



# DEMOKRATINS FRAMTID

KATARINA BARRLING (RED) OCH SÖREN HOLMBERG (RED),

LUDVIG BECKMAN, LI BENNICHT-BJÖRKMAN, HANNA BÄCK,

PETER ESAIASSON, ELISABETH FALK, JOHAN HELLSTRÖM,

ULRIKA MÖRTH, OLOF PETERSSON, BO ROTHSTEIN,

ANDERS SUNDELL, ANDERS WIDFELDT



## Parti är fria staters liv

OLOF PETERSSON

Efter två veckors väntan på vind sätter ostindiefararen segel i december 1769. Skeppsprästen Jacob Wallenberg ser de svenska bergen försvinna i Kattegatts skyar och skriver ned sina känslor i dagboken. Vad är de utländska härskare som ”Europas statshjul driver” mot ”Sveriges kära botten”? Frihetstidens ideal ser han som vida överlägsna. Låt hattar och mössor kivas, ”låt tvedräktsåskor knalla”. ”En ek, som då och då en liten skakning har, i jorden bättre fäste tar.” Så kommer den rad som har blivit ett bevingat ord: ”Parti är fria staters liv” (Wallenberg 1999).

Hyllningar till de politiska partiernas centrala betydelse för det demokratiska styrelsesättet är i dag allmänt förekommande. Sverige hyser en particentrerad demokratiuppfattning. Men demokratins framväxt och genombrott åtföljdes också av kritiska omdömen om politiska partier. Partiernas partikularism och särintressen ansågs hota det allmänna bästa. Staten underminerades av ”partiväldet”. Fätalsväldets järnlag gjorde partierna till instrument för maktlystna bossar.

I dag framstår omvärldsförändringar som det största problemet. De politiska partiernas sammanlagda medlemsantal minskar i Sverige liksom i många andra etablerade demokratier. Partiernas krav på helhetssyn, konsekvens, lojalitet och långsiktighet har svårt att hävda sig i dagens medieklimat. Nya organisationsformer och populistiska strömningar utmanar de gamla partierna. En sedan länge upptagen rubrik i den statsvetenskapliga litteraturen är: ”The party is over” (t.ex. Broder 1971).

Den stora framtidsfrågan är om partierna kommer att överleva. Och om partierna i sin nuvarande form skulle försvinna, eller dramatiskt försvagas, betyder det också slutet på demokratin? Klarar sig det demokratiska styrelseskicket utan politiska partier?

Frågan om en demokrati är möjlig utan partier ställdes av en grupp statsvetare i SNS Demokratiråd för ett antal år sedan (Petersson m.fl. 2000). Svaret blev nekande, åtminstone på lite längre sikt. Den representativa demokratin kan i längden inte fungera utan politiska partier. Här återvänder jag till denna analys och diskuterar om dess slutsatser alltjämt är giltiga.

Efter en genomgång av teoretiska analyser och empiriska undersökningar identifierade Demokratirådet sex huvuduppgifter som har tilldelats politiska partier: artikulering, aggregering, aktivering, kanalisering, rekrytering och lärande. Så snart en aktör ställs inför flera olika uppgifter blir målkonflikter förr eller senare en realitet. Förmågan att balansera och avväga olika krav mot varandra är ett prov på politiskt ledarskap. Däremot är det knappast en långsiktigt hållbar lösning att negligera några eller ens något av kraven. Ett parti som inte längre kan artikulera nya krav förlorar sin innovativa kraft. Ett parti som inte förmår att aggregera olika intressen reduceras till ett särintresse bland många andra. Ett parti som inte kan aktivera engagerade medborgare avskärmar sig från samhällslivet. Ett parti som inte kanaliserar väljarnas krav mister sin representerande roll. Ett parti som inte lyckas rekrytera förtroendevalda marginaliseras från politikens beslutspositioner. Ett parti som inte kan reflektera och dra lärdomar blir ett parti utan en berättelse om sin samhällsuppgift.

Denna indelning används som ett teoretiskt ramverk för detta kapitel, som därför är indelat i sex avsnitt, ett för varje uppgift som tillskrivits de politiska partierna. Självfallet skulle utgångspunkten se annorlunda ut om diskussionen gällde de politiska partiernas roll i diktaturstater. Detta kapitel handlar om partiernas roll i en representativ demokrati. Tre frågor står i centrum: Hur är det tänkt att partierna bör fungera enligt demokratin ideal? Hur ser det i praktiken ut i dagens Sverige? Vilken roll skulle de politiska partierna spela i morgondagens Sverige?

### Artikulering

Politisk artikulering är tänkt att fungera som ett slags översättningsverksamhet. De politiska partiernas uppgift är att ge ord åt känslor. Bland

människors tankar, funderingar och grubblerier finns det känslor som utmärker sig i två avseenden. Dels handlar vissa känslor om relationerna mellan individen och individens omgivning, särskilt den väv av mellanmänskliga förbindelser som vi brukar kalla samhälle. Dels handlar det om känslor som delas med flera andra, ibland stora grupper av människor. Sådana känslor går under beteckningar som krav, intressen, strömningar och opinioner.

De politiska partierna har ingalunda monopol på detta slags översättningsarbete. Tvärtom förutsätter såväl demokratins teori som rättsstatens grundlagar att ett öppet samhälle bygger på fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och organisationsfrihet. Människors klagomål, krav och drömmar kommer också till uttryck genom föreningsliv, intresseorganisationer, kulturyttringar och olika slags medier.

