

Kvinnor i politiken och män vid makten? Könskvotering och konkurrens i svenska kommuner

JOHANNA RICKNE OCH OLLE FOLKE

Johanna Rickne disputerade våren 2011 vid Uppsala universitet och är i dag anställd vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) samt affilierad till Uppsala Center for Labor Studies (UCLS). Hennes forskning är dels inriktad på frågor om lönesättning och socialförsäkringar i kinesiska företag, men den handlar även om könskvotering och selektion av politiker i Sverige. johanna.rickne@ifn.se

Olle Folke disputerade våren 2010 vid IIES. Han är nu anställd på SIPA, Columbia University, och är även affilierad till IFN. Han forskar i stor utsträckning med metodutveckling för empiriska studier av proportionella valsystem. Hans forskningsprojekt rör både skandinaviska kommuner och amerikanska delstater. När det gäller Sverige arbetar han med ett större forskningsprojekt på selektion av politiker, kvinnlig representation och könskvotering. of2152@columbia.edu

Kvinnor utgör nästan hälften av Sveriges folkvalda, men andelen är betydligt lägre på mer inflytelserika positioner. Vi visar att familjeansvar och färre personröster kan förklara delar av kvinnors underrepresentation. Vi föreslår och testar sedan hypotesen att kvinnors karriärer begränsas av manliga makteliter. Elitens styrka mäts genom den kvantitativa effekten på andelen kvinnor av Socialdemokraternas strikta könskvotering ”Varannan Damernas”. Analysen visar att kvinnors nackdel i återval härrör från kommuner med starka eliter. Den visar också att politisk konkurrens minskar könsskillnaderna i befordran till inflytelserika positioner. Detta är förenligt med att låg konkurrens tillåter historiskt starka eliter att behålla sin maktposition genom strategisk nominering.

Det är ofrånkomligt att enskilda politiker har olika grad av inflytande, men det är ett demokratiskt problem om det samlade inflytandet för vissa socioekonomiska grupper är lägre än andras. Tidigare studier har visat att kön är en skiljelinje för preferenserna hos både väljare och politiker (Besley och Coate 1997; Edlund och Pande 2002). I svenska kommuner utgör kvinnor 42 procent av ledamöterna i fullmäktige, men de håller bara 27 procent av ordförandeposterna. Detta innebär att det finns en obalans mellan andelen folkvalda kvinnor (den numeriska representationen) och dessa kvinnors samlade inflytande över politiken.

Vi undersöker skillnaden i kvinnors och mäns möjligheter att avancera till inflytelserika politiska positioner. Det finns flera möjliga förklaringar till kvinnors svagare avancemang. Ett större ansvar för familjen kan hindra en politisk karriär, väljarna kan föredra manliga politiker och kvinnors tendens att oftare flytta till nya kommuner kan innebära att karriären avbryts. Vår studie testar dessa förklaringar, men föreslår även en annan mekanism. Kan det vara så att kvinnors möjlighet till en politisk karriär begränsas av manliga eliter?

Vi mäter en politikers avancemang i den politiska hierarkin med dennes sannolikhet att bli återvald. Att få förnyat förtroende innebär att en politiker får mer senioritet, vilket är en grundläggande faktor för politisk befordring.¹ För att undersöka könsskillnaderna i återval använder vi oss av ett omfattande dataset för alla svenska politiker, både valda och icke valda, under fem valperioder (1991–2006). Genom att koppla registerda-

¹ Detta syns också tydligt i våra data där högre poster inom kommunpolitiken innehas av politiker som varit folkvalda under längre tidsperioder än andra.

ta till information från samtliga kommunala vallistor har vi möjlighet att jämföra karriärsmonstren för mer än 30 000 politiker utifrån bl a inkomst, utbildning, etnicitet, familjeförhållanden, personröster och politisk erfarenhet.

