvikelser avgjordes	22	4	17	4	10
Annat	7	4	4	4	4
Inget svar	0	4	4	78	37
	99%	101%	101%	99%	101%
Antal organisationer	27	28	22	23	100

I inget enda fall inom de borgerliga partierna följdes provvalen helt. Resultaten visar tydligt, att dessa provval endast är rådgivande medlemsomröstningar, inte beslutande. I de fall provval förekom inom vpk inför riksdagsvalet 1985 tycks dessa emellertid haft ett avgörande inflytande över den slutgiltliga listans utseende.

Det bör dock påpekas, att avvikelser mellan provvalsresultatet och den slutgiltligt fastställda listan ofta kan vara på platser långt ned på listan (jmf Sköld 1958:77, 130f). Nedan behandlas förekomsten av centrala direktiv i nomineringsprocessen. Det kan emellertid redan här vara av intresse att se, i vilken utsträckning avvikelserna från provvalsresultatet var ett resultat av påtryckningar från partiernas centrala instanser.

Så tycks inte ha varit fallet i någon större utsträckning. Inom de borgerliga partierna,i första hand moderata samlingspartiet och centerpartiet, uppger man, att centrala direktiv saknade all betydelse. Inom folkpartiet uppger ett länsförbund, att centrala propåer förekom under nomineringsprocessen, men att dessa inte beaktades. I ett annat (fp)-länsförbund anger man, att sådana propåer förekom och beaktades, då listan fastställdes. Folkpartiet tycks alltså vara det av de borgerliga partierna, där centrala propåer eller förslag förekommit. Vi återkommer till detta nedan.

Lokalorganisationernas inflytande tycks, av såväl de formella reglerna för nomineringsprocessen som dess faktiska karaktär att döma, vara begränsat till att lämna förslag till kandidater, och i något fall också rangordna dem.

I vissa valkretsar antyds ibland, att lokalorganisationerna tilldelas platser på listan, och har ett informellt mandat att själv bestämma vem, som skall stå på denna plats. Detta förefaller mest sannolikt inom valkretsar med ett ett begränsat antal större städer eller tätorter. Det är i första hand inom fyrstadsvalkretsen detta förfarande tycks ha praktiserats. Det socialdemokratiska partidistriktet i Skåne uppger (som enda valkretsorganisation), att denna form av nomineringsprocess gällt för fyrstadskretsen, men inte vad gäller Malmöhus och Kristianstads län. En intervjuuppgift till författaren antyder emellertid, att samma förfarande vid något tillfälle praktiserats också av moderata samlingspartiet inom samma valkrets.

5.4 Centrala direktiv under nomineringsprocessen

Nomineringarna till riksdagsvalen är en av valkretsorganisationernas viktigaste uppgifter. Av tradition har det uppfattats som denna organisationsnivås mandat att själva fastställa riksdagslistan. Kandidaternas knytning till valkretsen har uppfattats som mycket viktig.

Partiernas centrala instanser kan emellertid ha olika motiv för att söka påverka nomineringsprocessen inom valkretsorganisationerna.

För det första kan man från centralt håll vilja undvika, att en viss kandidat placeras på valbar plats. Enskilda kandidaters egenskaper kan ibland antas spela en viktig roll.

För det andra kan man, liksom var fallet vid förstakammarvalen, vilja placera ut rikskandidater i olika valkretsar. Partiledningarna kan av olika skäl vilja knyta speciella personer till riksdagsgruppen, och vill därför gärna ha dem placerade på valbar plats.

Slutligen utgår flera partiteoretiker (Molin 1965, Sjöblom 1968) ifrån, att partiernas ledningar strategiskt använder kandidater som instrument för att uppnå sina mål, t ex röstmaximering.

Samtliga dessa tre faktorer utgör motiv för partiledningen att styra valkretsorganisationernas nominering av riksdagskandidater. Partiernas centrala instanser kan ha flera olika motiv för att söka styra nomineringsprocessen till riksdagsvalen, även om denna av tradition och praxis helt ligger inom valkretsorganisationernas domän.

Styrningen av nomineringsprocessen kan emellertid ta sig olika former och ha olika syften. Styrningen kan för det första vara en *styrning i princip*; man uttalar inga preferenser vad gäller enskilda personer, men väl om principerna för urvalet av kandidater till listan. För det andra kan man eftersträva en *styrning i sak*, dvs man kan ha olika motiv för att vilja öka eller minska olika kandidaters chanser att bli invalda i riksdagen.

5.4.1 Styrning av principerna för nomineringsarbetet

Styrning "i princip" förekommer ofta. Det kan avse allmänna regler för nomineringen, som t ex att kvinnor, yngre personer och andra underrepresenterade grupper skall ges höga, valbara platser på listan. Folkpartiet har t ex centralt fastställt en regel som föreskriver, att partiets kandidatlistor skall vara varvade, dvs ha varannan kvinnlig, varannan manlig kandidat (intervjuuppgift Anders Bylund den 4 december 1985).