Blickar man tillbaka på Sveriges historia under det gångna seklet kan man konstatera att de politiska partierna har varit mycket framgångsrika i sin artikulerande uppgift. I själva verket har det moderna Sveriges historia till stor del skapats av de politiska partierna. Artikuleringen av krav och intressen har följt några alldeles speciella mönster. Dels har det primärt handlat om förhållanden inom arbetsliv och ekonomi. I internationellt jämförande perspektiv har Sverige länge utmärkt sig för sin helt dominerande vänster-höger-skala, en konfliktdimension som uttrycker sociala och ekonomiska motsättningar mellan arbete och kapital. Dels har kraven, åtminstone i partiernas grundarskede, haft en övervägande negativ karaktär. De politiska partierna formades i mångt och mycket som försvarsorganisationer, som ett sätt att hantera den rädsla som en del grupper känt inför samhällsutvecklingen. Alla de politiska partier som sedermera vann burskap i samhället med sina breda principprogram startade som enfrågorörelser. Liberalismen gav röst åt företagsamma individer som hämmades av överhet och regleringar. Den konservativa högern mobiliserades som ett försvar mot de radikala krafter som hotade överheten och dess institutioner som kyrka, stat och privategendom. Arbetarrörelsen drevs fram som en reaktion mot orimliga arbetsvillkor, godtyckliga vräkningar och rösträttshindrens omyndigförklaring. Vänstersocialister och kommunister bröt sig ur i protest mot den reformistiska socialdemokratin. Bonderörelsen fick näring av jordbruksbefolkningens oro över industrialisering och urbanisering. På liknande sätt fortsatte det under senare årtionden.

Kristdemokraterna bildades som ett politiskt svar på kulturradikalism och sekularisering. Miljöpartiet blev en reaktion mot teknikutvecklingens och stordriftens baksidor i form av miljöförstöring och kärnkraftsolyckor. Ny Demokrati och Sverigedemokraterna artikulade en ängslan över att levnadsmönster och välfärdssystem skulle utmanas av de nya kulturimpulser och krav som följer med invandrade befolkningsgrupper.

Elementär organisationsteori säger att förändringar kan äga rum på två olika sätt: antingen genom att gamla organisationer förnyas sig eller genom att gamla organisationer dör och ersätts av nya. Samma principresonemang gäller för politiska partier. Redan en hastig blick på svensk nutidshistoria visar att det inte rör sig om ett *antingen* eller utan om ett *både och*. Båda förändringsteorierna äger giltighet.

De gamla partier som en gång i tiden startade som enfrågerörelser har successivt vidgat sin agenda. I flera fall har denna partiomvandling manifesterat sig genom namnbyten. Bondeförbundet blev Centerpartiet, Högerpartiet blev Moderata samlingspartiet och Sveriges kommunistiska parti blev Vänsterpartiet, bara för att nämna några exempel. När jag började läsa statskunskap i slutet av 1960-talet var detta den dominerande bilden. Politisk förändring äger rum genom att gamla partier fångar upp nya krav. De partier som fanns i riksdagen vid demokratins genombrott dominerade också svensk politik ett halvsekel senare. Statskunskapsstudenterna fick lära sig teorin om det nedfrusna partisystemet (Rokkan 1970). Vänster–höger-skalans fempartisystem föreföll att ha etablerat sig för evigt.

Men det dröjde inte länge förrän det solida monumentet började att krackelera. Serien av svenska valundersökningar visade redan då att väljarkåren successivt hade blivit allt rörligare, i form av en ökande andel partibytare, försvagad partiidentifikation och minskad klassröstning (Pettersson 1977, Holmberg 1981, Oskarsson 1994, Oscarsson & Holmberg 2016). Sedan dess har nya partier bildats och kommit in i riksdagen och fyraprocentsspärren ses inte längre som den konstitutionella garantin för det gamla fempartisystemets eviga dominans. Tillkomsten av nya partier kan upplevas som besvärande för gamla väletablerade partier och för regeringsbildningens huvudaktörer men är på sitt sätt ett tecken på demokratins vitalitet. Nya partier har bildats för att försöka ta sig in i riksdagen och påverka det politiska beslutsfattandet. Det politiska engagemang som i dag artikuleras via de politiska partierna är, tillsammans med det interna-

tionellt sett höga valdeltagandet, ett av de främsta bevisen för att hälsotillståndet i svensk demokrati måste betraktas som jämförelsevis gott.

Den tillbakablickande historieskrivningen har emellertid sina inbyggda metodproblem. Utvecklingen ter sig mer rätlinjig och kontinuerlig än vad andra perspektiv kan avslöja. Man skulle i stället kunna försöka kartlägga alla de frågor som artikulerats genom samtliga kanaler och institutioner under det förflutna seklet och sedan beräkna hur stor andel av dessa artikulerade krav som är de politiska partiernas förtjänst. En sådan totalundersökning skulle självfallet aktualisera gigantiska problem av undersökningsteknisk natur och får här stanna vid ett tankeexperiment. Det står ändå klart att mycket av det som i dag uppfattas som viktiga samhällsfrågor *inte* har artikulerats via politiska partier utan av andra samhällsaktörer. De politiska partierna har varit, om inte sist på bollen, så i alla fall sena med att fånga upp många frågor som legat vid sidan av partiernas traditionella intresseområden.

Det kanske mest betydelsefulla exemplet på partiernas senfärdighet är kvinnofrågan. Att högtidlighålla den kvinnliga rösträttens hundraårsjubileum den 17 december 2018 är en stor sak men ännu större hade varit om detta jubileum hade kunnat firas för länge sedan. Det skulle gå åtskilliga år efter det att partier bildats, parlamentarismen började bryta igenom och männen gavs rösträtt innan kvinnorna till sist blev politiskt jämställda medborgare. Och efter det att kvinnor formellt fått rösträtt och blivit politiskt valbara skulle det gå många och långa årtionden innan mansdominansen i realiteten bröts och kvinnorepresentationen i de politiska beslutsförsamlingarna började stiga till mer anständiga nivåer. I dag är visserligen alla politiska partier jämställdhetsförespråkare, för att inte säga feministiska, men det har ofta handlat om en sen omvändelse under galgen. De politiska partierna har mindre knuffat fram utan mera knuffats fram mot den situation av relativ jämställdhet som äntligen blivit ett faktum i riksdag, regering och fullmäktigeförsamlingar.

