SNS Demokratirapport 2017

Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin

Johannes Lindvall · Hanna Bäck
Carl Dahlström · Elin Naurin · Jan Teorell

SNS DEMOKRATIRAPPORT 2017

SNS DEMOKRATIRAPPORT 2017

Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin

*

JOHANNES LINDVALL
HANNA BÄCK
CARL DAHLSTRÖM
ELIN NAURIN
JAN TEORELL

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

SNS Demokratirapport 2017
Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin
Johannes Lindvall, Hanna Bäck, Carl Dahlström,
Elin Naurin och Jan Teorell

© Författarna och SNS Förlag 2017
Omslag: Patrik Sundström
Inlaga: Michelsen text och form

ISBN 978-91-86949-94-5

Innehåll

Utgivarens förord · 7
Förord · 9
Sammanfattning · 11

1 * DEN PARLAMENTARISKA DEMOKRATINS PROBLEM · 19
Den politiska utvecklingen under 2010-talet · 21
Oro och missnöje · 25
Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin · 30
Var sak har sin tid · 38
Vägen framåt · 41

2 * PARTISYSTEMET · 47
Partisystemet i Sverige fram till 1980-talet · 50
Nya partier · 57
Polarisering och nya konfliktdimensioner · 62
Partisystemet i dagens Sverige · 72

3 * KAMPEN OM REGERINGSMAKTEN · 77
Sveriges regeringar under hundra år · 77
Varför minoritetsregeringar? · 84
Pariapartier · 90
Förvalskoalitioner · 95
Regeringsbildningsprocessens längd · 100
Regeringars överlevnad · 103
Slutsatser · 107

4 * KONFLIKT OCH SAMARBETE I RIKSDAGEN · 111
Omröstningar i riksdagen · 112
Att rösta med partilinjen · 119
Samarbete och konflikt inom och mellan
de politiska blocken · 122
Voteringskoalitioner · 128
Samarbete över blockgränsen · 136
Slutsatser · 141
Appendix: Att studera omröstningar i riksdagen · 143

5 * VALKAMPANJER OCH REGERINGSPOLITIK · 151
Folkviljan och partiernas vallöften · 152
Vilka partier håller sina löften? · 158
Svenska regeringars förmåga att uppfylla
sina vallöften 1994–2014 · 164
En prognos beträffande regeringen Löfven · 172
Vallöftena och demokratin · 174

6 * FRAMTIDSSCENARIER · 177
Demokratins hälsotillstånd · 179
Majoritetsregeringsscenariot · 181
Minoritetsregeringsscenariot · 183

Referenser · 193

Utgivarens förord

VÄSENTLIGA FÖRÄNDRINGAR har ägt rum i det svenska politiska landskapet. Vi har sedan ett antal år tillbaka fler riksdagspartier än under större delen av 1900-talet. Vänster–högerfrågorna har fått konkurrens av andra dimensioner, till exempel miljöfrågorna och migrationspolitiken. Vidare är väljarna mindre lojala och byter oftare parti. Det har också blivit svårare att bilda majoritetsregeringar samtidigt som blockpolitiken har cementerats.

Mot denna bakgrund väcktes för några år sedan tanken att det var dags för SNS att återigen ta fram en rapport om läget i den svenska demokratin. SNS hade under åren 1995–2011 ett Demokratiråd, som årligen skrev en rapport om olika demokratifrågor.

I de diskussioner som följde, bland annat i SNS vetenskapliga råd, visade det sig finnas ett stort intresse för att få mer och aktuell kunskap om hur den svenska demokratin fungerar i dag. *Johannes Lindvall*, professor i statsvetenskap vid Lunds universitet och själv ledamot av SNS vetenskapliga råd, erbjöd sig att i samråd med SNS sätta samman en grupp forskare för att analysera den svenska parlamentariska demokratins hälsotillstånd.

Johannes Lindvall och hans professorskolleger i Lund, *Hanna Bäck* och *Jan Teorell*, samt professor *Carl Dahlström* och docent *Elin Naurin,* båda statsvetare vid Göteborgs universitet, började för cirka två år sedan arbetet med rapporten som nu ges ut med titeln *SNS Demokratirapport 2017. Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*.

De fem forskarna har granskat tillståndet i den svenska

parlamentariska demokratin i ett historiskt och internationellt jämförande perspektiv. I rapporten presenterar de några olika framtidsscenarier om majoritets- och minoritetsstyre och diskuterar vilka förändringar som krävs för att scenarierna ska kunna fungera.

Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till en fördjupad diskussion om den svenska parlamentariska demokratins funktionssätt.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

SNS tackar *Tommy Möller*, professor vid Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, för värdefulla kommentarer vid det akademiska seminariet i mars 2017. Tack också till övriga deltagare i seminariet. *Robert Erikson*, professor i sociologi vid Institutet för social forskning (SOFI), har varit SNS vetenskapliga råds representant i projektet och framfört viktiga synpunkter på ett tidigt rapportutkast.

Finansiellt stöd för att ta fram rapporten, ordna konferenser och seminarier för att presentera den för en bredare krets samt att starta en mötesplats om demokratifrågor med syfte att kartlägga forskning och forskningsfrågor på området har erhållits från Hans and Märit Rausing Charitable Trust, Riksbankens Jubileumsfond, Vetenskapsrådet och Bonnier Holding.

Stockholm i augusti 2017
Stefan Sandström
Forskningsledare SNS

Förord

VI VILL TACKA Richard Svensson och Pär Åberg för god hjälp med datainsamling och databearbetning. Vi vill också tacka Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, Sören Holmberg, Anders Sundell, Lena Wängnerud och Patrik Öhberg (Göteborgs universitet), Anders Sannerstedt (Lunds universitet), Robert Erikson och Tommy Möller (Stockholms universitet), Daniel Walther (Umeå universitet), Sverker Gustavsson (Uppsala universitet) och Martin Brothén (riksdagens utrikesutskott) för kloka råd och synpunkter. Slutligen vill vi tacka Johan Hellström (Umeå universitet), David Karlsson, Elias Markstedt och Johan Martinsson (Göteborgs universitet), Karl Loxbo (Linnéuniversitetet) och Katrin Uba (Uppsala universitet) för de forskningsmaterial som de generöst har delat med sig av.

Sammanfattning

Den politiska situationen i Sverige har varit osäker och instabil under senare år. Två månader efter 2014 års val röstade riksdagen ned regeringens budget. Därefter enades regeringspartierna och de borgerliga oppositionspartierna om den så kallade Decemberöverenskommelsen. Men den höll i mindre än ett år. Under sommaren 2017 hotade en ny regeringskris sedan de borgerliga partierna meddelat att de hade för avsikt att begära misstroendeförklaringar mot tre socialdemokratiska statsråd.

Medborgarnas tilltro till demokratin och de centrala demokratiska institutionerna har minskat, åtminstone på kort sikt. I början av hösten 2014 uppgav 78 procent av svarspersonerna i den nationella SOM-undersökningen att de var nöjda med hur demokratin fungerar i Sverige; 2015 var siffran 69 procent och 2016 71 procent. Kommer den här utvecklingen att fortsätta? Hur ser möjligheterna att styra Sverige framöver ut? Behöver det demokratiska systemet reformeras för att öka stabiliteten?

I den här rapporten gör vi en samlad bedömning av hur väl den svenska parlamentariska demokratin fungerar.

Vi sätter in den politiska situationen i dagens Sverige i ett historiskt och jämförande sammanhang. Analyserna bygger på exempel från Sveriges politiska historia, på information om samtida svenska förhållanden och på jämförelser med andra västeuropeiska demokratier.

Sverige har varit en parlamentarisk demokrati i snart ett sekel. Det innebär att regeringen måste tolereras av riksdagen och att riksdagen representerar folket. Sedan början av 1900-talet har Sverige också ett proportionellt valsystem, vilket underlättar för små partier. I valen 2010 och 2014 kom åtta partier in i riksdagen.

Vår utgångspunkt är att det är av ondo, i en parlamentarisk demokrati, om förhållandet mellan partierna kännetecknas av låsningar som gör att det är svårt eller omöjligt att bilda rimligt stabila regeringar, att få parlamentariskt stöd i den lagstiftande församlingen och att genomföra åtminstone delar av de program de politiska partierna har gått till val på. Demokratins centrala problem är »gemenskapens bevarande trots konflikterna« och ett demokratiskt system förutsätter en »jämvikt … mellan samverkan och strid«, skrev statsvetaren Herbert Tingsten i sin bok *Demokratiens problem* från 1945. Vi undersöker om jämvikten mellan samverkan och strid har rubbats. Vi tar också ställning till huruvida de grundläggande politiska spelreglerna i Sverige måste ändras, om jämvikten ska kunna behållas.

Förutsättningarna för en väl fungerande demokrati är alltjämt goda

Det råder ingen tvekan om att förutsättningarna för den parlamentariska demokratins sätt att fungera har ändrats. De politiska partierna har blivit fler och de politiska konflikterna har åtminstone tillfälligt ändrat karaktär. Partierna måste anpassa sig till dessa nya omständigheter. Men vi finner att en sådan anpassning pågår och ser för närvarande därför inget behov av stora författningsändringar. I stället diskuterar vi praktiska åtgärder som skulle göra det lättare att bibehålla jämvikten mellan samverkan och strid.

Partisystemet har blivit mer fragmenterat

Partisystemet är mer fragmenterat i dag än någonsin tidigare sedan demokratins genombrott. Med sina åtta riksdagspartier tillhör Sverige de västeuropeiska länder som har flest partier i parlamentet.

Men antalet partier är inte den enda viktiga egenskapen hos

partisystemet. En avgörande fråga för framtiden är om den ekonomiska vänster–högerdimensionen, som länge har dominerat svensk politik, också framgent kommer att vara den viktigaste politiska skiljelinjen. Våra resultat tyder på att de frågor som ingår i den så kallade »GAL–TAN-dimensionen« – frågor om värderingar, kultur och identitet (snarare än ekonomiska frågor) – strukturerar de politiska konflikterna på ett nytt sätt. Särskilt märks detta till höger om den politiska mitten. Centerpartiet och Liberalerna är mer liberala i sociala och kulturella frågor än Moderaterna, vilka i sin tur är mer liberala än Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna.

Samtidigt kan vi konstatera att vänster–högerdimensionen alltjämt är stark och att GAL–TAN-dimensionen är en mer självständig konfliktdimension i länder som Danmark och Finland än i Sverige.

Ökad risk för långdragna regeringsförhandlingar och regeringskriser

Den regering vi har i dag, en koalition mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet, är i en mening historiskt unik. Socialdemokraterna har inte regerat i en regelrätt koalition sedan 1950-talet, då de styrde Sverige tillsammans med Bondeförbundet. Däremot är det inte unikt att regeringen Löfven är en minoritetskoalition. Sådana har förekommit tre gånger tidigare under efterkrigstiden. Sverige är ett land som påtagligt ofta regeras av minoritetsregeringar. Få andra länder i Västeuropa har regeringar med så litet parlamentariskt underlag som de svenska – i genomsnitt 46 procent av riksdagsledamöterna under perioden 1944–2014. I de allra flesta västeuropeiska länderna har det normala varit att regeringarna haft stöd av klart mer än 50 procent av parlamentsledamöterna.

Förutsättningarna för regeringsbildningen har ändrats på senare år. Det beror på att ingen av de partikonstellationer som tra-

ditionellt har konkurrerat om regeringsmakten i Sverige längre kan räkna med att samla en majoritet av väljarna. Troligen kommer inga partier heller att kunna bilda minoritetsregeringar som kan regera effektivt i kraft av sin medianposition, såsom Socialdemokraterna kunde göra under stora delar av 1900-talet.

Erfarenheterna från andra länder tyder på att risken för mer långdragna regeringsförhandlingar därmed har ökat, liksom risken för regeringskriser. Det torde vara särskilt svårt att bilda stabila och handlingskraftiga regeringar om ett parti betraktas som paria samtidigt som de övriga partierna är indelade i två block. Detta har varit läget i Sverige sedan Sverigedemokraterna kom in i riksdagen år 2010 – de två blocken är sammanhållna, särskilt Alliansen, samtidigt som inget av blocken vill samarbeta med Sverigedemokraterna.

Än så länge har det emellertid gått fortare att bilda regeringar i Sverige än i nästan alla andra länder i Västeuropa och de regeringar som bildats har inte varit påtagligt mer instabila än i andra länder.

Det råder inte parlamentariskt dödläge men blockpolitiken har försvagats

Trots ryktet om motsatsen kan vi konstatera att Sverige fortfarande går att regera. Våra undersökningar av omröstningarna i riksdagen leder till två huvudslutsatser. Den första är att beslutsfattandet i riksdagen inte präglas av något parlamentariskt dödläge, trots att åtta partier nu finns representerade och trots att den nuvarande regeringen har ett svagt parlamentariskt underlag. Riksdagsutskottens yrkanden förlorar bara i omkring en procent av alla omröstningar i riksdagen. Den politiska situationen i Sverige går inte att jämföra med den låsta politiska situation som präglade till exempel amerikansk politik under åren 2010–2016.

Den andra slutsatsen är att den så kallade blockpolitiken har försvagats under den innevarande mandatperioden och att nya

samarbetskonstellationer har blivit vanligare. Det hänger samman med att många konflikter i riksdagen inte längre kan beskrivas i vänster–högertermer. Den kompakta sammanhållningen inom Alliansen under perioden 2006–2014 framstår som en unik episod i svensk politik. Sedan Alliansen förlorat regeringsmakten tycks alliansspartierna ha bestämt sig för att låta vart och ett av partierna gå sin egen väg. Enligt det sammanhållningsindex vi beräknar i rapporten var alliansspartiernas sammanhållning under riksdagsåret 2015–2016 tillbaka på samma nivå som under året före alliansregeringens bildande. Andelen blocköverskridande omröstningar i riksdagen har sedan valet 2014 varit större än 70 procent, ungefär lika stor som i början av 2000-talet, före bildandet av Alliansen.

Svenska partier uppfyller sina vallöften i hög utsträckning

Den mest grundläggande relationen i en representativ demokrati är förhållandet mellan partierna och väljarna. Vi undersöker vilka konsekvenser det politiska spelet bakom regeringsbildningen och beslutsfattandet i riksdagen har haft för denna relation.

Sverige är ett land där partierna oftast har uppfyllt det de har lovat i samband med riksdagsvalen. Till exempel uppfyllde Socialdemokraterna klart mer än 80 procent av de löften de gav inför valen 1994, 1998 och 2002. I den meningen fungerar den svenska demokratin som det är tänkt. Men erfarenheterna från andra delar av världen tyder på att partierna har svårare att uppfylla sina löften i länder som styrs av koalitionsregeringar som inte kontrollerar en majoritet av platserna i parlamentet.

Nya forskningsresultat tyder emellertid på att den koalitionsregering som regerade i minoritet mellan 2010 och 2014 uppfyllde sina löften i hög grad. Våra undersökningar visar att 78 procent av Alliansens löften inför valet 2010 är uppfyllda och att 4 procent är delvis uppfyllda. Än så länge finns det därför inte mycket som tyder på att de förändrade förutsättningarna för den parlamen-

tariska demokratins sätt att fungera har lett till att relationen mellan valrörelserna och regeringspolitiken har förändrats i grunden. En rimlig prognos är dock att den nuvarande koalitionsregeringen kommer att uppfylla en lägre andel av de socialdemokratiska vallöftena än tidigare socialdemokratiska regeringar har kunnat göra, eftersom Socialdemokraterna i dag har sämre förutsättningar än tidigare att få igenom sin politik.

Nytt politiskt läge ger två möjliga framtidsscenarier

Sverige befinner sig i en slags politisk övergångsfas. Sedan det första fullt demokratiska riksdagsvalet avgjordes år 1921 har Sverige styrts av minoritetsregeringar tre fjärdedelar av tiden. Men det betyder inte att svenska regeringar har varit svaga – även minoritetsregeringarna har i allmänhet varit stabila och handlingskraftiga. Det hänger samman med att den ekonomiska vänster–högerdimensionen har varit stark. I ett system där en tydlig åsiktsdimension dominerar behöver en minoritetsregering som representerar den politiska mitten sällan oroa sig för att oppositionspartierna ska gå samman om gemensamma politiska förslag och på så vis fälla regeringen.

Nu är situationen delvis en annan. Åtminstone under de allra senaste åren har politiska frågor som inte så lätt låter sig inordnas i vänster–högerdimensionen blivit viktigare. Vidare har Sverigedemokraterna inte samverkat med något av de etablerade blocken. Förutsättningarna för stabila och handlingskraftiga minoritetsregeringar har försämrats. Alltsedan Sverigedemokraterna kom in i riksdagen har det centrala politiska problemet i Sverige varit hur regeringsbildningen ska gå till när inget av de två etablerade blocken längre har förutsättningar att bilda vare sig en majoritetsregering eller en stark minoritetsregering.

Vi beskriver två huvudscenarier för den svenska parlamentariska demokratins utveckling på kort till medellång sikt. I »majoritetsregeringsscenariot« förbättras förutsättningarna för

majoritetsregeringar, till exempel genom att blockpolitiken försvagas ytterligare och att nya koalitioner därigenom möjliggörs. I »minoritetsregeringsscenariot« regeras Sverige även framgent av minoritetsregeringar. Eftersom minoritetsregeringar har varit det allra vanligaste alltsedan Sverige blev en parlamentarisk demokrati för nästan etthundra år sedan ser vi minoritetsregeringsscenariot som det troligaste.

Vi ser det som önskvärt, i ett sådant scenario, att de politiska partierna undviker en upprepning av den oroliga och osäkra politiska situationen efter 2014 års val. Det kan endast ske om villkoren för det parlamentariska samspelet mellan regeringspartierna och de övriga riksdagspartierna förändras.

Historiskt sett har minoritetsregeringar i första hand uppstått i länder där oppositionspartierna är tillförsäkrade inflytande över lagstiftningen och statsbudgeten. De senaste tre–fyra decennierna har den politiska makten i Sverige förskjutits från riksdagen till regeringen. Mycket talar för att det därmed har blivit svårare att bibehålla den kombination av tuff kamp om regeringsmakten och pragmatiskt, kompromissinriktat beslutsfattande i riksdagen som tidigare har kännetecknat svensk politik. Nedan presenterar vi förslag för att säkerställa att riksdagen har tillräckligt inflytande över den politik som förs.

Förslag som underlättar för minoritetsregeringar att regera

* FLER PARLAMENTARISKT SAMMANSATTA UTREDNINGAR: En konkret åtgärd som troligen skulle bidra till att skapa förutsättningar för mer stabila minoritetsregeringar vore att öka inslaget av parlamentariskt sammansatta utredningar. Sedan början av 1980-talet har andelen parlamentariskt sammansatta utredningar minskat. Samtidigt har andelen expertutredningar ökat, vilket har stärkt regeringen på riksdagens bekostnad och försvårat samarbetet mellan regeringspartierna och övriga riksdagspartier.

* BEGRÄNSA REGERINGENS MAKT ÖVER BUDGETEN OCH EU-POLITIKEN: Budgetpolitiken och EU-politiken är två områden där regeringens ställning har stärkts påtagligt till följd av den nya budgetprocess som infördes under 1990-talet och Sveriges medlemskap i EU. Fortsatta reformer av budgetprocessen och beredningen av EU-ärenden i riksdagen bör tillgodose riksdagspartiernas legitima intresse av att kunna påverka den förda politiken. Regeringens makt får inte bli för stor om oppositionspartierna ska kunna gå med på att låta minoritetsregeringar styra landet.

* LÅT INTE REGERINGSKANSLIET BLIR FÖR STORT OCH RESURSSTARKT: När det gäller den förändrade relationen mellan riksdagen och regeringen konstaterar vi slutligen att regeringsdepartementens utredningsresurser och antalet politiska tjänster i Regeringskansliet har ökat kraftigt de senaste tre–fyra årtiondena. Sedan första hälften av 1980-talet har det totala antalet anställda i Regeringskansliet ökat med mer än 50 procent, antalet kommittéer har mer än tredubblats och antalet politiskt tillsatta tjänster (statssekreterare och politiskt sakkunniga) fördubblats. Det innebär att den som kontrollerar regeringsmakten i dag har betydligt större utredningsresurser än svenska regeringar hade i mitten av 1900-talet, samtidigt som regeringspartierna har fått möjlighet att fylla departementen med fler politiskt tillsatta tjänstemän. Denna utveckling torde ha bidragit till att de politiska partierna ibland prioriterar kampen om regeringsmakten framför konstruktivt arbete i riksdagen.

Trots de utmaningar som vi beskrivit bedömer vi alltså att det finns goda förutsättningar för de politiska partierna att hitta nya former för den parlamentariska demokratins sätt att fungera. Det är först om vi går in i en lång period med instabila regeringar med bristande handlingskraft som det finns skäl att införa mer genomgripande reformer som underlättar för majoritetsregeringar.

1

Den parlamentariska demokratins problem

Många är oroliga över den svenska demokratins hälsotillstånd. Oron delas inte bara av politiker, forskare och andra professionella bedömare utan också av människor i allmänhet. Tillgängliga undersökningar tyder på att allmänhetens förtroende för riksdagen, regeringen och de politiska partierna – och för demokratin som sådan – minskade efter 2014 års val.

Vi har skrivit denna rapport eftersom vi tror att det finns behov av en samlad bedömning av hur väl den svenska demokratin fungerar. Särskilt angeläget är att beskriva och värdera den *parlamentariska* demokratins funktionssätt. Att Sverige är en parlamentarisk demokrati innebär att regeringen måste tolereras av riksdagen och att riksdagen representerar folket.[1] Sverige har varit en parlamentarisk demokrati i nästan etthundra år, alltsedan de stora författningsreformer som riksdagen antog 1918 och 1919 genomfördes.[2] Det stundande hundraårsjubileet ger oss anledning att blicka både bakåt och framåt, inte minst med tanke på att frågan om förhållandet mellan regeringen och riksdagen har varit så omstridd på senare tid.

---

1. Parlamentarism kan definieras på många olika sätt, se till exempel von Sydow (1997), kapitel 1. Gemensamt för alla definitioner är dock att regeringen inte är vald direkt av folket och att den för sin politiska överlevnad är beroende av parlamentets förtroende, se Sartori (1997), s. 101, och Cheibub (2007), s. 35.

2. Det första demokratiska valet i Sverige var 1921 års andrakammarval, eftersom de författningsändringar som riksdagen antog 1918 och 1919 slutligen genomfördes först 1921.

Vår utgångspunkt är att demokratins centrala problem är »gemenskapens bevarande trots konflikterna«.[3] Citatet är hämtat ur statsvetaren och publicisten Herbert Tingstens bok *Demokratiens problem* från 1945. Tingstens uppfattning var att demokratin förutsätter en »jämvikt mellan gemenskap och splittring, mellan samverkan och strid«. Vi delar den uppfattningen. Vi vill därför ta reda på om jämvikten mellan samverkan och strid har rubbats i Sverige. Vi vill också undersöka om förutsättningarna för den parlamentariska demokratin har förändrats så mycket att de politiska spelregler som anges i författningen måste reformeras, för att jämvikten ska kunna behållas.

Analyserna i rapporten bygger på exempel från Sveriges politiska historia, på information om samtida svenska förhållanden och på jämförelser med andra västeuropeiska demokratier. Vår avsikt är att sätta in den politiska situationen i dagens Sverige i ett historiskt och jämförande sammanhang.

Vår huvudslutsats är att förutsättningarna för en välfungerande parlamentarisk demokrati ännu är goda. Åtminstone är det bättre än vi befarade när vi inledde vårt arbete för ungefär två år sedan. Det råder ingen tvekan om att förutsättningarna för den parlamentariska demokratin har ändrats. Under de senaste två–tre årtiondena har de politiska partierna blivit fler samtidigt som de politiska konflikterna har ändrat karaktär. Partierna måste anpassa sig till dessa nya omständigheter. Vi finner dock att en sådan anpassning pågår och ser för närvarande därför inget behov av stora författningsändringar. I det avslutande kapitlet diskuterar vi i stället flera åtgärder av mer praktisk natur som troligen skulle göra det lättare att bibehålla jämvikten mellan samverkan och strid.

3. Tingsten (1945), s. 133.

Den politiska utvecklingen under 2010-talet

Efter 2014 års riksdagsval var Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet tillsammans större än de fyra partier som ingick i regeringen före valet (Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna, som samverkade i Allians för Sverige, »Alliansen«). Ingen av dessa två partikonstellationer hade emellertid egen majoritet, eftersom 14 procent av riksdagsmandaten tillföll Sverigedemokraterna, ett parti som hittills inte har samverkat med något av de två stora politiska blocken.

Efter valet lämnade statsminister Fredrik Reinfeldt in sin avskedsansökan och riksdagens talman Per Westerberg gav Socialdemokraternas partiledare Stefan Löfven i uppdrag att bilda en ny regering. Löfven kunde den 3 oktober 2014 bilda en koalitionsregering som bestod av socialdemokrater och miljöpartister.

Två månader senare, den 3 december 2014, röstade en majoritet av riksdagens ledamöter oväntat ned den nya regeringens budgetförslag, för att i stället anta det budgetförslag som lagts fram av Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna. Efter detta nederlag i riksdagen förklarade statsministern att regeringen avsåg att utlysa extra val.[4]

Den 27 december 2014, innan regeringen hann utlysa det extra valet, meddelade sex av riksdagens åtta partier att de hade ingått en politisk överenskommelse, »Decemberöverenskommelsen«, i syfte att underlätta för minoritetsregeringar att styra Sverige (se faktarutan »Decemberöverenskommelsen«, s. 23). Miljöpartiet, Socialdemokraterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna förband sig att fram till 2022 års val låta den största partikonstellationen bilda regering. De åtog sig också

4. Detta kunde dock inte ske omedelbart eftersom kapitel 3, paragraf 11 i regeringsformen anger att extra val inte får utlysas förrän tre månader efter en nyvald riksdags första sammanträde.

att under samma period låta eventuella minoritetsregeringar få igenom sina budgetförslag.

Decemberöverenskommelsen upphörde i praktiken att gälla i oktober 2015 sedan Kristdemokraterna meddelat att de inte längre ansåg sig bundna av den.

Mellan december 2014 och oktober 2015 inträffade alltså följande: (1) regeringen misslyckades med att få igenom sin budget, (2) statsministern meddelade att regeringen avsåg att utlysa ett extra val, vilket skulle ha varit det första extra valet i Sverige sedan 1958, varefter (3) regeringen meddelade att det extra valet inte skulle bli av trots allt eftersom (4) sex av riksdagspartierna ingått en stor överenskommelse om nya informella politiska spelregler, (5) vilken emellertid höll i mindre än ett år.

Det är ingen överdrift att säga att det första året efter valet 2014 var ett av de mest dramatiska åren i svensk politik sedan de grundläggande principerna för det nuvarande svenska styrelseskicket lades fast i samband med parlamentarismens genombrott, som brukar dateras till 1917. Det var efter 1917 års riksdagsval som kung Gustaf V tvingades att låta den liberale politikern Nils Edén bilda en ny regering bestående av liberaler och socialdemokrater. Under Edéns regeringstid fattade riksdagen sedan det första beslutet om allmän och lika rösträtt för kvinnor och män.[5]

Det råder alltjämt stor osäkerhet om den parlamentariska situationen på lite längre sikt. I januari 2017 meddelade Moderaternas partiledare Anna Kinberg Batra att hennes parti ansåg att de fyra partierna i Alliansen borde lägga fram en gemensam budgetmotion under hösten 2017, för att med Sverigedemokraternas stöd avslå regeringens budgetförslag.[6] Också Centerpartiet och Liberalerna förklarade under våren 2017 att de tänkte

5. Se von Sydow (1997).

6. Dagens industri, »Kinberg Batra öppnar för att fälla regeringen med SD-stöd«, 19 januari 2016.

Decemberöverenskommelsen

Den 27 december 2014 meddelade sex av Sveriges åtta riksdagspartier (Socialdemokraterna, Miljöpartiet och de fyra partierna i Alliansen) att de hade kommit överens om att fram till valet 2022 låta den största partikonstellationen bilda regering och att under samma period låta eventuella minoritetsregeringar få igenom sina budgetförslag. Mer specifikt innebar Decemberöverenskommelsen att »[d]en statsministerkandidat som samlar stöd från den partikonstellation som är större än alla andra tänkbara regeringskonstellationer ska släppas fram«, att en minoritetsregering »ska kunna få igenom sin budget« och att »[u]tbrytningar ur budgeten [inte ska] vara möjliga«. Partierna meddelade också att de eftersträvade »samarbete och samtal« på tre områden: försvars- och säkerhetspolitiken, pensionspolitiken och energipolitiken. Med en »partikonstellation« avsågs »partier som samverkar i regering eller om budgeten«.*

En sådan överenskommelse mellan en grupp politiska partier är med nödvändighet informell och saknar författningsmässig och juridisk verkan. Överenskommelsen varade också mindre än ett år. Den upphörde i praktiken att gälla den 9 oktober 2015, sedan Kristdemokraterna meddelat att de inte längre ansåg sig bundna av den, varpå det största oppositionspartiet, Moderaterna, förklarade att också de ansåg att överenskommelsen var överspelad.

Den närmaste motsvarighet till Decemberöverenskommelsen som vi känner till från andra länder är den *cordon sanitaire* (»karantänslinje«) som har gällt i Belgien sedan det nationalistiska flamländska partiet Vlaams Blok (1979–2004), sedermera Vlaams Belang (från 2005), vuxit sig starkare i början av 1990-talet. De övriga partierna i det belgiska parlamentet ingick den 19 november 1992 en överenskommelse om att inte samarbeta med Vlaams Blok.**

---

* Se Bjereld, Eriksson och Hinnfors (2016), s. 329–332.

** Erk (2005), s. 496.

försöka stoppa vissa av de förslag som regeringen avsåg att lägga fram i 2017 års budgetproposition.

Under sommaren 2017 hotade en ny regeringskris, sedan de fyra borgerliga partierna förklarat att de planerade att väcka förslag om misstroendeförklaring mot tre ministrar med anledning av oegentligheterna i Transportstyrelsens registerhantering.

Ett annat tecken på att relationen mellan riksdagen och regeringen för närvarande är påtagligt konfliktfylld är att riksdagen under den innevarande mandatperioden, och den förra, har beslutat om ett stort antal tillkännagivanden – icke-bindande uttalanden om vilken politik riksdagen önskar eller inte önskar på ett visst område – utan att ha regeringspartiernas stöd. En rimlig tolkning av denna utveckling är att oppositionspartierna har velat sätta ökad press på regeringen utan att gå så långt som att tvinga fram en regeringsavgång.[7]

Mot bakgrund av den dramatiska politiska händelseutvecklingen sedan 2014 års val bestämde vi oss för att i början av hösten 2015 inleda arbetet med denna rapport. Vi tolkade den ryckighet som präglade den parlamentariska situationen under 2014 och 2015 som ett tecken på att jämvikten mellan samverkan och strid var rubbad.

De problem som har kännetecknat den politiska situationen sedan valet 2014 är inte alldeles nya. Redan under mandatperioden 2010–2014 var de politiska partierna oeniga om vilken maktställning regeringen hade, och borde ha, i förhållande till riksdagen. Oenigheten blev uppenbar under hösten 2013, då Miljöpartiet, Socialdemokraterna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet stoppade den borgerliga regeringens förslag om att höja brytpunkten för statlig inkomstskatt. Enligt de borgerliga regeringspartierna stred riksdagens beslut mot riksdagsordningens

7. Se Bolin och Larue (2016), s. 313, 319.

regler för budgetprocessen; majoriteten i konstitutionsutskottet hade en annan uppfattning.[8]

Konflikten handlade inte enbart om skatte- och finanspolitiken i snäv mening. Den handlade i grunden om vilket handlingsutrymme minoritetsregeringar bör ha i ett politiskt system som det svenska.

Under de senaste hundra åren har de flesta regeringarna i Sverige varit minoritetsregeringar. För att vara mer exakt har Sverige sedan det första fullt demokratiska riksdagsvalet avgjordes 1921 styrts av minoritetsregeringar 74 procent av tiden. Men det betyder inte att svenska regeringar har varit svaga. De har i allmänhet varit förhållandevis stabila och kunnat få igenom sina politiska förslag i riksdagen. Det hänger samman med att den ekonomiska vänster–högerdimensionen har varit stark i Sverige. I ett system där en enda åsiktsdimension dominerar behöver en minoritetsregering som representerar den politiska mitten, i förhållande till riksdagen som helhet, sällan oroa sig för att oppositionspartierna ska gå samman om gemensamma politiska förslag för att på så sätt fälla regeringen.

Nu är situationen en annan. Åtminstone under de allra senaste åren har politiska frågor som inte så lätt låter sig inordnas i vänster–högerdimensionen blivit viktigare, och ett av partierna i riksdagen, Sverigedemokraterna, har inte samverkat med något av de etablerade blocken. Förutsättningarna för stabila och handlingskraftiga minoritetsregeringar har därigenom försämrats.

Oro och missnöje

I samband med 2014 års riksdagsval var många politiker och politiska bedömare oroliga över den politiska situationen i Sverige.

8. Se Konstitutionsutskottets betänkande, 2013/14:KU32, Prövning av fråga om tillämpligheten av 5 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall.

Av de artiklar som publicerades på DN Debatt under perioden 1 januari 2014–31 december 2016 handlade ett tjugotal om den parlamentariska situationen. De flesta av dessa artiklar publicerades mellan sommaren 2014 (då det stod alltmer klart att inget av de två stora blocken skulle samla en majoritet av väljarna) och hösten 2015 (då de borgerliga partierna drog sig ur Decemberöverenskommelsen).[9]

Före valet varnade statsvetarna Tommy Möller och Olof Ruin för ett låst politiskt läge.[10] Efter valet argumenterade statsvetaren Daniel Tarschys för att den nya regeringen borde låta Alliansens budgetförslag gå igenom (vilket ju också skedde, om än mot regeringens vilja).[11] Statsvetaren Sverker Gustavsson skrev att partierna i alltför liten utsträckning samarbetade med varandra i sakfrågor och att det därför fanns behov av att stärka de parlamentariskt sammansatta utredningarna.[12]

De stora intresseorganisationerna på arbetsmarknaden var

9. I samband med det föregående valet, 2010 års riksdagsval, publicerades förhållandevis få artiklar om den parlamentariska situationen på DN Debatt. De tre artiklar från 2010 som vi har hittat handlade om möjligheten att Socialdemokraterna och Moderaterna tillsammans skulle kunna bilda en regering. Den första artikeln var skriven av Rolf Alsing och Niklas Ekdal (»Mona och Fredrik – ni bör regera tillsammans«, DN Debatt 14 september 2010); de två andra var svar på den artikeln.

10. Tommy Möller och Olof Ruin, »Läget är låst om rödgröna inte bildar trepartiregering« (DN Debatt 25 augusti 2014). Inlägget kommenterades av statsvetaren Axel Cronert (»För svenska väljare är regeringsfrågan liten«, DN Debatt 26 augusti 2014) och av Danne Nordling (»Fel att Sjöstedt inte tänker rösta för en S–Miljöpartiet-budget«, DN Debatt 26 augusti 2014).

11. Daniel Tarschys, »Att anta Alliansens budget skulle ge Löfven andrum«, DN Debatt 17 september 2014.

12. Sverker Gustavsson, »Parlamentariska utredningar nyckeln till vital demokrati«, DN Debatt 22 februari 2015. Per Molander skrev inför budgetbeslutet 2014 om reglerna för riksdagsbehandlingen av statsbudgeten, vilka han ansåg att många har missförstått. Se Per Molander, »Grova fel i debatten om hur statsbudgeten kan antas«, DN Debatt 26 september 2014.

också bekymrade. LO:s ordförande, Karl-Petter Thorwaldsson, menade att Sverige stod inför en »mycket allvarlig parlamentarisk situation«.[13] Efter valet uttryckte även personer inom näringslivet oro över de ekonomiska effekter som den politiska instabiliteten och osäkerheten skulle kunna få.[14]

Flera politiker argumenterade före och efter valet för att partierna i högre grad borde samarbeta över blockgränsen, det vill säga att något eller några av de borgerliga partierna borde samarbeta med Socialdemokraterna eller att något eller några av partierna till vänster om mitten borde samarbeta med partierna i Alliansen. Denna uppfattning delades av Socialdemokraternas och Miljöpartiets ledningar.[15] Vissa skribenter, såsom den tidigare Folkpartiledaren Bengt Westerberg, förespråkade specifika samarbetsformer (i Westerbergs fall en koalition mellan Socialdemokraterna och Moderaterna); andra uttryckte sig i mer allmänna ordalag.[16]

De borgerliga partiledarna motsatte sig emellertid idén att partierna borde samarbeta över blockgränsen. Några dagar efter Sverigedemokraternas beslut att stödja Alliansens budgetförslag i december 2014 föreslog de borgerliga partiledarna i stället att riksdagsordningen borde ändras så att det skulle bli lättare för mi-

13. Dagens Nyheter, »LO: Reinfeldt kan regera med Sverigedemokraterna«, 15 augusti 2014.

14. Dagens Nyheter, »Kravet på FP och C: Ta er samman – undvik regeringskris«, 17 september 2014.

15. Stefan Löfven (Socialdemokraterna), »Mer samarbete och mindre blockpolitik är nödvändigt«, DN Debatt 6 december 2014; Anders Wallner (Miljöpartiet), »Sakpolitiken måste få vara viktigare än blockpolitiken«, DN Debatt 2 juli 2015.

16. Bengt Westerberg »Majoritetsregering med S och M är bästa alternativet«, DN Debatt 7 december 2014. Se också Ingvar Carlsson och Bengt Westerberg, »Bredare politiskt samarbete behövs för jobb och välfärd«, DN Debatt 26 oktober 2016. Se dessutom Vilhelm Verendel och Barbro Westerholm, »Återupprätta tvärpolitiska samarbeten i riksdagen«, DN Debatt 11 november 2015.

noritetsregeringar att få igenom sin politik i riksdagen, vilket var ett krav partierna hade drivit sedan tidigare.[17]

Sedan Decemberöverenskommelsen väl ingåtts i december 2014 fördes en offentlig debatt mellan borgerliga politiker som var kritiska till Decemberöverenskommelsen och borgerliga företrädare som försvarade överenskommelsen. Debatten inleddes med den tidigare försvarsministern Mikael Odenbergs artikel »Alliansen har villkorslöst gett upp sitt eget inflytande« i slutet av 2014.[18] Denna debatt bland borgerliga företrädare är inte avslutad, trots att Decemberöverenskommelsen är upphävd; den flammade upp på nytt när Moderaterna i januari 2017 framförde idén att de borgerliga partierna borde samarbeta mer med Sverigedemokraterna i riksdagen.

Bland såväl politiker som forskare och andra politiska bedömare har alltså regeringsbildningen och förhållandet mellan

17. Anna Kinberg Batra, Annie Lööf, Jan Björklund och Göran Hägglund, »Med nya regler kan vi göra minoritetsregerande möjligt«, DN Debatt 9 december 2014.
18. Mikael Odenberg, »Alliansen har villkorslöst gett upp sitt eget inflytande«, DN Debatt 29 december 2014. Se också Tomas Tobé, »Överenskommelsen möjliggör alliansregering 2018«, DN Debatt 29 december 2014, och Mikael Sandström, »En Sverigedemokraterna-stödd regering skulle befinna sig i ständig kris«, DN Debatt 20 januari 2015. Statsvetaren Leif Lewin kommenterade senare under våren 2015 frågan om Decemberöverenskommelsen i artikeln »Gammalmoderaterna måste hålla fingrarna i styr«, DN Debatt 6 maj 2015. Efter att Decemberöverenskommelsen upphävts fördes en debatt om vilken politisk strategi de borgerliga partierna ska ha framgent. Kristdemokraten Lars Adaktusson skrev i juni 2016 att partierna i Alliansen borde fälla regeringen så snart som möjligt (»Hög tid för alliansen att fälla den rödgröna regeringen«, DN Debatt 13 juni 2016). Andra borgerliga företrädare, såsom ordföranden för Liberala Ungdomsförbundet, ifrågasatte om Alliansen alls hade någon framtid med hänsyn till den politiska utvecklingen sedan valet 2014 (Henrik Edin, »Moderaternas utveckling gör alliansen ohållbar«, DN Debatt 30 juni 2016). Se också Rasmus Törnblom och Louise Meijer, »Låt självständighet bli ny utgångspunkt för alliansen«, DN Debatt 27 oktober 2016.

FIGUR 1.1. Medborgarnas förtroende för riksdagen.

Figuren visar hur stor andel av svarspersonerna i SOM-undersökningarna som sade sig ha »mycket« eller »ganska« stort förtroende för riksdagen minus den andel av svarspersonerna som sade sig ha »ganska« eller »mycket« litet förtroende (maxvärdet är 100, minimivärdet –100). Frågan lyder »Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande institutioner och grupper sköter sitt arbete? … riksdagen«. Trendlinjen, som syftar till att visa den underliggande trenden i datamaterialet, är en lokalt viktad regressionslinje (Cleveland 1979). De stora, fyllda cirklarna representerar valår.
Källor: Holmberg och Weibull (2015), Ohlsson, Oscarsson och Solevid (2016), SOM-institutet (2016) och Holmberg och Weibull (2017).

regeringen och riksdagen uppfattats som angelägna politiska frågor – både före och efter valet 2014.

Också människor i allmänhet har varit oroliga. Sedan 1986 har SOM-institutet bett representativa urval av svenskar att ange hur stort förtroende de har för landets viktigaste politiska institutioner. Som figur 1.1 visar har medborgarnas förtroende för

riksdagen befunnit sig i en lång återhämtningsperiod alltsedan den ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet. Sedan 2010 års val tycks trenden dock ha planat ut, och under 2015 skedde en anmärkningsvärt stor minskning. Nedgången var den största sedan 1995. 1995 års nedgång hängde samman med den stora uppgången under valåret 1994.[19]

I SOM-undersökningarna ställs sedan 1996 också en direkt fråga om hur nöjda medborgarna är med hur demokratin fungerar i Sverige. Här skedde också en betydande nedgång 2015 – den största sedan mätningarna började (figur 1.2).

Utvecklingen efter valet 2014 tycks alltså ha resulterat både i minskat förtroende för demokratins centrala institutioner och i en mer negativ syn på hur den svenska demokratin fungerar.

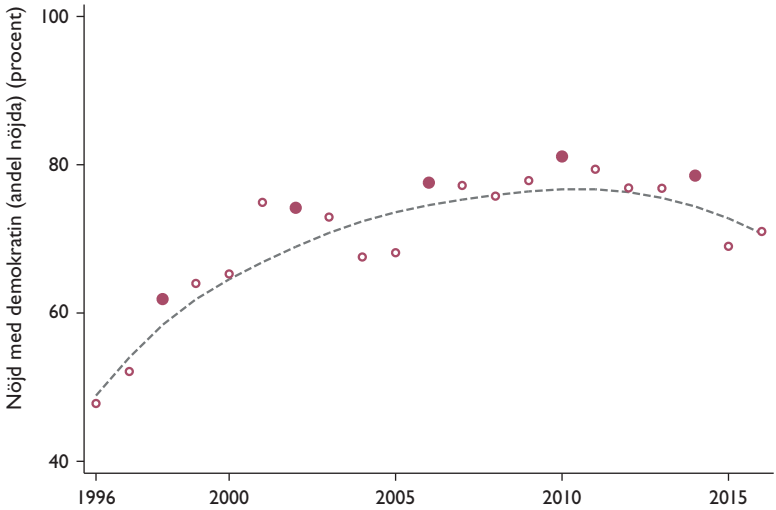
En uppenbar invändning mot denna tolkning av orsakerna till nedgången mellan 2014 och 2015 är att året 2015 präglades av den akuta flyktingkrisen i Europa, vilken kan antas ha påverkat medborgarnas syn på demokratin och deras förtroende för de politiska institutionerna. Vi bedömer emellertid, på grundval av analyser av paneldata från 2014–2016 (se faktarutan »Medborgarnas syn på demokratin 2014–2016«, s. 32), att en stor del av nedgången 2015 skedde innan flyktingkrisen gick in i sin akuta fas, vilket tyder på att den instabila och osäkra parlamentariska situationen efter valet spelade en större roll.

Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin

Syftet med denna rapport är att undersöka om de grundläggande politiska spelreglerna i Sverige måste ändras för att upprätthålla jämvikten mellan samverkan och strid.

19. Medborgarnas förtroende för regeringen, och för de politiska partierna, har utvecklats på ett liknande sätt. Det är sedan tidigare känt att förtroendet för riksdagen, regeringen och de politiska partierna brukar stiga i samband med de allmänna valen, se Holmberg (1994) och Holmberg och Weibull (2015).

FIGUR 1.2. Medborgarnas uppfattning om demokratin.



Figuren visar hur stor andel av svarspersonerna i SOM-undersökningarna som uppger att de är »mycket« eller »ganska« nöjda med hur demokratin fungerar i Sverige. Maxvärdet är 100, minimivärdet 0. Frågan lyder: »På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Sverige?« Trendlinjen är en lokalt viktad regressionslinje (Cleveland 1979). De stora, fyllda cirklarna representerar valår.
Källor: Arkhede och Oscarsson (2017) och SOM-institutet (2016).

Med »de grundläggande politiska spelreglerna« menar vi i första hand det proportionella valsystemet och den parlamentariska principen att regeringen måste tolereras av en majoritet av riksdagens ledamöter. Dessa spelregler har bestått i ungefär etthundra år. Det proportionella valsystemet – en av de viktigaste förklaringarna till att så många partier är representerade i riksdagen – infördes redan 1909. Parlamentarismen fick sitt slutliga genombrott 1917.

Vår avsikt är inte att utvärdera dessa grundläggande politis-

Medborgarnas syn på demokratin 2014–2016

De uppgifter om medborgarnas syn på demokratin som vi redovisade i figur 1.2 bygger på stora, representativa opinionsundersökningar som genomförs i början av hösten varje år.

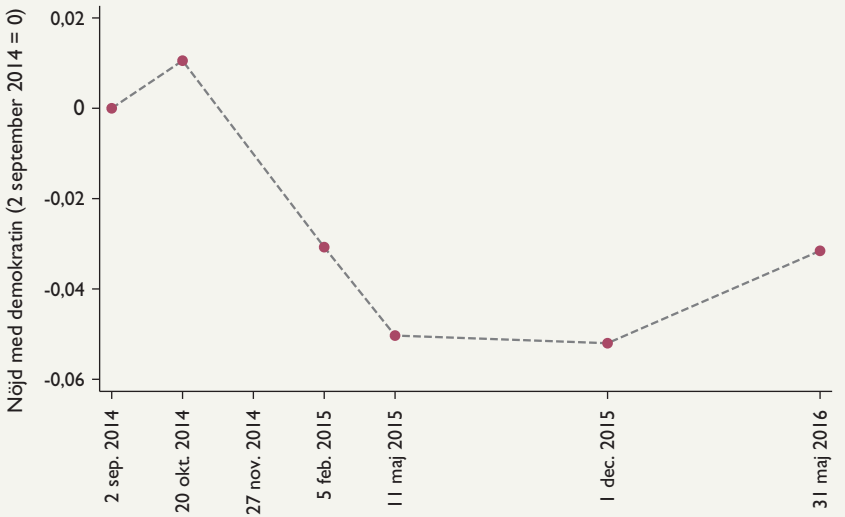
För att kunna följa utvecklingen under perioden 2014–2016 i detalj har vi analyserat data från Medborgarpanelen, en återkommande undersökning som genomförs av Laboratory of Opinion Research (LORE) vid Göteborgs universitet. Medborgarpanelen är en icke-representativ undersökning av svenska invånare som några gånger per år får svara på frågor om svensk politik. Eftersom urvalet inte är representativt går det inte att använda Medborgarpanelen för att bestämma *nivån* på medborgarnas uppfattning om demokratin – det är högst troligt att de som deltar i undersökningen har en annan syn på hur demokratin fungerar i Sverige än svenskar i allmänhet. Men om vi antar att de som deltar i Medborgarpanelen reagerar på politiska förändringar *över tid* på ungefär samma sätt som resten av befolkningen kan vi använda data från Medborgarpanelen för att jämföra olika tidpunkter under den kritiska period efter 2014 års val som vi intresserar oss för här.

Figur 1.3 visar hur de 3 712 svarspersoner som deltog i den undersökning som genomfördes omedelbart före valet 2014 ändrade sin syn på demokratins funktionssätt (det vill säga svaret på frågan »På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Sverige?«) mellan september 2014 och maj–juni 2016. Värdet för september 2014 är normaliserat till 0. Att värdet för december 2015 var ungefär –0,05 innebär således att den genomsnittliga svarspersonens omdöme om demokratins funktionssätt var 5 procentenheter lägre vid denna tidpunkt än i samband med valet.

Resultaten tyder på att svarspersonernas syn på demokratin först förbättrades i samband med valet (vilket torde vara ett resultat av den valårseffekt som dokumenterats i tidigare studier av medborgarnas syn på demokratin), men att den sedan stadigt försämrades mellan slutet av hösten 2014 (när regeringskrisen började) och sommaren 2015. Att svarspersonernas syn på demokratin försämrades under denna period och inte senare gör det troligt att den nedgång mellan 2014 och 2015 som vi beskriver i figur 1.2 inte i första hand var en effekt av flyktingkrisen hösten 2015; den största delen av nedgången tycks ha skett före slutet av maj 2015, då antalet asylsökande per månad inte var påtagligt högre än under motsvarande period 2014.

Det är därför sannolikt att den insta-

FIGUR 1.3. Uppfattning om demokratin (förändring sedan september 2014).



