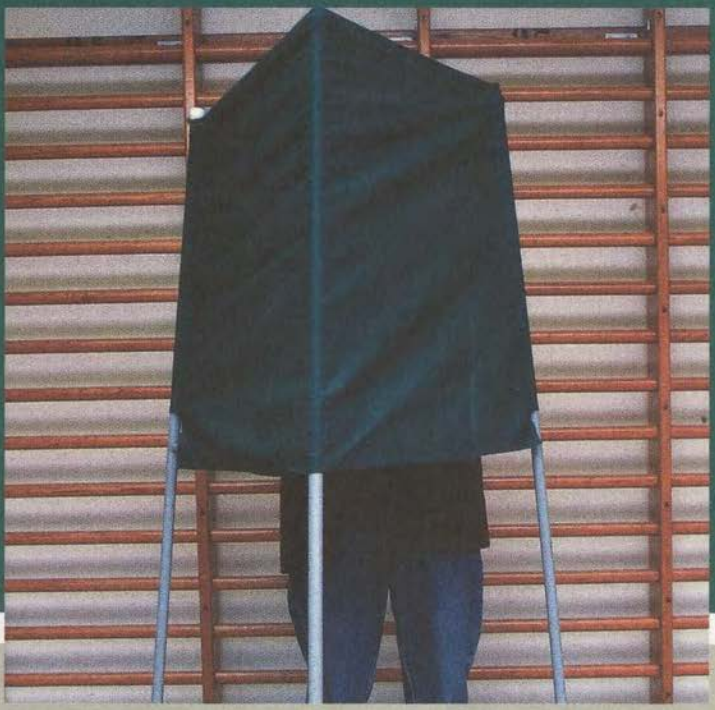
DEMOKRATI Utredningen



# Representativ demokrati

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1999:64

Ref KB
Occ SOU

# Representativ demokrati

Sören Holmberg

*Demokratiutredningens skrift nr 24*

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

**SOU 1999:64**

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Omslag, foto: Johan Winborg/Bildhuset
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7610-997-6
ISSN 0375-250X

# Förord

Vad är egentligen poängen med den representativa demokratin? Vad bygger den på för ideal och hur har försöken att förverkliga dem lyckats?

I den här småskriften preciserar professor Sören Holmberg forskningsläget kring den representativa demokratin. Med stöd också i hittills opublicerade studier klargör han dess framgångar och misslyckanden.

Kommitténs ledamöter har inte tagit ställning till författarens ståndpunkter.

*Erik Amnå*
Huvudsekreterare

# Innehåll

Två uppfinnare ..... 7
De gamla grekerna ..... 8
En uppfinnare till ..... 9
Partierna gör entré ..... 10
Ansvarsdemokrater ..... 11
Deltagandedemokrater ..... 13
Till empirin ..... 14
Regimstöd ..... 16
Demokratin som princip ..... 17
Nöjd med hur demokratin fungerar? ..... 18
Förtroende för samhällets institutioner ..... 20
Partiidentifikation ..... 22
Partidemokratins framtid ..... 24
Politikermisstro ..... 25
Stöd för nationen och demokratin, mer tveksamt för partier och politiker ..... 26
Socialt kapital ..... 27
Det politiska systemets leveransförmåga ..... 27
Politisk misstro har politiska orsaker ..... 28
Spelreglerna spelar en roll ..... 30
Postmodernism ..... 31
Politiskt deltagande ..... 33
Politiskt självförtroende ..... 35

**Politisk kunskap** ..... 36

**Se framåt eller bakåt** ..... 38

**Väljare och valda** ..... 40

**Social representation** ..... 41

**Rollrepresentation** ..... 44

**Åsiktsrepresentation** ..... 47

**Anticipatorisk representation** ..... 50

**Önsketänkandets konsekvenser** ..... 53

**Dynamisk representation** ..... 53

**Följsamma opinionsförändringar bland väljare och valda** ..... 56

**Representation ovanifrån** ..... 57

**Litteratur** ..... 61

# Representativ demokrati

*Sören Holmberg*

Samhällsvetare är inte kända för att vara uppfinnare. Tekniker, naturvetare och medicinare gör uppfinningar och tar patent, men så icke samhällsvetare. Undantag finns naturligtvis. Ett av de mer kända är massmedieforskaren George Gallups uppfinning och utveckling av tekniken för urvalsbaserade opinionsmätningar, som gjordes i slutet av 1920-talet. Den revolutionerade den samhällsvetenskapliga forskningen och har dessutom fått en stor kommersiell betydelse. I dagens Sverige sysselsätter opinionsmätningsbranschen i vid mening nära hälften så många människor som stålindustrin. Och stålnäringen minskar hela tiden medan opinionsmätarna blir fler (Petersson och Holmberg 1998:37-38).

## Två uppfinnare

Representativ demokrati skulle på samma sätt kunna utpekas som en samhällsvetenskaplig uppfinning. Om än inte gjord av forskare utan av kreativa politiker och samhällstänkare för cirka två hundra år sedan. Med en viss förenkling kan vi säga att modern politisk teori med fokus på representativ demokrati föddes ur två revolutioner i slutet av 1700-talet, den amerikanska och den franska revolutionen. Om två personer skall äras som de viktigaste uppfinnarna måste det bli Abbé Siéyès i Frankrike och James Madison i Amerika. Båda uppfattade, precis som sin samtid och de antika grekerna, en fundamental skillnad mellan ett system där fria människor själva stiftade sina lagar och ett system där valda

representanter fattade besluten å folkets vägnar. Representativt styre och demokrati var två olika ting. Demokrati var i Aristoteles efterföljd ett styre där alla deltog i beslutsfattandet, antingen på torget eller via representanter som inte utsetts via val utan utsetts med hjälp av lottdragning så att alla kunde få chansen att bli beslutsfattare.

Flera beslutsorgan i det gamla Aten var sammansatta av personer utsedda via lottdragning. Grekerna uppfattade val som en aristokratisk metod som inte gav alla en möjlighet att bli beslutsfattare. Så gjorde också Montesquieu. I *De l´Esprit des Lois* säger han: "Selection by lot is in the nature of democracy, selection by choice is in the nature of aristocracy. The lot is a way of selecting that offends no one; it leaves to each citizen a reasonable expectation of serving his country." (cit. från Manin 1997:70).

Siéyès and Madison såg inte representativt styre som något slags approximation till direktdemokrati. De uppfattade sin uppfinning som något kvalitativt nytt. Arbetsdelning och specialisering, som Abbé Siéyès såg som de avgörande faktorerna bakom allt samhälleligt framsteg, var Siéyès huvudmotiv för att förorda ett representativt styre byggt på en vald församling av beslutsfattare. Systemets legitimitet skulle sedan emanera från presumptionen att väljarna via valet givit sitt samtycke till de valdas beslut. Därmed knöt den nya representationsteorin an till den gamla Q.O.T-principen från den romerska rätten. *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* "Det som berör alla måste övervägas och godkännas av alla". Godkännande från de berörda legitimerade fattade beslut. Översatt till representationsteorin betyder det att väljarna via valhandlingen godkänner sina representanters beslut.

## De gamla grekerna

I det antika Aten var legitimeringsprincipen helt annorlunda. Grekerna uppfattade allas aktiva deltagande och möjlighet att bli beslutsfattare (om än endast via lotten) som det centrala i en demokrati. Aktivt deltagande, inte indirekt samtycke via val, var det som i teorin legitimerade beslut i antikens Aten. I det klassiska

liktalet i Thukydides bok *Det peloponnesiska kriget* går Perikles så långt att han kallar personer som inte deltar i samhällslivet och politiken för "odugliga medborgare" (Held 1997:35).

För Madison och Siéyès var dock samtycke viktigare än deltagande. Och representanternas roll var inte att avspegla väljarnas egenskaper eller åsikter. Som Madison uttryckte det: En representations syfte är att "...refine and enlarge the public views by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interset of their country..." och han tillade: "...it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the peoples themselves, convened for the purpose." (cit. från Manin 1997:2). Representativ demokrati var för Madison inte en av praktiska skäl nödvändig approximation till direkt demokrati. Representativt styre var tvärtom för Madison ett bättre styre än direktdemokrati, ety "a chosen body of citizens" kunde "refine and enlarge the publics views". Madison var övertygad om att hans uppfinning gav upphov till bättre beslut för alla, även om valmännen inte alltid insåg det på kort sikt.

## En uppfinnare till

Den typ av representativt styre som växte fram i västvärlden under 1800-talet grundades naturligtvis inte enbart på idéerna från franska och amerikanska revolutionen. Äldre tankeelement ända tillbaka till medeltidens ständerriksdagar och inte minst det engelska parlamentet spelade också en roll. Men den gamla medeltida tanken att representanterna företrädde några (valmännen, ståndet) inför någon (kungen) förändrades långsamt till att representanterna skulle vara självständiga beslutsfattare som företrädde sig själva inför hela nationen. Den engelske filosofen och politikern Edmund Burke är en tidig och slagkraftig exponent för denna förändring. Hans insats är så viktig att han kanske borde inkluderas som en av uppfinnarna av det moderna representativa styret.

I ett berömt tal till sina valmän i Bristol 1774 (efter vallokalerna hade stängt) lanserade Burke idén att valda representanter inte skulle företräda sina valmäns åsikter eller intressen (Eulau 1967, Esaiasson och Holmberg 1996). I stället skulle de företräda helhetens, nationens intressen. Valda representanter skulle inte kunna bindas av instruktioner och inneha bundna mandat. Valda representanter skulle vara obundna och fria att använda sitt eget omdöme. I Amerika var Madison en varm anhängare av Burkes argumentation mot bundna mandat. När det föreslogs att den amerikanska konstitutionen skulle innehålla en rättighet att instruera valda representanter argumenterade Madison emot och lyckades stoppa förslaget. På 1800-talet upphöjdes Burkes definition av förtroendemannarollen till grundlag i många länder, däribland i Sverige 1810. En riksdagsmans beslut skulle vara självständigt, obundet av instruktioner från väljarna.

## Partierna gör entré

Under början av 1900-talet när det moderna partiväsendet konsoliderades i västvärlden blev formellt obundna förtroendemän dock i realiteten bundna partirepresentanter. Den representativa demokratin blev en partidemokrati grundad på sammanhållna partier med utmejslade program och partidisciplin. Hans Kelsen sa redan på 1920-talet att "demokrati är med nödvändighet och oundvikligen detsamma som partidemokrati" (citat från Manin 1997:211). Den mest kända partidemokratiska styrmodellen brukar på engelska kallas Responsible Party Model och går ut på att ansvariga partier vid valen lanserar framåtsyftande program som de sedan försöker att genomföra efter valen (Schmitt and Thomassen 1999). De valda förtroendemännen skall inte som Madison tänkte sig förfina och bredda folkets åsikter. John Stuart Mills ideal om parlamentet som en arena där besluten fattades efter rationellt reflekterande är inte ledstjärnan (Held 1997:211). Förtroendemännen skall i stället försöka att genomföra så mycket som möjligt av partiprogrammet. I teorin är styre i enlighet med Responsible Party Model den dominerande modellen i dagens

partidemokratier. Anhängare av modellen kan lämpligen kallas partidemokrater.

Legitimering i partidemokratin uppstår dock via samma samtyckesprincip som Madison åberopade. Väljarna ser framåt och ger via valhandlingen sitt godkännande av partiets program. I teorin innebär det att partierna endast har ett klart mandat att genomföra det som tagits upp i programmen. En strikt tolkning av modellen innebär m.a.o. att partierna är bundna av sina vallöften.

## Ansvarsdemokater

Ett tillstånd som både Burke och Madison skulle ha ogillat. Den variant av partidemokrati som de skulle ha förordat bygger på ett friare förhållande mellan väljare och valda. Om de hade fått bevittna rösträttens och masspartiernas genombrott hade de med all säkerhet anammat den modell som Max Weber och något senare Joseph Schumpeter förordade. Den brittiske statsvetaren David Held har döpt den till konkurrensgrundad elitdemokrati (Held 1997:210). Kärnan i modellen är att folket skall kunna välja mellan olika partier (eller kandidater) men sedan skall beslutsfattandet överlåtas på de valda. Schumpeter uttryckte det så här: "Demokrati innebär bara att folket har möjlighet att godkänna eller förkasta de personer som skall styra dem...En aspekt av detta kan uttryckas som att demokrati är politikerstyre." (Schumpeter 1962:284-5). Weber uttryckte samma princip mycket mustigare i en diskussion med general Ludendorff 1919. Vad menar ni med demokrati, frågade Ludendorff. Weber svarade: "I demokratien väljer folket sin ledare, som det har förtroende för. Sedan säger den valde: Håll nu mun och gör som jag säger. Folk och partier får inte lägga sig i vad han gör...Sedan får folket döma – har ledaren handlat orätt, så skickas han till galgen". Ludendorff blev nöjd: "En sådan demokrati skulle jag också kunna vara med om." (hämtat från Tingsten 1961:68-69). Tingstens kommentar är att han känner igen den gammalgermanska tanken att folket skall ha rätt att både "taga och vräka" härskare (1961:70).

Legitimitet uppstår dock som tidigare via valen, men nu i huvudsak via valet av ledare inte via valet av några speciella program. Politikens innehåll är dock inte helt frånvarande i Schumpeters modell. Väljarna förväntas visserligen inte ta ställning till partiernas framtidsprogram. Men de förväntas i efterhand värdera resultaten av den förda politiken. Partier och ledare skall belönas eller bestraffas för sina gärningar inte för sina löften. Styrprincipen är att politikerna skall agera och väljarna reagera. Ansvarsutkrävande i efterhand är modellens signum. Det kan tyckas något magert, men om man betänker att valen inte är engångshändelser utan återkommer regelbundet ger efterhandsansvar politikerna ett starkt incitament att med hjälp av anticipation handla som folket vill annars blir de inte omvalda (Manin 1997:175ff). Väljarnas retrospektiva bedömningar och förtroendemännens anticipation av domen begränsar politikernas obundenhet. Politikerna bör både känna till och ta hänsyn till vad folk vill för att maximera sina chanser att bli återvalda. Folkviljan smyger sig alltså in bakvägen i Schumpeters modell. Förespråkare av modellen kan benämnas ansvarsdemokrater.

En klar röd tråd förbinder Madison, Siéyès, Weber och Schumpeter. De satte alla effektivitet och ledarskap i centrum för sina demokratiteorier. Det folkliga deltagandet var mindre viktigt. Utom naturligtvis när det gällde valen, eftersom folket via valdeltagandet gav sitt samtycke till styret. Perikles tes att en god medborgare är en deltagande medborgare trodde de inte på. Några populistiska deltagardemokrater kan de inte anklagas för att ha varit. Deras fokusering på effektivitet och ledarskap är än i dag tunga argument emot direktdemokrati och emot en representativ demokrati med starka inslag av medborgaraktivitet. Modernare teoretiker som Berelson, Dahl, Sartori och Eckstein fullföljer resonemangen med tillägget av ett stabilitetsargument. Ett stabilt styre kräver starkt ledarskap och kan hotas av alltför mycket folkligt deltagande (Pateman 1970:6-15).

## Deltagandedemokrater

Dagens mer deltagardemokratiskt orienterade teoretiker vårdar arvet från Aten och underkänner inte att det ligger någonting i Webers med fleras argumentation, men betonar att de missat själva kärnan i den demokratiska tanken – att demokrati betyder folkstyre. Om man minimerar det folkliga deltagandet riskerar demokrati att bli precis det som Schumpeter talade om, det vill säga politikerstyre. Men huvudargumentet för en starkare deltagardemokrati har inte att göra med definitioner. Precis som Madison hävdade att representativ demokrati var kvalitativt bättre än direktdemokrati hävdar deltagandedemokrater att aktiva medborgare leder till en kvalitativt bättre representativ demokrati. Carole Pateman uttrycker det så här: "...the justification for a democratic system in the participatory theory of democracy rests primarily on the human results that accrue from the participatory process. One might characterise the participatory model as one where maximum input (participation) is required and where output includes not just policies (decisions) but also the development of the social and political capacities of each individual, so that there is `feedback´ from output to input" (Pateman 1970:43). Argumentet är dels att politiska beslut skall föregås av folkligt deltagande, inte bara vara ett godkännande i efterhand, dels, i John Stuart Mills efterföljd, att deltagande ger kompetens och ansvarskänsla.