Inom socialdemokratin har det vid flera tillfällen utgått centrala direktiv med sådan principiell styrning av nomineringsförfarandet (se "Partistyrelsen informerar", nr 1973:1 och 1978:5). Inom vpk förekommer också styrning "i princip". Eftersom partiet sällan har mer än en valbar plats i varje valkrets, och en man ofta står först på riksdagslistan, kommer kvinnor att bli underrepresenterade inom vpk:s riksdagsgrupp. Man menar också inom vpk, att vissa socialgrupper är underrepresenterade i riksdagsgruppen. Man sonderar därför för närvarande (hösten 1985) olika modeller för att på sikt kunna förändra riksdagsgruppens sammansättning i dessa avseenden (intervjuuppgift Kenneth Kvist den 22 oktober 1985).

5.4.2 Styrning vad avser enskilda personer

Som tidigare visats förekom inom folkpartiet flera centrala propåer till länsförbunden. Dessa propåer beaktades också i något fall. Inom socialdemokratin torde dessa förslag eller direktiv från partiledningen ha varit fler. Partiledningen sökte under våren 1985 placera ut i första hand statsråden på valbara platser i olika valkretsar. Orsaken till detta var att man, om man skulle förlora valet, ville behålla dessa personer i rikspolitiken. Samtliga statsråd utom dåvarande försvarsministern Anders Thunborg ville bli riksdagsledamöter. Den socialdemokratiska partiledningen sonderade under vintern och den tidiga våren möjligheterna att få i första hand dessa personer placerade på valbar plats. I många fall var partidistrikten positiva. I Värmlands och Göteborgs partidistrikt nominerades statsråd på valbara platser. I andra partidistrikt ställde man sig negativ till att placera statsråd på sådana platser (Dagens Eko den 5 mars 1985).

Partiledningen var alltså framgångsrik endast i viss omfattning. Partidistriktens rätt att placera sina egna kandidater på valbara platser torde ha respekterats inom partiledningen.

För de övriga partierna finns inga indikationer på att denna typ av styrning av nomineringsförfarandet ägt rum.

5.5 Sammanfattning

I denna analys av nomineringsprocessen inom partierna till 1985 års riksdagsval har vi särskilt undersökt två problem.

En viktig problemställning i anslutning till nomineringsprocessen är, hur betydelsefulla centrala propåer eller direktiv är för valkretsorganisationernas ställningstagande. Det här presenterade materialet antyder, att såväl styrning av nomineringsprocessens principer som vad avser enskilda personer är flitigt förekommande, ehuru i varierande omfattning i olika partier. En jämförelse med tidigare studier av nomineringsprocessen (Sköld 1958:347f; Brändström 1972 undersökte inte denna aspekt av nomineringsförfarandet) ger vid handen, att den centrala styrningen av valkretsorganisationernas beslutsfattande ökat. Den ökade styrningen tar sig främst uttryck i en ökad generell styrning, dvs en styrning av principerna för nomineringarna.

En andra viktig aspekt är inflytanderelationerna mellan valkrets- och lokalorganisationerna. Normalt har lokalorganisationerna enbart förslagsrätt. I något fall (fyrstadskretsen) har emellertid lokalorganisationen haft mandat att själv bestämma vem, som skulle placeras på en viss, tilldelad plats på riksdagslistan. Vi vet inte med säkerhet, hur vanligt ett sådant tillvägagångssätt är; enkätsvaren bekräftar endast detta fall, men det kan vara vanligare än så.

Referenser

Litteratur

ANDERSSON 1969: Andersson, Hans G: Vad gör partierna i riksdagen? SNS. Stockholm.

BRÄNDSTRÖM 1972: Brändström, Dan: Nomineringsförfarande vid riksdagsval. SOU 1972:17

DENNE 1985: Denne, Lennart: Representativitet vid listkomposition – en studie av provvalet till riksdagen 1985 med Moderata samlingspartiet i Kristianstads län. Stencil. Statsvetenskapliga institutionen, Lund.

DUVERGER 1969: Duverger, Maurice: Political Parties. Methuen. London.

EASTON 1953: Easton, David: The Political System. Alfred A. Knopf. New York.

EDENMAN 1946: Edenman, Ragnar: Den socialdemokratiska riksdagsgruppen 1903-1920. Almqvist & Wiksells Boktryckeri. Uppsala.

FISKESJÖ M FL 1984: Fiskesjö, Bertil m fl: Arbetsmaterial i politik. Studentlitteratur. Lund.

GIDLUND – GIDLUND 1981: Gidlund, Janerik – Gidlund, Gullan: Ty Riket är Ditt och makten. Ds Kn 1981:15.

GUSTAFSSON 1984: Gustafsson, Agne: Kommunal självstyrelse. Liber. Lund.

KAVANAGH 1982: Kavanagh, Dennis: The Politics of the Labour Party. Allen & Unwin.