Figuren visar hur svaren på frågan »På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Sverige?« förändrades i Medborgarpanelen mellan 2 september 2014 och 31 maj 2016 bland de svarspersoner som deltog i den undersökning som genomfördes alldeles före valet. Svarspersonerna angav ursprungligen om de var »mycket« nöjda, »ganska« nöjda, »inte särskilt« nöjda eller »inte alls« nöjda. Dessa svar har givits värdena 1, 0,67, 0,33 och 0. Vi har sedan beräknat ett medelvärde för samtliga svarspersoner vid varje tidpunkt då frågan ställdes och sedan har vi normaliserat detta medelvärde så att värdet för den 2 september 2014 är 0. Negativa värden innebär alltså att de flesta svarspersonerna var mindre nöjda med demokratin än de var alldeles före valet 2014.
Källor: Martinsson m.fl. (2014a, b, 2015a, b, c, 2016).

bila och osäkra parlamentariska situationen 2014–2015 var en orsak till att så många svarspersoner i de nationellt representativa undersökningarna angav att de var missnöjda med den svenska demokratin. Denna slutsats stämmer väl överens med slutsatserna i den rapport om effekterna av flyktingkrisen på medborgarnas förtroende för samhällets institutioner som Peter Esaiasson, Johan Martinsson och Jacob Sohlberg (2016) har tagit fram för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps räkning. Rapporten visar att flyktingkrisens effekt på samhällsförtroendet i Sverige var förhållandevis liten.

ka spelregler genom att pröva dem mot en generell modell av den goda demokratin. I stället formulerar vi en mer konkret och avgränsad fråga: Har förutsättningarna för den parlamentariska demokratin ändrats i så hög grad att det inte längre går att behålla jämvikten mellan samverkan och strid inom rådande institutioner? Vi tar alltså inte i första hand ställning till generella demokratiteoretiska problem; vi analyserar specifika problem som har aktualiserats under de senaste två–tre årtiondena.[20] Vi uppehåller oss främst vid relationerna mellan de politiska partierna, vid regeringsbildningen och vid det politiska beslutsfattandet i riksdagen.

I den statsvetenskapliga litteraturen beskrivs den parlamentariska demokratin ibland som en styrningskedja med flera länkar.[21] I de allmänna valen överlämnar väljarna makt till ledamöterna i den lagstiftande församlingen (i Sveriges fall riksdagen). Därefter överlämnar ledamöterna i den lagstiftande församlingen makt till regeringen, särskilt regeringschefen (i Sveriges fall statsministern). Därpå överlämnar regeringschefen makt till de övriga ministrarna i regeringen. Slutligen överlämnar ministrarna makt till de tjänstemän som har att genomföra regeringens beslut. Av dessa länkar ägnar vi oss i huvudsak åt den andra – relationen mellan regeringen och riksdagen. Det är i denna relation som frågan om jämvikten mellan samverkan och strid ställs på sin spets i den parlamentariska demokratin.

De delar av den politiska processen som föregår valögonblicket – såsom opinionsbildningen och medborgarnas engagemang

20. Det finns en omfattande statsvetenskaplig litteratur som granskar och värderar grundläggande institutioner såsom parlamentarismen och det proportionella valsystemet utifrån mer principiellt demokratiteoretiska eller författningspolitiska utgångspunkter, se till exempel Sartori (1997), Gerring och Thacker (2010) och Lijphart (2012).

21. Strøm (2000), s. 267.

i partier, organisationer och politiska kampanjer – ägnas inte så mycket uppmärksamhet i rapporten. Inte heller genomförandet av de politiska beslut regeringen och riksdagen fattar tas upp i någon större omfattning.

Vi har redan nämnt Herbert Tingstens idé att »gemenskapens bevarande trots konflikterna« är demokratins grundläggande problem, och att den goda demokratin förutsätter en »jämvikt mellan gemenskap och splittring, mellan samverkan och strid«. Innan vi går vidare vill vi säga något mer om vad en sådan jämvikt innebär.

Tingstens utgångspunkt, och vår, är att vi har demokrati för att hantera konflikter, inte för att undvika dem. Som medborgare har vi många motstridiga intressen, särskilt när det gäller fördelningen av inkomster och tillgångar i samhället. Det är därför vi sluter oss samman i partier och intresseorganisationer. Den sortens motsättningar är inget hot mot demokratin, utan dess förutsättning.

Men vissa saker måste de politiska partierna vara överens om, om demokratin ska fungera väl. Det är därför den goda demokratin förutsätter en jämvikt mellan samverkan och strid.

Ett grundkrav är att de politiska partierna ålägger sig att lösa politiska konflikter med demokratiska medel, inom ramen för demokratiska institutioner. Denna princip ifrågasätts knappast i dagens Sverige. Som vi framhåller i kapitel 2 finns för närvarande inga partier i Sveriges riksdag som passar in på benämningen »anti-systempartier«, det vill säga partier som vill förändra det politiska systemet i grunden.

Vi lägger emellertid mer i begreppet »samverkan« än uppslutningen kring demokratin som system, även om denna uppslutning är viktig nog.[22]

---

22. Statsvetaren Adam Przeworski sade i en intervju för några år sedan att demokrati är »ett system som innebär att vi inte dödar varandra«, och tillade att det är »gott nog«. Se Munck och Snyder (2007), s. 475, och Przeworski (2010), s. 16. Vi håller med – men vi hoppas på lite mer än så.

De analyser som presenteras i rapporten bygger på det enkla antagandet att det i en parlamentarisk demokrati är av ondo om förhållandet mellan de politiska partierna kännetecknas av låsningar som gör att det är svårt eller omöjligt att

- bilda rimligt stabila regeringar (kapitel 3)
- få parlamentariskt stöd i den lagstiftande församlingen (kapitel 4)
- genomföra åtminstone delar av de politiska program som partierna har gått till val på (kapitel 5).

Det främsta skälet till att det inte alltid råder jämvikt mellan samverkan och strid i parlamentariska demokratier är att de politiska partierna ibland har intresse av att obstruera regeringsbildningen och beslutsfattandet i parlamentet för att uppnå maktpolitiska mål. Ett mått på huruvida parlamentariska demokratier fungerar väl är därför om de politiska partierna skiljer mellan valrörelserna (i vilka konfrontation är någonting som är både önskvärt och legitimt) och det parlamentariska arbetet (i vilket ett mer konstruktivt förhållningssätt fordras). Tingsten konstaterade i *Demokratiens problem* att de politiska motsättningarna mellan partierna i den goda demokratin »äro … starkast framträdande« i samband med valen; i riksdagen måste partierna i stället »uppgöra kompromisser« och »etablera samverkan på lång sikt«.[23]

Sverige är långtifrån det enda landet i världen där det demokratiska systemets förmåga att hantera konflikter mellan olika samhällsgrupper har ifrågasatts på senare år. Vi vill särskilt nämna den omfattande statsvetenskapliga litteratur om demokratin i USA som har utkommit under 2010-talet. Mellan 2010 års kongressval och presidentvalet 2016 kännetecknades den politiska situationen i USA av att makten var uppdelad mellan de två största partierna, eftersom Demokraterna, som innehade president-

23. Tingsten (1945), s. 136.

ämbetet, år 2010 förlorade majoriteten i representanthuset (2014 förlorade de också sin majoritet i senaten). Under dessa sex år var det svårt för både Demokraterna och Republikanerna att få igenom några av sina politiska förslag. Bland amerikanska statsvetare har detta faktum lett till en omfattande diskussion om dels vad som förklarar politiska låsningar, dels hur de kan motverkas.[24]

De politiska riskerna är annorlunda i parlamentariska system som det svenska än i ett presidentiellt system såsom i USA. I parlamentariska system finns etablerade mekanismer för att hantera konflikter mellan regeringen och den lagstiftande församlingen – parlamentet kan avsätta regeringen och regeringen kan i normalfallet upplösa parlamentet och utlysa nyval. Men politiska låsningar kan uppstå också i parlamentariska system. Därom vittnar inte minst erfarenheterna från Weimarrepublikens Tyskland (1918–1933) och fjärde republikens Frankrike (1946–1958). I bägge dessa politiska system var regeringarna svaga och kortlivade och de politiska partierna klarade inte av att hantera de stora problem Tyskland och Frankrike ställdes inför.

Det finns i princip tre sätt att bedöma hur väl ett demokratiskt system fungerar:

1. att se till resultaten av de beslut politikerna fattar
2. att granska de politiska procedurerna som sådana
3. att avgöra om den förda politiken stämmer överens med folkets vilja.[25]

Vi utgår från att en parlamentarisk demokrati fungerar dåligt om det är svårt att bilda stabila regeringar, att få parlamentariskt stöd i den lagstiftande församlingen och att genomföra de politiska partiernas program. Vår demokratisyn är alltså i första hand proceduriell. Men politiska låsningar är också av ondo både

24. Se särskilt Mansbridge och Martin (2013).

25. Se Beitz (1989).

ur ett resultatperspektiv och ett folkviljeperspektiv. Ur ett resultatperspektiv tenderar det samhälleliga stödet för demokratin att minska om politikerna framstår som lamslagna av politiska konflikter.[26] Och sett ur ett folkviljeperspektiv måste den parlamentariska styrningskedjan fungera om politikerna ska kunna genomföra den politik folket har röstat för.

Var sak har sin tid

Den avgörande skillnaden mellan denna rapport och mycket annat som har skrivits om demokratins sätt att fungera i Sverige under de senaste två–tre årtiondena är att vi ställer konflikterna mellan de politiska partierna och relationen mellan riksdagen och regeringen i centrum. Det är hög tid att återvända till de grundläggande politiska problem som upptog samhällsforskare och andra intellektuella i mitten av 1900-talet, inte minst frågan hur det ska gå att bilda regeringar och genomföra politiska förändringar i samhällen som präglas av skarpa konflikter mellan olika samhällsgrupper.[27]

Den fråga som annars har uppmärksammats mest de senaste decennierna handlar om medborgarnas deltagande och delaktighet. Det framgår inte minst av de stora offentliga utredningar om demokratifrågor som har genomförts under denna period.

Den senaste stora demokratiutredningen, som leddes av Olle Wästberg 2014–2016, hade uppdraget att föreslå »åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och att stärka individens möjligheter till delaktighet i och

26. Det mesta tyder på att den handlingsförlamning som präglade de politiska regimerna i Weimarrepublikens Tyskland och fjärde republikens Frankrike gjorde att stora medborgargrupper förlorade tron på det demokratiska systemet.
27. Tingsten (1945) och Ross (1946) är två skandinaviska exempel. Se också Schumpeter (1942).

inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen«.[28] Denna utredning handlade alltså uteslutande om deltagandefrågan.

Bengt Göranssons stora demokratiutredning (1997–2000), med Erik Amnå som huvudsekreterare, hade ett bredare uppdrag: att »belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet«. Men 1998 fick utredningen tilläggsdirektivet att »utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet«, varför deltagandefrågan hamnade i centrum.[29]

1980-talets stora maktutredning (1985–1990), som leddes av Olof Petersson, hade ett ännu bredare uppdrag: att »analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden av det svenska samhället«, vilket inbegrep »att fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor, om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor och om de faktorer som skapar makt att forma morgondagens Sverige«.[30] Endast ett av kapitlen i huvudbetänkandet handlade emellertid om politiska institutioner i snäv mening, och detta kapitel tog i första hand upp frågor om deltagande och engagemang (rubriken var »Medborgarna och politiken«).

Frågan om förutsättningarna för regeringsbildningen och det politiska beslutsfattandet har i stället tagits upp i mer utpräglat författningspolitiska utredningar, såsom 2004–2008 års Grundlagsutredning.[31] De har också tagits upp i vissa av

28. SOU 2016:5.

29. SOU 2000:1, s. 3, 23, 243.

30. SOU 1990:44, s. 411.

31. Se SOU 2008:125. Experterna i författningsutredningarna har tenderat att vara jurister, inte samhällsvetare (låt vara att några statsvetare, såsom Magnus Isberg och Daniel Tarschys, var involverade i Grundlagsutredningen, i Tarschys fall som representant för Folkpartiet).

SNS tidigare demokratirådsrapporter och i SNS författningsprojekt.[32]

I tider då det demokratiska systemets förmåga att hantera konflikter tas för given är det inte så underligt att frågor om exempelvis medborgarnas deltagande och delaktighet får stor uppmärksamhet. Nu lever vi emellertid i en tid då det finns en utbredd oro över det svenska parlamentariska systemets grundläggande funktionssätt. Förutsättningarna för att lösa demokratins grundläggande problem – att bevara samhällsgemenskapen trots de politiska konflikterna – tycks vara sämre än tidigare. I sådana tider hamnar andra frågor naturligen i centrum.

Till saken hör också att den liberala demokratin ifrågasätts alltmer i vår omvärld. Ungerns premiärminister Viktor Orbán har öppet sagt att hans regering vill bygga en »icke-liberal« demokrati.[33] Också i Polen har de politiska spelreglerna ändrats på ett sätt som har väckt oro i omvärlden. I världens äldsta demokrati, USA, präglades 2016 års presidentval av en uppskruvad politisk

32. SNS Demokratiråd utkom 1995–2011 med sjutton rapporter om demokratins tillstånd i Sverige. Flertalet av forskargrupperna leddes av Olof Petersson, som var forskningsledare på SNS. Några av rapporterna handlar om frågor som ligger nära dem vi tar upp här. Se i första hand *Demokrati på svenskt vis* (Petersson m.fl. 1999), *Demokrati utan ansvar* (Petersson m.fl. 2002) och *Demokratins grundlag* (Petersson m.fl. 2004). Men de flesta SNS-rapporterna handlade om andra frågor, såsom massmediernas roll i demokratin (2005–2008), demokratin inom EU och på internationell och/eller global nivå (1997, 2001, 2003, 2009–2011) och, återigen, medborgarnas deltagande i demokratin (1995, 1998, 2000). Att just rapporterna från första hälften av 2000-talet handlade om författningsfrågor och politiska institutioner hänger samman med att SNS under de åren drev ett stort forskningsprojekt om författningspolitik.

33. Orbáns tal finns tillgängligt via http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches: »And so in this sense the new state that we are constructing in Hungary is an illiberal state, a non-liberal state.« (Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp on 26 July 2014 in Tusnádfürdő [Băile Tuşnad], Romania.)

retorik. Republikanernas representant Donald Trump, som tillträdde som USA:s president den 20 januari 2017, gjorde under valkampanjen till exempel gällande att Demokraternas kandidat Hillary Clinton inte var en legitim politisk motståndare utan en brottsling som borde fängslas.[34]

Termen liberal i sammansättningen »liberal demokrati« ska inte förstås partipolitiskt. Den liberala demokratins principer omfattas sedan länge av de ledande konservativa och socialistiska partierna i de gamla demokratierna i Västeuropa. Till dessa principer hör idén att en välfungerande demokrati kombinerar majoritetsprincipen med en grundläggande respekt för mänskliga och medborgerliga rättigheter. För en anhängare av liberal demokrati är syftet med demokratiska institutioner att kanalisera och hantera politiska konflikter, inte att dessa konflikter ska upphöra.[35] En central uppgift för de partier som önskar slå vakt om den liberala demokratin är därför att visa att det går att lösa viktiga samhällsproblem även om de politiska partierna befinner sig i ständig konflikt med varandra.

Att döma av internationella jämförelser står sig demokratin ännu stark i Sverige (se faktarutan »Internationella jämförelser«, s. 42). Men det går inte att slå sig till ro. I en orolig värld finns det goda skäl att fundera över hur den svenska demokratin kan stärkas inför framtiden.

Vägen framåt

I nästa kapitel diskuterar vi det svenska partisystemets utveckling i ett historiskt och jämförande perspektiv. Syftet är att beskriva förutsättningarna för det politiska systemets sätt att fungera in-

34. Se särskilt Levitsky och Ziblatt (2016).

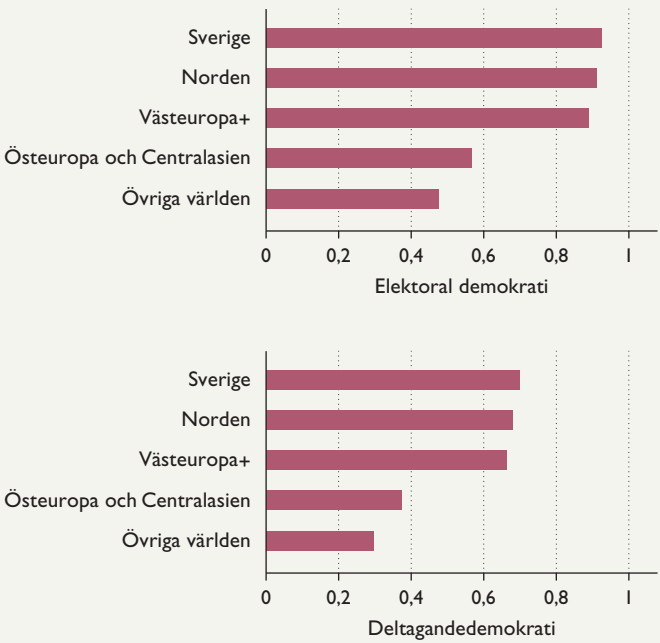
35. För synen på konflikter som sammansatta och bestående som ett grundläggande antagande i den liberala idétraditionen, se Fawcett (2014).

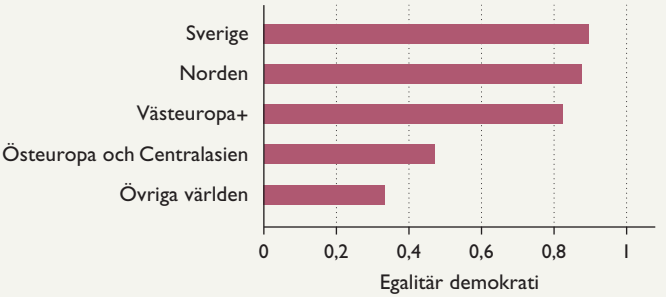
Internationella jämförelser

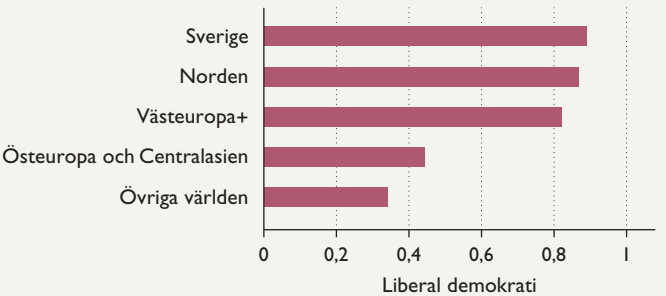
Tillgängliga data tyder på att Sverige är en väl fungerande demokrati, jämfört med de flesta andra länder i världen. I figur 1.4 använder vi data från det stora forskningsprojektet *Varieties of Democracy* för att jämföra Sverige med de övriga nordiska länderna, med »Västeuropa+« (dit vi även räknar USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland), med det forna Östeuropa och Sovjetunionen samt med övriga världen. Som figuren visar hamnar Sverige högt – till och med mycket högt – oavsett hur den ideala demokratin definieras.

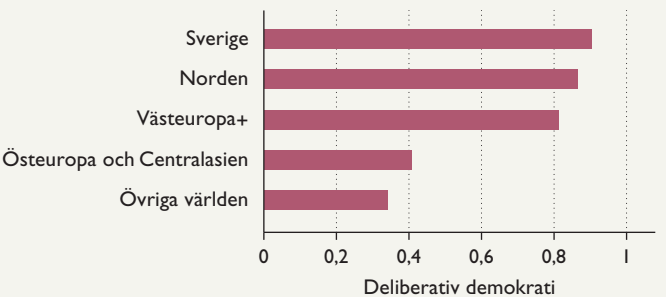
Utifrån en sådan jämförelse tycks vi alltså inte behöva bekymra oss nämnvärt över tillståndet i den svenska demokratin. Men det vore fel att stanna där. Att den svenska demokratin står sig väl i en internationell jämförelse som tar sin utgångspunkt i abstrakta demokratiideal betyder att Sverige har goda utsikter att hantera de problem som vi står inför; det betyder inte att det går att bortse från dessa problem.

FIGUR 1.4. Internationella jämförelser av graden av demokrati.









Figuren beskriver det genomsnittliga värdet på fem olika index, vilka svarar mot fem idealtypiska demokratimodeller (elektoral demokrati, deltagandedemokrati, egalitär demokrati, liberal demokrati och deliberativ demokrati), för åren 2000–2012. För en närmare redogörelse för de olika demokratimodellerna, se Coppedge m.fl. (2011).
Källa: Data från Coppedge m.fl. (2015).

nan vi kommer in på de viktigaste länkarna i den parlamentariska styrningskedjan.

I kapitel 3 uppehåller vi oss vid överlämningen av makt från riksdagen till regeringen. Vi sätter in den svenska modellen för regeringsbildning i ett historiskt och internationellt sammanhang genom att visa hur regeringsbildningen gått till i Sverige historiskt (från mellankrigstiden och framåt) och hur den går till i andra länder som liknar Sverige.

Därefter analyserar vi det politiska beslutsfattandet i riksdagen, det vill säga relationen mellan regeringen och riksdagen efter att regeringen bildats. Vi intresserar oss särskilt för om och hur de politiska partierna samarbetar med varandra i riksdagen

I det femte kapitlet diskuterar vi om svenska regeringar klarar av att genomföra den politik de har utlovat i valrörelserna. Vi koncentrerar oss på frågan om partierna uppfyller de löften som de ger till väljarna. Vi undersöker om denna relation mellan väljare och valda har förändrats sedan mitten av 1990-talet.

I rapportens sista kapitel lägger vi fram våra slutsatser och rekommendationer.

Analyserna i rapporten bygger både på exempel från den svenska politiska historien och på jämförelser med andra länder. När det gäller de historiska tillbakablickarna ägnar vi särskild uppmärksamhet åt 1920-talet. Många forskare och politiska kommentatorer har på senare år jämfört den parlamentariska situation som uppstod efter valet 2014 med den politiska situationen i Sverige under de första femton åren efter den parlamentariska demokratins genombrott i första världskrigets slutskede. Idén med jämförelsen är att regeringarna under 1920-talet saknade ett stabilt stöd i riksdagen och tvingades förlita sig på hoppande majoriteter. Efter Socialdemokraternas valseger 1932 och den stora politiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet under våren 1933 (»kohandeln«) förändrades den politiska situationen. Regeringen försäkrade sig om ett bestående stöd i riksdagen och var därför inte beroende av att

ständigt bygga nya majoriteter. Därefter inleddes en lång period av majoritetsparlamentarism, vilket innebar att regeringen kunde räkna med stöd från en majoritet av riksdagens ledamöter. Det gör 1920-talet, den svenska demokratins ungdomsår, till en särskilt intressant jämförelsepunkt.[36]

36. Det är inte möjligt för oss att i denna rapport teckna en tillnärmelsevis komplett bild av den svenska politiska historien. För den som är intresserad av mer utförliga studier av Sveriges politiska historia hänvisar vi till Peter Esaiassons avhandling *Svenska valkampanjer* (1990), Stig Hadenius, Björn Molin och Hans Wieslanders bok *Sverige efter 1900* (1993), Yvonne Hirdman, Urban Lundberg och Jenny Björkmans *Sveriges historia 1920–1965* (2012), Tommy Möllers *Svensk politisk historia* (2015), Per T. Ohlssons *Svensk politik* (2014), Bo Stråths *Sveriges historia 1830–1920* (2012) och Kjell Östberg och Jenny Anderssons *Sveriges historia 1965–2012* (2013). Vi kan inte heller ge det slags detaljerade beskrivning av dagspolitiken som återfinns i aktuella böcker såsom Maggie Strömbergs *Vi blev som dom andra* (2016) och Ulf Bjereld, Karin Eriksson och Jonas Hinnfors *Förhandla eller dö* (2016).

2
Partisystemet

Det finns en strukturell förklaring till den osäkerhet som har präglat den parlamentariska situationen i Sverige under senare år. Det är inte troligt att vare sig dragkampen mellan regeringen och oppositionen under Fredrik Reinfeldts andra regering, regeringskrisen hösten 2014 eller Decemberöverenskommelsen skulle ha inträffat om inte det svenska partisystemet hade förändrats. Vi tänker i första hand på två förändringar: dels har antalet riksdagspartier ökat, dels har vänster–högerdimensionen, åtminstone vid en ytlig betraktelse, varit mindre dominerande än tidigare.

I detta kapitel sätter vi in förändringarna i det svenska partisystemet sedan 1980-talet i ett historiskt och jämförande perspektiv. Vi jämför den politiska situationen i Sverige i dag med tidigare perioder i svensk politik och med andra parlamentariska demokratier i Västeuropa, särskilt med övriga nordiska länder.

Kapitlets första syfte är att redogöra för bakgrunden till de analyser av den parlamentariska demokratins funktionssätt som vi presenterar i kapitel 3–5. Men kapitlet har också ett andra syfte, nämligen att undersöka om konfliktstrukturen i partisystemet har förändrats på ett sådant sätt att jämvikten mellan samverkan och strid har blivit svårare att bibehålla.

Med partisystemet menas det samspel som uppstår till följd av konkurrensen mellan de politiska partierna.[1] Många statsvetare

1. Sartori (1976), s. 44. För Sartoris inflytande på de senaste årtiondenas diskussion om partisystem, se till exempel Powell (1987), Bartolini och Mair (1990) och Lijphart (2012).

menar i den italienske statsvetaren Giovanni Sartoris efterföljd att partisystemet påverkar hela det politiska systemets sätt att fungera och att vissa slags partisystem fungerar sämre än andra.

Särskilt bekymrad är Sartori över effekterna av den typ av partisystem han kallar polariserad pluralism. Förutom att det finns många partier i sådana system, Sartori drar gränsen vid ungefär fem, kännetecknas polariserad pluralism av att det finns antisystempartier, en politisk opposition på bägge sidor om regeringspartiet eller regeringspartierna och att de ideologiska avstånden mellan partierna är stora (se faktarutan »Polariserad pluralism«).[2] Eftersom det åtminstone vid en första anblick finns likheter mellan dagens svenska partisystem och denna idealtypiska modell vill vi ta reda på om det svenska partisystemet också vid en närmare betraktelse är ett gott exempel på polariserad pluralism.[3]

Vi koncentrerar oss i likhet med Sartori på antalet partier och på det ideologiska avståndet mellan partierna.[4] Vi övergår därefter till en annan fråga som har stor betydelse för att förstå det svenska fallet – huruvida det traditionellt endimensionella svenska partisystemet har blivit mer tvådimensionellt, det vill säga

2. Sartori (1976), s. 131–145.

3. Även om Sverigedemokraterna förmodligen inte bör ses som ett antisystemparti i Sartoris bemärkelse – han avser i första hand kommunistiska och fascistiska partier – så utmanar det den tidigare ordningen i det svenska partisystemet. Så kallade utmanarpartier har uppmärksammats mycket i den statsvetenskapliga litteraturen på senare år. Sverigedemokraterna räknas till denna kategori partier, som bland annat utmärks av att de är nya i partisystemet och att de konkurrerar med de etablerade partierna genom att inta extrema positioner eller identifiera särskilda sakfrågenischer. Statsvetaren Sara Hobolt har i en serie arbeten visat hur detta slags partier förändrar den politiska dagordningen och sätter igång centrifugala väljarrörelser, det vill säga en väljarflykt från mittenorienterade partier till flankpartier, se till exempel Hobolt och de Vries (2015) och Hobolt och Tilley (2016).

4. Ware (1996), s. 168–175.

Polariserad pluralism

Giovanni Sartori menar att följande åtta egenskaper kännetecknar polariserad pluralism:

1. Vissa av partierna är anti-systempartier (*anti-system parties*), vilket innebär att de strävar efter att förändra det politiska systemet som sådant.
2. Det finns en politisk opposition på båda sidor om regeringspartiet/regeringspartierna (*bilateral oppositions*).
3. Det finns ett parti eller en grupp partier vars ideologiska position motsvarar medianväljarens (*the metrical center of the system is occupied*).
4. De ideologiska avstånden mellan partierna är stora (*ideological distance*).
5. Mittenpartierna förlorar röster till de mer extrema partierna (*centrifugal drives*).
6. Konkurrensen mellan partierna är i hög grad ideologisk snarare än sakpolitisk (*ideological patterning*).
7. Partierna, särskilt de mer extrema, beter sig ansvarslöst (*irresponsible oppositions*).
8. Partierna ägnar sig åt överbudspolitik (*politics of outbidding*).

Sartori beskriver kombinationen av alla dessa åtta egenskaper som ett »syndrom«, men som statsvetaren Bingham Powell har visat måste det rimligen vara så att de fyra senare egenskaperna (5–8) ska ses som konsekvenser av de förra (1–4). Punkterna 5–8 utgör alltså en beskrivning av hur konkurrensen mellan de politiska partierna brukar te sig, enligt Sartoris teori, i politiska system där det finns många partier och där villkoren 1–4 är uppfyllda.*

* Sartori (1976), s. 131–145, och Powell (1987), s. 174.

De svenska riksdagspartierna

De partier som finns representerade i Sveriges riksdag i dag är:

1. Vänsterpartiet (V), som hette Sveriges kommunistiska parti fram till 1967 och sedan Vänsterpartiet kommunisterna fram till 1990.
2. Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (S).
3. Miljöpartiet de gröna (MP).
4. Liberalerna (L). Liberala samlingspartiet splittrades 1923. Det nuvarande partiet bildades när Frisinnade landsföreningen och Sveriges liberala parti gick samman 1934 och tog namnet Folkpartiet; namnet ändrades 1990 till Folkpartiet liberalerna; det nuvarande namnet antogs 2015.
5. Centerpartiet (C), som fick sitt nuvarande namn 1957. Fram till 1943 hette partiet Bondeförbundet; därefter hette det Landsbygdspartiet-Bondeförbundet fram till 1957.
6. Moderata samlingspartiet (M). Riksorganisationen hette fram till 1938 Allmänna valmansförbundet, varefter det bytte namn till Högerns riksorganisation; det nuvarande namnet antogs 1969.
7. Kristdemokraterna (KD), som fram till 1987 hette Kristen demokratisk samling och därefter, fram till 1995, Kristdemokratiska samhällspartiet.
8. Sverigedemokraterna (SD).

om andra frågor än de ekonomiska vänster–högerfrågorna blivit centrala politiska stridsfrågor. På grundval av dessa iakttagelser besvarar vi sedan frågan om partisystemet är mer polariserat i dag än det har varit tidigare.

Partisystemet i Sverige fram till 1980-talet

Under större delen av 1900-talet hade Sverige ett stabilt fempartisystem. Om vi för enkelhetens skull använder dagens partinamn

(se faktarutan »De svenska riksdagspartierna«) var följande partier representerade i riksdagen från slutet av 1910-talet till slutet av 1980-talet: Vänsterpartiet, Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Moderaterna. Vi återkommer till de partier som valts in i riksdagen sedan 1980-talet i nästa avsnitt.

I den statsvetenskapliga litteraturen antas allmänt att de politiska konflikterna i de partisystem som etablerades före mellankrigstiden dominerades av fyra politiska skiljelinjer, nämligen motsättningarna mellan 1) centrum och periferi, 2) kyrka och stat, 3) stad och landsbygd samt 4) arbete och kapital (klasskiljelinjen).[5] Dessa fyra skiljelinjer har emellertid varit olika viktiga i olika länder. Skiljelinjen mellan kyrka och stat har till exempel varit viktigare i katolska och i religiöst delade länder, såsom Nederländerna, än i de protestantiska länderna. I vissa länder, såsom Belgien och Schweiz, är många skiljelinjer viktiga på samma gång, vilket har fått långtgående konsekvenser för partisystemen i dessa stater.[6]

I Sverige har partikonkurrensen i första hand strukturerats av skiljelinjen mellan arbete och kapital. Det är detta förhållande som avses när statsvetare påstår att vänster–högerdimensionen har dominerat i svensk politik. Skiljelinjen mellan centrum och periferi har också haft viss betydelse, liksom den religiösa skiljelinjen, men de har inte varit tillnärmelsevis lika viktiga som klasskiljelinjen.[7]

Lite förenklat kan man säga att statsvetare brukar använda tre olika slags metoder när de ska mäta politiska partiers ideologiska positioner, såsom deras positioner längs vänster–högerskalan. Den första och i Sverige vanligast förekommande metoden är att helt enkelt fråga väljarna, oberoende experter eller politikerna själva hur de uppfattar partiernas eller sina egna positioner i olika

5. Lipset och Rokkan (1967).
6. Se Lijphart (1979).
7. Oscarsson (1998), s. 298, och Oscarsson och Holmberg (2016), s. 205–208.

sakfrågor.[8] Den andra metoden är att på basis av de textmaterial partierna producerar – uttalanden, partiprogram eller valmanifest – klassificera partiernas positioner, till exempel utifrån hur ofta de nämner ett visst politikområde.[9] Den tredje metoden är att förlita sig på voteringsanalyser av partiernas agerande i parlamentet.[10] I detta kapitel förlitar vi oss på olika varianter av den första metoden, medan vi i det fjärde kapitlet i stället använder den tredje metoden.

Statsvetarna Sören Holmberg och Henrik Oscarsson har i en serie arbeten med hjälp av väljardata visat hur dominerande vänster–högerskalan är i Sverige. Som figur 2.1 visar har de svenska väljarna åtminstone sedan 1979 haft en påtagligt stabil uppfattning om hur partierna bör placeras längs vänster–högerskalan. På den vertikala axeln anges valår medan den horisontella axeln anger väljarnas uppfattningar om de politiska partiernas placeringar på vänster–högerskalan (de heldragna fyrkanterna indikerar vilka partier som ingick i regeringen efter valet det angivna året). Figuren visar att partiernas positioner är ganska stabila, men att de närmar sig varandra under perioder när de bildar koalitioner.

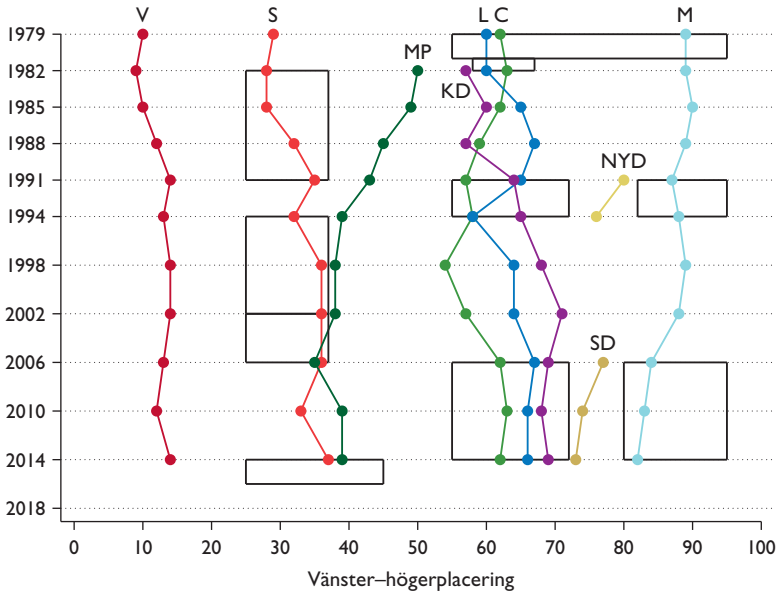
Den rangordning av partierna från vänster till höger som fi-

8. Se Oscarsson (1998) och Oscarsson och Holmberg (2016) för analyser av svenska väljares uppfattningar om de politiska partierna, Bakker m.fl. (2015) för data baserade på experter samt Holmberg och Esaiasson (1988) och Esaiasson och Holmberg (1996) för data baserade på enkäter till riksdagsledamöterna. Se även Holmberg (2014) för åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda.

9. Det stora forskningsprojektet *Comparative Manifesto Project* har samlat in och analyserat valmanifest i Europa sedan 1945, se Budge m.fl. (2001) och Klingemann m.fl. (2006). En annan typ av text som kommit att analyseras mer på senare tid är de tal som ledamöter håller i parlamentet, se till exempel Bäck och Debus (2016).

10. För introducerande översikter, se till exempel Poole och Rosenthal (2007), Rosenthal och Voeten (2004) samt Carroll och Poole (2014). För analyser baserade på voteringsdata i riksdagen, se Bjurulf (1972) för perioden 1925–1938 samt Stjernquist och Bjurulf (1968) och Holmberg (1975) för 1960-talet.

FIGUR 2.1. Väljarnas uppfattningar om partiernas placering längs vänster–högerskalan.



Figuren visar väljarnas uppfattningar om partiernas placeringar längs vänster–högerskalan och vilket parti eller vilka partier som varit i regeringsställning (heldragna boxar).
Källor: Valundersökningarna 1979–2014 samt Oscarsson och Holmberg (2016), s. 209.

guren beskriver har förmodligen varit ganska stabil sedan parlamentarismens genombrott, alltså sedan långt före 1979 (när de mätningar som redovisas i figuren började). De relativa avstånden mellan partiernas positioner har emellertid förändrats, vilket påverkar hela systemet. I ett längre historiskt perspektiv är det till exempel viktigt att påminna sig om det relativt stora avstånd som i många frågor funnits mellan de borgerliga partierna (se

Partisystemet under 1920-talet

1920-talet var en händelserik tid i svensk partipolitik, särskilt längst ut på vänsterkanten (tabell 2.1 beskriver resultaten i de fyra val till riksdagens andra kammare som genomfördes under 1920-talet). Det socialdemokratiska partiet hade splittrats i samband med den ryska revolutionen 1917, då de mer vänsterradikala grupperna bildade ett nytt parti, Sveriges socialdemokratiska vänsterparti. Detta nya parti splittrades i sin tur 1921, eftersom de partimedlemmar som motsatte sig anslutningen till kommunistinternationalen uteslöts och bildade ett nytt, kortlivat parti som behöll namnet Sveriges socialdemokratiska vänsterparti; den del av partiet som stödde anslutningen till kommunistinternationalen tog i stället namnet Sveriges kommunistiska parti. Striderna inom detta parti fortsatte och 1924 uteslöts en grupp som leddes av Zeth Höglund, varför två partier med samma partibeteckning ställde upp i valet detta år (»Kilbom-inriktningen« och »Höglund-inriktningen«). Gruppen runt Zeth Höglund återvände så småningom till Socialdemokraterna.

Tabell 2.1. Riksdagspartiernas valresultat under 1920-talet, procent av rösterna.

	1920	1921	1924	1928
Sveriges socialdemokratiska vänsterparti	6,4	3,2		
Sveriges kommunistiska parti		4,6	3,6	6,4
Sveriges kommunistiska parti (Höglund)			1,5	
Socialdemokratiska arbetarepartiet	29,7	36,2	41,1	37,0
Liberala samlingspartiet	21,8	18,7		
Frisinnade folkpartiet			13,0	12,9
Liberala riksdagspartiet			3,9	3,0
Bondeförbundet	7,9	11,1	10,8	11,2
Jordbrukarnas Riksförbund	6,2			
Allmänna valmansförbundet	27,8	25,8	26,1	29,4

Men det var inte bara de kommunistiska och vänstersocialistiska partierna som splittrades på 1920-talet. Efter 1922 års omröstning om förbud mot alkoholhaltiga drycker splittrades det liberala partiet. Den dominerande frisinnade gruppen bildade Frisinnade folkpartiet; den mindre, storstadsliberala gruppen bildade Liberala riksdagspartiet. De två liberala partierna återförenades i början av 1930-talet och kallade sig därefter Folkpartiet. På lantbrukarsidan gick två partier, Bondeförbundet och Jordbrukarnas Riksförbund, samman inför valet 1921.

I och med de liberala partiernas återförening i mitten av 1930-talet uppstod det fempartisystem som sedan bestod i Sverige fram till Miljöpartiets inträde i riksdagen 1988: ett kommunistiskt parti (SKP, sedermera VPK och Vänsterpartiet), ett socialdemokratiskt parti (Socialdemokraterna), ett liberalt parti (Folkpartiet, sedermera Liberalerna), ett landsbygdsparti (Bondeförbundet, sedermera Centerpartiet) och ett konservativt högerparti (Allmänna valmansförbundet, sedermera Högerpartiet och Moderaterna).

Det är intressant att konstatera att Socialdemokraterna vid flera tillfällen under 1920-talet och i början av 1930-talet bildade minoritetsregeringar trots att det fanns en borgerlig majoritet i riksdagen – något som sedan inte skedde igen förrän efter valet 2014. Socialdemokraterna kan i dag regera i minoritet, tillsammans med Miljöpartiet, på grund av splittringen på högersidan.

Bakgrunden till motsättningarna mellan de borgerliga partierna under mellankrigstiden var att liberalerna och de konservativa stod på olika sidor i demokratins brytningstid – liberalerna förespråkade demokratiska reformer, medan de konservativa gick med på demokratiseringen mot sin vilja.* En viss misstänksamhet de borgerliga partierna emellan dröjde kvar länge. Förutsättningarna för borgerlig samverkan förändrades emellertid i grunden under årtiondet före maktövertagandet 1976.**

---

* Se Olsson (2000) och Möller (2007).

** När det gäller borgerlig samverkan, se Möller (1986).

faktarutan »Partisystemet under 1920-talet«, s. 54).[11] Dessa avstånd bidrog med all säkerhet till Socialdemokraternas dominans i svensk politik med början under 1930-talet, och till Socialdemokraternas oavbrutna innehav av statsministerämbetet 1936–1976. Frågan om samverkan mellan de borgerliga partierna har därför varit central i svensk politik under många decennier.[12]

En annan bild av de ideologiska avstånden i det svenska partisystemet ges av de politiska bedömare som har framhållit den svenska politikens konsensusorienterade och pragmatiska karaktär.[13] Den bilden stämmer emellertid inte för alla politikområden. Jörgen Hermansson har i sitt arbete *Politik som intressekamp* visat att det förvisso finns ett stort antal områden som präglas av konsensus, såsom utrikespolitiken och pensionsfrågorna (efter 1950-talet), men polariseringen har alltid varit större inom exempelvis arbetsmarknads- och skattepolitiken.[14] Det bör också påpekas att den ideologiska polariseringen i det svenska partisystemet ökade från 1970-talet och framåt. Detta berodde dels på att de borgerliga partiernas samarbete intensifierades, vilket gjorde att en borgerlig koalitionsregering framstod som möjlig, och dels på löntagarfondsfrågan, vilken bidrog till att Svenska Arbetsgivarföreningen och de borgerliga partierna mobiliserade mot Socialdemokraterna och fackföreningsrörelsen.[15]

11. Det kan också noteras att avstånden inom både det rödgröna och det borgerliga blocket uppfattas som mindre av väljarna under perioden 1979–2014. Detsamma gäller väljarnas egna uppfattningar, se Oscarsson och Holmberg (2016), s. 208–211.

12. Angående borgerlig samverkan, se Möller (1986).

13. Petersson (2016), s. 650.

14. Hermansson (1993), s. 465.

15. Anthonsen och Lindvall (2009) och Gilljam (1988).

Nya partier

Antalet partier i det svenska partisystemet har ökat sedan 1980-talet. Kristdemokraterna bildades 1964, fick sin första plats i riksdagen 1985 genom valsamverkan med Centerpartiet, och kom in i riksdagen under eget namn efter valet 1991. Miljöpartiet, som bildades 1981, växte fram ur missnöjet med hanteringen av 1980 års folkomröstning om kärnkraften. Partiet kom in i riksdagen 1988, men däremot inte 1991. Efter valet 1994 kom Miljöpartiet återigen in i riksdagen och har sedan dess haft nationell representation. Partiet Ny demokrati bildades före valet 1991 och fick redan samma år 6,7 procent av rösterna. Ny demokrati var emellertid bara representerade i riksdagen under en enda mandatperiod och har inte återkommit efter 1994. Sverigedemokraterna bildades 1988 och kom in i riksdagen 2010 med stöd av 5,7 procent av väljarna. I valet 2014 ökade Sverigedemokraternas väljarstöd till 12,9 procent.

Antalet riksdagspartier ökade alltså till sex 1988, sedan till sju mellan 1994 och 2010, och efter 2010 finns åtta partier representerade i Sveriges riksdag. Den långa perioden med ett stabilt fempartisystem är således över.[16]

Att antalet partier har ökat är emellertid en banal observation. Den viktiga frågan är om ökningen spelar någon roll för hur partisystemet fungerar. Sartori påpekar att vi behöver bestämma partiernas regeringspotential för att kunna avgöra hur fragmenterat partisystemet är. Sartori föreslår att vi vid en sådan bedömning ska ta hänsyn till partiernas utpressningspotential och koalitionspotential; endast de partier som är politiskt relevanta i något av dessa avseenden räknas.

Partierna utpressningspotential och koalitionspotential beror både på deras storlek och på deras ideologiska positioner. Till exem-

16. Demker och Svåsand (2005), s. 386.

pel har stora partier utan koalitionspotential ändå utpressningspotential. Sverigedemokraterna är ett exempel: deras agerande i samband med budgetomröstningen 2014 är ett typexempel på hur partier kan använda sin utpressningspotential för att uppnå sina politiska mål. Sartoris exempel är de franska och italienska kommunistpartierna (partier utan koalitionspotential men med stor utpressningspotential är ofta anti-systempartier). Partier har koalitionspotential om de ingår i en tänkbar koalition, vilket vill säga att andra partier kan tänka sig att samarbeta med dem. Det beror i sin tur på partiernas ideologiska positioner, men det kan även handla om att vissa partier betraktas som »pariapartier« (se kapitel 3).[17]

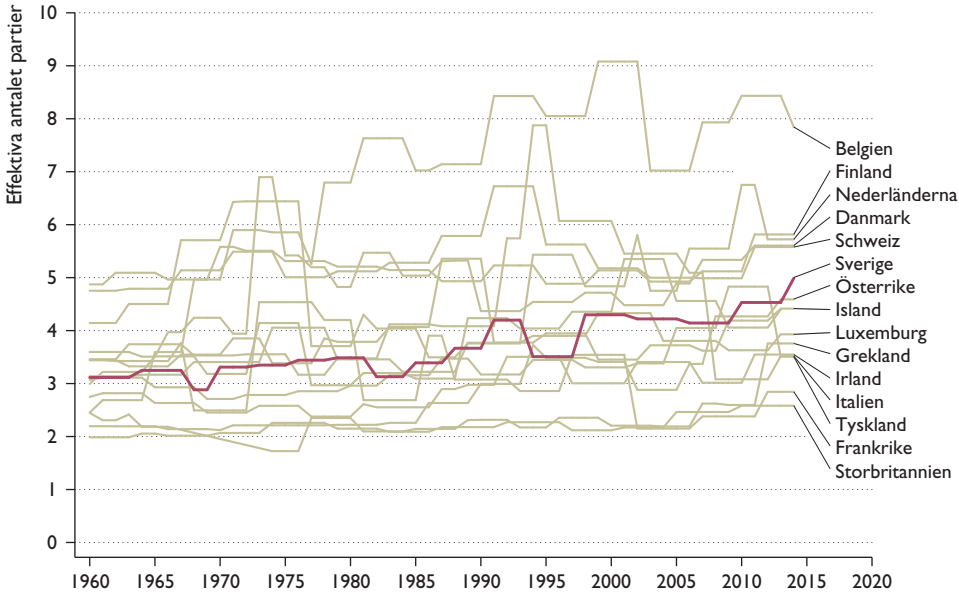
Även om Sartoris principer för att bedöma vilka partier i partisystemet som ska räknas är intuitiva, är de ofta svåra att tillämpa i praktiken. När har ett parti egentligen koalitionspotential? Hade Vänsterpartiet det 1994? Har Sverigedemokraterna det i dag? Svaren på sådana frågor är inte självklara.

Många statsvetare använder därför i stället ett kvantitativt mått på det »effektiva« antalet partier. Detta mått tar hänsyn till såväl antalet partier som partiernas relativa storlek, eftersom ett partisystem med ett stort parti och två små partier ses som mindre fragmenterat än ett partisystem med tre lika stora partier. Enkelt uttryckt indikerar ett större effektivt antal partier mer fragmentering, med hänsyn tagen till de verkliga partiernas relativa storlek.[18] I ett system med ett dominerande parti, såsom Sverige under stora delar av efterkrigstiden, fungerar konkurrensen mellan partierna annorlunda än i ett system där partierna är ungefär lika stora. Partiernas storlek kan beräknas på basis av deras väljarstöd eller deras representation i parlamentet. Vi utgår

17. Sartori (1976), s. 122–123.

18. Det effektiva antalet partier N definieras enligt formeln $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} p_i^2}$, där p_i är parti i:s andel av rösterna eller platserna i parlamentet.

FIGUR 2.2. Det effektiva antalet partier i femton europeiska länder.



Figuren beskriver det effektiva antalet partier (baserat på antalet parlamentsplatser) 1960–2015. Den röda linjen representerar Sverige medan de gröna linjerna representerar fjorton andra västeuropeiska länder. *Källa:* Comparative Political Dataset III (Armingeon m.fl. 2016).

från deras storlek i parlamentet – men med ett så pass proportionellt valsystem som det svenska gör det liten skillnad vilken metod man väljer.[19]

Figur 2.2 beskriver det effektiva antalet partier i femton västeuropeiska länder. Den röda linjen anger det effektiva antalet par-

19. Laakso och Taagepera (1979), s. 5.

tier i Sverige 1960–2015 medan de gröna linjerna i bakgrunden visar de fjorton andra länderna.[20]

Sverige återfinns i början av perioden ungefär i mitten. Det effektiva antalet partier var 3,1 när mätningarna började. Men det effektiva antalet partier har därefter ökat kontinuerligt, med några få undantag (vilka beror på stora socialdemokratiska valsegrar). I dag är det effektiva antalet partier i Sverige 5,0. Ett land som sticker ut är Belgien, vars partisystem är mycket fragmenterat (partisystemets utveckling i Belgien beskrivs av den översta gröna linjen).