En utveckling av Mills tanke är att det politiska samtalet, den ständiga diskussionen människor emellan, gör det svårare att driva ensidiga egenintressen och ökar förståelsen för gemensamma intressen. Deltagande stärker allmänandan (Lewin 1970, Boström 1988). Benjamin Barber uttrycker tanken väl: "The affective power of talk is, then, the power to stretch the human imagination so that the I of private selfinterest can be reconceptualized and reconstitutued as a we that makes possible civility and common political action" (Barber 1984:189f). Modellen brukar benämnas diskursiv eller deliberativ demokratiteori. "Den grundläggande tankegången är att deltagarna genom det öppna samtalet vidgar sina (privata) perspektiv, och på ett eftertänksamt sätt kan enas om det gemensamma bästa" (citerat från Hallberg 1997:35). En

relaterad tanke är Robert Putnams teori att deltagande i föreningsverksamhet och samhällsliv ökar tilliten människor emellan och därmed möjliggör både politisk demokrati och marknadsekonomi (Putnam 1993).

Deltagardemokraternas huvudargument är alltså att politiskt deltagande ger upphov till bättre beslut. Deltagande ger färdighet och det offentliga samtalet minskar inverkan av olika egenintressen. Madisons och Siéyès uppfinning är mycket annorlunda i deltagardemokraternas tappning än den var ursprungligen. Men samtalet förenar dem, även om Madison fokuserade på samtalet på elitnivå, inte på samtalet bland de många människorna. Madison betonade betydelsen av överläggningarna i kongressen och visheten hos obundna politiker. Likt Platon satte han sin tillit till den upplysta eliten. Folket var han liksom Schmupeter mer skeptisk till. I *Capitalism, Socialism and Democracy* slår Schumpeter fast att väljares önskemål ofta är: "påfallande ointelligenta, trånga och egoistiska och det kan inte vara uppenbart för alla varför vi bör tillbe detta helgonskrin när det gäller politiska beslut" (1962:256-64). Deltagardemokraterna tror mer på folket och pekar på vikten av överläggningar människor emellan och utgår ifrån att övning ger färdighet. Tillspetsat kan man säga att deltagandedemokraterna i Rousseaus efterföljd är skeptiska till eliterna och betonar behovet av folkligt deltagande och kontroll.

## Till empirin

Så långt idéhistoria och politisk teori. Frågan är nu vad empirisk forskning säger om tillståndet för dagens representativa demokratin, framförallt om tillståndet i de äldre etablerade demokratierna. Representativ demokrati i sin moderna tappning som partidemokrati har visat sig vara en framgångsrik uppfinning. Andelen demokratiska stater växer och har aldrig varit så stor som nu under sent 1990-tal. Enligt Freedom House Index, som bygger på uppgifter om politiska rättigheter och mänskliga friheter, kunde 81 av världens 194 stater klassificeras som demokratier år 1997 – motsvarande en andel på 42 procent, vilket är en ökning från 34 procent 1983

(Norris 1999a). Demokratin är på frammarsch men omfattar alltså ännu inte majoriteten av jordens länder. Och stora länder som Kina, Indonesien och Nigeria är fortfarande inte demokratier.

Utvecklingen väcker två centrala frågor. Kommer demokratiseringsprocessen att fortsätta över världen och vad händer i de gamla etablerade demokratierna? Svaret på den första frågan är förborgat i framtiden. Vi kan endast hoppas på en fortsatt positiv utveckling. Den andra frågan är mer hanterbar. Den kräver inte att vi kan se in i framtiden. Den kräver endast att vi vet något om vad som händer med demokratin i dagens etablerade system. Och frågan är om den geografiska utbredning av demokratin motsvaras av en förstärkning av det demokratiska styret i de gamla etablerade demokratierna eller om vi tvärtom kan se försvagningstendenser. På 1970-talet var det många som talade om en förestående kris för den västerländska demokratin. Kristeorierna är förknippade med namn som Habermas, Bell, Huntington och Brittan (Kaase and Newton 1995). Den grundläggande legitimiteten sades vara hotad. Samhället var på väg att bli ostyrbart. Inneboende kontradiktioner var på väg att bryta sönder demokratierna. Samuel Brittan skrev t.ex. 1975 att "...liberal representative democracy suffers from internal contradictions, which are likely to increase over time...on present indications, the system is likely to pass away within the lifetime of people now adult." (cit. från Kaase and Newton 1995:26)

Kristeorierna blev dock snabbt omoderna på 1980-talet. Den politiska utveckling liksom forskningen pekade samstämmigt på att den västerländska demokratins undergång inte var omedelbart förestående. Det stora sameuropeiska forskningsprojektet Beliefs in Government som detaljstuderade opinionsutvecklingen under perioden 1970-1990 kunde endast finna svaga och osystematiska stöd för olika kristeorier. Domedagsprofeterna hade som så ofta fel (Klingemann and Fuchs 1995). Men inte hundraprocentigt fel. Något låg det i förutsägelserna om legitimitetsproblem och försvagat förtroende. Bland annat kunde det visas att partierna, själva kärnan i partidemokratin, långsamt fått vidkännas en försvagad ställning bland medborgarna. Väljarnas känsla av identifikation och anhängarskap med sina partier hade blivit svagare i de flesta länder, inte minst i Sverige (Schmitt and Holmberg 1995). Partiernas

känslomässiga grepp om väljarna hade långsamt försvagats, vilket gav upphov till ökad väljarrörlighet mellan partierna och mindre stabilitet i systemen.

De frågeställningar som Beliefs in Government-projektet studerade har fortsatt stått i centrum för forskningen. Många av de svaga tendenser som återfanns var oroande nog för att motivera fortsatta studier. Sensommaren 1997 sammankallade Pippa Norris från Harvard ledande forskare från hela världen till en konferens kring politiskt förtroende och legitimiteten för den representativa demokratin. Resultatet blev boken *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government* (Norris (ed) 1999a). En nyhet är det analytiska redskap som utvecklas för att undersöka graden av stöd för demokratin. Legitimitet och stöd är mångdimensionella begrepp som kräver ett mer elaborerat analysschema än det klassiska som David Easton en gång lanserade (Easton 1965, 1975).

Där Easton urskiljde stöd på tre olika nivåer – för samhället/nationen, för den politiska regimen och för centrala politiska aktörer – särskiljer Norris m.fl. stöd på fem nivåer: för samhället/nationen, för regimprinciper, för hur regimen fungerar, för regimens institutioner och för olika politiska aktörer. Nivåerna kan ses som ett kontinuum från diffust stöd till nationen som sådan, över stöd till demokratiska värden, till stöd för olika institutioner, partier och enskilda politiker. Tanken är att graden av legitimitet och stöd kan se olika ut på olika nivåer och att förändringar på en nivå över tid kan fortplanta sig till andra nivåer. Tappat förtroende för politiska partier kan t.ex. spilla över och leda till ett minskat förtroende för politikens institutioner, som exempelvis riksdagen.

## Regimstöd

Som ofta i samhällsvetenskaplig forskning kan det vara ett abrupt hopp mellan teoretiska begrepp och operationella mätningar. Så också i *Critical Citizens* när det gäller att mäta stödet för samhället/nationen. Data hämtas från Ronald Ingleharts världsomspännande mätserie World Values Survey som hittills genomförts tre gånger (1981-84, 1990-93 och 1995-97). Den senaste omgången

1995-97 omfattade ett 40-tal länder. Måttet på stödet för nationen bygger på två något fyrkantiga frågor om hur stolt man är att vara medborgare i sitt land respektive om man är villig att slåss för sitt land om det blir krig. Hans-Dieter Klingemann som gjort analysen och är medveten om problemet hoppas att hans mått skall "denote a benign form of patriotism and not necessarily carry a pathological connotation" (Klingemann 1999:39). Den skala som skapas utifrån de två frågorna visar på ett medelstöd för nationen på 68 för de 38 undersökta länderna. De nordiska länderna, liksom USA, hamnar klart över medel med värden kring 80 (Sverige 85). Lägst placerar sig Tyskland (36) och Japan (18), två länder som fortfarande brottas med ett negativt arv efter andra världskriget. Nygamla länder som Ryssland, Ukraina och de baltiska staterna hamnar under medel kring 60, medan ett urgammalt land som Kina placerar sig högt med ett värde på hela 84. Värdena har inte förändrats på något entydigt sätt under 1990-talet. Vissa länder uppvisar ett något ökande stöd (t.ex. Sverige) medan andra uppvisar sjunkande stöd (t.ex. de baltiska staterna). Slutsatsen som dras är att stödet för nationen i genomsnitt är relativt starkt och inte minskande – "...in the countries under comparison there has been no consistent decline over time in support for the political community at national level." (Norris 1999:16). Globaliseringen må hota nationalstaterna men än så länge tycks alltså inte det folkliga opinionsstödet för nationen ha försvagats. *Nota bene*, om vi kan tro på resultaten från World Values Survey och dess fyrkantiga intervjufrågor.

## Demokratin som princip

Nästa nivå gäller det principiella stödet för den politiska demokratin som sådan; alltså stödet för demokratiskt styre som ett ideal eller som den bästa formen av styre. Ånyo är intervjufrågorna i World Values Survey grovt tillhuggna. Respondenterna har fått uppge i vad mån de instämmer i påståenden som att "democracy is the best form of government" respektive "democracy is a good way of governing". I de flest länder hamnade andelen personer

som svarade klart instämmande på den skala som skapades på över 80 procent; Sverige placerade sig bland de högsta på 93 procent, något högre än USA på 88 procent. Ett enda land erhöll ett medelvärde under 70 procent. Det landet var Ryssland med endast 51 procent. Ett svagt samband mellan stödet för demokrati som bästa styrform och hur länge ett land varit en demokrati kunde iakttas (Klingemann 1999:46). Stödet var starkast i de gamla etablerade demokratierna i väst (medeltal 88 procent) och svagast i de allra nyaste demokratierna (medeltal 80 procent). Norris drar slutsatsen: "...there are few grounds for concern about the widespread adherence to the principle of democratic values, measured at this abstract level, in the countries under comparison... If not the 'end of history' this seems to represent the triumph of liberal democracy against any ideological alternative form of government." (Norris 1999:17). Rakare uttryckt, principen om demokrati som den bästa styrformen, har ett mycket starkt opinionsstöd i alla undersökta länder utom Ryssland. Stödet är speciellt starkt i de länder som har längst erfarenhet av politisk demokrati, dvs. i de etablerade demokratierna i västvärlden. Ett bättre betyg kan knappast tänkas för demokratin som princip.

## Nöjd med hur demokratin fungerar?

När vi kommer till den tredje legitimitetsnivån börjar vi närma oss mer konkreta fenomen. Frågan gäller nu hur medborgarna uppfattar att demokratin fungerar *de facto*. Det centrala analysredskapet är en intervjufråga som funnits med i EU-kommissionens opinionsmätningar, i den så kallade Eurobarometern, ända sedan början av 1970-talet. Frågan gäller hur nöjd man är med det sätt på vilket demokratin fungerar i det egna landet. På 1990-talet har frågan också funnits med i den variant av Eurobarometern som genomförts i central- och östeuropa, liksom i Latinobarometern i Sydamerika. Tidseriedata från Eurobarometern visar på en stor stabilitet under perioden 1976-1995 med i genomsnitt kring 55 procent av EU-medborgarna som förklarar sig nöjda med hur demokratin fungerar i sina egna länder (Fuchs, Guidorossi,

Svensson 1995:333). Graden av nöjdhet med hur den nationella demokratin fungerar varierar däremot markant mellan olika länder. Högst i mätningen från 1995 ligger två nordiska länder, nämligen Norge och Danmark med strax över 80 procent av befolkningen som uppger sig vara nöjda med hur demokratin fungerar. Andra EU-länder med resultat över medel är Holland och Västtyskland med 71 respektive 67 procent nöjda (i f.d. Österrike var andelen nöjda lägre, endast 48 procent). Lägst av EU-länderna kommer Italien med 18 procent nöjda, följt av Grekland på 28 procent och Spanien och Portugal kring 40 procent.

Sverige uppvisade 1995 värdet 55 procent nöjda, strax under medeltalet för hela EU. Senare mätningar har dock visat på en uppgång för andelen nöjda i Sverige. I SOM-institutets enkätstudier har andelen personer som förklarar sig nöjda med hur svensk demokrati fungerar ökat från 46 procent 1995, över 51 procent 1997 till 61 procent 1998 (enkätundersökningar ger en något lägre andel nöjda, se Holmberg 1997:340). I 1998 års valundersökning uppgick andelen nöjda med hur svensk demokrati fungerar till 69 procent. Även i Eurobarometern har andelen svenskar nöjda med hur den nationella demokratin fungerar ökat från 55 procent 1995 till 56 procent våren 1998 (Eurobarometern 49 1998).

Resultaten för de nya demokratierna i Östeuropa och i Latinamerika visar på lägre grader av nöjdhet med hur demokratin fungerar. I östeuropa var snittet 34 procent nöjda 1996, med riktiga bottennoteringar på mellan 6-8 procent i Ryssland och Bulgarien. Polen (48 procent nöjda) och Tjeckien (41) uppvisade relativt goda siffror strax under EU:s medeltal. I Sydamerika var graden av nöjdhet med hur demokratin fungerade ännu lägre än i Östeuropa. Genomsnittet nöjda var endast 29 procent i Latinobarometer 1996. De flesta länder låg nära medeltalet med Uruguay som en klar positiv avvikare med hela 52 procent nöjda och Mexico och Columbia som lika klara negativa avvikare med endast 12 respektive 16 procent nöjda (Klingemann 1999: 50). Huvudslutsatsen av såväl de europeiska som de sydamerikanska analyserna är att graden av nöjdhet med hur den nationella demokratin fungera varierar mycket starkt mellan olika länder men att någon entydigt nedåtgående trend inte kan iakttas. Ett viktigt resultat är

att graden av nöjdhet tenderar att vara störst i länder med en lång erfarenhet av demokrati. Det hade varit mer oroande om det varit tvärtom – att graden av nöjdhet med hur demokratin fungerar hade varit lägst i länder med mest erfarenhet av demokratiskt styre. Men nu var det inte så. Lång demokratisk erfarenhet var förknippad med fler nöjda medborgare.

## Förtroende för samhällets institutioner

Hittills har resultaten sett rätt bra ut, åtminstone för de etablerade demokratierna i väst. När vi nu kommer in på förtroende och stöd till samhällets och demokratins kärninstitutioner bleknar dock bilden. I Amerika upptäcktes den nedåtgående trenden först. Förtroendet för de flesta samhälleliga institutioner sjönk, allt ifrån banker och storföretag till rättsväsende och kongressen (Lipset and Schneider 1983). Data från World Values Survey visar att utvecklingen kan iakttas i de flesta länder. Ett index byggt på förtroendesiffror för försvaret, rättsväsendet, polisen, parlamentet och den offentliga förvaltningen visade på en minskande trend i fjorton etablerade västdemokratier mellan 1981 och 1991, däribland i Sverige och i Norge , men inte i Danmark (Dalton 1999:68). Resultaten för hur förtroendet för parlamenten utvecklas under 1990-talet visar också på en nedgång i de flest länder, mest dramatiskt i många östeuropeiska länder, t.ex. minus 24 procentenheter i Ryssland. Bland västländerna uppvisade USA den klaraste nedgången med minus 15 procentenheter. Sveriges riksdag tappade också i förtroende, men endast med minus 2 procentenheter. Absolut sett uppvisade Sverige ett relativt gott resultat med 45 procent som uttryckte ett mycket eller ganska stort förtroende för riksdagen. Det placerade Sverige på fjärde plats bland 21 länder, klart före länder som Spanien (37), Finland (33) ,USA (30) och Västtyskland (29). Men också klart efter Norge (69) som toppade listan och som dessutom uppvisade en positiv förtroendeutveckling (+10 procentenheter). Det var endast i två länder som en majoritet angav ett mycket eller ganska stort förtroende för parlamentet (Norge och Sydafrika). I alla övriga länder var det färre än

femto procent som gav ett positivt förtroendestöd till det nationella parlamentet.

Om vi ser mer detaljerat på utvecklingen i Sverige blir inte bilden fullt så mörk och entydig. SOM-institutets årliga mätningar visar inte på en nedgång för förtroendet för alla samhällsinstitutioner under 1980- och 1990-talen. Inga institutioner kan visa på en upåtgående förtroendetrend, men flera institutioner har inte tappat i förtroende. De som har förlorat mest i förtroende är de politska institutionerna (riksdag och regering), facket och bankerna. Förtroendet för bankerna sjönk som en sten under bankkrisen i början av 1990-talet. En upphämtningen pågår men den går segt. Andra institutioner som också uppvisar en negativ trend, även om kurvorna svänger lite fram och tillbaka, är sjukvården, polisen, och försvaret. Alla tre, liksom grundskolan, har framförallt tappat i förtroende under sent nittiotal. Sett tillbaka till 1980-talet har inte grundskolan förlorat i förtroende. Nivåen har varit ungefär densamma. Andra institutioner som också kan uppvisa en i huvudsak stabil förtroendenivå är massmedia (radio/TV och dagspress) och storföretagen. Många institutioner som vi endast mätt under senare år uppvisar också stabila värden, som t.ex. de höga siffrorna för kungahuset och universiteten/högskolorna. Domstolarna och Svenska kyrkan har dock gått ned något i förtroende sedan mitten av 1990-talet (Holmberg och Weibull 1999, Brothén 1999b).