Ett framtidsperspektiv på de politiska partiernas artikuleringsförmåga kan formuleras i termer av politiska innovationer. Mycket tankemöda, och många budgetmiljoner, har ägnats åt att stimulera tillväxtbefrämjande innovationer inom teknik, medicin och andra forskningsområden. Ett liknande perspektiv skulle mycket väl kunna anläggas på den politiska beslutsprocessen. Hur alstras politiska innovationer? Hur upptäcks, for-

muleras och uppfattas önskingar, krav och intressen? Politiska innovationer är den politiska beslutsprocessens energikälla. Maktforskning visar att möjligheten att påverka är störst i början av en politisk beslutsprocess. Därför råder det en stenhård konkurrens om makten över dagordningen. Det finns ingen allsidig och objektiv avspeglning av folkopinionen. Bilden av vad folket, eller olika befolkningsgrupper, vill ha formas av resursstarka sårintressen. Artikulering av folkopinionen kommer alltid att präglas av vad som betecknats som en mobilisering av partiskhet, *a mobilization of bias* (Schattschneider 1960). Denna skevhet i opinionsbildningen kan vara större eller mindre, inte minst beroende på partiernas förmåga att balansera de högljudda opinionsbildarna genom att ge röst åt de tysta, bortglömda och underrepresenterade intressena. Om inte de politiska partierna förmår att artikulera människors känslor kommer andra att göra det.

### Aggregering

Om det bara fanns ett enda intresse vore politiskt beslutsfattande enkelt. Men så snart flera intressen pockar på att bli tillgodosedda uppstår en sannolikhet för intressekonflikter och därmed ett behov av att göra avvägningar. Politisk aggregering går ut på att skapa en hållfast helhet av mängden spretiga och ofta motstridande krav och önskemål. Man kan säga att uppgiften att göra omöjliga val med varm hand har överlåtits på folkvalda politiker. Eftersom det knappast finns någon annan samhällsinstans som kan ta över denna aggregerande uppgift spelar de politiska partierna här en avgörande roll för demokratins funktionssätt.

Eftersom många politiska beslut medför kostnader ställs aggregeringsproblemet på sin spets i samband med budgetarbetets strävan att finna en balans mellan utgifter och inkomster. För en nyvald politiker som kommer till sitt första möte uppfylld av idéer, förslag och projekt blir det ofta en hårdhänt kollision med budgetrestriktioner och besparingskrav. Att skapa förståelse för den offentliga sektorns balanskrav är en svår pedagogisk uppgift som påminner om föräldrars försiktiga introduktion till en värld av knappa resurser, tvång att försaka och ständiga krav att väga kortsiktiga och långsiktiga hänsyn mot varandra. Att börja förstå politikens behov av aggregering är ett sätt att bli vuxen.

Aggregering går ut på att skapa konsistens och kontinuitet i det politiska beslutsfattandet. Budgetens balans mellan inkomster och utgifter är en aspekt men det finns också andra omständigheter som leder till krav på

aggregering. Rättsstatens krav på förutsebarhet innebär att lagstiftningen måste hänga samman så att rättsregler inte pekar i olika riktningar. Och eftersom den offentliga sektorn består av olika beslutsnivåer, med kommuner, regioner/landsting, riksnivå och Europeiska unionen, måste det finnas en samordning som gör att de politiska besluten inte strider mot varandra.

De politiska partierna äger nyckeln till framgångsrik aggregering. För att år efter år kunna väga samman en oupphörlig ström av behjärtansvärda krav måste ett parti ha en politisk ideologi. Statsvetare brukar definiera en politisk ideologi som en uppsättning politiska föreställningar som bildar en systematisk helhet och som anger generella och bestämda direktiv för handlandet (Tingsten 1941).

En fascinerande forskningsuppgift är att studera ideologiska förändringar. Här står partierna nämligen inför ett svårlöst dilemma. Å ena sidan finns krav på kontinuitet och stabilitet. En ideologi som hastigt byts efter växlande vindar kan inte ligga till grund för aggregeringens krav på uthållighet och långsiktighet. Å andra sidan finns det krav på flexibilitet och anpassning. Med en rigid och ålderstigen ideologi riskerar ett parti att förlora kontakt med samhällsförändringar och nya värderingsmönster. Lösningen av detta dilemma ligger i en balans. Den historiska erfarenheten visar att politiska ideologier faktiskt förändras men också att de vanligen förändras i långsam takt. Snabba samhällsförändringar innebär att partierna pressas att anpassa sina ideologier till nya krav och konfliktdimensioner.

Flera faktorer betingar hur politiska ideologier förändras. Ju äldre ett parti är, och ju större det är, desto större är sannolikheten att det hamnar i regeringsställning eller i andra positioner med beslutsansvar. Då konfronteras ideologiernas visioner med vardagspolitikens verklighet. Den allmänna tendensen är att ansvarstagande partier tvingas kompromissa. Eftersom detsamma också gäller politiska motståndare blir resultatet ett ömsesidigt närmande. I ett längre historiskt perspektiv har gamla ideologiska skillnader efter hand jämnats ut.

Den konservativa högern accepterade så småningom rösträtt och sociala reformer. Omsvängningen var särskilt tydlig inom den socialkonservativa riktningen. Liberalismen distanserade sig från den extrema låt-gå-liberalismen och stödde i stället en offentlig välfärdspolitik. Centerpartiet



lämnade den nära kopplingen till jordbruksnäringen och blev ett mer allmänt intresseparti för landsbygd och decentralisering. Arbetarrörelsen förändrades i reformistisk riktning och övergav de ursprungliga kraven på republik, nedrustning och förstatligande av näringslivet. Kommunisterna accepterade successivt den parlamentariska demokratin. Kristdemokraterna har tonat ner bekännelsen till kristendomen och motståndet mot fria aborter och samkönade äktenskap. Miljöpartiet har, särskilt i regeringsställning, kompromissat när det gäller energi och invandring. Sverigedemokraterna har modifierat sitt principprogram för att framstå som mer trovärdigt när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter.

En vacker manifestation av konsensusbildningen i svensk politik är regeringsformens så kallade målsättningsparagraf, närmare bestämt första kapitlets andra paragraf. Den tillkom i samband med grundlagsrevisionen 1976 och har därefter utvidgats vid två tillfällen. Denna grundlagsparagraf vittnar om att de politiska partierna har kunnat enas om en gemensam värdegrund. Man kan dra slutsatsen att det stora flertalet svenskar numera förenas av ett gemensamt sätt att se på människovärde, välfärd, miljö, demokrati, jämlikhet och minoritetsrättigheter (Hirschfeldt & Petersson 2017).