Figur 2.3 beskriver det effektiva antalet partier i de nordiska länderna. Här framgår att Sverige 1960 hade relativt få partier jämfört med sina nordiska grannländer, men också att detta förändrats över tid. Finland sticker ut – särskilt i början av perioden – med ett betydligt större effektivt antal partier än i övriga nordiska länder (4,9 år 1960).[21]

Det så kallade jordskredsvalet i Danmark 1973 medförde en stor förändring i partisystemet eftersom inte mindre än fem partier kom in i Folketinget som inte suttit där föregående mandatperiod. Tre av dessa var helt nya partier. Det effektiva antalet partier i Danmark har sedan legat mellan 4,4 och 5,6 med en uppgång efter valet 2007. Också i Norge är den långsiktiga trenden uppåtgående. Efter valet 1977, då Arbeiderpartiet gick fram kraftigt, sjönk det effektiva antalet partier, för att sedan öka igen.[22]

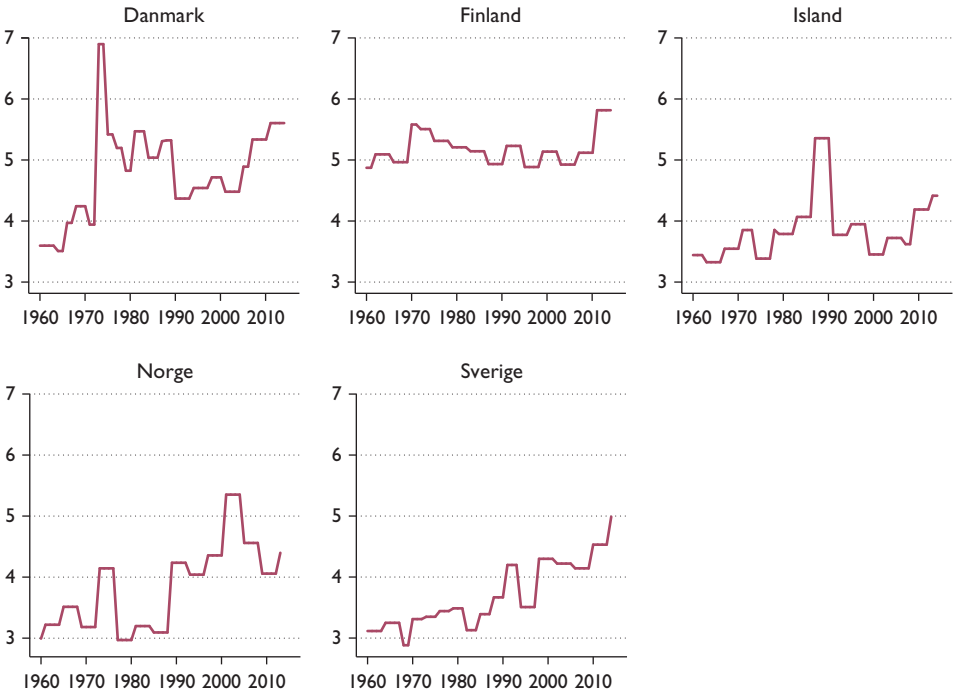
Antalet partier i Sverige har alltså ökat över tid också med

20. De länder som är med är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

21. Sartori placerar Finland bland de högt fragmenterade länderna och menar att det finska partisystemet under 1970-talet också i övrigt uppvisar tecken som han kopplar till polariserad pluralism, se Sartori (1976), s. 128.

22. Särskilt sticker perioden efter valet 2001 ut, då *Arbeiderpartiet* gjorde sitt sämsta val på 77 år.

FIGUR 2.3. Det effektiva antalet partier i de fem nordiska länderna.



Figuren beskriver det effektiva antalet partier (baserat på antalet parlamentsplatser) mellan 1960 och 2015 i de fem nordiska länderna.
Källa: Comparative Political Dataset III (Armingeon m.fl. 2016).

hänsyn tagen till partiernas relativa storlek, både i absolut bemärkelse och i jämförelse med andra länder i närområdet. Det svenska partisystemet har förändrats. Ett effektivt antal partier runt fem får, som vi kommer till i nästa kapitel, helt andra konsekvenser för samarbetet mellan partierna än ett effektivt antal partier som ligger runt tre (såsom i början av 1960-talet).

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att bland de länder

som under lång tid haft ett stort antal partier i sina partisystem återfinns Nederländerna och Schweiz, vilka båda är välfungerande demokratier. Och i en nordisk jämförelse avviker Sverige inte. Samtliga nordiska länder har ett större antal partier i sina parlament i dag än de hade 1960. Det svenska partisystemet fungerar i den bemärkelsen som de övriga nordiska ländernas partisystem. Finland är ett intressant fall att jämföra med eftersom landet har haft ett mer fragmenterat partisystem under hela perioden. Sverige i dag är relativt likt 1970-talets Finland, vilket kan hjälpa oss att bedöma storleken på de utmaningar som Sverige står inför. Sveriges problem är verkliga – men andra jämförbara länder har kunnat hantera liknande situationer.

Polarisering och nya konfliktdimensioner

Konflikten mellan arbete och kapital har länge dominerat i svensk politik. Det är alltså i första hand ekonomiska konflikter som strukturerar partikonkurrensen och bestämmer väljarnas syn på partierna. Så har det varit sedan parlamentarismen slog igenom i Sverige. Sverige tillhör de länder i Europa där den ekonomiska vänster–högerdimensionen är som allra starkast.[23]

Nya konflikter uppstår hela tiden i ett modernt, dynamiskt samhälle, men hittills har väljarna efter en tid kommit att uppfatta dessa nya konflikter som vänster–högerkonflikter. Valforskarna har uttryckt det som att vänster–högerdimensionen »tar över« nya sakfrågor.

Det innebär inte att utmanarna helt saknar betydelse. Som statsvetaren Henrik Oscarsson har visat har det sedan slutet av 1970-talet funnits flera olika slags politiska konflikter bland väljarna som inte på något enkelt sätt har kunnat placeras in på vänster–högerskalan. Det har i första hand rört sig om konflikter

23. Se Berglund och Lindström (1978), Oscarsson (1998), s. 298, Oscarsson och Holmberg (2016), s. 205, samt Särlvik (1966), s. 193.

som har med kärnkraften och Europeiska unionen (EU) att göra.[24] Det är symptomatiskt att just dessa frågor har lett till folkomröstningar – om kärnkraften 1980, EU-medlemskapet 1994 och euron 2003.[25] De politiska konflikterna i dessa frågor går på tvärs med de dominerande vänster–högerkonflikterna och skär sålunda rakt igenom flera av partierna.

Henrik Oscarsson menar att det slags konflikter som har kännetecknat kärnkraftsfrågan och frågan om Sveriges EU-medlemskap kan beskrivas med hjälp av en autonomiskala. Han identifierar också en separat, kristen traditionalistdimension, som rymmer sakfrågor om familjevärden, lag och ordning och svenska traditioner. Här kan Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna ses som representanter för den ena ändpunkten och Vänsterpartiet som representant för den andra. Oscarsson nämner också andra frågor som på ett liknande sätt går på tvärs med den ekonomiska vänster–högerdimensionen: miljö, jämställdhet, invandring och integration samt utrikes- och säkerhetspolitik.[26]

De allra senaste åren har invandrings- och integrationsfrågorna ökat kraftigt i betydelse i Sverige. I analyser av väljarnas åsiktsdimensioner efter valet 2014 identifierar Oscarsson och Holmberg (2016) inte färre än nio åsiktsdimensioner. Av dessa dimensioner är det vissa som är kopplade till varandra, till exempel åsikter om flyktingmottagande å ena sidan och inställningen till nationalism och globalisering å den andra. Åsikter om flyktingmottagande hänger också samman med åsikter om miljöfrågor.[27]

---

24. Oscarsson (1998), s. 301. Maktutredningen konstaterade i sin huvudrapport från 1990 att den svenska maktelitens attityder i en uppsättning viktiga politiska sakfrågor kunde delas in i två dimensioner: »den rödgröna dimensionen« och »omsorgsdimensionen« (SOU 1990:44, s. 343).

25. Holmberg och Asp (1984), Gilljam och Holmberg (1996) samt Oscarsson och Holmberg (2004).

26. Oscarsson (1998), s. 288–290, 300–302.

27. Oscarsson och Holmberg (2016), s. 241.

När det gäller Sverige är det förmodligen för tidigt att säga om konflikterna i dessa frågor utgör en sammanhållen politisk dimension. Att de politiska konflikterna i alla dessa frågor tenderar att gå på tvärs med vänster–högerskalan har emellertid uppmärksammats i den internationella vetenskapliga litteraturen, och det finns flera olika förslag på vad en eventuell ny konfliktdimension bör kallas. Statsvetaren Ronald Inglehart har sedan 1970-talet framhållit att postmateriella värden har blivit allt viktigare för människor i de rika demokratierna. Sociologen och statsvetaren Herbert Kitschelt menar emellertid att den nya konfliktdimensionen i första hand fångar upp en motsättning mellan liberala och auktoritära attityder.[28] Statsvetarna Lisbeth Hooghe, Gary Marks och Carole Wilson föreslog för sin del i en uppsats från 2002 att ytterpunkterna på den nya, underliggande konfliktdimension bör kallas »grön/alternativ/frihetlig« respektive »traditionell/auktoritär/nationalistisk«.[29] Den engelska förkortningen GAL–TAN används allt oftare också i den svenska politiska debatten.

Även om vi menar att det är för tidigt att säga om det finns en ny, sammanhållen dimension som skiljer sig från vänster–högerdimensionen eller om det i Sverige först och främst är just invandrings- och integrationsfrågorna som inte har lett till utpräglade vänster–högerkonflikter, kommer vi här att använda jämförande data som har samlats in för att beskriva den övergripande GAL–TAN-skalan.

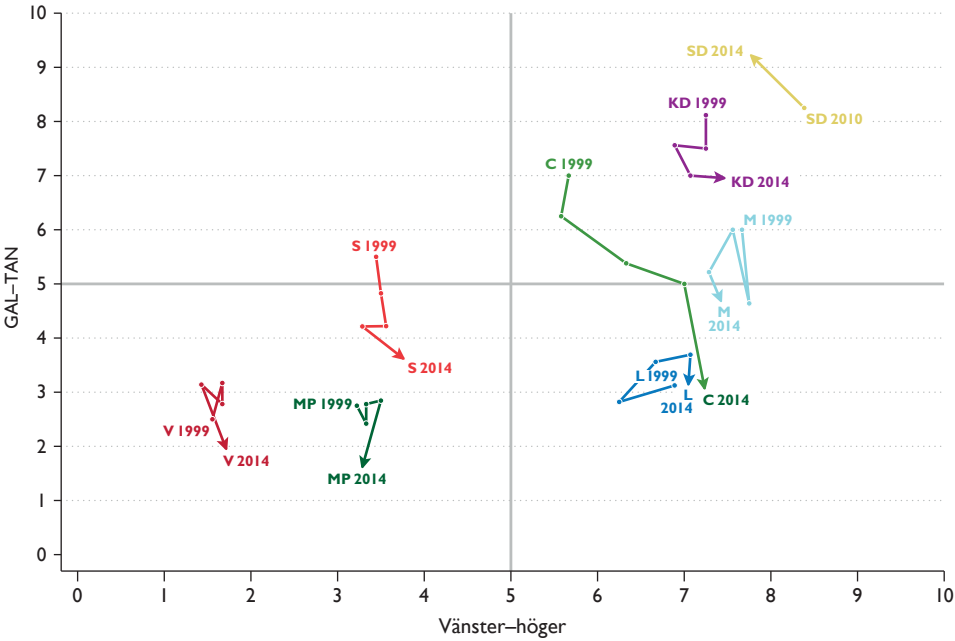
I figur 2.4 använder vi data från Chapel Hill Expert Survey (CHES) för perioden 1999–2014 för att placera de svenska partierna längs vänster–högerskalan och GAL–TAN-skalan.[30] Upp-

28. Inglehart (1990) och Kitschelt (1994).

29. Hooghe, Marks och Wilson (2002). Författarna visar i samma uppsats att partiernas positioner i GAL–TAN-dimensionen också hänger samman med deras positioner i den europeiska integrationsprocessen.

30. Figuren bygger på samma slags data som Hooghe, Marks och Wilson själva använde i uppsatsen som lanserade termen GAL–TAN.

FIGUR 2.4. Partiernas placeringar längs vänster–högerskalan och GAL–TAN-skalan i Sverige.



Den vertikala axeln visar positionen längs GAL–TAN-skalan medan den horisontella axeln visar positionen längs vänster–högerskalan. Markeringarna visar riksdagspartiernas positioner och pilarna beskriver utvecklingen från 1999 till 2014. Följande svenska partier är med: Centerpartiet (C); Kristdemokraterna (KD); Liberalerna (L); Miljöpartiet de gröna (MP); Moderata samlingspartiet (M); Sverigedemokraterna (SD); Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (S); Vänsterpartiet (V).
Källa: Chapel Hill Expert Survey (Bakker m.fl. 2015).

gifterna om partiernas positioner går tillbaka på expertuppskattningar från 1999, 2002, 2006, 2010 och 2014.[31] Vi förlitar oss alltså här på de tillfrågade politiska experternas uppfattningar om partiernas positioner, vilket är ett relativt väletablerat sätt att mäta politiska partiers ideologiska ståndpunkter i den statsvetenskapliga forskningen.[32]

Experterna har ombetts att placera in partierna på skala från 0 till 10, där 0 motsvarar *extreme left* respektive *libertarian/postmaterialist* medan 10 representerar *extreme right* respektive *traditional/authoritarian*.[33]

Figuren hjälper oss att se några intressanta mönster. Den viktigaste iakttagelsen är att de två dimensionerna tycks hänga ihop. Det kan man se om man drar en diagonal linje från sydväst, genom origo och mot nordost. De flesta partierna hamnar ganska nära en sådan tänkt linje (korrelationen mellan partiernas positioner i de två dimensionerna 2014 är 0,67). Detta är principiellt intressant eftersom det indikerar att dimensionerna inte är oberoende av varandra. Det finns alltså förutsättningar för att de frå-

31. Bakker m.fl. (2015).

32. I en studie av europeisk integration visar till exempel Marks m.fl. (2007) att mått baserade på väljares perceptioner, information i valmanifest och experters bedömningar ger liknande resultat, men att uppskattningarna från CHES är mest valida. Netjes och Binnema (2007) kommer fram till liknande slutsatser. Se Oscarsson (1998) samt Oscarsson och Holmberg (2016) för analyser av svenska väljares uppfattningar.

33. När det gäller vänster–höger får experterna frågan om »…position of the party in YEAR in terms of its overall ideological stance. 0 = Extreme left… 5 = Center…10 = Extreme right«. När det gäller GAL–TAN får experterna frågan om »…position of the party in YEAR in terms of their views on democratic freedoms and rights. 'Libertarian' or 'postmaterialist' parties favor expanded personal freedoms, for example, access to abortion, active euthanasia, same-sex marriage, or greater democratic participation. 'Traditional' or 'authoritarian' parties often reject these ideas; they value order, tradition, and stability, and believe that the government should be a firm moral authority on social and cultural issues. 0 = Libertarian/Postmaterialist… 5 = Center…10 = Traditional/Authoritarian.«

gor som brukar beskrivas med hjälp av GAL–TAN-skalan skulle kunna uppgå i vänster–högerdimensionen – i likhet med de andra nya konfliktlinjer som vi har kunnat iaktta sedan 1980-talet.

De fyra borgerliga partierna i Allians för Sverige ligger emellertid längre från varandra på GAL–TAN-skalan än på vänster–högerskalan. Om det skulle bli så att GAL–TAN-frågorna ökar i betydelse när det gäller partikonkurrensen i Sverige får de borgerliga partierna därmed sannolikt svårare att samarbeta med varandra.

Det framgår också av figuren att Sverigedemokraterna inte har någon extrem position på vänster–högerskalan, men partiet avviker kraftigt på GAL–TAN-skalan (i samband med valet 2014 hade Sverigedemokraterna värdet 9,1 och Kristdemokraterna värdet 6,9; alla de övriga partierna låg mellan 1,6 och 4,7 på den 11-gradiga GAL–TAN-skalan).

När vi utgår från experters uppfattningar för att kunna mäta partiers ideologiska positioner finns en betydande risk för mätfel. Den partifamilj Sverigedemokraterna representerar kallas ibland högerpopulistisk eller högerextrem. En rimlig gissning är att denna terminologi har påverkat de experter som har ombetts placera in Sverigedemokraterna längs vänster–högerskalan. Som vi konstaterade tidigare uppfattar väljarna Sverigedemokraterna närmast som ett allmänborgerligt mittenparti när det gäller ekonomiska frågor. Riksdagsundersökningarna ger samma resultat. Sverigedemokraternas representanter i riksdagen uppfattar sitt eget parti som mer mittenorienterat än figuren tyder på. Det är därför troligt att den metod vi använder just här överdriver Sverigedemokraternas högerorientering.[34]

34. Resultat baserade på Riksdagsundersökningen 2014 (Karlsson och Nordin 2015). Även om ett batteri med sakpolitiska frågor analyseras framstår Sverigedemokraterna mer som ett mittenparti än som ett högerparti. Det är den ena av två skillnader som uppträder om man jämför resultaten från CHES med resultat från enkäter till riksdagsledamöterna själva. Den andra är att skillnaderna mellan Allianspartierna i fråga om flyktingmottagande eller andra »GAL–TAN«-frågor

I 2014 års upplaga av Chapel Hill Expert Survey ställdes också frågor som handlade om hur stor vikt riksdagspartierna lägger vid respektive dimension (vilket på engelska brukar kallas *salience*). De ekonomiska frågor som brukar beskrivas med vänster–höger-skalan är enligt Chapel Hill-resultaten viktigast för Moderaterna, därefter följer Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna och Miljöpartiet; sist kommer Sverigedemokraterna. Enligt samma undersökning är ordningen nästan exakt motsatt när det gäller hur stor vikt som läggs vid GAL–TAN-frågorna. Partierna kommer i följande ordning, med det parti som lägger mest vikt vid GAL–TAN-frågorna först: Sverigedemokraterna, Miljöpartiet, Kristdemokraterna, Vänsterpartiet, Centerpartiet, Liberalerna, Socialdemokraterna och Moderaterna. Partier med extrema positioner i en viss konfliktdimension tenderar alltså att lägga större vikt vid just den dimensionen.[35]

Mellan 1999 och 2014 förflyttade sig samtliga svenska partier förutom Sverigedemokraterna mot den ände av skalan som kallas grön/alternativ/frihetlig. Centerpartiet har förflyttat sig särskilt långt. När det gäller GAL–TAN-frågorna ligger de numera nära Liberalerna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, medan de tidigare låg nära Kristdemokraterna och Moderaterna. Alliansens splittring är tydlig.

Vidare syns ett slags polarisering i GAL–TAN-dimensionen där Centerpartiet, Liberalerna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet

– såsom synen på ekonomiska bidrag till invandrare i syfte att de ska kunna bevara sin kultur eller hårdare straffsatser för brottslingar – är mycket mindre än vad de framstår som i figur 2.4.

35. Följande frågor ställdes till experterna: När det gäller ekonomiska frågor: »…relative salience of economic issues in the party's public stance in 2014, 0 = No importance…10 = Great importance.« Och när det gäller GAL–TAN: »…relative salience of libertarian/traditional issues in the party's public stance in 2014, 0 = No importance…10 = Great importance.« Tyvärr finns dessa frågor inte med i tidigare versioner av CHES, vilket gör att det inte är möjligt att säga något om förändringen av dimensionernas vikt över tid.

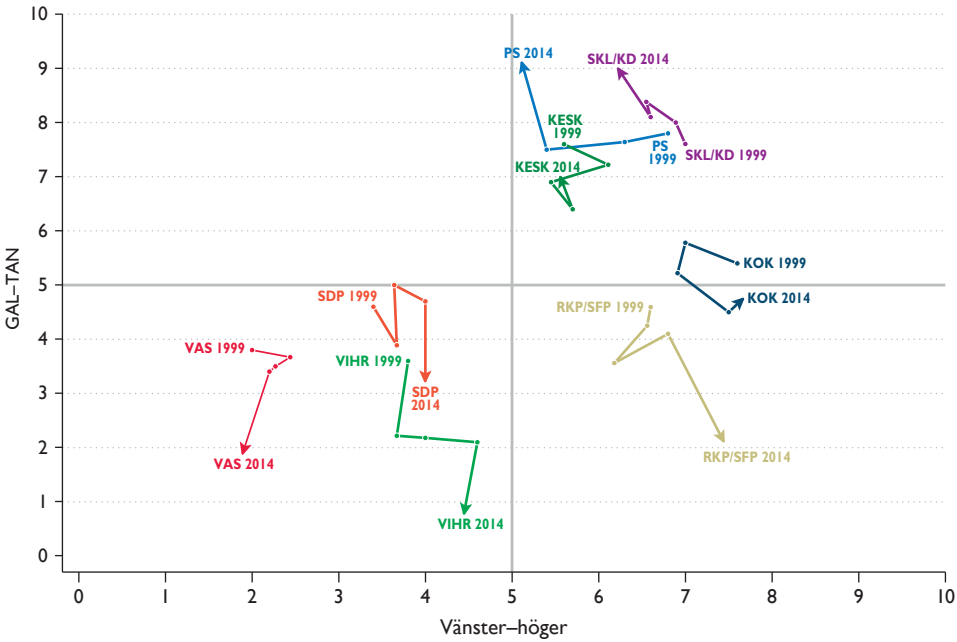
ligger nära den ena polen och Sverigedemokraterna ligger nära den andra.

Figur 2.4 beskriver emellertid de svenska partiernas inbördes positioner före den stora diskussionen om flyktingmottagandet 2015 och införandet av den betydligt mer restriktiva invandringspolitik som riksdagen har antagit sedan dess. Om motsvarande data vore tillgängliga för perioden efter 2014 skulle flera partier, inte minst Socialdemokraterna och Moderaterna, troligen placeras längre upp på GAL–TAN-skalan, med hänsyn till omsvängningen i invandringspolitiken. Bilden visar emellertid att de väljare som före valet 2014 låg nära TAN-änden av skalan bara hade ett parti att vända sig till om de ville uttrycka dessa åsikter på valdagen, nämligen Sverigedemokraterna.

Figurerna 2.4–2.6 beskriver de politiska partiernas positioner i Sverige, Finland och Danmark (Norge och Island är inte med i detta datamaterial eftersom de inte är EU-länder). Vi gör två observationer. För det första finns det i stort sett inga partier som ligger till vänster i ekonomiska frågor som också ligger på andra sidan mitten på GAL–TAN-skalan. Det enda undantaget är Socialdemokraterna i Danmark, som 2014 hade värdet 5,2 på GAL–TAN-skalan. Vänsterpartierna i Danmark, Finland och Sverige försöker alltså inte appellera till väljargrupper med traditionella, auktoritära och nationalistiska värderingar.[36] För det andra kännetecknas utvecklingen i Sverige av att partiernas ståndpunkter i ekonomiska frågor och GAL–TAN-frågor samvarierar allt mer över tid, men i Danmark och Finland märks ingen sådan utveckling. Korrelationen mellan de två dimensionerna varierar i Sverige mellan 0,53 och 0,75 (den lägsta nivån uppmättes 2002). I Danmark har utvecklingen gått från en skyhög korrelation på 0,96 till 0,48 och i Finland från 0,65 till 0,30. Det mesta tyder alltså på att GAL–TAN-dimensionen är en mer självständig konfliktdimension i Danmark och Finland än i Sverige.

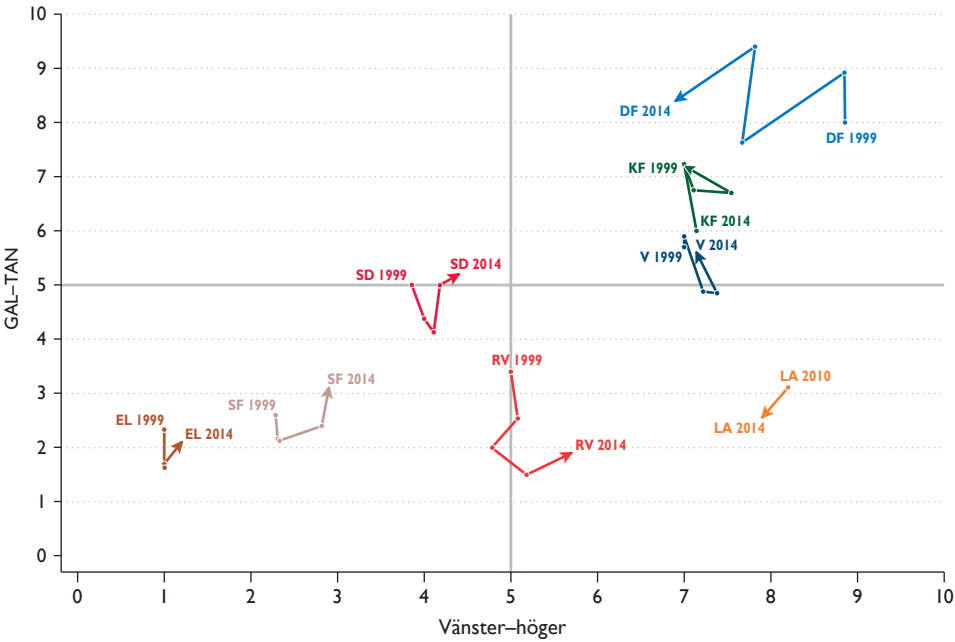
36. Se också Svallfors (2006).

FIGUR 2.5. Partiernas placeringar längs vänster–högerskalan och GAL–TAN-skalan i Finland.



Den vertikala axeln visar positionen längs GAL–TAN-skalan medan den horisontella axeln visar positionen längs vänster–högerskalan. Markeringarna visar riksdagspartiernas positioner och pilarna beskriver utvecklingen från 1999 till 2014.
Källa: Chapel Hill Expert Survey (Bakker m.fl. 2015). Följande finska partier är med: Kansallinen Kokoomus (KOK, det svenska namnet är Samlingspartiet); Persussuomalaiset (PS, det svenska namnet är Sannfinländarna); Ruotsalainen kansanpuolue/Svenska folkpartiet (RKP/SFP); Suomen Keskusta (KESK, det svenska namnet är Centern); Suomen Kristillinen Liitto/Kristillisdemokraatit (SKL/KD, det svenska namnet är Kristdemokraterna i Finland); Suomen Sosialidemokraattinen (SDP, det svenska namnet är Finlands socialdemokratiska parti); Vasemmistoliitto (VAS, det svenska namnet är Vänstern); Vihreä Liitto (VIHR, det svenska namnet är De gröna).

FIGUR 2.6. Partiernas placeringar längs vänster–högerskalan och GAL–TAN-skalan i Danmark.



Den vertikala axeln visar positionen längs GAL–TAN-skalan medan den horisontella axeln visar positionen längs vänster–högerskalan. Markeringarna visar riksdagspartiernas positioner och pilarna beskriver utvecklingen från 1999 till 2014.

Källa: Chapel Hill Expert Survey (Bakker m.fl. 2015). Följande danska partier är med: Dansk Folkeparti (DF); Enhedslisten (EL); Det Konservative Folksparti (KF); Liberal Alliance (LA); Det Radikale Venstre (RV); Socialdemokraterne (SD); Socialistisk Folkeparti (SF); Venstre, Danmarks Liberale Parti (V).

Partisystemet i dagens Sverige

Det svenska partisystemet är mer fragmenterat i dag än det har varit tidigare. Med åtta riksdagspartier och ett effektivt antal partier runt fem tillhör Sverige de mest fragmenterade partisystemen i Europa, tillsammans med länder som Finland, Italien och Nederländerna. Danmark och Norge har också utvecklats på ett liknande vis.

När antalet partier ökar kan det bli svårare att bilda regeringar och bygga koalitioner i riksdagen. Men att antalet partier ökar innebär inte i sig att vi står inför allvarliga och svårlösta problem.[37] För att återigen tala med Sartori behöver vi väga in fler faktorer om vi ska kunna ta ställning till om det svenska partisystemet utvecklas mot den mer riskfyllda konfliktstruktur som kallas polariserad pluralism.

Sverigedemokraterna är i dag det parti som ligger närmast att bli betraktat som ett anti-systemparti av övriga riksdagspartier. För att räknas som ett anti-systemparti i Sartoris mening ska partiet emellertid ta alla chanser som bjuds att undergräva det politiska systemets legitimitet och partiet ska eftersträva att i grunden förändra det politiska systemets sätt att fungera. Så förefaller det inte vara när det gäller Sverigedemokraterna. Partiet intar förvisso extrema positioner i invandringspolitiken och vissa andra politiska sakfrågor. I andra avseenden är Sverigedemokraterna emellertid inte ett extremt parti. Det verkar inom det demokratiska systemet på såväl lokal som nationell nivå och tycks acceptera dess spelregler. De signalerar inte heller att spelreglerna ska ändras om partiet får större inflytande.[38] Några anti-

37. Se också Sartori (1976), s. 128.

38. Man kan emellertid tolka uttalanden från ledande företrädare för Sverigedemokraterna om att många polischefer och generaldirektörer skulle få sparken om Sverigedemokraterna fick makten som ett sätt att undergräva de statliga myndigheternas legitimitet. Se till exempel Sverigedemokraternas officiella Twitter-

systempartier i Sartoris mening torde därför inte finnas i Sveriges riksdag i dag.

Det finns inte heller någon politisk opposition på bägge sidor om regeringspartierna, åtminstone inte så länge budgetsamarbetet mellan Stefan Löfvens regering och Vänsterpartiet fortgår. I dessa två avseenden förefaller det svenska partisystemet därför inte att passa in på beskrivningen av polariserad pluralism.

En avgörande fråga för framtiden är om partikonkurrensen kommer att bli mer tvådimensionell eller ej. Ett möjligt framtidsscenario är att konflikterna i invandringsfrågan och andra sakfrågor som brukar räknas till GAL–TAN-dimensionen blir en självständig dimension i partikonkurrensen. Ett annat möjligt framtidsscenario är att partikonkurrensen blir mindre tvådimensionell genom att GAL–TAN-dimensionen uppgår i vänster–högerdimensionen.

Om GAL–TAN-dimensionen förvandlas till en mer självständig dimension torde konsekvensen i första hand vara att de borgerliga partierna får svårare att samarbeta med varandra, åtminstone så länge partierna intar samma positioner som i dag.

Den diskussion om regeringsfrågan som fördes under hösten 2016 och vintern 2017 illustrerar detta dilemma för de borgerliga partierna. Centerpartiets partiledare Annie Lööf sökte under hösten ett tydligt besked från Moderaternas partiledare Anna Kinberg Batra om huruvida en ny borgerlig koalitionsregering kommer att göra sig beroende av Sverigedemokraterna eller inte. Annie Lööf var sedan mycket kritisk när Kinberg Batra i januari 2017 meddelade att Moderaterna var beredda att samtala med Sverigedemokraterna.

Lööfs hårda krav på Moderatledaren handlar om att Center-

---

konto den 9 juli 2016 och twitter från Sverigedemokraternas ordförande i Lund, Ted Ekeroth den 19 oktober 2015. Vidare går Sverigedemokraternas partisekreterare Richard Jomshofs jämförelse med media i Ungern från den 25 september 2015 att tolka som ett ifrågasättande av massmedias ställning i Sverige.

partiet och Sverigedemokraterna numera har motsatta positioner på GAL–TAN-skalan, vilket torde omöjliggöra ett närmare samarbete mellan dessa partier.

Liberalernas ledare Jan Björklund, vars ståndpunkt i regeringsfrågan liknar Lööfs, har öppnat för ett blocköverskridande samarbete. Han sade i flera intervjuer under hösten 2016 och vintern 2017 att om Alliansen inte blir det största blocket så ser han ett blocköverskridande samarbete mellan Socialdemokraterna och Alliansparterna – eller mellan Socialdemokraterna och Moderaterna – som det bästa alternativet. Han har också öppnat för att samarbeta med Miljöpartiet.

Miljöpartiet har för sin del uttryckt intresse för att samarbeta med Liberalerna och Centerpartiet. I en intervju i Dagens Nyheter konstaterade språkröret Gustav Fridolin att det finns en spricka i Alliansen när det gäller GAL–TAN-frågorna.[39]

Som vi diskuterar i faktarutan »Partisystemet på 1920-talet« (s. 54–55) liknar dagens politiska situation den politiska situationen i den svenska demokratins ungdomstid. Motsättningarna bland de partier som ligger till höger om mitten försvårar ansträngningarna att bilda en borgerlig regering.

Om vi tar hänsyn till partiernas positioner på GAL–TAN-skalan skulle såväl en borgerlig alliansregering som en socialdemokratisk koalition med alla eller några av Alliansparterna i alla händelser ha en opposition från två håll.[40]

Svaret på frågan om de ideologiska skillnaderna mellan partierna är stora beror också på vilken vikt som ska tillskrivas de frågor som brukar beskrivas med GAL–TAN-skalan. I den ekonomiska vänster–högerdimensionen är de ideologiska skillnaderna

39. Dagens Nyheter 12 november 2016.

40. Dagens Nyheter 24 september 2016 och 7 oktober 2016. Oscarsson och Holmberg (2016) talar om att Alliansen förde ett »tvåfrontskrig« under valrörelsen 2014. De menar vidare att de rödgröna å sin sida förde ett »trefrontskrig«, s. 152–154.

mellan partierna inte dramatiska och under alla omständigheter inte större än tidigare.[41] När det gäller GAL–TAN-frågorna, och då framför allt invandringsfrågan, är bilden annorlunda. Där finns en ideologisk polarisering mellan Vänsterpartiet, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna å ena sidan och Sverigedemokraterna å andra sidan.

Har då de konsekvenser som Sartori förväntade sig av ett polariserat pluralistiskt partisystem uppstått i svensk politik? Enligt Sartori tenderar mittenpartierna i ett sådant system att förlora röster till de mer extrema partierna. Den stora valvinnaren 2014 var Sverigedemokraterna, som har en extrem position på GAL–TAN-skalan, men inte på vänster–högerskalan. Återigen beror svaret därför på vilken vikt vi tillmäter GAL–TAN-skalan. Men det bör noteras att dylika »centrifugala väljarrörelser« inte tidigare har kunnat observeras som en konsekvens av polariserad pluralism, trots att det var vad Sartori väntade sig. Denna del av Sartoris teori tycks alltså ha svagt stöd.[42]

Den allmänna fråga vi ställde inledningsvis i kapitlet var om det svenska partisystemet har förändrats på ett sätt som gör att det är påtagligt svårare att få demokratin att fungera väl. Vi tror inte det. Partisystemet har blivit mer fragmenterat och vänster–högerskalan har inte samma dominerande roll som tidigare. Men även om denna utveckling skulle fortsätta innebär det bara att Sverige kommer att ställas inför en typ av problem som andra välfungerande demokratier har kunnat hantera i andra delar av Europa.

Om förändringarna i partisystemet har någon betydelse för vilka regeringar som bildas och vilken politik som riksdagen beslutar om diskuterar vi i de tre följande kapitlen.

---

41. Se också kapitel 4.
42. Powell (1987), s. 184.

3
Kampen om regeringsmakten

Detta kapitel handlar om hur regeringar bildas och varför vissa regeringar överlever längre än andra. Den fråga vi i första hand söker svaret på är hur de förändringar i partisystemet som vi analyserade i föregående kapitel har påverkat kampen om regeringsmakten. Vi intresserar oss för

- vilka slags regeringar som bildas (koalitionsregeringar eller enpartiregeringar, minoritetsregeringar eller majoritetsregeringar)
- hur lång tid det tar att bilda dem
- hur länge de överlever.

Två företeelser som vi särskilt uppmärksammar är pariapartier, det vill säga partier som inga andra partier vill samarbeta med (partier som saknar koalitionspotential, för att använda Sartoris termer), och förvalskoalitioner. Förvalskoalitioner är organiserade samarbeten mellan olika partier före valen, såsom de borgerliga partiernas Allians för Sverige.

Eftersom vi inte tror att det går att förstå den politiska situationen i dagens Sverige utan att ha någonting att jämföra med ställer vi de aktuella problemen i Sverige i relation till hur regeringsbildningen har gått till i Sverige under tidigare perioder och i andra västeuropeiska länder.

Sveriges regeringar under hundra år

Sedan parlamentarismens genombrott har de allra flesta regeringarna i Sverige varit minoritetsregeringar. Mellan andra

TABELL 3.1. Regeringar i Sverige sedan 1917.

MINISTÄR	REGERINGENS BILDANDE	REGERINGS-PARTIER	REGERINGSTYP	STORLEK
Edén	19/10 1917	Liberalerna + Socialdemokraterna	Koalitionsregering	Minoritet*
Branting I	10/3 1920	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
De Geer	27/10 1920	Opolitisk	Ämbetsmanna-regering	–
von Sydow	23/2 1921	Opolitisk	Ämbetsmanna-regering	–
Branting II	13/10 1921	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Trygger	19/4 1923	Högern	Enpartiregering	Minoritet
Branting III	18/10 1924	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Sandler	24/1 1925	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Ekman I	7/6 1926	Liberalerna + Frisinnade	Koalitionsregering	Minoritet
Lindman II	2/10 1928	Högern	Enpartiregering	Minoritet
Ekman II	7/6 1930	Frisinnade	Enpartiregering	Minoritet
Hamrin	6/8 1932	Frisinnade	Enpartiregering	Minoritet
Hansson I	24/9 1932	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Pehrsson	19/6 1936	Bondeförbundet	Enpartiregering	Minoritet
Hansson II	28/9 1936	Socialdemokraterna + Bondeförbundet	Koalitionsregering	Majoritet
Hansson III	13/12 1939	Samlingsregering	Koalitionsregering	Majoritet
Hansson IV	31/7 1945	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Erlander I–II	11/10 1946	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Erlander III–V	1/10 1951	Socialdemokraterna + Bondeförbundet	Koalitionsregering	Majoritet

Erlander VI–IX	31/10 1957	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Erlander X	15/9 1968	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Majoritet
Palme I	14/10 1969	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Majoritet
Palme II–III	20/9 1970	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Fälldin I	7/10 1976	Centern + Folkpartiet + Moderaterna	Koalitionsregering	Majoritet
Ullsten	13/10 1978	Folkpartiet	Enpartiregering	Minoritet
Fälldin II	11/10 1979	Centern + Folkpartiet + Moderaterna	Koalitionsregering	Majoritet
Fälldin III	19/5 1981	Centern + Folkpartiet	Koalitionsregering	Minoritet
Palme IV–V	7/10 1982	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Carlsson I–II	12/3 1986	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Bildt	3/10 1991	Moderaterna + Centern + Folkpartiet + Kristdemokraterna	Koalitionsregering	Minoritet
Carlsson III	6/10 1994	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Persson I–III	21/3 1996	Socialdemokraterna	Enpartiregering	Minoritet
Reinfeldt I	5/10 2006	Moderaterna + Centern + Folkpartiet + Kristdemokraterna	Koalitionsregering	Majoritet
Reinfeldt II	19/9 2010	Moderaterna + Centern + Folkpartiet + Kristdemokraterna	Koalitionsregering	Minoritet
Löfven	3/10 2014	Socialdemokraterna + Miljöpartiet	Koalitionsregering	Minoritet

Källor: Hadenius, Molin och Wieslander (1993), Hermansson och Persson (2010), Bergman (2000) samt Bäck och Bergman (2015).

* Regeringen Edén hade majoritet i andra kammaren men inte i den första.

världskriget och 2014 var flertalet regeringar också antingen socialdemokratiska enpartiregeringar eller borgerliga koalitionsregeringar (det viktigaste undantaget var åren 1951–1957, när Socialdemokraterna regerade i koalition med Bondeförbundet).[43]

Mönstret framgår av tabell 3.1, som beskriver alla regeringar som bildats i Sverige under de senaste hundra åren. Notera det stora antalet socialdemokratiska enpartiregeringar. Nästan alla dessa regerade i minoritet (undantaget är perioden mellan valet 1968 och valet 1970). Notera också att med undantag för Ola Ullstens kortlivade regering 1978–1979 så har alla borgerliga regeringar sedan andra världskriget varit koalitionsregeringar. Vissa av dessa var majoritetsregeringar (senast Fredrik Reinfeldts första regering 2006–2010), andra var minoritetsregeringar (senast Reinfeldts andra regering 2010–2014). Före andra världskriget var emellertid alla borgerliga regeringar, förutom C. G. Ekmans första regering, enpartiregeringar. Ekmans första regering är dock ett särfall eftersom De frisinnade och Liberala partiet hade gått isär bara några år tidigare – fram till 1922 och återigen efter 1934 var de svenska liberalerna samlade i ett parti.

Ett annat mönster är att regeringarna var mer kortlivade i början av den demokratiska epoken, särskilt under 1920-talet (se faktarutan »Vad hände med 1920-talets regeringar?«), än de har varit under efterkrigstiden. Vi återkommer längre fram till frågan om varför vissa regeringar är mer stabila än andra. Vi kan emellertid konstatera att det under efterkrigstiden har varit relativt ovanligt att regeringar avgått mellan valen på grund av nederlag i riksdagen eller på grund av konflikter mellan partier inom regeringen – regeringsavgångar som vi här kallar diskretionära (se tabell 3.2 och faktarutan »Diskretionära regeringsavgångar sedan andra världskriget«, s. 83).

Den regering vi har i dag, en koalition mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet, är i en mening historiskt unik. Social-

43. Se Bergman (2000) och Bäck (2015).

Vad hände med 1920-talets regeringar?

Regeringarna under 1920-talet var mer instabila än efterkrigstidens regeringar. Ingen regering satt under den tiden vid makten en hel mandatperiod. Ungefär varannan regering avgick på grund av nederlag i kammaren. Varannan avgick på grund av motgångar i riksdagsvalen.

Nils Edéns koalition med Socialdemokraterna, som drev igenom allmän och lika rösträtt, upplöstes 1920 till följd av motsättningar om kommunalskatterna. Hjalmar Brantings första regering, som efterträdde Edéns, avgick efter 1920 års val eftersom högern och bondepartierna gick framåt. Efter valet visade det sig emellertid vara svårt att bilda en ny regering. Liberalerna ville inte samarbeta med Socialdemokraterna och någon högerregering gick inte heller att bilda. Två fackmannaministärer (»opolitiska« regeringar) regerade därför fram till 1921.

I valet 1921 gick det bättre för Socialdemokraterna och Hjalmar Branting bildade en ny regering. Den fick emellertid avgå redan 1923 på grund av oenighet om statens roll i konflikter på arbetsmarknaden. En kortlivad konservativ regering under Ernst Trygger tillträdde. Tryggers regering avgick i samband med valet 1924 (ledande högerpolitiker ville avgå redan före valet sedan regeringen misslyckats med att få igenom sin försvarspolitik), varpå Hjalmar Branting bildade sin tredje regering. Branting efterträddes på grund av sjukdom av Rickard Sandler 1925. Sandlers regering satt kvar fram till 1926, då Socialdemokraterna återigen fick avgå till följd av en arbetsmarknadskonflikt, denna gång vid ett gruvbolag i Västmanland.

1920-talets sista socialdemokratiska regering ersattes av en liberal regering ledd av C. G. Ekman. Ekmans regering avgick efter valet 1928, sedan de konservativa firat stora framgångar. Arvid Lindman var sedan statsminister fram till 1930, då regeringen misslyckades med att få igenom sin jordbrukspolitik. Ekman återkom som statsminister och liberalerna behöll makten fram till valet 1932 (även om Ekman själv fick avgå i förtid på våren 1932 på grund av komprometterande kontakter med affärsmannen Ivar Kreuger).*

---

* För en sammanfattning av den politiska utvecklingen under demokratins första årtionde i Sverige, se Carlsson (1961), s. 649–674.

TABELL 3.2. Diskretionära regeringsavgångar sedan 1917.

REGERING	ÅR	DISKRETIONÄRA AVGÅNGAR
Edén I	1920	Konflikt mellan regeringspartierna (skattepolitiken)
De Geer	1921	Konflikt inom regeringen
Branting II	1923	Nederlag i riksdagen (arbetsmarknadspolitiken)
Sandler	1926	Nederlag i riksdagen (arbetsmarknadspolitiken)
Lindman II	1930	Nederlag i riksdagen (jordbrukspolitiken)
Ekman II	1932	Politisk skandal (statsministern anklagades för att ha tagit emot mutor)
Hansson II	1936	Nederlag i riksdagen (försvarsfrågan och folkpensionerna)
Hansson III	1945	Samlingsregeringen upphörde efter Tysklands nederlag i världskriget
Erlander II	1951	Regeringens sammansättning ändrades
Erlander V	1957	Konflikt mellan regeringspartierna (pensionspolitiken)
Erlander VI	1958	Extra val
Fälldin I	1978	Konflikt mellan regeringspartierna (energipolitiken)
Fälldin II	1981	Konflikt mellan regeringspartierna (skattepolitiken)
Carlsson I	1990	Nederlag i riksdagen (den ekonomiska politiken) (Carlsson bildade en ny regering)

I tabellen listas alla regeringar som inte avgick på grund av ett riksdagsval eller på grund av statsministerns död (vilket skedde 1946 och 1986). *Källa:* Bergman (2000) för efterkrigstiden, uppdaterad av författarna. Se även Hadenius, Molin och Wieslander (1993).

Diskretionära regeringsavgångar sedan andra världskriget

Under andra hälften av 1950-talet var frågan om pensionsfonder den viktigaste inrikespolitiska frågan och den splittrade de två regeringspartierna Socialdemokraterna och Bondeförbundet (nu Centerpartiet). I oktober 1957 hölls en folkomröstning i frågan. Linje 1, som Socialdemokraterna stod bakom, förespråkade allmän och obligatorisk tjänstepension. Linje 2, som Bondeförbundet stod bakom, förespråkade en frivillig tilläggspension. Linje 3, som Folkpartiet och Högerpartiet stod bakom, förespråkade tjänstepension i arbetsmarknadens parters regi. Till följd av konflikten mellan regeringspartierna föll regeringen samman. Konflikten i pensionsfrågan ledde också till att det hölls ett extra val 1958 – det enda tillfället sedan den allmänna rösträttens införande som ett extra val har hållits i Sverige.*

Efter extravalet 1958 dröjde det tjugo år innan nästa diskretionära regeringsavgång inträffade. Denna gång var det kärnkraftsfrågan som splittrade en koalitionsregering. I valrörelsen 1976 hade Centerpartiets partiledare Torbjörn Fälldin sagt att han inte var beredd att kompromissa om en ytterligare utbyggnad av kärnkraften, men Folkpartiet och Moderaterna, Centerpartiets samarbetspartier i den regering som bildades efter att de tre partierna vunnit en majoritet av riksdagsmandaten i valet 1976, var för en fortsatt utbyggnad. Regeringen hanterade konflikten i kärnkraftsfrågan genom kompromisser under två år men sprack hösten 1978.

I och med att riksdagen beslutade att genomföra en folkomröstning om kärnkraften 1980 blev det åter möjligt för de tre borgerliga partierna att regera tillsammans, vilket skedde från valet 1979 till 1981. Även denna borgerliga regering avgick i förtid, denna gång på grund av en konflikt om skattepolitiken. Centerpartiet och Folkpartiet kom överens om en skattereform med Socialdemokraterna. Moderaterna, som ogillade denna reform, svarade med att lämna regeringen.**

Den senaste diskretionära regeringsavgången skedde i början av 1990. Till följd av den höga inflationen och överhettningen i ekonomin lade Ingvar Carlssons socialdemokratiska minoritetsregering fram ett ekonomiskt-politiskt paket som bland annat innehöll förslag om prisstopp och strejkstopp. Regeringen avgick eftersom dess ekonomiska politik inte fick stöd i riksdagen. Någon annan regering var emellertid inte aktuell vid denna tid, så talmannen gav Ingvar Carlsson i uppdrag att bilda en ny regering. Finansminister Kjell-Olof Feldt avgick emellertid.

---

* Bergman (2000), s. 222.

** Bergman (2000), s. 222.

demokraterna har inte regerat i en regelrätt koalition sedan 1950-talet då de regerade tillsammans med Bondeförbundet. Den gången hade regeringen emellertid stöd av en klar majoritet av riksdagens ledamöter. Det faktum att regeringen Löfven är en minoritetskoalition är emellertid inte unikt i sig. Sådana regeringar har förekommit tidigare (1926–1928, 1981–1982, 1991–1994 och, förstås, 2010–2014).

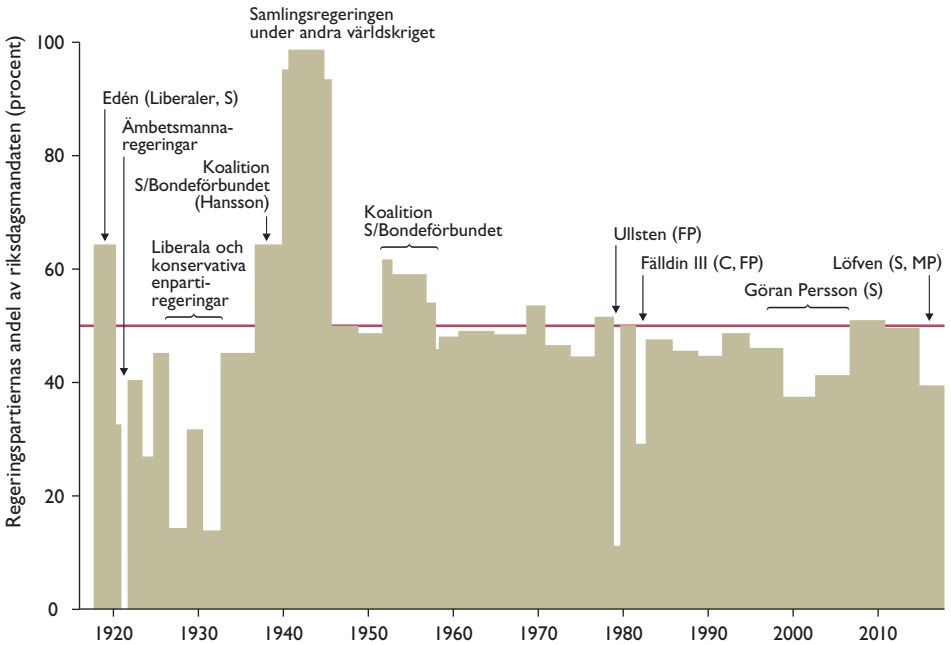
Tabellen listar de fjorton diskretionära avgångar som har skett i Sverige sedan parlamentarismens genombrott 1917. Åtta av dessa inträffade under den korta perioden 1920–1945; endast sex inträffade efter andra världskriget slut. Den första diskretionära avgången efter kriget föranleddes emellertid inte av en konflikt. Den inträffade när Erlanders andra regering avgick 1951 för att bilda en koalitionsregering med Bondeförbundet. Socialdemokraterna ville hantera de ekonomiska problem som präglade det tidiga 1950-talet (hög inflation och höga räntor) tillsammans med ett annat parti. Det innebär att vi endast sett fem egentliga regeringskriser under efterkrigstiden – vilket är ett litet antal om vi jämför med andra länder i Europa.