Nivåmässigt tenderar de politiska institutionerna att ligga lägst – ofta med fler personer som utrycker brist på förtroende än som uttrycker förtroende. Kommunstyrelserna ligger lägre än regeringen och riksdagen, men än lägre ligger de politiska partierna. Allra lägst hamnar dock två andra politiska institutioner, nämligen EU-kommissionen och Europaparlamentet. I SOM–studien senhösten 1998 såg förtroendeligans botten ut på följande sätt (måttet är baanssiffror som anger andelen positiva förtroendesvar minus andeen negativa): EU-kommissionen -43, Europaparlamentet -39, de politiska partierna -34, de fackliga organisationerna -20, kommunstyrelserna –11, regeringen –5 och riksdagen +1. För övriga institutioner är det oftast fler personer som uttalar förtroende än som uttar avstånd. Sjukvården som var den institution som uppvisade högst förtroende i SOM-studien 1998 hade ett värde på hela

+60, universitet/högskolor hade +50 medan radio/tv och kungahuset hade +46.

Det går alltså inte att svepande tala om att alla etablerade institutioner tappar i förtroende. Många samhällsinstitutioner åtnjuter fortfarande ett högt förtroende utan att uppvisa några försvagningstendenser. Det minskande förtroendet är i huvudsak ett politiskt problem. Det är i första hand förtroendet för centrala institutioner inom den politiska demokratin som försvagas. Mest bekymmersamt är det för de politiska partierna – partidemokratins kärna.

## Partiidentifikation

Försvagningen av partiernas ställning märks mycket tydligt om man ser på väljarnas känslomässiga partianknytning. Graden av partiidentifikation sjunker. Andelen väljare som uppfattar sig som starkt eller svagt övertygade anhängare av något parti minskar i de flest västerländska demokratier. Under perioden 1965/70-1990/95 minskade graden av partiidentifikation i sjutton av nitton studerade västdemokratier (Dalton 1999:66). Sverige var ett av de länder där nedgången var mest markerad. Andelen övertygade partianhängare i Sverige har minskat från 65 procent 1968 till 42 procent 1998. Nedgången är lika påtaglig när det gäller de mest övertygade anhängarna – från 39 starkt partiidentifierade väljare 1968 till endast 19 procent 1998. Minskningen blir än tydligare om vi jämför med läget på 1950-talet då andelen starkt övertygade partianhängare höll sig kring 50 procent (Gilljam och Holmberg 1995:66-67). I Norge och Danmark har graden av partiidentifikation svängt upp och ned över tid men den långsiktiga trenden har varit negativ precis som i de flesta länder. I Danmark har andelen övertygade partianhängare minskat från 56 procent 1971 till 49 procent 1994. Motsvarande siffror i Norge är en nedgång från 72 procent 1965 till 59 procent 1993 (Borre and Andersen 1997, Listhaug 1997).

I USA, där den längsta tidsserien finns, har andelen partiidentifierade väljare minskat från nära 80 procent 1952 till strax under 60 procent på 1990-talet. Andelen starkt övertygade partianhängare har också minskat i USA, från cirka 40 procent 1952, över som

lägst omkring 20 procent i mitten på 1970-talet, till något under 30 procent på 1990-talet. Andelen starkt partiidentifierade amerikanska väljare har alltså ökat något, inte minskat, under de senaste tjugo åren. En av orsakerna är att amerikanska folket uppfattar ett tydligare politiskt avstånd mellan republikaner och demokrater än tidigare (Wattenberg 1990:145). I Sverige har utvecklingen gått åt motsatt håll. Väljarna uppfattar ett minskande ideologiskt avstånd mellan partierna på den centrala vänster-högerdimensionen. Väljarna uppfattar t.ex. att vänster-högeravståndet mellan socialdemokraterna och moderaterna på en tiogradig skala minskat från 6.0 1979 till 5.3 1998 (Gilljam och Holmberg 1995:60). Partidemokratin fungerar bäst när partierna presenterar väljarna klara alternativ; inom rimliga gränser naturligtvis, men dock klara alternativ.

Den nedåtgående trenden för partiidentifikationen är ett illavarslande tecken för partidemokratin. Ett hoppfullt resultat mitt i allt mörker är dock att graden av partiidentifikation uppvisar en mycket tydlig elektoral cykel. De årliga SOM-mätningarna visar mycket tydligt att väljarnas partiövertygelse är högre under valår än mellan valen. Detsamma gäller också förtroendet för olika politiska institutioner, som t.ex. riksdagen. Valen är alltså ett positivt förtroendeskapande fenomen. De tenderar inte bara att öka människors intresse och engagemang; de leder också till att människors förtroende ökar för de centrala politiska aktörerna (Holmberg och Weibull 1999). Det kanske inte är så lyckat att ha val så sällan som Sverige har. Sverige är i dag ett av de länder i hela västvärlden som minst ofta ger medborgarna chansen att gå till val.

Det är viktigt att stryka under att den trendmässiga nedgången i partiidentifikationen indikerar en partikris, inte nödvändigtvis en politikkris. Väljarnas förtroende för partierna har minskat, men det har inte inneburit att intresset för politik har dragits med i fallet. Valundersökningarnas analyser av väljarnas subjektiva intresse för politik visar tvärtom på en klar ökning över tid. Andelen personer som förklarade sig vara mycket eller ganska intresserade av politik höll sig krig 45 procent på 1960-talet. Vid de senaste valen 1994 och 1998 hade den andelen stigit till 58 respektive 56 procent (Gilljam och Holmberg 1995:169). Politikintresset har stigit samtidigt som partiintresset minskat.

## Partidemokratins framtid

Om vi kombinerar politiskt intresse och partiidentifikation får vi fram fyra väljargrupper vars storlek kan säga mycket om partidemokratins framtid. Olof Petersson (1977:272) har döpt grupperna till partiaktiva (intresserade av politik och partiidentifierade), fribytare (intresserade av politik men utan partiidentifikation), vaneröstare (ej politiskt intresserade men partiidentifierade) och passiva (varken politiskt intresserade eller partiidentifierade). Följer vi gruppernas storlek över tid visar det sig att ett stabilt partisystems kärnväljare – vaneröstarna och partiaktiva – minskar medan de mer lättrörliga fribytarna och den likaså lättrörliga gruppen passiva ökar. Andelen partiaktiva, den klassiska partidemokratins idealväljare, har minskat från 36 procent 1968 till 28 procent 1998 samtidigt som fribytarna, ett mer individualistiskt och direktdemokratiskt systems idealväljare, blivit fler – från 14 procent 1968 till 28 procent 1998. Största gruppen 1998 var dock de passiva med 30 procent, en ökning från 21 procent 1968. De passivas tillväxt kan ses som ett hot både mot den gamla partidemokratin och mot den mer individualistiska demokrati som fribytarna eventuellt är ett förebud om.

Partidemokratins förestående hädanfärd är dock knappast aktuell inom en överskådlig framtid. Därtill är stödet för partierna fortfarande för starkt och stödet för olika alternativa demokratiformer för outvecklat. Preliminära resultat från ett stort internationellt projekt kring opinionstöd för olika valsystem (The Comparative Study of Electoral Systems 1999) visar att det principiella stödet för politiska partier fortfarande är starkt i de flesta västdemokratier. Väljare i ett tjugofemtal länder har fått besvara frågan om "...politiska partier är nödvändiga för att det politiska systemet skall fungera..." Resultaten visar att klara majoriteter svarade ja (1 eller 2 på en femgradig skala) i länder som Australien (70 procent), Israel (70 procent), Spanien (80 procent), Storbritannien (76 procent) och Sverige (79 procent). Partiernas nödvändighet var dock svagare förankrad i USA (55 procent) och i vissa nya demokratier i Östeuropa som t.ex. Litauen (51 procent), Polen (61 procent) och Ukraina (50 procent).

## Politikermisstro

Den mest konkreta förtroendenivån gäller stödet för olika politiska aktörer. Större delen av de mätningar som finns på området gäller förtroende för politiker i allmänhet. De äldsta mätserierna startades i USA på 1950-talet. För några andra länder finns mätningar tillbaka till 1960-talet (t.ex. Sverige och Norge), medan de flesta västländer inte kom igång med regelbundna studier förrän under 1970-talet. De amerikanska undersökningarna visade på relativt höga förtroendenivåer under femtiotalet som förblev intakta till mitten av 1960-talet. Sedan inleddes en period med sjunkande politikerförtroende som varade fram till början av 1980-talet. Nedgången sammanföll i tiden med Vietnamkriget, studentrevolten och Watergateskandalen följd av Nixons avgång. Som lägst var förtroendet under Carters presidenttid. Under Reagans presidentperiod under 1980-talet återställdes en del av förtroendet, för att åter sjunka under Bushs och Clintons perioder. Det senaste presidentvalet i USA 1996 förknippades med ett något ökande förtroende som sedan ånyo gått nedåt (Nye, Zelikow and King 1997).

Mätningar med motsvarande intervjufrågor utanför USA visar också på en långsiktigt nedåtgående trend i de allra flesta länder; mycket påtagligt i länder som Tyskland och Sverige, mindre tydligt i länder som Norge och Danmark (som uppvisade lägst förtroendesiffror under Glistruptiden i mitten av sjuttiotalet), och inte alls iakttagbart i Holland, där tvärtom politikerförtroendet stigit under 1970- och 80-talen (Dalton 1999:64, Holmberg 1999b:107). I Sverige instämde 46 procent av svarspersonerna i 1968 års valundersökning i påståendet att "De som sitter i riksdagen och beslutar tar inte mycket hänsyn till vad vanligt folk tycker och tänker". Trettio år senare i valet 1998 hade motsvarande siffra stigit till hela 75 procent (Gilljam och Holmberg 1995:85-87). I valundersökningarna ingår också sedan 1988 en subjektiv fråga om graden av förtroende för svenska politiker. Även den visar på ett klart förtroendetapp för politiker i allmänhet. Andelen svenskar som uppger att de har ett mycket eller ganska litet förtroende för politiker har ökat från 55 procent 1988 till 68 procent 1998. Den uppmätta formen av politikermisstro är inte förknippad

med kunskap eller engagemang. Politikerföraktarna är inte mer politiskt kunniga och engagerade än andra. De tenderar tvärtom att vara mindre kunniga och engagerade. Resultaten tyder på att politiker har blivit ett nedsättande ord, ett slags skällsord, i svensk debatt. En gång i tiden var det hedrande att vara förtroendevald. Det är inte lika fint att vara politiker i dag.

## Stöd för nationen och demokratin, mer tveksamt för partier och politiker

Slutsatsen av den forskning som sammanfattas i *Critical Citizens* är att demokratin har ett starkt medborgarstöd när det gäller idealen och principerna. Nationalstaten som den huvudsakliga bäraren av demokratin har också ett starkt stöd i de flesta länder. På de mer konkreta planen minskar dock stödet och uppvisar en stor variation mellan olika stater. När det gäller bedömningen av hur demokratin fungerar i den egna nationen kan ingen allmänt nedåtgående trend iakttas, men stödet är klart svagare i Sydeuropa än i Nordeuropa, och svagare i nya demokratier än i mer etablerade. När det gäller förtroendestödet för demokratins institutioner (t.ex. parlamentet) och för demokratins centrala aktörer (t.ex. partier och politiker) blir bilden mörkare. Nedåtgående trender kan iakttas i de flesta länder och stödnivåerna är ofta klart lägre än för tjugo trettio år sedan. Partiernas förtroendeställning bland medborgarna har helt klart försvagats i partidemokratierna.

När forskarna i *Critical Citizen* försöker analysera de nedåtgående förtroendekurvorna för partier och politiker diskuterar de i huvudsak fyra olika typer av förklaringar. Det försvagade civilsamhället (declining social trust), regeringars bristande förmåga att leverera efterfrågade godheter (failure of government performance), brister i de politiska systemens utformning (failure of constitutional design) och moderniserade värderingar (modernization and changing values).

## Socialt kapital

Tesen om att ett försvagat civilsamhälle skulle ligga bakom de nedåtgående förtroendekurvorna får inget eller ett mycket svagt stöd. Ken Newton finner t.ex. att det endast är i USA man kan finna en negativ trend när det gäller i vilken utsträckning människor litar på varandra. I de flesta andra länder ökar den mellanmänskliga tilltron eller är stabil (Newton 1999:175). Det visas också att sambandet mellan tilltro människor mellan och politiskt förtroende för institutioner eller politiker är mycket svagt. Det är föga troligt att social tilltro är en viktig faktor bakom politiskt förtroende. Vidare visas att Putnams hypotetiska samband mellan föreningsaktivitet och social tillit likaså är mycket svagt, precis som sambandet mellan föreningsaktivitet och politiskt förtroende. Alla länkar i Putnams teori är för svaga för att bygga upp en stark teori. Resultat från svenska studier byggda på material från valundersökningarna och SOM-studierna pekar åt samma håll. Det ligger någonting i Putnams teori, men empiriskt sett är alla samband väldigt sköra (Rothstein 1999, Holmberg 1996a). Norris sammanfattar kanske något för drastiskt: "In short, Newton dashes cold water on social-capital theory and stresses that political trust seems to be more a product of political rather than social factors" (Norris 1999a:22).

## Det politiska systemets leveransförmåga

Tanken att en av de viktiga faktorerna bakom det minskande politikerförtroendet är brister när det gäller det politiska systemets förmåga att leverera olika eftertraktade godheter får heller inte något starkare stöd av resultaten i *Critical Citizen*. Ursprungsidén var att människors förväntningar på politiken stigit i alla länder tillföljd av expansionen av den offentliga sektorn efter andra världskriget (Crozier m.fl. 1975). Och att den diskrepans mellan förväntan och förverkligande som uppstod över tid ledde till ett tappat förtroende för den politiska sektorn. Det mest omdiskuterade området här är naturligtvis den ekonomiska utvecklingen. De resultat som presenteras i *Critical Citizens* pekar på vissa

samband, men genomgående mycket svaga sådana: "...there was a modest yet consistent relationship between support for political institutions and subjective economic satisfaction, but institutional support seemed unaffected by objective indicators of economic performance." och vidare "...institutional confidence is not influenced by either recent levels of inflation and unemployment or recent changes in those conditions" (Norris 1999a:22-23).

Miller och Listhaug, som gjort en mer detaljerad studie av Norge, Sverige och USA, konkluderar något annorlunda: "... failed government performance directly contributes to declining public support for government institutions and for politicians..." De bygger sin slutsats på ett någorlunda tydligt samband över tid mellan budgetunderskott och politikerförtroende. Sambandet de finner är att stigande budgetunderskott har ett samband med sjunkande politikerförtroende (Miller and Listhaug 1999:212).

Andra studier byggda på svenska data tyder också på ett relativt klart samband mellan ekonomiska faktorer och förtroende. Det finns t.ex. en koppling på individnivå mellan bedömningar av den svenska ekonomins utveckling och förtroendet för riksdagen. Människor som uppfattar en negativ utveckling för den svenska ekonomin tenderar att ha ett lägre förtroende för riksdagen (korrelation på .25, Holmberg 1999b:115). Det är nog för tidigt att fastslå att ekonomiska faktorer spelar en obetydlig roll bakom det minskande politikerförtroendet. Ekonomin spelar nog en roll, om än inte så viktig som många ekonomer tror.

## Politisk misstro har politiska orsaker

Den inte särskilt djärva tanken att politisk misstro kan ha politiska orsaker får stöd i *Critical Citizens*, om än inte ett överväldigande starkt stöd. Som så ofta i samhällsvetenskapliga sammanhang, och kanske speciellt när det gäller något så diffust och svårmätt som opinionsstöd och förtroende, visar de empiriska mätningarna på relativt svaga och skakiga samband. En teori som ursprungligen formulerades av Olof Petersson pekar på betydelsen av de politiska partiernas förtroendeskapande roll (Petersson 1977:264). Missnöje

med det egna partiets insatser eller ståndpunkter färgar av sig på det allmänna förtroendet för politiker. Och tendensen till en ökad individualisering gör att fler och fler människor blir missnöjda med partiernas samlade åsiktpaket. Följden blir att partierna tappar stöd och att den allmänna politikermisstron tilltar. Resultat från valundersökningarna visar för alla partier att väljare med ett relativt långt vänster-högeravstånd till det egna partiet och väljare som bedömer det egna partiets sakfrågepolitik mindre positivt genomgående tenderar att hysa en högre grad av allmän politikermisstro (Holmberg 1999b:117). Frustration över det egna partiet generaliseras till ett minskat förtroende för partier och politik i allmänhet.