Detta historiska perspektiv ger vid handen att det svenska partiväsendet på det stora hela har lyckats med sin aggregerande uppgift. Det finns emellertid tre omständigheter som kan leda till stigande aggregeringsproblem. I tur och ordning handlar det om väljarna, riksdagsledamöterna och regeringsarbetet.

Det är ett numera välbelagt faktum att den försvagade klassröstningen i väljarkåren motsvaras av en förstärkt åsiktsröstning. Upplysningskampanjerna inför de allmänna valen koncentrerar sig ofta just på denna aspekt. Den ymniga förekomsten av partitest där man kan prova vilket parti man åsiktsmässigt står närmast bygger just på en jämförelse mellan egna åsikter och partiståndpunkter över ett spektrum av politiska sakfrågor. De statsvetenskapliga valundersökningarnas mätningar av representativitet i form av åsiktsöverensstämmelse utgår också från hur intervjuade väljare respektive riksdagsledamöter svarar på olika åsiktsfrågor (Holmberg 2018). Men att uppnå *exakt* åsiktsrepresentativitet är en matematisk omöjlighet så snart politikens sakfrågor ökar i antal och komplexitet. Antalet kombinationsmöjligheter växer exponentiellt. Föreställningen

att ett parti exakt ska motsvara en väljares preferenser i *alla* sakfrågor är en illusion som bara kan leda till besvikelse. I själva verket förutsätter den representativa demokratin att de röstberättigade har att välja mellan olika paket av åsikter. Paketet består av färdigaggregerade åsikter. Ordet åsiktspaket är nära släkt med begreppet politisk ideologi.

Även för en riksdagsledamot finns en inbyggd spänning mellan åsikt och ideologi. Det finns ofta en förväntan, både hos väljarna och hos riksdagsledamoten själv, att den förtroendevaldes uppgift är att företräda vissa bestämda ståndpunkter i en eller flera sakfrågor. Inslaget av personval ger också incitament till att profilera sig genom bestämda ställningstaganden i vissa specifika frågor. Men ju mer de enskilda ledamöterna låser sig i enskilda frågor desto svårare blir det för partiet att jämka samman och aggregera olika uppfattningar. Enskilda ledamöter hörs allt som oftast klaga över vinande partipiskor och hård partidisciplin. Det finns en inbyggd spänning mellan ett individuellt och ett kollektivt element i uppdraget som folkvald politiker. Å ena sidan har en förtroendevald ett personligt mandat, drivs av en egen övertygelse och förväntas bidra med självständiga idéer och förslag. Å andra sidan är partisammanhållning en förutsättning för att partierna på ett trovärdigt sätt ska kunna erbjuda politiska ideologier i form av åsiktspaket.

Aggregeringsproblemet dyker också upp i regeringsarbetet genom kraven på en sammanhängande politisk linje. Uppgiften att jämka samman olika uppfattningar blir särskilt vanskelig i tider av minoritetsregeringar och koalitionsregeringar. Förhandlingarna äger då inte bara rum inom respektive parti utan också mellan två eller flera partier. Kombinationen av minoritetsregering och koalitionsregering kräver förmåga att samtidigt aggregera på tre olika nivåer: inom det egna partiet, med regeringspartnern och med oppositionen.

Skulle de politiska partierna misslyckas med sin aggregerande uppgift väntar ett samhälle med osammanhängande och snabbt skiftande prioriteringar. Politikens oförutsebarhet skulle leda till stora samhällskonsekvenser i form av rättsosäkerhet, planeringsosäkerhet och en ovilja att fatta långsiktiga beslut med konsekvenser för exempelvis investeringar, byggande, utbildning och yrkesval.

## Aktivering

Partiernas aktiverande uppgift innebär att fungera som en arena för medborgarnas samhällsengagemang och politiska deltagande. Ett av demokratins grundvärden är, enligt regeringsformens portalparagraf, ”fri åsiktsbildning”. Därmed antyds att åsikter inte existerar fixa och färdiga utan att åsikter skapas genom debatt och eftertanke.

Opinionsbildningsprocesser är en integrerad del av ett öppet demokratiskt samhälle. Ett politiskt parti ger människor tillfälle att föra fram sina åsikter, lyssna på andra, pröva meningsmotståndares invändningar, göra omprövningar och argumentera för sin sak. Tanken är att medborgarnas engagemang i lokala partiorganisationer leder till politisk medvetenhet och stimulerar eget ansvarstagande.

I ett historiskt och internationellt perspektiv kan man konstatera att det har funnits politiska partier som inte haft aktivering som sin uppgift. Tvärtom finns det åtskilliga exempel på utpräglade elitpartier som snart haft karaktären av parlamentariska kottierier. Först med den allmänna rösträttens genombrott blev alla partier tvingade att bygga ut landsomfattande organisationer för att nå ut till de nya väljargrupperna.

I Sverige har denna strävan efter bred folklig förankring varit så stark att man talat om de politiska partiernas folkrörelsekaraktär. Partierna skulle därmed vara jämförbara med klassiska folkrörelser som nykterhetsrörelsen, fackföreningsrörelsen och idrottsrörelsen. Kännetecknande för folkrörelser är att de bygger på många medborgares frivilliga engagemang och att de har en demokratisk uppbyggnad. Föreningslivet har sina egna spelregler och institutioner såsom lokalorganisationer, mötesteknik och studiecirkel. Folkbildningens idé är ett icke-hierarkiskt kunskapsö-kande. Jämlika medborgare läser, lyssnar och lär av varandra.

Man har ibland talat om masspartiet som kommunikationssystem (Berglund 1972). Detta uttryck träffar något centralt i partiernas aktiverande uppgift. Engagemang och kommunikation hänger nära samman. Folkrörelsepartiet är en organisation som gör det möjligt att kommunicera i båda riktningar, såväl uppifrån och ned som nedifrån och upp. Partiets ledning kan via ett finmaskigt nät av lokala partiföreningar nå ut till sina egna anhängare och via dem till det vidare lokalsamhället. Omvänt kan medlemmarna skicka signaler uppåt i organisationen via både informella kontakter och formella kanaler i form av medlemsmöten och par-

tikongresser. De lokala partiorganisationerna är partiledningens känselpröt som fångar upp stämningar och opinioner. Det är ingen tillfällighet att partiernas grundläggningsskede sammanföll med partipressens glansperiod i svensk mediehistoria (Hadenius, Seveborg & Weibull 1970). Även på mindre orter fanns flera olika dagstidningar med nära anknytning till partiernas lokala organisationer. Partiets medlemmar sålde tidningen, tipsade om nyheter, skrev ibland själva och skaffade annonser. De politiska partiernas kommunikationssystem fungerade i vissa avseenden som dagens sociala medier.