Varför minoritetsregeringar?

Minoritetsregeringar har således varit regel snarare än undantag i svensk politik alltsedan demokratins genombrott för ungefär ett-hundra år sedan. Att regeringen Löfven är en minoritetsregering är alltså inget ovanligt. När det gäller storleken på regeringens parlamentariska underlag är Stefan Löfvens regering något mer ovanlig – de två partierna i regeringen kontrollerar en relativt liten andel av riksdagsmandaten. Figur 3.1 beskriver de svenska regeringarnas parlamentariska underlag under de senaste hundra åren.

Som figuren visar har de flesta regeringarna i Sverige varit minoritetsregeringar. Men sedan 1932 års val har nästan alla minoritetsregeringar varit starkare än den nuvarande minoritets-

FIGUR 3.1. Svenska regeringars parlamentariska underlag sedan 1917.



Med parlamentariskt underlag avses den andel av riksdagens ledamöter (andra kammarens ledamöter före 1970) som tillhörde regeringspartiet eller regeringspartierna.
Källa: Bergman (2014) (efter 1945), och egen datainsamling (till och med 1945).

regeringen, som kontrollerar mindre än 40 procent av riksdagsmandaten. Sedan 1932 är det bara tre regeringar som har haft ett mindre parlamentariskt underlag än Löfvens regering, nämligen regeringen Persson II (1998–2002), regeringen Fälldin III (1981–1982) och regeringen Ullsten (1978–1979). Av dessa tre regeringar bildades endast Göran Perssons andra regering efter ett val. De två andra regeringarna ersatte borgerliga majoritetskoalitio-

ner efter regeringskriser. Löfvenregeringen har således ett något mindre parlamentariskt underlag än de flesta andra regeringar sedan andra världskriget.[44]

Om vi går längre tillbaka i tiden finns det emellertid gott om exempel på regeringar med svagare parlamentariskt underlag – regeringen Löfven är större än de flesta regeringarna under perioden 1920–1932. Återigen visar det sig att denna period, minoritetsparlamentarismens tid, är en viktig referenspunkt för den som vill förstå vår tids politiska utmaningar.

Minoritetsregeringar är vanligare i Sverige än i de flesta andra västeuropeiska länderna. Figur 3.2 beskriver regeringarnas genomsnittliga storlek, det vill säga deras parlamentariska underlag. Här ser vi att Sverige har haft regeringar med ett mindre underlag än i de flesta andra västeuropeiska länderna – genomsnittet för Sverige ligger på 46 procent, medan de allra flesta andra länderna har haft regeringar med ett underlag på kring eller över 50 procent. Figur 3.3 visar andelen minoritetsregeringar i de västeuropeiska länderna under efterkrigstiden. I genomsnitt har ungefär 35 procent av de västeuropeiska regeringarna under efterkrigstiden varit minoritetsregeringar. I Sverige och Danmark är siffran över 70 procent.[45]

Varför har vi haft så många minoritetsregeringar i Sverige? Forskningen på området ger vid handen att de författningsregler som omgärdar regeringsbildningen i Sverige är en viktig del av förklaringen.

Det bildas fler minoritetsregeringar i länder som tillämpar en negativ omröstningsregel när regeringar tillsätts, det vill säga i länder med negativ parlamentarism.[46] I Sverige tillämpas en sådan omröstningsregel, som innebär att en ny regering inte behöver ha ett aktivt stöd i parlamentet. Det enda som krävs för att

44. Bergman (2014).

45. Se till exempel Strøm (1984) och Petersson m.fl. (2002).

46. Se Bergman (1995). Se också Bäck (2015).

en ny regering ska få tillträda är att en majoritet av riksdagens (samtliga) ledamöter inte röstar mot förslaget till statsminister. Det är således lätt att bilda minoritetsregeringar. I länder med en positiv omröstningsregel, såsom Italien och Tyskland, måste en majoritet av ledamöterna i parlamentet rösta för en ny regering.

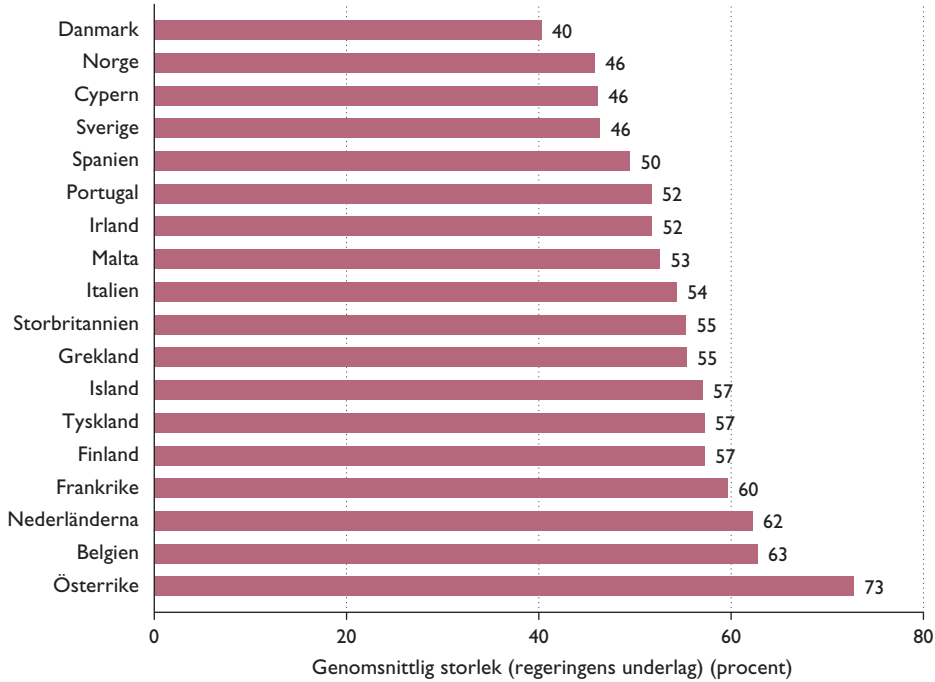
Men det är inte den enda förklaringen. Också de regler som bestämmer vilket inflytande den parlamentariska oppositionen har efter att regeringen har tillsatts har avgörande betydelse för om minoritetsregeringar bildas.[47] I Sverige, och i andra länder där minoritetsregeringar är vanliga, har oppositionen goda möjligheter att utöva inflytande i den lagstiftande församlingens permanenta utskott även om de inte ingår i regeringen. Detta innebär att de politiska partierna har lättare att acceptera att andra partier bildar minoritetsregeringar.

Ytterligare en förklaring till de många minoritetsregeringarna i Sverige är att svensk politik länge har dominerats av vänster–högerdimensionen, vilket innebär att Socialdemokraterna, som ofta har varit medianpartiet, har haft en stark förhandlingsposition – åtminstone fram till dess att Miljöpartiet kom in i riksdagen. I och med att en koalition mellan de borgerliga partierna och Vänsterpartiet har varit otänkbar har Socialdemokraterna kunnat regera ensamma om inte de borgerliga partierna har haft egen majoritet, det vill säga om inte något av de borgerliga partierna har haft medianpositionen i riksdagen.[48]

Partier som innehar medianpositionen har enligt forskningen om regeringsbildning en god förhandlingsposition. Majoriteten av parlamentarikerna föredrar medianpositionen så länge de politiska konflikterna är endimensionella, till exempel om det politiska systemet, såsom i Sverige, domineras av vänster–högerdimensionen.[49]

47. Se Strøm (1990).
48. Bergman (2000) och Bäck (2010).
49. Bäck (2015).

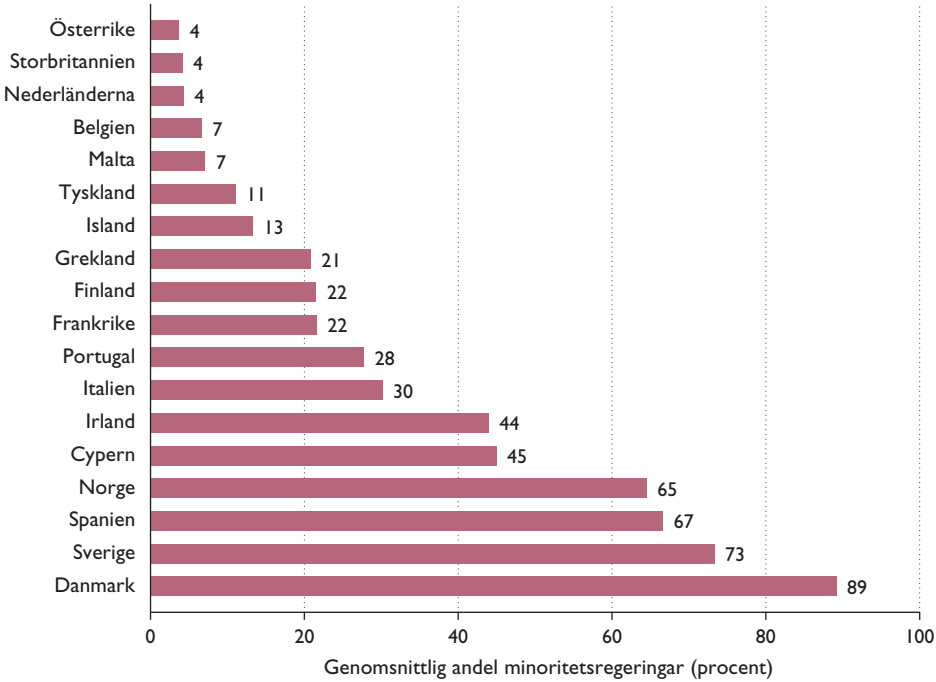
FIGUR 3.2. Regeringarnas parlamentariska underlag i Västeuropa 1944–2014.



Figuren beskriver regeringarnas genomsnittliga parlamentariska underlag 1944–2014.
Källa: Seki och Williams (2014). Uppgifterna för Sverige är korrigerade av författarna.

Vad händer om flera dimensioner blir viktiga i ett politiskt system, vilket tycks vara på väg att hända i Sverige (se kapitel 2)? Här har den tidigare forskningen lyft fram ett principiellt problem som har beskrivits med hjälp av det så kallade kaosteoremet. Detta teoretiska forskningsresultat visar att när två eller fler dimensioner är viktiga kan majoritetspreferenserna för olika politiska förslag kretsa cykliskt i all oändlighet – ett regeringspolitiskt pro-

FIGUR 3.3. Minoritetsregeringar i Västeuropa 1944–2014.



Figuren visar hur stor andel av alla regeringar som bildats under perioden som varit minoritetsregeringar.
Källa: Seki och Williams (2014). Uppgifterna för Sverige är korrigerade av författarna.

gram kan alltid slås av ett annat förslag, som i sin tur kan slås av ytterligare förslag. Kaos uppstår enligt denna teori eftersom det inte finns någon jämvikt i ett system med flera dimensioner. Det innebär att det blir svårare att hitta en regering som har stöd av en majoritet i parlamentet när flera dimensioner är betydelsefulla.[50]

50. Laver och Shepsle (1996), s. 10.

En rad forskare på området har försökt hitta en lösning på kaosproblemet. Den viktigaste slutsatsen i denna litteratur är att de institutionella förhållandena i parlamentet ofta skapar en politisk struktur som gör att partierna ändå hittar fram till ett politiskt alternativ som har stöd av en beständig majoritet, så att en regering kan bildas. Statsvetarna Michael Laver och Kenneth Shepsle har till exempel påpekat att om varje policydimension kontrolleras av en enskild minister är endast vissa politiska förslag trovärdiga: de som skulle implementeras om ministerposten kontrolleras av ett visst parti. Därmed minskar antalet tänkbara regeringsprogram, vilket underlättar att hitta ett förslag på en regering som inte har en parlamentarisk majoritet mot sig. I Laver och Shepsles modell kommer stora partier som är centralt placerade i det ideologiska rummet och innehar medianpositionen i åtminstone en betydande policydimension alltid att ingå i regeringen.[51]

Förutom reglerna för regeringsbildningen har alltså antalet konfliktdimensioner i partisystemet stor betydelse för vilka slags regeringar som bildas. En annan faktor som har stor betydelse i detta avseende är huruvida ett eller flera partier betraktas som paria av övriga partier. Vi diskuterar den frågan i nästa avsnitt.

Pariapartier

Redan när Miljöpartiet kom in i riksdagen 1988 förändrades villkoren för regeringsbildningen. Det blev tydligt efter valet 2002, när Miljöpartiet förhandlade med de borgerliga mittenpartierna om möjligheten att bilda en gemensam regering. Men det faktum att Sverigedemokraterna finns representerade i riksdagen sedan 2010 har påverkat villkoren för regeringsbildningen i ännu högre grad. Skälet är att Sverigedemokraterna hittills har betraktats som paria av övriga riksdagspartier – det vill säga som en otänk-

51. Laver och Shepsle (1996), s. 70, 187–190.

bar koalitionspartner. Med Sartoris termer (se kapitel 2) innebär det att Sverigedemokraterna har låg koalitionspotential, men hög utpressningspotential.

Sverigedemokraterna tillhör en kategori partier som ofta kallas populistiskt högerradikala.[52] Med populism avses idén att det finns en grundläggande politisk konfliktlinje mellan folket och olika slags eliter. Med radikalt avses ett politiskt program som innehåller krav på djupgående samhällsförändringar på åtminstone vissa områden. Termen »höger« är inte alldeles träffande – som vi visar i kapitel 2 och 4 intar Sverigedemokraterna i den ekonomiska dimensionen oftast ståndpunkter som är relativt mittenorienterade; de ligger i alla händelser inte långt åt höger. Detta gäller inte bara Sverigedemokraterna, utan också många av Sverigedemokraternas systerpartier i andra länder. För bestämningen höger talar möjligtvis att det finns många exempel på partier i denna partifamilj som antingen lämnat sitt stöd till högerregeringar eller till och med ingått i sådana regeringar. Det finns däremot mycket få exempel på partier i denna partifamilj som lämnat sitt stöd till eller ingått i vänsterregeringar.

Eftersom terminologin inte är någon huvudfråga för oss väljer vi den term som är gängse i den statsvetenskapliga litteraturen alltsedan Cas Muddes bok *Populist Radical Right Parties in Europe* (2007), men med de reservationer vi har angivit här.

Tabell 3.3 visar i vilka västeuropeiska länder högerradikala partier har varit representerade i parlamentet och i vilka länder sådana partier har ingått i regeringen. Vi koncentrerar oss på perioden efter 1980 eftersom många av de högerradikala partierna har vuxit fram under de senaste decennierna.[53]

Som tabellen visar har högerradikala partier fått mer inflytande i de västeuropeiska länderna under de senaste decennierna. I alla länder förutom Luxemburg, Portugal och Spanien har detta

52. Se Mudde (2007) och, för en svensk studie, Rydgren (2012).

53. Tyrberg och Dahlström (2017). Se också Mudde (2013).

TABELL 3.3. Populistiskt högerradikala partier i parlament och regeringar i Västeuropa.

	1980-talet		1990-talet		2000-talet		2010-talet	
Land	*Parlament*	*Regering*	*Parlament*	*Regering*	*Parlament*	*Regering*	*Parlament*	*Regering*
Belgien	–	–	FN	–	FN, VB	–	FN, VB	–
Cypern	–	–	–	–	–	–	ELAM	–
Danmark	FRPd	–	FRPd	–	DF	–	DF	–
Finland	–	–	PS	–	PS	–	PS	PS
Frankrike	FN	–	FN, MPF	–	FN, MPF	–	FN, MPF	–
Grekland	–	–	–	–	LAOS	–	LAOS, ChA	LAOS
Holland	–	–	CD	–	LPF, PVV	LPF	PVV	–
Italien	LN	–	LN, AN	LN, AN	LN, AN	LN, AN	LN	–
Luxemburg	–	–	–	–	–	–	–	–
Norge	FrP	–	FrP	–	FrP		FrP	FrP
Portugal	–	–	–	–	–	–	–	–
Schweiz	FPS, ScD	–	SVP, FPS, ScD, EDU, LEGA	SVP	SVP, ScD, EDU, LEGA	SVP	SVP, LEGA	SVP
Spanien	–	–	–	–	–	–	–	–
Storbritannien	–	–	–	–	–	–	UKIP	–
Sverige	–	–	ND	–	–	–	SD	–
Österrike	FPÖ	–	FPÖ	–	FPÖ, BZÖ	FPÖ, BZÖ	FPÖ	–

AN = Nationella alliansen (Alleanza Nazionale), BZÖ = Alliansen för Österrikes framtid (Bündnis Zukunft Österreich), CD = Centrumdemokraten, ChA = Gyllene gryning (Chrysi Avgi), DF = Dansk Folkeparti, EDU = Federala demokratiska unionen (Eidgenössisch-Demokratische Union), ELAM = Nationella folkfronten (Ethniko Laiko Metopo), FN = Front National, FPS = Schweiziska frihetspartiet (Freiheitspartei der Schweiz), FPÖ = Österrikiska Frihetspartiet (Freiheitliche Partei Österreichs), FRPd = Fremskridtspartiet, FrP = Fremskrittspartiet, LAOS = Folklig ortodox samling (Laikos Orthodoxos Synagermos), LEGA = Tessinernas liga (Lega dei Ticinesi), LN = Lega Nord, LPF = Pim Fortuyns lista (Lijst Pim Fortuyn), MPF = Rörelsen för Frankrike (Mouvement pour la France), ND = Ny Demokrati, PS = Sannfinländarna (Perussuomalaiset), ScD = Schweizer Demokraten, SD = Sverigedemokraterna, SVP = Schweiziska Folkpartiet (Schweizerishe Volkspartei), UKIP = United Kingdom Independence Party, VB = Vlaams Belang.
Källa: Tyrberg och Dahlström (2017). När det gäller Schweiz räknar vi SVP, Schweiziska Folkpartiet, som högerradikalt från 1990-talet. När det gäller Österrike räknar vi FPÖ, Österrikiska Frihetspartiet, som högerradikalt från 1987 (när Jörg Haider blev partiledare).

slags partier kommit in i parlamentet (i vissa länder, såsom Nederländerna och Schweiz, har det funnits flera sådana partier). Det har också blivit vanligare att högerradikala partier ingår i regeringen (och i vissa länder, såsom Danmark, har de ingått och ingår alltjämt i det parlamentariska underlaget för högerregeringar).

Koalitionsforskningen visar, vilket inte är alldeles förvånande, att partier som betraktas som paria sällan ingår i regeringar.[54] Många högerradikala partier har också betraktats som pariapartier. En sådan isolerande strategi har i själva verket förekommit i någon form i alla västeuropeiska länder där partier i den högerradikala partifamiljen har funnits. I många fall har de högerradikala partierna helt utestängts från samarbete under långa perioder genom så kallade *cordons sanitaires* (se faktarutan »Decemberöverenskommelsen«, s. 23).[55] Men högerradikala partier har ibland kommit att ses som mer legitima över tid, vilket också har skett med andra slags pariapartier. Ju mer de högerradikala partierna har vuxit, desto mer benägna har andra partier blivit att samarbeta med dem. För partier som i första hand drivs av en önskan att erhålla eller behålla regeringsmakten blir högerradikala partier förstås mer intressanta som koalitionspartner ju större de är, eftersom de ökar sin koalitionspotential när de ökar i storlek.[56]

Även om högerradikala partier inte ingår i regeringen kan de påverka regeringsbildningen på andra sätt, eftersom förhandlingssituationen i parlamentet förändras när nya partier vinner

54. Strøm m.fl. (1994), s. 317, introducerar begreppet pariapartier när de beskriver det nyfascistiska partiet MSI i Italien. Begreppet används numera flitigt inom forskningen om högerradikala partier, se till exempel de Lange (2012). Martin och Stevenson (2001) visar i sin jämförande analys att det har betydelse för regeringsbildningen att partier har gjort uttalanden under valrörelsen om en »anti-pakt«, det vill säga att de inte kommer att samarbeta med något specifikt parti, som kommer nära det vi här kallar pariapartier.
55. Tyrberg och Dahlström (2017) samt van Spanje och van der Brug (2007).
56. Se de Lange (2008).

inflytande.[57] Utvecklingen i Sverige efter valet 2014 är ett gott exempel. Sverigedemokraterna är tungan på vågen samtidigt som de andra partierna betraktar partiet som paria och samtidigt som de andra partierna tydligt uttalat vilka andra partier de vill samarbeta med.[58] I och med att förvalskoalitionerna var så starka som de var i 2014 års val, åtminstone på den borgerliga sidan, var det svårt för partierna att förhandla med partier som de nyss sett som motståndare. Det innebar att Sverigedemokraterna fick ett större inflytande än de skulle ha fått om de andra partierna hade varit villiga att göra överenskommelser över blockgränsen. Det innebar också att en minoritetsregering var det enda trovärdiga regeringsalternativet.

De högerradikala partierna påverkar regeringsbildningen på ett särskilt sätt, eftersom de har en position i partisystemet som tidigare varit ovanlig. I de flesta västeuropeiska länder placerar sig högerradikala partier förhållandevis centralt på vänster–högerskalan.[59] Enligt gängse teorier om koalitionsbildning har partier som ligger nära medianpositionen goda möjligheter att ingå i regeringen eftersom partier föredrar att bilda koalitioner tillsammans med andra partier som ligger nära dem ideologiskt.[60] Men de gängse teorierna tar endast hänsyn till en enda ideologisk dimension, varför dessa teorier gör sämre förutsägelser när ett parti är svårplacerat i vänster–högerdimensionen och i stället har en tydlig, avvikande position i en annan dimension. Sverige-

57. Loxbo (2010) hävdar att sannolikheten för minoritetsstyre (motsvarigheten till minoritetsregeringar) ökar i kommuner där Sverigedemokraterna innehar en »balansposition«. Loxbo bygger denna hypotes på forskning av Mudde (2007), som drivit tesen att högerradikala partier leder till en »bi-polarisering« av partisystemet, vilket gör det svårare att bilda regeringar med stöd av en majoritet i parlamentet.

58. För en diskussion om begreppet »tungan på vågen«, se Möller (2012).

59. Se till exempel Kitschelt (2007), de Lange (2008) och Jungar och Jupskås (2014).

60. Se till exempel Laver och Schofield (1998) och Laver och Shepsle (1996).

demokraterna är ett exempel på ett sådant parti. Relativt till de övriga partierna intar de inte en extrem position i den ekonomiska politiken, men de har (åtminstone tidigare) intagit en extrem position i invandringsfrågan och i vissa andra sociokulturella frågor. Sverigedemokraterna och deras systerpartier i andra länder ingår därför mer sällan i regeringar än andra partier med en förhållandevis mittenorienterad politik i ekonomiska frågor.[61]

Förvalskoalitioner

En faktor som för närvarande komplicerar regeringsbildningen i Sverige är alltså att de flesta övriga partier behandlar ett av partierna i riksdagen som paria. En annan faktor som åtminstone på senare år har komplicerat regeringsbildningen är att partierna har bildat mer eller mindre fasta förvalskoalitioner. Det gäller särskilt partierna i Allians för Sverige, som har haft ett nära samarbete i mer än tio år.

Sådana förvalskoalitioner har ingen entydig effekt på regeringsbildningen. Att partier tydligt uttalar sig om vilka andra partier de avser att samarbeta med om de får möjlighet att regera tillsammans kan i vissa fall underlätta regeringsbildningen eftersom partier har lättare att bilda regering om de redan i förväg har börjat kompromissa med varandra. (I kapitel 4 visar vi hur detta slags samarbete partier emellan påverkar partiernas agerande i riksdagen.)

En annan fördel med förvalskoalitioner, ur väljarnas perspektiv, är att det blir lättare att rösta strategiskt eftersom väljarna får tydlig information om vilken regering ett visst valresultat

61. Bäck (2015). de Lange (2012) visar dock att det i flera fall varit så att de andra partierna har närmat sig de radikala högerpopulistiska partierna ideologiskt när dessa har fått större väljarstöd, och hon menar att detta är en del i förklaringen till att de ingår i regeringen i vissa länder.

kommer att leda till.[62] Under vissa omständigheter kan förvalskoalitioner emellertid komplicera regeringsbildningen. Vi återkommer snart till detta.

I den internationella forskningen på området skiljer man ibland mellan tre former av samarbeten mellan partier i flerpartisystem. Den svagaste formen är det enkla uttalandet om att vissa partier avser att samarbeta. Mellanformen är att presentera en gemensam plattform eller ett gemensamt valmanifest, vilket Alliansen gjorde inför valen 2006, 2010 och 2014. Den starkaste formen är en regelrätt valallians, det vill säga att partierna har gemensamma valsedlar.[63]

Den typ av nära samarbete som de fyra borgerliga partierna inledde i mitten av 00-talet har inte tidigare förekommit i Sverige. Moderaterna och Folkpartiet (i dag Liberalerna) skrev i och för sig ett slags gemensamt valmanifest före valet 1991, som de borgerliga partierna vann, men Alliansens manifest från 2006 var mycket mer omfattande och heltäckande. Förklaringen var att de borgerliga partierna bedömde att de var tvungna att poängtera sin regeringsduglighet, vilket hängde samman med att Socialdemokraterna ofta kritiserade dem för att vara splittrade och inte utgöra ett sammanhållet regeringsalternativ. Allians för Sverige visade sig vara en stor framgång och bidrog till att de borgerliga partierna vann valet 2006 efter tolv år med socialdemokratiska regeringar.[64]

Inför valet 2010 bildade Socialdemokraterna en valallians med Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Det är troligt att framgångarna för Alliansen var en viktig del av förklaringen till att vänsteroppositionen valde denna strategi. Det fanns också en framgångsrik förvalskoalition i Norge inför valen 2005 och 2009, vilket an-

62. Fredén (2016).

63. Carroll och Cox (2007).

64. Allern och Aylott (2009). Se även Aylott (2015) och Bäck och Bergman (2015).

tagligen spelade in. I valet 2010 stod alltså två förvalskoalitioner mot varandra: Alliansregeringen mot de rödgröna partierna.[65]

Det slags samarbete som de fyra borgerliga partierna inledde 2004, och som de rödgröna partierna inledde inför valet 2010 (men sedan upphörde med), är också ovanligt i ett internationellt perspektiv. En studie av Sona Golder, som bygger på data från tjugo parlamentariska demokratier 1946–1998, gör gällande att minst en förvalskoalition bildades i dessa länder i 44 procent av alla val och att ungefär 25 procent av alla regeringar byggde på en partikoalition som formerats före valet. Golders studie bygger emellertid på en mycket bred definition av förvalskoalitioner (*pre-electoral coalitions*). För det första behöver partisamarbetet inte utgöra ett fullständigt regeringsalternativ för att räknas som en förvalskoalition. Det räcker att två mindre partier ingår, så länge deras samarbete är offentligt och så länge de samordnar sina valkampanjer och/eller förklarar att de avser att samarbeta efter valet. För det andra bygger Golders resultat delvis på förvalskoalitioner som i realiteten fungerar som ett enda parti (Liberal Party och National Party i Australien och CDU och CSU i Tyskland). För det tredje krävs inget gemensamt valmanifest för att ett samarbete ska räknas som en allians i Golders material – den svagaste formen av samarbete (gemensamma uttalanden) räcker. Det slags organiserade och djupgående samarbete mellan partier som vi såg i Sverige inför valen 2006, 2010 och 2014 är alltså ovanligt.[66]

Golders forskning tyder på att förvalskoalitioner bildas när partier ligger ideologiskt nära varandra, när partisystemet är polariserat och när valsystemet är icke-proportionellt, det vill säga

65. Aylott (2015).

66. Golder (2006). Debus (2009) finner, liksom Martin och Stevenson (2001), att förekomsten av förvalskoalitioner har en stark effekt på vilka regeringskoalitioner som bildas (också vid kontroll för en rad andra faktorer, såsom ideologisk närhet mellan partier). Med andra ord följer de politiska partierna i stor utsträckning de uttalanden de har gjort under valkampanjen när de bildar regeringar efter valet.

när partier inte automatiskt erhåller en andel av mandaten som ungefär motsvarar deras andel av rösterna.

I Kaare Strøm, Wolfgang Müller och Torbjörn Bergmans data om alla regeringar som har bildats i Västeuropa sedan andra världskriget finns också information om förvalskoalitioner.[67] Vi presenterar denna information i tabell 3.4. Resultaten visar att det är mycket få koalitionsregeringar som bygger på ett gemensamt manifest motsvarande Alliansens. Endast 8 procent av regeringskoalitionerna tycks ha haft ett sådant gemensamt program när de gick till val – 5 procent av regeringarna hade enbart en överenskommelse före valet, medan 3 procent hade en överenskommelse både före och efter valet.[68]

Eftersom denna datamängd endast täcker perioden fram till 1999 har vi gått vidare och studerat hur vanligt förekommande gemensamma valmanifest, motsvarande Alliansens, var i valrörelserna under perioden 2000–2016 i ett urval västeuropeiska länder: Belgien, Danmark, Finland, Holland, Island, Norge, Sverige, Tyskland och Österrike. Under den här perioden hittar vi bara ett annat tydligt exempel, förutom den svenska Alliansregeringen, på en koalitionsregering som baserats på ett gemensamt manifest som presenterades före valet: den regering som bildades i Danmark 2011 (Thorning-Schmidt). I det fallet var endast två av de partier som bildade regering efter valet med i förvalskoalitionen. Det tycks alltså inte ha blivit vanligare för partierna i Västeuropa att presentera gemensamma manifest.

---

67. Strøm, Müller och Bergman (2008).

68. Annika Fredén (2016) försökte i sin avhandling skapa ett alternativt mått för förvalssamarbeten. Hon använde då JMG:s data om partiernas hänvisningar till varandra i sina valmanifest 1988–2006. Dessa data innehåller information om att ett parti har hänvisat till ett annat parti, till flera partier eller till en grupp av partier i sitt manifest, och om partiet hänvisats till i negativa, neutrala eller positiva termer. Hennes analyser av partiernas uttalanden visar att koalitionssignaler tycks ha blivit vanligare och starkare i Sverige över tid.

TABELL 3.4. Förvalskoalitioner och regeringskoalitioner i Västeuropa 1945–1999.

	ANTAL	ANDEL (%)
Ingen överenskommelse	93	35
Överenskommelse före val	**13**	**5**
Överenskommelse efter val	110	42
Överenskommelse mellan val	37	14
Överenskommelse före och efter val	**9**	**3**
Totalt	262	100

Här redovisas endast data för de koalitioner som resulterat i en regering. »Överenskommelse före val« betyder här att det fanns en skriftlig överenskommelse mellan de regerande partierna före valet. »Överenskommelse efter val« betyder att det fanns en skriftlig överenskommelse som kom till stånd efter valet, en så kallad koalitionsöverenskommelse. »Överenskommelse mellan val« betyder att det skrevs en koalitionsöverenskommelse för en regering som bildades utan att det hölls ett val. Det totala antalet och andelen förvalskoalitioner (överenskommelser) återfinns i raderna »Överenskommelse före val« och »Överenskommelse före och efter val« och markeras i fetstil i tabellen.
Källa: Comparative Parliamentary Democracy Data Archive (2008).

Huruvida förekomsten av förvalskoalitioner försvårar eller underlättar regeringsbildningen har inte studerats närmare. Den slutsats som kan dras på grundval av den befintliga forskningen är att förvalskoalitioner påverkar vilka partier som ingår i regeringen och fördelningen av ministerposter.[69] Det är emellertid troligt att förekomsten av förvalskoalitioner i kombination med

69. Se till exempel Debus (2009) och Carroll och Cox (2007).

förekomsten av ett pariaparti i riksdagen gör det svårare att bilda starka regeringar. Förvalskoalitioner torde även i sådana situationer komplicera förhandlingssituationen för presumtiva regeringsbildare och göra att regeringsbildningsprocessen drar ut på tiden.

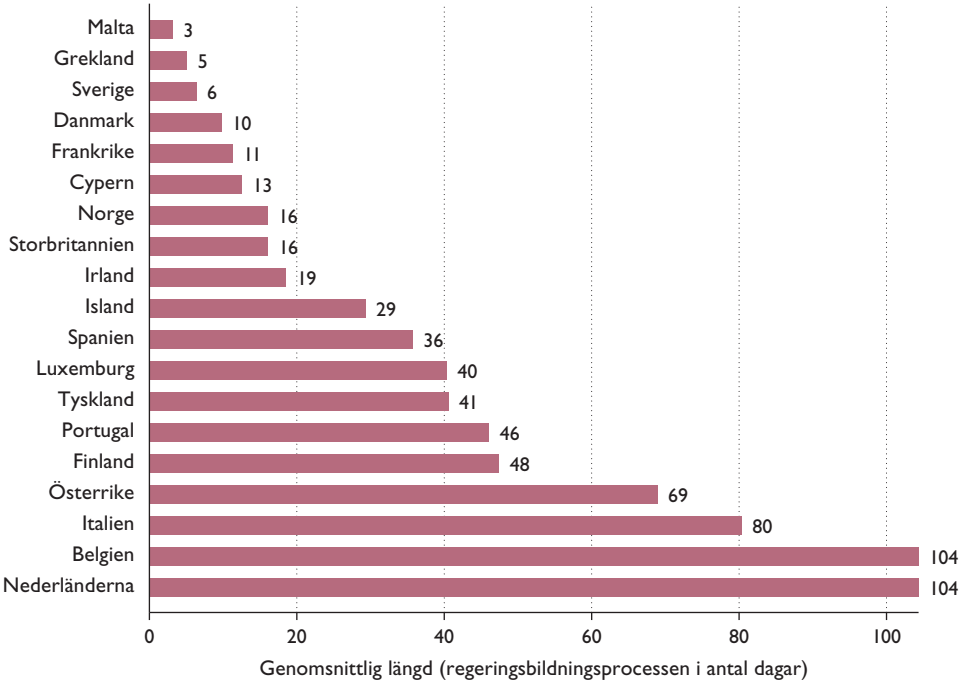
Regeringsbildningsprocessens längd

Det går fort att bilda regeringar i Sverige. I normalfallet tar det inte mer än ett par veckor efter valet innan regeringspartierna fördelat ministerposterna och skrivit en regeringsförklaring. Under en stor del av efterkrigstiden styrdes Sverige av socialdemokratiska minoritetsregeringar. På den tiden skedde ingen egentlig regeringsbildning alls. Socialdemokraterna satt helt enkelt kvar vid makten efter varje val utan att några förhandlingar ägde rum och utan att några riksdagsomröstningar genomfördes. År 1975 infördes en ny omröstningsregel som innebar att det krävs att en ny riksdag samlas, att en ny talman utses och att en omröstning hålls innan en ny regering kan ta makten. Som Torbjörn Bergman har framhållit ökade regeringsbildningsprocessens längd därigenom något eftersom den process som förutsätts i regeringsformen tar ungefär två veckor. Det har under efterkrigstiden aldrig tagit mer än tjugofem dagar att bilda en regering. Den regering som bildades 2014 tog endast nitton dagar att bilda, trots det besvärliga parlamentariska läget.[70]

Sverige är, som figur 3.4 visar, ett extremfall när det gäller hur lång tid det tar att bilda regeringar. Det finns andra västeuropeiska länder där det brukar gå ungefär lika fort. Cypern, Danmark, Grekland, Frankrike och Malta är några exempel. Men det finns andra länder, såsom Belgien, Italien och Nederländerna, där det tar avsevärt längre tid. I Belgien och Nederländerna ligger genomsnittet på över etthundra dagar. Belgien innehar rekordet

70. Bergman (2000), s. 207, och Hellström (2016).

FIGUR 3.4. Genomsnittlig längd för regeringsbildningsprocessen i Västeuropa 1945–2016.



Källa: Data från Party Government in Europe Database, ett projekt med stöd från Riksbankens Jubileumsfond.

eftersom landet styrdes av en expeditionsministär i mer än 500 dagar innan en ordinarie regering kunde tillsättas 2011.

Varför tar det så lång tid att bilda regering i vissa länder, medan det i andra länder bara brukar ta ett par veckor? Forskningen på området tyder på att både antalet partier och antalet tänkbara regeringsalternativ är viktiga faktorer. Det spelar också roll hur ideologiskt heterogent ett parlament är och hur stora de ideolo-

giskt extrema partierna är. Förekomsten av stora extrempartier med utpressningspotential gör att regeringsförhandlingar drar ut på tiden, eftersom det blir svårt för regeringsbildaren att hitta ett regeringsalternativ som inte har en majoritet i parlamentet mot sig.[71]

Mer allmänt visar forskningen om koalitioner och regeringsbildning att det tar lång tid att bilda regeringar i länder där partierna befinner sig i en mer komplicerad förhandlingssituation. Om det effektiva antalet partier ökar växer också antalet teoretiskt möjliga regeringsalternativ, vilket gör det svårare för partierna att komma fram till vilka som ska bilda regering. Förhandlingssituationen blir också mer komplicerad om partisystemets dimensionalitet ökar, det vill säga om politiska konflikter inte kan reduceras till en enda dimension, såsom den ekonomiska vänster–högerdimensionen.[72]

Vad betyder dessa resultat för den svenska situationen? Om vi enbart ser till hur lång tid det har tagit att bilda regeringar i Sverige under senare år är situationen inte särskilt oroväckande. Även 2014 bildades en ny regering inom ett par veckor, trots att förhandlingssituationen var mer komplex än tidigare eftersom Sverigedemokraterna hade vuxit sedan föregående val och andra frågor än de ekonomiska vänster–högerfrågorna ökat i betydelse.

Reglerna för regeringsbildningen underlättar en snabb regeringsbildning i Sverige, jämfört med andra länder. Ett exempel är

71. Hellström (2016). Se också Diermeier och van Roozendaal (1998) och Martin och Vanberg (2003). Detta skulle kunna bero på att den här typen av partier får en form av utpressningspotential när de ökar i storlek, som vi skriver om i kapitel 2 (och som Sartori talar om).

72. En empirisk analys av de regeringar som har bildats i de västeuropeiska länderna under efterkrigstiden, som genomförts av De Winter och Dumont (2008), visar att regeringsbildningsprocessen tar längre tid när parlamentet är fragmenterat, när extrema partier har många mandat och när den ideologiska polariseringen i parlamentet är hög.

systemet med negativ parlamentarism. I länder med positiv parlamentarism är det svårare att bilda minoritetsregeringar, vilket gör att de problem en regeringsbildare behöver lösa blir mer komplicerade.

Regeringars överlevnad

En annan möjlig konsekvens av att förhandlingssituationen i parlamentet blir mer komplicerad är att regeringar inte överlever lika länge. Det är till exempel troligt att minoritetsregeringar lättare hamnar i regeringskriser om det finns ett stort pariaparti i parlamentet. Vi påminns åter om Sartoris idé att vissa partier har stor utpressningspotential. Sverigedemokraterna är ett sådant parti, vilket försvårar förhandlingssituationen i riksdagen. Med tanke på utvecklingen under hösten 2014 – då statsministern meddelade att regeringen avsåg att utlysa ett extra val – är detta ett scenario som måste tas på allvar.

Varför vissa regeringar överlever till nästa val medan andra faller i förtid är en fråga som vi vet relativt mycket om. I den första generationens forskning på området uppmärksammades olika egenskaper hos det politiska systemet eller hos regeringen som är förknippade med en ökad risk för regeringskriser. Till exempel har forskningen visat att minoritetsregeringar löper större risk att behöva avgå i förtid. Enpartiregeringar i minoritet har en genomsnittlig livslängd på 47 procent av mandatperioden. Koalitionsregeringar i minoritet har en genomsnittlig livslängd om 43 procent – vilket kan jämföras med majoritetsregeringar, som har en genomsnittlig överlevnad på ungefär 70 procent av en hel mandatperiod.[73]

I många jämförande analyser har också partisystemets struktur visat sig ha en betydande effekt på regeringars överlevnadschanser. Statsvetaren Thomas Saalfeld har visat att det finns tre

73. Saalfeld (2008).

faktorer som påverkar regeringars stabilitet: 1) partisystemets dimensionalitet, 2) hur stora ideologiska skillnader som finns mellan partierna och 3) hur stor andel mandat som kontrolleras av ideologiskt extrema partier. Vissa forskare tolkar emellertid detta samband som indirekt, i den meningen att partisystemet påverkar vilka regeringar som bildas, vilket i sin tur avgör regeringens chanser att överleva. Förekomsten av starka extrempartier gör det till exempel ibland nödvändigt att bilda mittenregeringar som förenar partier med mycket olika politiska program. Eftersom sådana regeringar har svårare att genomföra den politik som partierna har gått till val på, tenderar de att falla tidigare.[74]

Även institutionella regler påverkar regeringars överlevnad. Några faktorer som har betydelse är investiturreglerna (det vill säga villkoren för att rösta om en ny regering), hur stor makt premiärministern har och om systemet är bikameralt (det vill säga att parlamentet har två kamrar). En faktor som tycks spela stor roll är om författningen kräver att misstroendeförklaringar ska vara konstruktiva, det vill säga att en majoritet i parlamentet endast kan avsätta en regering om parlamentet samtidigt beslutar att tillsätta en ny regering. Ett land där misstroendeförklaringar måste vara konstruktiva är Tyskland. Om Tyskland hade haft ett system som liknar det vi har i Sverige – där oppositionen tillåts att avsätta en regering utan att presentera ett förslag på en alternativ regering – skulle tyska regeringar enligt en studie ha överlevt ungefär 12 procent kortare tid.[75]

Andra forskare har lyft fram betydelsen av dramatiska händelser såsom politiska skandaler, internationella konflikter och ekonomiska kriser och framhåller att sådana händelser är de viktigaste förklaringarna till att regeringar faller i förtid.[76]

---

74. Saalfeld (2008), Laver och Schofield (1998) och Warwick (1994).

75. Saalfeld (2008) och Diermeier, Eraslan och Merlo (2002).

76. Se till exempel Frendreis, Gleiber och Browne (1986). Se Laver (2003) för en översikt.

Med tanke på att Sverige ofta har regerats av minoritetsregeringar kunde man ha förväntat sig att svenska regeringar skulle vara instabila, särskilt med tanke på att Sveriges författning inte föreskriver att misstroendeförklaringar måste vara konstruktiva. Men Sverige har stabila regeringar jämfört med många andra västeuropeiska länder.

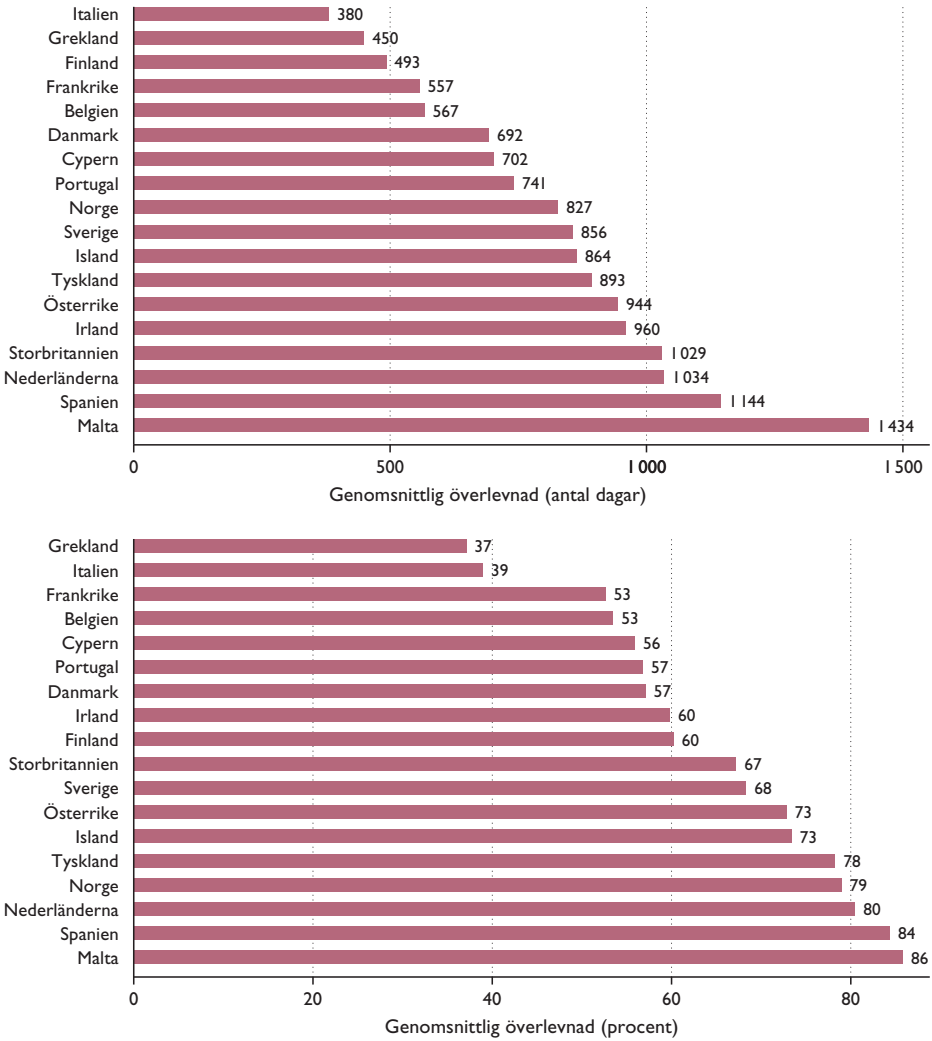
Figur 3.5 visar hur länge regeringarna har överlevt i genomsnitt i de västeuropeiska staterna under efterkrigstiden, på basis av två olika mått. Det första, som presenteras i den övre panelen, anger under hur många dagar regeringarna i ett land styr. Det andra måttet, som presenteras i den nedre panelen, definierar regeringars genomsnittliga livstid som en procentandel av deras potentiella livstid (fram till nästa reguljära val).

I bägge fallen hamnar Sverige nära genomsnittet. De länder där regeringar har överlevt kortast tid är Italien, Grekland och Frankrike. Spanien och Malta ligger i stället i topp när det gäller regeringars överlevnadsförmåga. Trots att Sverige ofta har styrts av minoritetsregeringar ser vi alltså inga tecken på att regeringarnas stabilitet skulle ha blivit anmärkningsvärt låg. Vi har inte heller upplevt särskilt många regeringskriser i Sverige under de senaste fem–sex decennierna.

Varför inte? En förklaring är den svenska författningens regel att ordinarie val kommer att hållas vid en viss tidpunkt oavsett om regeringen har utlyst extra val eller ej under mandatperioden. Sverige har alltså, i motsats till många andra västeuropeiska länder, fasta mandatperioder. Det gör att det sällan är fördelaktigt för partierna att strategiskt utlysa extra val under mandatperioden. I länder som inte har några fasta valdatum utlyser regeringen nyval oftare.[77]

77. Hellström, Bäck och Walther (2014) och Smith (2003).

FIGUR 3.5. Regeringars överlevnad i Västeuropa 1944–2014.



Regeringars genomsnittliga livstid (antal dagar) och genomsnittliga relativa livstid (andelen i procent av den maximala tänkbara livstiden, fram till nästa reguljära allmänna val).
Källa: Data från Seki och Williams (2014).

Slutsatser

Vi har i det här kapitlet behandlat svenska regeringars stabilitet och överlevnadsförmåga. Vi har koncentrerat oss på att förklara tre förhållanden: 1) regeringars parlamentariska underlag, 2) hur lång tid det tar att bilda regeringar och 3) hur länge regeringar överlever. Alla dessa tre utfall skulle potentiellt kunna påverkas av den mer komplicerade parlamentariska situation som har uppstått sedan 2010. Än så länge har vi emellertid inte sett några dramatiska förändringar.

När det gäller förekomsten av minoritetsregeringar är Sverige ovanligt, jämfört med andra länder. Alltsedan den parlamentariska demokratins genombrott har Sverige oftast styrts av minoritetsregeringar. Få andra länder i Västeuropa har regeringar med ett så litet parlamentariskt underlag som de svenska. Som förklaring till den höga andelen minoritetsregeringar i Sverige lyfter den jämförande statsvetenskapliga forskningen framför allt fram att Sverige tillämpar negativ parlamentarism – i motsats till länder som Tyskland, som tillämpar positiv parlamentarism. Regeringen i Sverige behöver därför inte ha aktivt stöd av en majoritet i riksdagen. Det räcker att majoriteten tolererar regeringen, det vill säga det som krävs är att en majoritet av ledamöterna inte röstar emot regeringen för att den ska få tillträda. En annan förklaring till att vi har haft så många minoritetsregeringar är att Socialdemokraterna har haft en stark förhandlingsposition som medianparti i ett politiskt system som dominerats av en dimension – vänster–högerdimensionen.

Förekomsten av högerradikala partier tycks öka sannolikheten att minoritetsregeringar bildas – framför allt om dessa partier betraktas som paria av övriga partier. Det faktum att Sverigedemokraterna ökade sitt väljarstöd torde vara en viktig del av förklaringen till den regering vi fick efter 2014 års val, särskilt i kombination med det faktum att partierna hade ingått överenskommelser som gjorde det svårare för dem att bredda regeringsunderlaget.

Det finns dock inget som säger att minoritetsregeringar inte är handlingskraftiga. Det finns till och med internationell forskning som visar att minoritets- och majoritetsregeringar, om de jämförs under likartade förhållanden, har ungefär likvärdig förmåga att få igenom sin politik i parlamentet.[78] Sverige har styrts av minoritetsregeringar under större delen av efterkrigstiden, och många av dessa regeringar har varit anmärkningsvärt framgångsrika när det gäller att få igenom sin politik i riksdagen (se kapitel 4 och kapitel 5).

En tänkbar effekt av att den parlamentariska situationen blir mer komplicerad är att det tar lång tid för partierna att enas om vilken regering som ska bildas, vilken politik regeringen ska föra och hur partierna ska fördela ministerposter sinsemellan. Om förhandlingar mellan partierna blir mer komplicerade tar det i allmänhet längre tid för regeringar att bildas. Det kan till exempel röra sig om att antalet partier eller den ideologiska polariseringen ökar. I länder där antalet partier i parlamentet är mycket stort, som i Belgien och Nederländerna, kan det ta flera hundra dagar att bilda en ny regering.