Andra politiska samband som också är relativt starka är kopplingen mellan politisk misstro och bedömningar av regeringen respektive av den förda politikens resultat. Så gott som alla mätningar visar att anhängare av regeringspartier tenderar att ha ett högre allmänt politikerförtroende än anhängare av oppositionspartier, vilket visar att förtroendet stiger när man får som man vill och sjunker när man inte får som man vill. Dagspolitiken får förtroendekonsekvenser inte bara för de ansvariga utan också för politikens institutioner och för politiker i allmänhet. I Sverige innebär det att socialdemokratiska väljare oftast har haft ett högre allmänt förtroende för politiker än borgerliga väljare. Men sett över en längre period har samtliga partiers väljare tappat ungefär lika mycket i förtroende. Variationer i regeringsinnehavet har inte hindrat att politikerförtroendet gått ned i alla läger under de senaste trettio åren. Regeringsfaktorn kan alltså inte bidra särskilt mycket till förklaringen av varför politikertilltron i Sverige fallit i stort sett kontinuerligt sedan 1960-talet.

Att den förda politiken har ett samband med förtroende syns tydligast om vi ser på kopplingen mellan politikermisstro och hur människor bedömer den offentliga servicen på olika områden. Analyser byggda på SOM-data visar på relativt starka samband mellan bedömningar av service på olika välfärdsområden och grad av politikerförtroende (korrelationer kring .25). Missnöje med vad som levereras leder till ökad politikermisstro. När politikermisstron ökade som mest markant i Sverige åren mellan 1968 och 1973

minskade andelen väljare markant som ansåg att den förda politiken varit till den egna gruppens fördel, från 63 procent till 48 procent (Petersson 1977:264). Ökat missnöje med den förda politiken gick hand i hand med en ökad politisk misstro.

## Spelreglerna spelar en roll

Förd politik spelar alltså en roll för graden av politisk misstro. Mer intressant är kanske att också politikens spelregler tycks ha ett samband med politikertilltron. Norris visar att politikerförtroendet tenderar att vara något högre i länder med majoritetsval än i länder med ett proportionellt valsystem. Likaså tenderar förtroendet vara högre i länder med få partier (dock minst två) än i länder med antingen ett dominerande parti eller många olika partier. Politikerförtroendet visade sig också vara något högre i parlamentariska system jämfört med presidentsystem, och högre i enhetsstater än i federala stater. "... institutional confidence is most likely to be highest in parliamentary democracies charaterized by plurality electoral systems, two-party or moderate multi-party systems, and unitary states" (Norris 1999b:233).

De kausala processerna bakom alla dessa samband är naturligtvis mycket svårgenomskådliga, men en gemensam faktor som framträder är transparens och möjlighet att se och utkräva ansvar. De länder som utmärks av ett något högre genomsnittligt politikerförtroende utmärks också av att ha politiska system där det är lättast att utkräva ansvar av dem som har makten. Ansvarsutkrävande är lättare i tvåpartisystem med ett regeringsparti än i flerpartisystem med olika och kanske hoppande koalitioner, lättare i enhetsstater med ett maktcentrum än i federala stater där makten är utspridd, lättare i ett parlamentariskt system med ett tydligt maktcentrum än i presidentsystem som oftast utmärks av maktdelning och lättare i stater med majoritetsvalsystem som leder till få partier än i stater med proportionella valsystem som tenderar att ge upphov till fler partier. Kärnan i resonemanget är möjligheten till ansvarsutkrävande. System med oklara eller dåliga möjligheter

för ansvarsutkrävande får svårigheter med medborgarnas förtroende och på lång sikt med legitimiteten (se Lewin 1998).

Resultaten överraskar inte ansvarsdemokraterna. De är i linje med vad de alltid hävdat. Vad ansvarsdemokraterna dock bör betänka är att de funna sambanden är mycket svaga och bygger på en enda undersökning (World Values Survey 1990-93 i 25 länder). Det finns andra studier som visat att medborgarnas bedömning av hur demokratin fungerar i det egna landet var mer positiv i s.k. konsensussystem (proportionella valsystem och många partier) än i majoritetsvalsystem (Anderson and Guillory 1997). Empiriska studier ger sällan enkla och entydiga svar.

## Postmodernism

När Ronald Inglehart håller i pennan framstår dock ofta resultat av empiriska studier som både entydiga och övertygande. Så också i *Critical Citizens* där han utifrån data från World Values Survey argumenterar för tesen att en värdeförskjutning i postmaterialistisk riktning minskar människors tilltro till auktoriteter men stärker stödet för demokratin: "The post-modern phase of development leads to declining respect for authority among the publics of advanced industrial societies – but at the same time, it gives rise to growing support for democracy" (Inglehart 1999:236). Synen på auktoritet mäter han med hjälp av en intervjufråga som handlar om man håller med om att: "More respect for authority would be a good thing". Andelen människor som svarar jakande på frågan visar sig vara klart lägre i rikare länder än i fattiga – korrelationen är hela .62 för 57 länder, med stater som Japan, Schweiz och de nordiska länderna uppvisande bland de lägsta andelarna jakande svar (kring 20-30 procent) och länder som Venezuela, Ghana, Sydafrika och Bulgarien i topp med cirka 90 procent jakande svar. Inglehart tolkar resultaten som ett bevis för att: "...economic development is...conducive to declining respect for authority" (s 240). Han kan också visa att andelen jakande svar minskar över tid i de flesta undersökta stater (28 av 36). I Sverige

går andelen ja-svar ned med nio procentenheter, från 30 procent 1981 till 21 procent 1996.

Auktoritetstron minskar. Men det utgör inget problem för de etablerade demokratierna, enligt Inglehart, eftersom auktoritetstron är lägst och minskar mest bland postmaterialister. Och postmaterialister tenderar att avvisa auktoritära regimer starkast av alla. Beviset för det är resultatet av en analys där Inglehart i 38 länder studerar sambandet mellan andelen postmaterialister och andelen som svarar 'very bad' på frågan "Having a strong leader who does not have to bother with parliament and elections." Korrelationen blev .60. I länder med många postmaterialister var stödet svagare för ett styre via en stark ledare än i länder med få postmaterialister. I Tyskland svarade cirka 70 procent att ett styre via en stark ledare vore dåligt. I Sverige var motsvarande andel ungefär 45 procent medan den endast var 12 procent i Ryssland.

Ingleharts analyser är enkla, baseras i huvudsak på resultat från aggregerad ländernivå – vilket tenderar att förhöja de statistiska sambanden – och bygger på mycket trubbiga intervjufrågor, men hans resultat är ovanligt tydliga. Minskande auktoritetstro märks tydligast i etablerade och rika demokratier och bland den växande gruppen postmaterialister. Och minskande auktoritetstro är inte något hot mot demokratin eftersom postmaterialister är mer skeptiska till auktoritära regimer än materialister. En tolkning av Ingleharts teori är att den minskande auktoritetstron är en viktig faktor bakom den minskande politikertilltron. Men det är inget bekymmer eftersom den minskande auktoritetstron också leder till ett ökat opinionsstöd för demokratin. Modernismens värdeförändringar kommer att förstärka demokratin, inte försvaga den. Det är Ingleharts positiva budskap. En skeptisk läsare påminns att man bör vara lika kritisk mot budbärare som kommer med glada besked som mot budbärare som kommer med dåliga.

*Critical Citizens* undersöker det medborgerliga stödet för den politiska demokratin med hjälp av analyser av medborgarnas subjektiva bedömningar. Kort uttryckt frågar man medborgarna rakt på sak vad de tycker om demokratin, hur den fungerar och hur centrala aktörer sköter sig. Det är inget fel på ett sådant framgångssätt. Medborgarnas bedömningar är självfallet relevanta när

man utvärderar demokratin. Men undersökningsmetoden är naturligtvis inte den enda tänkbara. Många andra framgångssätt kan användas, t.ex. att studera hur politikerna själva bedömer demokratin eller undersöka hur väl olika demokratiska förutsättningar är uppfyllda bland väljare och valda. Lite resultat från några studier av detta slag skall redovisas i det följande.

## Politiskt deltagande

Vi börjar undersökningar av medborgarnas politiska deltagande och kompetens. Deltagardemokrater utgår ifrån att väljarna har tillräcklig kompetens och intresse av att delta i politiken. Ett högt folkligt deltagande är ett eftersträvat mål. Ansvarsdemokraterna, förespråkare för Webers och Schumpeters elitkonkurrensmodell med goda möjligheter till ansvarsutkrävande som central ingrediens, utgår från att medborgarna deltar i valen och visar tumme upp eller ned, men fäster i övrigt mindre vikt vid ett högt politiskt deltagande. Tilltron till väljarnas kompetens är begränsad. Bernard Berelson drog i femtiotalsklassikern *Voting* slutsatsen att väljarnas kunnighet och rationalitet inte uppfyllde de krav som demokratin ställde: "Om demokratin enbart berodde på de enskilda väljarnas kvalifikationer är det underligt att demokratin lyckas överleva genom århundradena" (Berelson, Lazarsfeld and McPhee 1954:311).

Valdeltagandet är naturligtvis det mest centrala. Om inte medborgarna ställer upp och röstar kollapsar demokratin. Studier av valdeltagande visar att det ökat i Västeuropa och i USA fram till början av 1960-talet för att därefter minska något. Den genomsnittliga nedgången i Västeuropa har varit begränsad från cirka 85 procent 1960/65 till något under 80 procent på 1990-talet. I USA har minskningen i valdeltagandet varit något mer påtaglig – i presidentvalen från 63 procent 1960 till 49 procent 1996 (Topf 1995:41, IDEA 1997:24). Det minskande svenska valdeltagandet från toppen 1976 på 91.8 procent ned till 81.4 procent 1998 ingår alltså i en internationell trend. På individplanet finns ett visst samband mellan valdeltagande och politikermisstro. Människor som

går och röstar tenderar att hysa ett något högre förtroende för politiker och partier än människor som avstår från att rösta. Det minskande politikerförtroendet är med all sannolikhet en av faktorerna bakom det sjunkande valdeltagandet.

Det minskande valdeltagandet i västvärlden motsvaras dock inte av en allmän nedgång i det politiska deltagandet. Utvecklingen har tvärtom varit den rakt motsatta. Medborgarnas deltagande i olika politiska aktiviteter utöver att gå och rösta har ökat mycket påtagligt i Västeuropa sedan 1950-talet. Vi talar inte om partiaktiviteter som snarast minskat utan om andra former av deltagande som att demonstrera, bära kampanjknapp, skriva under en namninsamling, delta i en uppvaktning, bidra ekonomiskt, delta i köpbojkotter m.m. Andelen västeuropéer som deltar i dylika aktiviteter har ökat drastiskt sedan femtiotalet; bland britter från 18 procent som i någon form var aktiva 1959 till hela 77 procent aktiva 1990, från 10 procent aktiva bland italienare 1959 till 56 procent 1990. Jämförbara svenska siffror finns inte från 1959, men resultat från 1981 (58 procent aktiva) och 1990 (74 procent aktiva) visar på en klar deltagandeökning även i Sverige (Topf 1995:69). Levnadsnivåundersökningarnas och den svenska maktutredningens studier visar på samma sak. En klar uppgång i det politiska deltagandet utanför partierna (Fritzell och Lundberg 1994, Petersson, Westholm och Blomberg 1989). Men deltagardemokraterna som bekymras av att valdeltagandet går ned och att partiaktiviteten minskar skall inte jubla för tidigt över att deltagandet utanför partierna ökar. I rapporten från SNS demokratiråd 1998 visas att svenska folkets politiska deltagande utanför partierna inte fortsatt att öka under 1990-talet. En svag nedgång noteras jämfört med läget 1987. Och som demokratirådet säger: "Det är framförallt de enkla och minst förpliktigande formerna som ökar. De politiska aktiviteter som kräver större arbetsinsatser och mer permanent engagemang stagnerar däremot eller går rent av tillbaka" (Petersson m.fl. 1998:56). Den totala deltagandenivån är dock fortsatt mycket högre under 1990-talet än tidigare under sextio- och sjuttiotalen.

## Politiskt självförtroende

Det stigande politiska deltagandet sammanfaller med att människors politiska självförtroende har ökat. På engelska talar man om "a sense of political efficacy", som ungefär betyder tilltro till den egna förmågan att utöva politiskt inflytande. Demokratirådets undersökningar visar att svenska folkets politiska självtilltro vuxit under 1990-talet (Petersson m.fl. 1998:50-52). En bra indikator på denna ökande tilltro till den egna förmågan är resultaten från en intervjufråga som funnits med i valundersökningarna sedan 1960. Frågan handlar om vad människor gör när samtalet kommer in på politik. Andelen som uppger att de för det mesta brukar vara med och säga sin åsikt har ökat från 23 procent 1960 till hela 44 procent 1998 samtidigt som andelen som anger att de inte bryr sig om att lyssna eller aldrig lägger sig i diskussionen minskat från 43 procent 1960 till 19 procent 1998 (Gilljam och Holmberg 1995:177). Människors ökade politiska självförtroende och växande tendens att delta i debatten är naturligtvis positiva nyheter för deltagandedemokraterna, och speciellt för dem som förespråkare en deliberativ demokrati, en samtalsdemokrati. Demokratirådets studie underbygger slutsatsen genom att visa att "personer med stora diskussionsnätverk är kunnigare än andra... Undersökningen ger således stöd åt idén om den medborgerliga dialogens betydelse för upplyst förståelse" (Petersson m.fl. 1998:119).

Deltagande kan dock ta sig många olika former och alla är inte lika verkningsfulla när det gäller att påverka. Medborgarnas bedömning av vilka påverkansformer som är effektivast pekar på bekymmer för den gamla partidemokratin. Demokratirådet har jämfört resultaten av en intervjufråga i 1979 års valundersökning med resultaten från en studie 1997. Utfallet visar att medborgarna i minskande utsträckning ser röstning i val, att arbeta i politiska partier och att arbeta i fackliga organisationer som effektiva påverkansmetoder. De påverkansmetoder som uppfattades som mer effektiva av allt fler var att arbeta för att få uppmärksamhet i media och att ta personlig kontakt med makthavare (Petersson m.fl. 1998:52). Partier och folkrörelser blir mindre viktiga samtidigt

som media och individuella initiativ blir mer viktiga. Partidemokratin tappar i betydelse samtidigt som samtalsdemokratin vinner.

## Politisk kunskap

Kunskap är en av kärnfrågorna i debatten mellan ansvars- och deltagandedemokrater. Ansvarsdemokrater tenderar att ha en mer skeptisk syn på väljarnas kunnighet och kompetens än deltagardemokraterna. Vem som har rätt är inte alldeles lätt att avgöra. Kunskaper kan definieras olika och de mätningar som finns är både fåtaliga och öppna för många olika tolkningar. Demokratirådets mätning 1997 fokuserades t.ex. på faktakunskaper om politiska institutioner och processer. Resultaten bedömdes som "tämligen nedslående". Det var exempelvis endast 55 procent som svarade rätt på frågan om vilket organ som stiftar Sveriges lagar och 48 procent som angav rätt svar på frågan om hur många partier som för närvarande sitter i Sveriges regering (Petersson m.fl. 1998:111). En tidsjämförelse som gjordes tillbaka till en undersökning 1978 visade dock på en något förbättrad kunskapsnivå på 1990-talet.

I valundersökningarna har olika typer av kunskapsfrågor funnits med ända sedan 1950-talet. Resultaten är mycket blandade. Några siffror kan belysa att kunskapsnivån bland svenska väljare måhända ibland kan betecknas som nedslående men minst lika ofta som upplyftande. Om väljarna skall kunna åsiktsrösta och eventuellt utkräva ansvar måste de känna till vad partierna står för. I valet 1956 var det t.ex. endast 32 procent av väljarna som kände till vilken åsikt socialdemokraterna intog i ATP-frågan. Vid valet 1960 var kunskapen om socialdemokraternas position i frågan om omsättningsskatten mycket bättre – 84 procent visste att partiet ville införa det som kallades oms på den tiden. Högerns förslag att avskaffa första barnbidraget var också välkänt 1960 – 76 procent av väljarna kände till det. Vid valet 1964 kände 70 procent till att vi hade en socialdemokratisk regering, men endast 38 procent kunde ange att dåtidens första kammare valdes indirekt via landstingen. Att vi hade en s-regering visste hela 78 procent vid Tage Erlanders avskedsval 1968.