Denna berättelse passar bättre som historieskrivning än som lägesbestämning. Maktutredningen kunde redan för ett kvartssekel sedan konstatera att medborgarnas engagemang i ökande utsträckning gick via andra kanaler än politiska partier och traditionella folkrörelser (SOU 1990:44). De fallande medlemssiffrorna vittnar om att partiernas folkliga bas blir allt smalare (se Appendix). Partiernas professionalisering är andra sidan av folkrörelsepartiernas försvagning.

Man kan sammanfatta den historiska utvecklingen som att de politiska partierna har rört sig från det civila samhällets sfär till den offentliga sektorns administrativa sfär. Kopplingen till den offentliga sektorn har blivit allt starkare. Skattefinansierade subventioner har blivit en viktigare resurs än frivilliga medlemsinsatser. Uppdraget som folkvald partirepresentant har professionaliserats och blivit ett avlönat heltidsyrke. Samtidigt har förankringen i det civila samhällets liv av frivilligt medborgarengagemang försvagats i flera avseenden. De lokala partiorganisationerna har tappat medlemmar. Partipressen existerar inte längre i sin gamla form. Gruppen av kärnväljare med stark partiidentifikation har minskat i val efter val. De politiska partierna betyder allt mindre som arena för medborgarnas samhällsengagemang.

Denna omvandling är inte unik för Sverige. Tvärtom finns det en omfattande forskningslitteratur som analyserar förändringar i de demokratiska ländernas partisystem. En uppmärksammat teori kretsar kring begreppet ”kartellparti” (Katz & Mair 1995, 2009). En del av denna teori går just ut på att de gamla etablerade partierna blir alltmer integrerade med staten och därmed mindre beroende av medlemmarnas frivilliga insatser. Så långt fångar teorin en allmän tendens som också kan observeras i Sverige. Kartellpartiteorin går emellertid längre än så. Den gör också

gällande att partierna blir alltmer lika varandra. På den senare punkten har teorin mött invändningar. Den bortser från de skillnader mellan partierna som trots allt finns och vissa avseenden dessutom förstärks (Hagevi 2014, Hagevi & Enroth 2018).

### Kanalisering

Att kanalisering är en av partiernas viktigaste uppgifter framgår redan av den första meningen i regeringsformens portalparagraf. De två nyckelbegreppen är ”all offentlig makt” och ”folket”. Folkstyrelsens grundidé är att det måste finnas en koppling mellan medborgare och politiskt beslutsfattande. Men hur denna koppling närmare bestämt bör gå till är mer oklart. Inledningsmeningen nöjer sig med den något diffusa formuleringen att den offentliga makten ”utgår” från folket.

Konturerna klarnar när man fortsätter att läsa regeringsformens portalparagraf. Där heter det att folkstyrelsen ”förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick”. I den riksdagsordning som tillkom efter representationsreformen 1866 fanns en kärnfull formulering: ”Riksdagen representerar svenska folket.” Den statsvetenskapliga forskningen är inne på samma linje. Representationsbegreppet är centralt om man vill förstå kopplingen mellan folket och den offentliga makten.

De politiska partiernas kanalisering uppgift går alltså ut på något sätt representera väljarna. Men representationsbegreppet är mångtydigt och tidvis omstritt. Under det sekel som förflutit sedan den allmänna rösträttens införande har meningarna skiftat om vad det innebär att riksdagens politiker ska representera medborgarna. Det ligger i den representativa demokratins natur att de valda politikerna kan anklagas för att inte stå i samklang med folket. Men vad är egentligen ”folket”? Ibland har fokus legat på social representativitet, ibland är det åsiktsrepresentativitet som stått i förgrunden. Under den tid då rösträttshinder utestängde stora befolkningsgrupper från politiskt deltagande var riksdagens bristande sociala representativitet ett effektivt argument. Det framstod som alltmer godtyckligt och utmanande att politiska beslut som berörde hela befolkningen skulle fattas av några äldre välbeställda män. När rösträttsreformen väl var genomförd försköts uppmärksamheten till åsiktsrepresentativitet. Regeringsmaktens opponenter använde ofta argumentet att de politiska besluten inte låg i linje med folkopinionen. Det proportionella valsättet och statistiskt representativa opinionsmätningar bidrog också till

att framhäva betydelsen av att valsystemet var rättvist och att riksdagsbesluten avspeglade folkopinionen. Men sedan några årtionden tillbaka har social representativitet återigen fått en framskjuten plats i debatten. Införandet av ett personvalsinslag i det proportionella valsystemet bidrog till att partiernas kandidatnomineringar fick ökad uppmärksamhet. Kampen för fler kvinnor på ledande poster ledde till en allmän debatt om hur väl politikens beslutsförsamlingar representerar olika befolkningsgrupper.

Med demokratins seger vann tanken att de politiska partierna har till uppgift att representera folket. Däremot finns det alltjämt olika uppfattningar om vad det närmare bestämt innebär att vara vald av folket. En flera hundra år gammal linje i denna debatt gäller om en folkvald representant bör ha ett fritt eller ett bundet mandat. Edmund Burke hävdade i ett tal till väljarna i Bristol 1774 att valda ledamöter inte bara mekaniskt ska spegla olika lokala intressen utan bör vara fria att genom diskussion finna fram till de beslut som är bäst för hela samhället.

Varje ledamot av riksdagen och fullmäktigeförsamlingar i kommuner och landsting kommer förr eller senare att ställas inför situationer där olika lojaliteter kommer i konflikt med varandra. Ska man i första hand gå efter sin egen uppfattning, att aldrig gå emot sitt eget samvete? Eller ska man, i de fall där det finns en tydlig väljaropinion, följa mandatet från den egna valkretsen, att aldrig svika sina väljare? Eller bör partiloyaliteten ta över, eftersom väljarna i första hand röstar på parti och inte på person och eftersom starka och sammanhållna partigrupper är en förutsättning för den parlamentariska demokratin?