I Sverige går det relativt fort att bilda regeringar. De flesta har bildats inom loppet av några veckor och så var även fallet med regeringen Löfven.

Den ökade förhandlingskomplexiteten efter 2014 års val har alltså ännu inte lett till att det har blivit påtagligt svårare att bilda regeringar i Sverige. Den negativa parlamentarismen underlättar för partierna att bilda minoritetsregeringar, vilket innebär att segdragna förhandlingar mellan partierna för att hitta aktivt majoritetsstöd undviks. Som vi återkommer till i slutkapitlet tror vi emellertid att regeringsbildningen i framtiden kommer att kräva mer omfattande förhandlingar i förväg med åtminstone några av oppositionspartierna, och i så fall kommer förhandlingarna troligen att bli mer komplicerade och tidskrävande.

78. Cheibub (2007), s. 88–92.

Den tredje huvudfrågan för detta kapitel gällde regeringars stabilitet, eller överlevnadsförmåga. Hur stor är sannolikheten att vi kommer att se fler regeringskriser i framtiden? Den forskning som vi har lyft fram ger vid handen att regeringars stabilitet, eller överlevnad, påverkas av partisystemets dimensionalitet, av hur stora ideologiska skillnader det finns mellan partierna i partisystemet och av hur stor andel av mandaten som kontrolleras av extrema partier. Allt detta talar för att risken för regeringskriser har ökat, särskilt om vi fortsätter att utvecklas mot en mer tvådimensionell politisk konfliktstruktur (se kapitel 2).

Om Sverigedemokraterna växer mer – och om de fortsätter att vara tungan på vågen snarare än att i någon form integreras i det borgerliga blocket – ökar risken för regeringskriser ytterligare. En konstruktiv förtroendeomröstningsregel vore, som vi framhåller i slutkapitlet, en naturlig förändring att genomföra om det visar sig att vi går mot ett framtidsscenario med återkommande regeringskriser. Där är vi emellertid inte ännu.

4
Konflikt och samarbete i riksdagen

Det händer, om än sällan, att det politiska beslutsfattandet i demokratier går i stå. Så skedde i USA efter valet 2010, då Demokraterna trots innehav av presidentposten först förlorade majoriteten i representanthuset och sedan, fyra år senare, även i senaten. Inget av de två stora politiska partierna kunde få igenom sin politik i kongressen. USA hamnade i ett parlamentariskt dödläge (*legislative deadlock*).[79]

Ibland hävdas att sådana dödlägen är ovanligare i parlamentariska system. Men någonting liknande inträffade i Frankrike i slutet av 1950-talet. De politiska partierna i den franska nationalförsamlingen visade sig då helt oförmögna att hantera den politiska krisen i Algeriet, vilket innebar slutet för den fjärde republiken.[80] Som vi har konstaterat tidigare förekom politiska dödlägen också i 1920-talets Sverige. Särskilt på arbetsmarknadspolitikens område fanns betydande låsningar. Arbetslösheten under 1920-talet var förhållandevis hög, liksom konfliktnivån på arbetsmarknaden, men det rådde stor oenighet om hur dessa problem skulle hanteras. Två av de socialdemokratiska regeringarna under 1920-talet föll eftersom de inte fick riksdagens stöd för sin politik på detta centrala område, som länge varit ett av de mest konfliktfyllda i svensk politik.[81]

---

79. Se den rapport som det amerikanska statsvetarförbundet tog fram under ledning av Cathie Jo Martin och Jane Mansbridge 2013 (Mansbridge och Martin 2013).
80. Williams (1964) är en klassisk studie på området.
81. Hermansson (1993).

Detta kapitel handlar om beslutsfattandet i riksdagen under de senaste två decennierna, med särskild betoning på 2010-talet. Kan riksdagspartierna komma överens, eller har kombinationen av minoritetsregeringar, de låsta politiska blocken och Sverigedemokraternas inträde på scenen lett till en situation som kan liknas vid ett parlamentariskt dödläge? Det är den sortens principiellt viktiga frågor vi kommer in på i det här kapitlet.

Sammantaget pekar våra analyser mot två viktiga slutsatser. Den första slutsatsen är att svenska regeringar, oavsett parlamentariskt underlag, i regel får igenom sin politik i riksdagen. Sverige går i den meningen att regera. Den andra slutsatsen är att blockpolitiken har trängts tillbaka sedan Sverigedemokraterna kom in i riksdagen 2010. Det i sin tur hänger samman med att konflikterna och samarbetsmönstren i riksdagen inte i lika hög grad som tidigare kan beskrivas i vänster–högertermer – och kanske också med att polariseringen i vänster–högerdimensionen har minskat under senare år (se faktarutan »Polarisering i Sveriges riksdag«).

Omröstningar i riksdagen

Vår undersökning av beslutsfattandet i riksdagen utgår i första hand från de maskinläsbara data som riksdagens datatjänst gör tillgängliga för alla riksdagsomröstningar sedan riksdagsåret 2002/2003. I detta datamaterial kan man se hur varje enskild riksdagsledamot röstade i varje enskild omröstning (votering). Vi använder datamaterialet för att beskriva konflikt- och samarbetsmönstren i riksdagen.

Att studera voteringar i riksdagen är en anrik tradition inom statsvetenskapen. Men eftersom alla riksdagens beslut inte tas genom votering är metoden inte helt okomplicerad (se appendix »Att studera omröstningar i riksdagen«, s. 143). Den distinkta fördelen med att studera voteringar är att det fångar hur partierna faktiskt agerar när riksdagen stiftar lagar och beslutar om statens intäkter och utgifter. En analys av voteringarna i riksdagen fångar

Polarisering i Sveriges riksdag

I amerikansk statsvetenskap är polariseringen i representanthuset och senaten – de två kamrarna i kongressen, USA:s lagstiftande församling – ett viktigt forskningsområde.* Det hänger samman med att polariseringen har ökat kontinuerligt under de senaste fyrtio åren. De republikanska medlemmarna i representanthuset och senaten har blivit alltmer konservativa samtidigt som Demokraterna har försvagats kraftigt i sydstaterna (varifrån mer konservativa demokrater brukade väljas).

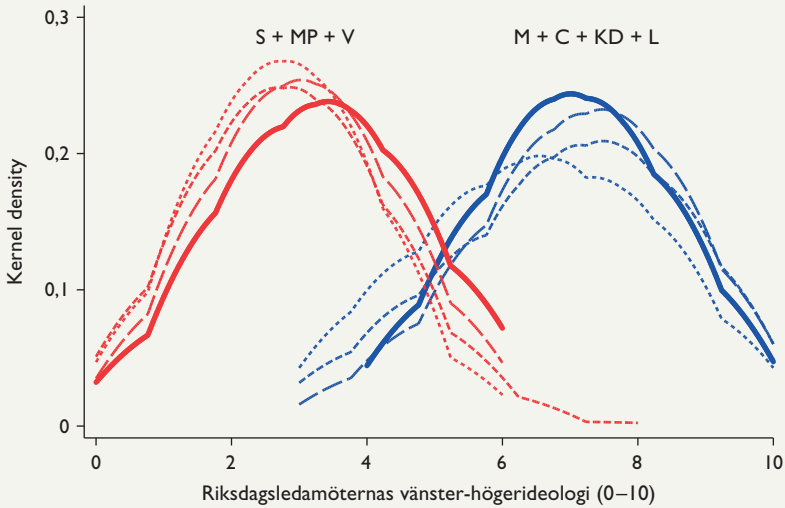
Den tilltagande polariseringen har tagit sig två uttryck. För det första har det ideologiska avståndet mellan den genomsnittliga demokratiska kongressledamoten och den genomsnittliga republikanska kongressledamoten vuxit. De två partierna är alltså mer olika varandra. För det andra finns det inte längre någon överlappning mellan de två partiernas ledamöter. Tidigare låg många demokratiska ledamöter till höger om de republikanska ledamöter som låg längst vänsterut; så är inte längre fallet.

I de analyser som redovisas i figur 4.1 undersöker vi om det går att finna liknande tendenser i den svenska riksdagen. Analyserna bygger på uppgifter som riksdagsledamöterna själva har lämnat om sin placering på vänster–högerskalan (där 0 betyder långt åt vänster och 10 betyder långt åt höger). Figuren visar hur vanlig en viss ideologisk uppfattning är inom de tre partier som brukar räknas till det rödgröna blocket (Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet) och inom de fyra partier som sedan 2004 har ingått i Alliansen (Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna).

Vi kan dra två slutsatser på basis av utvecklingen över tid. För det första har polariseringen inte ökat i Sverige om man med polarisering menar avståndet mellan den genomsnittliga ledamoten i vänsterblocket och den genomsnittliga ledamoten i högerblocket. Både vänsterblocket och högerblocket har nämligen rört sig åt höger sedan 1980-talet. Avståndet mellan blocken förefaller faktiskt att vara mindre i dag än under tidigare mandat-

* Se McCarty, Poole och Rosenthal (2016) för ett aktuellt exempel.

FIGUR 4.1. Vänster–högerideologi i de två stora blocken 1985, 1998, 2006 och 2014.



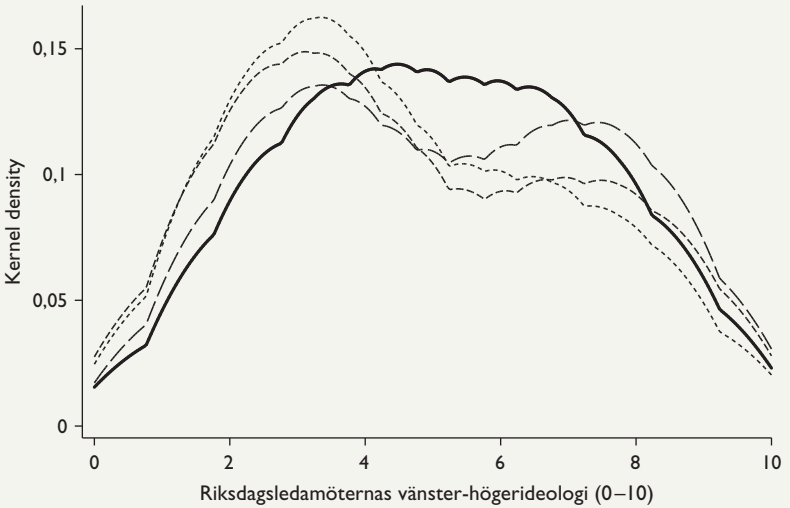
De tjockare klart röda och klart blåa linjerna beskriver fördelningen av vänster- och högeruppfattningar i den riksdag som valdes 2014. Vi har använt oss av så kallad kernel density-skattning, en statistisk metod som används för att skatta hur vanliga olika värden är i förhållande till varandra. De tunnare streckade linjerna beskriver tidigare riksdagar – långa streck är riksdagen 2006 (den första av de två mandatperioder då Fredrik Reinfeldt var statsminister); medellånga streck är riksdagen 1998 (då Göran Persson var statsminister); korta streck är riksdagen 1985 (då Olof Palme var statsminister).

Källa: Data från Riksdagsundersökningarna (Karlsson och Nordin 2015).

perioder. För det andra har polariseringen ökat i Sverige om man med polarisering menar att överlappningen mellan de två blocken har minskat. Så är fallet, vilket i första hand, men inte enbart, beror på att högerblocket har blivit mer ideologiskt homogent.

Ett annat sätt att analysera polarisering i riksdagen är att studera fördelningen av ideologiska övertygelser bland samtliga ledamöter (utan att dela upp ledamöterna blockvis och utan att exkludera Sverigedemokraterna,

FIGUR 4.2. Vänster–högerideologi i riksdagen som helhet 1985, 1998, 2006 och 2014.



Den tjocka heldragna linjen beskriver fördelningen av ideologiska uppfattningar i den riksdag som valdes 2014. De tunnare streckade linjerna beskriver tidigare riksdagar – långa streck är riksdagen 2006 (den första av de två mandatperioder då Fredrik Reinfeldt var statsminister); medellånga streck är riksdagen 1998 (då Göran Persson var statsminister); korta streck är riksdagen 1985 (då Olof Palme var statsminister).
Källa: Data från Riksdagsundersökningarna (Karlsson och Nordin 2015).

som ju inte ingår i något av blocken). Resultaten av en sådan analys redovisas i figur 4.2. Som figuren visar är den riksdag som valdes i september 2014 den mest mittenorienterade riksdagen hittills (åtminstone sedan mätningarna började för trettio år sedan). För ett årtionde sedan, i den riksdag som valdes 2006, var fördelningen mer bimodal (det fanns två »toppar«). I den meningen minskade polariseringen i den svenska riksdagen i och med valet 2014. Förändringen beror inte enbart på att Sverigedemokraterna har kommit in i riksdagen. Också bland övriga partiers ledamöter samlas fler riksdagsledamöter i mitten än tidigare.

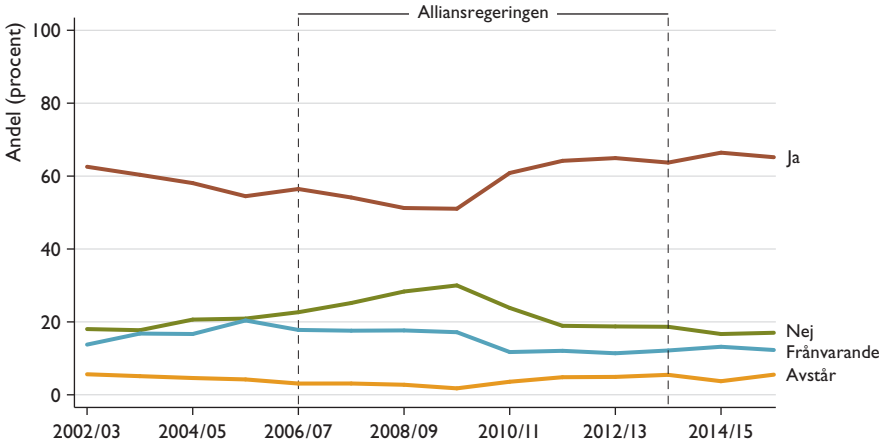
en verklighet bortom den ibland högtravande och ofta tillspetsade politiska retoriken. Eftersom riksdagens ledamöter i voteringarna tvingas ta ställning till faktiska politiska förslag – och eftersom utfallet av dessa omröstningar är statsrättsligt bindande – säger en analys av riksdagens voteringar någonting om de egentliga konflikt- och samarbetsmönstren i svensk politik.[82] Totalt sett analyserar vi i detta kapitel 3 003 576 röster från 928 ledamöter, grupperade i 8 partier, under riksdagsåren 2002/03–2015/16.[83]

När riksdagen röstar har varje ledamot tre alternativ: att rösta ja, nej, eller avstår. En ledamot kan även vara frånvarande. Hur dessa kategorier fördelar sig per riksdagsår (med samtliga riksdagsledamöter som procentbas) framgår av figur 4.3.

För att underlätta tolkningen visar fältet inramat av de streckade linjerna de år Alliansen befann sig i regeringsställning (2006–2010 i majoritetsställning, därefter i minoritet). Som framgår är det i allmänhet en påfallande stor andel av riksdagens ledamöter

82. En analogi som ligger nära till hands är den distinktion som nationalekonomer brukar göra mellan vad konsumenter påstår att de föredrar och vad deras köpbeteende avslöjar att de faktiskt föredrar. Voteringarna avslöjar i denna mening vad partierna faktiskt föredrar. Vi anser således att Leif Lewin (1994), s. 282, går för långt när han drar följande slutsats: »Preferenserna avslöjas inte av beteendet. I så fall skulle man tvingas dra slutsatsen att den ertappade rattfylleristen *önskade* hamna i fängelse.« Exemplet är illa valt för att gendriva argumentet att utfallet av *valsituationer*, såsom vid voteringarna i riksdagen, kan användas som åtminstone ett av flera sätt att fånga preferenser (se kapitel 2). Därmed inte sagt att det är ett invändningsfritt mått. Eftersom voteringar i riksdagen sker i en strategisk kontext kan mycket väl andra överväganden än sakpolitik i vissa fall fälla avgörandet, se Rosenthal och Voeten (2004), s. 622, 629–630, och Spirling och McLean (2007).
83. En avgiven röst, eller »voteringspunkt«, definieras alltså som en enskild ledamots ställningstagande till en förslagspunkt i ett betänkande avseende motiv- och/eller sakfrågan. De politiska »vildarna«, det vill säga partilösa riksdagsledamöter, som under undersökningsperioden var Gudrun Schyman, Göran Thingwall, Karin Svensson Smith, Margareta Larsson och William Petzäll, har exkluderats från samtliga analyser. (Solveig Ternström var vilde under för kort tidsperiod för att registreras i data.)

FIGUR 4.3. Votering: ja, nej, avstår, frånvarande.



Linjerna anger hur vanliga alternativen ja, nej, avstår respektive frånvarande är när riksdagens ledamöter voterar. Siffrorna anger andelar av samtliga ledamöter i genomsnitt per riksdagsår.
Källa: Riksdagens öppna voteringsdata.

som röstar *för* utskottets förslag när det kommer till votering. Genomsnittet för alla riksdagsår är cirka 60 procent. Ironiskt nog var det främst under Alliansens år som majoritetsregering som den andel som stödde utskottets förslag gick ned något – men det avspeglar endast det faktum att blocköverskridande överenskommelser var som allra minst vanliga under de åren (mer om det nedan).[84]

84. Andelen nej-röster är i allt väsentligt endast en spegelbild av andelen ja-röster (när det ena går upp går det andra ner). I genomsnitt röstar 21 procent av riksdagens 349 ledamöter nej när en fråga kommer till votering. Det tredje alternativet, avstår, är betydligt mindre vanligt (4 procent). I genomsnitt är cirka 15 procent av ledamöterna frånvarande vid dessa voteringar. Vi har i samtliga analyser förutom denna räknat bort de frånvarande ledamöterna från analyserna (procentbasen utgörs alltså av dem som avlägger en röst).

Det är över huvud taget mycket ovanligt att utskottets yrkande (huvudpropositionen) går förlorande ur striden. Sett över hela tidsperioden har det endast inträffat i 1,2 procent av alla voteringar.[85] Med hänsyn tagen även till antalet acklamationer, vilka i praktiken betyder stöd för utskottets linje, kan vi alltså konstatera att riksdagen med få undantag släpper igenom utskottens förslag. Utskottens betänkanden avviker sällan särskilt mycket från regeringens föreslagna linje.[86] Vi kan därför dra slutsatsen att regeringen i de allra flesta fall, även efter riksdagens behandling, lyckas få stöd för de politiska förslag den lägger fram.[87]

---

85. Detta genomsnitt baseras på samtliga 8 606 voteringar i datamaterialet, med undantag för tre fall där andelen ja-röster var lika stor som andelen nej-röster. Den enda markerade avvikelsen över tid är regeringen Perssons sista regeringsår (2005/06), då 4,7 procent av utskottens yrkanden föll i riksdagen. Andelen är också något högre under perioden 2002–2005 (1,8–2,8 procent), men har sedan Alliansregeringens övertagande 2006 legat under 1 procent.

86. Om ett betänkande baseras på en regeringsproposition vet vi på basis av en noggrann undersökning från perioden 1972–1987 att utskotten i genomsnitt bara beslutade om substantiella förändringar av propositionen i 16 procent av fallen, se Sannerstedt och Sjölin (1990), s. 124, Sjölin (1993), s. 172, och jfr Sannerstedt (1989), s. 53. Loxbo och Sjölin (2016), s. 13, uppdaterar denna statistik för samtliga mellanvalsår (alltså riksdagarna året efter och året före ett val) fram till och med riksdagsåret 2012/13, men nu endast avseende andelen propositioner som ändras till följd av *oppositionens* reservationer i utskottet. Resultatet visar att detta sedan 1994 varit utomordentligt ovanligt (det tycks under 1994–2010 förekomma för mindre än 2 procent av alla propositioner, men ökar under Alliansregeringens år i minoritet till 5 procent). Karl Loxbo (personlig kommunikation) bekräftar att mönstret är detsamma om man beaktar samtliga betänkanden baserade på propositioner: i genomsnitt har endast omkring 6 procent av alla propositioner ändrats *över huvud taget* i utskottet sedan 1995 (men 2011–2012 sker en ökning till 14 procent).

87. Hur stor andel av alla betänkanden som baseras på propositioner har vi inte hittat några uppgifter om, men en grov beräkning baserad på *n*-talen i Sannerstedt (1992), Tabell 2.1 och 2.3 (s. 32 och 36), respektive Sjölin (1991), Tabell 1 och 5 (s. 132 och 140) indikerar att det under perioden 1972–1987 rörde sig om något fler än hälften (55–58 procent). Om man sätter antalet betänkanden base-

Även om internationella jämförelser är svåra på den här punkten tyder det mesta på att Sverige har en hög grad av så kallad lagstiftningseffektivitet.[88] Vi kan emellertid inte uttala oss om huruvida detta beror på att regeringen är selektiv när det gäller vilka frågor den föreslår eller på att regeringspartiernas företrädare även i minoritetsställning är skickliga förhandlare i utskotten. Troligen handlar det om en kombination av bägge faktorerna.

Att rösta med partilinjen

Det vore fel att påstå att riksdagen består av 349 fria viljor. I genomsnitt röstar en ledamot med partilinjen, det vill säga som majoriteten inom partiet röstar, i 99,6 procent av alla voteringar (se faktarutan »Partidisciplin i Sverige under 1920- och 1930-talen«, s. 121).[89] Figur 4.4 visar hur stor andel av ledamöterna från respektive parti som röstade ja till utskottets förslag. Eftersom det inte finns någon meningsfull variation i röstningsbeteendet bland ledamöter från samma parti genomför vi från och med nu alla analyser på partinivå.

Av figuren framgår att riksdagsledamöterna nästan undantagslöst röstar för utskottets förslag om deras parti befinner sig i regeringsställning. Detta gällde Socialdemokraterna i mer än 98

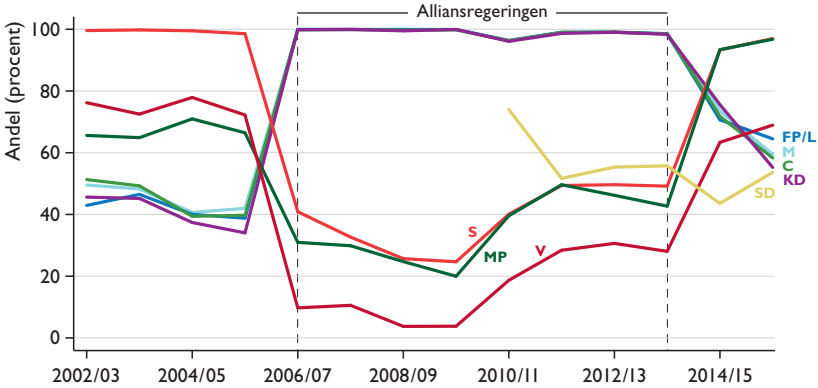
---

rade på propositioner för åren 2003, 2004, 2007, 2008, 2011 och 2012 (personlig kommunikation med Karl Loxbo) i relation till det totala antalet betänkanden enligt riksdagens webbplats får man ett genomsnitt på cirka 42 procent (dock med högre siffror 2007–2008). Betänkanden som endast baseras på motioner är dock oftast enhälliga, se Sannerstedt (1989), s. 56. Det innebär i sin tur att betänkanden baserade på regeringspropositioner med största sannolikhet är överrepresenterade bland dem som blir föremål för votering.

88. Sjölin (1993), s. 174–176, och Cheibub (2007), s. 88–92.

89. Troligen är även dessa siffror en underskattning av den egentliga partidisciplinen, eftersom merparten av de tillfällen då partilinjen inte följs torde bero på att en enskild ledamot råkar trycka på fel knapp, se Dagens Nyheter, »Illojalt röstande i riksdagen sker av misstag«, 4 maj 2017.

FIGUR 4.4. Votering: ja till utskottets förslag.



Linjerna anger hur vanligt alternativet ja är inom vart och ett av de politiska partierna när riksdagens ledamöter voterar. Siffrorna anger andelar av samtliga avlagda röster (frånvarande räknas alltså bort) i genomsnitt per riksdagsår.
Källa: Riksdagens öppna voteringsdata.

procent av alla voteringar när de befann sig i regeringsställning före 2006 och nästan helt utan undantag för Alliansspartierna under perioden 2006–2014. Anledningen är att utskottet som regel tillstyrker regeringens förslag. Detta gäller i synnerhet en regering i majoritetsställning. Undantaget som bekräftar regeln är att Socialdemokraterna och Miljöpartiet bara röstade med utskottsförslaget i 93 procent av fallen under sitt första år som minoritetskoalition (2014/15).[90]

Partier som inte sitter i regeringsställning – såsom Vänsterpar-

90. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att Alliansspartierna, i kraft av att nyss haft tillgång till Regeringskansliets beredningsresurser, kunde presentera fler gemensamma motioner under den allmänna motionstiden på hösten 2014 än vad som annars är brukligt.

Partidisciplin i Sverige under 1920- och 1930-talen

Att riksdagsledamöter från samma parti röstar extremt lika varandra när det kommer till votering är inget som utmärker Sverige jämfört med andra parlamentariska demokratier i Europa.* Skillnaderna är större om man jämför med de presidentiella regimerna i USA och Latinamerika, där partidisciplinen ofta är avsevärt lägre.**

Vad som kanske är mindre välkänt är att partidisciplinen i Sveriges riksdag var lägre före enkammarriksdagens införande.*** Exakta uppgifter finns sedan 1925, då riksdagen beslutade att göra sina voteringar öppna. I en studie av åren 1925–1938 konstaterades att riksdagsledamöterna i bägge kamrarna röstade med partilinjen i ungefär 90 procent av voteringarna, vilket kan jämföras med 99,6 procent i dag.

Det fanns även en viss variation mellan partierna. Starkast disciplin uppvisade kommunisterna, som röstade nästan lika enhetligt som Vänsterpartiet i dag (99 procent för partilinjen). Därefter kom Bondeförbundet (92 procent i andra kammaren, 91 procent i första), tätt följt av Högern och Socialdemokraterna (91 procent i båda kamrarna). Allra lägst sammanhållning hade de frisinnade (86 procent i båda kamrarna). Liberalerna var för få för att kunna särstuderas. Det fanns under denna period ingen skönjbar trend mot större partidisciplin.****

Även om jämförelser över tid ska göras med viss försiktighet tycks inga större förändringar ha inträffat i mitten av 1960-talet. Om något tycks Högerns, Centerns och Kommunisternas partidisciplin ha sjunkit något under riksdagsåren 1964 och 1966 jämfört med tidigare nivåer.*****

Det tycks med andra ord som om det stora trendbrottet när det gäller partisammanhållningen inföll i samband med, eller efter, enkammarriksdagens införande.

---

* Se Depauw och Martin (2008), s. 105.

** Carey (2007), s. 100. Denna genomsnittliga skillnad framgår om man jämför länder med direktvalda presidenter med länder utan direktvalda presidenter i tabell 3 i Careys studie. Om man som Carey gör, däremot, undersöker den separata effekten av att ha en direktvald president och ett misstroendevotumförfarande (två förhållanden som är i det närmaste perfekt korrelerade i hans data) finner man ingen statistiskt signifikant effekt av någondera.

*** Wallenberg (1989), s. 38.

**** Bjurulf (1972), s. 151–153, enligt våra beräkningar.

***** Stjernquist och Bjurulf (1968), tabell 2, s. 351, och jfr Holmberg (1975), s. 236–238.

tiet, Miljöpartiet (före 2014) och Sverigedemokraterna – uppvisar inte samma extrema beteende. Vänsterpartiet och Miljöpartiet tenderade att i en majoritet av fallen rösta med utskottsförslaget under den socialdemokratiska regeringen före 2006, medan särskilt Vänsterpartiet endast undantagsvis röstade ja under Alliansregeringen. Sverigedemokraterna har, med undantag för sitt första riksdagsår, tenderat att rösta för utskottsförslaget i ungefär hälften av fallen.

En viss konvergens i röstningsbeteende mellan det rödgröna blocket (Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet) och Alliansen (Moderaterna, Folkpartiet/Liberalerna, Centerpartiet, Kristdemokraterna) kan noteras ungefär från riksdagsåret 2011. Då började i synnerhet Socialdemokraterna och Miljöpartiet, men i viss utsträckning även Vänsterpartiet, att oftare rösta med utskottsförslagen, trots att Alliansen hade regeringsmakten. Allianspartierna har också sedan regeringsskiftet 2014 tenderat att rösta ja i högre utsträckning än de gjorde under sina år i opposition 2002–2006. Detta är ett intressant mönster, som pekar på minskad konfliktnivå i riksdagen då den faktiskt voterar. Det är någonting som vi får anledning att återkomma till.

Samarbete och konflikt inom och mellan de politiska blocken

För att närmare kunna studera hur samarbete och konflikt fungerar i praktiken övergår vi nu till att betrakta två mått på sammanhållning (likhet) och konflikt (olikhet) i partiernas röstningsbeteende. Det enklaste måttet på sammanhållning i forskningen är Stuart Rices så kallade sammanhållningsindex, vilket helt enkelt är skillnaden i andelen röster för respektive alternativ.[91] I det enklaste scenariot, där alla ledamöter bara kan rösta ja eller nej, får detta index sitt maximala värde för en viss partikonstellation

91. Rice (1925).

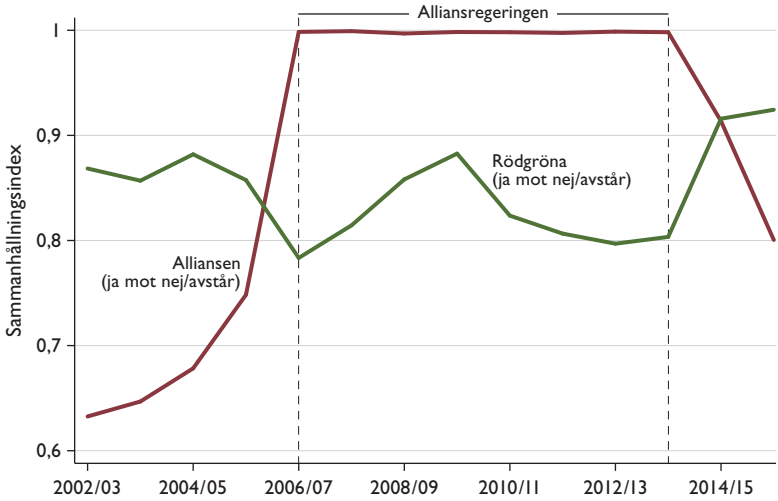
om alla ledamöter som ingår i konstellationen röstar ja eller om alla röstar nej. Om 90 procent av ledamöterna i konstellationen röstar ja och 10 procent nej blir indexvärdet 80.

En svårighet är att riksdagsledamöterna förutom ja och nej kan välja alternativet avstår. Frågan är hur avstår-alternativet ska tolkas. Eftersom – här icke redovisade – analyser ger vid handen att valet av tolkning spelar mindre roll för resultaten redovisar vi för enkelhetens skull endast ett mått som bygger på att nej och avstår slås samman.[92]

Vi börjar med att se på graden av sammanhållning inom de två stora politiska blocken, Alliansen och de rödgröna partierna (S, MP och V), utan att räkna med Sverigedemokraterna (figur 4.5). Utvecklingen är tydligast bland de fyra partierna i Allians för Sverige, där relativt stor röstsplittring under oppositionsåren 2002–2006 ersattes av monumental enighet under regeringsåren, då det knappt alls förekom att något av Allianspartierna röstade annorlunda än de andra (detta var också vad vi såg i figur 4.4). Sammanhållningen inom Alliansen har luckrats upp efter regeringsskiftet, särskilt efter Decemberöverenskommelsens sammanbrott hösten 2015. Det rödgröna blocket uppvisar intressant nog ungefär lika

92. Närmare bestämt har vi räknat fram tre varianter av våra mått på likhet och olikhet: en variant där »avstår« tolkas som ett »nej« (eftersom de partier som avstår föredrar ett annat förslag än utskottets); en variant där det tolkas som ett »vet ej« (likvärdigt med att partiet som helhet varit frånvarande vid voteringen); och en variant där det tolkas som ett eget alternativ, vilket ges likvärdig status vid sidan av »ja« och »nej«, se Hix, Noury och Roland (2007), s. 91. Eftersom resultaten i allt väsentligt blir desamma redovisar vi dem endast för det första måttet. Detta är också det mest »konservativa« av de tre måtten såtillvida att det alltid indikerar lägst grad av sammanhållning eller samarbete. Därmed inte sagt att detta sätt att hantera »avstår« alltid är det mest korrekta. Vill man exempelvis studera voteringsbeteende i syfte att fånga policypositioner bör »avstår« räknas bort, eftersom de partier som röstar »nej« och de som avstår som regel gör detta utifrån skilda reservationer; således kan man inte dra slutsatsen att de delar samma policyposition. Se mer om detta i kapitlets appendix.

FIGUR 4.5. Sammanhållningsindex (2002–2016).



Linjerna anger Rices (1925) sammanhållningsindex inom respektive block i genomsnitt per riksdagsår, där Alliansen utgörs av M, FP/L, C och KD, de rödgröna av S, MP och V (SD har alltså inte inkluderats i analysen). Indexet är beräknat som det absoluta värdet av (*ja* – (*nej* + *avstår*)) / (*ja* + *nej* + *avstår*), där *ja*, *nej* respektive *avstår* är antalet röster för respektive alternativ (frånvarande räknas alltså bort).
Källa: Riksdagens öppna voteringsdata.

stor intern sammanhållning under hela perioden, med några viktiga undantag. För det första var sammanhållningen (som väntat) större när Socialdemokraterna befann sig i regeringsställning före 2006 och nu när Socialdemokraterna och Miljöpartiet samregerar (med budgettekniskt samarbete med Vänsterpartiet) efter 2014. För det andra nådde sammanhållningen i de rödgröna partiernas voteringsbeteende i opposition en höjdpunkt under den period inför valet 2010 då de ingick i en formell förvalskoalition.

Ett liknande indexvärde kan beräknas som mått på hur lika

varandra de olika partikonstellationerna röstar.[93] För enkelhetens skull utgår vi från de två etablerade blocken i modern svensk politik, Alliansen och de rödgröna, men nu vill vi även studera relationen mellan dessa två block och nykomlingen i riksdagen, Sverigedemokraterna. Det finns alltså tre parvisa relationer att analysera – graden av överensstämmelse mellan Alliansen och de rödgröna partierna, mellan Alliansen och Sverigedemokraterna samt mellan de rödgröna och Sverigedemokraterna. Resultaten framgår av figur 4.6.

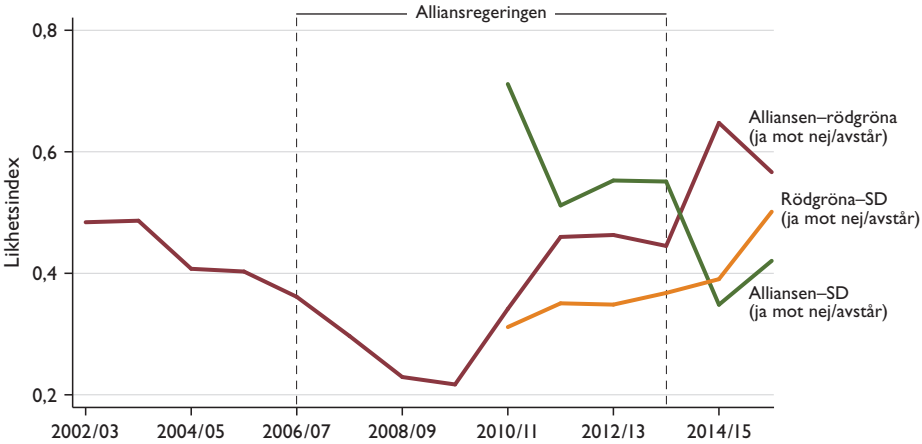
Den periodisering som framkommit av tidigare analyser kvarstår i allt väsentligt. En period av relativt stort samförstånd mellan blocken 2002–2006 – då det var ungefär lika vanligt att blocken röstade samstämmigt som att de röstade olika – åtföljs av en tydlig blockuppdelning under Alliansens tid som majoritetsregering. Övergången till minoritetsregering i samband med att Sverigedemokraterna kom in i riksdagen 2010 ledde emellertid snart till en samförståndets relativa återkomst mellan de två stora blocken. Denna tendens förstärktes intressant nog ytterligare under Socialdemokraternas och Miljöpartiets första år vid makten, för att sedan, under riksdagsåret 2015/2016, avta något igen.

Sverigedemokraterna inledde som vi tidigare sett sin bana som svenskt riksdagsparti med att rösta mycket likt regeringen Reinfeldt. Denna tendens avtog från och med riksdagsåret 2011/12, men överensstämmelsen var alltjämt ganska hög (med indexvärden runt 0,55), för att sedan efter regeringsskiftet sjunka drastiskt. Under 2014/15 och 2015/16 röstade Sverigedemokraterna mer likt regeringen Löfven än Allianspartierna.[94] Sammantaget

93. Alternativet »avstår« kan återigen hanteras på de tre principiellt olikartade sätten, men eftersom resultaten inte skiljer sig åt redovisar vi endast det första (där »nej« och »avstår« slås ihop).

94. Om utskotten viktas efter budgetfördelning kvarstår i allt väsentligt inga skillnader i Sverigedemokraternas benägenhet att rösta med Alliansen jämfört med de rödgröna. Specialstuderar man Finansutskottet, riksdagens kanske vik-

FIGUR 4.6. Likhetsindex (2002–2016).



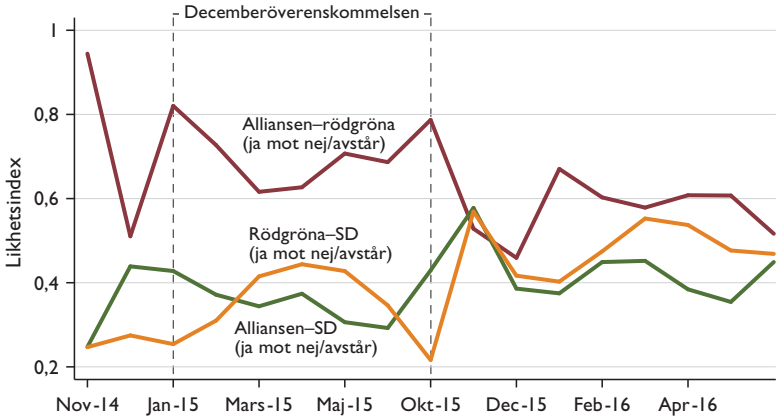
Linjerna anger Rices (1925) likhetsindex inom respektive block i genomsnitt per riksdagsår, där Alliansen utgörs av M, FP/L, C och KD, de rödgröna av S, MP och V, och SD har räknats separat. Indexet är beräknat utifrån parvisa jämförelser av andelen ja-röster inom respektive partikonstellation. Närmare bestämt: $1-\text{abs}(ja_1/(ja_1+nej_1+avstår_1) - (ja_2/(ja_2+nej_2+avstår_2)))$, där ja_1, nej_1 och $avstår_1$ är antalet röster för respektive alternativ inom partikonstellation 1, medan ja_2, nej_2 och $avstår_2$ är motsvarande inom partikonstellation 2 (frånvarande räknas alltså bort).
Källa: Riksdagens öppna voteringsdata.

pekar dessa två mönster – den avtagande konfliktlinjen mellan Alliansen och de rödgröna respektive Sverigedemokraternas närmande till det rödgröna blocket – mot ett ökat samförstånd och en minskad konfliktnivå i Sveriges riksdag.

Eftersom skillnaderna tycks stora mellan regeringen Löfvens första (2014/15) och andra (2015/16) regeringsår kan det vara

tigaste utskott, röstar dock Sverigedemokraterna fortfarande mer likt Alliansen än de rödgröna.

FIGUR 4.7. Likhetsindex (Löfvens regeringstid).



Linjerna anger Rices (1925) likhetsindex inom respektive block i genomsnitt per månad under riksdagsåren 2014/15–2015/16. Måttet räknas i övrigt ut som i figur 4.6.
Källa: Riksdagens öppna voteringsdata.

av intresse att närmare studera trenderna under just denna tidsperiod. I figur 4.7 har vi särskilt markerat den period under vilken Decemberöverenskommelsen mellan Alliansen och regeringen gällde.

Den övergripande trenden är, som vi redan konstaterat, att konfliktnivån mellan de traditionella blocken under Löfvens regeringsperiod har ökat, det vill säga likheten mellan Alliansens röstningsbeteende och de rödgröna partiernas röstningsbeteende har minskat, relativt sett. Nyheten som framträder i denna figur är framför allt att Decemberöverenskommelsen tycks ha fungerat som en konflikthämmande mekanism inte enbart inom budgetpolitiken utan också mer allmänt. Konfliktnivån mellan blocken ökade efter att Decemberöverenskommelsen brutit samman – under de turbulenta höstmånader 2015 då flyktingkrisen ledde till

att Sveriges gränser stängdes. Notera emellertid att blocken trots detta har röstat mer lika under regeringen Löfven än de gjort någon gång tidigare under den period för vilken data är tillgängliga.

Voteringskoalitioner

Analyserna på blocknivå tecknar de stora dragen i den svenska politiska utvecklingen under det senaste decenniet, men de säger inte så mycket om hur enskilda partier agerar. Vi har förvisso kunnat konstatera att Allianspartierna i allt väsentligt fungerade som en enhetlig aktör under regeringsåren 2006–2014 och att Socialdemokraterna och Miljöpartiet i dag beter sig på ungefär samma sätt. Men det innebär samtidigt att vi inte har kunnat närstudera hur de olika Allianspartierna agerade före 2002 eller efter 2014. Vi har inte heller studerat Miljöpartiets agerande före 2014 eller Vänsterpartiets agerande under någon period. Sverigedemokraternas relation till de politiska blocken, som vi redan har analyserat, är inte heller samma sak som Sverigedemokraternas relationer till enskilda partier inom respektive block.

Med så många som sju till åtta riksdagspartier blir det för komplicerat att analysera alla parvisa kombinationer av partier. I stället ska vi i detta avsnitt granska de huvudsakliga röstningskoalitioner som uppstod under olika mandatperioder. Med röstningskoalition avses helt enkelt den uppsättning partier som röstar ja, nej respektive avstår i en enskild votering.[95] För att un-

95. För att klassificera ett partis aggregerade ståndpunkt har vi utgått från hur majoriteten av partiets ledamöter röstade. Eftersom partidisciplinen är så förhärskande förekommer det ytterst sällan (sammanlagt 5 gånger i de 8 600 voteringar som studerats) att lika många ledamöter från ett och samma parti röstade på två olika förslag. Se Stjernquist och Bjurulf (1968) och Holmberg (1975). En systematisk redogörelse för sådana »policykoalitioner« i riksdagen, dock baserad på utskottsreservationer i stället för voteringar, återfinns i Sannerstedt och Sjölin (1990) och Sjölin (1993).

derlätta tolkningen av mönstren har vi gjort en grov kategorisering av koalitionerna: vi skiljer mellan koalitioner som går att se som ett uttryck för den gamla konfliktlinjen mellan vänster och höger inom svensk politik och koalitioner som inte passar in i detta mönster. Klassificeringen har gjorts förhållandevis inkluderande. Så länge partierna kan rangordnas på en tänkt vänster–högerskala från Vänsterpartiet till Socialdemokraterna och Miljöpartiet (oavsett dessa två partiers inbördes rangordning) till Sverigedemokraterna till Alliansparti erna (oavsett inbördes rangordning) klassificeras en omröstning som vänster–höger. Detta gäller oavsett vilken sida som röstar ja respektive nej (eftersom dessa två varianter bara är varandras avspeglingar).[96] Men en koalition som knyter ihop partier från var sin ände av den tänkta rangordningen klassificeras inte som vänster–höger. Ett exempel är uppdelningen »V+L+KD+M+C mot S+MP«. Ett annat exempel är »S+L+KD+M mot V+MP+C«. Vi har avstått från att ge dessa alternativa konstellationer någon sakpolitisk tolkning; vi kategoriserar dem enbart som *inte* vänster–höger.

Klassificeringen kompliceras av Sverigedemokraternas inträde i riksdagen 2010. Som vi konstaterade redan i kapitel 2 utgör Sverigedemokraternas placering på vänster–högerskalan ett problem för utomstående bedömare. Därför har vi här gjort den ganska neutrala tolkningen att om Sverigedemokraterna röstar som ett

96. Till skillnad från mer traditionella klassificeringar gör vi alltså inget antagande om att Moderaterna är ett parti till höger om de övriga borgerliga »mittenpartierna«, jfr till exempel Holmberg (1975), Sannerstedt och Sjölin (1990) samt Sjölin (1993). Även om »Nya Moderaterna« inte formellt skapades förrän Fredrik Reinfeldts tillträde som partiledare 2003 tillåter vi alltså M att under hela tidsperioden kunna tolkas som ett borgerligt mittenparti likaväl som ett parti till höger om mitten. Kombinationen »V+S+MP+L+KD+M mot C« klassificeras alltså som vänster–höger lika mycket som kombinationen »V+S+MP+L+KD+C mot M«.

parti mellan de två blocken tyder voteringsmönstret på en vänster–högerkonflikt. Om Sverigedemokraterna däremot till exempel röstar med Socialdemokraterna mot alla andra, eller om alla röstar mot Sverigedemokraterna, klassificeras mönstret som en annan typ av konflikt.

Antalet kombinationer i data är fortfarande ganska stort, särskilt under vissa mandatperioder, varför vi i tabell 4.1 endast inkluderat de fem vanligaste uppdelningarna inom kategorierna »vänster–höger« och »annat« för respektive mandatperiod.

Under regeringen Persson 2002–2006 var det utan konkurrens vanligaste voteringsmönstret att de rödgröna partierna röstade mot Allianspartierna. Men inte helt ovanligt var även att regeringen gjorde upp direkt med de partier som sedermera ingick i Alliansen och således röstade mot Vänsterpartiet och Miljöpartiet, eller att en blocköverskridande överenskommelse gjordes som inkluderade alla partier utom Vänsterpartiet. Det finns många olika kombinationer som inte går att klassificera som vänster–höger, men inga av dem är särskilt vanliga. Enda undantaget är de omröstningar där alla andra stod mot Miljöpartiet.

Alliansregeringens maktövertagande 2006 innebar att voteringsmönstren fullständigt dominerades av vänster–höger-konflikter. I en förkrossande majoritet av voteringarna ställdes de två blocken mot varandra. Andra relativt vanliga kombinationer var på något sätt blocköverskridande: att Alliansen och Socialdemokraterna röstade mot Vänsterpartiet och Miljöpartiet, att alla andra röstade mot Vänsterpartiet ensamt eller att Alliansen och Miljöpartiet röstade mot Vänsterpartiet och Socialdemokraterna. Endast fyra slags kombinationer kan inte klassificeras som vänster–höger under denna period, men dessa var ovanliga. De är snarare undantag som bekräftar regeln – att det under Alliansens tid som majoritetsregering var vänster–högerdimensionen som dominerade i svensk politik.

Med Sverigedemokraternas inträde kompliceras som sagt bilden, men det beror inte i första hand på att Sverigedemokraterna

TABELL 4.1. De vanligaste voteringsmönstren i riksdagen 2002–2016.

MANDATPERIOD: 2002–2006					
Vänster–höger:	*N*	*(%)*	*Annat:*	*N*	*(%)*
V+S+MP mot L+C+KD+M	579	27	V+S+L+C+KD+M mot MP	91	12
S+L+C+KD+M mot V+MP	166	8	S+L+KD+M mot V+MP+C	20	3
V+S+MP+L+C+M mot KD	128	6	S+M mot V+MP+L+C+KD	20	3
S+MP+L+C+KD+M mot V	110	5	S+KD+M mot V+MP+L+C	19	3
V+S+MP+L+C+KD mot M	103	5	V+S+L+KD+M mot MP+C	17	2
Totalt:	*2 107*	*52*	*Totalt:*	*734*	*23*
MANDATPERIOD: 2006–2010					
Vänster–höger:	*N*	*(%)*	*Annat:*	*N*	*(%)*
L+C+KD+M mot V+S+MP	757	41	V+S+L+C+KD+M mot MP	56	45
S+MP+L+C+KD+M mot V	228	12	V+MP+L+C+KD+M mot S	53	42
S+L+C+KD+M mot V+MP	202	11	V+L+C+KD+M mot S | MP	11	9
L+C+KD+M mot S | V | MP	158	8	V+L+C+KD+M mot S+MP	5	4
MP+L+C+KD+M mot V+S	127	7	*Totalt:*	*125*	*100*
Totalt:	*1 865*	*79*			
MANDATPERIOD: 2010–2014					
Vänster–höger:	*N*	*(%)*	*Annat:*	*N*	*(%)*
SD+L+C+KD+M mot V+S+MP	559	33	V+S+MP+L+C+KD+M mot SD	446	44
S+SD+L+C+KD+M mot V+MP	256	15	S+MP+L+C+KD+M mot SD | V	83	8
S+MP+SD+L+C+KD+M mot V	145	9	V+S+SD+L+C+KD+M mot MP	59	6
MP+SD+L+C+KD+M mot V+S	128	8	V+MP+SD+L+C+KD+M mot S	50	5
MP+SD+L+C+KD+M mot S | V	77	5	MP+L+C+KD+M mot SD | V | S	39	4
Totalt:	*1 685*	*69*	*Totalt:*	*1 085*	*67*
MANDATPERIOD: 2014–2016					
Vänster–höger:	*N*	*(%)*	*Annat:*	*N*	*(%)*
V+S+MP+SD mot L+C+KD+M	138	27	V+S+MP+L+C+KD+M mot SD	234	42
S+MP+SD+L+C+KD+M mot V	118	23	S+MP+L+C+KD+M mot SD | V	47	8
SD+L+C+KD+M mot V+S+MP	32	6	V+S+MP+L+C+M mot SD | KD	18	3
V+S+MP+SD+L+KD+M mot C	29	5	S+MP+L+C+KD+M mot V | SD	17	3
V+S+MP mot L+C+KD+M | SD	26	5	S+MP+SD mot L+C+KD+M | V	13	2
Totalt:	*513*	*67*	*Totalt:*	*562*	*58*

+ indikerar gemensamt röstningsbeteende, för »ja« mot »nej«; partier angivna efter | »avstår«. För varje mandatperiod och typ av voteringsmönster har endast de 5 mest frekventa mönstren inkluderats; totalen för procentkolumnen anger hur stor andel dessa 5 utgör av samtliga förekommande mönster under respektive period och kategori.
Källa: Riksdagens öppna voteringsdata.