Under sent sjuttiotal visste över 90 procent av väljarna vad centerpartiet och socialdemokraterna stod för i kärnkraftsfrågan. Vid tiden för 1980 års folkomröstning kände över 80 procent till Harrisburgolyckan och kunde placera de flesta partier på rätt linjer (1, 2 eller 3). Kärnkraftens andel av el-produktionen kände dock endast 24 procent till. Partiernas ställningstaganden i löntagarfrågan 1982 var kända till 75-80 procent för de större partierna (Gilljam 1988:106). Detsamma gäller för kunskapen om partiernas inställning till ett EU-medlemskap vid riksdagsvalet 1994. Vid EU-folkomröstningen kände något över 50 procent till hur många stater som var med i EU. Att kommissionen hade sitt säte i Bryssel visste 91 procent medan antalet svenska röster i ministerrådet endast var känt av 41 procent. Kunskapsstudien vid EU-folkomröstningen gjordes också i Norge och Finland. Kunnigheten visade sig vara något lägre i Finland och på ungefär samma nivå i Sverige och Norge (Borg and Esaiasson 1998:89). Väljarnas förmåga att identifiera alla fem partiledare på foto mättes åren 1956-68 och visade på en mycket klar kunskapsökning från 25 procent som kände till alla fem 1956 till 76 procent 1968 – ett illustrativt exempel på TV:s kunskapshöjande förmåga.

Kännedomen om de lokala kandidaterna i valkretsarna har vi mätt sedan 1956. Resultaten visar att andelen personer som åtminstone kan namnge någon kandidat har minskat från 60 procent 1960 till 41 procent både 1994 och 1998. Personvalskampanjerna 1998 tycks alltså inte ha lett till någon allmän ökad kännedom om kandidaterna. Vid valet 1998 kände 57 procent till att Lars Tobisson är moderat, ned från 64 procent 1985. Erik Åsbrink som socialdemokrat kände 85 procent till 1998. Johan Lönnroth var mindre känd. Endast 32 visste att han var vänsterpartist, upp från extremlåga 11 procent 1994. Att Karin Pilsäter är folkpartist kände endast 16 procent till 1998. Innan Ingvar Carlsson och Göran Persson blev partiledare och statsministrar kände 75 procent (1985) respektive 76 procent (1994) till att de var socialdemokrater.

Andelen personer som svarar rätt på en serie faktafrågor om politik varierar enligt följande i valundersökningen 1998. Svarspersonerna presenterades för ett faktapåstående och fick ange om

det var rätt eller fel. Om den öppna arbetslöshetens storlek svarade 87 procent rätt, 88 procent kände till att de inte måste personkryssa, att ersättningen från försäkringskassan var nittio procent av lönen vid sjukdom visste 83 procent, 74 procent kände till att Sveriges riksdag har 349 ledamöter, att det högaktiva kärnavfallet inte skall slutförvaras utomlands visste 72 procent, 75 procent var underkunniga om att Spanien var medlem av EU och, till sist, 59 procent visste att cirka tio procent av alla som bor i Sverige är födda utomlands.

Slutsatsen man kan dra av alla dessa kunskapsmätningar är inte självklar. Frågan är den klassiska: Är flaskan halvtom eller halvfull? Så mycket kan dock sägas att resultaten inte rimligen kan läggas till grund för någon förenklad alarmism av typen att svenska folket är politiskt mycket okunnigt och att kunskapsnivån sjunker. Samtidigt står det klart att samtalsdemokratins ideal om mycket kunniga och engagerade medborgare inte heller uppnåtts till hundra procent. Flaskan är halvtom alternativt halvfull. Debatten mellan ansvarsdemokrater och deltagandedemokrater kan fortsätta utan att någondera sidan behöver känna sig allvarligt hämmade av resultaten av våra kunskapsmätningar. Båda lägren kan fortsätta att tolka verkligheten som det passar.

## Se framåt eller bakåt

Tyvärr tvingas man säga samma sak när det gäller den viktiga frågan om huruvida väljarna tittar framåt eller bakåt när de bedömer partier och regeringar. Forskningen kan inte entydigt säga att ansvarsdemokaterna har rätt eller fel när de utgår ifrån att väljarna i huvudsak gör retrospektiva bedömningar när de röstar (Fiorina 1981). Man kan visa att sambandet mellan vad väljarna tycker i olika frågor och hur de röstar har blivit starkare i många länder. Åsiktsröstningen har ökat. Men det innebär inte automatiskt att det är tillbakablickande bedömningar som dominerar när människor bildar sig en åsikt och väljer parti. Åsiktsbildning baserad på framåtblickande bedömningar grundade på vallöften och förhoppningar om framtiden är också en möjlig process, fram-

förallt när det gäller partier som inte innehar regeringsmakten och som därför inte har någon förd politik som enkelt kan bedömas. I verkligheten spelar naturligtvis både bakåtblickande och framåtblickande faktorer en roll för hur väljarna röstar. Analyser av vilken roll regeringsfrågan spelar för väljarnas röstande och hur olika regeringar bedöms ha skött sig, kan användas för att försöka särskilja betydelsen av retrospektiva bedömningar från betydelsen av prospektiva bedömningar.

I de svenska valundersökningarna finns sedan länge en uppsättning frågor där väljarna ombeds bedöma olika regeringars insatser under olika perioder bakåt samtidigt som de tillfrågas om hur de tror att olika regeringsalternativ kommer att sköta sig under den kommande mandatperioden. Resultaten hittills har visat att sambandet mellan blockval och regeringsbedömning är starkast för de framåtblickande bedömningarna. Väljarnas värdering av de tänkbara regeringsalternativens framtida insatser tenderar att vara något starkare kopplade till röstningen än bedömningen av regeringsalternativens historiska insatser. Skillnaderna är små dock och om man gör det psykologiskt rimliga antagandet att de tillbakablickande regeringsbedömningarna färgar av sig på de framåtblickande blir slutsatsen den omvända. De bakomliggande retrospektiva bedömningarna får sammanlagt, direkt och indirekt via de prospektiva bedömningarna, en större effekt på röstningen än de framåtblickande värderingarna (Gilljam 1990:285).

Den försiktiga slutsatsen är dock att båda faktorerna spelar en roll och att ansvarsdemokraterna inte kan hänvisa till något entydigt forskningsstöd av typen att retrospektiva bedömningar dominerar när väljare röstar på regeringsalternativ. Partidemokraterna, förespråkarna för Responsible Party Model , som utgår ifrån att väljare röstar på framåtriktade partiprogram, behöver inte känna sig överspelade. De kan hänvisa till att de direkta effekterna av framåtblickande regeringsbedömningar är starkare än de direkta effekterna av bakåtblickande. Slutsatsen måste tyvärr bli så här lite uppgiven. Som så ofta visar det sig att empiriska forskningsresultat inte entydigt kan användas för att avgöra vem som har fel och vem som har rätt i teoretiskt-ideologiska debatter.

## Väljare och valda

Det krävs två för att dansa tango. Demokrati handlar inte enbart om väljare. Demokrati handlar också om valda representanter och om samspelet mellan väljare och valda. Hittills har vi främst ägnat oss åt resultat från forskningen kring väljare och massopinioner. Det är dags att också föra in de folkvalda i handlingen och se på lite moderna forskningsresultat kring relationen mellan väljare och valda i den representativa demokratin. Studier kring representationsprocesser är ett av de heta forskningsområdena under 1990-talet. Flera stora komparativa projekt är på väg att publicera resultat, t.ex. ett nordiskt, ett som fokuserar på EU-länderna och ett som jämför att antal etablerade demokratier på båda sidor av Atlanten (Esaiasson and Heidar 1999, Schmitt and Thomassen 1999, Katz and Wessels 1999, Miller m.fl. 1999). Svenska data och svenska forskare är representerade i alla studierna. Den typ av empirisk representationsforskning som det är fråga om har gamla anor i Sverige. Bo Särlvik och Warren Miller startade den i slutet av 1960-talet, inspirerade av amerikanska studier från sent 1950-tal (Särlvik 1969, Roth 1990, Holmberg 1974, Miller and Stokes 1963).

Representationsundersökningarna är mycket resurskrävande eftersom de kräver att jämförbara intervjudata samlas in såväl bland medborgare som bland valda representanter. Och de kräver att valda representanter ställer upp och låter sig undersökas, vilket de hittills har gjort i mycket hög utsträckning i Sverige men i mycket sämre utsträckning i länder utanför Norden. Andelen riksdagsledamöter som ställt upp i de studier vi genomfört åren 1969, 1985, 1988, 1994, 1996 och 1998 har alltid legat över nittio procent (Brothén 1999a). Motsvarande studier i Amerika eller på den europeiska kontinenten får mycket sällan svarsandelar över femtio procent. Det är inte lätt att genomföra elitstudier om eliten vägrar delta. Men det problemet har vi alltså inte i Sverige. Kvalitativt sett goda undersökningar av valda svenska politiker kan fortfarande genomföras.

Vi skall uppmärksamma fem centrala frågor när det gäller relationen mellan väljare och valda i den representativa demo-

kratin. Frågorna berör fenomen som i hög grad är relevanta, ehuru med något olika emfas, för diskussionen mellan ansvarsdemokrater, partidemokrater och deltagardemokrater. Uttryckt med en begreppsjargon som förhoppningsvis kommer att klarna så småningom kommer vi att se på social representation, rollrepresentation, åsiktsrepresentation, anticipatorisk representation och dynamisk representation. Vi börjar med den sociala representationen. Den berör ett av de riktigt klassiska debattämnen inom den representativa demokratin. Skall valda församlingar vara sammansatta så att de socialt sett avspeglar det samhälle som valt dem? Ansvarsdemokraterna svarar nej medan partidemokrater och framförallt deltagandedemokrater tenderar att svara ja.

## Social representation

När vi 1994 frågade svenska riksdagsledamöter om "Riksdagens sammansättning skall avspegla de viktigaste grupperna i samhället" svarade cirka 90 procent att det var mycket eller ganska viktigt (Wängnerud 1998). Frågan introducerades med hänvisning till fördelningen mellan kvinnor och män vilket kan ha influerat svaren. Men en god social representation är uppenbarligen något eftersträvansvärt för många riksdagsledamöter. Åtminstone på ett allmänt plan och som en norm. För i praktiken ser det mycket annorlunda ut. Få resultat inom parlamentsforskningen världen över är så välbelagda som att valda representanter inte avspeglar sina väljares sociala karakteristika särskilt väl. Parlamentariker världen över tenderar att komma från mer priviligierade miljöer än de flesta av sina väljare (Lovenduski and Norris 1993, Putnam 1976, Narud and Valen 1999). Den vanligaste yrkesgruppen i amerikanska kongressen är t.ex. advokater (cirka 35 procent) medan andelen arbetare är noll. I europeiska parlament är juristerna något färre samtidigt som andelen arbetare är något fler (kring 5-10 procent, Norris 1996:188). Svenska riksdagsledamöter är också – precis som lagstiftare i de flesta länder – mer välsituerade, bättre utbildade, har haft mer statusjobb och kommer från mer välbärgade hemförhållanden än de väljare de representerar. De

tenderar också i huvudsak att var män och medelålders (Esaiasson and Holmberg 1996, Oskarson och Wängnerud 1995).

En jämförelse av riksdagens och väljarkårens sociala sammansättning i en lång rad avseenden visar att differenserna är störst när det gäller ålder, yrkesbakgrund och utbildning. Medelåldern är klart överrepresenterad i riksdagen medan både yngre och äldre är underrepresenterade. Utbildningsmässigt har en klar majoritet av ledamöterna studerat på universitet/högskola (67 procent 1996). Motsvarande andel bland medborgarna är fortfarande endast strax under 30 procent. När det gäller yrke är framförallt tjänstemän, men också jordbrukare överrepresenterade. Mest underrepresenterade är arbetare. Andelen ledamöter med ett arbetaryrke vid tiden för invalet till riksdagen var endast 6 procent 1996. Som mest har andelen arbetare i riksdagen nått upp till 16 procent. Året var 1933. Sedan dess har arbetarnas andel minskat. En annan yrkesgrupp som också är underrepresenterad i dagens riksdag är företagare (endast 2 procent 1996). När det gäller andra sociala bakgrundsvariabler är skillnaderna något mindre, utan att för den skull vara försumbara. Män är t.ex. fortfarande överrepresenterade på kvinnors bekostnad. Andelen kvinnor i riksdagen (cirka 40 procent) är dock internationellt sett mycket hög. Den genomsnittliga kvinnorepresentationen i världens parlament var 13 procent 1998 (IPU 1999). Riksdagsledamöter bor i högre utsträckning än väljare i eget hem och de äger sin bostad i högre utsträckning än väljarna. Den offentliga sektorn är också något överrepresenterad bland ledamöterna. En annan grupp som är överrepresenterad i riksdagen i det mångkulturella Sverige är infödda svenskar. Invandrare är relativt sett en klart underrepresenterad grupp bland ledamöterna (Bäck och Soininen 1996, Dahlström 1999:13).

Det mest dramatiska som historiskt sett har hänt när det gäller den sociala rekryteringen till riksdagen är att andelen kvinnor har ökat från noll till över 40 procent på cirka sjuttiofem år. En nästan lika dramatisk förändring har inträffat när det gäller ledamöternas yrkesbakgrund. Andelen jordbrukare i riksdagen har minskat från 40 procent 1906 till 4 procent 1996. Den yrkesgrupp som vuxit i antal i riksdagen nästan lika snabbt som jordbrukarna har minskat är de professionella politikerna som endast var 2 procent 1906 men

som utgjorde hela 37 procent av ledamöterna 1996. Samtidigt har ledamöter med högre tjänstemannabakgrund inte blivit färre. Deras andel håller sig kring 20 procent, ungefär samma andel som på 1920-talet. Riksdagens yrkesmässiga rekrytering har inte breddats över tid. Snarare tvärtom. I dagens riksdag utgör högre tjänstemän och proffspolitiker en klar majoritet (59 procent). På tjugotalet omfattade de endast 25 procent av ledamöterna. Som Pippa Norris uttrycker det: "Class disparities have widened substantially over time. The iron law of social bias, while rusting in some countries, remains a global phenomenon" (1996:186).

Historiskt sett har det har alltid varit underrepresenterade grupper som arbetare, kvinnor, unga och på senare tid företagare, pensionärer och invandrare som krävt bättre representation. Överrepresenterade grupper kräver inte att deras representation skall minskas. Förespråkare för en god social representation brukar argumentera för sin sak genom att hänvisa till jämlikhets- och rättviseskäl och att alla gruppers närvaro i parlamentet är viktigt (Philips 1995). Det förbättrar legitimiteten och beslutskvaliteten i det långa loppet. Kritikerna av avspeglingstanken framhäver att en överdriven social avspegling kan låsa det fria meningsutbytet i valda församlingar. Mandaten kan bli alltför låsta. Dessutom bör det vara andra saker än social tillhörighet som skall avgöra ställningstaganden, t.ex. partiets program enligt partidemokraterna eller fria rationella överväganden med landets bästa för ögonen enligt ansvarsdemokraterna. Empiriska undersökningar av i vilken utsträckning det finns ett samband mellan social tillhörighet och åsikter och agerande bland valda representanter är sällsynta, men de få som finns pekar på svaga samband. I *Handbook of Legislative Research* säger exempelvis Donald Matthews: "...viewed as independent variables explaining the behavior of legislatores or as inputs shaping legislative systems, recruitment has been pretty much a wash" (1985:42). Matthews uppgivna slutsats bygger i huvudsak på amerikanska undersökningar. Studier i Sverige och i Norden pekar på att det ibland finns klara samband, även om de inte alltid är imponerande, speciellt inte om man kontrollerar för partitillhörigheten (Holmberg och Esaiasson 1988, Wängnerud 1998, Narud and Valen 1999). Men både när det gäller kön och

yrke kan man iaktta samband tvärs över de flesta partier. I Sverige tenderar t.ex. kvinnliga riksdagsledamöter (och kvinnliga väljare) att vara något mer miljövänliga, något mer emot kärnkraft, något mer skeptiska till högteknologi, något mer positiva till barndaghem, något mer ideologiskt till vänster och något mer skeptiska till EU. Den slutsats som Esaiasson och jag drog 1988 gäller än: "Riksdagsledamöters sociala tillhörighet spelar ...en roll. Krav på en annan social rekrytering till riksdagen kan inte viftas bort med argumentet att en ändring inte betyder något. Det troliga är i stället att en ändrad rekrytering kan betyda någonting på längre sikt" (1988:164-65). Någon ny upptäckt är det dock inte fråga om. Redan 1946 slog den studentsociala utredningen fast: "En bredare social rekryteringsbas till de ledande posterna i samhället torde komma att mildra klassmotsättningarna och befästa den politiska demokratin" (citat från Erikson och Jonsson 1994:126).