McKENZIE 1963: McKenzie, R.T: British Political Parties. Heinemann. London.

McKENZIE 1982: McKenzie, R.T: Power in the Labour Party: The Issue of "Intra-Party Democracy" (Kavanagh 1982, ss 191-201).

LEWIN 1970: Lewin, Leif: Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori. Almqvist & Wiksell. Stockholm.

LEWIN 1977: Lewin, Leif: Hur styrs facket? Rabén & Sjögren. Stockholm.

MICHELS 1962: Michels, Robert: Political Parties. The Free Press. New York.

MOLIN 1965: Molin, Björn: Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik. Akademiförlaget. Lund.

PIERRE 1986: Pierre, Jon: Partikongresser och regeringspolitik. Kommunfakta Förlag. Lund.

SARTORI 1976: Sartori, Giovanni: Parties and Party Systems. Vol 1. Cambridge UP. Cambridge.
SJÖBLOM 1968: Sjöblom, Gunnar: Party Strategies in a Multiparty System. Studentlitteratur. Lund.
SKÖLD 1958: Sköld, Lars: Kandidatnominering vid andrakammarval. SOU 1958:6.
WRIGHT 1971: Wright, William (ed): A Comparative Study of Party Organization. Charles E Merril Publishing Company. Columbus, Ohio.

Andra tryckta källor

Moderata samlingspartiet:
Normalstadga för Moderata samlingspartiet

Centerpartiet:
Riktlinjer för nomineringar
Stadgar för Centerpartiet

Socialdemokratiska Arbetarpartiet:
Partistyrelsen informerar, nr 1973:1, 1978:5.
Regler för kandidatnomineringar (s)
Aktuellt i politiken (s) 1985:18.

Intervjuer

Anders Bylund, Folkpartiets riksorganisation, den 4 december 1985.
Owe Holmberg, Socialdemokratiska partistyrelsen, den 8 augusti 1985.
Kenneth Kvist, Vpk:s partistyrelse, den 6 mars, 8 augusti och 22 oktober 1985.
Klas Löfgren, Moderata Samlingspartiets riksorganisation, den 7 mars 1985.
Christer Nilsson, Folkpartiets riksorganisation, den 7 mars och 8 augusti 1985.
Berit Skogås, Moderata samlingspartiets riksorganisation, den 22 oktober 1985.
Sven Thorstensson, Centerpartiets rikskansli, den 8 mars, 8 augusti och 22 oktober 1985.
Lars Petersson, Vpk:s riksorganisation, den 6 mars 1985.
Christina Udén, Folkpartiets riksorganisation, den 23 oktober 1985.

Företrädare för valkretsorganisationerna i Västerbotten och Södermanland intervjuades den 18-20 december 1985.

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. JU.
2. En treårig yrkesutbildning – riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning – beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.
8. Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. Fi.
9. Ny lönegarantilag. A.
10. Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, kommittéförslag. U.
11. Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. U.
12. Datorer, sårbarhet, säkerhet. Fö.
13. Påföljd för brott 1 Lagtext och sammanfattning. Ju.
14. Påföljd för brott 2 Motiv. Ju.
15. Påföljd för brott 3 Bilagor. Ju.
16. Vägar till effektiv energianvändning. I.
17. Framtid i samverkan Del 1. C.
18. Framtid i samverkan Del 2. C.
19. Aktuella socialtjänstfrågor. S.
20. Barns behov och föräldrars rätt. S.
21. Barns behov och föräldrars rätt sammanfattning. S.
22. Riksbanken och riksgäldskontoret. Fi.
23. Aktiers röstvärde. Ju.
24. Integritetsskydd i informationssamhället. Ju.
25. Kontroll av livsmedel. Jo.
26. Åklagarväsendets lokala organisation. Ju.
27. Folkets främsta företrädare. Ju.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]
Påföljd för brott 1 Lagtext och sammanfattning [13]
Påföljd för brott 2 Motiv [14]
Påföljd för brott 3 Bilagor [15]
Aktiers röstvärde [23]
Integritetsskydd i informationssamhället [24]
Åklagarväsendets lokala organisation [26]
Folkets främsta företrädare [27]

Försvarsdepartementet

Militära skyddsområden. [7]
Datorer, sårbarhet, säkerhet [12]

Socialdepartementet

Allmänna socialtjänstfrågor [19]
Barns behov och föräldrars rätt [20]
Barns behov och föräldrars rätt – sammanfattning [21]

Finansdepartementet

Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]
Riksbanken och riksgäldskontoret [22]

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning – riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning – beskrivningar, förslag. [3]
Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. [10]
Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m [11]

Jordbruksdepartementet

Kontroll av livsmedel [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny lönegarantilag. [9]

Civildepartementet

Framtid i samverkan Del 1 [17]
Framtid i samverkan Del 2 [18]

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

Industridepartementet

Vägar till effektiv energianvändning. [16]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1986-04-23
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09191-7
ISSN 0375-250X