1. Kvinnors karriärer är kortare

Våra resultat visar att trots att andelen kvinnor i kommunfullmäktige ökade med mer än 30 procent mellan 1991 och 2006, hade de folkvalda kvinnorna i genomsnitt sju procents lägre sannolikhet att bli återvalda i varje valperiod. Vi finner att de vanligaste förklaringarna till kvinnors nackdel i politiken kan förklara en dryg tredjedel av den totala könsskillnaden i återval. Könrelaterade skillnader i familjeansvar kan förklara en knapp tredjedel och kvinnors större sannolikhet att flytta från kommunen förklarar ungefär en tiondel. Att kvinnor får färre personröster kan förklara mindre än två procent. Vår tolkning av detta är att kvinnor har systematiskt lägre sannolikhet att avancera till högre politiska positioner, även när vi kontrollerar för de mest vanliga förklaringarna till denna situation. Denna observation stärks av att vi finner samma mönster för flera andra mått på avancemang. Kvinnor har också lägre sannolikhet att nå en topplacering på sin vallista, uppnå högre positioner på listan och inta specifika högre positioner i den politiska hierarkin.

Vår hypotes om att manliga politiska eliter begränsar kvinnors karriärmöjligheter baseras på en teoretisk modell som utvecklas i Besley m fl (2012). Teorin visar att politiska ledare vill omringa sig med politiker av samma kön för att försäkra sig om att behålla sina ledande positioner i partiets interna val. Det är viktigt att betona att modellen inte grundas på en medveten diskriminering av kvinnor. Däremot visar den hur grundläggande incitament för fortsatt politiskt förtroende kan ge en snedvridande effekt på karriärer för olika grupper givet att en av dessa grupper historiskt har haft företräde till de höga positionerna i hierarkin. En huvudsaklig prediktion från modellen är att ökad konkurrens mellan politiska partier minskar eliternas möjlighet att stänga ute kandidater från avvikande socioekonomiska grupper.²

2. Konkurrens mellan partier ger ökad jämlikhet

Vi mäter politisk konkurrens som skillnaden i mandatandelar mellan höger- och vänsterblocket. Resultaten av att låta könsskillnaden i sannolikheten för återval variera med detta mått är slående. Kvinnors lägre sannolikhet för återval härstammar till stor del från kommuner där det ena politiska blocket

² Modellen innefattar ett val mellan två partier i ett distrikt. Ökad konkurrens innebär att det finns fler osäkra väljare (swing voters). Dessa väljare antas föredra att rösta för en politiker med samma kön som de själva, men med avtagande marginalnytta. Den politiska eliten inom respektive parti måste balansera sin önskan att få fortsatt förtroende inom partiet – genom att välja in män – och att tillfredställa de osäkra väljarna och vinna valet – genom att öka andelen kvinnor.

vunnit makten med bred marginal. I kommuner där blocken är jämnstora är den genomsnittliga könsskillnaden i återvals sannolikhet mycket liten. Där har kvinnor en lika stor möjlighet som män att ackumulera den erfarenhet som behövs för att stiga i graderna och tilldelas mer ansvar. Vi tolkar detta resultat som stöd för den teoretiska modellens grundläggande antaganden. En jämlik representation – inte bara i antal utan också i inflytande – är en röstmaximerande strategi och politisk konkurrens ökar pressen på historiskt inflytelserika eliter att dela den politiska makten.

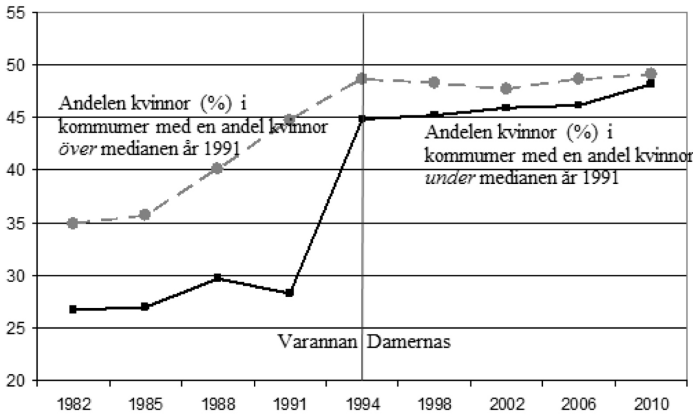
Vår tes om betydelsen av homosociala nätverk för politiska karriärer har starkt stöd i svenska surveyundersökningar. Slutsatsen från en omfattande studie av avhoppare från kommunpolitiken år 2001 var att dessa var ”delvis marginaliserade” i politiken (Nielsen 2001, s 90). De var mindre aktiva tidsmässigt, yttrade sig mer sällan och upplevde mindre inflytande både i det egna partiet och i kommunen. Att kvinnors ökade närvaro i politiken mötts av ökad marginalisering har också påvisats i internationell forskning. Heath m fl (2005) visar att en högre kvinnoandel innebar en överrepresentation av kvinnor i politiska kommittéer med mindre politisk beslutsmakt. Kathlene (1994) visar att en högre andel kvinnor inom sådana kommittéer och gruppmöten var korrelerad med relativt mindre talartid per kvinna.