## Rollrepresentation

Social representation har ibland kallats passiv representation som en kontrast till aktiv representation, som involverar konkreta handlingar och en vilja att företräda (Pitkin 1967:3). Om man vill att valda representanter skall handla efter andra ledstjärnor än den egna övertygelsen, t.ex. att följa sitt parti eller rösta som sina väljare, är ändamålsenliga och internaliserade rolluppfattningar en möjlighet. Valda representanter anammar olika mer eller mindre varaktiga roller i sitt arbete som företrädare. Studier kring rollrepresentation, speciellt mer konkret definierade roller, visar att det sätt på vilket förtroendevalda uppfattar sin uppgift – sin roll – har en betydelse för hur de agerar (Esaiasson and Holmberg 1996:59-80, Esaiasson 1999). Svenska studier har visat att rollen som partirepresentant kommer allra först bland en klar majoritet av riksdagsledamöterna. Att föra fram det egna partiets politik anser cirka 75 procent av ledamöterna är mycket viktigt. Andra uppgifter som att arbeta med enskilda väljares problem eller att föra fram den egna valkretsens intressen uppfattas som mycket viktigt av färre ledamöter (cirka 45 procent). Att föra fram egna

åsikter eller olika intressegruppers åsikter tycker ännu färre är mycket viktigt (cirka 25-30 procent). Partidemokratin har med andra ord ett starkt rollstöd i riksdagen. Potentiellt konkurrerande roller som att företräda sig själv, företräda hemmavalkretsen, företräda olika korporativa intressen eller företräda drabbade individer (på amerikanska, att vara *errand boy*) har ett klart svagare stöd bland svenska ledamöter.

Bilden blir densamma, men något mer nyanserad, om vi ser på hur riksdagsledamöterna normativt bedömer sin representationsroll. I flera riksdagsstudier har vi frågat ledamöterna hur de anser att en ledamot bör rösta om hans/hennes egen uppfattning i en fråga inte överensstämmer med det egna partiets ståndpunkt respektive med de egna väljarnas åsikter i valkretsen. Vi har också frågat hur en ledamot bör rösta när de egna väljarnas åsikt står emot partiets. Resultaten visar, senast 1998, att svenska riksdagsledamöter håller med gamle Edmund Burke. Kring 60 procent ansåg att ledamöter i åsiktskonflikt med sina väljare bör rösta efter egen övertygelse inte som väljarna tycker. Endast cirka 25 procent hävdade att väljarnas åsikt skulle råda (Esaiasson and Holmberg 1996:52, Brothén 1999c). Rollen som väljardelegat är inte populär i riksdagen. Men Burkes gamla motsättning mellan representanternas egna övertygelser och valmännens åsikter är inte den mest heta i en partidemokrati. I en partidemokrati är ledamöterna inte utsedda av väljarna utan i huvudsak av sina partier. Det är alltså relationen till partiet ledamöterna måste vårda mest om de vill bli omvalda, inte relationen till väljarna.

Nutida burkeaner visar alltså sin självständighet genom att sticka upp mot sitt parti. Normativt hävdar de att den egna åsikten bör gå före partiets vid en konflikt. I mätningarna 1985, 1988 och 1998 har ledamöterna dock inte varit lika normativt individualistiska vis á vis det egna partiet som vis á vis de egna väljarna. Kring 35 procent av ledamöterna förespråkar emellertid även här en burkeansk hållning och anser att den egna ståndpunkten bör gå före partiets medan något fler ansluter sig till partidemokratins rolluppfattning, att partiet bör gå före individen (cirka 45 procent). Normativt sett har alltså partidemokraternas rollsyn ett något starkare stöd i riksdagen än ansvarsdemokraternas individua-

listiska syn. Och svagast stöd har alltså rollen som väljardelegat. Bland väljarna är åsikterna om representationsrollerna precis tvärtom. En klar majoritet i valmanskåren anser att en riksdagsman vid en åsiktskonflikt mellan sig själv och väljarna eller mellan partiet och väljarna bör stödja väljarnas åsikt. Burkes individualistiska rolluppfattning är näst mest populär bland väljarna medan rollen som partilojalist är klart minst populär (Holmberg och Esaiasson 1988:52). Sjuttio år av partidemokrati har inte fått väljarna att acceptera att valda representanter vid åsiktskonflikter bör prioritera partilinjen framför väljarnas åsikter. En av partidemokratins grundbultar har inte slagit igenom bland väljarna. Inte heller Burkes princip att sätta representanten först tilltalar särskilt många väljare. De flesta väljare tycker att väljarna skall sättas först.

En bra illustration till att väljarna sätter rollen som väljardelegat högt är resultaten från en SOM-fråga 1997 där svarspersonerna fick ange hur viktiga de ansåg att ett antal företeelser var för att ett modernt samhälle skall fungera. Viktigast tyckte medborgarna det var att politikerna, likt väljardelegater, lyssnar på opinionen. Hela 87 procent angav att det var helt avgörande eller mycket viktigt. På andra plats kom att människor röstar i val och att medierna kritiskt granskar politiken (båda 83 procent). Att politikerna går före och agerar opinionsbildare var inte lika populärt, endast 54 procent angav det som helt avgörande eller mycket viktigt. Deltagardemokraternas kärnidé att människor bör sätta sig in i politiska frågor och engagera sig i politiken fick också ett begränsat stöd – 57 procent respektive 37 procent uppgav att det var helt avgörande eller mycket viktigt (Andersson 1998:21).

De svenska resultaten när det gäller parlamentarikers rolluppfattningar är inte unika, varken bland ledamöter eller bland väljare. Rollen som partilojalist är den dominerande bland valda förtroendemän i de flesta västeuropeiska länder, men undantag finns. I USA är däremot den individualistiska förtroenderollen mest vanlig. På väljarnivå är delegatrollen mest populär överallt, och partilojalismen minst uppskattad, mindre uppskattad än den individuella företrädarrollen (Converse and Pierce 1986, Barnes 1977, Damgaard 1982).

Ledamöternas normativa rolluppfattningar är dock till en inte ringa del söndagskostymer. De betyder inte särskilt mycket när det kommer till konkret handlande i riksdagen. När det kommer till kritan röstar de allra flesta ledamöter med sitt parti. Om man vill kan man säga att partilojalisterna följer sin roll medan väljardelegater och individualister inte gör det. De tenderar i stället att trots allt följa sitt parti. Och partisammanhållningen har ökat i riksdagen under senare år, inte minskat (Jensen 1999). Partidemokratin har alltså hittills inte försvagats av att vissa ledamöter stoltserar med andra normativa rolluppfattningar än partilojalistens. Rollrepresentation utöver partirepresentation fungerar med andra ord inte särskilt väl.

## Åsiktsrepresentation

Åsiktsrepresentation kräver ingen speciell rolluppfattning. Det räcker med att ledamöternas åsikter avspeglar väljarnas. Om vi däremot går vidare och talar om beslutsrepresentation, dvs. att de fattade besluten skall avspegla väljarnas vilja, blir det något mer komplicerat. Då måste ett antal olika förutsättningar vara uppfyllda innan vi kan säga att åsiktsrepresentation kan översättas i beslutsrepresentation. Om ledamöter röstar efter sin övertygelse är det lätt att se att åsiktsrepresentation kan översättas till beslutsrepresentation utan förvanskningar. Men så kan också ske om ledamöter följer sina väljares åsikter, om de känner till dem, eller om ledamöter röstar som sitt parti, förutsatt att partiet har samma åsikt som väljarna. Burkes individualistiska rolluppfattning är m.a.o. lättast att förena med åsiktsrepresentation för att få beslutsrepresentation. Rollen som väljardelegat respektive partilojalist förutsätter god väljarkännedom eller att partiernas ståndpunkter stämmer med väljarnas för att åsiktsrepresentation skall leda till beslutsrepresentation. Om en väljardelegat respektive partilojalist som har samma åsikt som sina väljare röstar efter en feluppfattad väljaropinion eller efter en från väljarna avvikande partiståndpunkt, kommer åsiktsrepresentationen inte att översättas i en god beslutsrepresentation.

Beslutsrepresentation är i många avseenden mer centralt än åsiktsrepresentation. Det är beslut och genomförande som leder till konkreta effekter, inte åsikter. Att vi trots det fokuserar på åsiktsrepresentation beror på två saker. Dels att vi utgår ifrån att det allmänt sett finns ett förhållandevis gott samband mellan åsikter och handling i demokratiska parlament, dels att beslutsrepresentation, och den efterföljande genomförandere presentationen, involverar mycket komplicerade mätningar. En än så länge ny forskningsgren har dock börjat ta sig an problemet. På amerikanska talar man om opinion-policy research, dvs. man försöker analysera hela kedjan från massopinion till beslut och tillbaka till massopinion (Jacobs and Shapiro 1994, Page and Shapiro 1992). I detta sammanhang håller vi oss dock till åsiktsrepresentation.

Alla demokratiska skolbildningar utgår ifrån att någon form av åsiktsöverensstämmelse måste finnas mellan väljare och valda. Om inte på kort sikt och i alla frågor så åtminstone på lång sikt och i viktigare frågor; eller som ett minimum att man är överens om de demokratiska spelreglerna. Pitkin uttryckte det så här i den moderna klassikern *The Concept of Representation*: "The representative... must not be found persistently at odds with the wishes of the represented... (1967:209-10). Den skola som lägger minst vikt vid åsiktsrepresentation är ansvarsdemokraterna. Partidemokrater och deltagandedemokrater tenderar att se åsiktsöverensstämmelse som viktigare. I riksdagsundersökningen 1985 ansåg hela 78 procent av ledamöterna att det var en mycket eller ganska viktig uppgift för riksdagen att avspegla väljarnas åsikter (Holmberg och Esaiasson 1985:254).

Graden av åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och riksdagsledamöter har mätts systematiskt i Sverige sedan slutet av 1960-talet. Undersökningarna har baserats på mätningar av väljarnas och ledamöternas åsikter i ett stort antal frågor (mellan tolv till tjugo frågor per undersökning). Resultaten visar inte på någon imponerande grad av åsiktsrepresentation. En indikator på det är att mellan 25 till 35 procent av de undersökta sakfrågorna har utmärkts av att en majoritet av väljarna har haft en annan åsikt än majoriteten av riksdagsledamöterna. Den genomsnittliga procent-

differensen mellan väljarnas och ledamöternas åsikter när alla frågor tudelats (för eller emot, positiv eller negativ) har varierat mellan 13 och 20 procentenheter. Det är en långt större skillnad än slumpen skulle ge (Esaiasson and Holmberg 1996, Holmberg 1996b). Om de 349 riksdagsledamöterna drogs slumpmässigt i stället för att väljas skulle de åsiktsmässiga procentdifferenserna mellan väljarnas och ledamöternas åsikter i genomsnitt hålla sig kring 4-6 procentenheter, och inte mellan 13-20 procentenheter som vi har uppmätt under den senaste trettioårsperioden.

Det är svårt att tala om en god åsiktsrepresentation när den representativa demokratins alla mekanismer – alltifrån nomineringsprocessen, över partiernas opinionsbildning under valkampanjen till väljarnas åsiktsröstning på valdagen – ger upphov till en sämre åsiktsrepresentation än vad en lottningsprocedur skulle göra. Men riksdagsledamöterna uppfattar åsiktsrepresentationen som bra. I Martin Brothéns riksdagsstudie 1998 ansåg en majoritet av ledamöterna (57 procent) att riksdagen avspeglade väljarnas åsikter mycket eller ganska bra. Bland medborgarna var det endast 21 procent som trodde detsamma (Brothén 1999b). Det är bara att konstatera att väljarna hade mer rätt än ledamöterna.

Att graden av åsiktsöverensstämmelse inte är särskilt hög i Sverige framgår också när vi jämför med mätningar från andra länder. Antalet komparativa studier är få och resultaten skakiga, men det finns ett mönster. Graden av åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda är inte högre i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Nivåerna är ungefär desamma. Bäst är åsiktsrepresentationen på Island (Holmberg 1999d). Mer överraskande är kanske att graden av åsiktsöverensstämmelse inte är bättre i Sverige än i stora länder som Tyskland, Frankrike och USA. Men så är inte fallet enligt de jämförande studier som gjorts (Holmberg 1999a). Även här är nivåerna ungefär desamma.

En eventuell slutsats skulle kunna vara att representativa demokratier oavsett utformning av vallagar och andra konstitutionella spelregler ger upphov till ungefär samma grad av åsiktsrepresentation. Och det tycks vara en inte speciellt hög grad. Tilläggas bör kanske att denna slutsats gäller nationell representation. Studier av åsiktsrepresentationen mellan väljare och representanterna i EU-

parlamentet tyder på att EU-parlamentarikerna avspeglar väljarnas åsikter ännu sämre än nationella parlamentariker (Brothén 1997, Schmitt and Thomassen 1999).

Representativ demokrati omfattar inte bara åsiktsöverensstämmelse. Den omfattar också ledarskap och opinionsbildning och därmed åsiktsskillnader mellan väljare och valda. Det är bara att konstatera att de flesta undersökningar som gjorts av åsiktsrepresentation pekar på att de krafter som åstadkommer åsiktsrepresentativitet mellan väljare och valda varit svagare än de krafter som åstadkommer tidsförskjutningar och åsiktsskillnader. Politiskt ledarskap och opinionsbildning ovanifrån har varit vanligare än opinionsbildning nedifrån och lyhördhet (om man uttrycker det positivt) alternativt populism (om man uttrycker det negativt).

Att en bristande åsiktsrepresentation kan få konsekvenser för tillron till systemet och politikerna kan visas utifrån analyser av åsiktsöverensstämmelsen i EU- och flyktingfrågorna i Sverige. Båda frågorna uppvisar bland de lägsta graderna av åsiktsrepresentation. Riksdagsledamöterna är klart mer positiva till EU och till att ta emot flyktingar än väljarna. Bland väljarna finns endast en åsiktsmässigt svag koppling mellan EU-frågan och flyktingfrågan i så motto att EU-motståndare tenderar att vara något mer negativa till flyktingmottagning än EU-anhängare. Men i båda fallen finns ett relativt klart samband med graden av politikermisstro. Och det är ett samband som inte framträder lika tydligt i andra sakfrågor. EU-motståndare och motståndare till att ta emot fler flyktingar, två starkt underrepresenterade grupper i riksdagen, tenderar att hysa en klart högre grad av politikermisstro än genomsnittet. Liknande samband har också hittats i Norge och Danmark (Holmberg 1999b, Aardal og Valen 1995, Borre and Andersen 1997). Det finns ett samband mellan bristande åsiktsrepresentation och politiskt missnöje.

## Anticipatorisk representation

En god åsiktsrepresentation står inte högt på dagordningen för ansvarsdemokrater. En god väljarkännedom är viktigare. Om

väljarnas reaktioner skall kunna anticiperas måste kunskapen om väljarna vara god. God väljarkännedom är också ett måste för ledamöter som försöker agera som väljardelegater. Vet man inte vad väljarna tycker kan man inte företräda dem hur gärna man än vill. Kunskap om väljaropinionen är inte onödig för övriga ledamöter heller. Den kan alltid användas för att öka chanserna till omval. Mer allmänt kan anticipatorisk representation ses som ett alternativ till åsiktsrepresentation. Ledamöter som inte har samma åsikt som sina väljare kan trots det företräda dem om de ser sig som väljardelegater, och röstar utifrån sina förhoppningsvis korrekta uppfattningar om vad väljarna vill.

Med tanke på hur viktig väljarkännedomen är teoretiskt sett, är det förvånande hur begränsad forskningen är på området. Det fåtal studier som finns är dock mycket samstämmiga i sina resultat. Den mänskliga lag om önsketänkandets starka inverkan, som psykologen Travers först formulerade på 1940-talet, får ett klart stöd i undersökningar av valda representanters perceptioner av väljaråsikter. Travers lag säger att människor har en stark tendens att se det de vill se. Människor tenderar att tro att andra tycker samma som de själva. Människor projicerar sina egna åsikter på andra, speciellt om det är fråga om andra som man tycker om eller vill ha en god relation till. Förklaringen finns i Heiders kognitiva balansteori, som säger att människor strävar efter konsistens i sina verklighetsbilder. Uttryckt med mindre jargon betyder det att människor vill vara i samklang med sådant de gillar och i motklang med sådant de ogillar (Heider 1946, 1958). Människor tenderar att tro att deras vänner tycker samma som de själva medan deras ovänner tycker annorlunda.

Forskning kring hur väl svenska riksdagsledamöter känner till sina väljares åsikter i olika sakfrågor ger inte upphov till några direkt dåliga resultat. En klar majoritet av ledamöterna (cirka 75 procent) kan ange vad majoriteten av det egna partiets väljare tycker i en serie aktuella sakfrågor. Andelen ledamöter som rätt kan ange vad samtliga väljare tycker är i genomsnitt något lägre (60 procent). Det var endast en minoritet av ledamöter (24 procent) som i genomsnitt missade att förutse hur väljaropinionen skulle förändras i åtta sakfrågor under en kommande mandatperiod. De

flesta gjorde rimliga anticipationer (Esaiasson and Holmberg 1996:124-28). Undersökningar av EU-parlamentarikers väljarkännedom visar på sämre kunskaper, men inte på direkt katastrofala nivåer. EU-parlamentariker från alla länder känner t.ex. till att de är mer positiva till EMU än sina väljare. Vad de inte känner till är att avståndet till väljarna ofta är stort, ungefär dubbelt så stort som de tror (Holmberg 1999c).