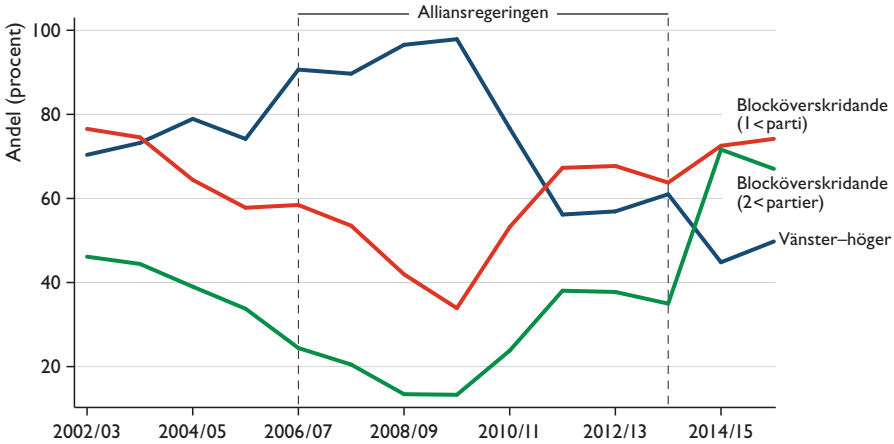
är svåra att klassificera, utan på hur de röstade i riksdagen. Under Alliansregeringens år som minoritetsregering 2010–2014 dominerade den traditionella blockröstningen alltjämt, men nu med Sverigedemokraterna på Alliansens sida. Också de blocköverskridande kombinationerna följde ofta det gamla vänster–högermönstret (om vi placerar Sverigedemokraterna som ett mittenparti mellan blocken). Sålunda var den tredje vanligaste kombinationen totalt sett att Socialdemokraterna röstade tillsammans med Alliansen och Sverigedemokraterna. Vanligt var också (återigen) att alla röstade mot Vänsterpartiet, eller att Miljöpartiet röstade tillsammans med Alliansregeringen och Sverigedemokraterna. Redan under denna period var emellertid det näst vanligaste voteringsmönstret totalt sett att samtliga riksdagspartier – från vänster till höger – gemensamt röstade mot Sverigedemokraterna. Detta mönster går inte på något enkelt sätt att förstå som en vänster–högerkonflikt. Andra vanliga kombinationer som inte följde vänster–högerlogiken var att alla röstade mot Miljöpartiet eller att alla röstade mot Socialdemokraterna.

Under innevarande mandatperiod har omröstningarna i riksdagen präglats ytterligare lite mindre av traditionella vänster–högerkonflikter. Det utan konkurrens vanligaste mönstret är att samtliga partier röstar mot Sverigedemokraterna. Först på andra och tredje plats totalt sett kommer de mer traditionella vänster–högerkonflikterna – votering längs blockgränsen, men nu med Sverigedemokraterna på regeringen Löfvens sida, följt av mönstret att alla röstar mot Vänsterpartiet.

Totalt sett ser vi alltså betydande svängningar när det gäller inslaget av vänster–högerröstning i riksdagen. I figur 4.8 beskriver vi förändringarna på årsbasis.

Under den socialdemokratiska minoritetsregeringen Persson dominerades voteringarna i riksdagen av vänster–högerkonflikten, men detta kan inte jämföras med hur vanligt förekommande sådana voteringar var under Alliansregeringens första år i majoritet. När även de rödgröna partierna formerade sig som ett for-

FIGUR 4.8. Röstningskoalitioner.



Linjerna anger hur vanligt förekommande röstning är längs vänster–höger (enligt klassificeringen i tabell 4.1.); att minst ett parti från respektive block röstar ja (1<parti) samt att minst två partier från respektive block röstar ja (2<parti), där blocken definieras som ovan (Alliansen respektive de rödgröna).
Källa: Riksdagens öppna voteringsdata.

mellt block, det vill säga som en utpräglad förvalskoalition (se kapitel 3), följde hela 98 procent av alla voteringar en vänster–högerlogik. Men efter Sverigedemokraternas inträde bröts trenden och vänster–högerkonflikten dominerar nu omröstningarna i riksdagen i mindre utsträckning än de gjort någon gång sedan början av 2000-talet. Detta nya mönster förstärks ytterligare i och med regeringen Löfvens maktövertagande 2014. Vänster–högerdimensionen är under det senaste riksdagsåret inte ens den dominerande konfliktdimensionen; det är nästan exakt lika vanligt att alla eller nästan alla partier röstar mot Sverigedemokraterna. En rimlig tolkning är att andra slags konflikter, såsom konflikterna

om invandrings- och flyktingpolitiken, har blivit viktigare i svensk politik.

Samtidigt som Sverigedemokraterna skiljer ut sig i detta avseende har de i de voteringar som präglas av vänster–högerkonflikten ändrat sitt agerande. Som vi såg redan i figur 4.7 och tabell 4.1 röstar Sverigedemokraterna sedan 2014 betydligt oftare med regeringspartierna Socialdemokraterna och Miljöpartiet, och uppträder alltså mer som ett mittenparti, medan de under Allianspartiernas år som minoritetsregering uppträdde som ett mer högerinriktat stödparti.

Den mest plausibla tolkningen av detta mönster är att partierna har anpassat sig till de realpolitiska omständigheterna i riksdagen. Denna anpassning kan ha skett från två olika håll. Det kan vara så att Sverigedemokraterna har anpassat sig och av strategiska skäl oftare röstar med regeringen Löfven – kanske för att försöka få gehör i frågor som de bryr sig mycket om. Det kan också vara så att regeringspartierna (S och MP) undviker att lägga fram propositioner som de inte tror att de kan få stöd för i riksdagen, och att de på grund av Sverigedemokraternas ökade storlek i större utsträckning måste anpassa sina förslag för att undvika nederlag i riksdagens kammare.

Om den nuvarande regeringen hade gått fram med färre propositioner än tidigare regeringar skulle det ha funnits starkt stöd för den senare tolkningen. Så tycks dock inte vara fallet (se faktarutan »Hur många förslag lägger regeringen?«). Det utesluter dock inte möjligheten att regeringen Löfven anpassar sin riksdagsagenda efter Sverigedemokraterna.

Den andra trenden som framgår av figur 4.8 är att det finns ett omvänt samband mellan vänster–högerkonfliktens dominans och förekomsten av blocköverskridande överenskommelser i riksdagen. Vi har ställt upp två alternativa kriterier för att en votering ska räknas som blocköverskridande. Det första och mest allmänna kriteriet är att minst ett av de rödgröna partierna och minst ett av Allianspartierna röstat *för* utskottets förslag. Det

Hur många förslag lägger regeringen?

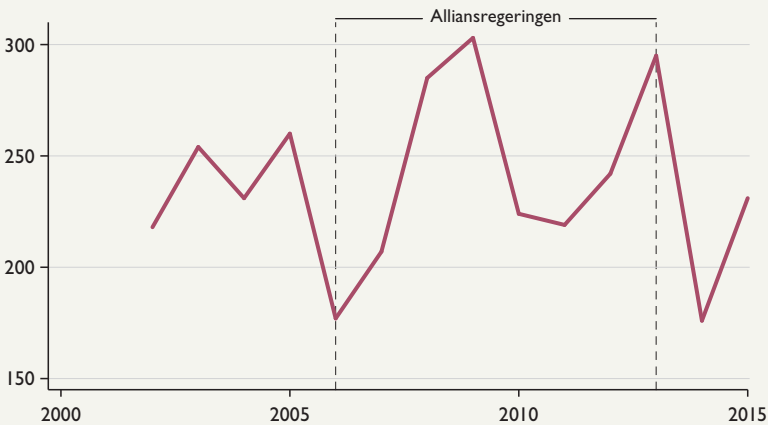
I ett parlamentariskt system som det svenska är regeringen den viktigaste agendasättaren. För att förstå om förutsättningarna för att styra landet har ändrats är det därför av särskilt intresse att studera antalet propositioner och skrivelser som regeringen lagt fram i riksdagen. I figur 4.9 anges siffrorna för perioden från riksdagsåret 2002/03 och framåt.

Som figuren visar finns det ingen tydlig trend under de senaste mandatperioderna. I genomsnitt har regeringen skickat 237 propositioner eller skrivelser per år till riksdagen sedan 2002/03. Utmärkande för alla fyra regeringar under denna period är att de lade fram färre förslag under sitt första år vid makten. Regeringen Löfven är inget undantag. Under sitt första år lade den fram ungefär lika många förslag som Fredrik Reinfeldts majoritetsregering gjorde 2006/07. Även om de absoluta antalen inte överensstämmer helt kan det på basis av en längre tidsserie (1979–2008)* konstateras att samtliga regeringar sedan regeringen Palme 1982 har författat färre propositioner under sitt första år vid makten än vad föregående regering gjorde under sitt sista år vid makten. Med undantag för regeringarna Palme och Carlsson 1986 och 1987 gällde under samma period även regeln att en regering alltid författar fler propositioner under sitt andra riksdagsår än under sitt första.** Det finns alltså ett slags naturlig cykel i regeringens initiativmaskineri. Hittills tyder inget på att regeringen Löfven skulle avvika från tidigare praxis.

* Bergman och Bolin (2011), tabell 7.4.

** Bergman och Bolin (2011).

FIGUR 4.9. Hur riksdagen fattar beslut, antal propositioner och skrivelser.



Figuren visar hur många propositioner och skrivelser som regeringen har lagt fram i riksdagen under respektive riksdagsår.

Källa: Sökning på riksdagens webbplats under www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar.

andra kriteriet är att minst två rödgröna partier och minst två Alliansparti röstat *för*.[97]

Med det första sättet att räkna är blocköverskridande voteringar inte alls ovanliga. Det enda markanta undantaget utgörs återigen av Alliansens år som majoritetsregering 2006–2010. Under den senaste mandatperioden är mer än 70 procent av alla voteringar blocköverskridande. När det gäller det mer krävande måttet på blocköverskridande voteringar ser vi en liknande trend, med en markant uppgång den allra senaste tiden. Det förekommer nu förhållandevis ofta att minst två rödgröna och minst två Alliansparti röstar på samma förslag. De blocköverskridande koalitionerna i riksdagen har alltså inte bara återvänt till samma nivå som före Alliansens maktövertagande 2006; de har även fått en bredare bas.

Samarbete över blockgränsen

Mot de tolkningar som vi har gjort hittills skulle man kunna invända att vad som ser ut som blocköverskridande samarbeten när riksdagen voterar i själva verket bara avspeglar en enad front mot Sverigedemokraternas reservationer i utskotten. Att det blocköverskridande samarbetet mellan partierna har fördjupats, eller åtminstone förekommer i rimligt stor omfattning, kan vi emellertid också sluta oss till på grundval av en genomgång av de politiska överenskommelser mellan de politiska partierna som har rapporterats i tidningarna. Denna genomgång avser överenskommelser i politiska sakfrågor som har inkluderat minst ett av de rödgröna partierna och minst ett av Alliansparti.

97. Det ska påpekas att båda måtten endast plockar upp blocköverskridande överenskommelser som leder till konflikt vid voteringen – alla beslut som antas med acklamation, vilket alltså är en klar majoritet, är per definition blocköverskridande.

Sedan valet 2014 har det förekommit flera överenskommelser mellan regeringspartierna Socialdemokraterna och Miljöpartiet och ett eller flera borgerliga partier.[98] Det finns för det första exempel på frågor där alla riksdagspartier har ställt sig bakom ett visst politiskt förslag. Det gäller oftast frågor där breda politiska majoriteter alltid har varit vanliga. År 2015 och 2016 ställde sig till exempel samtliga riksdagspartier bakom regeringens förslag att förlänga Sveriges FN-insatser i Irak och Mali.[99] Men det har också förekommit i andra typer av sakfrågor. I mars 2016 ställde sig alla riksdagens partier exempelvis bakom ett förslag om att införa amorteringskrav för nya bolån.[100]

Det finns också en rad exempel på överenskommelser mellan regeringen och de fyra borgerliga partierna som antingen Vänsterpartiet eller Sverigedemokraterna har röstat mot. År 2015 kom regeringen överens med fyra Alliansspartierna om att se över systemet för målstyrning och utvärdering i grundskolan, inklusive de nationella proven.[101] I överenskommelsen ingick också att införa en försöksverksamhet som ger skolor möjlighet att sätta betyg på eleverna redan i årskurs fyra.[102] I maj 2015 röstade alla riksdagspartier förutom Sverigedemokraterna ja till ett förslag om att ändra det statliga presstödet.[103] Något senare röstade alla riksdagspartier förutom Sverigedemokraterna för regeringens proposition om inriktningen av försvarspolitiken.[104] På hösten samma år kom regeringen överens med de fyra borgerliga partierna om stora ändringar i den svenska flyktingpolitiken. I december kom

98. Vår genomgång i detta avsnitt handlar endast om överenskommelser i politiska sakfrågor. Vi räknar alltså inte med Decemberöverenskommelsen.

99. Se Prop. 2015/16:40 och Prop. 2015/16:119.

100. Prop. 2015/16:89.

101. Se SOU 2016:25.

102. Prop. 2016/17:46.

103. Prop. 2014/15:88.

104. Prop. 2014/15:109.

regeringen också överens med de fyra borgerliga partierna om att vidta ett antal åtgärder mot terrorism.

I början av 2016 kom regeringen överens med de fyra borgerliga partierna om ersättning till dem som drabbats av narkolepsi i samband med vaccineringsprogrammet under 2009 och 2010 (något som den tidigare borgerliga regeringen kommit överens om med Socialdemokraterna redan 2012).[105] I maj kom regeringen överens med de fyra borgerliga partierna om att förbättra möjligheterna för friskolor att ta emot nyanlända flyktingar som elever; samtliga riksdagspartier förutom Sverigedemokraterna röstade för regeringens förslag.[106] I början av sommaren 2016 kom regeringen överens med de fyra borgerliga partierna samt Vänsterpartiet om att genomföra förändringar i det finanspolitiska ramverket.[107] I oktober kom regeringen överens med de fyra borgerliga partierna samt Vänsterpartiet om att utvidga Finansinspektionens mandat för att hantera problemet med hushållens växande skuldsättning.[108] På flera av dessa områden finns en tradition av breda politiska uppgörelser – men inte på alla.

Det finns också flera exempel på överenskommelser mellan regeringen och ett, två eller tre av partierna i Alliansen. I oktober 2015 beslutade riksdagen med stöd av både regeringspartierna och Centerpartiet att göra vissa ändringar i det svensk-norska elcertifikatssystemet. Regeringens proposition byggde på en överenskommelse mellan regeringen och Centerpartiet (som motsatt sig de förslag om skattehöjningar som ingick i en tidigare proposition).[109] Något senare, i november, beslutade riks-

105. »Blocköverskridande överenskommelse om ersättning till narkolepsidrabbade efter pandemivaccinering«, pressmeddelande utfärdat den 5 februari 2016.
106. Prop. 2015/16:184.
107. Se SOU 2016:67.
108. »Bred politisk överenskommelse om ett utvidgat mandat för Finansinspektionen«, pressmeddelande utfärdat den 26 oktober 2016.
109. Prop. 2014/15:123; Prop. 2014/15:110.

dagen med stöd av Folkpartiet, Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet att ytterligare en månad skulle reserveras för vardera föräldern i föräldrapenningen, det vill säga att ytterligare en pappamånad infördes.[110] Samma månad beslutade riksdagen att avskaffa det kommunala vårdnadsbidraget.[111] Denna gång röstade både Centerpartiet och Folkpartiet för regeringens förslag. I början av sommaren 2016 kom regeringen överens med tre av Alliansspartierna angående Sveriges långsiktiga energipolitik (Liberalerna lämnade samtalen om denna överenskommelse strax innan de avslutades).[112]

Under den föregående mandatperioden, 2010–2014, tycks det ha varit något mindre vanligt med blocköverskridande överenskommelser, trots att den borgerliga fyrpartiregeringen regerade i minoritet sedan Sverigedemokraterna kommit in i riksdagen i 2010 års val. Men även under denna period kom partierna ibland överens över blockgränsen. Det gällde till exempel det finanspolitiska ramverket. I april 2011 kom Alliansregeringen exempelvis överens med Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet om nya instruktioner för Finanspolitiska rådet.[113]

Ett annat exempel är den stora överenskommelse om migrationspolitiken som regeringen träffade med Miljöpartiet i mars 2011, som bland annat innebar att kraven för anhöriginvandring ändrades och att papperslösa fick rätt till vård och skola.[114] Andra exempel är överenskommelsen mellan den borgerliga regeringen och Socialdemokraterna i slutet av 2011 om att låta Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen få använda signalspaning – ett

110. Prop. 2014/15:124.

111. Prop. 2014/15:147.

112. »Överenskommelse om den svenska energipolitiken«, pressmeddelande utfärdat den 10 juni 2016.

113. »Ny instruktion för Finanspolitiska rådet«, pressmeddelande utfärdat 28 april 2011.

114. Svenska Dagbladet, »'Historisk' enighet om migration«, 3 mars 2011.

förslag som också Sverigedemokraterna stödde men som Miljöpartiet och Vänsterpartiet motsatte sig – och den överenskommelse Alliansregeringen samma år gjorde med Socialdemokraterna om ändrade krav för vapenexport.[115] Några ytterligare exempel är regeringens överenskommelse med Socialdemokraterna och Miljöpartiet om friskolornas ställning och med Socialdemokraterna om ett nytt betygssystem och den överenskommelse om ersättning till narkolepsidrabbade som vi nämnde tidigare.[116]

Denna enkla undersökning av den innevarande mandatperioden och den förra mandatperioden pekar i ungefär samma riktning som de resultat vi har lyft fram tidigare i detta kapitel: det tycks ha blivit något vanligare med samarbete över blockgränserna de senaste åren och partierna samarbetar med varandra i olika slags konstellationer.

Det innebär inte att det inte förekommer konflikter. Det innebär inte heller att blockpolitiken inte längre påverkar partiernas agerande i riksdagen. Det har under den innevarande mandatperioden förekommit flera initiativ till blocköverskridande överenskommelser som inte har lett någonstans. I juni 2016 beslutade partierna i Alliansen till exempel att lämna de pågående förhandlingarna om en överenskommelse med regeringen och Vänsterpartiet om bostadspolitiken. Och i november 2016 lämnade det sista av Alliansparterna de politiska förhandlingarna om införandet av storregioner – en fråga som civilministern, Ardalan Shekarabi, hoppades kunna lösa genom bred politisk samverkan.[117]

115. Se Prop. 2011/12:179 och Sveriges radio, »Regeringen och s eniga om krav för vapenexport«, den 10 maj 2011.

116. Se Svenska Dagbladet, »Sex partier överens om friskolorna«, 23 maj 2013, och »Betygsuppgörelse backas av lärarförbund«, 27 november 2010.

117. Ardalan Shekarabi, »Ny regionreform ska göra landstingen färre från 2019«, DN Debatt 23 mars 2015.

Slutsatser

Vi drar två huvudsakliga slutsatser av de empiriska analyser vi har redovisat i detta kapitel. För det första kännetecknas beslutsfattandet i riksdagen inte av något parlamentariskt dödläge, trots att åtta partier nu finns representerade och trots att regeringens parlamentariska underlag för närvarande är svagt. Regeringen får, efter utskottsbehandlingen, i allmänhet igenom sin politik i riksdagen. Det gäller i dag i samma utsträckning som tidigare. Vi kan inte uttala oss om hur långt ifrån de ursprungliga propositionsförslagen som utskottens betänkanden ligger, men vi kan konstatera att skillnaden inte är större än att regeringspartierna i mer än 90 procent av fallen röstar *för* utskottets förslag.

Trots ryktet om motsatsen kan vi alltså konstatera att Sverige går att regera. Det finns troligen två förklaringar till detta faktum. Den första förklaringen är institutionell. Som vi framhöll i föregående kapitel har vi i Sverige ett system med negativ parlamentarism, vilket innebär att en regering kan sitta kvar så länge den inte har en majoritet emot sig (den behöver alltså inte ha majoriteten bakom sig).

Ett förhållande som ofta framhålls är att budgetlagen förstärker denna negativa parlamentarism eftersom det endast krävs pluralitet (inte majoritet) för att budgeten ska gå igenom och eftersom riksdagens rambeslut inte får frångås i den efterföljande behandlingen.

Vad som mer sällan framhålls är att principen om negativ parlamentarism genomsyrar hela riksdagens arbete, inte enbart budgetbehandlingen. Inget beslut i ett vanligt riksdagsärende kräver majoritet. Vad som krävs är att fler riksdagsledamöter röstar ja än nej. Eftersom avstår-rösterna räknas bort och partierna har som praxis att avstå om deras förslag har röstats bort i de förberedande voteringarna, är det därför utomordentligt ovanligt att utskottets förslag inte går igenom.

Det beror i sin tur på att oppositionspartierna hittills under

mandatperioden sällan har enat sig om ett samlat alternativ till regeringens politik. Detta är någonting som Allianspartierna mycket väl hade kunnat göra oftare, särskilt efter tiden tillsammans i regering. Den kompakta sammanhållningen inom Alliansen under åren 2006–2014 framstår som en unik episod i svensk politik. Plötsligt var det som att det inte fanns fyra borgerliga partier, utan bara en enda allians. Sedan Alliansen förlorat regeringsmakten – och framför allt sedan partierna i Alliansen beslutat sig för att inte gripa makten med Sverigedemokraternas hjälp i samband med regeringskrisen 2014 – tycks Allianspartierna emellertid ha bestämt sig för att låta vart och ett av partierna gå sin egen väg igen. Partierna i Alliansen samarbetar fortfarande, och de har liknande uppfattningar i många sakfrågor, men de utformar än så länge ingen gemensam politik som alternativ till regeringens. I stället går varje parti fram med sin egen politik. Därmed öppnas inte längre samma möjligheter för Sverigedemokraterna att utnyttja sin vågmästarställning på samma vis som i budgetomröstningen 2014, då Sverigedemokraterna röstade på Alliansens förslag i stället för att lägga ned sina röster i den avslutande omröstningen.

Regeringens politik släpps alltså ibland igenom även när den inte har aktivt stöd av en majoritet av riksdagens ledamöter.

Vår andra slutsats är att blockpolitiken har trängts tillbaka under den nuvarande mandatperioden, vilket har öppnat för nya samarbetskonstellationer i riksdagen. Detta yttrar sig dels i att de två blocken allmänt sett röstar likadant i högre grad än under tidigare mandatperioder, dels i att blocköverskridande voteringskoalitioner har blivit vanligare. Till följd av denna utveckling kan konflikterna och samarbetsmönstren i riksdagen inte i samma utsträckning som tidigare beskrivas i vänster–högertermer. Konflikter där Sverigedemokraterna står på ena sidan och alla andra partier står på andra sidan har blivit vanligare.

Vi vet dock inte om detta nya mönster kommer att bli bestående. Trenden när det gäller blockens närhet till varandra under

mandatperioden är nedåtgående, och även om detsamma gäller graden av sammanhållning inom Alliansen finns en möjlighet att Alliansparterna kommer att närma sig varandra igen när nästa val stundar och regeringsmakten åter står på spel. Alliansens gemensamma initiativ under 2017, inte minst i samband med avslöjandet av oegentligheter vid Transportstyrelsen, vittnar om en sådan ambition.

Det faktum att Sverigedemokraterna har befäst sin position i riksdagen och räknar med ännu starkare stöd i 2018 års val öppnar emellertid för andra scenarier. Ett är att Alliansen dras isär genom ett närmande mellan Moderaterna, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna. En sådan utveckling skulle skapa förutsättningar för ett ökat mittensamarbete mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet å ena sidan och Centerpartiet och Liberalerna å andra sidan, vilket i sin tur skulle kunna isolera Vänsterpartiet.

Med tanke på hur föränderliga många av de politiska partiernas ståndpunkter har varit i flykting- och invandrarfrågorna under de allra senaste åren är det dock svårt att sia om vilka konflikt- och samarbetsmönster som kommer att uppstå framöver. Som vi framhöll i kapitel 2 är en avgörande fråga för framtiden huruvida de ekonomiska vänster–högerfrågorna åter kommer att dominera svensk politik, eller om andra konfliktdimensioner blir viktigare. Det gäller inte minst beslutsfattandet i riksdagen.

Appendix: Att studera omröstningar i riksdagen

Den sorts empirisk analys vi ägnar oss åt i detta kapitel, som på engelska kallas *roll-call analysis*, har en lång historia inom statsvetenskapen. Banbrytande insatser på området gjordes på basis av voteringsdata från den amerikanska kongressen redan under 1950-talet, och inom amerikansk statsvetenskap har utvecklingen av nya sofistikerade meto-

der på området sedan dess varit i det närmaste industriell.[118] Tidiga föregångare på området förekom likaså i vårt grannland Danmark, och även i Sverige bör några uppsatser från slutet av 1960-talet och början av 1970-talet nämnas.[119] Med undantag för ett par nyligen publicerade artiklar och blogginlägg tycks genren emellertid närmast ha fallit i glömska inom svensk statsvetenskap sedan mitten av 1970-talet.[120]

Det finns skäl att iaktta viss försiktighet när det gäller att dra slutsatser på basis av undersökningar av riksdagens omröstningar.[121] I ett system med så hård partidisciplin som det svenska är det för det första svårt att dra några säkra slutsatser om hur enskilda ledamöter egentligen skulle vilja agera i en viss fråga. Om en enskild ledamot hade röstat med hjärtat och inte i enlighet med partilinjen kanske utfallet hade blivit annorlunda. Detta innebär också att det är svårt att komma åt eventuella motsättningar inom partierna.

Voteringarna säger inte heller någonting om de kompromisser och överenskommelser partierna emellan som har gjorts i riksdagens utskott. Voteringarna i riksdagens kammare avspeglar enbart utfallet av dessa kompromisser och överenskommelser. Att två partier röstar likadant behöver inte heller betyda att de samarbetar med varandra – även om det normala torde vara att partier som samarbetar med varandra röstar mer lika.

Det är även viktigt att påpeka att de frågor som riksdagen röstar om inte utgör alla de relevanta politiska sakfrågorna i det svenska politiska systemet vid en given tidpunkt. Närmare bestämt kan man säga att de

118. Se Carroll och Poole (2014).

119. Angående Danmark, se Pedersen (1967) och Pedersen, Damgaard och Olsen (1971). Några svenska studier på området är Stjernquist och Bjurulf (1968), Bjurulf (1972) och Holmberg (1975).

120. Här tänker vi särskilt på blogginlägg av Anders Sundell vid Göteborgs universitet och Daniel Walther vid Umeå universitet. Tre nyligen utkomna artiklar som delvis baseras på riksdagens öppna voteringsdata är Louwerse m.fl. (2016), Willumsen och Öhberg (2016) samt Larue och Bolin (2016).

121. Se till exempel Stjernquist och Bjurulf (1968), s. 336.

frågor som riksdagen faktiskt röstar om har genomgått en urvalsprocess i tre steg.[122]

Det första urvalet sker när regeringen och riksdagsledamöterna lägger fram sina propositioner och motioner. Som bekant har både regeringen och riksdagsledamöterna initiativrätt (rätten att lägga förslag som måste göras till föremål för riksdagens beslut). Motionsrätten är begränsad såtillvida att enskilda riksdagsledamöter endast får motionera fritt under den allmänna motionstiden – som regel riksdagsårets femton första dagar – eller som svar på en proposition som regeringen har lagt fram. I kombination med regeringens omfattande beredningsresurser innebär detta att regeringen utövar stort inflytande över riksdagens dagordning.

Det är upp till varje regering att själv avgöra vilka frågor den vill driva. Men regeringen vill rimligtvis maximera sannolikheten för att den föreslagna politiken får stöd i riksdagen. I majoritetsställning är detta som regel inget man behöver oroa sig för, men som vi framhöll i det förra kapitlet är majoritetsregeringar ovanliga i Sverige; normalt regeras Sverige av minoritetsregeringar, vilka måste söka aktivt eller passivt stöd för sin politik från andra partier i riksdagen. Om regeringen är framåtblickande och agerar strategiskt kan detta innebära att vissa förslag som regeringen bedömer att det inte finns förutsättningar att vinna gehör för ens efter förhandlingar i utskottet inte läggs fram i någon proposition. Detta är alltså det första steget i den urvalsprocess som avgör vad riksdagen röstar om.

Det andra steget har att göra med att riksdagen inte genomför en omröstning, eller votering, angående varje fråga som den har att besluta om. I Sverige råder beredningstvång, vilket innebär att alla propositioner och motioner måste beredas av ett riksdagsutskott innan

122. Den oss veterligen bästa översikten över den svenska riksdagens beslutsprocess är alltjämt Sannerstedt (1989). För en redogörelse för den nya budgetlagen, se dock Mattsson (2016), s. 243–246. Se även den information som finns tillgänglig på riksdagens webbplats: se https://data.riksdagen.se/hjalp-och-stod/bra-att-veta-om-riksdagen/.

de kan bli föremål för beslut i riksdagens kammare. I utskottet jämkas olika förslag samman till ett gemensamt utskottsbetänkande. Det som sedan händer när riksdagen ska fatta beslut är att talmannen frågar om riksdagen säger ja till utskottets förslag. I många fall opponerar sig ingen mot förslaget, varför beslutet tas med acklamation (ingen omröstning sker). En omröstning, eller votering, genomförs endast om någon av riksdagens ledamöter så begär. Detta sker genom att en ledamot yrkar bifall till en avvikande uppfattning – en så kallad reservation, som fogats till utskottsmajoritetens förslag. Då olika reservationer kan avse olika delar av ett betänkande kan emellanåt mer än en votering ske i anslutning till samma betänkande (som då delas upp i olika förslagspunkter).[123]

Hur ofta riksdagen faktiskt voterar framgår av figur 4.10.

Som framgår fattar riksdagen i genomsnitt cirka 2 500 beslut varje riksdagsår, men merparten av dessa beslut tas med acklamation (genomsnittet är cirka 1 800), det vill säga utan att någon begär votering. Det betyder i sin tur att det bara är omkring 600 beslut varje riksdagsår som leder till votering, vilket innebär ett genomsnitt på ungefär 25 procent av riksdagens beslut.[124] Sett som andel av det totala antalet beslut blev voteringarna i riksdagen något vanligare mot slutet av regeringen Reinfeldts regeringsperiod (med ett genomsnitt på 32 procent voteringar), för att sedan falla tillbaka något igen (dock inte till tidigare nivåer).

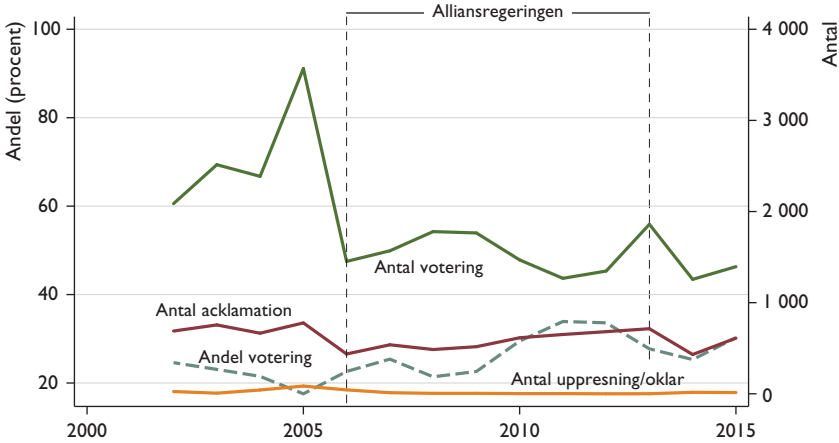
Det material vi analyserar i detta kapitel omfattar inte alla de frågor som riksdagen beslutat om utan endast de frågor som riksdagen röstat om. Det är en andra viktig selektion att tänka på.

Den tredje selektionen sker öppet i riksdagen, men utan att avspeg-

123. En votering kan slutligen avse dels sakfrågan, dels motivfrågan. »Votering i sakfrågan betyder att riksdagen röstar ja eller nej till ett förslag. Votering i motivfrågan betyder att man röstar om motiveringen till varför man säger ja eller nej« (se https://data.riksdagen.se/hjalp-och-stod/bra-att-veta-om-riksdagen/).

124. Det stora antalet i kategorin uppresning/oklar för riksdagsåret 2005/06 betyder att resultaten för detta år bör tolkas med försiktighet.

FIGUR 4.10. Hur riksdagen fattar beslut.



De heldragna linjerna anger antalet beslut i riksdagen som fattas genom acklamation, votering respektive uppresning, det vill säga att talmannen av någon anledning väljer att själv räkna antalet röster, en kategori som dock i dessa data inte kan skiljas från dem där ett fel kan ha uppstått (och information därför saknas). Den streckade linjen anger andelen av alla beslut som fattas genom votering.
Källa: Riksdagens informationsenhet.*

las i voteringsdata. Om en ledamot yrkar bifall till en reservation mot utskottets linje blir det alltså votering, men alla voteringar i riksdagen sker endast mellan två förslag. Om det finns mer än ett alternativt yrkande till utskottsförslaget måste alltså en förberedande så kallad kontrapropositionsvotering först ske. Den sker i Sverige enligt den så

* I princip kan beslut vid lika röstetal, efter återhänvisning till utskottet, även avgöras genom lottning. Detta har under denna tidsperiod endast skett en gång (under riksdagsåret 2011/12). Vi vill tacka Patrik Öhberg vid Göteborgs universitet för tipset om att denna data finns tillgänglig.

kallade elimineringsmetoden och går till så att de alternativa yrkandena först ställs mot varandra parvis tills endast ett återstår. Detta ställs sedan i den så kallade huvudvoteringen mot utskottets förslag, varvid det förslag som får flest ja-röster vinner (enkel majoritet är alltså nog).[125] Det är endast ledamöternas ställningstagande i denna avslutande omröstning som återspeglas i riksdagens voteringsdata. De förberedande voteringarna har inte inkluderats. Det innebär förvisso att den absolut viktigaste voteringen, som sedan gäller för riksdagens beslut, analyseras. Men i kombination med möjligheten att avstå betyder detta att vi ibland inte med säkerhet kan uttala oss om vad ett parti egentligen tycker om utskottets förslag i jämförelse med kontrapropositionen.

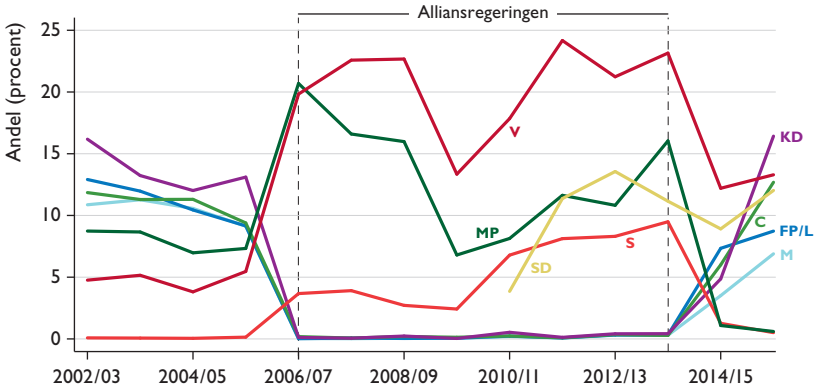
Så varför väljer riksdagens ledamöter ibland att rösta »avstår«? Det händer (men med tanke på partidisciplinen ytterst sällan) att enskilda ledamöter väljer att avstå på grund av tveksamhet i sakfrågan, eller för att markera en från partiet avvikande uppfattning. När ett helt parti avstår beror det dock som regel på att partiets egentliga linje blivit utslagen i den förberedande kontrapropositionsvoteringen.[126] Om så sker väljer nämligen partierna, enligt en väletablerad (men inte lagstadgad) praxis, att inte delta i slutvoteringen, då utskottets förslag (proposition) ställs mot det förslag (kontraproposition) som eliminerat samtliga motförslag i den förberedande voteringen.[127] Frågan är hur detta röstningsalternativ ska tolkas. Eftersom riksdagens beslut gäller det förslag i huvudvoteringen »varom mer än hälften av de röstande förenar sig« (RF 4 kap. 7§), och eftersom avstår-rösten då räknas bort, skulle man kunna tolka rösten avstår som en (implicit) ja-röst. Men eftersom partiets egen linje i utskottsbetänkandet formulerats som en reservation mot huvudförslaget, förefaller en lika rimlig tolkning vara att betrakta avstår-rösten som en nej-röst. Denna senare tolkning ligger också i

125. Sannerstedt (1989), s. 47, och Petersson (1993), s. 167.

126. Stjernquist och Bjurulf (1968), s. 344.

127. För en skarpsynt återgivning av denna praxis, se https://politologerna.wordpress.com/2014/08/19/hur-negativ-ar-den-svenska-parlamentarismen-overlevnadsstrategier-i-riksdagen-efter-2014-ars-val/.

FIGUR 4.11. Andelen avstår-röster.



Linjerna anger hur vanligt förekommande alternativet »avstår« är när riksdagens ledamöter voterar. Siffrorna anger andelar av samtliga avlagda röster (frånvarande räknas alltså bort) i genomsnitt per riksdagsår.
Källa: Riksdagens öppna voteringsdata.

linje med partiernas uppvisade benägenhet att välja detta alternativ (figur 4.11).

Det vanligaste är att ett parti avstår när det befinner sig i opposition. Detta huvudmönster fångar väl in Alliansspartiernas utnyttjande av avstår-alternativet såväl 2002–2006 som efter 2014, Socialdemokraternas benägenhet att avstå 2006–2014 (men varken dessförinnan eller efter), Miljöpartiets motsvarande agerande före 2014 och Vänsterpartiets benägenhet att vara det parti som oftast väljer att avstå under samtliga riksdagsår. Om Sveriges riksdag inte hade använt sig av elimineringsmetoden för att ställa två huvudförslag mot varandra, utan i stället röstat om samtliga förslag i en gemensam votering, hade alltså sannolikt samtliga de partier som nu avstått i stället röstat nej. Men med elimineringsmetoden kan vi inte säga detta med säkerhet. Problemet är att vi inte kan veta vilket av de två alternativen i den slutgiltiga voteringen

dessa partier tycker är det minst dåliga. Om de hade tvingats välja mellan alternativen ja och nej i stället för att avstå är det fullt möjligt att de hade kunnat röstat ja lika gärna som nej. Detta är en tredje form av selektion att ha i åtanke vid analyser av voteringsdata.

Avslutningsvis ska en sista möjlig invändning mot analyser av voteringsdata nämnas: det problematiska antagandet att alla voteringar är lika viktiga. Alla som vet hur svensk politik fungerar är givetvis medvetna om att vissa beslut i riksdagen har större tyngd än andra. Omröstningen om rambeslutet till budgeten får till exempel betydligt större konsekvenser för landet och dess styrelse än en votering avseende motivfrågan i ett enskilt betänkande från trafikutskottet. Frågan är dock om denna skillnad i betydelse kan kvantifieras. Vi har i våra analyser prövat ett möjligt mått på betydelse, nämligen respektive utskotts andel av statsbudgeten såsom den fördelas per utgiftsområde i beredningsprocessen. Ett utskott som ombesörjer en stor del av statens utgifter – såsom socialförsäkrings- eller finansutskottet – bedöms alltså väga tyngre för den politiska processen än ett utskott med ett relativt litet budgetansvar, såsom kultur- eller konstitutionsutskottet. Då vi funnit att våra tolkningar i allt väsentligt förblir desamma – även om vi inte viktar för budgetfördelning – har vi dock för enkelhetens skull endast redovisat de oviktade resultaten.

5
Valkampanjer och regeringspolitik

De föregående kapitlen har handlat om relationen mellan regering och riksdag. Vi har bland annat konstaterat att regeringsbildningsprocesserna i Sverige är förhållandevis snabba och att regeringar klarar av att hålla sig kvar vid makten relativt länge. Vi har också visat att trots de relativt stabila regeringarna är det dagliga politiska arbetet inte konfliktfritt. För att vinna och behålla regeringsmakten krävs systematisk konfliktlösning inom och över blockgränserna. I det här kapitlet fortsätter vi längs det spår som vi började följa i slutet av förra kapitlet, där inte bara politikens form utan också dess innehåll analyserades. Vi rör oss därmed bortom det politiska spelet bakom regeringsbildningen och riksdagsarbetet; vi analyserar i stället konsekvenserna av regeringsbildningsprocessen och samarbetena i riksdagen för de beslut som faktiskt fattas. Mer specifikt vill vi veta i vilken utsträckning svenska regeringar klarar av att genomföra det partierna lovar i valkampanjerna.

Utgångspunkten är att ett fungerande demokratiskt system inte enbart innebär att regeringar kan bildas, hålla sig kvar vid makten och finna majoritet för sina beslut i parlamentet. Det innebär också att de beslut som fattas ska ha ett visst innehåll – de ska följa folkviljan rimligt väl. Forskningen om folkviljans förverkligande är omfattande och komplicerad. Vårt bidrag är att undersöka överensstämmelsen mellan innehållet i partiernas valmanifest och de politiska beslut som fattas efter valet. I en välfungerande demokrati bör partiernas vallöften uppfyllas.

Vi inleder kapitlet med att reflektera kring varför det är intressant att undersöka partiers vallöften. Begreppet folkviljans förverkligande kopplas till begreppet mandatuppfyllelse och vi kommer fram till att vår utgångspunkt – att vallöftesuppfyllande är ett mått på folkviljans förverkligande – är rimlig, men inte okomplicerad. Därefter ger vi en översikt över den internationella vallöftesforskningen, i vilken Sverige har undersökts i ett jämförande perspektiv. En huvudslutsats är här att svenska regeringspartier brukar kunna uppfylla sina vallöften. Vi bidrar också med helt nya analyser av den minoritetskoalitionsregering som senast avslutade en full mandatperiod i Sverige: regeringen Reinfeldt II, som satt vid makten 2010–2014. Vi finner att denna regering uppfyllde sina vallöften i hög grad. Därmed håller sig Sverige kvar i den internationella toppen när det gäller att uppfylla vallöften.

Kapitlet avslutas med en reflektion kring vad dessa resultat innebär för nuvarande och kommande regeringar. Vi diskuterar villkoren för den innevarande (men ännu inte avslutade och därmed ännu inte undersökta) regeringen, och säger någonting om vilka ledtrådar som finns i forskningen när det gäller regeringen Löfvens minoritetskoalition och Socialdemokraternas och Miljöpartiets utsikter att uppfylla sina vallöften från valrörelsen 2014.

Folkviljan och partiernas vallöften

Begreppet folkvilja löper som en röd tråd genom demokratins historia. Vi är i gott sällskap, minst sagt, när vi lägger vikt vid detta begrepp. I 1948 års FN-deklaration om de mänskliga rättigheterna slås fast att »[f]olkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet«.[128] Enkelt uttryckt innebär begreppet folkviljans förverkligande att majoritetens vilja vinner över minoritetens. Statsvetaren Peter Esaiasson, som reder ut kontroverserna kring begreppet i boken *Demokratins mekanismer*, menar

128. Artikel 21, punkt 3.

att folkviljan kan definieras som »den upplysta majoritetsuppfattningen som framträder efter en väl fungerande opinionsbildning«.[129]

Det krävs dock inte långa statsvetenskapliga diskussioner för att komma fram till att frågan om folkviljans förverkligande är komplicerad. Vem hör till folket? Hur avgör vi vad en kollektiv vilja är? När i implementeringsprocessen ska viljan räknas som förverkligad? Och hur skiljer sig folkets vilja från folkets intresse samt uppfattningar i stunden? Dessa frågor har politiska tänkare diskuterat länge.

När vi begär att regeringar ska förstå och förverkliga folkviljan ställer vi alltså inte bara höga, utan också ganska vaga, krav. Men dessa vaga krav till trots är detta ett problem som sysselsätter regeringar dagligen. När regeringen är bildad är det dags att fatta beslut om politiska förändringar – beslut som aspirerar på att förverkliga folkviljan. Hur går detta till och hur kan vi avgöra om regeringar är framgångsrika i denna strävan? Och hur väl lyckas svenska regeringar i jämförelse med andra regeringar?

I den vetenskapliga litteraturen om representativa demokratier finns flera idéer om hur den goda politiska representanten bör förhålla sig till problemet att förverkliga folkviljan. En av de viktigaste idéerna härvidlag är att politikerna bör vara *lyhörda* gentemot väljarna. Begreppet är hämtat från Hanna Pitkins klassiska analys av vad som karaktäriserar politisk representation. Pitkin slår fast att politisk representation innebär att »agera på ett lyhört sätt i folkets intresse«.[130] För ett statsråd kan sådan lyhördhet handla om att samtala med partiets gräsrötter, att besöka arbetsplatser, att besvara förfrågningar på sociala medier eller att initiera systematiska opinionsundersökningar. Richard Fenno uttrycker det som att folkvalda också kan skaffa sig god intuition

129. Esaiasson (2003), s. 37, och Gilljam och Hermansson (2003).

130. Det ofta använda citatet lyder »representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them« (Pitkin 1967, s. 209).

om vad deras väljare vill ha genom att träffa dem ofta, lyssna på vad de säger och vara närvarande i deras vardag.[131] Andra statsvetare talar, mer cyniskt, om hur makthavare systematiskt kan använda sig av opinionsundersökningar för att forma opinionen till att bli just den folkvilja man själv vill genomföra.[132]

I de normativa teorierna om demokrati handlar lyhördhet dock inte enbart om att lyssna till folket, utan också om att *agera* enligt folkviljan.[133] När den empiriska forskningen undersöker om sådant agerande förekommer, finner den oftast att de politiska besluten och majoritetsviljan tenderar att följas åt rimligt väl i demokratiska system.

Graden av överensstämmelse varierar dock, eftersom beslutsfattandet kan organiseras på sätt som underlättar eller försvårar för folkviljan att få genomslag. Till exempel kan valsystemet organiseras så att folkviljan kommer till uttryck i högre eller lägre grad och så att politiker ges större eller mindre incitament och möjligheter att faktiskt agera i enlighet med de opinionsyttringar som når dem. Statsvetaren Arend Lijphart har visat att det i länder med proportionella valsystem, flerpartisystem och koalitionsregeringar (så kallade *consensual democracies*) finns en tydligare överensstämmelse mellan opinion och politik än i majoritetsdemokratier.[134] På liknande vis har Bingham Powell visat att proportionella valsystem leder till större överensstämmelse mellan regeringars ideologiska hållning och folkmajoritetens ideologiska preferenser.[135] Politiska system med hög grad av maktdelning, som det amerikanska, gör det generellt svårare att fatta beslut, vilket i sin tur gör det svårare för politikerna att följa opinionsyttringar. Maktdelning försvårar

131. Fenno (1978).

132. Jacobs och Shapiro (2000), Druckman och Jacobs (2015) samt Achen och Bartels (2016).

133. Esaiasson, Gilljam och Persson (2013) och Öhberg och Naurin (2016).

134. Lijphart (1994).

135. Powell (2000). Se också Blais och Bodet (2006).

också ansvarsutkrävande, vilket kan minska den politiska elitens incitament att följa opinionen.[136]

Forskningen om svenska politikers och politiska partiers lyhördhet gentemot väljarna har genom åren haft delvis olika fokus. De svenska riksdagsundersökningarna och valundersökningarna, som genomförs vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, har gjort det möjligt att jämföra riksdagsledamöters och väljares uppfattningar i olika frågor.[137] Slutsatsen är att elitens och folkets uppfattning följs åt ganska väl i de flesta sammanhang[138], men att opinionsbildningsprocessen är elitdriven snarare än folkdriven. Vi har i den meningen en demokrati där representationen kommer ovanifrån snarare än underifrån.[139] Det har också visat sig att även om politikerna har ambitionen att följa opinionen styrs de påfallande ofta av sitt eget önsketänkande om hur folkviljan ser ut, snarare än av hur den faktiskt ser ut.[140]

Nyare forskning lyfter fram att svenska politiker faktiskt anpassar sig efter väljarnas önskemål, men att anpassningen ibland sker genom att man försöker förändra sitt parti inifrån, vilket gör att lyhördheten är svår att upptäcka för utanförstående aktörer.[141] Det är också ett faktum att folkviljan konkurrerar med andra viljor när politiker ska fatta beslut. På direkta frågor i enkätundersökningar brukar svenska politiker lyfta fram att de försöker ta hänsyn till både folkets vilja, partiets vilja och den egna viljan när de fattar sina beslut.[142]

---

136. Wlezien och Soroka (2007).

137. Se till exempel Holmberg (2010) och Brothén och Holmberg (2010).

138. Undantagen som lyfts fram är EU-frågor och invandringsfrågor, där överensstämmelsen har varit sämre.

139. Esaiasson och Holmberg (1996), Ahlbäck Öberg, Hermansson och Wängnerud (2007) samt Holmberg (2010).

140. Holmberg (1997).

141. Öhberg och Naurin (2016) och Butler, Naurin och Öhberg (2016).

142. Det är dock intressant att konstatera att när representanterna ombeds välja och om det gäller viktiga principfrågor, så väljer en majoritet att vara lojal

Regeringars vallöftesuppfyllande blir intressant i diskussioner om hur folkviljan kan förverkligas i praktiken eftersom det viktigaste uttrycket för majoritetsviljan är just resultaten av de allmänna valen. Den ovannämnda paragrafen i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna formulerar just detta i sin fortsättning: »Folkviljan skall uttryckas i periodiska och verkliga val, som skall genomföras med tillämpning av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning eller ett likvärdigt fritt röstförfarande.«[143]

I de allra flesta demokratiska stater skriver partierna valmanifest inför de allmänna valen. Dessa valmanifest presenteras för väljarna och nagelfars av massmedierna. Genom konkreta och tydliga vallöften i sina valmanifest kan partierna be om mandat att genomföra sin politik. Om valrörelsen är tydlig och hjälper väljarna att förstå vilka löften som ges och vilka förslag som ligger närmast just deras uppfattning innebär valmanifestens löften att politikerna får verktyg att handla efter när de dagen efter valet ska avgöra vad som är folkviljan.