Partiernas kanalisering uppgift kan därför ses som ett uttryck för demokratins speciella krav på ledarskap. Utgångspunkten är demokratins krav på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. En demokratisk ledare måste på en och samma gång kunna förverkliga kraven på lyhördhet, rättrådighet och handlingsförmåga.

Detta demokratiideal innebär inte att förtroendevalda är passiva instrument som endast har att avläsa folkopinionen. Politiska ledare måste verkligen leda, i meningen gå före och peka ut. De förtroendevalda behöver därmed ha en tydlig identitet. I ett politiskt system av svensk typ, med parlamentarism och proportionell representation, krävs både politiska partier med tydlig ideologisk profil och politiker med egen identitet. Med-

borgarna ska kunna identifiera partier och politiker med bestämd viljeinriktning och en vision om ett annat samhälle.

Detta allmänna krav ska inte tolkas som att partier och politiker bör vara uppfyllda av en stelnad ideologi, lomhörd för väljarnas önsknings och samhällets förändringar. Varje vision måste tolkas, konkretiseras och anpassas till en skiftande verklighet. Framgångsrika ledare i en demokrati lyckas balansera detta dilemma mellan lidelse och lyhördhet.

Den representativa demokratin kräver två slags dialog, dels mellan politiker, dels mellan politiker och medborgare. I det öppna samhället har ingen monopol på sanningen. Konkurrenten och debatten mellan olika åsiktsriktningar är demokratis själ. Den demokratiska debatten förutsätter både en egen övertygelse och respekt för meningsmotståndare. Av särskild betydelse är förekomsten av en vital och kritisk opposition till den sittande regeringen. En skicklig debattör kan lyssna till motståndaren, framföra motargument och plädera för sin egen uppfattning. Ett livaktigt och sakligt meningsutbyte ger medborgarna möjlighet att orientera sig i det politiska landskapet och ger dem underlag för egna politiska ställningstaganden. Vid valtillfället faller väljarens dom över den gångna valperioden samtidigt som valutslaget ger de förtroendevalda ett mandat att styra landet fram till nästa val.

Politikens verklighet består av motstridande intressen. Den ansvarstagande politikern ska samtidigt försöka tillgodose krav på ekonomi, miljö, fördelning, regionalpolitik, jämställdhet och alla andra välgrundade anspråk. Närallgande krav måste vägas mot långsiktiga konsekvenser. En demokratisk politiker kan sällan ensam bestämma färdriktningen utan de politiska besluten är ofta resultat av kompromisser mellan olika intressen. Särskilt långsiktigt verkande beslut som rör pensioner, energisystem, försvar och statsklick måste vila på många parter samtycke. Politiskt beslutsfattande blir därmed ett ständigt pågående koalitionsbyggande.

Ett demokratiskt ledarskap aktualiserar således flera dilemman och avvägningsproblem. En politiker kan vara en skicklig talare och populär debattör, men kan sakna förmåga att omsätta sina idéer till praktiskt fungerande politik. Omvänt kan en målmedveten och handlingsinriktad politiker misslyckas med att förklara och förankra sina beslut. Men om en folkvald ledare lyckas att samtidigt förena lyhördhet, rättrådighet och beslutsförmåga behöver förhållandet mellan folket och eliten inte vara

något nollsummespel. Starka ledare behöver inte alltid innebära svaga medborgare. Tvärtom leder välfungerande politiska partier till ett styrelseskick där både väljare och valda har makt.

## Rekrytering

Rekrytering innebär att partierna ska finna och forma de personer som innehar den politiska beslutsmakten. De folkvalda bör inte bara vara lyhörda mot sin väljare, utan måste också ha de kunskaper och erfarenheter som krävs för att kunna styra den offentliga förvaltningen med dess kår av experter och tjänstemän. Härtill kommer att politik är ett slags hantverk. Det finns inarbetade arbetsformer när det gäller förhandlingar, rutiner och umgänge med meningsfränder och motståndare. Eftersom det kan ta tid att lära sig politikens färdigheter finns en inbyggd drivkraft till politisk professionalisering. Partierna kan i detta perspektiv betraktas som en skola i politikens styrelsekonst.

Även officiella dokument erkänner numera att de politiska partierna har betydande rekryteringsproblem. Den bild som ges i en offentlig utredning är att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting fortsätter att minska. Särskilt mindre partier med svag medlemsbas har i många valkretsar svårt att fylla listorna. Problemet förvärras av att åtskilliga ledamöter lämnar sina uppdrag under mandatperioden (se Appendix). De politiska spelreglerna har fått anpassas till denna dystra verklighet. Kommunallagen har ändrats för att minska fullmäktiges storlek. Möjligheten att fatta beslut på distans har motiverats med att den skulle kunna underlätta rekryteringen av förtroendevalda bland exempelvis unga, funktionshindrade, småbarnsföräldrar och människor som är bosatta i glesbygd (SOU 2012:30).

Men de politiska partiernas rekryterande uppgift gäller inte endast att få tag i tillräckligt många valbara personer utan också att se till att de valda politikerna har förmåga att både fatta beslut och representera väljarna.

Av de drygt 40 000 förtroendevalda som finns i dagens kommuner och landsting är det stora flertalet fritidspolitiker. Men i praktiken koncentreras den politiska makten i Sverige till ett begränsat antal heltidspolitiker. I detta avseende har demokratin gått igenom en grundläggande omvandling under det gångna seklet. I stället för lekmannapolitikern, som på sin lediga tid kliver in från åkern, fabriken eller kontoret till sammanträdes-



rummet, har vi fått en kår av heltidsengagerade yrkespolitiker som har som sitt enda värv att på väljarnas uppdrag utöva politisk makt.