Nivån på väljarkännedomen kan alltså till nöds betraktas som acceptabel. Problemet uppstår när vi ser på de processer som åstadkommer det relativt hyfsade resultatet. Då visar det sig att den viktigaste faktorn när det gäller att förklara hur politiker uppfattar vad väljare tycker inte har att göra med rationella processer för kunskapsinhämtande, som t.ex. grad av väljarkontakt, utbildning, mediaexponering eller normativ rolluppfattning. Den viktigaste faktorn var i stället ledamöternas egna åsikter och huruvida de hade samma åsikt som sina väljare eller inte. Bland ledamöter med samma åsikt som majoriteten av sina väljare angav nästan alla (cirka 90 procent) rätt ståndpunkt för sina väljare. De projicerade sina egna åsikter på väljarna och hamnade rätt. Bland ledamöter med en annan åsikt än sina väljare uppgav en nästan lika stor majoritet (70 procent) fel åsikt för sina väljare. De projicerade också sina åsikter på väljarna men hamnade fel eftersom de inte hade samma åsikter som väljarna.

Ett rätt tankeväckande och otrevligt resultat framkommer om vi studerar vad som påverkar ledamöternas väljarperceptioner mest – de egna åsikterna eller väljarnas åsikter. En multivariat analys visar att ledamöternas åsikter har större effekt på perceptionerna än väljaråsikterna. Önsketänkandet har en starkare effekt på riksdagsledamöternas väljarperceptioner än väljaropinionens verklighet. En renodlad önsketänkningsmodell förklarar ledamöternas väljarperceptioner bättre än en renodlad kunskapsbildningsmodell. Önsketänkandet överskuggar verkligheten. Föga tröst i sammanhanget är att resultaten ser precis likadana ut när analysen genomförs bland parlamentariker i EU-parlamentet och i ett tiotal länder i Europa. Parlamentarikernas egna åsikter har en starkare effekt på väljarperceptionerna än väljarnas åsikter (Holmberg och Esaiasson 1988:129, Holmberg 1999c). Skyddsglasögonen är så starka att de

ofta lyckas stänga ute verkligheten. Någon tröst är det att andelen riksdagsledamöter och EU-parlamentariker som möjliggör analysen, dvs. personer som har andra åsikter än de egna väljarna, utgör en minoritet i alla undersökningarna (cirka 30 procent).

## Önsketänkandets konsekvenser

Önsketänkandet får en paradoxal konsekvens i en representativ demokrati. Informationskanalerna mellan väljare och valda fungerar sämst när de borde fungera bäst och de fungerar bäst när de inte behöver fungera. När det finns åsiktskonflikter mellan väljare och valda fungerar kanalerna sämre än när väljare och valda är överens. Det borde naturligtvis vara tvärtom. Den perceptiva snedvridningen fungerar som ett slags sammanhållande kitt i ett politiskt system. Väljare som också tenderar att önsketänka uppfattar sig vara närmare det egna partiet än vad som oftast är fallet. Ledamöter ser inte åsiktsgapet till de egna väljarna. Åsiktsrelationen mellan väljare och vald harmonieras från båda håll. Incitament till missnöje, förändring och uppbrott minskas. Partier hålls samman och politikerförtroende upprätthålls. Önsketänkande är en stabiliserande faktor i ett politiskt system. Ansvarsdemokrater kanske uppskattar att Travers önsketänkandelag leder till tröghet och ökad stabilitet i politiska system, men samtidigt måste de fundera över bristen på rationalitet i processen. Alltför mycket önsketänkande och vi riskerar att hamna i ett dårarnas paradis där alla ser sin egen politiska verklighet.

## Dynamisk representation

Representativ demokrati är en dynamisk process. En central fråga är hur förändringar kommer till. Åsiktsrepresentation är inte ett statiskt fenomen. Åsikter bildas och förändras både bland väljare och valda. Inte ens i den bästa av världar kan vi förvänta oss att valda representanter alltid och i alla frågor skall avspegla väljarnas åsikter. Ett visst utrymme för opinionsbildning och nytänkande måste finnas. Nya idéer och åsikter kan inte drabba alla samtidigt.

En dynamisk representationsmodell innebär att väljaropinionen ibland leder utvecklingen och att de valda representanterna följer efter eller att de valda politikerna går före och väljaropinionen följer efter. I amerikansk litteratur talar man om en bottom-up process när väljarna går före och valda representanter följer efter eller om en top-down process när tvärtom de valda går före och bildar opinion och folkopinionen följer efter. Andra amerikanska benämningar för samma fenomen är att beteckna opinionsförändringar som mass-driven när väljaropinionen går före och elit-driven när politikeropinionen styr eller att tala om representation from below respektive representation from above. Alla termerna dramatiserar kärnpunkten i en representativ demokrati, själva åsiktssamspelet mellan väljare och valda. En tänkbar norm, åtminstone på lång sikt och i viktigare frågor, är att den som för utvecklingen någon gång i framtiden lyckas få med sig den som följer. I det långa loppet bör åsiktsrepresentation uppstå. En representativ demokrati där väljare och valda hela tiden rör sig åtskilda och i otakt är inte något ideal för någon.

Modern amerikansk forskning kring sambandet mellan folkopinion och genomförd politik har tenderat att finna stöd för en bottom-up process, att olika massopinioner går före och influerar hur politiken utformas inom olika policyområden (Page and Shapiro 1992). Huruvida de konstaterade massopinionerna föregåtts och påverkats av opinionsbildning från partier och politiker har dock inte undersökts. Måhända det som vid först anblicken ser ut som en bottom up-process i själva verket opinionsbildningsmässigt är top down-processer. Lyn Ragsdale hävdar att en historisk förändring har inträffat i USA som förändrat opinionsrelationen mellan folket och beslutsfattarna. Den gamla relationen symboliseras av Theodore Roosevelt som sa: "I simply made up my mind what they (the people) ought to think, and then did my best to get them to think it." Den nya relationen illustrerar Ragsdale genom att förtälja hur sentida presidenter arbetar: "Reagan modified speeches according to what internal White House polls and focus groups showed...Bush received daily poll reports on American attitudes toward Iraq...these polls helped... to establish the ultimate direction of American involvement...Bill Clinton`s

specially prepared White House polls showed that the public felt the president should be more faithful to his centrist campaign promises. In the ensuing days, Clinton made announcements backing a middle class tax cut, denouncing the size of the federal government..." Clintons opinionsmätare och konsult under den här perioden var den redan smått klassiske Dick Morris, som skrev en avslöjande bok om hur han och Clinton gick till väga. Boken har det betecknande namnet *Behind the Oval Office* (1997).

Ragsdale sammanfattar den nya situationen på följande sätt: "Today´s president must take into account the omnipresence of public opinion polls, which present an immediate and continuous plebiscite on their performance. The frequency and visibility of public opinion surveys put pressure on presidents to conform with the known preferences of the public... Consequently, presidents are more likely to behave as delegates who react to public opinion than as trustees who shape it." (Ragsdale 1997:229-30).

Europeiska forskare har tenderat att betona betydelsen av top down-processer och att de kanske är mer vanliga än bottom up-processer, speciellt i system där Responsible Party Model spelar en dominerande roll (Thomassen 1994). Bernhard Wessels har visat att opinionsbildning enligt top down-modellen bäst beskriver hur åsikter kring europeisk integration utvecklats inom EU (Wessels 1995:161). Även amerikanska forskare som Heinz Eulau betonar betydelsen av opinionsbildning och ledarskap ovanifrån: "In all modern representative democracies it is the electorate that responds in a more or less active manner to the elites´ policy initiatives, thus indeed having some 'power'...to hold the elites responsible within a policy framework set by the elites rather than by the citizenry." (Eulau 1987:210-12).

Det är viktigt att betona att båda opinionsbildningsprocesserna – top down och bottom up – är legitima i en demokrati. Förutsatt att yttrandefriheten är fri, är det självklart legitimt att partier och politiker försöker bilda opinion, precis som när massmedia, intressegrupper, företag och enskilda aktiva opinionsbildare gör det. Men eftersom olika elitgrupper, inklusive de politiska partierna, oftast har mer opinionsbildningsresurser, än mer eller mindre löst organiserade medborgaropinioner är det kanske inte så underligt

att bottom up-processer ibland uppfattas som något mer demokratiska än top down-processer. Herbert Tingsten är ett exempel. Han tyckte inte partipåverkade opinioner var riktigt rumsrena. Han ansåg att produktionen av politiska krav nästan helt hade övergått från väljarna till ´partibyråkraterna` och att "väljarna blir konsumenter ställda inför partiledningarnas rika produktion" (Tingsten 1971). Bottom up-processen ligger närmast deltagardemokraternas credo. Top down-processer är mer naturliga för partidemokrater och kanske också för ansvarsdemokrater.

## Följsamma opinionsförändringar bland väljare och valda

Tack vare de systematiska representationsundersökningar som gjorts i Sverige sedan sent 1960-tal har vi tillgång till ett unikt material som kan belysa åsiktsförskjutningar och åsiktssamspel mellan väljare och valda i den representativa demokratin. Från de fyra studier som genomfördes under perioden 1969-1994 har vi tillgång till aderton sakfrågor där vi på ett jämförbart sätt har mätt väljarnas och riksdagsmännens åsikter vid minst två olika tidpunkter. Resultaten visar på en stor följsamhet mellan väljaropinion och riksdagsopinion när det gäller hur åsikter har förändrats. I hela 83 procent av de studerade fallen har opinionsförändringarna varit parallella. Opinionsvindarna har oftast blåst åt samma håll. Och det var top down-processen, att väljarnas åsikter förändrades åt riksdagens håll, som var vanligast (50 procent av fallen). Bottom up-processen – att riksdagsopinionen försköts åt väljarna till – var något ovanligare (33 procent av fallen).

Oföljsamma opinionsförskjutningar förekom oftare när vi ser på resultaten inom partierna – 36 procent av fallen mot 17 procent för riksdagen och valmanskåren som helhet. Top down-processen var något vanligare förekommande i tre partier som intar ytterpositioner i många olika sakfrågor (v, mp och m), medan bottom up-processen förekom oftare inom s, c och fp. Resultaten visar också att bottom up-processen förekom något mer när vi studerade opinionsförändringar över längre tidsperioder (mellan nio till

sjutton år) än när den undersökta perioden var kortare (mellan tre till sex år). Effekten av en majoritet av opinionsförändringarna blev att åsiktsrepresentationen ökade, speciellt när vi studerar längre tidsförlopp. Det är ett normativt tilltalande resultat. Opinionsförändringar i en representativ demokrati bör leda till det vi fann, att väljare och valda närmar sig varandra åsiktsmässigt, inte fjärmar sig från varandra.

Ett något mer spekulativt resultat, givet det begränsade materialet, är att opinionsförändringar enligt top down-processen oftare gav upphov till en ökad åsiktsöverensstämmelse än opinionsförskjutningar enligt bottom up-modellen. Svensk opinionsbildning ovanifrån har m.a.o. varit framgångsrik i ett viktigt avseende – politikerledda opinionsförändringar har tenderat att leda till en ökad åsiktsrepresentation över tid. I de fall när väljaropinion har gått först och så småningom följts av riksdagsopinionen, har åsiktsöverensstämmelsen försämrats i majoriteten av fallen (Holmberg 1997:265-839). Det något paradoxala resultatet är alltså att elitdrivna opinionsförändringar oftare gav upphov till en ökad åsiktsrepresentation än massdrivna opinionsförändringar. En bra illustration till att opinionsbildning och politiskt ledarskap inte behöver innebära ökade klyftor mellan väljare och valda. Representation ovanifrån är en lika legitim och naturlig ingrediens i en representativ demokrati som representation underifrån. Valda representanter skall ägna sig både åt ledarskap och avspegling, fast kanske inte samtidigt och i samma frågor. Dynamisk representation fungerar.

## Representation ovanifrån

Siéyès, Madison och Burke skulle kanske inte känna igen sin uppfinning så här två hundra år efteråt. Dagens partidemokrati är i många avseenden annorlunda än den lätt elitistiska och mycket individualistiska förtroendemannademokrati de propagerade för. Partiernas starka ställning och partidisciplinen i parlamenten skulle de inte ha uppskattat. De trodde på upplysta mäns förnuft, obundet av väljare, hemmavalkretsar och partier. Vad de skulle ha känt

igen och måhända också uppskattat är det klara draget av representation ovanifrån som utmärker moderna partidemokratier. Den sociala rekryteringen till valda församlingar är sned till förmån för samhällets gynnade och resursstarka grupper. De gamla grekernas insikt att val är mer elitistiska än lottdragning har visat sig vara mycket riktig. Och valda representanter anammar oftast rolluppfattningar som betonar ledarskap – Burkes individualistiska roll respektive partiföreträdarrollen. Rollen som väljarnas företrädare är klart mindre populär, utom bland väljarna själva som gärna ser att valda representanter uppträder som väljardelegater.

Graden av åsiktsrepresentation är också begränsad, genomsnittligt sett klart sämre än om parlamentsledamöterna lottats fram. Opinionsledarskap där valda representanter går före och bildar opinion är vanligare än att valda representanter anpassar sig eller anpassas till väljarnas åsikter. Ett åsiktssamspel existerar mellan väljare och valda men det är oftast politikerna som för och väljarna som följer efter. Likt ansvarsdemokraterna skulle Madison och Burke ha uppskattat det klara draget av ledarskap i den representativa demokratin. Men de skulle inte ha uppskattat att valda förtroendemän har så begränsade kunskaper om vad väljarna tycker. Och att önsketänkande är en viktig faktor när valda representanter försöker orientera sig om vad medborgarna anser. Att vid behov på ett riktigt sätt kunna anticipera väljarnas reaktioner är viktigt för ansvarsdemokrater. Burke tyckte inte att valda ledamöter skulle ta hänsyn till väljaropinionen, men det var inte fel att känna till den.

Det minskande förtroendet för partierna skulle dock Burke och Madison ha välkomnat, men den samtidiga nedgången i tilltron till politikerna och till demokratins institutioner skulle ha oroat dem, precis som det oroar partidemokrater och deltagandedemokrater. Att sedan stödet för demokratin som ideal fortfarande är starkt och på tillväxt utanför de etablerade demokratierna är naturligtvis positivt för alla, men ger ingen riktig tröst eftersom det på något vis tas för självklart.

Deltagandedemokrater kan glädja sig åt att medborgarnas kunskaper inte är speciellt dåliga när det gäller den mest relevanta politiska informationen, även om den ibland kan vara si och så när det

gäller kännedom om institutionella procedurer. De kan också glädja sig åt att medborgarnas självförtroende ökar liksom engagemanget utanför partierna. Men, hävdar deltagandedemokraterna, den ökande kompetensen och engagemanget har svårt att få ett meningsfullt utlopp. Det blockeras av partidemokratins stela ovanifrånperspektiv. Enligt deltagandedemokraterna rymmer ansvarsdemokraternas och partidemokraternas betoning av ledarskap och representation ovanifrån faran att medborgarna – som ser de ökande klyftorna till valda politiker – tappar förtroendet inte bara för politikerna utan också för demokratin.

Argumentet har dock inte fått något entydigt stöd i de studier som gjorts, men det har heller inte kunnat fasifieras. I vissa avseenden har valda politiker avlägsnat sig från väljarna, i andra inte. När det t.ex. gäller åsiktsrepresentation kan vi inte iaktta någon ökad klyfta i Sverige. Däremot har klyftan varit relativt stor hela tiden. EU-frågan och flyktingfrågan är tydliga exempel på sakfrågor där åsiktsskillnaderna är stora mellan väljare och valda och där den väljargrupp som är underrepresenterad i parlamentet tenderar att ha ett lägre förtroende för såväl politiker i allmänhet som för riksdagen som institution. Missnöje med den förda politiken spiller över på politikerna och på demokratins institutioner. Stödet för en dylik teori är dock än så länge begränsat. Det kan inte hävdas att deltagardemokraterna lyckas leda i bevis att ansvarsdemokraternas elitism är en av orsakerna till den tilltagande politiska misstron. Men det är fortfarande en het hypotes. Ansvarsdemokraterna kan försvara sig med att det mest väsentliga inte är varifrån politiker kommer och vad de tycker. Det mest väsentliga är att väljarna skall kunna utkräva ansvar. Och då kan de hänvisa till Norris resultat att politikertilltron är högre i politiska system som utmärks av goda möjligheter till ansvarsutkrävande, där väljarna lättast kan identifiera de skyldiga och eventuellt byta ut dem. Politikermisstron tenderar att vara något högre i system där väljarna har svårare att finna och kasta ut de skyldiga.