3. Manliga eliter hindrar kvinnors karriärer

Som ett andra steg i vår analys använder vi ett direkt mått på de manliga eliternas makt. Vi utgår här ifrån Socialdemokraternas införande av en strikt könskvotering inför valet 1994, populärt omnämnd som Varannan Damernas. Innan vi går vidare till måttet behöver vi först ge lite bakgrundsinformation till denna reform. Kvoteringen innebar att partiets uppmaning om femtio procent kvinnor på vallistorna skärptes till ett krav om alternering av kvinnliga och manliga kandidater. I figur 1 kan vi se att regelförändringen gav en anmärkningsvärd effekt på andelen invalda kvinnor. Denna ökning blir än mer slående när vi jämför tidstrenden för andelen kvinnliga kommunalpolitiker i kommuner med en kvinnoandel under eller över medianandelen i valet innan kvoteringen. I partigrupper som låg under medianen höll sig den genomsnittliga andelen kvinnor på runt 20 procent innan kvoteringen, men den steg till ett genomsnitt på 45 procent i valet 1994. Detta tyder på att andelen kvinnor inte ”automatiskt” skulle ha stigit i avsaknad av kvoteringen.

Utifrån andelen män innan införandet av Varannan Damernas kan vi direkt mäta den manliga maktelitens styrka. Desto större andel, desto starkare elit.³ Våra resultat visar att i de kommuner där männen hade starkast

³ Vi antar därmed att den manliga eliten har incitament, och möjlighet, att begränsa kvinnors numeriska representation i frånvaron av ett krav på varvning av kvinnor och män på vallistan. Ett sådant antagande har gott om stöd i litteraturen, som exempelvis i Volart och Bagues (2011) studie av val till den spanska senaten. I dessa val rangordnas vallistorna utifrån bokstavsordning. Studien fann att kvinnor med efternamn som gav en låg listplacering var överrepresenterade på vallistorna, förutom i distrikt med hög konkurrens.



Figur 1
Effekten av Varannan Damernas på andelen kvinnor bland socialdemokratiska kommunalråd

Källa: SCB.

numeriskt grepp om makten innan kvoteringen, hade kvinnor också sämst möjligheter till återval relativt män efter kvoteringens införande. Detta stärker vår tes om att homosociala makteliter gör att kvinnor blir återvalda i lägre utsträckning.

4. Försämrad kvalitet och avhopp

En invändning mot vår analys är att Varannan Damernas kan ha lett till ett större antal okvalificerade och omotiverade kvinnor, särskilt i de kommuner där pressen att hitta kvinnliga kandidater var som störst. I detta fall skulle våra resultat visa att det faktum att kvinnor har svårare att göra karriär i dessa kommuner skulle kunna orsakas av kvinnornas bristande motivation snarare än av existensen av manliga eliter. Våra data visar snarare det motsatta. Nyinvalda kvinnor i tidigare mansdominerade socialdemokratiska kommungrupper var inte mindre kvalificerade än de redan invalda kvinnorna, mätt i inkomst och utbildningsnivå. De hade också högre utbildningsnivå (men inte inkomst) än de invalda männen.

En annan invändning mot vår studie som helhet är att vi inte kan skilja på frivilliga och ofrivilliga avhopp. Om kvinnors karriärintresse är lägre över lag vore det felaktigt att skylla deras kortare karriärer på manliga nätverk.⁴ Det är visserligen svårt att skilja på olika typer av avhopp, men vi kan komma en bit på väg genom att utelämna de individer som hoppar av sin position under en pågående mandatperiod. Detta ger ingen förändring av våra estimat, vilket vi tolkar som att vi genom våra kontrollvariabler tar hänsyn till de faktorer som driver de frivilliga avhopp.