Denna utveckling kallas ibland en process av politisk professionalisering. Men begreppet profession kan i detta sammanhang vara vilseledande. Politik är inte vilket yrke som helst. Benägenheten att se politiken som ett expertskrå, jämförbar med andra specialiserade yrkesgrupper, har haft ett nära samband med den offentliga sektorns expansion och politikens karaktär av serviceproduktion. Under den epok då allt fler delar av samhällslivet gjordes till föremål för politiska beslut, och då förvaltningsapparaten byggdes ut i rekordfart, försköts också synen på den politiska verksamheten. Politikern blev samhällsbyggaren, socialingenjören och fixaren. Denna syn på politikerrollen kom efter hand i sin tur att ifrågasättas och förändras. Tanken blev då att politikern inte längre skulle ha det direkta operativa ansvaret för den offentliga serviceproduktionen, vilken i stället skulle överlåtas på fristående aktörer. Politikerns roll förvandlades då till beställarens och medborgarombudets.

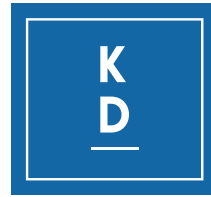
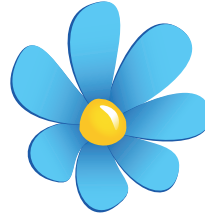
Därmed ställs andra krav på de politiska partiernas rekryteringsarbete. Det gäller inte bara att fylla listorna. Den avgörande frågan är om partierna lyckas rekrytera de medborgare som har intresse och förmåga att förverkliga inte bara sina egna utan också andra medborgares förhoppningar och samhällsprojekt.

## Lärande

Lärande är ytterligare en funktion som knutits till de politiska partierna. Ett medlemsbaserat parti kan ses som en del av samhällets kollektiva minne. Genom partiernas tolkningar och symboler formas en bild av landets strävanden, konflikter, misslyckanden och erfarenheter. Partiernas medlemsorganisationer kan ge samhällets självbild en förankring i rörelser med en relativt bred folklig förankring.

Denna aspekt av det partipolitiska livet kan vara svårfångad eftersom det handlar om abstrakta fenomen i människors föreställningsvärld. Det är enklare att räkna antalet medlemmar, mötesdeltagare och förtroendevalda. Men all historisk erfarenhet visar att tankar och idéer kan vara en mäktig kraft när de sammanfaller, uttrycks och leder till handling.

Recepten från dagens marknadsförare och kommunikatörer är inga nyheter för de politiska partierna. *Storytelling* och *branding* tillhör sedan länge det normala i partiernas verksamhet. Varje parti har sin egen berättelse.



Partiernas symboler visar värderingar och vägleder väljarna i det politiska landskapet. Genom symbolerna kan partierna visa färg. Också i andra länder står rött för vänster, blått för höger och grönt för ekologi.

telse om det svenska samhällets historia, nutid och önskvärda framtid. Särskilt i valrörelsetider skärper partierna sin framtoning genom symboler, färgsättning och omsorgsfullt utformade budskap. Det har gjorts gällande att en viktig faktor bakom socialdemokratiens långa maktinnehav var kombinationen av pragmatiskt beslutsfattande och framgångsrik historieskrivning. Samförståndsriktad kompromisspolitik förenades med trovärdiga efterhandsrationaliseringar (Heclø & Madsen 1987). Vad som i praktiken ofta handlade om beslut präglade av tillfälligheter och anpassningar kom i backspeglarna att framstå som logiska delar av en genomtänkt plan, som medvetna steg i marschen mot drömsamhället. Denna historieuppfattning omfattades inte bara av partiledningen utan accepterades och spreds vidare av såväl anhängare som motståndare.

Politiska partier kan därmed betraktas som ett fall av vad som i forskningslitteraturen benämns ”föreställda gemenskaper” (”imagined communities”, Anderson 1983). Inte bara en nation utan också ett parti kan utgöra en psykologisk samfällighet och forma ett mentalt landskap. Spelplanet mellan väljare och valda är här av avgörande betydelse. Föreställda gemenskaper blir levande när de åberopas och vidareutvecklas som tolkningsram för aktuella händelser och nya situationer.

Flera tecken tyder emellertid på att partipolitikens föreställda gemenskaper har försvagats och att partierna har fått en allt mindre betydelse för samhällets kollektiva läroprocess. De statsvetenskapliga valundersökningarna innehåller en intervjufråga som mäter vad som brukar kallas partiidentifikation. Frågan har denna lydelse: ”Många känner sig som anhängare av ett bestämt parti. Men det finns ju också många som inte har någon sådan inställning till något av partierna. Brukar du själv betrakta dig som anhängare av något parti eller har du inte någon sådan inställning till något av partierna?” Tidsserien är entydigt fallande. I början av 1960-talet var det en stor majoritet av väljarna som uppgav att de kände sig som anhängare av ett bestämt parti. Numera har denna andel fallit till runt en fjärdedel. Genomsnittsväljaren identifierar sig inte längre med något parti (Oscarsson & Holmberg 2016 och Appendix).

Denna mätserie kan bara tolkas som att partierna inte bara har tappat medlemmar utan att de också har förlorat en del av den psykologiska och idémässiga kontakten med väljarna. De politiska partierna har blivit mer perifera och irrelevanta när dagens människor, särskilt i yngre generationer, formar sin identitet som individer och samhällsmedlemmar.

### Demokrati utan partier?

Lägesöversikten över hur dagens svenska partier fyller sina uppgifter kan utan svårigheter sammanfattas i termer av problem, i vissa avseenden gränsande till kris.

När det gäller den *artikulerande* uppgiften har partierna fått en allt hårdare konkurrens av andra aktörer som också tolkar folkopinionen och behovet av samhällsförändringar. Den *aggregerande* uppgiften försvåras av den allmänna debattens tendens att ensidigt fokusera på uppblussande händelser, på enskilda personer och på enstaka sakfrågor. Den *aktiverande* uppgiften förtvinar i takt med de sjunkande medlemsiffrorna. Den *kanaliserande* uppgiften blir allt vanskeligare att fylla i en tid då auktoriteter och

makthavare, även folkvalda politiker, ifrågasätts och till och med utsätts för personliga hot. Partiernas mödosamma sökande efter kandidater till valsedlarna illustrerar problemet att fylla den *rekryterande* uppgiften. Den *lärande* uppgiften blir alltmer en chimär i takt med partierna försvinner från väljarnas mentala karta.