Överallt i det nutida Rom kan man se förkortningen *SPQR*. Den står för uttrycket *Senatus populusque romanus*. Översatt betyder det "Senaten och det romerska folket". Under romartiden stod det på härens fälttecken. Det symboliserade enheten mellan

härskarna och folket. Vi kan nog lugnt utgå ifrån att den enheten inte alltid var hundraprocentig under romarrikets tusenåriga historia. Härskare i alla tider har alltid framhållit att de har folkets stöd. Det revolutionerande med den tvåhundraåriga uppfinningen representativ demokrati är att härskarnas sanning numera kan prövas. Medborgarna kan via valen visa om det finns något stöd eller ej. Den teoretiska debatten liksom den empiriska forskningen kring representativ demokrati har fokuserats på samma centrala term, dvs. graden av folkligt stöd. I vilken utsträckning bör härskare ha ett folkligt stöd och har olika demokratiska härskare något folkligt stöd? Forskningen har inte några enkla svar på vare sig den normativt-idémässiga frågan eller på den empiriska frågan. Ansvarsdemokrater, partidemokrater och deltagandedemokrater kan alla finna argument och resultat som kan tyckas stärka deras position. Debatt och forskning måste som alltid fortsätta. Det stolta utropet *SPQR* kan påminna oss om att vara hälsosamt skeptiska när någon hävdar att de vet sanningen eller att de representerar folket. Så här tvåtusen år efteråt vet vi att senaten inte alltid representerade romerska folket.

## Författarpresentation

Sören Holmberg är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet.

## Litteratur

Aardal, Bernt & Valen, Henry 1995. *Konflikt og Opinion*. Oslo: NKS-forlaget.

Anderson, Christopher &. Guillory Christine A. 1997. "Political Institutions and Satisfaction With Democracy". *American Political Science Review*, 91: 66-81.

Andersson, Anna Maria 1998. "Demokratinormer i ett medborgarperspektiv". I Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Opinionssamhället.* SOM-rapport nr 20. Göteborgs universitet.

Barber, B. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley CA: University of California Press.

Barnes, S.H. 1977. *Representation in Italy*. Chicago: University of Chicago Press.

Berelson, B., Lazarsfeld, P. F. & McPhee, W. 1954. *Voting. A Study of Opinionformation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.

Borg, Sami & Esaiasson, Peter 1998. "Exposure to the Campaigns". I Todal Jensen, A., Pesonen, P. & Gilljam, M. (eds.) *To Join or Not to Join. Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*. Oslo: Universitetsforlaget.

Borre, Ole & Goul Andersen, Jørgen 1997. *Voting and Political Attitudes in Denmark: A Study of the 1994 Election*. Aarhus: Aarhus University Press.

Boström, Bengt-Ove 1988. *Samtal om demokrati*. Lund: Doxa.

Brothén, Martin 1997. "Svenska EU-parlamentarikers representativitet. I Mattson, Ingvar & Wängnerud, Lena (red.) *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag.

Brothén, Martin 1999a. *Riksdagskandidat 1998. Dokumentation*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Brothén, Martin 1999b. "Stigande förtroende för riksdagen under valår". I Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Ljusnande framtid.* SOM-rapport nr 22. Göteborgs universitet: SOM-institutet

Brothén, Martin 1999c. "Personval och normativa representationsprinciper". Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Bäck, Henry och Soininen, Maritta 1996. "Invandrarna, demokratin och samhället. Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige". I *På medborgarnas villkor*. SOU 1996: 162.

Converse, Philip.E. & Pierce, Roy 1986. *Political Representation in France*. Cambridge. Mass: Harvard University Press

Crozier, Michel, Huntington, Samuel P. & Watanuki, Joji 1975, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.

Dahlström, Carl 1999. *Med en invandrarministers ögon*. Forskningsrapport 5. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen

Dalton, Russel J. 1999. "Political Support in Advanced Industrial Democracies". I Norris, P. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Damgaard, Erik 1982. *Partigrupper, repraesentation og styring*. Köpenhamn: Schultz.

Easton, David 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Easton, David 1975. "A Reassessment of the Concept of Political Support". *Brittish Journal of Political Science*, 5: 435-57.

Esaiasson, Peter 1999. "How MPs Define their Task". I Esaiasson, Peter & Heidar, Knut 1999. *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.

Esaiasson, Peter & Heidar, Knut 1999. *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*: Columbus: Ohio State University Press.

Esaiasson, Peter & Holmberg, Sören 1996. *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Darthmouth.

Eulau, Heintz 1967 "Changing Views of Representation". I I. de Sola Pool (ed) *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*. New York: McGraw-Hill.

Eulau, Heintz. 1987 "The Congruence Model Revisited," *Legislative Studies Quarterly*, 12, 171-214.

Eurobarometern 49:1998.

Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

Fritzell, Johan & Lundberg, Olle 1994. *Vardagens villkor: Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier*. Stockholm: Bromberg.

Fuchs, Dieter, Guidorossi, G. & Svensson, Palle 1995. "Support for the Democratic System". I Klingemann, H.D. & Fuchs, D. (eds.). *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Gilljam, Mikael 1988. *Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i politisk åsiktsbildning*. Lund: Studentlitteratur.

Gilljam, Mikael 1990. "Sex förklaringar till valet av parti". I Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören *Rött Blått Grönt. En bok om 1988 års riksdagsval*. Stockholm: Bonniers.

Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören 1995. *Väljarnas val*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Hallberg, Peter 1997. "Samtida demokratiteoretisk debatt". *SOU 1997:56*, bilaga 2.

Heider, Fritz 1946. "Attitudes and Cognitive Organization". *Journal of Psychology* 21:107-12.

Heider, Fritz 1958. *The Psychology of Interpersonal Relations*. New York: Wiley.

Held, David 1997. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Holmberg, Sören 1974. *'Riksdagen representerar svenska folket'. Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.

Holmberg, Sören 1996a. "Medborgerlig tillit i det civila samhället". I Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Mitt i nittiotalet*. SOM-rapport nr 16. Göteborgs universitet.

Holmberg, Sören 1996b. "Svensk åsiktsöverensstämmelse". I Rothstein, Bo och Särlvik, Bo (red) *Vetenskapen om politik*. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Holmberg, Sören 1997. "Dynamic Opinion Representation," *Scandinavian Political Studies*. 20:265-83

Holmberg, Sören 1997. "Svenska folket är si så där nöjda med hur demokratin fungerar i Sverige". I Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Ett missnöjt folk?* SOM-rapport nr 18. Göteborgs universitet.

Holmberg, Sören 1999a. "Collective Policy Congruence Compared". I Miller, W. et al., *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Holmberg, Sören 1999b. "Down and Down We Go: Political Trust in Sweden". I Norris, P. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Holmberg, Sören 1999c. "Wishful Thinking Among European Parlamentarians". I Schmitt, H. & Thomassen J. *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Holmberg, Sören 1999d. "Issue Agreement". I Esaiasson P. & Heidar, K., *Beyond Congress and Westminster. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.

Holmberg, Sören & Esaiasson, Peter 1988. *De folkvalda*. Stockholm: Bonniers.

Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.) 1999. *Ljusnande framtid*. SOM-rapport nr 22. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

IDEA 1997. *Voter Turnout from 1945 to 1997:A Global Report*. Stockholm: IDEA.

Inglehart, Ronald 1999. "Postmodernization Erodes Respect for Autohority, but Increases Support for Democracy". I Norris, P. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance.* Oxford: Oxford University Press.

Inter-Parliamentary Union 1999. http://www.ipu.org/.

Jacobs, L. & Shapiro, R. 1994 " Studying Substantive Democracy". *PS*. 27: 9-17.

Jensen, Torben 1999. *Party Cohesion*. I Esaiasson, Peter & Heidar, Knut 1999. *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience.* Columbus: Ohio State University Press.

Kaase, Max & Newton, Kenneth 1995. *Beliefs in Government.* Oxford: Oxford University Press.

Katz, Richard & Wessels, Bernard 1999. *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

Klingemann, Hans-Dieter 1999. "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis". I Norris, P. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Klingemann, Hans-Dieter & Fuchs, Dieter (eds.) 1995. *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

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

Lewin, Leif 1998. *Bråka inte. Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag.

Lipset, Seymour M. & Schneider, William C. 1983. *The Confidence Gap: Business, Labor and Government in the Public Mind*. New York: Free Press.

Listhaug, Ola 1997. "Confidence in Political Institutions: Norway 1982-1996", paper presented for a research seminar on *Confidence in Governance*, John F. Kennedy School of Government , Harvard University

Lovenduski, Joni & Norris, Pippa (eds.) 1993. *Gender and Party Politics*. London: Sage.

Manin, Bernard 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Matthew, Donald 1985. I Loewenberg, G. (ed) *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Mattson, Ingvar och Wängnerud, Lena (red.) 1999. *Riksdagen på nära håll*. Stockholm: SNS Förlag.

Miller W.E. & Stokes, D.E. 1963. "Constituency Influence in Congress". *American Political Science Review* 57:45-56.

Miller, Arthur, H. & Listhaug, Ola 1999. "Political Performance and Institutional Trust". I Norris, P. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University.

Miller W., Pierce, R., Herrera, R., Esaiasson, P., Thomassen, J., Holmberg, S. and Wessels, B. 1999. *Policy Representation in Western Democracies.* Oxford: Oxford University Press.

Morris, Dick 1997. *Behind the Oval Office: Winning the Presidency in the Nineties*. New York: Random House.

Narud, Hanne Marthe & Valen, Henry 1999. "Does Social Background Matter?" I Esaiasson, P. & Heidar, K. *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience* Columbus: Ohio State University Press.

Newton, Kenneth 1999. "Social and Political Trust in Established Democracies". I Norris, P. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Norris, Pippa 1996. "Legislative Recruitment". I LeDuc, L., Niemi, R. & Norris, P. (eds.) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage.

Norris, Pippa (ed) 1999a. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Norris, Pippa 1999b. "Institutional Explanations for Political Support". I Norris, P. (ed) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Nye, Joseph S, Zelikow, Philip & King, David C. (eds.) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Oskarson, Maria & Wängnerud, Lena 1995. *Kvinnor som väljare och valda*. Lund: Studentlitteratur.

Page, B. & Shapiro, R. 1992. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans´ Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press.

Pateman, Carole 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Petersson, Olof 1977. *Väljarna och valet 1976*. Valundersökningar. Rapport 2, Stockholm: SCB, Liber.

Petersson, Olof m.fl. 1998. *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS.

Petersson, Olof & Sören Holmberg 1998. *Opinionsmätningarna och demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.

Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.

Philips, Anne 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Putnam, Robert, D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

Putnam, Robert, D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton N.J.

Ragsdale, L. 1997. "Disconnected Politics: Public Opinion and Presidents." I Norrander, B. & Wilcox, C. (eds.) *Understanding Public Opinion*. Washington D.C.: CQ Press.

Roth, Per-Anders 1996. *Riket, valkretsen och hemkommunen: Lokal och regional representation i den svenska riksdagens sista andra kammare.* Göteborgs universitet: Göteborg Studies in Politics: 36.

Rothstein, Bo 1999. "Förtroende för andra och förtroende för politiska institutioner". I Holmberg, S. & Weibull, L. (red.) *Ljusnande framtid.* SOM-rapport nr 22. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Schmitt, Hermann & Holmberg; Sören 1995. "Political Parties in Decline". I Klingemann, H-D. & Fuchs, D. (eds.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Schmitt, Hermann & Thomassen, Jacques 1999. *Political Representation and Legatimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Schumpeter, Joseph, A. 1962. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row, Publishers.

Särlvik, Bo 1969. "*Representationsundersökningens forskningsprogram. Relationer mellan väljare och valda på rikspolitisk nivå.* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen (stencil).

The Comparative Study of Electoral Systems 1999. Datadiskett. Ann Arbor: Institute for Social Research.

Thomassen, Jacques 1994. "Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?". I Jennings, Kent M. and Mann, Thomas E (eds.) *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Tingsten, Herbert (1961, 1971). Demokratiens problem. Stockholm: Bonniers.

Topf, Richard 1995. "Beyond Electoral Participation". I Klingemann, H.D. and Fuchs D. (eds.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Wattenberg, Martin P. 1990. *The Decline of American Political Parties, 1952-1988*. Cambridge; Mass.: Harvard University Press.

Wessels, Bernard 1995. "Support for Integration: Elite or Mass Driven?" I Niedermayer, O. & Sinnot, R. (eds.). *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Wängnerud, Lena 1998. *Politikens andra sida: Om kvinno-representation i Sveriges riksdag*. Göteborg Studies in Politics. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

KUNGL. BIBL.
1999 -06-03
STOCKHOLM

DEMOKRATI
Utredningen

så arbetar

# Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Kommittén har också fått i uppdrag att förklara det sjunkande valdeltagandet samt stimulera det demokratiska engagemanget. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

## Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

## Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

## www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

## Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

## Utredningens sammansättning

**Ordförande**
Bengt Göransson
*f.d. statsråd*
tel: 08-453 41 04

**Kommittéledamöter**
Elisa Abascal Reyes (mp)
tel: 08-88 29 76

Stefan Attefall (kd)
*ledamot av riksdagen*
tel: 08-786 54 46

Nils Fredrik Aurelius (m)
*ledamot av riksdagen*
tel: 08-786 46 85

Britt Bohlin (s)
*ledamot av riksdagen*
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
*informationschef*
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)
*företagare*
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
*klubbordförande*
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
*frilansskribent*
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
*utredningssekreterare*
tel: 040-34 10 64

Pernilla Zethraeus (v)
*kommunalråd*
tel: 026-17 81 22

**Experter**
Lars Bryntesson
*Kulturdepartementet*

Wanja Lundby-Wedin
*LO:s andra ordförande*

Carl-Gunnar Peterson
*Justitiedepartementet*

Elisabeth Rynell
*författare*

Marcus Storch
*direktör*

**Sekretariat**
Huvudsekreterare
Erik Arnnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

DEMOKRATI
Utredningen

Postadress: 103 33 Stockholm. Besöksadress: Regeringsgatan 30-32
Tel: 08-405 49 16 Fax: 08-411 24 67
E-post: margareta.meyer@justice.ministry.se

# Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)
2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)
3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)
4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)
5. **Det unga medborgarskapet**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)
6. **Lekmannastyre i experternas tid**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)
7. **Demokrati på europeisk nivå?** (SOU 1998:124)
8. **Läsarna och demokratin**. Ett brev till det läsande Sverige (SOU 1998:134)
9. **Lokala Demokratiexperiment**. Exempel och analyser (SOU 1998:155)
10. **På Marginalen**. En intervjubok från Socialtjänstutredningen (SOU 1998:161)
11. **Allas frihet**. Demokratin möter marknaden. Tre ronder (SOU 1998:164)

12. **EU – ett demokratiprojekt?** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:145)
13. **Invandrarskap och medborgarskap.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:8)
14. **Att slakta ett får i Guds namn.** Om religionsfrihet och demokrati (SOU 1999:9)
15. **Etik och demokratisk statskonst.** (SOU 1999:13)
16. **Elektronisk demokrati.** (SOU 1999:12)
17. **Den skyddade provinsen.** En essä om demokratins värde och värdighet (SOU 1999:22)
18. **Lobbning** (SOU 1998:146)
19. **Demokratin i den offentliga sektorns förändring.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:40)
20. **Bemäktiga individerna.** Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige (SOU 1998:103)
21. **Bör demokratin avnationaliseras?** (SOU 1999:11)
22. **Globaliseringen och demokratin.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:56)
23. **Löser juridiken demokratins problem?** (SOU 1999:58)
24. **Representativ demokrati.** (SOU 1999:64)

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning, folkrörelsernas förändringar och det sjunkande valdeltagandet. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

**Härskare i alla tider har alltid framhållit att de har folkets stöd. Det revolutionerande med den tvåhundraåriga uppfinningen representativ demokrati är att härskarnas sanning numera kan prövas. Medborgarna kan via valen visa om det finns något stöd eller ej. Den teoretiska debatten liksom den empiriska forskningen har fokuserat samma centrala term, dvs. graden av folkligt stöd.**

**I vilken utsträckning bör härskare ha ett folkligt stöd och har olika demokratiska härskare något folkligt stöd?**

**I den här småskriften visar författaren om demokratiernas faktiska utveckling ger ansvarsdemokraterna, partidemokraterna eller deltagardemokraterna rätt.**

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71
Box 6430. 113 82 Stockholm
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-997-6