Så hur fungerar det, uppfyller regeringar sina vallöften? Om vi ställer den frågan till väljarna, vilket har gjorts i många länder och i Sverige sedan 1950-talet[144], blir svaret att vi inte kan lita på partiernas vallöften. Svenska väljare har till exempel tagit ställning till frågor om vallöften i SOM-institutets enkätundersökningar. År 2000 och 2012 fick de ta ställning till påståendet

---

mot partiets vilja. I 2014 års riksdagsundersökning (Karlsson och Nordin 2015) svarade riksdagsledamöterna på frågan: »Om det vid behandlingen av viktiga principfrågor i riksdagen uppstår en konflikt mellan en ledamots egen uppfattning och partigruppens eller väljarnas uppfattning, hur anser Du att ledamoten i sådana fall bör rösta?« 73 procent svarade att ledamoten borde »rösta enligt partigruppens uppfattning«, 25 procent svarade »rösta enligt egen uppfattning« och 2 procent svarade »rösta enligt väljarnas uppfattning«.

143. Artikel 21, punkt 3.

144. Flest frågor har ställts av Valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, se www.valforskning.pol.gu.se.

»Svenska partier håller oftast sina vallöften«.[145] Endast 15 respektive 19 procent av svenskarna instämde.[146] Liknande frågor har använts i andra sammanhang och i andra länder och oavsett hur frågan ställs blir resultatet att väljarna inte tror att partierna uppfyller de löften de ger.[147]

När politikerna själva talar om vallöften framträder olika bilder. Å ena sidan är det vanligaste sättet att beskriva motståndarna i partiledardebatter att de inte är trovärdiga och inte håller ord.[148] Å andra sidan uppger partiernas företrädare att vallöften är viktiga verktyg i det dagliga politiska arbetet när de tillfrågas direkt i enkätundersökningar. I 2010 års riksdagsundersökning[149] fick riksdagsledamöterna ta ställning till samma påstående som i den ovannämnda SOM-undersökningen. Då sade hela 92 procent att partier oftast uppfyller sina vallöften. En liknande bild ges av politiker på kommunal- och landstingsnivå. I 2012 års kommun- och landstingsfullmäktigeundersökning svarade 62 procent av kommun- och landstingspolitikerna att de styrande partierna i deras kommun eller landsting »oftast håller sina vallöften«.[150] 77 procent höll också med om påståendet att vallöften »tydliggör partiernas politik för väljarna«.[151]

---

145. Holmberg och Weibull (2001) och Weibull, Oscarsson och Bergström (2013).

146. Svaren anges med hjälp av en elvagradig skala, där 0 betyder »helt felaktigt påstående« och 10 »helt riktigt påstående«. Procentsatserna hänvisar till dem som angav ett svar mellan 6 och 10.

147. För en översikt, se Naurin (2011), kapitel 5.

148. Esaiasson och Håkansson (2002).

149. Wängnerud m.fl. (2010).

150. Karlsson och Gilljam (2014).

151. Bilden av vallöften som viktiga verktyg för partierna konkretiseras dessutom ofta i politiska memoarer. Ett exempel kommer från före detta statsministern Ingvar Carlsson som i sin bok *Lärdomar* skriver följande: »Löften är en viktig del av den politiska processen. De kan vara ett sätt att levandegöra drömmar och visioner, att konkretisera målsättningar, att visa på skillnader mellan partierna samt stimulera den aktuella och långsiktiga debatten. Löften är försök att tydliggöra

När forskare i empiriska undersökningar jämför partiers valmanifest med regeringars beslutsfattande bekräftas bilden att löften är viktiga för politikerna. Den övergripande slutsatsen, som bygger på studier från många länder vid olika tidpunkter, är att de flesta vallöften som ges i valmanifest uppfylls om ett parti kommer i regeringsställning. En annan viktig slutsats är att valmanifesten innehåller genomtänkta löften som partierna som organisationer har slagit fast. När partiledningarna uppfyller dessa löften uppfyller de alltså både åtaganden gentemot väljarna och gentemot sina medlemmar. Att löften oftare genomförs än bryts är på så vis inte särskilt konstigt.

Den definition av vallöften som oftast används i den statsvetenskapliga litteraturen lyder: »a commitment to carry out some action or produce some outcome, where an objective estimation can be made as to whether or not the action was indeed taken or the outcome produced«.[152] Argumentet för att undersöka vallöften som ges i just valmanifest är att hela partiet ställer sig bakom dokumentet. Valmanifestet används dessutom som grund för övriga framträdanden i valkampanjen. Forskningen om valmanifest är stor och enighet råder bland forskare om att valmanifesten är viktiga i de flesta länder. Källorna till vilka beslut som fattas varierar delvis mellan olika länder, men arbetet handlar om att granska sammanställningar från parlament och regering samt officiell statistik och forskningsrapporter.

Vilka partier håller sina löften?

Hittills finns det i forskningen endast enstaka dokumenterade exempel på att en majoritet av vallöftena i ett valmanifest har bru-

---

en möjlig framtid. Det är en viktig demokratisk uppgift.« (Carlsson 2016, s. 61).

152. Royed (1996), s. 79. Definitionen har testats och utvecklats vidare av *Comparative Party Pledges Project*, som är en forskargrupp som genomför omfattande jämförande forskning om vallöften, se översikt i Thomson m.fl. (2017).

tits av ett regeringsparti. Det finns dock stor variation när det gäller hur stor andel av löftena som uppfylls. Forskningsgruppen *Comparative Party Pledges Project* har studerat över 20 000 vallöften från 57 valkampanjer i 12 länder.[153] De finner att graden av uppfyllda löften varierar mellan drygt 45 procent i Italien under vissa perioder och 90 procent i Storbritannien.

Variationen förklaras främst med vilken typ av regeringar som tillsätts. Enpartiregeringar – oavsett om de är i majoritet eller i minoritet – uppfyller fler löften än koalitionsregeringar. Koalitionsregeringar som samlas kring ett gemensamt valmanifest inför valet har dock större chans att få igenom sina löften jämfört med koalitionsregeringar som i stället börjar att kompromissa efter valet. De regeringar som sticker ut som minst effektiva är koalitionsregeringar i minoritet. Än så länge har dock endast tre sådana regeringar undersökts, vilket är en viktig anledning till att vi lägger extra möda på att göra just det i denna rapport (eftersom det är aktuellt för den nuvarande svenska situationen).[154]

När det gäller koalitionsregeringar är det vanligaste forskningsresultatet att det parti som innehar statsministerposten får igenom fler vallöften än andra partier i samma regering.[155] Det

153. Thomson m.fl. (2017).

154. De koalitionsregeringar i minoritet som tidigare har undersökts är den irländska koalitionen mellan Fianna Fáil och Progressive Democrats under perioden 1997–2002 samt två minoritetskoalitioner i Italien: 1996–1998 under Prodi I:s Ulivo koalition (PDS/ PPI/ RI/ FdV/ UD) och 2006–2008 under Prodi II:s koalition Unione (DS/ DL/ PRC/ RnP-PdCI/ IdV/ FdV/ UDEUR).

155. Effekten, säger forskarna, är dock inte jättestor om man jämför med de förväntningar som väcks av vanliga spelteoretiska modeller. Tvärtom är det vanligt att studier utgår ifrån att innehav av statsministerposten kraftigt ökar makten över policy i förhållande till övriga koalitionspartier. Det parti som innehar statsministerposten bildar regeringen (*the formateur party*), och därmed får det särskilda befogenheter som i sin tur är användbara i koalitionsförhandlingar, se Bäck (2003) och Baron (1991).

finns vidare ingen tydlig effekt på löftesuppfyllande av att inneha rätt ministerpost. Med andra ord: om ett parti innehar utbildningsministerposten ökar inte sannolikheten nämnvärt att detta parti kommer att uppfylla en större andel av sina utbildningslöften än de andra koalitionspartierna.[156] Ett annat resultat som lyfts fram är att koalitionspartier som inte har tidigare regeringserfarenhet har lägre andel uppfyllda löften än koalitionspartier med tidigare regeringserfarenhet. Man finner också att de löften som ges av fler än ett koalitionsparti uppfylls oftare än de löften som bara ges av ett av koalitionspartierna.

Andra faktorer som har betydelse för om regeringar klarar av att uppfylla sina vallöften är antalet år som de sitter vid makten. Ju längre tid vid makten, desto större sannolikhet att vallöften hinner uppfyllas. På samma sätt spelar den allmänna ekonomiska utvecklingen i landet roll. Ju högre BNP-tillväxt, desto större sannolikhet att löften uppfylls. Däremot finns inga tydliga samband mellan hur många löften ett parti ger och hur stor andel man uppfyller, vilket är intressant eftersom löftesgivandet har ökat under de senaste decennierna.[157]

Den jämförande forskningen är intressant ur ett svenskt perspektiv. Tidigare dominerade starka minoritetsregeringar och majoritetskoalition med gemensamma valmanifest i Sverige, två av de mest effektiva regeringsformerna när det gäller att uppfylla vallöften. De senaste åren har Sverige emellertid regerats av minoritetskoalitioner, vilka enligt vallöftesforskningen tillhör de minst effektiva regeringarna.

Än så länge har fyra svenska regeringar undersökts i ett jämförande sammanhang: tre socialdemokratiska enpartiregeringar

156. Forskarna har således inte funnit någon tydlig effekt av så kallad *portfolio allocation*, vilket man annars hade kunnat förvänta sig. I pågående forskning grävs det dock djupare i detta resultat, eftersom effekten verkar finnas i vissa länder men inte i andra, se Thomson m.fl. (2017).

157. Håkansson och Naurin (2016).

(1994–2006) och en Alliansregering i majoritet (2006–2010).[158] Slutsatserna från dessa undersökningar har varit att Sverige är ett av de länder där regeringar uppfyller störst andel av sina vallöften. De högsta andelarna löftesuppfyllande finner forskarna hos regeringspartier i Storbritannien, Sverige, Portugal, Spanien och Kanada, varav nästan alla har styrt i enpartiregeringar. Lägre uppfyllandegrad hittas för regeringspartier i Tyskland, Nederländerna, Österrike, Bulgarien, Irland och Italien, varav de allra flesta satt i koalitionsregeringar när de löften som undersöktes skulle uppfyllas. Vallöften från presidentpartier i USA hamnar på samma nivå som de koalitionsregeringar som presterar bäst, men lägre än enpartiregeringar i parlamentariska system.[159]

En viktig slutsats från de jämförande vallöftesanalyserna är att regeringar som inte innehar majoritetsstöd i parlamentet ändå kan vara effektiva regeringar, så länge de är enpartiregeringar. En orsak är att enpartiregeringar i minoritet ofta består av partier som befinner sig i mitten av vänster–högerskalan, nära den så kallade medianledamoten, vilket innebär att deras minoritetsstatus är ett tecken på styrka snarare än svaghet.[160] Oftast är det den typen av partier som klarar av att bilda enpartiregeringar i minoritet.[161] Men det finns också andra orsaker. Till exempel finns det många politiska beslut som inte tas i parlamentet; mycket makt ligger i regeringskansliet och vissa löften kan uppfyllas endast med hjälp av olika typer av regeringsbeslut. Det är vidare också möjligt att enpartiregeringar i minoritet utverkar ett särskilt sätt

158. Naurin (2014).

159. Thomson m.fl. (2017).

160. Se även Crombez (1996) vars teorier löftesforskarna lutar sig emot i sammanhanget.

161. Som vi nämner i kapitel 3 har Socialdemokraterna ofta innehaft en medianposition och eftersom svensk politik länge har dominerats av vänster–högerdimensionen har denna position givit Socialdemokraterna en stark förhandlingsposition.

att samarbeta med andra partier, vilket gör att sakfrågor, i form av löften, blir användbara verktyg i förhandlingar och kohandel. Det är tänkbart att beslutsfattandet på så vis blir extra inriktat på de löften som avgivits före valet.

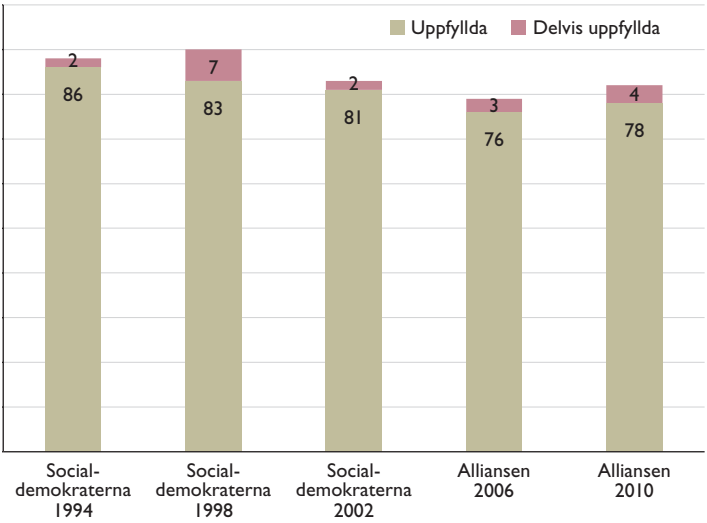
För den här rapportens skull har vi studerat Alliansens minoritetskoalition 2010–2014 och kan därmed lägga de resultaten till den svenska vallöftesforskningen. Koalitionsregeringar i minoritet kommer med stor sannolikhet att vara ett alternativ på den politiska spelplanen i Sverige även framöver, vilket innebär att vi bidrar med unika analyser av de senaste erfarenheterna av detta sätt att regera i Sverige.[162]

Metoden är densamma som i den internationella vallöftesforskningen och vi följer den exakta kodning som används där och i tidigare svenska vallöftesstudier.[163] Löftena kommer från den

162. Analyser av Alliansregeringens vallöften 2010–2014 har även gjorts av tidningsredaktioner. Särskilt tidningen Riksdag & Departements genomgång av Alliansregeringens vallöften är värd att lyfta fram. Tidningen är dock nedlagd av riksdagen och dess webbsida har tagits bort. Genomgången finns emellertid tillgänglig på forskarbloggen Politologerna: https://politologerna.files.wordpress.com/2014/09/rod_valloften.pdf. Tidningens analyser följer dock inte den internationella forskningens definitioner och vår analys är mer uppdaterad.

163. Se Naurin (2014) för en översikt. Vi inkluderar både vaga och specifika vallöften i vår analys. Indelningen mellan vaga och specifika vallöften kommer från forskargruppen Comparative Party Pledges Project som skiljer mellan *broad pledges* och *narrow pledges* i sin kodning. Specifika löften är sådana som bara kan uppfyllas på ett sätt, medan de vaga löftena kan uppfyllas på mer än ett sätt och kräver att forskaren gör en rimlighetsbedömning. Exempel på specifika vallöften är Alliansens löften om sänkt inkomstskatt och RUT-avdrag samt Socialdemokraternas löfte om maxtaxa i förskolan. Exempel på vaga löften är löften där partierna till exempel säger att de ska »arbeta aktivt för att stärka kvinnors situation på arbetsmarknaden« eller »prioritera behovet av speciallärare i förskolan«. Håkansson och Naurin (2016) finner att i genomsnitt 77 procent av vallöften i svenska valmanifest mellan 1991 och 2010 är specifika vallöften. I de internationella jämförande analyserna utgår forskarna oftast enbart från de specifika vallöftena. Orsaken är att vissa länderstudier enbart inkluderar specifika vallöften.

FIGUR 5.1. Andel uppfyllda och delvis uppfyllda vallöften 1994–2014.



Det totala antalet löften som analyserats per mandatperiod är 59 (1994), 72 (1998), 112 (2002), 202 (2006) och 279 (2010). Antalet ouppfyllda löften per mandatperiod är 7 (1994), 6 (1998), 17 (2002), 41 (2006) och 50 (2010). 3 av Socialdemokraternas och 3 av Alliansens löften kodas som obedömbara.
Källor: Naurin (2014) och nya analyser av mandatperioden 2010–2014.

svenska vallöftesdatabasen, vilken innehåller samtliga vallöften givna i valmanifest 1991–2010 av de partier som kommit in i riksdagen.[164] Allianspartierna gav 279 vallöften i sitt gemensamma valmanifest *Jobbmanifestet. Alliansens valmanifest 2010–2014*. Dessa löften har vi jämfört med de politiska beslut som fattades under mandatperioden 2010–2014. Varje löfte bedöms som antingen »uppfyllt«, »delvis uppfyllt«, »inte uppfyllt« eller »obedöm-

164. Naurin och Håkansson (2014).

bart«. Analysarbetet är omfattande och innefattar att granska förändringar i lagstiftning, förordningar, regleringsbrev, budgetfördelning, offentlig statistik etc. Ibland kompletteras officiella dokument med information från regeringens pressmeddelanden, massmedierapportering samt via direkta förfrågningar till experter på exempelvis myndigheter, organisationer och inom forskarvärlden. I faktarutan »Vilka vallöften ger svenska regeringar?«, s. 166, ges exempel på de löften som vi har studerat.

Svenska regeringars förmåga att uppfylla sina vallöften 1994–2014

I vilken utsträckning uppfyller svenska regeringar sina vallöften? Figur 5.1 sammanställer svenska regeringspartiers vallöftesuppfyllande under perioden 1994–2014.

De socialdemokratiska minoritetsregeringarna uppfyllde 81–86 procent av sina vallöften under perioden 1994–2006, medan Alliansregeringen uppfyllde 76–78 procent perioden 2006–2014. När hänsyn tas till vilka löften som ges (för att se så att inte Socialdemokraterna gav fler lättuppfyllda löften, till exempel om att skära ner, bevara status quo eller bara utreda frågor), kvarstår bara en skillnad mellan de olika regeringarna: 2006 års Alliansregering uppfyllde signifikant lägre andel löften än 1998 års socialdemokratiska regering.

Om vi ser närmare på de löften från 2010 som vi särskilt har granskat i denna rapport ser vi en rad viktiga löften som uppfyllts. Exempel på uppfyllda vallöften är ytterligare jobbskatteavdrag, höjda pensioner, halverad moms på restaurang- och cateringtjänster, bevarade RUT- och ROT-avdrag, supermiljöbilspremie, avdragsrätt för bidrag till hjälporganisationer, att ha kvar Systembolaget i statlig ägo, en permanentad satsning på psykiatri, en satsning på vård i livets slutskede, höjt bostadsbidrag för barnfamiljer, nej till oljeborrning i Östersjön, en fortsatt satsning på lokala naturvårdsinsatser, 500 miljoner per år till svensk idrott

samt resurser för att renovera Operan och Nationalmuseet och för att digitalisera biografer.

Vi ser också att vissa viktiga vallöften inte är uppfyllda. 18 procent av löftena från Alliansregeringens manifest 2010 är ouppfyllda. Till exempel misslyckades regeringen med att genomföra viktiga löften om statsfinanserna, såsom löftet att den offentliga skuldsättningen skulle fortsätta att minska som andel av BNP, vilket inte skedde. Inte heller lyckades regeringen upprätthålla överskottsmålet, vilket man lovade. Andra exempel på ouppfyllda löften är löftena om att införa flexibel skolstartsålder och att rätten att kvarstå i anställning ska gälla till 69 år i stället för, som i dag, till 67 år. Regeringen hade också svårt att uppfylla vissa av löftena på det rättspolitiska området. Polisen har inte blivit bättre på att använda IT, vilket utlovades. Inte heller lyckades man fullt ut med att ytterligare »skärpa konsekvenserna vid återfall i brott«. Samma gäller löftet om att »flera brott som lagförs vid samma tillfälle ska resultera i strängare straff än i dag«. Inte heller har löftet »Utredningstiderna kortas där barn och ungdomar är brottsoffer« uppfyllts. Ett annat ouppfyllt vallöfte, som bröts även under föregående mandatperiod, är avskaffandet av värnskatten.

Den övergripande bilden är att det är mer sannolikt att ett vallöfte som finns i de svenska regeringspartiernas valmanifest uppfylls än att det bryts. Det är dock viktigt att konstatera att eftersom Alliansen gav hela 279 löften innebär 18 procents ouppfyllda löften att det är 50 löften som inte har uppfyllts. Som väljare kan detta innebära att viktiga frågor inte har fått den lösning man hade hoppats och trott på.

En annan invändning mot vår övergripande slutsats är att vi i praktiken värderar alla löften som lika viktiga när vi räknar ut andelar och genomsnitt. Det är inte självklart att löften om skola, sjukvård, försvar, miljö och skatter är lika viktiga att uppfylla – särskilt inte utifrån den enskilde individens situation. Hur viktigt ett löfte är skulle kunna mätas på olika sätt, både ur samhällets

Vilka vallöften ger svenska regeringar?

Vallöftesstudier brukar komma fram till att partier ger viktiga vallöften som påverkar väljares vardag om de blir uppfyllda. Löftena ges på områden som väljare ser som viktiga och de utlovar konkret förändring snarare än bevarande av status quo. Visst förekommer det även mindre omfångsrika löften och löften om utredningar snarare än konkreta förslag, men det är inte alls de löftena som dominerar valmanifesten. Denna bild av vilken typ av löften som ges bekräftas när vallöften analyseras i Sverige och slutsatsen är att detsamma gällde 2010 års valrörelse som vi här tittar närmare på. I tabell 5.1 räknar vi upp några exempel på löften som gavs i Alliansens valmanifest 2010 för att illustrera att det handlar om löften som får betydelse för väljare om de uppfylls eller bryts.

För att göra löftesgivandet lite mer överskådligt kan löftena delas in i olika ämnesområden. I figur 5.2 ges en översiktsbild av de ämnesområden som löftena har fallit inom för de fyra regeringar som tidigare har studerats i Sverige samt för den regering vi har analyserat i den här rapporten.

I fyra av de fem senaste regeringsmanifesten har välfärdsstatslöften varit vanligast. Perioden 1994–2006 var mellan 19 och 25 procent av valmanifestens löften inom välfärdstatsområdet. Sådana löften är till exempel löften om sjukvård, barnomsorg, pensioner, äldreomsorg, sjukförsäkringar och handikappomsorg. Löften om arbetsmarknadspolitik är relativt sett något vanligare i de socialdemokratiska manifesten än i Alliansregeringarnas manifest. Miljölöften prioriteras högre av Alliansregeringarna.

I 2010 års manifest, som vi undersöker särskilt för denna rapport, är miljölöftena vanligare än välfärdslöftena (24 jämfört med 15 procent). Detta kan jämföras med Miljöpartiet som samma år ägnade 33 procent av sina löften åt miljöområdet (framgår inte av tabellen).* I 2010 års manifest gav Alliansen i jämförelse med sitt manifest 2006 procentuellt sett färre löften på områdena välfärdsstatspolitik och lag och ordning, och klart fler på området utrikespolitik.

Vad som inte syns i figuren är att partierna har ökat sitt löftesgivande över tid. Tidigare forskning har konstaterat att vallöftesgivandet i Sverige tredubblades mellan 1991 och 2010.** Åren 1991 och 1994 hade den svenska väljaren 371 respektive 326 löften att förhålla sig till om hon/han ville sätta sig in i samtliga vallöften givna i valmanifest av partier som hade plats i riksdagen. I 2010

---

* I absoluta tal gav Alliansen fler miljölöften än Miljöpartiet 2010; 67 jämfört med 40 stycken.

** Håkansson och Naurin (2016).

TABELL 5.1. Exempel på löften från Alliansens valmanifest 2010.

Utgiftstaken ska värnas och hållas.
Den offentliga skuldsättningen ska fortsätta minska som andel av BNP.
En halvering av momsen på restaurang- och cateringtjänster ska genomföras när de offentliga finanserna och ekonomin så tillåter.
Arbetsförmedlingen tillförs ytterligare resurser för att kunna bibehålla kvaliteten i verksamheten.
Rätten att kvarstå i anställning ska gälla till 69 år i stället för, som i dag, till 67 år.
Den halverade arbetsgivaravgiften för ungdomar bibehålls.
Älgförvaltningen ska förenklas och utgå från lokal samverkan.
Flera brott som lagförs vid samma tillfälle ska resultera i strängare straff än i dag.
Straffen skärps för den som köper sex av en person som är utsatt för människohandel eller på annat sätt är särskilt utsatt.
Polisen behöver bli bättre på att använda modern teknik och IT-stöd i sitt arbete, dels för att bli effektivare, men också för att bekämpa den växande brottsligheten på Internet.
Utredningstiderna kortas där barn och ungdomar är brottsoffer.
För att stärka det civila samhället och för att uppmuntra medborgarnas engagemang ska avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer införas. Avdragsrätten kommer främst att beröra hjälporganisationer.
Resurser satsas på att renovera Operan.
Resurser tillförs för att digitalisera biografer.
Det är viktigt att ökade intäkter från klimatskatter och avgifter inte leder till ett totalt högre skattetryck.
Den svenska miljöbilsdefinitionen skärps stegvis.
En ny supermiljöbilspremie om 40 000 kronor per bil införs för de bilar som släpper ut allra minst koldioxid.
Skatten för pensionärer sänks med 2,5 miljarder kronor vid kommande årsskifte, utöver vad som aviserades i 2010 års ekonomiska vårproposition. Sammanlagt uppgår det tredje steget i pensionärsskattesänkningen därmed till 7,5 miljarder kronor 2011.
RUT-avdragen ska finnas kvar.
En bred satsning genomförs för att omsorgen och vården om de mest sjuka äldre ska kunna bli mer sammanhållen.

Ytterligare sänkningar av inkomstskatterna för främst låg- och medelinkomsttagare i form av ett femte steg i jobbskatteavdraget bör genomföras när de offentliga finanserna och ekonomin så tillåter.

En särskild insats görs för att få ned väntetiderna på landets akutmottagningar.

Vi föreslår därför särskilda utbildningssatsningar – ett omvårdnadslyft – för äldreomsorgens medarbetare.

Föräldrar ska kunna vara föräldralediga samtidigt, med föräldrapenning, i 30 dagar under barnets första levnadsår. Nuvarande 10 pappadagar kvarstår.

Det särskilda bidraget för barn inom ramen för bostadsbidraget höjs.

En försöksverksamhet med flexibel skolstart ska inledas.

En ny läroplan för förskolan med ett ökat pedagogiskt innehåll beslutas.

Och betyg från årskurs sex introduceras.

Förändringen av huvudmannaskapet för skolan som skedde 1991 utvärderas.

Universitetens och högskolornas självständighet ska öka.

Studiemedlen höjs genom att lånedelen ökar med 500 kronor per månad.

Eleverna i sexan ska genomföra nationella prov i SO- och NO-ämnena.

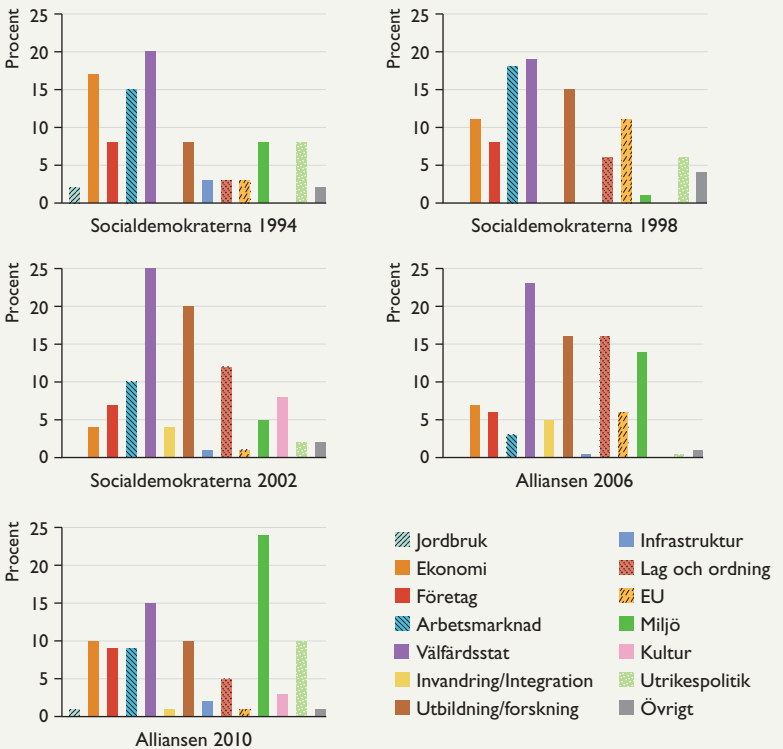
Biståndet för 2011 uppgår till 35 miljarder kronor, vilket motsvarar en procent av BNI.

års val var samma siffra 1195 och ökningen fortsatte 2014 enligt analyser som pågår när detta skrivs.

Forskarna lyfter fram tre trender som kan ligga bakom ökningen. En är det som brukar kallas väljarnas ökade rörlighet. Dagens väljare är mindre trogna sitt parti jämfört med tidigare. De byter parti oftare, de bestämmer sig närmare inpå valet, splittrar sin röst mellan olika typer av val, identifierar sig i lägre grad med ett parti och är mer sällan medlemmar i ett parti. Valrörelserna, där löftena alltså ges, har därför fått ökad betydelse. Partierna behöver dessutom vända sig till fler och mer individualistiska väljare. Det räcker inte med att attrahera stora grupper, som till exempel arbetare, bönder eller låginkomsttagare, och det räcker inte att förlita sig på att väljare röstar av vana på ett och samma parti. Väljarna måste antas vara intresserade av olika saker, och fler sakfrågeområden behöver täckas in.

Den andra samhällstrenden är professionaliseringen och marknadsinriktningen av politiken. Partier organiseras alltmer som professionella organisationer

FIGUR 5.2. Inom vilka områden ges flest vallöften?



Figuren visar andelar i procent. Stolparna illustrerar vilka ämnesområden som vallöftena oftast handlar om.

Källor: Naurin (2014) och nya analyser gjorda för den här rapporten.

med ett budskap som ska nå väljarna. Typiska delar av denna utveckling är att partier samarbetar med PR-firmor och att man lånar idéer från kommersiell marknadsföring där tydliga vallöften kan passa in i marknadsföringsstrategier.

Den tredje samhällstrenden är den så kallade medialiseringen av politiken. Begreppet medialisering fångar att samhällets aktörer anpassar sitt beteende efter hur de tror att massmedier beter sig. När det gäller de politiska partierna handlar det om att de till exempel anpassar sina budskap efter vad de tror får uppmärksamhet i medierna, och även där passar vallöften väl in i strategin.

och individens synvinkel. Men än så länge finns ingen etablerad metod för att avgöra detta. Slutsatsen att löften oftare hålls än bryts bör alltså förhållas till att individen och samhället ibland kan tänkas prioritera att vissa enskilda löften genomförs framför att majoriteten av löften genomförs.

Den höga andelen uppfyllda vallöften för de socialdemokratiska minoritetsregeringarna stärker tillsammans med liknande resultat i andra länder intrycket att enpartiregeringar i minoritet är en effektiv regeringsform. De lyckas inte bara hålla sig kvar vid makten och finna samarbeten inom riksdagen (se kapitel 3 och 4), de får också igenom det som de går till val på (detta kapitel). Att Alliansen hamnar på ungefär samma nivå som Socialdemokraterna under båda sina regeringar är intressant eftersom 2006 års regering hade egen majoritet (medan 2010 års regering inte hade det). Trots sin majoritetsposition 2006 lyckades Fredrik Reinfeldts regering alltså inte uppfylla fler löften än de socialdemokratiska minoritetsregeringarna gjorde; inte heller uppfyllde regeringen fler löften än den minoritetsregering som satt vid makten 2010–2014.

Vi kan dock konstatera att Alliansregeringarna uppfyllde en klart större andel vallöften än vad övriga Europas koalitionsregeringar har gjort. De gemensamma valmanifest som Alliansen presenterade 2006 och 2010 innebar att förhandlingarna mellan partierna om policyprioriteringar var genomförda redan när regerandet skulle påbörjas efter valet. Partier i koalitionsregeringar i till exempel Nederländerna och Irland genomför sällan mer än 60 procent av sina vallöften. Vallöften som ges av fler än ett parti uppfylls dock oftare än andra löften även i andra länder, vilket stärker intrycket att effektiviteten ökar om partierna enas om vallöften.[165]

Den regering som vi har undersökt för den här rapporten –

165. Thomson m.fl. (2017).

Alliansregeringen 2010 – stärker särskilt denna bild. Koalitionsregeringar i minoritet sticker ju annars ut som de minst effektiva i den tidigare forskningen. Det faktum att regeringen här har ett gemensamt manifest gör att regeringen påminner mer om en enpartiregering i sitt sätt att regera. För enpartiregeringar spelar det mindre roll om de har majoritet eller minoritet när det gäller att uppfylla vallöften. Våra analyser av Alliansregeringen 2010 indikerar att detsamma gäller för koalitionsregeringar med noggrant förhandlade gemensamma valmanifest, det vill säga att minoritetspositionen inte inverkar menligt på effektiviteten.

Det relativt sett höga löftesuppfyllandet för koalitionsregeringar i Sverige påminner oss om att Alliansregeringarna 2006–2014 är udda fåglar i den europeiska koalitionsforskningen. Det faktum att de skrev gemensamma valmanifest på mer eller mindre alla viktiga områden tre valrörelser i rad är unikt om man ser till hur koalitionsregeringar brukar samarbeta (se kapitel 3). Inför valen 2010 och 2014 hade Alliansparterna dessutom tillgång till Regeringskansliets infrastruktur när de skulle komma överens. Ett så kallat samordningskansli hade institutionaliserats i syfte att hålla sams mellan de fyra partierna.

Situationen ser annorlunda ut inför valet 2018. De fyra Alliansparterna har i och för sig deklarerat att de kommer att gå till val på ett gemensamt valmanifest även då. Men de är också öppna med att man behöver börja med att utveckla sin egen politik inom respektive parti och de döljer inte att utmaningarna att komma överens är större den här gången.[166] I samband med valförlusten 2014 monterades mycket av infrastrukturen kring Alliansregeringarna ner och det pågår bland de borgerliga partierna ett osynkroniserat positionerande i både regeringsfrågan och i sakfrågor, vilket torde spela roll i den kommande val-

166. »Alliansen ska gå till val med gemensamt valmanifest«, DN Debatt 30 mars 2016.

rörelsen, till exempel när det gäller invandrings- och migrationsfrågorna.[167]

En prognos beträffande regeringen Löfven

När detta skrivs styrs Sverige av en koalitionsregering i minoritet som består av Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Det är, som vi har konstaterat, en för svenska förhållanden ovanlig typ av regering (se kapitel 3 och jämför med faktaruta »Mellankrigstidens utskottsvälde«, s. 176). Det är inte meningsfullt att så här kring dryga halvtiden jämföra regeringen Löfvens vallöftesuppfyllande med tidigare regeringars, eftersom forskningen så tydligt visar att regeringar som tillåts sitta en hel mandatperiod uppfyller en större andel av de vallöften som givits av de partier som ingår i regeringen. Men eftersom den här typen av regering sannolikt kommer att vara aktuell även i kommande valrörelser vill vi diskutera rimliga förväntningar på den utifrån den internationella vallöftesforskningen.

En rimlig prognos är att Löfvens regering kommer att uppfylla en lägre andel av de socialdemokratiska vallöftena jämfört med tidigare socialdemokratiska regeringar. De flesta tidigare socialdemokratiska statsministrarna har enbart haft sitt eget parti att hantera i Regeringskansliet. De har dessutom haft en splittrad opposition i parlamentet och åtminstone ett par samarbetsvilliga partier som de har kunnat förhandla systematiskt med i många frågor. Löfven har inget av detta. Han delar sin makt med Miljöpartiet i Regeringskansliet, den borgerliga oppositionen är förhållandevis enad och regeringen har inte kunnat utgå från att

167. Några av de första uttalandena som var tydliga i det avseendet var Anna Kinberg Batras debattartikel i Aftonbladet den 22 november 2016: »Därför har jag ändrat mig om invandringen« och intervjun med Annie Lööf i Dagens Nyheter den 23 september 2016: »Anna Kinberg Batra behöver vara tydlig med hur hon ser på Sverigedemokraterna«.

de borgerliga partierna värderar enskilda policyvinster framför allianssammanhållning. Dessutom finns ett stort parti i riksdagen som Löfven inte alls vill samarbeta med, nämligen Sverigedemokraterna.[168]

I ett europeiskt perspektiv är Löfvens position inte alldeles ovanlig. Utifrån undersökningar från Nederländerna, Irland, Österrike, Italien och Bulgarien, där liknande koalitionsregeringar har analyserats, skulle man kunna gissa sig till att Löfven kommer att hamna på 45–65 procent genomförda vallöften från sitt partis valmanifest. Tidigare svenska socialdemokratiska statsministrar har hamnat på 80–90 procent och skillnaden skulle förstås vara stor.

Utifrån tidigare forskning är det dock mer sannolikt att Socialdemokraternas löften kommer att uppfyllas än att Miljöpartiets löften kommer att göra det. Socialdemokraterna innehar statsministerposten och har lång regeringserfarenhet (må vara inte av koalitionsregerande, åtminstone inte i närtid), vilket ökar chanserna att uppfylla löften för partier i koalitionsregeringar. Miljöpartiet har inte tidigare varit i regeringsställning, vilket minskar sannolikheten för uppfyllda löften.

En kvalificerad gissning är vidare att de löften som bägge partierna har avgivit har störst chans att genomföras. Exempel på ett löfte som redan har uppfyllts är att höja taket i a-kassan, vilket Socialdemokraterna och Miljöpartiet var överens om. Regeringen har också lyckats öka anslagen till vuxenutbildningen och till järnvägsunderhåll, vilket partierna också var överens om. Ytterligare exempel på uppfyllda löften är Socialdemokraternas löfte om att reservera ytterligare en månad av föräldraförsäkringen åt pappan. Miljöpartiets löfte om en tredelning av föräldraförsäkringen (där en tredjedel reserverades till vardera föräldern och en tredjedel

168. Det faktum att Sverigedemokraterna ofta tycks rösta på regeringens förslag i riksdagen (se kapitel 4) indikerar dock att regeringar lyckas anpassa sig till Sverigedemokraterna (och tvärtom), utan att öppet samarbete förekommer.

skulle kunna disponeras fritt) var visserligen mer omfattande, men eftersom partierna var överens om att öka pappamånaderna och eftersom det fanns stöd för Socialdemokraternas förslag även i riksdagen, så gick det igenom. Exempel på löften som regeringen redan har deklarerat att den inte kommer att kunna uppfylla före valet 2018 är Socialdemokraternas löften om att höja taket i sjukförsäkringen och att göra gymnasieskolan obligatorisk fram till 18 års ålder samt löften som båda partierna givit om att förstatliga järnvägsunderhåll.

Vallöftena och demokratin

Lärdomen från detta kapitel är att svenska regeringar under de senaste tjugo åren har varit påfallande effektiva i att genomföra vallöften. Alliansregeringen 2010–2014 är inget undantag, trots att regeringen bara hade minoritetsstöd i riksdagen och trots att det var en koalitionsregering.

Det gemensamma valmanifest som Alliansspartierna gick fram med innebar att partierna var överens om hela 279 vallöften redan innan regeringen tillträdde. Det faktum att partierna hade institutionaliserat det gemensamma beslutsfattandet under den föregående mandatperioden bidrog sannolikt också till att de var effektiva i sitt beslutsfattande. Inför kommande valkampanjer saknas mycket av det som gjorde Alliansregeringarna unika, både med tanke på de personer som driver samarbetet och vilka institutionella resurser dessa personer har. Det är nog därför rimligt att tro att kommande Alliansregeringar har större utmaningar än 2010 års minoritetskoalition hade.

Vi har avstått från att undersöka vallöftesuppfyllande för den innevarande regeringen eftersom den ännu inte är avslutad. Men vi kan konstatera att den nuvarande minoritetskoalitionen har större utmaningar att hantera än Alliansregeringen 2010 hade, och att Miljöpartiet sannolikt har en större uppförsbacke än Socialdemokraterna.

Mellankrigstidens utskottsvälde

Under perioden 1920–1933 styrdes Sverige av minoritetsregeringar som hade svårt att få stöd för sin politik i riksdagen. I stället avgjordes många viktiga politiska frågor genom förhandlingar i riksdagens utskott. Därav termen »utskottsvälde«, som ofta användes för att kännetecknа det politiska beslutsfattandet under denna period.

I riksdagen hade det frisinnade partiet, och inte minst dess partiledare C. G. Ekman, en särskilt stark förhandlingsposition, eftersom de frisinnade kunde agera vågmästare mellan å ena sidan Socialdemokraterna och å andra sidan högern. »I Ekmans regerande riksdag«, skriver journalisten Anders Isaksson träffande i sin biografi över Per Albin Hansson, »var de olika minoritetsregeringarnas propositioner snarast att betrakta som arbetsmaterial«.*

Ett belysande exempel är det beslut om förvaltningen av kyrkans jordegendomar som riksdagen fattade sommaren 1932. Förvaltningsansvaret för kyrkans jordegendomar kan låta som en teknisk och praktisk fråga, men beslutet hade stor maktpolitisk betydelse och frågan om kyrkans egendomar var därför en stridsfråga under hela 1920-talet. Enligt punkt VI i Socialdemokraternas partiprogram skulle statskyrkan avskaffas och »[a]v kyrkan disponerade egendomar stanna i samhällets ägo«, vilket uppfattades som mycket hotfullt från kyrkligt håll. Alldeles före riksdagens sommaruppehåll 1932 avgjordes denna principiellt viktiga fråga genom en lag som i stora delar förhandlades fram i ett av riksdagens utskott och som överlät förvaltningsansvaret för kyrkans egendomar på församlingarna. Statsminister Felix Hamrin var intressant nog motståndare till reformen, vilken emellertid hade stöd av ecklesiastikministern, biskopen Sam Stadener.** Detta är bara ett av otaliga exempel på att maktförhållandet mellan regeringen och riksdagen under 1920-talet och i början av 1930-talet var sådant att den egentliga makten låg i riksdagen.

Med åren växte missnöjet med utskottsväldet, särskilt inom Socialdemokraterna och högern, som bägge hade uppfattningen att mittenpartierna fick oproportionerligt mycket inflytande.***

---

* Isaksson (1996).

** Angående denna episod, se särskilt Nilsson (1964).

*** Tingsten (1940), s. 31.

Den här sortens studier av regeringspartiers förmåga att uppfylla sina vallöften ger intressanta inblickar i hur parlamentarismen i Sverige fungerar. Vi vet från tidigare kapitel att svenska regeringar är förhållandevis långvariga. De avsätts inte i förtid och det tar inte särskilt lång tid att tillsätta dem. En orsak till det är att det svenska parlamentariska systemet har institutionaliserat principen om tolerans snarare än förtroende för regeringens beslutsfattande. Det räcker att parlamentet tolererar att regeringen styr, de behöver inte ha förtroende för regeringen.

Tanken med vårt parlamentariska system är dock att regeringar som inte sköter sig bör avsättas. Målsättningen är på så vis ett system där väl fungerande regeringar får sitta kvar, inte ett system där alla regeringar får sitta kvar oavsett hur ineffektiva de är. Annorlunda uttryckt: om oppositionen hade institutionella incitament att både behålla regeringen och blockera regeringen vore något fel. Vad vi nu konstaterar är att så inte har varit fallet under de senaste decennierna i Sverige. Svenska regeringars förmåga att få igenom sin politik är tydlig i internationell jämförelse.

Avslutningsvis är det återigen värt att påpeka att i det svenska systemet innebär regeringens förmåga att genomföra sin politik inte nödvändigtvis samma sak som dess förmåga att genomföra folkmajoritetens vilja. Svenska regeringar har sällan stöd av en majoritet i riksdagen. Vårt valsystem tillåter att även små partier kommer in i riksdagen och utövar inflytande över regeringsbildningen och det politiska beslutsfattandet. Fördelen med denna ordning är att många röster blir hörda och representerade. Men den innebär också att fler åsikter behöver jämkas samman när beslut väl ska fattas. Vi får en större variation av partipolitiska program som de folkvalda representanterna ska försöka implementera. Det faktum att svenska regeringspartier ofta måste samarbeta med partier utanför regeringen för att få igenom sina beslut gör att uppfyllandet av oppositionens vallöften också kan vara relevant som mått på folkviljan; på det området är den systematiska forskningen ännu inte lika utvecklad.

6
Framtidsscenarier

Vi kan nu ge ett mer uttömmande svar på frågan om förutsättningarna för den svenska parlamentariska demokratins sätt att fungera har förändrats så mycket att de politiska spelregler som anges i författningen måste ändras, för att jämvikten mellan samverkan och strid ska kunna behållas.

I kapitel 2 beskrev vi det svenska partisystemets utveckling under de senaste hundra åren. Vi konstaterade att partisystemet är mer fragmenterat i dag än någonsin tidigare sedan demokratins genombrott. Med sina åtta riksdagspartier tillhör Sverige de västeuropeiska demokratier som har flest partier i parlamentet. Ju fler partierna är, desto svårare är det att bilda regeringar och att bygga koalitioner. De politiska partierna har därför ställts inför nya problem. En avgörande fråga för framtiden är om den ekonomiska vänster–högerdimensionen, som har dominerat svensk politik sedan demokratins genombrott, också framgent kommer att vara den viktigaste politiska skiljelinjen. Tills vidare drar vi slutsatsen att de politiska konflikterna borde kunna hanteras inom befintliga politiska institutioner, trots att partisystemet har förändrats.

Som vi visade i kapitel 3 har också förutsättningarna för regeringsbildningen ändrats, eftersom ingen av de partikonstellationer som traditionellt har konkurrerat om regeringsmakten i Sverige längre kan räkna med att samla en majoritet av väljarna. Troligen kommer inga partier heller att kunna bilda minoritetsregeringar som kan regera effektivt i kraft av sin medianposition, vilket Socialdemokraterna kunde under stora delar av 1900-talet. Vi konstaterade i kapitel 3 också att det är särskilt svårt att bilda stabila

och handlingskraftiga regeringar om ett parti betraktas som paria samtidigt som de övriga partierna är indelade i två block.

Därpå, i kapitel 4, analyserade vi samspelet mellan riksdagen och regeringen och balansen mellan konflikt och samarbete i riksdagen. Vi drog två huvudslutsatser. För det första kunde vi konstatera att det parlamentariska beslutsfattandet inte präglas av något parlamentariskt dödläge, trots att åtta partier nu finns representerade i riksdagen och trots att regeringen har ett svagt underlag. Den politiska situationen i Sverige går åtminstone inte att jämföra med den låsta politiska situation som präglade amerikansk politik under åren 2010–2016. Vi kunde också konstatera att blockpolitiken har försvagats under den innevarande mandatperioden och att nya slags samarbetskonstellationer har blivit vanligare. Det hänger i sin tur samman med att många konflikter i riksdagen inte längre kan beskrivas i vänster–högertermer.

I kapitel 5 analyserade vi konsekvenserna av det politiska spelet bakom regeringsbildningen och beslutsfattandet i riksdagen för den mest grundläggande relationen i en representativ demokrati: relationen mellan partierna och väljarna. Vi inledde med att konstatera att Sverige är ett land där partierna oftast uppfyller det de lovar i samband med riksdagsvalen. I den meningen fungerar den svenska demokratin som den är tänkt att fungera. Men vi konstaterade också att erfarenheterna från andra länder tyder på att graden av uppfyllda löften brukar vara avsevärt lägre för den typ av regeringar som vi har haft i Sverige sedan valet 2010: koalitionsregeringar som inte kontrollerar en majoritet av platserna i parlamentet. De nya forskningsresultat som vi presenterar i rapporten tyder emellertid på att den koalitionsregering som regerade i minoritet mellan 2010 och 2014 uppfyllde sina löften i hög grad.

Demokratins hälsotillstånd

Det råder alltså ingen tvekan om att förutsättningarna för den parlamentariska demokratin har ändrats. Men det finns ännu inte mycket som tyder på att de politiska partierna är dömda att misslyckas med att anpassa sig till de nya förutsättningarna. Denna allmänna slutsats bygger på de iakttagelser som vi gjorde i kapitel 2–5. I alla dessa kapitel konstaterade vi att förutsättningarna i och för sig har ändrats, men att de politiska partierna ännu har goda möjligheter att anpassa sig till den situation de nu befinner sig i.

Vår bedömning är alltså att den svenska parlamentariska demokratin i grunden är robust, såtillvida att de regler som anges i regeringsformen och riksdagsordningen alltjämt är ändamålsenliga när det gäller att finna en jämvikt mellan samverkan och strid.

Men inga politiska institutioner är så robusta att de fungerar väl om de politiska partierna inte vinnlägger sig om att upprätthålla grundläggande normer för hur det politiska spelet ska spelas. Utvecklingen i USA under det senaste årtiondet visar hur illa det kan gå om den politiska polariseringen löser upp det sammanhållande kittet av gemensamma politiska normer. Oenigheten mellan regeringen och oppositionen under sommaren 2017 om när det är befogat att väcka frågan om misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd är härvidlag en oroande utveckling.

Vi befinner oss sedan 2010 i ett slags politisk övergångsperiod. Alltsedan Sverigedemokraterna kom in i riksdagen har det centrala politiska problemet i Sverige varit hur regeringsbildningen ska gå till när inget av de två etablerade blocken längre har förutsättningar att bilda vare sig en majoritetsregering eller en stark minoritetsregering. Med en stark minoritetsregering menar vi här en regering som kan agera utifrån den styrkeposition minoritetsregeringar hade när antalet partier var färre och de politiska konflikterna var mindre komplicerade.

Sveriges politiska historia under de senaste 80–90 åren har

kännetecknats av en växling mellan kortare perioder med majoritetsregeringar och längre perioder med starka minoritetsregeringar. De historiska och internationella jämförelser som vi har presenterat i denna rapport visar tydligt att det har varit ett särtecken för den svenska demokratin att riksdagspartierna ofta släppt fram minoritetsregeringar och låtit dessa minoritetsregeringar få igenom betydande delar av sin politik i riksdagen.