⁴ Det är också värt att notera att enkätundersökningar av kommunpolitikers motiv för att åta sig förtroendeuppdrag inte påvisat några nämnvärda könsskillnader (Nielsen 2001, tabell 18).

5. Vad innebär resultaten?

Våra resultat har ett antal intressanta implikationer. Dels har de relevans för den uppmärksammade frågan om könskvotering. Att kvoteringen ledde till sämre kvalificerade kvinnors inträde i politiken får inte stöd i våra resultat. Tvärtom förbättrades den genomsnittliga politikerns utbildningsnivå i och med att lägre utbildade män blev ersatta. Resultaten visar också att även den striktaste formen av könskvotering, alltså varvade listor, inte kan antas ge den inkvoterade gruppen en likställd grad av politiskt inflytande. Om kvinnorna byts ut oftare kommer de att sakna den senioritet som utgör grunden för befordran till högre positioner. Trots en stor effekt på den numeriska representationen kan viktiga begränsningar kvarstå när det gäller att uppnå en jämlik grad av inflytande.

En annan implikation kan uttydas genom att tolka vårt resultat i termer av kvinnors och mäns riskaversion. Laboratorieexperiment har visat att kvinnor är mindre benägna att ta risk och att utsätta sig för konkurrenssituationer. I detta fall borde vår studie ha visat att kvinnor hoppade av i snabbare takt än män i kommuner med mer konkurrens mellan partierna. Tvärtom ser vi i stället mer jämlika karriärmöjligheter under dessa omständigheter. Det verkar alltså osannolikt att kvinnors kortare karriärer beror på riskaversion mot konkurrensen inom politiken.

Vår grundläggande tes om homosociala nätverk som grund för begränsningar i avancemang begränsar sig inte till vare sig till dikotomin mellan kvinnor och män eller till politiken som arbetsplats. Det går mycket väl att föreställa sig liknande processer för exempelvis inkomst, klass eller etnisk tillhörighet. När det gäller andra arbetsplatser ligger debatten om exempelvis bolagsstyrelser och akademien inte långt borta. Också där kan informella och homosociala kontakter förväntas ha stor betydelse för möjligheterna att avancera, och de ledande positionerna har historiskt sett tillhört en specifik grupp.

I de nordiska länderna är det en vanlig uppfattning att målsättningen om jämställdhet gradvis och automatiskt kommer att uppnås. På den punkten är våra resultat blandade. I vissa kommuner går utvecklingen mot ökad jämställdhet i inflytande, men i andra syns ingen – eller t o m en motsatt – trend. En sådan utveckling utgör ett demokratiskt problem såtillvida att de politiska representanterna motsvarar väljarnas preferenser till sitt antal, men inte när det gäller inflytande. Våra resultat visar att en del av kvinnors sämre karriärmöjligheter kan tillskrivas manliga makteliter inom kommunala partigrupper. Samtidigt begränsas eliternas makt av ökad konkurrens mellan de politiska partierna. Sådan konkurrens kan dock inte skapas på beställning. Det innebär att de politiska partierna behöver arbeta aktivt för att motverka hindren för en jämlik representation. Att bryta upp manliga makteliter i kommuner med en låg grad av konkurrens kan vara ett sätt att öka kvinnors möjligheter till inflytande.

Besley, T och S Coate (1997), "An Economic Model of Representative Democracy", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112, s 85-114.

Besley, T, O Folke, T Persson och J Rickne (2012), "Forced to Succeed? Quotas, Competition and Competence", manuskript, Columbia University.

Edlund, L och R Pande (2002), "Why Have Women Become Left-wing? The Political Gender Gap and the Decline in Marriage", *Quarterly Journal of Economics*, vol 117, s 917-961.

Heath, M, L Schwindt-Bayer och M Taylor-Robinson (2005), "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures", *American Journal of Political Science*, vol 49, s 420-436.

Kathlene, L (1994), "Power and Influence in State Legislative Policymaking: The Interaction of Gender and Position in Committee Hearing Debates", *American Political Science Review*, vol 88, s 560-576.

Nielsen, P (2001), "På och av – om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin", i Att *vara med på riktigt*, Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén, Bilaga till SOU 2001:48.

Volart, B E och M Bagues (2011), "Are Women Pawns in the Political Game? Evidence from Elections to the Spanish Senate", manuskript, York University and Universidad Carlos III.

REFERENSER