Drar man ut dessa utvecklingslinjer ligger det nära till hands att skissera ett katastrofscenario. De politiska partierna ser ut att försvagas över hela linjen. Uppenbarligen blir det allt svårare att nå upp till de sex grundkrav som brukar ställas på politiska partier. Frågan är om vi måste börja ställa in oss på en demokrati utan partier. Men det är tveksamt om ett sådant scenario ens skulle vara teoretiskt möjligt. En demokrati utan partier är en självmotsägelse.

Demokratarådet 2000 konstaterade att en demokrati utan partier förr eller senare skulle upphäva sig själv. Inget har sedan dess framkommit som är ägnat att rubba denna slutsats. ”Ett samhälle utan partier skulle leda till ökad makt för rika särintressen, teknokrati och karismatiska ledargestalter.” ”Den samhällstyp som tonar fram bygger på en kombination av elitism och populism. Små elitgrupper och auktoritära ledargestalter kan genom moderna medier och effektiva propagandametoder underblåsa fördomar och skapa folkstormar” (Pettersson m.fl. 2000).

Demokratins framtid är redan här. Men här finns kanske också nyckeln till demokratins revansch och vitalisering: pånyttfödda politiska partier. Analysen av det svenska partisystemet kan lika gärna sammanfattas i termer av outnyttjade möjligheter och stor förändringspotential. Ansvaret för ett sådant utvecklingsarbete ligger naturligtvis på partierna själva. En forskare kan bara komma med några antydande exempel.

ARTIKULERING innebär att de politiska partierna skulle kunna bli det viktigaste sättet för dagens medborgare att formulera morgondagens samhällsproblem. Konkurrensen från andra opinionsbildare blir allt hårdare. Partierna kan utveckla nya typer av opinionsundersökningar, bortom de statistiska tvärsnittsmätningarna. En fusion av studiecirkel och fokusgrupper kan ge unika insikter i hur olika medborgargrupper resonerar om sitt samhälle. Partierna bör dessutom utveckla nya metoder för omvärldsanalys och framtidspaning. Varje parti måste då ha en avancerad forskningsradar som följer de vetenskapliga framstegen inom för partiet

centrala politikområden. Partiernas egna tankesmedjor bör därför uppgraderas och ges större resurser.

AGGREGERING är att sammanfoga disparata krav och mål till en fungerande politisk helhet. I stället för att skämmas över pragmatiska kompromisser bör partierna med stolthet visa hur man praktiskt klarar av att göra svåra avvägningar. Politikens problemlösande kapacitet kan bli en förebild för hur ett fredligt och öppet samhälle kan hantera konflikter. Detta kräver ideologisk transparens. Politikerna måste bli bättre på att förklara politiska beslut. Då kan fler förstå hur värderingar kan sammanjämkas och omsättas i praktiska resultat.

AKTIVERING betyder att medborgarna ser de politiska partierna som en intressant och lockande arena för sitt samhällsengagemang. Partierna skiljer sig i ett viktigt avseende från andra former för aktivitet och kommunikation. Många deltagandeformer stannar bara vid maktlösa protester. Många former av maktutövning är stängda för medborgarinflytande. Partierna har här en unik fördel. Partier kan förena deltagande och makt. Ett vitalt parti kan betraktas som ett kommunikationssystem. Politiker kan kommunicera med väljarna. Folket kan komma i kontakt med eliten. Medborgare kommer i kontakt med varandra. Folkvalda kan kommunicera med varandra. Folkbildningsidén, att jämlika medborgare lär av varandra, är genial och har framtiden för sig. Digital kommunikation och sociala medier öppnar oanade möjligheter att på nätet förverkliga en modern och vital variant av den klassiska partipressen (Bjereld m.fl. 2018).

KANALISERING är representation och därför hänger de politiska partiernas framtid nära samman med hur de representativa församlingarna sköter och utvecklar sin uppgift. Riksdagen och fullmäktigeförsamlingarna i landsting och kommuner bär ett tungt ansvar för det offentliga samtalet. Den svenska politikens språk lämnar, milt uttryckt, ett stort utrymme för förbättringar. Talekonst måste läras, tränas och utvecklas. Målet är ett levande och respektfullt samtal som ger ord åt samhällets konflikter och öppnar möjlighet till praktiska lösningar. Om inte annat som ett experiment kunde man någon gång anordna en riktig debatt. Inte mekaniska uppläsningar av stela anföranden utan ett kvalificerat och engagerat samtal med argument, motargument och motargument mot motargument. Målet bör vara att inom tio år göra riksdagen till landets mest intressanta debattarena.

REKRYTERING ger medborgare möjligt att ta steget från passiv till aktiv. Inom många andra samhällsområden har det blivit naturligt att en människa själv kan få tag i information, sända meddelanden, starta grupper och ge sig in i olika aktiviteter. Men för det stora flertalet är politiken en sluten värld och det politiska spelet en åskådarsport. De politiska partierna kan se till att också politiken förvandlas till öppen arena för medborgarnas samhällsengagemang. Partiväsandets framtid är starkt avhängigt av hur den lokala självstyrelsen organiseras. Medborgarna skulle genom partierna kunna få ett mer direkt inflytande över sitt lokalsamhälle. Att få ta ett eget beslutsansvar innebär att utveckla den egna personligheten. Varje vuxen medborgare bör någon gång i sitt liv, genom lottning eller någon annan urvalsmetod, ha haft ett förtroendeuppdrag.

LÄRANDE är den av partiernas uppgifter som kan bidra till förståelse genom att ge sammanhang och skapa mening. Politisk verksamhet reduceras ofta till dagspolitik och löften inom ramen för ett budgetår eller på sin höjd en mandatperiod. Men de politiska partierna kan också levandegöra landets historia. Dagens mångskiftande befolkning med unga generationer och nyanlända medborgare kan därigenom få lära sig varför dagens samhälle ser ut som det gör och hur vi har hamnat där vi nu befinner oss. Varje parti bär på en spännande berättelse som slår det mesta på Netflix.

Den svenska demokratin har, trots allt, överlevt i hundra år. Det finns goda förutsättningar för att folkstyrelsen klarar hundra år till. Men det kräver att vi lär av vår egen historia och är öppna för ifrågasättanden och förändringar. Redan i frihetstidens upplysningstänkande fanns denna lärdom. Parti är fria staters liv.