Nu förefaller det som att både majorites- och minoritesregeringar kommer att bli svårare att bilda. Det finns för närvarande inte några partikonstellationer som har utsikter att bilda majoritetsregeringar. Samtidigt har de senaste två mandatperiodernas regeringar varit svagare än de flesta tidigare minoritetsregeringar. Det viktigaste skälet är att vänster–högerdimensionen inte dominerar i lika hög grad som tidigare, vilket innebär att alla tänkbara minoritetsregeringar riskerar att få en majoritet av riksdagsledamöterna mot sig i åtminstone några centrala frågor.

Som vi förklarade i kapitel 3 visar forskningen om koalitionsbildning att det finns en risk för parlamentariskt kaos när de politiska konflikterna mellan partierna är flerdimensionella, såtillvida att det politiska systemet inte kan finna någon jämvikt.[169] Historiskt har minoritetsregeringar i Sverige kunnat utöva regeringsmakten effektivt utan att ge sig in på omfattande förhandlingar med oppositionen eftersom regeringspartiet eller regeringspartierna – det vill säga oftast Socialdemokraterna, men i några fall också borgerliga mittenpartier – har innehaft medianpositionen. I ett flerdimensionellt politiskt rum finns ingen median. Minoritetsregerandets villkor är därmed annorlunda.

Vi ser två huvudscenarier för den svenska parlamentariska demokratins utveckling på kort till medellång sikt. Det första scenariot är att förutsättningarna uppstår för nya typer av majoritetsregeringar, till exempel genom att blockpolitiken försvagas och att nya blocköverskridande koalitioner därigenom blir möj-

169. Laver och Shepsle (1996), s. 10.

liga. Det andra scenariot är att Sverige också framgent regeras av minoritetsregeringar, men att de politiska partierna undviker en upprepning av den oroliga och osäkra situationen efter valet 2014 genom att förändra villkoren för det parlamentariska samarbetet mellan regeringspartierna och övriga riksdagspartier.

Majoritetsregeringsscenariot

Det finns två sätt att öka förutsättningarna för majoritetsregeringar: genom författningsändringar eller genom att partiernas samarbetsmönster ändras.

En tänkbar lösning på de problem Sverige står inför vore att ändra författningen för att öka sannolikheten att majoritetsregeringar uppstår. Det allra mest radikala vore att förändra valsystemet i riktning mot minskad proportionalism och ökad överrepresentation för den största väljarminoriteten. Parlamentarismen slog igenom i Sverige först efter att valsystemet ändrats från majoritetsval i enmansvalkretsar till en variant av det nuvarande proportionella valsystemet. Därmed bröt Sverige i likhet med de flesta andra länder i Europa med den modell som gäller i Storbritannien, där majoritetsval i enmansvalkretsar alltjämt tillämpas. En tillbakagång till majoritetsval i enmansvalkretsar skulle med all sannolikhet minska antalet riksdagspartier kraftigt. En högre inträdesspärr till riksdagen eller en majoritetsbonus till det största partiet är andra medel med liknande verkan.

På lång sikt skulle detta slags reformer inte bara förändra den mekaniska översättningen av röster till riksdagsmandat utan även påverka partisammansättningen. Mindre partier skulle uppmuntras att gå samman eftersom väljarna skulle ha starka incitament att rösta strategiskt på större partier för att undvika att kasta bort sin röst.[170]

Det finns emellertid en rad nackdelar med majoritetsvalsystem.

170. Se Duverger (1951), Cox (1997) och Benoit (2006).

Den främsta nackdelen är – som statsvetaren Bingham Powell har visat och som vi diskuterade i kapitel 5 – att överensstämmelsen mellan medianlagstiftarens och medianväljarens politiska uppfattningar är märkbart sämre i länder med majoritetsval. Med andra ord är majoritetsvalsystem inte bara mindre representativa än proportionella valsystem genom att parlamentsledamöterna inte representerar mångfalden av åsikter i samhället, utan också genom att de beslut som parlamentet fattar överensstämmer sämre med majoritetsuppfattningen bland väljarna. Det är ett högt pris att betala för att förenkla regeringsbildningen.

En annan, mindre radikal institutionell reform som troligen skulle bidra till att Sverige fick fler majoritetsregeringar vore att övergå från negativ till positiv parlamentarism. I praktiken skulle det innebära att talmannens förslag till statsministerkandidat inte som i nuläget antas så länge en (absolut) majoritet av riksdagsledamöterna inte röstar emot det, utan att det förkastas om inte en majoritet röstar för det.[171] Som vi framhöll i kapitel 3 har den internationella jämförande forskningen visat att en sådan omröstningsregel ökar sannolikheten för att majoritetsregeringar uppstår. Men införandet av en sådan regel skulle troligen också leda till att det tar längre tid att bilda regering och att regeringsförhandlingarna bryter samman oftare. Entydigt positiva effekter skulle en sådan reform alltså inte ha.

Alternativet till institutionella reformer är att partierna börjar agera annorlunda inom ramen för de befintliga institutionerna. I alla de västeuropeiska länder som för närvarande har fler partier i sina lagstiftande församlingar än Sverige (se figur 2.3, s. 63) finns en starkare tradition av vad vi i Sverige brukar kalla blocköverskridande regeringar. Det hänger samman med att förutsättningarna för minoritetsregeringar är sämre i politiska system med många partier, särskilt med tanke på att de politiska konflikterna

171. En modell är att kräva en absolut majoritet av samtliga ledamöter; en annan modell är att kräva att endast en relativ majoritet av de röstande ska rösta *för*.

mer sällan domineras av de ekonomiska vänster–högerfrågorna i andra västeuropeiska länder med många partier. Danmark är det land i denna grupp som är mest likt Sverige. Men det finns en avgörande skillnad mellan det svenska och det danska partisystemet. I Danmark finns ett borgerligt mittenparti, Radikale Venstre, som åtminstone historiskt har rört sig mellan de två stora politiska blocken.

Förutsatt att de politiska institutionerna i Sverige inte ändras kommer majoritetsregeringar inte att kunna bildas om inte blockpolitiken först löses upp ytterligare. Antingen måste något eller några av de rödgröna partierna börja samarbeta med något eller några av partierna i Alliansen eller så måste Sverigedemokraterna integreras i något av blocken.

Ytterligare en möjlighet vore en bred samlingsregering. Den modellen har gällt i Schweiz i mer än etthundra år. Den förespråkades också både av Herbert Tingsten och av statsministern själv, Per Albin Hansson, efter andra världskriget. Eftersom Sverige inte valde den modellen brottas vi ständigt med minoritetsregerandets problem.[172]

Minoritetsregeringsscenariot

Eftersom Sverige har regerats av minoritetsregeringar nästan tre fjärdedelar av tiden sedan parlamentarismens och demokratins genombrott efter första världskriget är det troligaste framtidsscenariot att minoritetsregerandet fortsätter.

Men det vore önskvärt om den oro och osäkerhet som präglade det första året efter valet 2014 inte upprepades. Med andra ord är det angeläget att den parlamentariska demokratins sätt att fungera fortsätter att anpassas till de senaste decenniernas förändringar i partisystemet.

Decemberöverenskommelsen var ett försök att svara på denna

172. Se Gustavsson (2015).

utmaning. Överenskommelsen innebar att oppositionspartierna i vissa avseenden avstod från att använda sin parlamentariska makt, i syfte att underlätta för fortsatt minoritetsregerande. Regeringspartierna skulle – för att uttrycka det enkelt – kunna regera som om de vore en majoritetsregering, trots att de inte representerade en majoritet av riksdagens ledamöter.

Vi är tveksamma till en sådan modell. Om en dylik överenskommelse är informell är det svårt att se hur den kan bli långsiktigt hållbar, vilket Decemberöverenskommelsens fall i sig är ett exempel på. Den politiska konflikten mellan regeringen Reinfeldt och oppositionspartierna på hösten 2013, när oppositionspartierna röstade mot höjningen av brytpunkten för statlig skatt, är ett annat exempel på hur frestande det är för oppositionen att desavouera regeringen om det finns en majoritet som motsätter sig regeringens politik (många skulle också hävda att det ingår i oppositionens parlamentariska roll).

En överenskommelse om att förstärka minoritetsregeringar kan också göras formell, det vill säga stadfästas genom ändringar i regeringsformen eller riksdagsordningen. Vi tror emellertid att det vore både principiellt tveksamt och strategiskt farligt att minska riksdagspartiernas makt i förhållande till regeringen genom författningsändringar. En sådan åtgärd skulle troligen ha en »centrifugal« tendens, för att tala med Giovanni Sartori (se kapitel 2). Flankpartierna skulle stärkas.

Ett problem med Decemberöverenskommelsen som inte har uppmärksammats tillräckligt var att det paradoxalt nog blev mer angeläget för de rödgröna partierna att motverka väljarförluster till Alliansen än att förhindra väljarförluster till Sverigedemokraterna, samtidigt som Alliansen hade starkare skäl att bekämpa Socialdemokraterna än att bekämpa Sverigedemokraterna. Överenskommelsen tenderade alltså att på lång sikt förstärka just det parti som den var avsedd att motverka.

Vi vill i stället hävda att det är en självklarhet, i ett parlamentariskt system, att förutsättningarna för att utöva regeringsmakten

är annorlunda för en minoritetsregering än för en majoritetsregering. I standardverket *Vår författning* framhåller Erik Holmberg och Nils Stjernquist att eftersom parlamentarismen innebär att »regeringen ska äga riksdagens (parlamentets) förtroende eller i varje fall tolereras av riksdagen« måste det med nödvändighet vara så att »[r]egeringens reella maktställning skiftar med det underlag som den har i riksdagen och med de partikonstellationer som där finnas«.[173] Det är alltså helt naturligt, i en parlamentarisk demokrati, att regeringens maktställning förändras över tid. En svag regering, om man därmed menar en regering som inte kan räkna med att få igenom allt den vill i riksdagen, är i detta perspektiv inte i sig ett tecken på att den parlamentariska demokratin fungerar dåligt.

Holmberg och Stjernquist framhåller emellertid, med stöd i konstitutionsutskottets betänkande över den nya regeringsformen, att regeringen »så länge den tolereras av riksdagen och inom den ram riksdagens beslut bildar« bör kunna handla »med den kraft och snabbhet, som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt«.[174] (Se också faktarutan »Lärdomar av 1920-talet«, s. 186.)

Om partikonkurrensen också fortsatt ska bygga på konkurrensen mellan två block, trots att inget av blocken kan bilda vare sig en majoritetsregering eller en stark minoritetsregering, tror vi därför att de presumtiva regeringspartierna redan i samband med regeringsbildningen måste komma överens med åtminstone några av oppositionspartierna om vilka ramar som ska gälla för regeringens makt, för att tala med Holmberg och Stjernquist. I realiteten innebär det att vi måste räkna med en maktförskjutning från regeringen till riksdagen och med att fler blocköverskridande överenskommelser kommer till stånd när det gäller den politiska utvecklingen på viktiga policyområden, även om dessa överenskommelser inte sedan leder till samarbete i regeringsställning.

---

173. Holmberg och Stjernquist (1988), s. 43.

174. KU 1973:26, s. 17, citerat i Holmberg och Stjernquist (1988), s. 43.

Lärdomar av 1920-talet

Vi har flera gånger i denna rapport återkommit till perioden mellan 1920 (när koalitionen mellan liberalerna och Socialdemokraterna upplöstes) och 1933 (när Socialdemokraterna inledde ett parlamentariskt samarbete med Bondeförbundet). Skälet är enkelt: den svenska demokratins ungdomstid hade mycket gemensamt med den politiska situation vi nu befinner oss i. Partisystemet var statt i förändring. Det var svårt att bilda stabila och handlingskraftiga regeringar. Och i riksdagen samarbetade partierna och politikerna med varandra i många olika konstellationer.

En annan likhet mellan perioden 1920–1933 och de allra senaste åren är att Socialdemokraterna kunde inneha regeringsmakten trots att det fanns en icke-socialistisk majoritet i riksdagen. Under mellankrigstiden var det liberalerna och högern som inte kunde samarbeta med varandra. Liknande motsättningar finns i dag. Att döma av tidningarnas rapportering är Moderaterna och Kristdemokraterna i skrivande stund beredda att ingå i en regering som är beroende av Sverigedemokraternas stöd; Centerpartiet och Liberalerna är det inte.

Vissa saker fungerade förhållandevis väl i svensk politik på 1920-talet och i början av 1930-talet. Till exempel bidrog den självständiga byråkratin, det starka kommittéväsendet och det starka utskottsväsendet till att möjliggöra breda kompromisser mellan olika partier.

Men annat fungerade sämre. Minoritetsparlamentarismens främsta svaghet tycks ha varit att det efter hand uppstod förväntningar om en tydligare regeringsmakt. Dessa förväntningar kunde inte tillgodoses när regeringarna växlade så ofta och när regeringen hade så lite makt över den politiska dagordningen.

Regeringens maktställning är med nödvändighet svagare när regeringspartierna inte kontrollerar en majoritet av riksdagsmandaten. Men som Erik Holmberg och Nils Stjernquist framhöll i sina grundlagskommentarer bör regeringen ändå kunna handla »med den kraft och snabbhet, som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt«.* Den balansgång vi ser framför oss är därför denna: riksdagen måste kunna utöva det inflytande över politikens innehåll som tillkommer den lagstiftande församlingen, men regeringen måste kunna handla med kraft och beslutsamhet när så krävs.

---

* Holmberg och Stjernquist (1988), s. 43.

Ett sätt att underlätta en sådan utveckling vore att minska det maktövertag som regeringen för närvarande har i förhållande till riksdagen.

Som vi visade i kapitel 3 har minoritetsregeringar i första hand uppstått i länder där oppositionen är tillförsäkrad inflytande över lagstiftningen och statsbudgeten. Det exempel som oftast nämns är att minoritetsregeringar är allra vanligast i länder där permanenta utskott i den lagstiftande församlingen ger oppositionspartierna goda möjligheter att påverka lagstiftningsprocessen. Men det är inte bara utskottens ställning som påverkar oppositionens möjligheter att utöva inflytande. Den politiska makten har i Sverige under de senaste tre decennierna förskjutits från riksdagen till regeringen. Denna process har gjort det svårare att bibehålla den kombination av tuff ideologisk kamp om regeringsmakten och pragmatiskt, kompromissinriktat beslutsfattande i riksdagen som statsvetaren Torbjörn Bergman har beskrivit som ett av den svenska demokratins viktigaste företräden.[175]

Partier har flera olika mål – att vinna röster och riksdagsmandat, att ingå i (eller helst leda) regeringen och därmed påverka regeringens politik och att få igenom sin politik i riksdagen. Låt oss anta att partierna när de väger dessa mål mot varandra lägger åtminstone någon vikt vid vart och ett av målen.[176] Därav följer att alla institutionella förändringar som innebär att regeringen får mer makt på riksdagens bekostnad kommer att medföra att partierna lägger (relativt) större vikt vid att vinna regeringsmakten, det vill säga att ingå i den grupp partier som bildar regering efter valet, och (relativt) mindre vikt vid att få igenom sin politik i riksdagen när de befinner sig i opposition. Oppositionspartierna får således starkare incitament att ständigt ifrågasätta ramarna för

175. Bergman (2000).

176. Den här typen av mål antas inom forskningen styra partiers beslutsfattande, och partier antas göra avvägningar mellan olika mål när de till exempel fattar beslut om vilka samarbeten de ska gå in i, se till exempel Müller och Strøm (1999).

regeringens handlingsutrymme i syfte att genera regeringen och öka sina egna chanser att ingå i regeringen efter nästa val.

En avgörande förändring i förhållandet mellan regeringen och riksdagen är det minskade användandet av parlamentariskt sammansatta statliga utredningar, till förmån för utredningar vars sammansättning inte avspeglar maktförhållandena i riksdagen.[177]

Förändringen av utredningsväsendet har medfört att oppositionspartiernas möjligheter att påverka beredningen av politiska beslut har minskat. Den har också inneburit att de löpande kontakterna över partigränserna blivit mindre frekventa. Av amerikansk forskning om de lagstiftande församlingarna i USA:s delstater och i kongressen framgår att samarbete brukar leda till mer samarbete, och att lagstiftare agerar mer konstruktivt om de har haft mycket med varandra att göra i det förflutna.[178] Ett ökat inslag av parlamentariskt sammansatta utredningar skulle således indirekt kunna bidra till att skapa förutsättningar för mer stabila minoritetsregeringar.[179]

Det är ingen ny tanke. I en artikel i tidskriften *Tiden* 1940 blickade Herbert Tingsten tillbaka på den politiska utvecklingen under mellankrigstiden. Han lyfte då fram kommittéväsendet som en viktig del av förklaringen till att demokratin trots allt fungerade förhållandevis väl under den instabila perioden 1920–1933. »Kompromisspolitiken«, skrev Tingsten, »har underlättats … av de av regeringen tillsatta, men till stor del av riksdagsledamöter bestående kommittéerna, vilkas betänkanden ge en uppfattning om det parlamentariskt möjliga«.[180] För den som vill underlätta samarbetet mellan partierna i riksdagen – och i förlängningen mellan riksdagen och regeringen – är ett större inslag av parlamentariskt sammansatta utredningar alltså en beprövad och er-

177. Petersson (2015), s. 654–655.
178. Kirkland (2011).
179. Se också Gustavsson (2015).
180. Tingsten (1940), s. 28.

känt verksam metod. Detta förslag har dessutom den fördelen att det kan genomföras relativt snabbt.

En annan viktig förändring av förhållandet mellan riksdagen och regeringen, vilken också har uppmärksammats av statsvetaren Sverker Gustavsson, var 1997 års beslut om en ny budgetlag, det så kallade finanspolitiska ramverket. Förändringen av budgetprocessen sedan 1990-talet har medfört att oppositionspartiernas möjligheter att påverka den ekonomiska politiken har minskat eftersom regeringen i högre grad kontrollerar den budgetpolitiska dagordningen.[181]

Det finns goda skäl för ett land som Sverige att ha fasta regler för budgetprocessen. Den nya budgetlagstiftningen infördes under 1990-talet på grund av de så kallade *common pool*-problem som annars kan uppstå i politiska system där många partier har möjlighet att påverka statsbudgetens innehåll. Dessa problem är verkliga. Men regeringens makt över budgetprocessen får inte bli alltför stor, om oppositionspartierna ska kunna gå med på att låta en minoritet styra. Fortsatta reformer av budgetlagstiftningen bör därför ha som mål att budgetprocessen ska vara ordnad och planmässig, men utan att oppositionspartierna ställs inför *fait accompli*. Som statsvetaren Mark Hallerberg har framhållit finns det starka skäl att anpassa de finanspolitiska institutionerna till de politiska institutionerna i stort, så att budgetprocessen fungerar väl givet de förutsättningar som gäller i varje enskilt land.[182] I Sverige har de politiska förutsättningarna ändrats sedan den moderna budgetprocessen infördes. Det är bara naturligt om budgetlagstiftningen anpassas till dessa nya förutsättningar.

En tredje viktig förändring av förhållandet mellan riksdagen och regeringen är EU-medlemskapet, vilket har medfört att regeringen fått mer makt över alla de politikområden där EU-rätten påverkar svenska förhållanden. På grund av denna förändring

181. Se Gustavson (2015) och Bergman och Bolin (2011), s. 266.

182. Se till exempel Hallerberg (2004), kapitel 1.

har riksdagen en EU-nämnd, där regeringen förväntas konsultera oppositionspartierna angående frågor av stor vikt i EU-samarbetet. Om den sortens institutioner fungerar väl förbättras förutsättningarna för stabila minoritetsregeringar.

En fjärde stor förändring är den ökning av regeringsdepartementens utredningsresurser och den ökning av antalet politiska tjänster vid Regeringskansliet som har ägt rum de senaste tre–fyra decennierna. Denna process inleddes redan i början av 1970-talet. Sedan första hälften av 1980-talet – den period för vilken vi har kvantitativa data att tillgå – har det totala antalet anställda i Regeringskansliet ökat med mer än 50 procent, antalet kommittéer mer än tredubblats och antalet politiskt tillsatta tjänster (statssekreterare och politiskt sakkunniga) fördubblats.[183] Det innebär att den som kontrollerar regeringsmakten i dag har betydligt större utredningsresurser än svenska regeringar hade i mitten av 1900-talet, samtidigt som regeringspartierna har fått möjlighet att fylla departementen med fler politiskt tillsatta tjänstemän. Det är troligt att också denna process har bidragit till att partierna lägger relativt större vikt vid att vinna regeringsmakten och, därmed, relativt mindre vikt vid det parlamentariska arbetet.

Det riskscenario som det finns störst anledning att ha beredskap för framöver är att de politiska partierna inte lyckas underlätta för stabila och rimligt handlingskraftiga minoritetsregeringar och att Sverige därför får uppleva återkommande regeringskriser.

En åtgärd som med ganska stor säkerhet skulle minska risken för sådana regeringskriser och förlänga regeringars livslängd är att införa ett konstruktivt misstroendevotum (se avsnittet »Regeringars överlevnad« i kapitel 2, s. 105). Vi vill emellertid varna för att införa en sådan modell om den inte visar sig vara alldeles nödvändig. Den risk som principen med konstruktivt misstroendevotum för med sig är att det i förlängningen blir svårare att bilda minoritetsregeringar. Om det krävs ett konstruktivt

183. Uppgifterna kommer från Dahlström (2017).

misstroendevotum för att avsätta en regering kommer det att bli svårare att bli av med en regering när den väl är tillsatt, varför partierna kommer att vara försiktigare med att släppa fram en ny regering efter ett riksdagsval. En annan risk med att införa en modell med konstruktivt misstroendevotum har att göra med riksdagens makt i förhållande till statsministern och regeringen. Flera forskare har pekat på att statsministerns makt är större, allt annat lika, i system som tillämpar ett konstruktivt misstroendevotum, eftersom det är mycket svårare för oppositionen att avsätta en sittande statsminister i sådana system. Denna regel infördes en gång i Tyskland i syfte att öka regeringarnas stabilitet – men den har också lett till att kanslern har fått större makt. Också i detta avseende riskerar införandet av ett konstruktivt misstroendevotum alltså att motverka sitt syfte.[184]

Vi har avhållit oss från att värdera de två huvudscenarier vi beskrivit i detta kapitel. Med tanke på att Sverige är ett land som under större delen av sin tid som demokrati har styrts av minoritetsregeringar bedömer vi emellertid att minoritetsscenariot är det troligaste. En beredskap att underlätta för bildandet av stabila minoritetsregeringar framstår därför i nuläget som den svenska parlamentariska demokratins första försvarslinje. De praktiska förslag vi har diskuterat ovan, särskilt förslaget att åter öka andelen parlamentariskt sammansatta utredningar, har därför mycket som talar för sig, också om det från tid till annan skulle blir möjligt att bilda majoritetsregeringar.

Först om ansträngningarna att understödja minoritetsregeringsscenariot visar sig misslyckas, det vill säga om vi går in i en lång period med instabila regeringar med bristande handlingskraft, finns det skäl att falla tillbaka på den parlamentariska demokratins andra försvarslinje: att införa reformer som skulle stärka majoritetsregeringsscenariot.

---

184. Se till exempel Bergman m.fl. (2003), s. 180, och Sartori (1997).

Referenser

Achen, Christopher och Larry Bartels (2016), *Democracy for Realists.* Princeton: Princeton University Press.

Ahlbäck Öberg, Shirin, Jörgen Hermansson och Lena Wängnerud (2007), *Exit riksdagen*. Stockholm: Liber.

Allern, Elin H. och Nicholas Aylott (2009), »Overcoming the Fear of Commitment: Pre-Electoral Coalitions in Norway and Sweden«, *Acta Politica* 44(3): 259–285.

Anthonsen, Mette och Johannes Lindvall (2009), »Party Competition and the Resilience of Corporatism«, *Government and Opposition* 44(2): 167–187.

Arkhede, Sofia och Henrik Oscarsson (2017), »Svenska demokratitrender«. Göteborg: SOM-institutet.

Armingeon, Klaus, Christian Isler, Laura Knöpfel, David Weisstanner och Sarah Engler (2016), »Comparative Political Data Set 1960–2014«. Bern: Institutet för statsvetenskap.

Aylott, Nicholas (2015), »The Party System«, i Pierre, Jon (red.) *Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Bakker, Ryan, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Gary Marks, Jonathan Polk, Jan Rovny, Marco Steenbergen och Milada Vachudova (2015), »2014 Chapel Hill Expert Survey, version 2015.1«, University of North Carolina, Chapel Hill.

Baron, David (1991), »A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems«, *American Political Science Review* 85(1): 137–164.

Bartolini, Stefano och Peter Mair (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Beitz, Charles (1989), *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.

Benoit, Kenneth (2006), »Duverger's Law and the Study of Electoral Systems«, *French Politics* 4(1): 69–83.

Berglund, Sten och Ulf Lindström (1978), *The Scandinavian Party System(s)*. Lund: Studentlitteratur.

Bergman, Torbjörn (1995), *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.

Bergman, Torbjörn (2000), »When Minority Cabinets Are the Rule and Majority Coalitions the Exception«, i Müller, Wolfgang C. och Kaare Strøm (red.) *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Bergman, Torbjörn (2014), »Sitter Löfvens regering i en historiskt svår situation?«, inlägg på bloggen »Makt och politik« den 15 oktober 2014.

Bergman, Torbjörn och Niklas Bolin (2011), »Swedish Democracy. Crumbling Political parties, a Feeble Riksdag, and Technocratic Power Holders?«, i Bergman, Torbjörn och Kaare Strøm (red.) *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm och Magnus Blomgren (2003), »Democratic Delegation and Accountability: Cross-National Patterns«, i Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman (red.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.* Oxford: Oxford University Press.

Bjereld, Ulf, Karin Eriksson och Jonas Hinnfors (2016), *Förhandla eller dö*. Stockholm: Atlas.

Bjurulf, Bo (1972), »Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 75(2): 125–188.

Blais, André och Marc André Bodet (2006), »Does Proportional Representation Foster Closer Congruence Between Citizens and Policy Makers?«, *Comparative Political Studies* 39(10): 1243–1262.

Bolin, Niklas och Thomas Larue (2016), »Reparlamentiseringen av Sverige? Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(3): 307–337.

Brothén, Martin och Sören Holmberg (2010), *Folkets representanter*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judit Bara och Eric Tanenbaum (2001), *Mapping Policy Preferences*. New York: Oxford University Press.

Butler, Daniel M., Elin Naurin och Patrik Öhberg (2016), »Party Representatives' Adaptation to Election Results«, *Comparative Political Studies*. Första publicering 24 november 2016.

Bäck, Hanna (2003), *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Bäck, Hanna (2010), »Den svenska regeringsbildningen i ett jämförande perspektiv«, i Hermansson, Jörgen (red.) *Regeringsmakten i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.

Bäck, Hanna (2015), »Partierna och regeringsbildningen«, i Hagevi, Magnus (red.) *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.

Bäck, Hanna och Torbjörn Bergman (2015), »The Parties in Government Formation«, i Pierre, Jon (red.) *Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Bäck, Hanna och Marc Debus (2016), *Political Parties, Parliaments and Legislative Speechmaking*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Carey, John (2007), »Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting«, *American Journal of Political Science* 51(1): 92–107.

Carlsson, Ingvar (2016), *Lärdomar: personliga och politiska*. Stockholm: Norstedts.

Carlsson, Sten (1961), *Svensk historia II*. Stockholm: Svenska bokförl. (Bonnier).

Carroll, Royce och Gary W. Cox (2007), »The Logic of Gamson's Law: Pre-Election Coalitions and Portfolio Allocations«, *American Journal of Political Science* 51(2): 300–313.

Carroll, Royce och Keith Poole (2014), »Roll-Call Analysis and the Study of Legislatures«, i Martin, Shane, Thomas Saalfeld och Kaare Strøm (red.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press.

Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Cleveland, William S. (1979), »Robust Locally Weighted Regression and Smoothing Scatterplots«, *Journal of the American Statistical Association* 74(368): 829–836.

Comparative Parliamentary Democracy Data Archive (2008). Se www.erdda.se. Data insamlade för Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman (red.) (2008), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Coppedge, Michael och John Gerring, tillsammans med David Altman, Michael Bernard, Steven Fish, Allen Hicken, Matthew Kroenig, Staffan I.

Lindberg, Kelly McMann, Pamela Paxton, Holli A. Semetko, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton och Jan Teorell (2011), »Conceptualizing and Measuring Democracy«, *Perspectives on Politics* 9(2): 247–267.

Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Carl Henrik Knutsen, Kyle Marquardt, Kelly McMann, Farhad Miri, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Jeffrey Staton, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang och Brigitte Zimmerman (2015), »V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v5«, Varieties of Democracy (V-Dem) Project.

Cox, Gary W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems, Political Economy of Institutions and Decisions*. New York: Cambridge University Press.

Crombez, Christophe (1996), »Minority Governments, Minimal Winning Coalitions and Surplus Majorities in Parliamentary System, *European Journal of Political Research* 29(1): 1–29.

Dahlström, Carl (2017), »Political Appointees in the Government Offices of Sweden«. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen och The Quality of Government Institute.

Debus, Marc (2009), »Pre-Electoral Commitments and Government Formation«, *Public Choice* 138(1–2): 45–64.

Demker, Marie och Lars Svåsand (2005), »Partisystemens utviklingslinjer«, i Demker, Marie och Lars Svåsand (red.) *Partiernas århundrade*. Stockholm: Santérus Förlag.

Depauw, Sam och Shane Martin (2008), »Legislative Party Discipline and Cohesion in Comparative Perspective«, i Gianetti, Daniela och Kenneth Benoit (red.) *Intra-Party Politics and Coalition Government*. London: Routledge.

De Winter, Lieven och Patrick Dumont (2008), »Bargaining Complexity, Formation Duration, and Bargaining Rounds«, i Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman (red.) *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford: Oxford University Press.

Diermeier, Daniel, Hülya Eraslan och Antonio Merlo (2002), »Coalition Governments and Comparative Constitutional Design«, *European Economic Review* 46(4): 893–907.

Diermeier, Daniel och Peter van Roozendaal (1998), »The Duration of Cabinet Formation Processes in Western Multi-Party Democracies«, *British Journal of Political Science* 28(4): 609–626.

Druckman, James och Lawrence Jacobs (2015), *Who Governs?* Chicago: University of Chicago Press.

Duverger, Maurice (1951), *Les partis politiques*. Paris: Le Seuil.

Erk, Jan (2005), »From Vlaams Blok to Vlaams Belang«, *West European Politics* 28(3): 493–502.

Esaiasson, Peter (1990), *Svenska valkampanjer 1866–1988*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Esaiasson, Peter (2003), »Folkviljans förverkligande«, i Gilljam, Mikael och Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Stockholm: Liber.

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam och Mikael Persson (2013), »Communicative Responsiveness and Other Central Concepts in Between-Election Democracy«, i Esaiasson, Peter och Hanne Marthe Narud (red.) *Between-Election Democracy*. Colchester: ECPR Press.

Esaiasson, Peter och Sören Holmberg (1996), *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Dartmouth: Aldershot & Brookfield.

Esaiasson, Peter och Nicklas Håkansson (2002), *Besked ikväll: Valprogrammen i svensk radio och TV*. Nr 19. Stiftelsen Etermedierna i Sverige.

Esaiasson, Peter, Johan Martinsson och Jacob Sohlberg (2016), »Flyktingkrisen och medborgarnas förtroende för samhällets institutioner«. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Fawcett, Edmund (2014), *Liberalism: The Life of an Idea*. Princeton: Princeton University Press.

Fenno, Richard (1978), *Homestyle*. Boston: Little, Brown.

Fredén, Annika (2016), *Strategic Voting under Coalition Governments*. Avhandling, Lunds universitet.

Frendreis, John P., Dennis W. Gleiber och Eric C. Browne (1986), »The Study of Cabinet Dissolutions in Parliamentary Democracies«, *Legislative Studies Quarterly* 11(4): 619–628.

Gerring, John och Strom Thacker (2010), *Centripetal Democratic Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gilljam, Mikael (1988), *Svenska folket och löntagarfonderna*. Lund: Studentlitteratur.

Gilljam, Mikael och Jörgen Hermansson (2003), *Demokratins mekanismer*. Stockholm: Liber.

Gilljam, Mikael och Sören Holmberg (1996), »Ett knappt ja till EU«, i Gilljam, Mikael och Sören Holmberg (red.) *Ett knappt ja till EU*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Golder, Sona N. (2006), »Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies«, *British Journal of Political Science* 36(2): 193–212.

Gustavsson, Sverker (2015), »Statsskicksförändringen – vad förtjänar att närmare undersökas?«, uppsats presenterad vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Stockholm den 14–16 oktober.

Hadenius, Stig, Björn Molin och Hans Wieslander (1993), *Sverige efter 1900*. Stockholm: Bonnier Alba.

Hallerberg, Mark (2004), *Domestic Budgets in a United Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Hellström, Johan (2016), »Att skynda långsamt. Hur lång tid tar det att bilda nya regeringar?«, inlägg på bloggen »Makt och politik« den 19 april.

Hellström, Johan, Hanna Bäck och Daniel Walther (2014), »Varför blir det nyval?«, inlägg på bloggen »Makt och politik« den 5 december.

Hermansson, Jörgen (1993), *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Hermansson, Jörgen och Thomas Persson (2010), »Att regera under parlamentarism«, i Hermansson, Jörgen (red.) *Regeringsmakten i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.

Hirdman, Yvonne, Urban Lundberg och Jenny Björkman (2012), *Sveriges historia 1920–1965*. Stockholm: Norstedts.

Hix, Simon, Abdul Noury och Gérard Roland (2007), *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hobolt, Sara och Catherine de Vries (2015), »Issue entrepreneurship and multiparty competition«, *Comparative Political Studies* 48(9): 1159–1185.

Hobolt, Sara och James Tilley (2016), »Fleeing the Centre: The Rise of Challenger Parties in the Aftermath of the Euro Crisis«, *West European Politics*, 39(5): 971–991.

Holmberg, Erik och Nils Stjernquist (1988), *Vår författning*. Elfte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.

Holmberg, Sören (1975), »Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen«, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 78(4): 212–231.

Holmberg, Sören (1994), »Partierna tycker vi bäst om i valtider«, i Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red.) *Vägval*. Göteborg: SOM-institutet.

Holmberg, Sören (1997), »Dynamic Opinion Representation«, *Scandinavian Political Studies* 20(3): 265–283.

Holmberg, Sören (2010), »Dynamisk representation«, i Brothén, Martin och Sören Holmberg (red.) *Folkets representanter*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Holmberg, Sören (2014), »Representerar riksdagen svenska folket?«, i Karlsson, David och Mikael Gilljam (red.) *Svenska politiker*. Stockholm: Santérus Förlag.

Holmberg, Sören och Kent Asp (1984), *Kampen om kärnkraften*. Stockholm: Liber förlag.

Holmberg, Sören och Peter Esaiasson (1988), *De folkvalda*. Stockholm: Bonniers.

Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red.) (2001), *Land, Du välsignade?* SOM-rapport nr 26.

Holmberg, Sören och Lennart Weibull (2015), »Demokratins haloeffekt«, i Bergström, Annika, Bengt Johansson, Henrik Oscarsson och Maria Oskarson (red.) *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet.

Holmberg, Sören och Lennart Weibull (2017), »Långsiktiga förändringar i svenskt institutionsförtroende«, i Ulrika Andersson, Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson och Maria Oskarson (red.), *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.

Hooghe, Lisbeth, Gary Marks och Carole Wilson (2002), »Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?« *Comparative Political Studies* 35(8): 965–989.

Håkansson, Nicklas och Elin Naurin (2016), »Promising Ever More: An Empirical Account of Swedish Parties' Pledge-Making During 20 Years«, *Party Politics* 22(3): 393–404.

Inglehart, Ronald (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

Isaksson, Anders (1996), *Per Albin. 3: Partiledaren*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Jacobs, Lawrence och Robert Shapiro (2000), *Politicians Don't Pander*. Chicago: University of Chicago Press.

Jungar, Ann-Cathrine och Anders Ravik Jupskås (2014), »Populist Radical Right Parties in the Nordic Region«, *Scandinavian Political Studies* 37(3): 215–238.

Karlsson, David och Mikael Gilljam (red.) (2014), *Svenska politiker*. Stockholm: Santérus Förlag.

Karlsson, David och Lukas Nordin (2015), *Riksdagsundersökningen 2014*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Kirkland, Justin H. (2011), »The Relational Determinants of Legislative Outcomes«, *The Journal of Politics* 73(3): 887–898.

Kitschelt, Herbert (1994), *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert (2007), »Growth and Persistence of the Radical Right in Postindustrial Democracies«, *West European Politics* 30(3): 1176–1206.

Klingemann Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judit Bara, Ian Budge och Michael McDonald (2006), *Mapping Policy Preferences II*. New York: Oxford University Press.

Laakso, Markku och Rein Taagepera (1979), »Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe«, *Comparative Political Studies* 12(1): 3–27.

de Lange, Sarah L. (2008), *From Pariah to Power: The Government Participation of Radical Right-Wing Populist Parties in West European Democracies*. Avhandling, Antwerpens universitet.

de Lange, Sarah L. (2012), »New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties«, *Political Studies* 60(4): 899–918.

Larue, Thomas och Niklas Bolin (2016), »Reparlamentariseringen av Sverige? Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(3): 307–338.

Laver, Michael (2003), »Government Termination«, *Annual Review of Political Science* 6: 23–40.

Laver, Michael och Norman Schofield (1998), *Multiparty Government*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Laver, Michael och Kenneth Shepsle (1996), *Making and Breaking Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lewin, Leif (1994), »Om falukorv, sakinflytande och ideologisk livskraft«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 97(2): 279–283.

Levitsky, Steve och Daniel Ziblatt (2016), »Democracy's Fate May Hang in the Balance Even if Donald Trump Loses«, *Vox*, 7 november.

Lijphart, Arend (1979), »Religious vs. Linguistic vs. Class Voting: The 'Crucial Experiment' of Comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland«, *American Political Science Review* 73(2): 442–458.

Lijphart, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, Arend (2012), *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Lipset, Seymour M. och Stein Rokkan (1967), »Clevage Structures, Party Systems, and Voter Alignments«, i Lipset, Seymour M. och Stein Rokkan (red.) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press.

Louwerse, Tom, Simon Otjes, David M. Willumsen och Patrik Öhberg (2016), »Reaching Across the Aisle: Explaining Government-Opposition Voting in Parliament«, *Party Politics*. Första publicering 12 januari.

Loxbo, Karl (2010), »The Impact of the Radical Right: Lessons from the Local Level in Sweden, 2002–2006«, *Scandinavian Political Studies* 33(3): 295–315.

Loxbo, Karl och Mats Sjölin (2016), »Parliamentary Opposition on the Wane? The Case of Sweden, 1970–2014«, *Government and Opposition* 51(2): 51–27.

Mansbridge, Jane och Cathie Jo Martin (red.) (2013), *Negotiating Agreement in Politics*. Washington, D.C.: American Political Science Association.

Marks, Gary, Lisbet Hooghe, Marco Steenbergen och Ryan Bakker (2007), »Cross-Validating Data on Party Positioning on European Integration«, *Electoral Studies* 26(1): 23–38.

Martin, Lanny W. och Randolph. T. Stevenson (2001), »Government Formation in Parliamentary Democracies«, *American Journal of Political Science* 45(1): 33–50.

Martin, Lanny W. och Georg Vanberg (2003), »Wasting time? The impact of ideology and size on delay in coalition formation«, *British Journal of Political Science* 33(2): 323–332.

Martinsson, Johan, Maria Andreasson, Elias Markstedt, Karolina Riedel och Marcus Samanni (2014a), »Technical Report Citizen Panel 11 – 2014«. Göteborg: Göteborgs universitet, LORE.

Martinsson, Johan, Maria Andreasson, Elias Markstedt, Karolina Riedel och Marcus Samanni (2014b), »Technical Report Citizen Panel 12 – 2014«. Göteborg: Göteborgs universitet, LORE.

Martinsson, Johan, Maria Andreasson, Elias Markstedt, Karolina Riedel och Marcus Samanni (2015a), »Technical Report Citizen Panel 14 – 2015«. Göteborg: Göteborgs universitet, LORE.

Martinsson, Johan, Maria Andreasson, Elias Markstedt, Karolina Riedel och Marcus Samanni (2015b), »Technical Report Citizen Panel 15 – 2015«. Göteborg: Göteborgs universitet, LORE.

Martinsson, Johan, Maria Andreasson, Elias Markstedt, Karolina Riedel och Marcus Samanni (2015c), »Technical Report Citizen Panel 18 – 2015«. Göteborg: Göteborgs universitet, LORE.

Martinsson, Johan, Maria Andreasson, Elias Markstedt, Karolina Riedel och Marcus Samanni (2016), »Technical Report Citizen Panel 21 – 2016«. Göteborg: Göteborgs universitet, LORE.

Mattson, Ingvar (2016), »Finansmakten«, i Mattson, Ingvar och Olof Petersson (red.) *Svensk författningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.

McCarty, Nolan, Keith T. Poole och Howard Rosenthal (2016), *Polarized America*. Andra upplagan. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Mudde, Cas (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mudde, Cas (2013), »Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe«, *European Journal of Political Research* 52(1): 1–19.

Munck, Gerardo L. och Richard Snyder (2007), *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Müller, Wolfgang C. och Kaare Strøm (1999), *Policy, Office, Or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Möller, Tommy (1986), *Borgerlig samverkan.* Uppsala: Diskurs.

Möller, Tommy (2007), *Svensk politisk historia. Strid och samverkan under tvåhundra år*. Lund: Studentlitteratur.

Möller, Tommy (2012), »Vågmästare eller tungan på vågen?«, i Björkman, Jenny och Björn Fjaestad (red.) *Tungan på vågen. Vågmästare och balanspartier*. RJ:s årsbok 2012/2013. Stockholm: Makadam Förlag.

Möller, Tommy (2015), *Svensk politisk historia. Strid och samverkan under tvåhundra år*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Naurin, Elin (2011), *Election Promises, Party Behaviour and Voter Perceptions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Naurin, Elin (2014), »Is a Promise a Promise?«, *West European Politics* 37(5): 1046–1064.

Naurin, Elin och Nicklas Håkansson (2014), *Den svenska vallöftesdatabasen*. Göteborgs universitet.

Netjes, Catherine och Harmen Binnema (2007), »The Salience of the European Integration Issue: Three Data Sources Compared«, *Electoral Studies* 26(1): 39–49.

Nilsson, Clarence (1964), *Sam Stadener som kyrkopolitiker*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Ohlsson, Jonas, Henrik Oscarsson och Maria Solevid (red.) (2016), *Ekvilibrium*. Göteborg: SOM-institutet.

Ohlsson, Per T. (2014), *Svensk politik*. Lund: Historiska media.

Olsson, Stefan (2000), *Den svenska högerns anpassning till demokratin*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Oscarsson, Henrik (1998), *Den svenska partirymden.* Avhandling, Göteborgs universitet.

Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2004), »Folket mot eliten«, i Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (red.) *Kampen om euron*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2016), *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer Sverige.

Party Government in Europe Database (PAGED), infrastrukturprojekt (lett av Johan Hellström) med stöd från Riksbankens Jubileumsfond (dnr: IN150306:1).

Pedersen, Mogens (1967), »Consensus and Conflict in the Danish Folketing, 1945–1966«, *Scandinavian Political Studies* 2(A2): 143–166.

Pedersen, Mogens, Erik Damgaard och Peter Nannestad Olsen (1971), »Party Distances in the Danish Folketing, 1945–1968«, *Scandinavian Political Studies* 6(A6): 87–106.

Petersson, Olof (1993), *Svensk politik*. Stockholm: Publica.

Petersson, Olof (2015), »Rational Politics: Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden«, i Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Petersson, Olof, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelman och Eivind Smith (1999), *Demokrati på svenskt vis.* Stockholm: SNS Fölag.

Petersson, Olof, Sören Holmberg, Leif Lewin och Hanne Marthe Narud (2002), *Demokrati utan ansvar*. Stockholm: SNS Förlag.

Petersson, Olof, Lauri Karvonen, Eivind Smith och Birgitta Swedenborg (2004), *Demokratins grundlag.* Stockholm: SNS Förlag.

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

Poole, Keith och Howard Rosenthal (2007), *Ideology and Congress*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Powell, Bingham G. (1987), »The Competitive Consequences of Polarized Pluralism«, i Holler, Manfred (red.) *The Logic of Multiparty Systems*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Powell, Bingham G. (2000), *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Przeworski, Adam (2010), *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rice, Stuart (1925), »The Behavior of Legislative Groups«, *Political Science Quarterly* 40(1): 60–72.

Rosenthal, Howard och Erik Voeten (2004), »Analyzing Roll Calls with Perfect Spatial Voting: France 1946–1958«, *American Journal of Political Science* 48(3): 620–632.

Ross, Alf (1948 [1946]), *Varför demokrati?* Stockholm: Tiden.

Royed, Terry I. (1996), »Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras«, *British Journal of Political Science*, 26(1):45–80.

Rydgren, Jens (2012), »Radikal högerpopulism – ett hot mot EU:s sammanhållning i spåren av den ekonomiska krisen?«, i Bakardjieva Engelbrekt, Antonina, Lars Oxelheim och Thomas Persson, *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Stockholm: Santérus Förlag.

Saalfeld, Thomas (2008), »Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival in the Parliamentary Democracies of Western Europe (1945–1999)«, i Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman (red.) *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford: Oxford University Press.

Sannerstedt, Anders (1989), *Riksdagen och lagstiftningen*. Lund: Studentlitteratur.

Sannerstedt, Anders (1992), *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.

Sannerstedt, Anders och Mats Sjölin (1990), »Sverige – förändrade partirelationer i en aktivare riksdag«, i Damgaard, Erik (red.) *Parlamentarisk forandring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni (1997), *Comparative Constitutional Engineering*. Andra utgåvan. Houndmills: MacMillan.

Schumpeter, Joseph (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.

Seki, Katsunori och Laron K. Williams (2014), »Updating the Party Government Data Set«, *Electoral Studies* 34: 270–279.

Sjölin, Mats (1991), »'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 94(2): 125–148.

Sjölin, Mats (1993), *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press.

Smith, Alastair (2003), »Election Timing in Majoritarian Parliaments«, *British Journal of Political Science* 33(3): 397–418.

SOM-institutet (2016), *Super-Riks-SOM 1986–2014*, version 1.0. Göteborg: Svensk Nationell Datatjänst.

SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1, *En uthållig demokrati*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2016:5, *Låt fler forma framtiden!* Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2016:25, *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt : ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*. Stockholm: Wolters Kluwer.

SOU 2016:67, *En översyn av överskottsmålet*. Stockholm: Wolters Kluwer.

van Spanje, Joost och Wouter van der Brug (2007), »The Party as Pariah«, *West European Politics* 30(5): 1022–1040.

Spirling, Arthur och Iain McLean (2007), »UK OC OK? Interpreting Optimal Classification Scores for the U.K. House of Commons«, *Political Analysis* 15(1): 85–96.

Stjernquist, Nils och Bo Bjurulf (1968), »Partisammanhållning och partisamarbete«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 71(4): 335–405.

Stråth, Bo (2012), *Sveriges historia 1830–1920*. Stockholm: Norstedts.

Strøm, Kaare (1984), »Minority Governments in Parliamentary Democracies«, *Comparative Political Studies* 17(2): 199–227.

Strøm, Kaare (1990), *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strøm, Kaare (2000), »Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies«, *European Journal of Political Research* 37(3): 261–289.

Strøm, Kaare, Ian Budge och Michael Laver (1994), »Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies«, *American Journal of Political Science* 38(2): 303–335.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman (red.) (2008), *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford: Oxford University Press.

Strömberg, Maggie (2016), *Vi blev som dom andra*. Stockholm: Atlas.

Svallfors, Stefan (2006), *The Moral Economy of Class*. Stanford: Stanford University Press.

von Sydow, Björn (1997), *Parlamentarismen i Sverige*. Hedemora: Gidlunds förlag.

Särlvik, Bo (1966), »Political Stability and Change in the Swedish Electorate«, *Scandinavian Political Studies* 1(A1): 188–222.

Thomson, Robert, Terry Royed och Elin Naurin, Joaquín Artés, Rory Costello, Laurenz Ennser-Jedenastik, Mark Ferguson, Petia Kostadinova, Catherine Moury, François Pétry och Katrin Praprotnik (2017), »The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing«, *American Journal of Political Science*, under utgivning.

Tingsten, Herbert (1940), »Problem i svensk demokrati I: Vår parlamentarism«, *Tiden* 32(1): 25–34.

Tingsten, Herbert (1945), *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedts.

Tyrberg, Maria och Carl Dahlström (2017), »De högerradikala partiernas inflytande i Europa«, Delim kunskapsöversikt 2017:1.

Wallenberg, Jan (1989), *Den moderna demokratins problem: Om partiarbete och riksdagsarbete*. Lund: Doxa.

Ware, Alan (1996), *Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Warwick, Paul V. (1994), *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weibull, Lennart, Henrik Oscarsson och Annika Bergström (red.) (2013), *Vägskäl.* Göteborg: SOM-institutet.

Williams, Philip M. (1964), *Crisis and Compromise*. London: Longman.

Willumsen, David M. och Patrik Öhberg (2016), »Toe the Line, Break the Whip: Explaining Floor Dissent in Parliamentary Democracies«, *West European Politics* 40(4): 688–716.

Wlezien, Christopher och Stuart N. Soroka (2007), »The Relationship between Public Opinion and Policy«, i Dalton, Russel J. och Hans-Dieter Klingemann (red.) *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.

Wängnerud, Lena, Peter Esaiasson, Mikael Gilljam och Sören Holmberg (2010), *Riksdagsundersökningen 2010*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Öhberg, Patrik och Elin Naurin (2016), »Party-Constrained Responsiveness: A Survey Experiment on Politicians' Response to Citizen-initiated Contacts«, *British Journal of Political Science* 46(4): 785–797.

Östberg, Kjell och Jenny Andersson (2013), *Sveriges historia 1965–2012*. Stockholm: Norstedts.